



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Grunnskoleopplæring for voksne

Ullensaker kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Ullensaker kommune. Temaet for tilsynet er grunnskoleopplæring for voksne. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-2021.

Hovedpunkter i tilsynet er:

Veilede og behandle søknader, jf. opplæringsloven kap. 1 og kap. 4A og forskrift til opplæringsloven av 23.06.2006.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Pålegg om retting

1. Veilede og vurdere rettigheter

Kommunen må sørge for å gi veiledning om og vurdere om søkere har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2 og forvaltningsloven § 11. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må vurdere konkret om søkeren faktisk trenger/har behov for grunnskoleopplæring.

2. Kartlegge opplæringsbehov

Kommunen må sørge for å innhente informasjon for å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes behov, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2 og 4A-8, jf. 5-3. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må kartlegge søkerens behov for særskilt språkopplæring.
- Kommunen må innhente tilstrekkelig informasjon for å kartlegge og for å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes situasjon og behov.

3. Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

Kommunen må behandle søknader om grunnskoleopplæring fortløpende, jf. forvaltningsloven § 11 a. Kommunen må også sørge for at det fattes vedtak som oppfyller opplæringsretten for de voksne som får innvilget grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 4A-1, jf. forvaltningsloven §§ 22, 23, 24 og 25. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må i vedtaket angi om den voksne er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring eller ikke.
- Vedtaket må angi opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov.



Status på rapporten og veien videre

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi har imidlertid kommet frem til at Ullensaker kommune ikke har rettet alle bruddene på de rettslige kravene som vi avdekket i foreløpig rapport.

På bakgrunn av dette fatter vi vedtak med pålegg om retting. Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Dere gis imidlertid en frist til å rette påleggene.

Fristen til å rette påleggene er **09.05.2022**. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om kommunen	5
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader.....	6
2.1 Veilede og vurdere rettigheter	6
2.1.1 Rettslige krav	6
2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	7
2.1.3 Statsforvalterens konklusjon.....	9
2.2 Kartlegge opplæringsbehov.....	9
2.2.1 Rettslige krav	9
2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	10
2.2.3 Statsforvalterens konklusjon.....	14
2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten.....	14
2.3.1 Rettslige krav	14
2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	15
2.3.3 Statsforvalterens konklusjon.....	20
2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse	20
2.4.1 Rettslige krav	20
2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	21
2.4.3 Statsforvalterens konklusjon.....	23
2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak	24
2.5.1 Rettslige krav	24
2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	24
2.5.3 Statsforvalterens konklusjon.....	26
2.6 Sette i gang opplæringen	26
2.6.1 Rettslige krav	26
2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	27
2.6.3 Statsforvalterens konklusjon.....	27
3 Pålegg om retting.....	28
4 Oppfølging av påleggene	28
5 Kommunen har rett til å klage	29
Dokumenter	31



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at brudd på regelverket blir rettet opp.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om kommunen

Ullensaker kommune ligger i landskapet Akershus og har 40 943 innbyggere (2. kvartal 2021 fra SSB). Kommunen hadde skoleåret 2020/2021 106 deltakere som får grunnskoleopplæring for voksne. 40 av disse oppgis å tilhøre andre kommuner.

1.2 Tema for tilsynet

Felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2018-2021 omfatter følgende temaer: skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolebasert vurdering, tidlig innsats, spesialundervisning, skolemiljø, grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for voksne.

Temaet for dette tilsynet er grunnskoleopplæring for voksne, med undertema veilede og behandle søknader jf. opplæringsloven kap. 1 og kap. 4A og forskrift til opplæringsloven av 23.06.2006. Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til grunnskoleopplæring for voksne, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Ullensaker kommune i brev av 03.06.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet. I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag, som er utfylt av kommunen.

Vi har mottatt redegjørelse fra kommunen med dokumentasjon og deltakermapper for 10 deltakere. Se for øvrig liste bakerst i rapporten over dokumenter som rapporten bygger på. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra Ullensaker kommune.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen den 18.10.2021 og den 18.11.2021. I disse rapportene presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Vi hadde også sluttmøte med kommunen den 03.12.2021. Kommunen har kommentert innholdet i de foreløpige



rapportene innen fristen den 09.11.2021 og den 17.01.2022. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

Vi har kommet frem til at Ullensaker kommune ikke har rettet alle bruddene på de rettslige kravene som vi avdekket i foreløpig rapport. På bakgrunn av dette fatter vi vedtak med pålegg om retting. Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Dere gis imidlertid en frist til å rette påleggene. Se nærmere kap. 3 i denne rapporten.

2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader

For grunnskoleopplæringen som er spesielt organisert for voksne gjelder opplæringsloven kapittel 4A, jf. opplæringsloven § 1-2 tredje ledd. Kapittel 4A inneholder i utgangspunktet en fullstendig regulering av opplæringen for voksne. Andre paragrafer i opplæringsloven gjelder bare for voksne dersom dette går frem av den aktuelle paragrafen. Forskrift til opplæringsloven inneholder noen nærmere regler som gjelder voksne.

Gjennomgangen av de rettslige kravene nedenfor gir ikke det fulle rettsbildet av voksnes rett til opplæring på grunnskolens område, men ligger til grunn for hva Statsforvalteren skal kontrollere i dette tilsynet.

Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

- Veileder og vurderer kommunen retten til grunnskoleopplæring?
- Kartlegger kommunen den voksnes opplæringsbehov?
- Fatter kommunen enkeltvedtak som oppfyller opplæringsretten?
- Vurderer og fatter kommunen vedtak om realkompetanse?
- Er kommunens vedtak i tråd med forvaltningsloven?
- Setter kommunen i gang opplæringen innen rimelig tid?

2.1 Veilede og vurdere rettigheter

2.1.1 Rettslige krav

Veilede om retten til grunnskoleopplæring

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle voksne som er bosatt i kommunen. Alle voksne som henvender seg til kommunen om grunnskoleopplæring skal få nødvendig veiledning (jf. forvaltningsloven § 11). Veiledningen må kunne gi informasjon om hvem som har rett til opplæring (jf. opplæringsloven § 4A-1), hva som kan være innholdet i og organiseringen av opplæringen, retten til realkompetansevurdering (jf. forskrift til opplæringsloven § 4-6), retten til spesialundervisning (jf. opplæringsloven § 4A-2), hva opplæringen kan føre frem til, og hvordan den voksne skal gå frem for å søke om opplæring. Kommunen kan benytte både muntlig og skriftlig informasjon for å ivareta denne veiledningen.

Vurdere om søkerne oppfyller kravene til å ha rett til grunnskoleopplæring

For å kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne må søkeren oppfylle blant annet følgende vilkår:

- være over opplæringspliktig alder, over 15 år, (opplæringsloven § 2-1 regulerer plikten til grunnskoleopplæring)



- ikke ha rett til videregående opplæring for ungdom etter opplæringsloven § 3-1
- ha lovlig opphold i Norge (jf. utlendingsloven § 4). Asylsøkere under 18 år kan omfattes av retten til grunnskoleopplæring. Søkere som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse og er over opplæringspliktig alder har likevel bare rett til grunnskoleopplæring dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge mer enn tre måneder
- trenge grunnskoleopplæring

Kommunen må kontrollere at søkere oppfyller disse kriteriene. De tre første vilkårene er absolutte, det fjerde vilkåret beror på skjønn. Kommunen må vurdere konkret og konkludere med at søkeren trenger grunnskoleopplæring for at søkeren skal ha rett til slik opplæring. Kommunen må vurdere det behovet søkeren selv har, og om eventuell tidligere opplæring er likeverdig og tilfredsstillende ut fra dagens krav. Dersom alle fire vilkårene er oppfylt har den voksne rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 i opplæringsloven.

Opplæringen og undervisningsmateriellet skal være gratis.

2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

Veiledning

Ullensaker kommune har en god og informativ nettside om grunnskoleopplæring for voksne. Her får potensielle søkere informasjon om bl.a. hva grunnskole for voksne er, hvor undervisningen vil foregå, kriterier og kontaktinformasjon. Det er to søknadsskjemaer man kan velge mellom, «elektronisk søknad grunnskoleopplæring for voksne» og «søknadsskjema realkompetansevurdering». I førstnevnte skjema må søkeren fylle inn personopplysninger, statsborgerskap og språk, ønsket opplæring, tidligere skolegang, arbeidserfaring og legge ved ev. dokumentasjon. All informasjon er tilgjengelig på engelsk. Skoleruta til voksenopplæringen er også å finne på nettsiden.

Kommunen svarer i RefLex at den gir nødvendig veiledning om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering (heretter forkortet til RKV) til alle som henvender seg til den. Skolen skriver i oversendt dokumentasjon at Voksenopplæringen på Øvre Romerike har en rådgiver som er tilgjengelig for samtale og informasjon. Det står videre at «lærer for deltakere som ikke har gjennomført grunnskole informerer om grunnskole for voksne». Hjemkommunen til deltakerne har tett dialog med skolen når det gjelder søknader til grunnskolen.

