



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Rett til opplæring for innsatte i fengsel

Viken fylkeskommune – Halden fengsel og Ringerike fengsel





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Viken fylkeskommune. Temaet for tilsynet er rett til opplæring for innsatte i fengsel, og vi undersøker om Viken fylkeskommune oppfyller kravene i regelverket når det gjelder innsattes rett til opplæring.

Under dette temaet kontrollerer vi Viken fylkeskommunes praksis når det gjelder å fatte vedtak om rett til opplæring etter opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3 i Halden og Ringerike fengsel i Viken fylkeskommune.

I tilsynet har vi bl.a. sett at fylkeskommunen har rutiner for vedtak om opplæring og maler for vedtak. Vi har også sett at vedtakene fattes uten ugrunnet opphold. Fylkeskommunen har oppgitt at de har gitt opplæring til alle innsatte som har søkt, uavhengig av om de har hatt rett til opplæring eller ikke. En slik praksis for inntak av innsatte uten rett kan gi positive ringvirkninger både for den enkelte innsatte og for samfunnet for øvrig.

Tilsynet viser likevel at fylkeskommunen ikke oppfyller alle regelverkskravene som knytter seg til å fatte vedtak om opplæring for de innsatte i fengsel. Vi vurderer blant annet at fylkeskommunen må sikre at det fattes vedtak om rett til videregående opplæring for ungdom under 25 år og at det i vedtaket angis hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få. De må også sikre at det fattes vedtak om rett til videregående opplæring for voksne der det fremkommer klart og tydelig både innhold, organisering og omfang av opplæringen, samt sluttkompetanse. Vi vurderer også at fylkeskommunen må påse at innsatte som har rett til grunnskoleopplæring eller en realkompetansevurdering på dette nivået får ivaretatt denne rettigheten. Fylkeskommunen må også sikre at vedtakene er i tråd med bestemmelsene i forvaltningsloven.

Regelverksbrudd

Statsforvalteren har kommet frem til de rettslige kravene ikke er oppfylt. På bakgrunn av dette fatter Statsforvalteren med dette vedtak med pålegg om retting. Oversikt over påleggene kommer frem i kapittel tre i denne rapporten.

Status på rapporten og veien videre

Viken fylkeskommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av uttalelsen har vi gjort en mindre korrigerende i teksten. Ellers har vi ikke gjort andre endringer, og våre konklusjoner er de samme som i foreløpig rapport.

Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 16. juni 2023.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Om fylkeskommunen, fengslene og kriminalomsorgen	4
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	6
1.4 Om tilsynsrapporten	6
2 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten	7
2.1 Rett til videregående opplæring for voksne i fengsel, § 4A-3	8
2.1.1 Fylkeskommunen skal fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten i § 4A-3	8
2.1.2 Fylkeskommunen må vurdere og fatte vedtak om realkompetanse	13
2.2 Rett til grunnskoleopplæring for voksne i fengsel, § 4A-1	15
2.2.1 Fylkeskommunen skal fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten i § 4A-1	15
2.2.2 Fylkeskommunen må vurdere og fatte vedtak om realkompetanse	17
2.3 Rett til videregående opplæring for ungdom i fengsel, § 3-1	19
2.3.1 Fylkeskommunen skal fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten i § 3-1	19
2.4 Fylkeskommunen skal oppfylle kravene i forvaltningsloven til enkeltvedtak	21
3 Statsforvalterens reaksjoner	23
3.1 Pålegg om retting	23
3.2 Oppfølging av påleggene	24
4 Fylkeskommunen har rett til å klage	24
5 Dokumenter	26



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med at fylkeskommunen oppfyller pliktene som følger av opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14 -1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

Dersom fylkeskommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er fylkeskommunen 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 fylkeskommunen 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 forvaltningsloven og offentlighetsloven.

I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Om fylkeskommunen, fengslene og kriminalomsorgen

Fengslene er administrativt underlagt Kriminalomsorgsdirektoratet som igjen er underlagt Justisdepartementet. Direktoratet har det faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen i Norge. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at samarbeidende etater skal kunne yte sine lovbestemte tjenester til innsatte og domfelte, og for at de skal få del i disse tjenestene. Kriminalomsorgen er delt opp i fem regioner. Viken fylkeskommune er en del av kriminalomsorgen region øst og region sør.

Fylkeskommunen er faglig og administrativt ansvarlig for opplæringen som gis i fengslene. Alle fengslene i Viken fylkeskommune er tilknyttet en fylkeskommunal videregående skole.

Halden fengsel (heretter Halden) er et av Norges største fengsler med plass til 227 innsatte. Fengselet har høyt sikkerhetsnivå, i tillegg til en overgangsbolig, og gjennomfører varetektsfengsling og fengselsstraffer av ulike kategorier. Fengselet tilhører kriminalomsorgen region øst.¹ Halden videregående skole har ansvaret for opplæringen i Halden fengsel. Ifølge handlingsplanen for opplæring i kriminalomsorgen i Viken har skolen tilbud om grunnskoleopplæring, videregående opplæring, ulike kurs og det tilrettelegges for høyere utdanning. På skoleavdelingen er det ca. 100 elever/kursdeltakere. Skolen har 20 lærere, hvorav 13 er delt mellom hovedskolen og skolen i fengsel. I tillegg har skolen to rådgivere, en utdanningsleder og en IKT-ansvarlig. Leder for fengselsundervisningen er ansatt som avdelingsleder ved Halden vgs., med rektor som øverste leder.²

Ringerike fengsel (heretter Ringerike) ligger på Tyristrand i Ringerike kommune og har ordinær kapasitet på 160 plasser. Som midlertidig tiltak har fengselet også noen celler dubleret. Fengselet er en enhet med høyt sikkerhetsnivå som har varetekts- og langtidsinnsatte som primær

¹ Kriminalomsorgen. [Halden fengsel - Kriminalomsorgen.no](http://halden.fengsel-kriminalomsorgen.no). Hentet 10.10.2022

² Handlingsplan for opplæring innen kriminalomsorgen i Viken 2021-2024



målgruppe. Fengselet tilhører kriminalomsorgen region sør.³ Hønefoss vgs. har ansvaret for videregående opplæring i Ringerike fengsel. Ifølge handlingsplanen for opplæring i kriminalomsorgen i Viken har skolen ukentlig ca. 55 elever innom skolen, som igjen fordeler seg på fem ulike kompetansegivende programområder og kurs/kortere opplæring. I tillegg tilbyr skolen kurs i norsk og engelsk for fremmedspråklige, korte kurs i IKT opplæring, design og håndverk. Skolen har også til enhver tid elever som sitter på selvstudie, eller som får hjelp til å være i kontakt med studiestedet sitt, og til å gjennomføre innleveringer og eksamener. Skolen har 13 ansatte. Leder ved fengselsundervisningen er ansatt som avdelingsleder ved skolen.⁴

Fylkeskommunene får øremerkede tilskudd fra Utdanningsdirektoratet til opplæring innenfor kriminalomsorgen ut fra tall på soningsplasser i fylket, og opplæringen skal bli gitt i samsvar med retningslinjene for tilskuddet. Størrelsen på tilskuddet blir fastsatt etter vedtak i Stortinget. Når opplæringen skjer i fengsel, skal kriminalomsorgen sørge for nødvendige lokaler til formålet. Målet med tilskuddsordningen er at innsatte som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, skal få det. I tillegg skal løslatte kunne fullføre opplæring som er påbegynt under soning. Opplæringen skal knyttes til kompetansemål fra læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Kriminalomsorgsdirektoratet eier «Desktop for skolen» (DFS), som er en digital løsning for opplæring i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen stiller høye krav til sikkerhet ved utvikling og bruk av DFS. Til tross for at kravene på feltet har vært tydelige i lang tid og at utviklingen av DFS har pågått over flere år, er det fortsatt store utfordringer når det gjelder både tilgang til opplæringsprogrammer og undervisningsmaterieell, i tillegg til tilstanden på infrastrukturen. Riksrevisjonen konstaterer at når innsatte ikke har like god tilgang til digitale læremidler som det er lagt til grunn i læreplanverket, svekkes de innsattes mulighet til å få opplæring i tråd med kompetansemålene. Det gir også dårlige forutsetninger for å kunne bruke digitale løsninger etter løslatelsen.⁵

Statsforvalteren har forståelse for at det kan være problematisk å gi opplæring i fengsel på bakgrunn av dårlig tilgang til digitale læremidler, men vi mener at fylkeskommunen må forsøke å finne alternative måter for digital læring. Vi ser av møtereferat fra «fagmøte» i Viken fylkeskommune 03.09.2021 sak 30/21 at fylkeskommunen skal undersøke muligheten for at forlag kan legge til rette for felles digitale læremidler for fengslene i Viken. Vi er kjent med at Kriminalomsorgen og Statsforvalteren i Vestland samarbeider for å utvikle nye digitale løsninger for opplæring i kriminalomsorgen og at det høsten 2022 ble gjennomført et pilotprosjekt på dette området i Agder fengsel.

