



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Grunnskoleopplæring for voksne

Nordre Follo kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Nordre Follo kommune. Temaet for tilsynet er grunnskoleopplæring for voksne.

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.

I tilsynet har vi sett at Nordre Follo kommune informerer om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering på ulike måter. Videre har vi sett at kommunen kontrollerer om søkerne er over opplæringspliktig alder og har lovlig opphold, men at den ikke i tilstrekkelig grad vurderer om søkere trenger grunnskoleopplæring. Tilsynet har vist at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering på en forsvarlig måte og utsteder kompetansebevis til dem som har fått godkjent realkompetanse. Når det gjelder kartlegging, foretar kommunen noe kartlegging av søkerne, men vi har funnet at kommunen ikke kartlegger tilstrekkelig hva slags opplæring søkerne har behov for slik at opplæringen kan tilpasses best mulig til den voksnes behov. Videre har vi sett at kommunens vedtak ikke er konkrete nok når det gjelder innhold og at de faktiske forhold ikke er beskrevet godt nok. Kommunen fatter ikke vedtak uten ugrunnet opphold, men når det gjelder oppstart etter vedtak, kan ikke vi se at det har tatt uforholdsmessig lang tid for noen av deltakerne før de er i gang med opplæringen.

Regelverksbrudd

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Det gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, opplæringsloven eller tilhørende forskrifter, som er brutt.

Det er varslet fire pålegg om retting og åtte korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer kommer frem under rapportens punkt 3.

Status på rapporten og veien videre

Nordre Follo kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen.

På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort en endring i rapporten når det gjelder å tilpasse opplæringen til søkers situasjon i punkt 2.2.2.

Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **29.09.2023**.



Innholdsfortegnelse	
Sammendrag.....	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om kommunen og organiseringen av grunnskoleopplæringen for voksne	4
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader	5
2.1 Veilede og vurdere rettigheter	6
2.1.1 Rettslige krav	6
2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger	6
2.1.3 Statsforvalterens konklusjon	8
2.2 Kartlegge opplæringsbehov	9
2.2.1 Rettslige krav	9
2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger	10
2.2.3 Statsforvalterens konklusjon	15
2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten	16
2.3.1 Rettslige krav	16
2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger	17
2.3.3 Statsforvalterens konklusjon	20
2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse.....	21
2.4.1 Rettslige krav	21
2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger	22
2.4.3 Statsforvalterens konklusjon	24
2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak	25
2.5.1 Rettslige krav	25
2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger	25
2.5.3 Statsforvalterens konklusjon	26
2.6 Sette i gang opplæringen.....	27
2.6.1 Rettslige krav	27
2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger	27
2.6.3 Statsforvalterens konklusjon	27
3 Statsforvalterens reaksjoner	28
3.1 Pålegg om retting.....	28
3.2 Oppfølging av påleggene.....	29
4 Kommunen har rett til å klage	29



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 Utdanningsdirektoratets hjemmeside.¹

1.1 Kort om kommunen og organiseringen av grunnskoleopplæringen for voksne

Nordre Follo ble etablert 01.01.2020 ved sammenslåing av Ski og Oppegård kommuner og har drøyt 61 000 innbyggere. Skoleåret 2022/2023 er det 123 deltakere som får grunnskoleopplæring. (Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem – GSI.) Nordre Follo er vertskommune for deltakere fra andre kommuner. Kommunen deltar i forsøket med modulstrukturerte læreplaner (FVO) som har som mål å gi mulighet for mer fleksibilitet, tilpasning i opplæringen, samt raskere overgang til utdanning eller arbeid.

Det er vedtatt av Stortinget at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne. Stortingets vedtak er en oppfølging av Fullføringsreformen.² Formålet med modulstrukturert opplæring er at den voksne skal få et bedre tilbud gjennom fleksible, hensiktsmessige og tilpassede opplæringsløp. Målet er at det gjøres en kartlegging eller realkompetansevurdering av den voksne ved inntak for å plassere den voksne inn i rett nivå/modul med utgangspunkt i den enkeltes kompetanse og forutsetninger. Opplæringen må være tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon, for å bidra til å øke motivasjonen for å delta i opplæringen. Det er utarbeidet egne læreplaner til forsøket. Les mer om modulforsøket her.³

På bakgrunn av Stortingets behandling av Statsbudsjettet for 2022 i punkt 5 side 23, har Kunnskapsdepartementet tildelt Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) oppdraget om å følge opp modulstrukturering av opplæring for voksne. Dette skal gjelde ut skoleåret 2023/2024. Da det er HK-dir som er tildelt oppfølgingsansvaret støtter vi oss til regelverkstolkninger fra HK-dir, som også støtter seg til Utdanningsdirektoratets (Udires) regelverkstolkninger.