Kommunen viser til «Prosedyre for tildeling av skoleplass for voksne på grunnskolen område» hvor det står under punkt 1.1 at enhetsleder på voksenopplæringen skal «informere i brosjyre/på kommunens nettsider/muntlig/annonse i lokalaviser om målgruppens rettigheter og utdanningsmuligheter». Under punkt 1.2 står det at «rådgiver/avdelingsleder VO/ lærere VO, PPT, NAV, flyktningetjenesten, hjemkommune iht. delegeringsreglement, andre enheter som møter målgruppen skal informere, gi råd og veiledning om tilbudet».

På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen gir veiledning om retten til grunnskoleopplæring.

Alder, ungdomsrett og lovlig opphold

For at kommunen skal kunne vurdere om den voksne har rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1, må det foreligge en søknad fra den voksne (eller dennes verge). Det er ikke fastsatt spesielle krav til søknaden.



Kommunen har oversendt søknader på alle deltakerne i dette tilsynet. Søknadene inneholder personopplysninger, samt informasjon om bl.a. statsborgerskap og språk, ønsket opplæring, tidligere skolegang og arbeidserfaring.

Kommunen skriver i RefLex at de kontrollerer om søkerne er over opplæringspliktig alder. Dette sjekkes opp mot nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og folkeregisteret. Videre undersøker den om søkerne har ungdomsrett til videregående opplæring. Dette blir kontrollert i samtale med rådgiver. Videre svarer kommunen bekreftende på spørsmål i RefLex om de kontrollerer om søkerne har lovlig opphold i Norge. Dette blir sjekket opp mot NIR/folkeregisteret. Det kommer også frem i søknadsskjemaet til kommunen at det må foreligge dokumentasjon på oppholdstillatelse. Kommunen svarer at de vurderer søkere under 18 år som venter svar på asylsøknaden på lik linje med andre søkere, men at kommunen ikke har mottatt mange slike søknader.

Statsforvalteren vurderer at kommunen før vedtak kontrollerer at søkerne er over opplæringspliktig alder, at de ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, og at de har lovlig opphold i Norge.

Trengte grunnskoleopplæring

Det kommer frem i RefLex at kommunen vurderer om en søker trenger grunnskoleopplæring før den konkluderer med om søkeren har rett til dette.

Videre svarer kommunen at den avveier både søkerens eget behov og om søkerens tidligere grunnskoleopplæring var tilfredsstillende når de vurderer om søkeren trenger grunnskoleopplæring.

Det står i kommunens søknadsskjema at den er avhengig av dokumentasjon for å kunne vurdere om søker innfrir vilkårene til grunnskoleopplæring for voksne. Det bes om at det bl.a. sendes ved dokumentasjon på tidligere skolegang dersom dette foreligger.

Ut ifra kommunens svar i RefLex er det uklart for Statsforvalteren om kommunen faktisk vurderer konkret om søkeren trenger/har behov for grunnskoleopplæring. Det er lite informasjon under dette punktet. Vi bemerker også at kommunen bruker begrepet «trenger» på søkere som ikke har vitnemål. Statsforvalterens vurdering er at kommunen ikke kartlegger godt nok for å konkludere om søkeren trenger/har behov for opplæring. For mer informasjon om dette, se punkt 2.2 «Kartlegge opplæringsbehov».

Vi vurderer at kommunen ikke vurderer konkret om søkeren faktisk trenger/har behov for grunnskoleopplæring.

Statsforvalteren ser at kommunen krever at deltaker 1 og deltaker 36 må ha kompetanse i norsk for å ha rett til grunnskoleopplæring. Statsforvalteren understreker at kommunen ikke kan kreve at søkeren må ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1. Grunnskoleopplæringen kan inneholde opplæring i norsk, herunder særskilt språkopplæring i faget norsk, dersom dette er nødvendig for at den voksne skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at den vil ha en ny rutine, som innebærer at det blir skrevet referat fra samtale med søker, og at dette referatet blir lagt i deltagermappen. Dette vil være med å belyse søkerens behov.



Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren vurderer at for at retting av lovbrudd knyttet til kravet om deltakeren trenger grunnskoleopplæring skal være oppfylt, må det foreligge dokumentasjon på at kommunen har foretatt en slik vurdering. Vi vurderer at kommunens redegjørelse ikke er tilstrekkelig for å vise hvordan de faktisk har vurdert søkerens tidligere grunnskolegang eller søkerens eget behov for opplæring. Kommunen skriver at den skal lage en ny rutine, men i kommunens tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport kommer det ikke frem hva det er kommunen sjekker eller hva de spør søker om for å kunne vurdere behovet for grunnskoleopplæring. Det foreligger ikke noe skriftlig som viser hvordan kommunen nå skal dokumentere dette behovet.

Vi *fastholder* på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport som gjelder at kommunen ikke kontrollerer om søkerne trenger grunnskoleopplæring.

2.1.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder kravene til å veilede om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å kontrollere om søkerne er over opplæringspliktig alder, at de ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, og at de har lovlig opphold i Norge.

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å kontrollere om søkerne trenger grunnskoleopplæring.

2.2 Kartlegge opplæringsbehov

2.2.1 Rettslige krav

Innhente informasjon for å tilpasse tilbudet til den voksnes behov

Alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring, har rett til rådgiving for å kartlegge hva slags opplæring de har behov for (jf. opplæringsloven § 4A-8). Realkompetansevurderingen kan være en del av kartleggingen. Kartleggingen må avdekke hvilke mål og kompetanse den enkelte ønsker å oppnå, for eksempel om målet er grunnskolevitnemål for voksne eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Kartleggingen bør også avdekke om den voksne har behov for spesialundervisning eller særskilt språkopplæring dersom dette kan avklares før opplæringen tar til. Når kartleggingen avdekker behov for spesialundervisning, skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering av hvilket opplæringstilbud som kommunen skal gi. Målet med rådgivningen og kartleggingen skal være å finne ut hvilket tilbud som passer ut fra søkerens ønsker og behov, livssituasjon og kompetanse.

Retten til opplæring omfatter til vanlig de fagene den voksne trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. De fagene man trenger for å få vitnemål er norsk, engelsk, matematikk samt to av fagene matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE), jf. forskrift til opplæringsloven § 4-29. Det er likevel ikke et krav at den voksne må sikte mot vitnemål dersom vedkommende ikke ønsker dette selv. Voksne kan, i tillegg til å ha rett på opplæring i fag eller deler av et fag, også ha rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter. De fem grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet er å kunne lese, regne, uttrykke seg skriftlig, uttrykke seg muntlig og å kunne bruke digitale verktøy.

Opplæringen skal være tilpasset den voksnes situasjon, jf. opplæringsloven § 4A-1 første ledd siste punktum og § 4A-12. Tilbudets tidsmessige omfang må tilpasses den enkeltes behov for



opplæring. Dette innebærer at opplæringen tilbys til forskjellige tidspunkter, for eksempel både på dagtid og kveldstid eller i en kombinasjon av disse to. Opplæringen skal også tilrettelegges slik at den for eksempel gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig.

2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kartlegge behov

Statsforvalteren har fått eksempler på at kommunen gjennomfører inntakssamtaler og kartlegging i norsk, matematikk og engelsk. Det er ikke gjennomført kartlegging i naturfag og samfunnsfag for noen av deltakerne vi har fått dokumenter på. I dokumentene til deltaker nr. 39, står det at det skal gjennomføres kartlegging i alle fem fag, selv om det bare er søkt om opplæring i engelsk. Noen av deltakerne har oppgitt at de har flere år med grunnskole fra hjemlandet og noen har vitnemål som det anbefales at oversettes. For deltaker nr. 20 står det at vitnemålet for 12 års skolegang bør oversettes for å vurdere om det er fag hen ikke trenger opplæring i på grunnskolenivå. I anbefalingen for deltakeren etter kartlegging står det «Opplæring i enkeltemner er lettere å kombinere med jobb». Vi har ikke mottatt noen oversatte vitnemål. I dette tilfellet kunne kommunen foretatt en realkompetansevurdering (RKV) av vedkommende. Dette enten for å avdekke om vedkommende trenger grunnskoleopplæring eller for å kunne gi vedkommende et opplæringsløp som var tilpasset de fag vedkommende ikke fikk godkjent hele eller deler av i RKV. På den måten kunne en eventuell anbefaling om å ta enkeltemner bli mer tilpasset livssituasjonen til vedkommende.