1.2 Tema for tilsynet

Tema for dette tilsynet er fylkeskommunens plikt til å sørge for opplæring for innsatte i fengsel, jf. opplæringsloven § 13-2 a. Når personer soner i fengsel er det fylkeskommunen der fengselet ligger

³ Kriminalomsorgen. [Ringerike fengsel - Kriminalomsorgen.no](https://www.ringerikefengsel.no). Hentet 10.10.2022

⁴ Handlingsplan for opplæring innen kriminalomsorgen i Viken 2021-2024

⁵ Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*, Dokument 3:4 (2022-2023)



som har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring. Tilsynet omfatter innsatte som er elever/deltagere i grunnskole og i videregående skole.

Tilsynet skal bidra til at fylkeskommunen sørger for å fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten, jf. opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3. Dette inkluderer også å fatte vedtak om realkompetansevurdering, jf. opplæringsloven § 4A-3 femte ledd og forskrift til opplæringsloven kapittel 4 og 6. Vedtakene må også oppfylle de generelle saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 11a, 24, 25 og 27.

Vi har ikke sett på hvordan fylkeskommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om fylkeskommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til innsattes rettigheter til opplæring, og slik bidra til økt rettssikkerhet for de innsatte. Innsatte og domfelte har de samme rettigheter som alle andre i samfunnet – også under soning. Dette gjelder blant annet rett til opplæring. Mange innsatte har mangelfull utdanning. Å rette på dette kan være avgjørende for at innsatte skal kunne delta normalt i samfunnet etter løslatelse.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Viken fylkeskommune i brev av 23.06.2022. Fylkeskommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt redegjørelse fra fylkeskommunen med dokumentasjon og deltakermapper for ni innsatte fra Halden fengsel og ti innsatte fra Ringerike fengsel. Disse 19 mappene ble valgt ut fra en liste på henholdsvis 35 elever i Halden fengsel og 51 elever i Ringerike fengsel. De innsatte ble valgt ut etter hva slags opplæring de mottok. Statsforvalteren har nummerert deltakerne i samsvar med innsendt dokumentasjon fra fylkeskommunen. Se ellers liste bakerst i rapporten over dokumenter rapporten bygger på.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra Viken fylkeskommune.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til fylkeskommunen 23.01.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Fylkeskommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 10.02.2023 og hadde noen kommentarer som ikke knyttet seg direkte til våre konklusjoner. I hovedsak har fylkeskommunen påpekt forhold som knytter seg til fengslenes utfordringer og rammebetingelser som er gitt av kriminalomsorgen og som gir konsekvenser for hvordan fengslene kan organisere og gjennomføre de innsattes opplæring. Dette gjelder særlig for fengsler med høy sikkerhet.

1.4 Om tilsynsrapporten

Kapittel 2 i rapporten er inndelt på følgende måte:

- Rettslig krav
- Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger



- Statsforvalterens konklusjon

Dersom Statsforvalteren konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, fremkommer dette som korreksjonspunkt. I rapportens kapittel 3 «Varsel om pålegg om retting» er det en oppsummering av alle korreksjonspunktene i den foreløpige tilsynsrapporten.

Statsforvalteren har benyttet enkelte forkortelser i den foreløpige tilsynsrapporten:

- RKV: realkompetansevurdering
- Vgs.: videregående skole
- Udir: Utdanningsdirektoratet
- Fylkeskommunen: Viken fylkeskommune
- Fvl.: forvaltningsloven

Når vi viser til lovparagrafer i teksten for eksempel §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3 vil det være opplæringslovens bestemmelser vi referer til. Hensikten er å gjøre teksten mer leservennlig. Når vi skriver «forskriften» mener vi forskrift til opplæringsloven. Dersom vi henviser til andre lover, for eksempel forvaltningsloven, vil dette stå spesifikt.

2 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

Retten til opplæring omfatter videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 og videregående opplæring for voksne etter § 4A-3. De innsatte har samme rettigheter til opplæring som den øvrige befolkningen, men både fengselet som ramme og de innsatte som elever gir spesielle utfordringer til skoledriften og tilrettelegging av undervisningen. Av rammebetingelser som påvirker undervisningen kan nevnes straffegjennomføringsloven, undervisningsarenaene i fengselet, de innsattes evne og kapasitet til å være mottakelige for undervisning, de innsattes ulike bakgrunn, alder og kompetanse, organisering av dagen i fengselet og de utfordringer det gir at det er Kriminalomsorgen som har ansvaret for de innsatte.

Justisdepartementet har i en uttalelse til Statsforvalteren Vestland, datert 07.05.2021 presisert at opplæringsloven og straffegjennomføringsloven begge er særlover med samme rang. Dette betyr at ingen av de to lovene formelt sett, eller i sin helhet, har forrang.

Straffegjennomføringsloven pålegger Kriminalomsorgen, i samarbeid med andre offentlige etater, å legge til rette for at innsatte og domfelte får de tjenester som lovgivningen gir dem rett til. Retningslinjene til loven presiserer at domfelte og innsatte har, med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og de samme forpliktelser og ansvar som befolkningen ellers.

Statsforvalteren forstår at hensynet til straffegjennomføring i visse tilfeller må gå foran hensynet til opplæring. Et eksempel på dette vil være at det er ansattes eller andre innsattes sikkerhet som gjør at straffegjennomføringslovens bestemmelser gis forrang, og at man først må få på plass en løsning som er sikkerhetsmessig tilfredsstillende. Statsforvalteren presiserer at dette ikke kan



være en generell praksis og må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det må gjøres en jevnlig vurdering av om den innsatte kan motta tilbud om opplæring.

2.1 Rett til videregående opplæring for voksne i fengsel, § 4A-3

2.1.1 Fylkeskommunen skal fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten i § 4A-3

Rettslige krav

Voksne over 25 år som har fullført grunnskolen og som ikke har fullført videregående skole har rett til videregående opplæring.⁶ Opplæringslovens bestemmelser om voksnes rett til videregående opplæring gjør ikke unntak for spesielle grupper som for eksempel innsatte i fengsel. Retten gjelder alle som oppfyller lovens vilkår, uten noen øvre aldersgrense.

Hvem som har fullført videregående opplæring før de ble innsatt i fengsel, må avgjøres ut fra en skjønnsmessig vurdering. Hvis noen har fullført et utdanningsløp uten å bestå, vil de ikke ha rett etter § 4A-3. Hvis noen har fått et tilbud, men unnlatt å møte, for eksempel i slutten av et opplæringsløp, må fylkeskommunen foreta en individuell vurdering. Det vesentlige i en slik vurdering vil være om vedkommende har fått opplæring av et slikt omfang at det kan anses at opplæringsretten er tatt ut. Vi viser til rundskriv Udir-2-2008 for drøfting av hva som ligger i begrepet «fullført».

I motsetning til § 3-1 (ungdomsretten) gir § 4A-3 (voksenretten) ikke rett til inntak på ett av tre utdanningsprogram. Det er heller ingen bestemmelser om omvalg, men det er ingenting i veien for at voksne kan søke om bytte av utdanningsprogram. Dette må sees i sammenheng med at voksenretten ikke knyttes opp mot en bestemt tidsramme på uttak av retten. Den enkelte har rett til å fullføre et opplæringsløp, men denne retten er ikke ubegrenset. Hvis den voksne bruker uforholdsmessig lang tid eller ikke har forutsetninger for å bestå, kan vedkommende miste retten. Dette vil være en skjønnsmessig vurdering av fylkeskommunen. Det følger av rundskriv fra Utdanningsdirektoratet Udir-2-2008, punkt 8.⁷

Det følger av § 4A-3 første setning at det er krav om at det skal foreligge en søknad om videregående opplæring for voksne. Dette innebærer et krav om at fylkeskommunen må innhente søknad fra aktuelle søkere/innsatte i fengsel som ønsker opplæring.