¹ www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/

² St. 21 (2020-2021) og Innst. 585 S (2020-2021)

³ <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/modulforsoket/forberedende-voksenopplaring-pa-nivaet-under-videregaende-opplaring-fvo/>



1.2 Tema for tilsynet

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 Nordre Follo kommune i brev av 21.12.2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt redegjørelse fra kommunen med dokumentasjon og deltakermapper for elleve 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 Nordre Follo kommune.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 28.03.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 28.04.2023. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

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, (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 måneder⁴
- 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 undervisningsmaterialet skal være gratis.

2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

Veiledning

Nordre Follo kvalifiseringsssenter har informasjon om forberedende voksenopplæring (FVO) på kommunens nettside. Kommunen skriver at FVO gir undervisning i kjernefagene norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag etter læreplan for norsk grunnskole. Den skriver videre at FVO med grunnskole for voksne over 16 år følger læreplanverket for Kunnskapsløftet og læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

Vi vil imidlertid gjøre kommunen oppmerksom på at FVO skal gi opplæring etter de modulstrukturerte forsøkslæreplanene i fagene norsk for språklige minoriteter eller norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Det er også laget en egen læreplan for grunnmodulen som er for deltakere som har behov for grunnleggende lese- og skriveopplæring.

⁴ [2. Grunnskoleopplæring etter oppl. § 4A-1 \(udir.no\)](#)



Kommuner som ikke er en del av forsøket med modulstrukturerte forsøkslæreplaner, følger læreplanverket etter Kunnskapsløftet 2020.

Kommunen har lenke til søknad på nettsiden om grunnskoleopplæring. Søkere kan også søke om FVO ved søknad i papirutgave. Søknadsfristen er 1. mai, men det er inntak hele året.

Kommunen informerer og veileder også personer som tar kontakt via telefon. Det samme gjelder personer som kommer direkte til kvalifiseringssenteret. Søkere kalles inn til samtale.

Kommunen informerer om realkompetansevurdering (RKV) på hjemmesiden og søknadsskjemaet om RKV ligger der.

Statsforvalteren vurderer ut fra dette at Nordre Follo kommune gir informasjon om grunnskoleopplæring for voksne, FVO. Den informerer om mulighetene for å få opplæring på grunnskolenivå, enten man ønsker enkeltfag eller vitnemål. Vi vurderer også at kommunen informerer om RKV.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen skriver i tilbakemeldingen at de har meldt fra til internkommunikasjon i kommunen, at de skal endre på hjemmesiden der det nå står at forberedende voksenopplæring for voksne følger læreplanverket for Kunnskapsløftet til at de følger læreplanen for forsøket.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar dette til orientering. Dette er ikke et brudd på regelverket, men lar det stå i rapporten siden vi ikke kan se at dette er endret på hjemmesiden.

Alder, ungdomsrett og lovlig opphold

På nettsiden skriver kommunen at om søker er over 16 år og bosatt i Nordre Follo kan man søke om skoleplass. I redegjørelsen for hvordan grunnskoleopplæringen er organisert i kommunen, står det at målgruppen for FVO er voksne over 16 år som har rett etter opplæringsloven § 4A-1 og andre med opplæringsbehov på grunnskolenivå, personer som har rettigheter etter introduksjonsloven §§ 2 og 17 og integreringsloven § 26. Dette gjelder også personer som deltar i opplæringstiltak i regi av NAV.

I *Rutinebeskrivelse for inntak til grunnskoleopplæring (FVO) for voksne* skriver kommunen at søkere må legge ved dokumentasjon på oppholdstillatelse og tidligere skolegang til søknaden om grunnskoleopplæring. Hvis søker ikke har lagt ved dokumentasjon, etterspørres dette i kartleggingssamtalen som alle søkere kalles inn til. Her avklares også søkers rettigheter og behov.

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 fjerde vilkåret for å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 er at søkeren trenger grunnskoleopplæring.⁵ Udir viser til at kommunen må ta hensyn til søkers egen vurdering av sitt behov for grunnskoleopplæring. Dette behovet skal tillegges vekt og skal ses i sammenheng med opplæringstilbudet vedkommende har hatt tidligere og om søker objektivt har et reelt behov.