I kommunens «Prosedyre for realkompetansevurdering av voksne på grunnskolens område» står det i punkt 2.1 at «Det skal avklares om det er formålstjenlig å gjennomføre en realkompetansevurdering.» I det nevnte tilfellet der søkeren har 12 års skolegang fra tidligere, kunne dette etter Statsforvalterens vurdering vært formålstjenlig. Hovedtanken bak RKV er at den voksne ikke skal måtte følge opplæring i fag der den voksne allerede har tilfredsstillende kompetanse. Se punkt 2.4 i rapporten.

Vi minner om at det ikke bare er når søkeren selv ber om RKV at den skal gjennomføres, men at RKV også kan gjennomføres som en del av kartleggingen.

Statsforvalteren ser av dokumentasjonen at alle deltakere med unntak av tre har fått vedtak på deltakelse i fem fag i et treårig eksamensrettet opplæringsløp. To deltakere har fått vedtak om ett år i forberedende grunnskole før de begynner i eksamensrettet opplæring, tilsvarende totalt et fireårig eksamensrettet løp. En deltaker søkte kun om et fag, engelsk, og fikk vedtak om et treårig eksamensrettet løp. Vi ser at alle deltakerne vi har fått dokumentasjon på skal i et treårig eksamensrettet løp. Ved å ha en mer nyansert kartlegging, og en eventuell RKV, er det vår vurdering at deltakerne kunne fått et mer tilpasset løp både i innhold og omfang.

Statsforvalteren minner om at det ikke er et krav at den voksne må sikte mot eksamensrettet opplæring dersom vedkommende ikke ønsker dette selv. Voksne kan, i tillegg til å ha rett på opplæring i fag eller deler av et fag, også ha rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter som er å kunne lese, regne, uttrykke seg skriftlig, uttrykke seg muntlig og å kunne bruke digitale verktøy.

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke kartlegger tilstrekkelig hva slags opplæring søkerne har behov for.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at skolen frem til nå har kartlagt primærfagene engelsk, norsk og matematikk. Skolen tar til etterretning og kartlegger deltakeren i alle fag og ferdigheter.



Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi kan ikke se av vedlagte dokumenter at kommunen nå kartlegger søkere i alle fag. Vedlagte dokument «Resultat av kartleggingstest til grunnskole eller RKV» viser at kommunen fortsatt kartlegger søkere i tre fag; norsk, engelsk og matematikk. Det framkommer heller ikke av dokumentasjonen at kommunen kartlegger alle ferdigheter. Vi antar at dette også gjelder *bruke digitale verktøy*.

Vi *fastholder* på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport som gjelder at kommunen ikke kartlegger tilstrekkelig hva slags opplæring søkerne har behov for.

Særskilt språkopplæring

Målet med særskilt språkopplæring er at andrespråkelevne skal kunne delta faglig og sosialt, både i opplæringen, skolehverdagen og samfunnet. For å få til dette må de tilegne seg et bredt sett av språklige ferdigheter, utvikle gode språklæringsstrategier og bli i stand til å reflektere over språk og språkbruk. Statsforvalteren gjør oppmerksom på at Udir har utarbeidet et digitalt kartleggingsverktøy for å finne ut av hva slags norskopplæring søker trenger.

Kommunen svarer i RefLex at skolen har et forsterket tilbud og tilbyr seks timer i norsk, engelsk og matematikk, fem timer i samfunnsfag og fire timer i naturfag per uke. Statsforvalteren ønsket å få beskrevet hva et «forsterket tilbud» innebar for den enkelte, og ba kommunen utdype dette. Kommunen svarer i e-post av 09.09.2021: «Gjennom et redusert fagtilbud gir vi økt timeantall i fellesfag med fokus på matematikk, norsk, engelsk, samfunnsfag og naturfag. Vi har flere timer norsk enn en ordinær grunnskole. Vi opplever dette som et forsterket tilbud.»

Vi har ikke fått tilsendt noe øvrig dokumentasjon på hvordan kommunen kartlegger og vurderer behovet for særskilt språkopplæring. Kommunen skriver at de har flere timer norsk enn i ordinær grunnskole, og vi har fått oppgitt at dette er seks timer i uka.

Etter Statsforvalterens vurdering må kommunen gjøre en kartlegging av den enkelte søker for å kartlegge hvilket språklig nivå den enkelte har. Det må gjøres en individuell kartlegging av den enkeltes behov for særskilt norskopplæring. Da særskilt språkopplæring er en individuell rettighet, skal det for søkere som har behov for særskilt språkopplæring, fremgå av enkeltvedtaket om vedkommende får innvilget dette. Se punkt 2.3.2. Hvis kartleggingen viser at eleven har tilstrekkelige norskerferdigheter til å følge ordinær opplæring, skal det også fattes enkeltvedtak om at eleven ikke har rett til særskilt språkopplæring. Dersom kartleggingen konkluderer med at eleven har rett til særskilt språkopplæring, skal det fattes et enkeltvedtak om hva som vil tilbys. Det skal også fattes et enkeltvedtak når den særskilte språkopplæringen opphører.¹

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke kartlegger om søkeren har behov for særskilt språkopplæring.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at særskilt språkopplæring vil bli vektlagt som en del av kartleggingen. Dersom det viser seg ut fra kartlegging at søkeren trenger særskilt språkopplæring, vil læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter brukes. Dette vil komme frem i vedtaket. Læreplanen i grunnleggende norsk vil bli brukt inntil vedkommende har tilstrekkelige ferdigheter i norsk og kan følge den ordinære læreplanen i norsk. Når vedkommende går over til ordinær læreplan blir det fattet et nytt vedtak.

¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetspraklige/sarskilt-sprakopplaring/4-Fatt-enkeltvedtak/>



Ved behov i kartleggingen vil det bli brukt tolk.

Kommunen har lagt ved «Mal for vedtak om grunnskoleopplæring». Kommunen skriver at søknaden som ligger vedlagt ikke inneholder punktet om språkopplæring. Punktet om språkopplæring er tatt med i malen til vedtaket og vil bli en del av kartlegging og vedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

I dokumentet «Resultat av kartleggingstest til grunnskole eller RKV» står det ikke noe om søker er kartlagt i forhold til behovet for særskilt språkopplæring. Søker er kartlagt i norsk og har fått tilbud om å begynne i laveste trinn i grunnskoleopplæringen, GF. Kommunen har selv skrevet at det ved behov i kartleggingen vil bli brukt tolk. Vi kan imidlertid ikke se at det har vært brukt tolk i denne kartleggingen, selv om man utfra det som står av opplysninger kunne anta at det i dette tilfellet ville vært behov for det.

Vi kan ikke se av vedlagte dokumenter at kommunen nå kartlegger søkeres behov for særskilt språkopplæring.

Vi *fastholder* på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport som gjelder at kommunen ikke kartlegger om søkeren har behov for særskilt språkopplæring.

Tilpasset søkers situasjon

Kommunen svarer ja på spørsmål om de tilpasser tilbudet til søkers situasjon. Statsforvalteren ser som tidligere nevnt at alle deltakere med unntak av tre har fått vedtak på deltakelse i fem fag i et treårig eksamensrettet opplæringsløp. To deltakere har fått vedtak om ett år i forberedende grunnskole før de begynner i eksamensrettet opplæring, tilsvarende totalt et fireårig eksamensrettet løp. En deltaker søkte kun om et fag, engelsk, og fikk vedtak om et treårig eksamensrettet løp.

Flere av deltakerne har hatt grunnskoleopplæring i hjemlandet. For å kunne tilpasse opplæringen til den enkelte deltaker ut fra livssituasjon, kompetanse og nivå, bør det tilstrebes å kartlegge mer nyansert, slik at opplæringstilbudet tilpasses søkers situasjon. Ved å ha en mer nyansert kartlegging, og en eventuell RKV, er det vår vurdering at deltakerne kunne fått en mer tilpasset opplæring både i innhold og omfang.

Dette innebærer at opplæringen tilbys til forskjellige tidspunkter, for eksempel både på dagtid og kveldstid eller i en kombinasjon av disse to. Opplæringen skal også tilrettelegges slik at den gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig.

For Statsforvalteren ser det ut som om deltakerne får samme opplæringstilbud uavhengig av tidligere kompetanse og kartlegging. Etter vår samlede vurdering tilpasses ikke opplæringstilbudet tilstrekkelig til søkerens situasjon.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at et av tiltakene skolen har gjort for å tilpasse opplæringstilbudet den voksnes situasjon, er å parallellegge fag for å tilpasse nivå for deltakere. Skolen har vurdert engelsk på kveldstid, men det har ikke vært mange søkere til dette.

Videre har nettundervisning vært oppe som en mulighet for å tilpasse den voksnes situasjon og behov. Deltakeren må da ha digital kompetanse for å gjennomføre dette. Skolen har ikke brukt et slikt tiltak.



Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi kan ikke se å ha mottatt dokumenter som viser at kommunen nå parallellegger fag for å tilpasse nivå for deltakere. Vi har ikke fått beskrevet om kommunen parallellegger ett, flere eller alle fag og hvilke grupper eller klasser dette gjelder.

Når det gjelder tilbud om engelsk på kveldstid, og at det ifølge kommunen ikke har vært mange nok søkere, står det følgende i rundskriv Udir-3-2012 om tilpasning på grunnlag av den voksnes livssituasjon: *«Den voksnes opplæringstilbud bør tilpasses den voksnes livssituasjon. Opplæringstilbudet bør organiseres slik at den voksne har muligheter til å gjennomføre det, og slik at opplæringen kan kombineres med for eksempel omsorgsoppgaver. I Ot. prp. nr. 44 (1999-2000) i merknaden til oppl. § 4A-1 sies det blant annet at det kan være nødvendig å legge opplæringen til kveldstid for at den voksne skal kunne delta.»*

Udir har i samme rundskriv uttalt følgende om grensene for tilpasning *«Når kommunen skal avgjøre hvor omfattende tilpasningen av opplæringstilbudet skal være, må kommunen vurdere om tilbudet er slik at den voksne har muligheten til å nå de opplæringsmålene som er realistiske for vedkommende. Komprimering kan i noen tilfeller umuliggjøre dette. Videre må det også ses hen til hva den voksne med rimelighet kan kreve av kommunen. Kommunens ansvar er å gi den voksne et opplæringstilbud som hun eller han får et forsvarlig utbytte av.*

Dette innebærer at økonomiske hensyn til en viss grad kan trekkes inn i vurderingen når kommunen kan godtgjøre at opplæringstilbudet er tilpasset den voksnes behov og vil gi et tilfredsstillende utbytte. Den voksne kan ikke kreve mer enn et forsvarlig utbytte. Kommunen må derfor vurdere konkret om opplæringstilbudet er forsvarlig, og om det har en slik lengde og omfang at den voksne kan nå realistiske opplæringsmål»

Kunnskapsdepartementet har i brev til Udir av 16.9.2011 også uttalt dette om tilpasningen: *Selv om det følger av loven at opplæringen skal tilpasses den voksnes situasjon, er det etter departementets syn likevel ikke rimelig at dette tolkes så strengt at man er avskåret fra å tilby visse standardiserte opplegg/kurs som er tilpasset behovet til en større gruppe voksne. Forutsetningen må imidlertid være at dette ivaretar den enkelte voksnes behov i tilstrekkelig grad (dette gjelder både opplæringens innhold og organisering).*

Videre skriver kommunen, som nevnt, at nettundervisning har vært vurdert som en mulighet for å tilpasse den voksnes situasjon og behov, og at deltakeren må ha digital kompetanse for å gjennomføre dette. Statsforvalteren vil i den forbindelse minne om at digitale ferdigheter skal være en del av opplæringstilbudet som tilbys og dette kan gis i forkant og som en del av opplæringen. I rundskriv Udir-3-2012 står det følgende: *«Rettighetene til voksne i opplæringsloven kap. 4A, er koblet til det enhver tid gjeldende læreplanverket. I det gjeldende læreplanverket inngår de fem grunnleggende ferdighetene som et sentralt element. Disse er et uttrykk for samfunnets oppfatning av hva som er viktige redskap for at den enkelte skal kunne klare seg i livet, både under utdanning, i arbeidslivet og på annen måte. Dette innebærer at dersom den voksne trenger opplæring i én eller flere av de grunnleggende ferdighetene, vil vedkommende innenfor rammen av læreplanene for de fem fagene som ellers må til for å få vitnemål for voksne ha rett til opplæring i den eller disse ferdighetene. Dette innebærer at det den voksne trenger opplæring i, ikke nødvendigvis må være opplæring i hele fag, men også kan være opplæring i en av de fem grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, det vil si lese, skrive, regne, uttrykke seg muntlig og bruke digitale verktøy.»*

Om behovet for opplæring i den grunnleggende ferdigheten å bruke digitale verktøy står det videre i rundskrivet hvordan dette skal forstås:



«En særlig utfordring knytter seg til den grunnleggende ferdigheten å kunne bruke digitale verktøy. Dette fordi IKT ikke er et eget fag, men er integrert i læreplanene/kompetansemålene for det enkelte fag. I vurderingen av om voksne med rett etter § 4A-1 ved behov kan kreve opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter, er det etter departementets syn naturlig å ta utgangspunkt i opplæringslovens formålsbestemmelse i § 1-1, hvor det slås fast at opplæringen skal «(...) utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.» I lys av samfunnsutviklingen — hvor evnen til å bruke digitale verktøy etter hvert er blitt nødvendig for å klare seg under utdanning, i arbeids-, samfunns- og dagligliv — vil opplæring i digitale ferdigheter naturlig falle inn under dette formålet. Departementet forstår etter dette loven slik at voksne med rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 kan kreve opplæring i digitale ferdigheter når behovet er knyttet til dette, med utgangspunkt i kompetansemålene for de digitale ferdighetene i læreplanene for de fem fagene som voksne må ha sluttvurdering i for å få vitnemål, men likevel tilpasset den voksnes behov.»

Vi vurderer på bakgrunn av dette at det ikke er sannsynliggjort at Ullensaker kommune tilpasser opplæringstilbudet tilstrekkelig til søkerens situasjon og behov.

Vi fastholder derfor vår konklusjon i foreløpig rapport som gjelder at opplæringstilbudet ikke tilpasses tilstrekkelig til søkerens situasjon og behov.

2.2.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å innhente tilstrekkelig informasjon for å kartlegge hva slags opplæring søkerne har behov for, og for å kartlegge søkerens behov for særskilt språkopplæring.

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes situasjon og behov.

2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

2.3.1 Rettslige krav

Fatte vedtak som konkluderer, angir tilbudet og kan gi et forsvarlig utbytte

Kommunen må behandle søknadene fortløpende. Kommunen kan ikke samle opp søknader og gjennomføre en vurdering av søknadene bare én gang i året. Dersom behandlingen av søknaden tar mer enn en måned, må søkeren få et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11a.

Alle søkere skal motta et individualisert, skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med om søkeren har rett eller ikke rett til grunnskoleopplæring, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 24 og 25. Dersom den voksne er vurdert til å ha behov for og rett til spesialundervisning, skal kommunen treffe eget enkeltvedtak om dette. Kommunen kan velge å samle enkeltvedtaket om grunnskoleopplæring, og enkeltvedtak om spesialundervisning i samme dokument.

Når konklusjonen er at søkeren har rett til grunnskoleopplæring, må vedtaket angi hvilket tilbud den voksne skal få. Vedtaket skal opplyse om innholdet i opplæringen, og det skal redegjøre for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen skal omfatte. Det kan være grunnleggende ferdigheter slik de fremgår av læreplanene i Kunnskapsløftet, eller spesialundervisning for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Dersom den voksne skal ha spesialundervisning, må også de faglige målene for denne opplæringen gå frem av vedtaket om spesialundervisning.



Vedtaket skal også tydelig opplyse om organiseringen og omfanget av opplæringen. Dette kan for eksempel være om opplæringen skal skje på en skole eller organiseres som fjernundervisning, tidspunkt på dagen, ukedager, timer i uken med mere.

Dersom den voksne er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring, skal dette komme frem i vedtaket. Tilpasning gjennom særskilt språkopplæring følger av den voksnes rett til å få et tilbud tilpasset sitt behov, jf. oppl. § 4A-1.

Kartleggingen og rådgivningen knyttet til den enkelte søkeren skal danne grunnlaget for å tilpasse opplæringen til den voksnes behov, jf. opplæringsloven § 4A-8, og § 4A-12. Det vedtaket angir skal være opplæringsens innhold, organisering og omfang, og må gjenspeile en slik tilpasning.

Kommunen kan avveie egen ressursbruk opp mot optimal tilpasning til den voksnes behov, så sant det kan gi den voksne et forsvarlig utbytte av opplæringen. Forsvarlig utbytte betyr at den voksne kan nå målene som er satt for opplæringen. Kommunen må for eksempel tilby de fagene som den voksne trenger for å få vitnemål, dersom dette er målet for opplæringen.

2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Vedtak uten ugrunnet opphold

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om enkeltvedtak fattes uten ugrunnet opphold. Kommunen skriver videre at skolen fatter vedtak uten ugrunnet opphold, men at dette tar for lang tid på grunn av stor saksmengde.

I de sakene som Statsforvalteren har mottatt er det i åtte av ti tilfeller fattet vedtak mer enn en måned etter at søknaden hadde innkommet.

I tilfeller hvor det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares har kommunen en plikt til å gi foreløpig svar. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse etter forvaltningsloven ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Dette følger av forvaltningsloven § 11a første og annet ledd.