Fylkeskommunen må behandle søknadene uten ugrunnet opphold.⁸ De 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 det gis foreløpig svar.⁹ Alle søkere skal motta et individualisert skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med om søkeren har rett eller ikke rett til videregående opplæring.¹⁰ Det er også fullt mulig å gi et opplæringstilbud til voksne uten rett. Dersom disse blir tatt inn til videregående opplæring vil de få samme rettigheter som voksne med rett, samt også få rett til å fullføre opplæringsløpet.

⁶ Jf. opplæringsloven § 4A-3 og forskrift § 6-45.

⁷ Utdanningsdirektoratet Udir-2-2008 [8. Tilpasset opplæring \(udir.no\)](#)

⁸ Jf. forskrift § 6-47 siste ledd og forvaltningsloven § 11a første ledd

⁹ Jf. forvaltningsloven § 11a annet ledd

¹⁰ Jf. forskrift § 6-47 bokstav a og forvaltningsloven § 25



Når konklusjonen er at søkeren har rett til videregående opplæring, må vedtaket angi hvilket tilbud den voksne skal få.¹¹ Vedtaket skal opplyse om innholdet i opplæringen, det vil si hvilke fag eller deler av fag opplæringen skal omfatte. Vedtaket skal også oppgi tydelig organisering og omfang av opplæringen. Dette kan for eksempel være hvor opplæringen skal skje, tidspunkt på dagen, ukedager, timer i uken med mere. Kartleggingen av den enkelte søker skal danne grunnlaget for å tilpasse innholdet i opplæringen til den voksnes behov og vedtaket må gjenspeile en slik tilpasning.¹² Vedtaket må også angi hvilken sluttkompetanse opplæringen skal føre frem til.¹³

Våre observasjoner og vurderinger

Krav om søknad om opplæring

Halden fengsel

Statsforvalteren har mottatt søknad om opplæring for innsatt nr. 8, 11 og 35 i Halden fengsel. I resterende seks saker kan vi ikke se at det foreligger søknad i den enkeltes dokumentasjon.

I de tre sakene hvor vi har mottatt søknad, har skolen brukt et søknadsskjema som heter «søknad om opplæring/realkompetansevurdering» der malen er fra Halden videregående skole/Halden fengsel. Vi kan ikke se at malen «søknadsskjema for opplæring i kriminalomsorgen» fra Viken fylkeskommune er benyttet. Søknadsmalen fra Viken fylkeskommune og søknadsmalen fra Halden videregående er ulike i utformingen. I «rutine for skolen i Halden fengsel» står det i punkt 2.4.a at søkeren etter veiledning og kartlegningsperiode skal sende en søknad om skoleplass eller realkompetansevurdering.

Ringerike fengsel

Statsforvalteren har mottatt søknad om opplæring for innsatt nr. 8, 13, 22, 27, 40 og 51. I resterende fire saker kan vi ikke se at det foreligger søknad i den enkeltes dokumentasjon.

I de seks sakene hvor vi har mottatt søknad, har skolen brukt et søknadsskjema som heter «søknadsskjema for videregående opplæring» der malen er fra Viken fylkeskommune/Hønefoss videregående skole eller søknadsskjema «søknad om skoleplass» der malen er fra Buskerud fylkeskommune/Hønefoss videregående skole. Vi kan ikke se at malen «søknadsskjema for opplæring i kriminalomsorgen» fra Viken fylkeskommune er benyttet. Søknadsmalen fra Viken fylkeskommune og søknadsmalen fra Hønefoss videregående er ulike i utformingen. I rutinen «inntak Hønefoss videregående skole – Ringerike fengsel» står det i fjerde avsnitt at: «skolen mottar samtalelapp/søknader fra innsatte». Vi kan ikke se at det fremkommer tydelig i denne rutinen at den innsatte skal søke om opplæring.

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

Vi vil påpeke at det skal foreligge en søknad om opplæring fra alle innsatte og Statsforvalteren ser at det for begge fengslene mangler søknader i deltagermappene.

¹¹ Jf. forskrift § 6-47 bokstav d og forvaltningsloven § 25

¹² Jf. § 4A-3 første ledd

¹³ Jf. forskrift § 6-47 bokstav b



Vi mener derfor at det rettslige kravet om at det skal foreligge en søknad om videregående opplæring for voksne i fengsel ikke er oppfylt.

Vedtak skal treffes uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

Statsforvalteren har mottatt tre søknader om opplæring fra Halden og seks søknader om opplæring fra Ringerike. I disse sakene ser vi at vedtakene er fattet kort tid etter at det er søkt og derfor fattet uten ugrunnet opphold.

I resterende ti saker kan vi ikke se at det foreligger søknad i den enkeltes dokumentasjon. På grunn av manglende søknad er det ikke mulig for Statsforvalteren å angi om disse innsatte har fått vedtak uten ugrunnet opphold. Vi ser at i de tilfellene det foreligger søknad, er vedtakene fattet uten ugrunnet opphold og på bakgrunn av dette vurderer vi at det rettslige kravet er oppfylt.

Vedtak om opplæringsrett

Vedtaket skal angi den innsattes rett og opplæringens innhold, organisering, omfang og sluttkompetanse. Vi vil i det følgende belyse og vurdere disse punktene opp mot innsendt dokumentasjon.

Halden fengsel

Det foreligger enkeltvedtak om rett til opplæring i alle deltagermapper fra Halden. Når det gjelder vurdering og konklusjon av den innsattes *rett* ser vi ut fra dokumentasjonen at en innsatt har fått rettsstatus ungdomsrett, en har fått voksenrett og resterende har fått fullføringsrett. Statsforvalteren kan ikke se på hvilket grunnlag søkerne har fått fullføringsrett. Det er usikkert om dette betyr at den voksne har rett eller om den voksne ikke har rett, men likevel får et opplæringstilbud.¹⁴ Dersom den voksne ikke har rett, men likevel får et opplæringstilbud har hen rett til å fullføre den opplæringen hen er tatt inn til og får samme rettigheter etter inntaket som voksne som har rett etter kapittel 4A.¹⁵

Vi ser at tre av ni innsatte fra Halden har et dokument som heter «avtale om kartleggingsperiode». Det står i dokumentet at formålet er at de innsatte får informasjon om fag, forventninger, tilretteleggingsbehov og veiledning. Videre står det at etter endt kartleggingsperiode, skal det leveres søknad om opplæring og det vil deretter blant annet vurderes rett, opplæringsmål, tidligere skole/erfaring. Statsforvalteren påpeker at de innsatte bør få kartlagt hvilken opplæring de ønsker og har behov for. Kartleggingen vil også være viktig for å vurdere om den innsatte har rett til opplæring og eventuelt hvilken opplæring de har rett til. Et fåtall av søkerne i Halden har altså gjennomgått en kartleggingsperiode. Uansett kan vi ikke for innsatte med kartlegging eller for de resterende innsatte se på hvilket grunnlag retten er vurdert i vedtakene.

I vedtaket skal det også fremkomme informasjon om *innholdet* i opplæringen. Det er varierende hvor spesifikke vedtakene for de innsatte er når det gjelder hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter den innsatte skal få opplæring i. Fire av vedtakene har spesifisert fag og

¹⁴ Jf. opplæringsloven § 4A-3 andre ledd

¹⁵ Jf. forskrift til opplæringsloven § 6-48 tredje ledd



fagkoder, mens resterende vedtak kun har spesifisert hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få. Vi vurderer at dette ikke er en tilstrekkelig beskrivelse av innholdet i opplæringen.

Når det gjelder hvilken *organisering* opplæringen skal ha kan vi ikke se at noen av vedtakene inneholder en slik informasjon.

Vedtaket skal også inneholde informasjon om hvilket *omfang* opplæringen skal ha. Samtlige vedtak vi har mottatt fra Halden sier at den innsatte er tatt inn som deltidsselev uten at det spesifiseres ytterligere. Vi kan ikke se at det fremgår omfang ved at det for eksempel er definert i antall timer per uke eller annen angivelse.

I vedtaket skal det også fremkomme hva som er den voksnes *sluttkompetanse*. I tre av vedtakene fremkommer sluttkompetanse, men ellers mangler en slik angivelse.