⁵ [2. Grunnskoleopplæring etter oppl. § 4A-1 \(udir.no\)](#)



Vi ser at kommunen på sin nettside under 1. *Hvem har rett til opplæring* skriver at dette kan gjelde personer som trenger fornyet grunnskoleopplæring enten på grunnlag av mangelfull opplæring eller på grunn av sykdom eller skade. I rutinebeskrivelsen for inntak til grunnskoleopplæring for voksne, kan vi ikke se at det kommer frem noe om å trenge grunnskoleopplæring.

Kommunen skriver til Statsforvalteren at kommunen ikke har gitt avslag på søknader om grunnskoleopplæring ved kvalifiseringssenteret, men at de har gjort vurderinger for alle som har søkt.

Vi er utfra dette usikre på om kommunen vurderer om søkere som har vitnemål eller tilsvarende, og sier de trenger grunnskole, vil bli vurdert om de trenger opplæring i hele eller deler av fag.

Statsforvalteren har ut fra en helhetsvurdering kommet frem til at de rettslige kravene ikke er oppfylt når det gjelder å kontrollere om søkerne trenger grunnskoleopplæring.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen skriver at dette vilkåret er det mest skjønsmessige vilkåret og at de derfor utfra søkers uttalte behov for grunnskoleopplæring, og eventuell tidligere skolegang med dokumentasjon, gjør en konkret individuell helhetsvurdering av om søker faktisk har behov. Kommunen skriver videre at de har inntakssamtale og at de kartlegger norskferdigheter, matematikk og engelsk og at de utfra kartleggingen vurderer om søkerne trenger/har behov for grunnskoleopplæring. Kommunen opplyser at den kan bli bedre til å vurdere søkers realkompetanse for å kartlegge om den voksne trenger opplæring i hele eller bare deler av faget og at den fremover vil bruke dette i større grad.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar til orientering at kommunen gjør en individuell vurdering av om søker trenger grunnskoleopplæring. Vi minner om at for å kunne tilby søkere et opplæringstilbud som tar utgangspunkt i kompetansen vedkommende har med seg, er det viktig at vedkommende blir kartlagt i alle fag.

Vi tar til orientering kommunens forklaring om at søkere med vitnemål som sier de trenger grunnskole, vil bli vurdert om de trenger opplæring i hele eller deler av fag, og at den skal bli bedre på å vurdere søkers realkompetanse for å kartlegge om den voksne trenger opplæring i hele eller deler av fag.

Vi kan ikke se at kommunens kommentar endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Vi fastholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder å kontrollere 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).

God kartlegging ved inntak er helt vesentlig for at den enkelte deltaker blir plassert på riktig modul i hvert enkelt fag. Realkompetansevurdering er også aktuelt for å kvittere ut fag eller deler av fag. Lærestedet må innhente informasjon om deltakerens skolebakgrunn, morsmål, engelskferdigheter, språknivå på norsk og kompetanse i de fem fagene. 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. Målet med opplæring kan endres underveis i opplæringsløpet.

I rundskrivet Udir-3-2012⁶ står det under punkt 4.5 «Bruk av tester for plassering av den voksne» at det ikke er noe i veien for å bruke tester for å kartlegge kompetansen. Direktoratet understreker imidlertid at en test som er laget for å kartlegge kompetansen i norsk, ikke kan brukes for å innplassere den voksne på nivå i andre fag enn norsk. Kompetansen i andre fag skal vurderes uavhengig av kompetansen i norsk.

Kartleggingen bør også avdekke om den voksne har behov for særskilt språkopplæring dersom dette kan avklares før opplæringen tar til. Målet med rådgivningen og kartleggingen skal være å finne ut hvilket tilbud som passer ut fra søkerens ønsker og behov, livssituasjon og kompetanse.

Den første kartleggingen med nye deltakere som ikke snakker norsk, bør foregå ved hjelp av tolk. I tillegg må kommunene vurdere den voksnes livssituasjon og særlige behov for å kunne få forsvarlig utbytte av ordningen.

Kompetanse Norge har utarbeidet kartleggingsverktøy i lesing⁷ for deltakere som får opplæring etter forsøkslæreplanene i FVO i fagene norsk for språklige minoriteter, norsk, samfunnsfag, naturfag og matematikk. En måling av deltakernes lesenivå kan gi en viktig indikasjon på hvilken modul deltakerne bør plasseres på. Anbefalingene ut fra lesenivå må sammenstilles med vurderinger av bl.a. deltakerens fagkunnskap, skolebakgrunn, alder og motivasjon når deltakeren skal plasseres på modul. Kartleggingsverktøyet er et supplement til lærestedets kartleggingsrutiner.