Etter det Statsforvalteren kan se har kommunen sendt en bekreftelse på at de har mottatt søknaden, og innkalt deltagerne til kartlegging. Etter Statsforvalterens vurdering kan det anses å være et foreløpig svar.

I ett tilfelle har det imidlertid gått over to måneder fra søknaden kom inn til søkeren ble kalt inn til samtale, og ved ett tilfelle har det gått mer enn fem måneder fra søknaden kom inn til innkallingen til kartleggingssamtale.

Videre har det i fire tilfeller gått mer enn to måneder fra søkeren ble kartlagt til vedtaket ble fattet. I to tilfeller har det gått rundt en måned fra kartleggingen ble gjennomført frem til vedtaket ble fattet.

Når det gjelder vedtak om RKV har kommunen i ett av tilfellene kommunisert med søkeren rundt en uke etter søknad, og fattet vedtak to uker etter at RKV er gjennomført. I et annet tilfelle har kommunen kommunisert med søkeren en måned etter søknad, men først fattet vedtak fire måneder etter gjennomføringen av realkompetansevurderingen. I det siste tilfellet har kommunen kommunisert med søkeren to uker etter bestilling av RKV, men først fattet vedtak om RKV to måneder etter at RKV er påbegynt.



Når det gjelder sakene om ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne er det i ett av tilfellene ikke fattet vedtak. Når det gjelder de tre vedtakene som er fattet er ett av vedtakene fattet to måneder etter søknad. To av vedtakene er fattet tre måneder etter søknad. I det ene av disse tilfellene har det gått to måneder fra søknaden kom inn til kommunen, frem til kommunen kommuniserer med søkeren, og i det andre tilfellet tar det to måneder fra kartleggingen blir utført frem til vedtaket bli fattet.

Statsforvalteren ser at kommunen har fattet de fleste av vedtakene om rett til opplæring før skolestart. Vi ser også eksempler på at deltageren har fått nærmere informasjon om tid og sted for opplæringen nærmere skolestart. Denne informasjonen kunne imidlertid vært tatt inn i vedtaket, da det er vedtaket som gir søkeren rett til å gå på skole, og som gir vedkommende rett til å klage.

Det er viktig at den voksne får så mye informasjon om skoletilbudet som mulig, før oppstart. Statsforvalteren ser videre at kommunen i flere av sakene har fattet vedtak uten ugrunnet opphold. Etter Statsforvalterens vurdering er det imidlertid et flertall av sakene der det enten har gått lang tid fra søknaden til kommunen har kommunisert med søkeren, eller fra kartleggingen er utført og frem til vedtak er fattet.

Etter Statsforvalterens vurdering er det viktig at vedtaket blir fattet så raskt som mulig etter søknad, slik at den voksne vet hva den har rett til, og ikke mister motivasjon til å ta opplæring.

Dersom situasjonen endrer seg for den voksne etter søknad, er det bedre at kommunen fatter flere vedtak, enn at vedtaket bli fattet sent.

På bakgrunn av ovenstående vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har fattet vedtak uten ugrunnet opphold, og innen rimelig tid.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at de har forsterket saksbehandlingen, slik at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold. Kommunen har videre sendt inn et eksempel der søknad om grunnskoleopplæring for voksne er datert den 12.11.2021 og kommunen har fattet vedtak den 13.12.2021.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

På bakgrunn av dokumentasjonen fra kommunen legger Statsforvalteren til grunn at kommunen fatter vedtak uten ugrunnet opphold, og at kommunen sender foreløpig svar dersom det går mer enn fire uker fra søknad til det fattes vedtak.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at det er sannsynliggjort at kommunens fremtidige enkeltvedtak blir fattet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak i rimelig tid, uten ugrunnet opphold.

Statsforvalteren vil imidlertid minne om at det er vedtaket som gir søkeren rett til å gå på skole, og som gir vedkommende rett til å klage. Det er derfor viktig at vedtaket blir sendt så raskt som mulig etter søknad, slik at den voksne vet hva den har rett til, og ikke mister motivasjon til å ta opplæring. Statsforvalteren minner også om at det er viktig å fatte vedtak i god tid før skolestart, slik at den voksne får så mye informasjon om skoletilbudet som mulig, før oppstart. Dersom situasjonen endrer seg for den voksne etter søknad, er det bedre at kommunen fatter flere vedtak, enn at søkeren får vedtak etter skolestart.

Vedtak for de som ikke har rett

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om de fatter skriftlige enkeltvedtak om avslag når de vurderer at søkeren ikke har rett.



I en av sakene Statsforvalteren har mottatt er det ikke fattet et gyldig vedtak, men skrevet et brev.

Statsforvalteren har likevel mottatt tre enkeltvedtak som slår fast at søkeren ikke har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Statsforvalteren legger på bakgrunn av dette til grunn at kommunen fatter enkeltvedtak, dersom en søker ikke har hatt rett til voksenopplæring.

Skriftlig enkeltvedtak

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om de fatter skriftlige enkeltvedtak når de vurderer at en søker har rett til grunnskoleopplæring.

Statsforvalteren har mottatt tolv enkeltvedtak om grunnskoleopplæring for voksne.

På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen fatter skriftlige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne.

Enkeltvedtak med konklusjon om rett

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om enkeltvedtaket inneholder en tydelig konklusjon om at søkeren har rett til grunnskoleopplæring.

I vedtakene står det at deltageren tilbys grunnskoleopplæring og de fagene det tilbys opplæring i. Videre er retten til grunnskoleopplæring for voksne som følger av § 4A-1 sitert.

Etter Statsforvalterens vurdering kunne formuleringene vært tydeligere, men vi har likevel kommet frem til at kommunens vedtak konkluderer med at søkerne har rett til grunnskoleopplæring.

Innhold i opplæringen

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om enkeltvedtaket inneholder informasjon om hva innholdet i opplæringen skal være.

I vedtakene fremgår det hvilke fag og hvilket nivå den voksne skal ha opplæring i eller om den voksne skal ha opplæring i grunnleggende ferdigheter. Statsforvalteren har sett eksempler på der fagene tilpasses etter hvilket behov søkeren har. I en del tilfeller kan det imidlertid se ut til at vedtakene er standardiserte og lite konkrete.

Som tidligere nevnt skal det i vedtaket redegjøres for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen skal omfatte.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til ny mal for vedtak. Kommunen har også lagt ved et ferdigutfyllt vedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

I den nye malen er det felt der det kan fylles i hvilket nivå den voksne skal ha opplæring i, og hvilke fag. Kommunen har videre lagt ved et eksempel på vedtak som viser at kommunen endrer opplysningene i malen utfra hvilket nivå deltageren skal være på og hvilke fag deltageren skal ha.

Kommunen har også under punktet «Vurdering» skrevet noe om resultatet på kartleggingen.



Vi vurderer på bakgrunn av dette at det er sannsynliggjort at kommunens fremtidige enkeltvedtak er konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om innholdet i den enkelte voksnes opplæring.

Organisering

Kommunen svarer i RefLex bekreftende på spørsmål om vedtaket informerer om hvilken organisering opplæringen skal ha. De skriver videre at det står oppført hvilket fag og hvor mange timer i uka totalt undervisningen er.

I alle vedtakene står det at opplæringen vil foregå i gruppe på dagtid. Vi savner imidlertid opplysninger om for eksempel over hvor mange dager i uka opplæringen skal gis og tidspunkt på dagen. Dette gjelder særlig for de deltagerne som bare skal ta enkeltfag. Videre står det ikke hvor opplæringen skal foregå.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder organiseringen av opplæringen.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til ny mal for vedtak. Kommunen har også lagt ved et ferdigutfylt vedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

I den nye malen er det nevnt hvor opplæringen skal foregå, hvilke dager i uken og hvilket tidspunkt det skal være opplæring. Det står også at opplæringen skal være på dagtid.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at det er sannsynliggjort at kommunens fremtidige enkeltvedtak er konkrete nok når det gjelder organiseringen av opplæringen dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om organiseringen av den enkelte voksnes opplæring.

Omfang

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om vedtaket inneholder informasjon om hvilket omfang opplæringen skal ha.

I vedtakene fremgår antall timer opplæringen totalt skal være.

Statsforvalteren bemerker at kommunen skal angi hvilket omfang opplæringen skal ha i enkeltvedtaket i form av antall timer i hvert fag. Den voksne må gjennom vedtakene få tilstrekkelig informasjon om hva vedtaket faktisk gir rett til med tanke på opplæringstilbudets omfang i fagene.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder omfanget av opplæringen.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til ny mal for vedtak. Kommunen har også lagt ved et ferdigutfylt vedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

I den nye malen er det felt der det skal fylles ut hvor mange timer den voksne skal ha i hvert enkelt fag. I vedtaket er det fylt ut hvilke fag den voksne skal ha opplæring i og hvor mange timer den voksne skal ha i hvert enkelt fag.