Ringerike fengsel

Det foreligger enkeltvedtak i alle deltagermapper fra Ringerike fengsel, bortsett fra for innsatt nr. 9. Når det gjelder vurdering og konklusjon av den innsattes *rett* ser vi ut fra dokumentasjonen at fire innsatte har fått rettsstatus voksenrett. For innsatt nr. 22, 27, 29 og 51 er det ikke definert rett i vedtaket. Én innsatt har fått vedtak om fullføringsrett.

Vi ser at åtte av ti innsatte fra Ringerike har et dokument som heter «Kartlegging». I dokumentet fremkommer blant annet personalia, tidligere skoleerfaring, praksiserfaring, den innsattes mål med utdanningen og hvilke fag den voksne skal kartlegges og få undervisning i. Statsforvalteren påpeker at de innsatte bør få kartlagt hvilken opplæring de ønsker og har behov for. Kartleggingen vil også være viktig for å vurdere om den innsatte har rett til opplæring og eventuelt hvilken opplæring de har rett til. Det er varierende hvilken grad dokumentet er utfyllt på alle punktene i kartleggingen. Til tross for at åtte innsatte har gjennomgått kartlegging kan vi ikke, i vedtakene eller av annen dokumentasjon, se på hvilket grunnlag retten er vurdert.

I vedtaket skal det også fremkomme informasjon om *innholdet* i opplæringen. Det er varierende hvor spesifikke vedtakene for de innsatte er når det gjelder hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter den innsatte skal få opplæring i. Et av vedtakene, for innsatt nr. 31, har ingen informasjon om hvilket utdanningsprogram, fag eller sluttkompetanse den innsatte skal få opplæring i. Ingen av vedtakene har spesifisert fag og/eller fagkoder. Åtte av vedtakene har spesifisert hvilket utdanningsprogram den voksne er tatt inn på ved hjelp av forkortelser, eksempelvis 3PBC, 1SRA og 1SSA. Statsforvalteren påpeker at bruk av slike forkortelser kan gjøre det uklart for den innsatte hvilken opplæring hen skal motta og på hvilket nivå opplæringen skal foregå. Vi vurderer at det ikke gis en tilstrekkelig beskrivelse av innholdet i opplæringen.

Når det gjelder hvilken *organisering* opplæringen skal ha, kan vi ikke se at noen av vedtakene inneholder slik informasjon.

Vedtaket skal også inneholde informasjon om hvilket *omfang* opplæringen skal ha. Vi kan ikke se at det fremgår omfang ved at det for eksempel er definert i antall timer per uke eller annen angivelse.



I vedtaket skal det også fremkomme hva som er den innsattes *sluttkompetanse*. Vi kan ikke se at det i noen av vedtakene fremkommer hvilken sluttkompetanse de skal ha. For vedtakene fra Ringerike står det «Hvis du ønsker å få mer informasjon om skolen og skoletilbudet her på fengselet, kan du kontakte skolerådgiveren».

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

Når det gjelder kartlegging av de innsatte ser vi at det det samlet sett mangler dokumentasjon på kartlegging i rundt halvparten av mappene, samt at en del har mangelfull utfylling av kartleggingsskjema. Riksrevisjonen skriver i sin rapport fra 2022 at kartlegging av de innsatte har betydning for blant annet tiltak, behandling og opplæring. Når det gjelder spesifikt feltet utdanning er det ca. 50 % av innsatte som kartlegges, ifølge rapporten.¹⁶

Det skal komme tydelig fram i vedtaket om den innsatte har rett eller ikke rett til opplæring. Det er fullt mulig å gi et opplæringstilbud til voksne uten rett. Dersom disse blir tatt inn til videregående opplæring vil de få samme rettigheter som voksne med rett, samt også få rett til å fullføre opplæringsløpet. Vi ser at det i vedtakene fra Halden er angitt rettsstatus for de innsatte. I vedtakene fra Ringerike er det varierende om det fremkommer tydelig hvilken rett de har til opplæring. Samlet sett vurderer Statsforvalteren at vedtakene ikke inneholder opplysninger om den innsattes rett til opplæring. I tillegg til en angivelse av den innsattes rett finner vi ikke at det kommer frem en begrunnelse for hvilken rett den innsatte har fått.

Når konklusjonen er at søkeren får inntak til videregående opplæring, må vedtaket angi hvilket tilbud den voksne skal få. Vedtaket skal opplyse om innholdet i opplæringen, det vil si hvilke fag eller deler av fag opplæringen skal omfatte. Statsforvalterens samlede inntrykk er at vedtakene er for upresise eller mangler informasjon om innholdet i opplæringen og oppfyller dermed ikke det rettslige kravet.

Vedtaket skal også angi tydelig organiseringen av opplæringen. Dette kan for eksempel være tidspunkt på dagen og hvilke ukedager opplæringen skal foregå. Ingen av vedtakene inneholder opplysninger om hvilken organisering opplæringen skal ha og oppfyller dermed ikke det rettslige kravet.

Vedtaket skal oppgi hvilket omfang opplæringen skal ha, eksempelvis antall timer i uken. Samtlige vedtak i Halden sier at den innsatte er tatt inn som deltidselev uten at det spesifiseres ytterligere. For vedtakene i Ringerike står det «Hvis du ønsker å få mer informasjon om skolen og skoletilbudet her på fengselet, kan du kontakte skolerådgiveren». Samlet sett vurderer Statsforvalteren at vedtakene inneholder lite eller ingen informasjon om omfanget av opplæringen.

Vedtaket må angi hvilken sluttkompetanse opplæringen skal føre fram til. Vi ser at det i flere av vedtakene fremkommer hvilket utdanningsprogram den innsatte er tatt inn på, men vedtakene inneholder ikke opplysninger om hvilken sluttkompetanse opplæringen skal føre fram til.

¹⁶ Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*, Dokument 3:4 (2022-2023)



Vedtak for de som ikke har rett

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

Vi har ikke mottatt dokumentasjon på noen innsatte som gis vedtak på avslag om opplæring. Vi ser at det foreligger en mal for «vedtak om ikke rett til videregående opplæring for voksne» fra Viken fylkeskommune. I brev fra fylkeskommunen datert 19.09.2022, står det at ingen innsatte i verken Ringerike eller Halden fengsel har fått avslag om opplæring i skoleåret 2020/2021 og at innsatte uten opplæringsrett fikk tilbud om skoleplass på lik linje med innsatte med opplæringsrett. Vi ser at flere av de innsatte har fått rettsstatus «fullføringsrett». Ut fra vedtaket og dokumentasjonen er det uklart for oss om dette er innsatte med rett eller om det er innsatte som ikke har rett, men som likevel får tilbud om opplæring. Det er positivt om innsatte uten rett får opplæring, men vi vil påpeke at det er viktig at dette fremkommer tydelig i vedtaket.

Statsforvalterens konklusjon

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen innhenter søknad om opplæring for aktuelle søkere til videregående opplæring for voksne/innsatte
- fylkeskommunen fatter vedtak om rett til videregående opplæring for voksne/innsatte i fengsel etter § 4A -3 jf. forskriften § 6-45 og 6-47 og forvaltningsloven § 25 som angir det tilbudet det innsatte skal få, herunder innhold, omfang og organisering av opplæringen
- fylkeskommunen fatter vedtak om opplæringsrett for voksne/innsatte i fengsel som angir hvilken *sluttkompetanse* opplæringen skal føre fram til, jf. forskrift § 6-47

2.1.2 Fylkeskommunen må vurdere og fatte vedtak om realkompetanse

Rettslige krav

Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på en forsvarlig måte

En viktig del av § 4A-3 er den voksnes rett til realkompetansevurdering. Voksne som har rett til videregående opplæring, har også rett til å bli realkompetansevurdert. Fylkeskommunen kan ikke ha søknadsfrister for realkompetansevurdering, men må uten ugrunnet opphold gjennomføre vurdering for alle søkere som ønsker slik vurdering.¹⁷ Dersom fylkeskommunen bruker mer enn en måned på å behandle søknaden, må søkeren få et foreløpig svar.¹⁸

For å opplyse saken på en forsvarlig måte må fylkeskommunen først sørge for å kartlegge den voksnes utdanning, kompetanse fra annen opplæring og kompetanse fra arbeid og fritid.¹⁹ 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.²⁰ Realkompetansevurderingen skal konkludere med om den