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 § 4-29.⁸ 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 som er å kunne lese, regne, uttrykke seg skriftlig, uttrykke seg muntlig og å kunne bruke digitale verktøy.

⁶ [4. Opplæringstilbudet skal tilpasses den voksnes behov \(udir.no\)](#).

⁷ [Forberedende voksenopplæring på nivået under videregående opplæring \(FVO\) - Kompetanse Norge](#).

⁸ [Forskrift til opplæringslova - Kapittel 4. Individuell vurdering i grunnopplæring særskild organisert for voksne - Lovdata](#).



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 f.eks. gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig.

2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kartlegge behov

Nordre Follo kvalifiseringssenter skriver i dokumentet *Redegjørelse for hvordan grunnskoleopplæringen er organisert i kommunen* at grunnskoleopplæringen er organisert for best mulig å ivareta forsøkets formål; at deltakere skal få raskere overgang til arbeid eller videregående opplæring. Kommunen har organisert og inndelt opplæringen i moduler fremfor klassetrinn. Kvalifiseringssenteret har grunnmodul/alfabetiseringsmodul, modul 1, Modul 2, Modul 3 og Modul 4, der modul 4 er det høyeste nivået og tilsvarer 10. trinn. Kommunen skriver videre at fag og moduler er parallellagt ved skolestart, noe som innebærer at kvalifiseringssenteret gir opplæring i alle moduler i alle fag til samme tid. Denne organiseringen gir deltakerne mulighet til å kombinere enkeltfag med andre gjøremål som praksis, jobb og omsorgsoppgaver. Parallelleggingen av alle fag og moduler gir også en større fleksibilitet med tanke på at deltakerne kan veksle mellom modulene. Kommunen skriver også at forsøkslæreplanene er tilpasset og er mer relevant for voksne.

Alle søkere innkalles til en samtale og søkerne kartlegges i de skriftlige fagene norsk, engelsk og matematikk ved inntak. Det gjennomføres ikke kartlegging i engelsk hvis søker informerer om at vedkommende ikke kan engelsk eller aldri har hatt opplæring i faget. Når det gjelder samfunnsfag og naturfag vurderes de etter at det har blitt gitt en anbefalt innplassering i modul(er) i de skriftlige fagene.

Det står videre at Kompetanse Norge i forsøket, har utarbeidet et anbefalt språknivå (A1, A2, B1 og B2) for innplassering i alle fag. Dette følges som en anbefaling ved innplassering ved oppstart i grunnskolen, men kommunen skriver at den likevel gjør en individuell vurdering.

Kartleggingen av deltakere fortsetter etter oppstart i grunnskolen, siden det er begrenset hva testing viser. Kommunen skriver at kartlegging er en kontinuerlig prosess og fortsetter også etter innplassering. Lærerne ved kvalifiseringssenteret jobber i klasseteam og drøfter jevnlig resultater etter prøver, kartlegging og vurderinger. Dersom en deltaker er innplassert i feil modul, lar de deltakeren få prøve seg i andre moduler. Det gjennomføres også formelle tester som for eksempel modulprøver dersom deltakere er veldig uenige i innplasseringen.

Kartleggingsmateriale som benyttes er en kombinasjon av kartleggingsverktøy utarbeidet av Kompetanse Norge, eget materiale og materiale utarbeidet i samarbeid med andre voksenopplæringssentre som også er med i forsøket.

Vi ser av innsendt dokumentasjon at deltakere kartlegges i norsk og matematikk, men vi har i liten grad sett at deltakere kartlegges i engelsk. Vi har ikke sett at kommunen kartlegger noen søkere i naturfag og samfunnsfag.

Ingen søkere/deltakere kartlegges i behovet for særskilt språkopplæring. Vi har ikke sett at deltakere kartlegges i norsk med den hensikt å se om søker skal få opplæring etter forsøkslæreplanen norsk for språklige minoriteter eller forsøkslæreplan i norsk.