Vi vurderer på bakgrunn av dette at det er sannsynliggjort at kommunens fremtidige enkeltvedtak er konkrete nok når det gjelder omfanget av opplæringen dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om omfanget av den enkelte voksnes opplæring.

Særskilt språkopplæring i vedtak

Kommunen svarer nei på spørsmålet i RefLex om det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. Kommunen skriver at skolen har et forsterket tilbud i fem fag. Utover det har de ingen særskilt språkopplæring til deltakerne. Som nevnt svarer kommunen i e-post av den 09.09.2021 at de gjennom et redusert fagtilbud gir økt timeantall i fellesfag med fokus på matematikk, norsk, engelsk, samfunnsfag og naturfag. De har flere timer norsk enn en ordinær grunnskole. De opplever dette som et forsterket tilbud.

Statsforvalteren bemerker at voksne med annet morsmål enn norsk har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at den voksne skal kunne få forsvarlig opplæring. Dette er en individuell rettighet for den enkelte søker. Det skal fremgå av vedtaket om den enkelte deltakeren er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring eller ikke.

Etter det Statsforvalteren kan se fremgår det ikke av vedtakene om deltageren har rett til/ikke har rett til særskilt språkopplæring.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder retten til særskilt språkopplæring.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til ny mal om vedtak. Kommunen har også lagt ved et ferdigutfylt vedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

I malen for vedtaket står det særskilt opplæring x timer. I vedtaket som kommunen har lagt ved fremgår det ikke om det er kartlagt om den voksne har behov for særskilt språkopplæring eller ikke. Det er heller ikke nevnt i vedtaket om den voksne har rett til særskilt språkopplæringen eller ikke. I den forbindelse minner Statsforvalteren om at det skal fremgå av vedtaket om den enkelte voksne er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring eller ikke. Videre følger det av Udires hjemmeside hvilke opplysninger som skal være i et vedtak om rett eller ikke rett til særskilt språkopplæring, som kan tilpasses de kravene som gjelder for voksne. Se mer på Udires hjemmeside.²

Vi *fastholder* på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport som gjelder at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder retten til særskilt språkopplæring.

Opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov

Kommunen svarer nei på spørsmålet i RefLex om vedtaket inneholder et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Kommunen skriver at de kun har opplæring på dagtid, men at skolen har hatt søkere for kveldsundervisning.

Som nevnt tidligere skal kartleggingen og rådgivningen knyttet til den enkelte søkeren danne grunnlaget for å tilpasse opplæringen til den voksnes behov, jf. opplæringsloven § 4A-8. Det vedtaket angir skal være opplæringsens innhold, organisering og omfang, og må gjenspeile en slik tilpasning.

² <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/enkeltvedtak/>



Statsforvalteren ser av kommunens dokumentasjon eksempler på at kommunen har vurdert hvilket behov for opplæring den enkelte voksne har. Statsforvalteren har videre sett eksempler på at det er tatt hensyn til den enkeltes behov ved at det tilbys opplæring i begrensede fag ut fra det den voksne ønsker. Det er imidlertid også eksempel på at den voksne tilbys opplæring i alle fag, til tross for at den voksne i utgangspunktet bare ønsket opplæring i noen av fagene. Det er videre eksempel på at den voksne ønsker at opplæringen skal tilpasses familiesituasjonen.

I vedtakene er det vist til § 4A-1 første ledd. Under «saksopplysninger» er det vist til oppl. § 4A-1, der det står at opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Etter det Statsforvalteren kan se fremgår det imidlertid ikke en konkret vurdering av den voksnes behov i vedtakene.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til ny mal for vedtak. Kommunen har også lagt ved et ferdigutfyllt vedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Som tidligere nevnt har kommunen skrevet at den vil legge fag parallelt, har vurdert engelsk på kveldstid og nettundervisning for å tilpasse opplæringen til den voksnes situasjon. I kommunens nye mal finnes det et punkt «Vurdering». Statsforvalteren ser av det nye vedtaket kommunen har lagt ved at den under punktet «Vurdering» har beskrevet den voksnes situasjon. Etter Statsforvalterens vurdering fremgår det imidlertid ingen opplysninger om hvordan kommunen skal tilpasse opplæringen til den voksnes livssituasjon og behov.

Vi *fastholder* på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport som gjelder at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

2.3.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak uten ugrunnet opphold.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak som er konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen, organisering og omfang

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte vedtak som er konkrete nok når det gjelder særskilt språkopplæring og om hvordan opplæringstilbudet er tilpasset den voksnes behov.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak for de som ikke har rett til grunnskoleopplæring og å fatte vedtak med konklusjon om rett til opplæring.

2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse

2.4.1 Rettslige krav

Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på en forsvarlig måte

Den som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, har også rett til å bli realkompetansevurdert. Dette må ses i sammenheng med den voksnes rett til rådgivning etter § 4A-8. I rådgivningen skal



det kartlegges hvilken opplæring den voksne har behov for. Realkompetansevurdering er nærmere regulert i forskriften §§ 4-6 og 4-11.

Realkompetansevurdering for voksne skjer i to trinn. Det første er en overordnet vurdering av hva den enkelte kan. Det andre er å vurdere kompetansen i konkrete fag og mot kompetansemål for å vurdere om opplæringsløpet kan avkortes.

Hvordan realkompetansevurderingen skal gjennomføres, kan avhenge av både nivå og om hensikten er sluttvurdering eller innplassering. For innplassering på grunnskolenivå kan realkompetansevurderingen være en type kartlegging eller testing for å finne ut hvilken kompetanse søkeren har i de ulike fagene eller ferdighetene, og ikke nødvendigvis en fullstendig realkompetansevurdering slik som når vurderingen skal danne grunnlag for dokumentasjon på sluttkompetanse.

Realkompetansevurdering er av stor betydning for å oppfylle den voksnes lovfestede rett til et tilpasset opplæringstilbud. Hovedtanken bak realkompetansevurderingen er at den voksne ikke skal måtte følge opplæring i fag der den voksne allerede har tilfredsstillende kompetanse.

Kommunen kan ikke ha søknadsfrister for realkompetansevurdering, men må uten ugrunnet opphold gjennomføre vurderingen for alle søkere som ønsker det. Dersom kommunen bruker mer enn en måned på å behandle søknaden, må søkeren få et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11a.

For å opplyse saken på en forsvarlig måte jf. forvaltningsloven § 17, må kommunen først sørge for å kartlegge utdanning, kompetanse fra annen opplæring og kompetanse fra arbeid og fritid. Den voksnes samlede kompetanse kan slik deles i formell, ikke-formell og uformell kompetanse. Den samlede kompetansen ses opp mot målene i læreplanene for fag for å vurdere om den voksnes kompetanse er likeverdig med disse målene, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-3. Realkompetansevurderingen skal konkludere med om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag.

Fatte vedtak om realkompetansevurdering og utstedte kompetansebevis

Kommunen har ansvar for at den voksne får dokumentert opplæringen som er gjennomført, jf. 4A-4 tredje ledd i opplæringsloven. Kapittel 4 i forskrift til opplæringsloven stiller krav om hvordan vurdering og dokumentasjon skal gjennomføres.

Dersom den voksne har blitt realkompetansevurdert, skal resultatet av vurderingen enten inngå i vedtaket om innholdet i opplæringen eller i et eget vedtak. Alle som har fått godkjent realkompetanse, skal i tillegg få et eget kompetansebevis. Vedtaket må angi hvilken kompetanse som er godkjent, eller vise til et vedlagt kompetansebevis. Også de som ikke får godkjent fag eller deler av fag i vurderingen, skal ha et vedtak som opplyser om dette.

2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger

Gjennomføre realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring dersom søkeren ønsker det.

Ullensaker kommune informerer om RKV på sin hjemmeside. Både informasjon og søknadsskjema finnes både på norsk og på engelsk. Vi har mottatt «Prosedyre for realkompetansevurdering av voksne på grunnskolenes område». Prosedyren beskriver gjennomføring, ansvar og myndighet fra mottatt søknad om RKV til registrering og arkivering. Vi har mottatt tre eksempler på gjennomført



RKV. Dokumentasjonen vi har fått viser at kommunen har mottatt og behandlet søknad om RKV samt hatt samtaler og testing med søkerne.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring dersom søkeren ønsker det.

Gjennomføre realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold

I alle eksemplene vi har fått tilsendt går det fra to til fem måneder fra søknad til RKV blir gjennomført. I eksempelet der det tok fem måneder, var søknaden mottatt 28. mai og RKV ble gjennomført i august/september. Vi anser at det i dette tilfellet er rimelig at det på grunn av sommerferie tar noe tid før RKV gjennomføres.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold.