¹⁷ Jf. forvaltningsloven § 11a første ledd

¹⁸ Jf. forvaltningsloven § 11a siste ledd

¹⁹ Jf. forskrift § 6-46 første ledd

²⁰ Jf. forskrift § 6-46 annet ledd



voksnes kompetanse er godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag.²¹ Fag i Vg3 i yrkesfaglige utdanningsprogram kan ikke godkjennes gjennom realkompetansevurdering som sluttvurdering.²²

Fatte vedtak om realkompetansevurdering og utstedte kompetansebevis

Dersom den voksne har blitt realkompetansevurdert, skal resultatet av vurderingen inngå i vedtaket om retten til opplæring eller i et eget vedtak om resultatet av realkompetansevurderingen.²³ Alle som har fått godkjent realkompetanse, skal i tillegg få et eget kompetansebevis.²⁴ Også de som ikke får godkjent fag eller deler av fag i realkompetansevurderingen, skal ha et vedtak som opplyser om dette. Realkompetansevurdering er et enkeltvedtak som kan påklages til Statsforvalteren.²⁵

Realkompetansevurdering er et viktig hjelpemiddel for å avklare hva den voksne kan, hvilket mål vedkommende har med utdanningen, hvilke fag og kompetansemål som må tas for å nå målet, hvordan undervisningen skal organiseres og hvor lang opplæringstid som beregnes. Det er ønsket sluttkompetanse og en vurdering av den enkeltes mulighet til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, som sammen med realkompetansevurderingen skal være bestemmende for hvilket tilbud den enkelte har rett til.

Våre observasjoner og vurderinger

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

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.

I dokumentet «Rutine opplæring i kriminalomsorgen - Viken» fremgår det at det er skoleavdelingen i fengselet som i samråd med den innsatte vurderer om det er aktuelt med en realkompetansevurdering.

På listene vi mottok over innsatte var det 86 personer, og kun fire av disse var notert med gjennomført RKV. Vi undrer oss over at ikke flere er vurdert til å kunne ha nytte av en RKV. Dette kan ha sammenheng med hva slags kartlegging og vurdering av innsattes tidligere skolegang og arbeidserfaring som gjøres. Se for øvrig punkt 2.1.1.

I dokumentasjonen vi ba om er det innsatt nr. 6 i Halden og nr. 22 og nr. 40 i Ringerike som har dokumenter på gjennomført RKV. Alle tre har levert søknad om RKV.

Alle tre kandidatene vi har mottatt dokumentasjon for og som har gjennomført RKV, har fått vedtak om dette. Vedtakene beskriver hvilke fag som er godkjent, med fagkoder. Det er bare i vedtaket til nr. 6 at det står eksplisitt for ett av fagene (engelsk) at godkjenningen gjelder kompetanse i hele faget. Samtlige fag i alle tre vedtakene står med fagkoder. Ettersom det ikke er

²¹ Forskrift § 4-6 første ledd jf. forskrift § 4-3 annet ledd

²² Jf. forskrift § 4-11

²³ Jf. § 4A-3 femte ledd og forskrift § 6-46 fjerde ledd

²⁴ Jf. § 4A-3 sjette ledd og forskrift § 4-33

²⁵ Jf. forskrift § 6-46 fjerde ledd



uttrykt at det bare gjelder deler av faget, vurderer Statsforvalteren at det er hele faget som er godkjent. Dette framgår også av omtalene av vurderingene. Videre står det i vedtaket hvilke rettsregler som gjelder og det vises til rett lovparagraf (§ 4A-3). Vedtakene beskriver hvilke opplysninger som er lagt til grunn i saken og hvilke hensyn som er vektlagt i skjønnsutøvelsen ved vurderingen. Vedtaket til nr. 6 er særlig utfyllende med beskrivelser av vurderingene som er gjort i hvert enkelt fag.

Vår vurdering er at fylkeskommunen gjennomfører RKV på en forsvarlig måte og fatter vedtak om RKV etter at denne er gjennomført.

Etter at fylkeskommunen har realkompetansevurdert en voksen, skal det skrives ut kompetansebevis. I dokumentet «Rutine opplæring i kriminalomsorgen - Viken» står det: «VO-skolen sørger for at «godkjent» gjennom RKV registreres på en slik måte at resultatet overføres til Vigo så det kan utstedes kompetansebevis».

Nr. 6 har kompetansebevis for opplæring og fagbrev, men vi har ikke mottatt kompetansebevis for godkjent RKV. Vi har heller ikke mottatt kompetansebevis for godkjent RKV for nr. 22 og nr. 40.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at fylkeskommunen ikke utsteder kompetansebevis til personer som har fått godkjent RKV.

Statsforvalterens konklusjon

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen utsteder kompetansebevis jf. § 4A- 3 (6) og forskrift § 4-33

2.2 Rett til grunnskoleopplæring for voksne i fengsel, § 4A-1

2.2.1 Fylkeskommunen skal fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten i § 4A-1

Rettslige krav

Opplæringslovens bestemmelser om voksnes rett til grunnskoleopplæring gjør ikke unntak for spesielle grupper som for eksempel innsatte i fengsel. Retten gjelder alle som oppfyller lovens vilkår, uten noen øvre aldersgrense. For å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 må den voksne oppfylle tre vilkår: Man må være over opplæringspliktig alder, man må ha behov for grunnskoleopplæring og man må ikke ha rett til videregående opplæring etter § 3-1.

Det er behovet i seg selv som er avgjørende for om man har rett. Årsaken til behovet er ikke avgjørende. Det må videre vurderes om den voksne trenger mer eller fornyet grunnskoleopplæring med grunnlag i enten sykdom eller skade, mangelfull grunnskoleopplæring eller andre forhold. Lengden på og omfanget av opplæringen skal tilpasses den enkelte og må fastsettes skjønnsmessig i hvert enkelt tilfelle. Fylkeskommunen må behandle søknadene uten ugrunnet opphold. Fylkeskommunen 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.²⁶

²⁶ Jf. forvaltningsloven § 11a



Det følger av § 4A-1 fjerde ledd at det skal foreligge en søknad om grunnskoleopplæring for voksne innsatte i fengsel i og med at det vises til «søkjaren» til grunnskoleopplæring.

Den voksne har kun rett til opplæring i de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Dette er fem fag: Norsk, engelsk, matematikk og to av følgende fag: Naturfag, samfunnsfag, KRLE og matematikk muntlig.²⁷

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.

En voksen i fengsel kan ikke kreve opplæring i ubegrenset tid. Vedkommende kan heller ikke kreve optimalt utbytte, kun et forsvarlig utbytte ut fra gitte forutsetninger. Kartleggingen og rådgivningen knyttet til den enkelte søkeren skal danne grunnlaget for å tilpasse opplæringen til den voksnes behov.²⁸

Det følger med retten at man skal ha vurdering etter forskriftens kapittel 4. Det skal utstedes vitnemål for grunnskolen ved fullført utdanning.

Våre observasjoner og vurderinger

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

Vi har ikke mottatt eksempler på vedtak etter § 4A-1. Statsforvalteren har bedt om en redegjørelse fra fylkeskommunen om årsaken til at det ikke var vedtak om opplæring etter § 4A-1. I brev datert 19.09.2022, svarer fylkeskommunen at årsaken til at ingen innsatte får grunnskoleopplæring, var at skoleavdelingene ikke har mottatt søknader om dette. Av de 19 deltagermappene vi har mottatt, har skolene ikke vurdert at noen av de innsatte har rett til opplæring etter § 4A-1. Statsforvalteren kan ikke se hvordan eller om fylkeskommunen har vurdert disse innsattes rett, ut fra den informasjonen vi har mottatt. Det er derfor uklart for Statsforvalteren om fylkeskommunen kartlegger tilstrekkelig hva slags opplæring søkerne har behov for. Et eksempel er en innsatt fra Ringerike (nr. 33) der det ut fra kartleggingen kan se ut til at han ikke har fullført grunnskolen. I kartleggingsskjemaet står det: «Grunnskole: ingen». Deltageren har fått vedtak om skoleplass etter § 4A-3. Dersom denne innsatte oppfyller vilkårene etter § 4A-1 skal han ha vedtak ut fra denne rettigheten.