Vi ser at deltaker nr. 2 før oppstart har blitt kartlagt i norsk med resultat som viser at vedkommende er kartlagt til å starte opp i modul 2. Vi ser imidlertid av timeplanen vedkommende fikk i august 2020, at vedkommende gikk i modul 1 i norsk. Det kommer ikke frem hva det er som gjør at vedkommende ikke fikk opplæring i norsk i den modulen som kartleggingen viser at vedkommende skulle fått opplæring i. Det kommer frem av timeplanene at vedkommende fikk opplæring i alle fag i modul 1. Vi kan heller ikke se om vedkommende fikk opplæring etter forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter eller etter forsøkslæreplan i norsk.

Deltaker nr. 11 har blitt kartlagt i norsk til å starte opp i modul 2 i norsk, og til modul 1 eller 2 i matematikk og modul 1 i engelsk. Vedkommende fikk timeplan i august 2021 som viser at vedkommende begynte i modul 2 i alle fag. Det kommer ikke frem om det er forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter eller forsøkslæreplan i norsk vedkommende fikk opplæring etter. Her har søker blitt kartlagt til å begynne i modul 1 i engelsk, men fikk opplæring etter modul 2. Vi kan ikke se det kommer frem hva begrunnelsen for dette er. Vedkommende fikk opplæring i alle fag i samme modul.

Deltaker nr. 14 har blitt kartlagt i norsk og matematikk. I norsk er vedkommende kartlagt til å få opplæring i modul 2. Det kan se ut som om innplassering i modul i fagene naturfag og samfunnsfag har blitt gjort utfra kartleggingen i norsk, siden vedkommende har blitt innplassert i samme modul som i norsk i disse fagene. Det kommer ikke frem om det er forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter eller forsøkslæreplan i norsk vedkommende fikk opplæring etter. Vedkommende er kartlagt til modul 1 i matematikk og fikk opplæring i den modulen. Vedkommende er ikke kartlagt i engelsk og fikk opplæring i modul 1 i faget. Vi ser at denne deltakeren senere i løpet også går i ulike moduler i fag.

Når det gjelder deltaker nr. 15, ser vi at kartleggingen i norsk har vist at vedkommende skal gå i modul 3/modul 4 i norsk. Kartleggingen viser at vedkommende skal gå i modul 3 i matematikk og modul 2 i engelsk. Vedkommende får imidlertid opplæring i modul 3 i norsk siden fagene ikke er parallellagt. Vedkommende er kartlagt til å få opplæring i modul 2 i engelsk, men siden fagene ikke er parallellagt får vedkommende opplæring i modul 3.

Forsøkslæreplanene i norsk for språklige minoriteter og i norsk er likeverdige. Deltakere skal etter kartlegging i norsk følge en av læreplanene gjennom hele opplæringsløpet og ta eksamen etter den forsøkslæreplanen de har fått opplæring i.

Som tidligere nevnt vises det til at Kompetanse Norge i forbindelse med forsøket, har utarbeidet et anbefalt språknivå fra A1 til og med B2 for innplassering i alle fag. Vi er ikke kjent med at Kompetanse Norge har kommet med anbefalt språknivå for innplassering i fag i moduler. Kommunen har ikke lagt ved dokumentasjon på dette. Vi vil imidlertid understreke at det ikke er anledning til å sette krav til språknivå i norsk for innplassering i fag. Det er kartleggingen i det enkelte fag som skal bestemme innplassering i modul.

Kommunen skriver at søkerne ikke kartlegges i naturfag og samfunnsfag. Vi mener å kunne se av timeplanene at søkere blir innplassert i samme modul som norsk i disse fagene. Vi kan ikke se at kommunen skriver noe om kartlegging i fagene samfunnsfag og naturfag for søkere som har kompetanse fra tidligere i disse fagene. Det kommer ikke frem hvordan kommunen kartlegger i disse fagene for deltakere som er på et høyere nivå i norsk enn begynneropplæring.

Statsforvalteren minner om at deltakere kan ha god kompetanse i fag fra tidligere selv om de er på et nybegynnernivå i norsk. Disse deltakerne skal også få et opplæringsløp som er tilpasset deres faglige nivå i de ulike fagene. Statsforvalteren vurderer at det for deltakere med tidligere



opplæring, men som ikke har denne dokumentert, kan være spesielt viktig at kartleggingen foregår med tolk slik at de får opplæring på riktig nivå eller modul og har mulighet til så rask progresjon som mulig.

