

Spørsmål om rett til mer grunnskoleopplæring for ungdom og spesialundervisning - opplæringsloven § 4A-1

Utdanningsdirektoratet har svart Statsforvalteren i Oslo og Viken om de som får tilbud om mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd vil ha rett på spesialundervisning.

TOLKNINGSUTTALELSE | 08.03.2021

Gjelder

- [Opplæringslova - § 4A-1 Rett til grunnskoleopplæring for voksne](#)
- [Opplæringslova - § 4A-2 Rett til spesialundervisning på grunnskolens område](#)

Vi viser til deres e-post 14.12.2020, som gjelder om de som får tilbud om mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd også vil ha rett på spesialundervisning.

Bakgrunn

Dere opplever at det er uklart for kommuner og fylkeskommuner om ungdom som får mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1, også har rett til spesialundervisning. Noen kommuner/fylkeskommuner praktiserer helt tydelig en regel om at de ikke har rett til spesialundervisning.

Dere viser til vår veileder om mer grunnskoleopplæring for ungdom. Under punkt 2.7 (siste setning) står

det at «Det er videre viktig å avklare hvem som skal ha ansvar for eventuell spesialundervisning.» Dere ber derfor om en tilbakemelding på om denne målgruppen har rett på spesialundervisning.

Vårt svar

Vi presiserer innledningsvis at den ordinære grunnskoleopplæringen skal være så god at de som fullfører grunnskolen har den kompetanse de trenger for å kunne gjennomføre og bestå videregående opplæring.

Etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd kan kommuner og fylkeskommuner tilby mer grunnskoleopplæring til personer som har rett til videregående opplæring etter § 3-1. Bestemmelsen begrenser seg altså til å gjelde de som har fullført grunnskolen og dermed har ungdomsrett på tre års videregående opplæring etter § 3-1.

Opplæringsloven § 4A-1 andre ledd ble tilføyd i 2016, og bakgrunnen for innføringen var regjeringens målsetning om å motvirke frafall og sikre at flere elever fullfører og består videregående opplæring. Formålet med bestemmelsen er «å styrkje kompetansen til utvalde ungdommar med eit svakt fagleg grunnlag frå grunnskolen, før dei byrjar i vidaregåande opplæring», se Prop. 72 L (2015-2016) punkt 5.5.1. Det er opp til skoleeier å vurdere om de vil opprette et slikt tilbud og hvem som skal få dette.

Hvorvidt de som får tilbud om mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 andre ledd har rett på spesialundervisning, kommer ikke frem verken av ordlyden eller forarbeidene til bestemmelsen.

I forarbeidene går det derimot frem at ungdom som får tilbud etter § 4A-1 andre ledd er deltakere, og ettersom tilbudet blir regnet som grunnskoleopplæring etter § 4A-1, medfører dette noen implikasjoner en må være oppmerksomme på. Departementet skriver blant annet at:

«desse ungdommane [vil] normalt ikkje vere omfatta av retten til skyss i opplæringslova § 4A-7 første ledd, ettersom dei har fullført grunnskolen. Deltakarar som har behov forskyss på grunn av funksjonshemming, sjukdom eller skade, har likevel rett til skyss etter § 4A-7 andre ledd, sjølv om dei har fullført grunnskolen.» (1)

Direktoratet kan ikke se at det er gjort unntak fra andre bestemmelser i kapittel 4A for de ungdommene som får tilbud om mer grunnskoleopplæring. Dette betyr at disse ungdommene har rett til spesialundervisning etter § 4A-2 første ledd. Manglende rett på spesialundervisning vil kunne medføre at de som trenger det ikke får tilstrekkelig utbytte av opplæringen. De dette gjelder vil da risikere å fratas en reell mulighet til å lykkes med den videregående opplæringen. En slik tilnærming samsvarer dårlig med formålet med tilbudet om mer grunnskoleopplæring. Vår vurdering finner også støtte i juridisk teori, der Geir Helgeland fremhever at:

«Dersom kommunen eller fylkeskommunen velger å opprette et tilbud etter andre ledd, påtar de seg også visse forpliktelser. For det første må det tilbys opplæring som oppfyller kravene i første ledd, blant annet med de fagene som er nødvendig for vitnemål for voksne og tilpasning til den enkeltes

behov (...) For det andre vil de som er tatt inn til tilbudet ha rett til spesialundervisning etter § 4A-2.»
(2)

Direktoratet har bedt om avklaring fra Kunnskapsdepartementet på denne problemstillingen. I brev datert 05.03.2021 støtter departementet vår forståelse av regelverket, se vedlagte brev.

Konklusjon

De som får tilbud om mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 andre ledd har rett på spesialundervisning etter § 4A-2 første ledd, jf. § 4A-2 siste ledd.