Ut fra mottatte lister over alle som får opplæring i Halden og Ringerike fengsel, henholdsvis 35 og 51 innsatte, kan vi ikke se at noe av opplæringen gis etter § 4A-1. Statsforvalteren finner det underlig at ingen av de innsatte i de to fengslene har behov for grunnskoleopplæring. I rapport nr.1/22 fra Statsforvalteren Vestland kommer det fram at andel av de innsatte som ikke hadde fullført noen utdanning var fem prosent i 2021.²⁹ Statsforvalteren antar at enkelte innsatte har svake grunnleggende ferdigheter i norsk, matematikk og engelsk, samt svak digital kompetanse.

²⁷ Jf. forskrift til opplæringsloven § 4-29

²⁸ Jf. opplæringsloven § 4A-8, og § 4A-12

²⁹ Rapport nr.1/22 *Norske innsette: Utdanning før og under soning, ønske og planar*. Statsforvalteren Vestland



Det kan derfor være hensiktsmessig å se dette i sammenheng med fornyet grunnskoleopplæring etter § 4A-1.

I fylkeskommunens mal for søknad om opplæring «søknadsskjema for opplæring i kriminalomsorgen» er det en mulighet til å krysse av på ønske om opplæring etter §§ 3-1 og 4A-3, men ikke § 4A-1. Det vil si at det i malen fra Viken fylkeskommune ikke foreligger en mulighet til å søke grunnskoleopplæring for voksne. I søknadsmalen fra Halden videregående ser vi at underoverskriften er: «søknad videregående opplæring». Det kan derfor se ut til at det også her, mangler mulighet til å søke grunnskoleopplæring for voksne.

I vurderingen av om en søker har rett til grunnskoleopplæring, må fylkeskommunen vurdere den opplæringen vedkommende mottok. Det må vurderes om det tidligere opplæringstilbudet var likeverdig med det opplæringstilbudet som ble gitt på den tiden. Dersom den voksne har fått en opplæring som ikke var likeverdig, og derfor ikke tilstrekkelig og forsvarlig, vil vedkommende ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 dersom søkeren har et behov for dette. Behovet til personer med utenlandsk bakgrunn og utdanning må vurderes etter de behov vedkommende har etter dagens norske forhold. Her vurderes likeverdigheten av den opplæring søkeren har mottatt, opp mot Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Årsaken til at den voksne trenger grunnskoleopplæring kan også være egne forhold, for eksempel at vedkommende var mye borte fra grunnskoleopplæringen på grunn av sykdom eller andre grunner. Dette må vurderes konkret.³⁰

Statsforvalteren vil peke på rettighetene i lovverket for de innsatte. Det dreier seg trolig ikke om mange innsatte med rett til opplæring etter § 4A-1, men for de det gjelder er dette en viktig rettighet å få ivaretatt under soning i fengsel.

Statsforvalterens konklusjon

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen innhenter søknad om opplæring for aktuelle søkere til grunnskoleopplæring for voksne/innsatte
- fylkeskommunen fatter vedtak om opplæringsrett (eventuelt avslag om opplæringsrett) etter § 4A -1 som angir det tilbudet den innsatte skal få, herunder innhold, omfang og organisering av opplæringen, jf. forvaltningsloven § 25

2.2.2 Fylkeskommunen må vurdere og fatte vedtak om realkompetanse

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 forskriften § 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.

For å opplyse saken på en forsvarlig måte³¹ må kommunen først sørge for å kartlegge utdanning,

³⁰ Utdanningsdirektoratets rundskriv 3-2012

³¹ Jf. forvaltningsloven § 17



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.³² Realkompetansevurdering skal konkludere med om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag.

Fatte vedtak om realkompetansevurdering og utstede kompetansebevis

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

Våre observasjoner og vurderinger

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

Vi kan ikke se at det er foretatt realkompetansevurdering for voksne med behov for grunnskoleopplæring.

Som nevnt over har vi ikke mottatt eksempler på innsatte som har vedtak etter § 4A-1 og som dermed er vurdert til å trenge grunnskoleopplæring. Fylkeskommunens kartlegging av innsatt nr. 33 i Ringerike viser at vedkommende ikke har gjennomført grunnskole, men har selv opplyst å ha noe skolegang. Han har opplyst om at han har karakteren 6 i engelsk, men at man «ikke vet hvor riktig det er». I dette tilfellet kunne en RKV vært gjennomført for å fastslå vedkommendes kompetanse, men også for å tilpasse opplæringen på best mulig måte. Etersom en RKV skal konkludere med om den voksnes samlede kompetanse er likeverdig målt opp mot målene i læreplanene, kan dette resultere i at man ikke trenger å tilby opplæring dersom kompetansen er tilfredsstillende. Som sluttvurdering skal en RKV tilsvare minst karakteren 2.

Rapport nr. 1/22 fra Statsforvalteren Vestland slår fast at svært få av de innsatte i norske fengsler har tatt grunnskole i fengslet, på tross av at mellom åtte og fem prosent har opplyst at de ikke har fullført noe som helst utdanning eller opplæring.³³ Vi antar at det vil være flere innsatte som burde vært vurdert til å trenge grunnskoleopplæring og som også burde vært rådet til å gjennomføre en RKV for å få dokumentert kompetansen sin. Mange som oppgir at de ikke har vitnemål fra grunnskolen, vil kunne ha tilegnet seg kunnskap på ulike måter. En RKV har som formål å anerkjenne en persons kompetanse vurdert etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet uavhengig av hvor og hvordan kompetansen er tilegnet og kan oppsummeres med alt den voksne kan.

Statsforvalterens konklusjon

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen gjennomfører realkompetansevurdering
- fylkeskommunen fatter vedtak om realkompetanse

³² Jf. forskrift til opplæringsloven § 4-3

³³ Rapport nr.1/22 *Norske innsette: Utdanning før og under soning, ønske og planar*. Statsforvalteren Vestland



- fylkeskommunen utsteder kompetansebevis

2.3 Rett til videregående opplæring for ungdom i fengsel, § 3-1

2.3.1 Fylkeskommunen skal fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten i § 3-1

Rettslige krav

Ungdom har etter fullført grunnskole rett til tre års videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Denne retten gjelder i like stor grad for innsatte som for andre. Retten gjelder uavhengig av soningslengde, men i og med at mange har korte dommer, vil det være meningsfullt å tilby korte kompetansegivende kurs. For at retten skal bli reell, må det så tidlig som mulig i soningen avklares om den innsatte har rett, hva retten innebærer og om den innsatte ønsker opplæring.

Fylkeskommunen må derfor sikre god informasjon og et apparat som fanger opp den enkelte. Retten er avgrenset til tre års heltidsutdanning.³⁴ Det er mulig å få utvidet rett i inntil to år. Man kan søke om ett omvalg, og retten må tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år. Det er fylkeskommunen som avgjør spørsmål om rett, og det må fattes enkeltvedtak som gir den enkelte rett/ikke rett. Avklaring av rett trenger ikke være et separat enkeltvedtak, men kan inngå som en del av inntaksvedtaket.

Det følger av § 3-1 at den enkelte har rett til inntak og elevstatus i ett av tre utdanningsprogram på Vg1. Det er mulig å bli tatt inn som heltidselev eller deltidselev. For mange innsatte vil det være aktuelt å være deltidselev ved at man tar ett eller flere fag. Det er viktig å presisere at den innsatte har rett til elevstatus.

§ 3-1 tiende ledd i viser at ungdom med rett til videregående opplæring, etter søknad og når det «ligger føre særlege grunnar, i staden får opplæring etter § 4A-3». Statsforvalteren presiserer at dette må være et ønske/søknad fra den innsatte og ikke noe fylkeskommunen kan bestemme på generelt grunnlag.

Det følger av § 3-1 første setning at det er krav om at det skal foreligge en søknad om videregående opplæring. Dette innebærer et krav om at fylkeskommunen må innhente søknad fra aktuelle søkere/innsatte i fengsel som ønsker opplæring.

Våre observasjoner og vurderinger

Samlet vurdering Halden og Ringerike fengsel

Handlingsplanen for opplæring i kriminalomsorgen i Viken viser til en rapport fra 2016 som viser at 63,4 % av alle innsatte under 25 år ikke har fullført treårig videregående opplæring.³⁵ Ved innhenting av dokumentasjon i tilsynet ba Statsforvalteren om en oversikt over samtlige innsatte som mottok opplæring i Halden og Ringerike fengsel. Oversikten viser at ingen innsatte mottok opplæring etter § 3-1. Vi har derfor ikke mottatt eksempler på vedtak om inntak etter § 3-1.