Kommunen skriver at fag og moduler er parallelllagt ved skolestart, noe som innebærer at kvalifiseringssenteret gir opplæring i alle moduler i alle fag til samme tid. Denne organiseringen gir deltakerne mulighet til å kombinere enkeltfag med andre gjøremål som praksis, jobb og omsorgsoppgaver. Parallellleggingen av alle fag og moduler gir også en større fleksibilitet med tanke på at deltakerne kan veksle mellom modulene. Det kommer imidlertid frem av dokumentasjon at siden alle fag ikke er parallelllagt i alle moduler, så blir ikke deltakerne innplassert utfra det kartleggingen viser. Vi vurderer at en forutsetning for at deltakere får en større fleksibilitet, er at fagene er parallelllagt i de ulike modulene. Når kommunen skal avgjøre hvilket opplæringstilbud den enkelte voksne skal ha, og hvordan dette skal tilpasses, er en god kartlegging ved inntak helt vesentlig for å at søker blir innplassert på riktig modul i de enkelte fagene. Dette innebærer at deltakere skal kartlegges i alle fag. En vurdering av søkers realkompetanse kan også være viktig i forbindelse med kartlegging. Det må også vurderes om den voksne trenger opplæring i hele eller bare deler av et fag.

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

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen skriver at senteret kun har deltaker som har et annet morsmål enn norsk i grunnskolen/FVO og at de følger forsøkslæreplanen i norsk for språklige minoriteter og har gjort det gjennom hele forsøket. Kommunen skriver videre at de sier «norsk» og skriver «norsk», og at det står «norsk» og ikke norsk for språklige minoriteter, også i vedtak og timeplaner. Kommunen tar det som en selvfølge at det er kjent at det er norsk for språklige minoriteter i og med at kommunen kun har deltakere med annet morsmål enn norsk i FVO og grunnskolen. Dette skal kommunen rette opp, slik at det ikke er tvil om at det tilbys opplæring etter norsk for språklige minoriteter.

Når det gjelder kartlegging i engelsk, skriver kommunen at den kartlegger i engelsk der de får informasjon om at søker kan noe engelsk, men at den ikke kartlegger i engelsk hvis den får informasjon om at søker ikke kan engelsk.

Kommunen skriver videre at den vil endre kartleggingen i naturfag og samfunnsfag, og bruke egne lærere/ansatte med kompetanse i morsmålet eller benytte tolk i kartleggingen der de ser det er behov for det, og så langt den klarer.

Kommunen viser til at deltaker 2 og 11 ble innplassert i annen modul i fag enn det resultat av kartleggingen viste, og at deltakerne nå er på modul 4 og skal ta grunnskoleeksamen denne våren. Når det gjelder deltaker 14, skriver kommunen at vedkommende ikke er kartlagt i naturfag og samfunnsfag, og at vedkommende ble plassert i samme modul som norsk etter deltakers ønske. Når det gjelder deltaker 15, viser kommunen til at de ikke klarte å parallelllegge alle moduler i alle fag tidligere. Fra skoleåret 2022/2023 parallelllegger kommunen alle moduler i alle fag.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Når det gjelder det at alle deltakere i FVO/grunnskole får opplæring i norsk etter forsøkslæreplaner i norsk for språklige minoriteter fordi alle har et annet morsmål enn norsk, vil Statsforvalteren minne om at søkere/deltakere med annet morsmål enn norsk, kan være fra helt nyankomne og ikke kunne noe norsk, til å være erfarne brukere av norsk og ha et høyt nivå i språket. Vi har ikke sett at søkerne kartlegges i norsk med den hensikt å se om vedkommende skal få opplæring etter



forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter eller forsøkslæreplan i norsk. Det må komme frem i kartlegging, samtaler og i notater hvilken læreplan i norsk søker har blitt kartlagt i og skal få opplæring etter. Det er også viktig at kommunen i sine vedtak skriver hvilken læreplan i norsk søker/deltaker får opplæring i.

Statsforvalteren vurderer at det er viktig at alle deltakere kartlegges også i engelsk, slik at kommunen sikrer best mulig innplassering i faget. Det kan være at søkere av ulike grunner ikke oppgir hva de kan fra tidligere i faget, uavhengig om de har fått opplæring i faget eller om de har tilegnet seg kunnskap på annen måte.

Statsforvalteren gjør Nordre Follo kommune oppmerksom på rundskrivet til Udir⁹ der det under punkt «4.5 Bruk av tester for plassering av den voksne» står at det ikke er noe i veien for å bruke tester for å kartlegge kompetansen til den voksne. Direktoratet understreker imidlertid at en test som er laget for å kartlegge den voksnes kompetanse i norsk, ikke kan brukes for å innplassere den voksne på nivå i andre fag enn norsk. Kompetansen i andre fag skal vurderes uavhengig av kompetansen i norsk. En deltaker med lite kunnskap i norsk kan for eksempel ha høyt kunnskapsnivå i andre fag.