Gjennomføre realkompetansevurdering ved å kartlegge den formelle, ikke-formelle og uformelle kompetanse

Vi har mottatt tre eksempler på kandidater som har gjennomført RKV. Kandidatene har gjennomført egenvurdering i fagene, har hatt samtale og testing. Gjennom samtalene og testingen har faglærerne vurdert kandidatens helhetlige kompetanse der erfaring fra arbeidslivet har blitt trukket inn i vurderingen i fagene. Eksempelvis har kandidatene fortalt om hvordan språk og matematikk brukes i jobbsammenheng og har vist dette gjennom eksempler.

Etter Statsforvalterens vurdering gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å kartlegge den formelle, ikke-formelle og uformelle kompetansen.

Gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere den voksnes kompetanse etter kompetansemålene for fag i læreplanverket

Ut fra den dokumentasjonen vi har mottatt, gjennomføres RKV ved at kandidatens kompetanse blir vurdert etter kompetansemålene for 10. trinn. Faglærere har skrevet en vurdering i hvert fag og har konkludert med om RKV er godkjent eller ikke.

Etter Statsforvalterens vurdering gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å vurdere den voksnes kompetanse etter kompetansemålene for fag i læreplanverket.

Gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring

Det fremgår av begrunnelsene under punktet «Vurdering» i vedtakene om RKV, at faglærer har gitt en spesifisert beskrivelse av måloppnåelsen til søkeren ut fra kompetansemål i faget.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.

Gjennomføre realkompetansevurdering ved å konkludere om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke i hele eller deler av fagene

Vi har bare sett eksempler på vedtak der hele faget er godkjent. Det fremgår av begrunnelsene under punktet «Vurdering» i vedtakene om RKV, at faglærer har konkludert om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke.



Etter Statsforvalterens vurdering er det sannsynlig at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering ved å konkludere om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke i hele eller deler av fagene.

Fatte enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse.

Vi har mottatt tre vedtak om RKV.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen fatter enkeltvedtak om realkompetansevurdering.

Fremgå av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag.

Av de tre vedtakene vi har mottatt framgår det hvilke fag som er godkjent og at kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.

Statsforvalteren vurderer at det fremgår av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag.

Utstede kompetansebevis for voksne som har fått godkjent realkompetanse.

Vi har mottatt tre vitnemål for grunnskolen etter gjennomført RKV.

Vi ser at vitnemålet er riktig ført med fagkoder. For å få vitnemål må den voksne ha sluttvurdering i fagene norsk, engelsk og matematikk og sluttvurdering i to av de tre fagene: samfunnsfag, KRLE og naturfag. Fag som er godkjent gjennom RKV oppfyller kravet om vitnemål etter forskriften.

Statsforvalteren har ikke mottatt eksempler på søkere som har gjennomført RKV og som ikke har fått godkjent fag, eller bare fått godkjent deler av fag, og dermed ikke oppfyller kravene til vitnemål. Vi vil påpeke at kommunen må utstede kompetansebevis i saker der enkelte fag eller deler av fag er godkjente, og at dette skal føres på samme måte som et vitnemål. Et kompetansebevis skal inneholde overskrift og fagkoder. Se for øvrig Udir sine sider om føring av vitnemål og kompetansebevis:

<https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-gs/11.-voksne/#kompetansebevis>.

Statsforvalteren vurderer at siden kommunen har utstedt vitnemål på riktig måte, er det sannsynlig at kommunen også vil føre kompetansebevis på samme måte som et vitnemål. Etter Statsforvalterens vurdering fatter kommunen vedtak om realkompetansevurdering og det er sannsynlig at den vil utstede kompetansebevis.

2.4.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring dersom søkeren ønsker det, når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold, og når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å kartlegge den formelle, ikke-formelle og uformelle kompetansen.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere den voksnes kompetanse etter kompetansemålene for fag i læreplanverket, og når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.



De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å konkludere om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke i hele eller deler av fagene.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse, og når det gjelder at det fremgår av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å utstede kompetansebevis for voksne som har fått godkjent realkompetanse.

2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak

2.5.1 Rettslige krav

Oppfylle forvaltningslovens generelle krav til innhold i enkeltvedtakene

Enkeltvedtak som omhandler rettigheter knyttet til grunnskoleopplæring for voksne, må oppfylle forvaltningslovens bestemmelser for å ivareta rettssikkerheten til voksne søkere og deltakere. Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal begrunnes, og etter § 25 første og andre ledd skal det i begrunnelsen nevnes de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. Videre følger det av forvaltningsloven § 25 tredje ledd at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningmessig skjønn bør nevnes. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 27 første ledd. Det skal i underretningen gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringsloven.

2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger

Hjemmel

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om de oppgir hvilken lovbestemmelse avgjørelsene i enkeltvedtakene bygger på.

I vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne er oppl. § 4A-1 sitert. Det samme gjelder vedtakene om ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne. Når det gjelder vedtakene for RKV viser vedtakene til § 4A-1 og forskrift til opplæringsloven § 4-13 og § 6-13. Forskriften til opplæringsloven er endret 29.06.2020, og rett hjemmel i forskriften er nå § 4-6, jf. oppl. § 4A-3 og forskriften til opplæringsloven § 6-46 og § 6-47. Det ene vedtaket er fattet før forskriftsendringen. To av vedtakene er imidlertid fattet etter forskriftsendringen. På bakgrunn av dette anser Statsforvalteren at vedtakene om RKV viser til feil hjemmel.

Etter vår vurdering viser vedtakene om rett og ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne til rett hjemmel. Når det gjelder vedtakene om RKV vises det til feil forskriftshjemmel.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at den har rettet opp slik at vedtak om RKV skal vise til rett hjemmel, og viser til ny mal for «Vurdering av realkompetanse i grunnskoleopplæring (...)».

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Ullensaker kommunes nye mal for RKV, og anser at det er sannsynliggjort at Ullensaker kommunes fremtidige vedtak om RKV vil vise til rett hjemmel,



dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har rett hjemmel i vedtak om realkompetansevurdering.

Faktiske forhold

Vi viser til at det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtaket skal begrunnes. Dette betyr at kommunen må vise til de faktiske forholdene som gir deltakeren rett til grunnskoleopplæring, og hvorfor vilkårene anses oppfylt eller ikke oppfylt for vedkommende. Statsforvalteren viser blant annet til at vilkåret om at deltakeren «treng opplæring» i opplæringsloven § 4A-1 må begrunnes i enkeltvedtaket. Når kommunen benytter forvaltningskjønnet sitt bør den dessuten nevne hovedhensynene som har vært avgjørende, jf. forvaltningsloven § 25.

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om den oppgir de faktiske forhold de har lagt vekt på i enkeltvedtakene.

I vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne står det for eksempel «På bakgrunn av søknad datert xxx, kartlegging og samtale, tilbys du grunnskoleopplæring for voksne».

Vedtakene oppleves standardiserte, og lite individualiserte når det gjelder gjengivelse av faktiske forhold i vedtakene. Eksempelvis finner vi ikke spor av utført kartlegging og resultat av dette i vedtakene om grunnskoleopplæring.

Når det gjelder enkeltvedtakene om RKV og vedtakene om ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne inneholder vedtakene til en viss grad opplysninger om faktiske forhold.

Etter Statsforvalterens vurdering inneholder ikke vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne informasjon om faktiske forhold.

Vedtakene om ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne og RKV inneholder til en viss grad opplysninger om faktiske forhold.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at den har endret rutiner slik at vedtakene i fremtiden vil inneholde flere opplysninger om faktiske forhold. Kommunen viser videre til ny mal for vedtak. Kommunen har også lagt ved et ferdig utfylt vedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren ser av kommunens nye mal alt det er et felt der den som fatter vedtak skal skrive inn søkerens begrunnelse for vedtaket. Videre er det et felt «Vurdering». Vi ser videre av det nye vedtaket kommunen har lagt ved at den som har fattet vedtaket har skrevet litt om det kartleggingene viser, og hva slags opplæringsbehov den voksne har.

Vi vurderer på bakgrunn av kommunens nye mal, og kommunens nye vedtak at det er sannsynliggjort at Ullensaker kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak med opplysninger om faktiske forhold.

Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak som er konkrete nok når det gjelder opplysninger om faktiske forhold i vedtak om grunnskoleopplæring for voksne.

Klagerett

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om den opplyser om klagerett i enkeltvedtaket.



I vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne står det at klagefristen er tre uker, at eventuell klage sendes til elevens kommune og at vedtaket sendes til Fylkesmannen i Oslo og Viken. Etter Statsforvalterens vurdering kunne det vært spesifisert tydeligere hvor den voksne skal sende klagen.

I det ene eksempelet på ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne er det, som nevnt, ikke fattet et gyldig vedtak, men bare skrevet et brev. Der er klagerett ikke nevnt i brevet.

I vedtakene om RKV står det at klagen kan sendes til Voksenopplæringen for Øvre Romerike.