³⁴ Jf. opplæringsloven § 3-1

³⁵ Ole Johan Eikeland m.fl. (2016)



Statsforvalteren ba fylkeskommunen om å grunngi hvorfor ingen innsatte hadde opplæring etter § 3-1. Fylkeskommunen svarte i brev av 19.09.2022, at «Skolen i henholdsvis Ringerike og Halden fengsel tilbyr videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3, da også til innsatte under fylte 25 år. Fengselets rammer begrenser muligheten til å tilby videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, og skolen har ikke mulighet til å oppfylle kravene til årstimetall som følger av opplæringsloven § 3-1». Statsforvalteren vil peke på rettighetene som de innsatte har i opplæringsloven. Innsatte har de samme rettighetene som andre. Det er uklart for oss hva som ligger i «fengslets rammer». Det er uansett et lovkrav at fylkeskommunen skal gi opplæring etter § 3-1 uavhengig av økonomi, lærerressurser eller andre forhold. Det dreier seg trolig ikke om mange innsatte med rett etter § 3-1, men for de det gjelder er dette en viktig rettighet å få ivarettatt under soning i fengsel.

Alle de 19 innsatte vi har bedt om dokumentasjon for, har blitt tatt inn til videregående opplæring for voksne. Statsforvalteren ønsker å påpeke at det i opplæringsloven § 3-1 tiende ledd åpnes opp for at elever med rett etter § 3-1 kan tas inn etter § 4A-3. Formålet med bestemmelsen her er å gi ungdom med rett til videregående opplæring større fleksibilitet dersom det foreligger særlige grunner for å søke om rett etter § 4A-3. Vi kan ikke se at noen av inntaksvedtakene inneholder henvisning til § 3-1 tiende ledd eller at det foreligger et eget dokument om fraskrivelse av rett etter § 3-1. Vi ser at det i søknadsmalen fra Ringerike er et eget punkt hvor den innsatte kan fraskrive seg rett til opplæring etter § 3-1 og søke om å få voksenrett etter § 4A-3 (vedlegg 1). Vi kan ikke se at dette punktet fremkommer i de søknadsskjemaene som er benyttet i elevmappene. Dette punktet fremkommer ikke i malen fra Viken fylkeskommune, i malen fra Halden eller i en egen mal om fraskrivelse av rett.

Av de 19 deltagermappene vi har mottatt, har fylkeskommunen vurdert at én innsatt har rett til opplæring etter § 3-1, innsatt nr. 8 (Halden). Den innsatte har likevel fått opplæring etter § 4A-3. Statsforvalteren kan ikke se hvordan fylkeskommunen har vurdert denne innsattes rett ut fra vedtaket eller annen informasjonen vi har mottatt. Innsatt nr. 31 i Ringerike fengsel er 19 år på tidspunktet for kartlegging og vedtak. Ut fra kartleggingen kan det se ut som den innsatte fortsatt har ungdomsrett da det står følgende: «Startet byggfag, vi har sjekket og ingen karakterer er registrert». Ut fra alder og tidligere skolegang kan det derfor se ut som den innsatte har rett til opplæring etter § 3-1, men har fått vedtak om skoleplass på grunnlag av § 4A-3. For innsatt nr. 35 står det i vedtaket: «(...) tas du inn som deltids elev i henhold til Opplæringsloven § 3-1». Denne innsatte er godt over 25 år og har fått rettsstatus etter § 4A-3, noe som ser ut til å være en mer riktig angivelse.

Det fremstår for Statsforvalteren noe uklart ut fra kartlegging og øvrige dokumenter hvilke innsatte som kan ha rett til opplæring etter § 3-1. I tillegg til eksemplene over, er det mulig at også nr. 8, 13, 27 og 51 i Ringerike fengsel kan ha rett til opplæring etter § 3-1. Når det gjelder Halden fengsel er det også noe uklart om også nr. 5, 7 og 19 kan ha rett til opplæring etter § 3-1.

Statsforvalterens konklusjon

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen innhenter søknad om opplæring for aktuelle søkere til videregående opplæring for ungdom/innsatte



- fylkeskommunen fatter vedtak om rett til videregående opplæring for ungdom i fengsel (eventuelt avslag), jf. opplæringsloven § 3-1
- fylkeskommunen i vedtaket angir hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få (ett av tre utdanningsprogram).

2.4 Fylkeskommunen skal oppfylle kravene i forvaltningsloven til enkeltvedtak

Rettslige krav

Enkeltvedtak som omhandler rettigheter knyttet til videregående opplæring for voksne, må oppfylle forvaltningslovens bestemmelser for å ivareta rettssikkerheten til voksne søkere og deltakere. Når fylkeskommunen tar stilling til elevens/den innsattes rettigheter, eller gjør inntak av innsatte etter opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike enkeltvedtak er skriftlige og kan påklages til Statsforvalteren, jf. opplæringsloven § 15-2.

Alle enkeltvedtak skal begrunnes individuelt.³⁶ Begrunnelsen skal være så presis at det er mulig å etterprøve i en klagebehandling om vedtaket er riktig. Det må med andre ord gå fram hvilken rett den enkelte har, hvilken opplæring som blir innvilget (fag og nivå), hvilket omfang opplæringen har, hvilket utdanningsprogram den innsatte er tatt inn på og om den innsatte får status som helkurs- eller delkurselev.

Forvaltningsloven § 25 stiller krav til begrunnelsens innhold. Begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, og dersom det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet i reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på.

Hvis den innsattes rettigheter er begrenset med hjemmel i straffegjennomføringsloven skal dette følge av vedtaket. Begrunnelsen skal vise hvilke regler i straffegjennomføringsloven som er brukt.

Videre skal vedtaket opplyse hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn i saken, f.eks. hvilken alder, nasjonalitet, utdanning/arbeidserfaring den innsatte har, hvordan opplæringsretten er vurdert/kartlagt, lengde på soningen og eventuelt hvilke særskilte sikkerhetsbegrensninger som gjør at den innsatte ikke kan motta opplæring, eventuelt gis begrenset opplæring.

Videre skal vedtaket inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans.³⁷

Observasjoner og vurderinger

Vedtaket skal vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på

Samtlige vedtak er mangelfulle og generelle når det gjelder hvilke faktiske forhold det opplyses om for den enkelte innsatte. Det må gjøres individualiserte vedtak for hver enkelt, jf. avsnittet ovenfor (nest siste avsnitt i rettslige krav).

³⁶ Jf. fvl. § 25

³⁷ Jf. fvl. § 27



Vedtaket skal inneholde begrunnelse for retten

Vedtaket må inneholde en presis beskrivelse av retten; beskrivelse av opplæringstilbudet eleven/den innsatte skal få, dvs. innhold, omfang og organisering av opplæringen. Når det gjelder vedtak om videregående opplæring for voksne etter § 4A-3 følger dette kravet til begrunnelse også av forskriften § 6-47, og vi har tidligere i rapporten (punkt 2.1.1) beskrevet at begrunnelsen i vedtakene ikke er god nok når det gjelder disse vedtakene.

Vedtakene om grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 skal også inneholde en beskrivelse av innhold, omfang og organisering av opplæringen. Vi har ikke mottatt slike vedtak og ser derfor ikke noen begrunnelse for vedtakene.

Vedtakene om ungdomsrett etter § 3-1 skal også inneholde en beskrivelse av innhold, omfang og organisering av opplæringen, herunder hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få. Vi har ikke mottatt slike vedtak og ser derfor ikke noen begrunnelse for vedtakene.

Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hjemmel for vedtaket

De fleste vedtakene, med unntak av nummer 33 og 51, inneholder opplysninger om *retten til å klage* på vedtaket og *klagefrist* på tre uker går frem av de vedtakene vi har mottatt. Vi anser derfor disse lovkravene å være oppfylt.