Vår referanse: 2020/14032

(1) Prop.72 L. (2015-2016) punkt 5.5.5

(2) Geir Helgeland «Opplæringslova» – Lovkommentar 3. utgave side 128

Vedlegg: Brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet datert 05.03.2021

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Deres ref
Vår ref 21/524-3
Dato 5. mars 2021

Svar – avklaring om rett til spesialundervisning for ungdom som får tilbud om mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd

Departementet viser til e-post fra Utdanningsdirektoratet 22. januar 2021. I henvendelsen ber direktoratet om tilbakemelding på om ungdom som får tilbud om mer grunnskoleopplæring etter

opplæringsloven § 4A-1 andre avsnitt, også har rett til spesialundervisning etter § 4A-2 første avsnitt. Vi beklager at tilbakemeldingen kommer sent.

Departementet er enig med direktoratet i at verken ordlyden i lovteksten eller omtalen i forarbeidene er egnet til å klargjøre rettstilstanden for denne gruppen.

Reglene i opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2 definerer retten til grunnskoleopplæring for personer over opplæringspliktig alder. Etter § 4A-1 andre avsnitt kan kommuner og fylkeskommuner tilby opplæring etter første ledd til personer som har rett til videregående opplæring, men som trenger mer grunnskoleopplæring for å ha mulighet til å fullføre videregående opplæring.

Både elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til spesialundervisning. Det samme gjelder for personer over opplæringspliktig alder som har rett til grunnskoleopplæring, men ikke har rett til videregående opplæring.

Vilkåret for rett til spesialundervisning for grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne er knyttet til om deltakeren ikke kan få eller ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, jf. § 4A-2 første avsnitt. Lovteksten legger ikke opp til noe skille mellom personer som har rett til opplæring etter § 4A-1 første avsnitt, og personer som kun får tilbud om opplæring etter § 4A-2 andre avsnitt.

Departementet er enig med direktoratet i at formålet med ordningen, nemlig å sette den aktuelle deltakeren i stand til å fullføre videregående opplæring, best harmonerer med at retten til spesialundervisning også omfatter tilbud som blir gitt etter § 4A-1 andre avsnitt. Det går imidlertid klart fram av Prop. 72 L (2015–2016) punkt 5.5.5 at deltakerne i tilbud om mer grunnskoleopplæring ikke har alle rettigheter som elever eller deltakere etter § 4A-1 første avsnitt har. Forarbeidene regner opp tre avvik; retten til skyss, ulykkesforsikring og utdanningsstøtte. Spesialundervisning er ikke nevnt.

Lokale myndigheter er ved lovbestemmelsen gitt en mulighet til å opprette tilbud om mer grunnskoleopplæring, og ikke en plikt. Siden

spesialundervisning koster penger, og finansiering av tilbud om mer grunnskoleopplæring må dekkes innenfor eksisterende budsjetter, kan det være en fare for at kommuner og fylkeskommuner kan vegre seg for å opprette slike tilbud hvis de da samtidig forplikter seg til å bekoste spesialundervisning. Dette er ikke ønskelig.

I Prop. 72 L (2015–2016) punkt 5.5.5 omtales innholdet i opplæringen slik: "Departementet vurderer det slik at tilbud om meir grunnskoleopplæring bør organiserast og formast ut slik at dei er retta mot dei særskilde utfordringane ungdommane i målgruppa står overfor, både fagleg og sosialt."

Departementet vil peke på at opplæringstilbud som gis etter § 4A-1 både er mer kompakt, og ofte mer individuelt tilpasset, enn et grunnskoletilbud for elever. Mer individuell tilpasning vil trolig redusere behovet for spesialundervisning med påfølgende kostnader.

Lokale myndigheter er gitt stor frihet. Målgruppen er bevisst ikke nærmere definert i forarbeidene og kan defineres lokalt. En praksis med å tilby mer grunnskoleopplæring kun til de som ikke har behov for spesialundervisning, vil imidlertid kunne lede til uheldig forskjellsbehandling som ikke samsvarer med hensikten bak tilbudet og formål om å gi alle likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

Samlet sett er det flere tungtveiende argumenter som taler for direktoratets forståelse av at dersom lokale myndigheter velger å opprette tilbud om mer grunnskoleopplæring, plikter de også å tilby spesialundervisning hvis en deltaker i de lokalt definerte målgruppene har rett til dette etter opplæringsloven § 4A-2 første avsnitt. Departementet støtter denne forståelsen og vil se på hvordan bestemmelsene kan klargjøres i arbeidet med ny opplæringslov.

Kristin Ryan (e.f.)
avdelingsdirektør

Stine Elde
seniorrådgiver