Vi tar kommunens tilbakemelding når det gjelder å kartlegge behov til orientering. Vi kan ikke se at kommunens kommentarer endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Vi fastholder derfor vår konklusjon.

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.

HK-dir har gjort Statsforvalteren oppmerksom på at deltakerne i FVO som hovedregel får deler av retten til særskilt språkopplæring oppfylt ved at de får opplæring etter forsøkslæreplanen i norsk for språklige minoriteter. Likevel vil deltakere i tillegg kunne ha rett til ytterligere særskilt tilrettelegging som morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Statsforvalteren minner om at det er utarbeidet kartleggingsverktøy som kan benyttes for å finne ut om søker trenger særskilt språkopplæring.

Vi kan ikke se at kommunen kartlegger søkere for behovet om særskilt språkopplæring. Dette kommer heller ikke frem i vedtakene. Vi kan heller ikke se at det kommer tydelig frem etter kartlegging, vedtak eller timeplan at deltakere får opplæring etter forsøkslæreplan norsk for språklige minoriteter eller forsøkslæreplan i norsk.

Etter Statsforvalterens vurdering må kommunen gjøre en individuell kartlegging av den enkelte søkers behov for særskilt språkopplæring. Da særskilt språkopplæring er en individuell rettighet, skal det for søkere som har rett til særskilt språkopplæring, fremgå av enkeltvedtaket om vedkommende får innvilget dette. Se punkt 2.3.2. Hvis kartleggingen viser at søkeren har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær opplæring, skal det også fattes enkeltvedtak om at søkeren ikke har rett til særskilt språkopplæring. Dersom kartleggingen konkluderer med at den voksne 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. I den

⁹ Rundskriv Udir-3-2012 Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven



forbindelse viser vi til Udirs rundskriv punkt 4.6.1 Rett til særskilt språkopplæring, herunder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.¹⁰

Vi har ikke fått tilsendt dokumentasjon som viser hvordan kommunen kartlegger og vurderer behovet for særskilt språkopplæring, hverken før eller etter oppstart.

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

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen skriver at alle deltakerne ved i FVO/grunnskolen har et annet morsmål enn norsk og at de bruker forsøkslæreplanen norsk for språklige minoriteter, og har vurdert at den har ivaretatt en språklig tilpasning og rett til særskilt språkopplæring. Kommunen skriver videre at de i forbindelse med inntak spør søker om deltaker kan lese og skrive på eget morsmål. De kartlegger ikke ytterligere og de tilbyr ikke morsmålsopplæring. Kommunen gir skoleåret 2022/2023 et digitalt tilbud til flere deltakere på tigrinja, arabisk og somalisk i naturfag, i samarbeid med OsloMet og HK-dir. Det kan være at dette tilbudet videreføres. Kommunen skriver avslutningsvis at deltakeren vurderes underveis i løpet og dersom norskprogresjon eller faglig utvikling går svært langsomt, kartlegges deltakeren og kommunen setter inn tiltak som gir økt mulighet for raskere utvikling.

Kommunen skriver at den skal endre sine rutiner ved å kartlegge søkers behov for særskilt språkopplæring.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens tilbakemelding når det gjelder særskilt språkopplæring til orientering. Vi viser til det vi tidligere har skrevet om at særskilt språkopplæring er en individuell rettighet og at søkere skal kartlegges om de har behov for dette eller ikke.

Vi kan ikke se at kommunens kommentar når det gjelder særskilt språkopplæring endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Vi fastholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport.

Tilpasset søkers situasjon

Det kommer frem av kartlegging og timeplaner til noen deltakere at de får tilbud om opplæring i ulike moduler i ulike fag. Vi ser også at deltakere, for eksempel deltaker nr. 2 og nr. 15, får opplæring på lavere nivå enn det resultater fra kartleggingen viser de burde fått. Deltaker nr. 11 får opplæring i enkelte fag på et høyere nivå enn det kartlegging viser. Som forklaring på dette står det at fag i moduler ikke er parallellagt. Kommunen skriver imidlertid i vedlagte redegjørelse at fag og moduler er parallellagt ved skolestart og at det betyr at det gis opplæring i alle moduler i alle fag til samme tid. Som tidligere nevnt skal dette bidra til at deltakere gis mulighet til å kombinere enkeltfag med for eksempel praksis, jobb og omsorgsoppgaver.