Noen av vedtakene viser til korrekt *klageinstans*, som er Statsforvalteren i Oslo og Viken. På andre vedtak nevnes «Kriminalomsorgen» som klageinstans, «Fylkesmannen i Viken», «Fylkesmannen i Buskerud», «Østfold fylkeskommune» og «Fylkesmannen i Oslo og Buskerud». I ny mal for vedtak om inntak er det riktig klageinstans, men vi ser ikke at denne malen er brukt i praksis. I «Rutine for opplæring i kriminalomsorgen – Viken» punkt 5 om klagebehandling, følger det at klagen skal oversendes til Statsforvalteren i Oslo og Viken.

Vi har sett at alle vedtakene i Halden har nevnt *hjemmel for vedtakene*, men i fem av vedtakene i Ringerike mangler hjemmel; nr. 22, 27, 29, 40 og 51. På bakgrunn av at de fleste vedtakene vi har innhentet viser til hjemmel anser vi under tvil dette lovkravet å være oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen fatter vedtak som inneholder tilfredsstillende begrunnelse for retten, dvs. beskriver opplæringens innhold, omfang og organisering jf. fvl. § 25, og forskriften § 6-47
- fylkeskommunen fatter vedtak som viser til de faktiske forhold som vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25
- fylkeskommunen fatter vedtak som inneholder korrekt informasjon om klageinstans for klage på vedtaket. jf. fvl. § 27

Fylkeskommunens tilbakemelding på foreløpig rapport:

Fylkeskommunen viser i sin tilbakemelding til at Statsforvalteren i den foreløpige tilsynsrapporten skriver at det i «Rutine for opplæring i kriminalomsorgen – Viken» ikke informeres om hvor klagen skal sendes. Viken fylkeskommune viser i denne sammenheng til kapittel 5 i rutinen der det er en egen rutine for behandling av klagesaker. Det vises her til at saken, ved opprettholdelse av vedtak, skal oversendes til Statsforvalteren i Oslo og Viken.



Statsforvalterens vurderinger:

Vi har rettet opp beskrivelsen av klageinstans i tråd med fylkeskommunens tilbakemelding.

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Viken fylkeskommune må sørge for å fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten om videregående opplæring for innsatte/voksne i fengsel, jf. opplæringsloven § 4A-3.

Fylkeskommunen må sikre at:

- fylkeskommunen innhenter søknad om opplæring for aktuelle søkere til videregående opplæring for voksne/innsatte
- fylkeskommunen fatter vedtak om rett til videregående opplæring for voksne/innsatte i fengsel etter § 4A-3 jf. forskriften § 6-45 og 6-47 og forvaltningsloven § 25 som angir det tilbudet det innsatte skal få, herunder innhold, omfang og organisering av opplæringen
- fylkeskommunen fatter vedtak om opplæringsrett for voksne/innsatte i fengsel som angir hvilken *sluttkompetanse* opplæringen skal føre fram til, jf. forskrift § 6-47
- fylkeskommunen utsteder kompetansebevis jf. § 4A-3 (6) og forskrift § 4-33

2. Viken fylkeskommune må sørge for å fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten om grunnskoleopplæring for innsatte/voksne i fengsel, jf. opplæringsloven § 4A-1.

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen innhenter søknad om opplæring for aktuelle søkere til grunnskoleopplæring for voksne/innsatte
- fylkeskommunen fatter vedtak om opplæringsrett (eventuelt avslag om opplæringsrett) etter § 4A-1 som angir det tilbudet den innsatte skal få, herunder innhold, omfang og organisering av opplæringen, jf. forvaltningsloven § 25
- fylkeskommunen gjennomfører realkompetansevurdering
- fylkeskommunen fatter vedtak om realkompetanse
- fylkeskommunen utsteder kompetansebevis

3. Viken fylkeskommune må sørge for å fatte vedtak om opplæringsrett om videregående opplæring for innsatte/ungdom i fengsel, jf. opplæringsloven § 3-1.

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen innhenter søknad om opplæring for aktuelle søkere til videregående opplæring for ungdom/innsatte
- fylkeskommunen fatter vedtak om rett til videregående opplæring for ungdom i fengsel (eventuelt avslag), jf. opplæringsloven § 3-1
- fylkeskommunen i vedtaket angir hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få (ett av tre utdanningsprogram).



4. Viken fylkeskommune må sørge for å fatte vedtak om opplæring i tråd med forvaltningsloven.

Fylkeskommunen må sikre at

- fylkeskommunen fatter vedtak som inneholder tilfredsstillende begrunnelse for retten, dvs. beskriver opplæringens innhold, omfang og organisering jf. fvl. § 25, og forskriften § 6-47
- fylkeskommunen fatter vedtak som viser til de faktiske forhold som vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25
- fylkeskommunen fatter vedtak som inneholder korrekt informasjon om klageinstans for klage på vedtaket. jf. fvl. § 27

3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er 16. juni 2023. Vi vil ikke avslutte tilsynet før fylkeskommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 Fylkeskommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 07.03.2023

Elin Bakke
Tilsynsleder

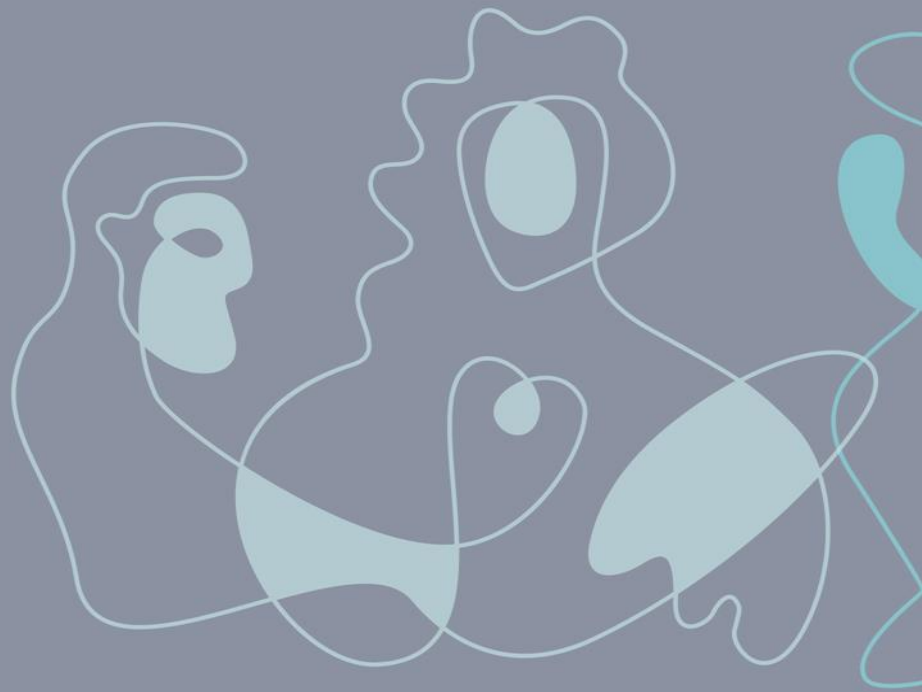
Ingeborg Heltzer Anderssen

Marit Kanutte Aarflot



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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





5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Brev fra Viken fylkeskommune: *Svar på åpning av tilsyn – opplæringstilbudet til innsatte i fengsel – Viken fylkeskommune* med følgende vedlegg:
 - Handlingsplan for opplæring innen kriminalomsorgen i Viken 2021-2024
 - Inntaksrutiner Hønefoss videregående skole avdeling Ringerike fengsel
 - Referater fra fagmøter for år 2021-2022
 - Rutine for oppfølging, veiledning, støtte og kompetanseutvikling ved forvaltningen av særskilt tilrettelagt opplæring - Viken
 - Rutine for skolen i Halden fengsel
 - Rutine opplæring i kriminalomsorgen – Viken
 - Mal for søknadsskjema for opplæring i kriminalomsorgen - Viken
 - Mal for vedtak om ikke rett til videregående opplæring for voksne - Viken
 - Mal for vedtak om inntak til opplæring i kriminalomsorgen - Viken
 - Flyt skjema VIS - Ringerike fengsel
- Brev fra Viken fylkeskommune: *Svar på brev om innhenting av dokumentasjon til tilsyn – opplæringstilbudet til innsatte i fengsel – Viken fylkeskommune*
- Deltagermapper på ni innsatte fra Halden fengsel
- Deltagermapper på ti innsatte fra Ringerike fengsel
- Søknadsskjema for videregående opplæring – Hønefoss videregående, avd. Ringerike fengsel
- Timeplaner for Hønefoss videregående, avd. Ringerike fengsel