Etter en samlet vurdering anser Statsforvalteren at enkeltvedtakene oppfyller de rettslige kravene til å opplyse om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåten for klage.

Retten til å se sakens dokumenter

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om den opplyser om retten til å se sakens dokumenter.

Alle vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne Statsforvalteren har fått tilgang til viser til retten til å se sakens dokumenter.

Dette gjelder også enkeltvedtakene om realkompetansevurdering.

Etter Statsforvalterens vurdering oppfyller enkeltvedtakene de rettslige kravene når det gjelder å vise til retten til å se sakens dokumenter.

2.5.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder klagerett, faktiske forhold og retten til å se sakens dokumenter for vedtakene om realkompetansevurdering.

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder hjemmel for vedtak om realkompetansevurdering.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder hjemmel og klagerett for enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder faktiske forhold enkeltvedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne.

2.6 Sette i gang opplæringen

2.6.1 Rettslige krav

Sette i gang opplæringen innen rimelig tid

Kommunen kan ikke samle opp søknader som kommer inn og gjennomføre et slags «inntak» kun en gang i året.

Kommunen må kunne bruke noe tid til å områ seg før opplæringen settes i gang jf. rundskriv Udir 3- 2012. Alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring, skal få et tilbud innen rimelig tid, jf. forvaltningsloven § 11a. Når søkeren oppfyller vilkårene, er retten individuell. Kommunen kan ikke



la være å gi et tilbud ved å henvise til manglende prioritering, ressurser eller kompetanse, eller at det er for få interesserte søkere.

2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen svarer i RefLex at den ikke setter i gang tilbudet innen rimelig tid når en søker har fått rett til grunnskoleopplæring. Kommunen påpeker imidlertid at den i de fleste tilfeller gjør det, men at søkere som kommer på nyåret ofte må vente på oppstart neste skoleår. Videre skriver den at tilflyttere med grunnskole fra før plasseres i klasse.

Det bør ikke gå for lang tid fra den voksnes søknad om grunnskoleopplæring til det treffes enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring, og opplæringstilbudet kan starte. Søkere som kommer på nyåret skal få sine søknader behandlet fortløpende, og de skal få tilbud om opplæring innen rimelig tid. Statsforvalteren anser ikke et halvt år som «innen rimelig tid». Det er viktig å gi tilbudet mens den voksne er motivert og det passer med hans eller hennes livssituasjon.

Statsforvalteren ser at det er flere søkere som har ventet lenge før opplæringen settes i gang, noen lenger enn et halvt år. Deltaker nr. 1 sitt vedtak om rett til grunnskoleopplæring ble fattet 01.09.2018, og dato for oppstart var 20.08.2019. Deltaker nr. 18 sitt vedtak er datert 03.02.2020, og dato for oppstart var 18.08.2020. Deltaker nr. 20 sitt vedtak er datert 06.11.2019, dato for oppstart var 18.08.2020.

På bakgrunn av dette er det Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke setter i gang opplæringen innen rimelig tid.

Ullensaker kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver i sin tilbakemelding at det er kortere tid til inntak grunnet bedre kapasitet på saksbehandlingen. Det er oppstart gjennom hele året. Kommunen skriver videre at skolen har hatt søkere som har vært tidlig ute i søkeprosessen, men som ønsker å utsette grunnskolen til det som passer deres livssituasjon.

Kommunen skriver at de setter i gang opplæring så raskt som mulig.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

På bakgrunn av dette vurderer vi at det er sannsynliggjort at Ullensaker kommune setter i gang opplæringen innen rimelig tid. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke setter i gang opplæringen innen rimelig tid.

Når det gjelder de søkerne som er tidlig ute i søkeprosessen og som ønsker å utsette oppstart på grunnskole pga. deres livssituasjon, mener Statsforvalteren det hadde vært hensiktsmessig om dette hadde kommet frem i søkerens vedtak, elevmappe, eller i referat el., slik at dette er dokumentert.

2.6.3 Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder kravet om å sette i gang opplæringen innen rimelig tid.



3 Pålegg om retting

Statsforvalteren har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Veilede og vurdere rettigheter

Kommunen må sørge for å gi veiledning om og vurdere om søkere har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2 og forvaltningsloven § 11. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må vurdere konkret om søkeren faktisk trenger/har behov for grunnskoleopplæring.

2. Kartlegge opplæringsbehov

Kommunen må sørge for å innhente informasjon for å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes behov, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2 og 4A-8, jf. 5-3. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må kartlegge søkerens behov for særskilt språkopplæring.
- Kommunen må innhente tilstrekkelig informasjon for å kartlegge og for å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes situasjon og behov.

3. Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

Kommunen må behandle søknader om grunnskoleopplæring fortløpende, jf. forvaltningsloven § 11 a. Kommunen må også sørge for at det fattes vedtak som oppfyller opplæringsretten for de voksne som får innvilget grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 4A-1, jf. forvaltningsloven §§ 22, 23, 24 og 25. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må i vedtaket angi om den voksne er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring eller ikke.
- Vedtaket må angi opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov.

4 Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Frist for innsending er **09.05.2022**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.



5 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

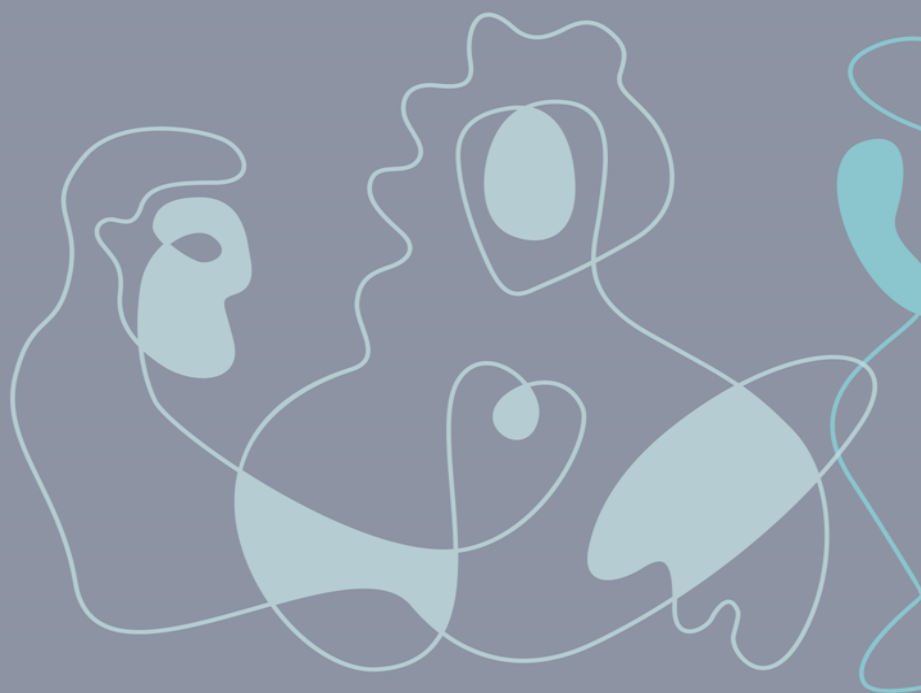
Oslo, 09.02.2022

Kristin Sæbø Ekman Ingeborg Heltzer Anderssen Line Melhus Berit Langseth Orlien



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov





Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

Redegjørelse fra kommunen

Deltakerliste

Prosedyre for tildeling av skoleplass for voksne på grunnskolens område

Prosedyre for realkompetansevurdering av voksne på grunnskolens område

Prosedyre for gjennomføring av muntlig grunnskoleeksamen for voksne

Prosedyre for underveisvurdering for deltakere i grunnskoleopplæring for voksne

Svar fra kommunen om forsterket tilbud

Deltakermapper for 10 deltakere i grunnskoleopplæring for voksne med følgende innhold:

Søknadsskjema

Innkalling til samtale og test

Resultat av kartlegging

Kartlegginger

Vedtak

Timeplaner

Deltakermapper for tre deltakere med følgende innhold:

Søknadsskjema

Mottatt søknad om Realkompetansevurdering

Innkalling til Realkompetansevurdering

Kartlegginger

Realkompetansevurdering

Vedtak om Realkompetansevurdering

Mapper for tre søkere med avslag på søknad om grunnskoleopplæring for voksne med følgende innhold:

Søknad

Mottatt søknad om voksenopplæring på grunnskolens område

Resultat av kartleggingstest til grunnskole eller RKV

Vedtak om avslag på søknad om voksenopplæring på grunnskole for voksne

Svar på tilsyn 17.01.2022

Mal, Vedtak om grunnskoleopplæring for voksne

Mal, Vurdering av realkompetanse

Søknad om grunnskoleopplæring for voksne av 12.11.2021

Resultat av kartleggingstest til grunnskole eller RKV

Vedtak om rett til grunnskoleopplæring av 13.12.2021