Statsforvalteren minner om at noe av hensikten med FVO er at deltakere skal få opplæring etter sitt kompetansenivå for rask gjennomføring av opplæringen, til videre til utdanning eller arbeid. Vi har også sett eksempel på at det er tilrettelagt for at deltaker får tilbud om færre fag utfra livssituasjon. Vi ser imidlertid at deltaker nr. 17 og nr. 20 ikke har blitt kartlagt i noen fag. Vi er derfor usikre på hvordan søkere uten kartlegging innplasseres og om de får opplæring som er tilpasset deres situasjon.

¹⁰ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-3-2012/4-Opplaringstilbudet-skal-tilpasses-den-voksnes-behov/#461-Rett-til-sarskilt-sprakopplaring-herunder-morsmalsopplaring-og-tospraklig-fagopplaring>



Vi kan ikke se at kommunen har opplæring annet enn på dagtid. Det kan for enkelte deltakere være mer aktuelt å få opplæring på ettermiddag eller kveld og dermed få tilbud om opplæring som er mer tilpasset deres livssituasjon.

Vi har utfra en helhetlig vurdering kommet frem til at kommunen ikke gir et opplæringstilbud som tilpasses tilstrekkelig til søkers situasjon, slik at de får raskere overgang til arbeid eller utdanning slik kommunen skriver i sin redegjørelse.

Statsforvalterens samlede vurdering er at opplæringstilbudet ikke tilpasses tilstrekkelig til søkerens situasjon.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen skriver at alle søkere kartlegges ved inntak, at de «intervjuer» deltakere om ulike forhold ved deres livssituasjon, og hvilke ønsker de har for opplæringen. Noen deltakere har jobb på kveldstid og for dem passer det best å ha skole på dagtid, dette gjelder også for dem som har omsorgsoppgaver. Deltakere blir ikke spurt spesifikt om tidspunkt for opplæring. Kommunen tilpasser opplæringstilbudet til deltakere som har jobb, må hente eller bringe barn i barnehage eller SFO. Lærere tilpasser med ekstra oppgaver eller individuell opplæring dersom det er nødvendig. Kommunen tar Statsforvalterens konklusjon til etterretning og skal legge dette inn i vedtak.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi vurderer at det er sannsynliggjort etter kommunens tilbakemelding at kommunen innhenter opplysninger om søkers/deltakers livssituasjon og at kommunen tilrettelegger for dem som har jobb eller omsorgsoppgaver. Vi vurderer at søkere/deltakere får en tilpasning av opplæringstilbudet utfra livssituasjon.

Vi vurderer imidlertid at kommunen ikke kartlegger søkere i alle fag. Et resultat av dette kan være at søkere ikke får en innplassering og tilpasning av opplæringstilbudet utfra faglig kartlegging og vurdering av behov for opplæring, slik at de kan få en raskere overgang til arbeid eller utdanning.

Vi endrer vår vurdering etter foreløpig rapport når det gjelder å tilpasse opplæringsløpet til den voksnes situasjon og behov.

Vi fastholder imidlertid vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder om kommunen innhenter tilstrekkelig informasjon for å kartlegge hva slags opplæring søkerne har behov for.

Vi fastholder også vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder å kartlegge søkerens behov for særskilt språkopplæring.

2.2.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å innhente tilstrekkelig informasjon for å tilpasse opplæringsløpet til den voksnes situasjon.

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



De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å kartlegge søkerens behov for særskilt språkopplæring.

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 § 11 a.

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 mer.

På forespørsel fra Statsforvalteren i Oslo og Viken om retten til særskilt språkopplæring for voksne som deltar i opplæring i forberedende voksenopplæring (heretter kalt FVO) svarte Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) at voksne har rett til særskilt språkopplæring så fremt vilkårene i opplæringsloven § 2-8 er oppfylt.

HK-dir presiserer videre at kommunens plikt til å oppfylle retten til særskilt språkopplæring, herunder rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, gjelder fullt ut, og inntreffer dersom deltakerens individuelle behov tilsier det. 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.

Kommunen har etter opplæringsloven § 4A-4, jf. § 13-1 plikt til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring for voksne, herunder retten til tilpasset opplæring og særskilt språkopplæring, jf. oppl. § 4A-1, jf. Udir-3-2012 pkt. 4.6.1. Kommunen må derfor påse at voksne som deltar i FVO, får oppfylt de individuelle rettighetene de har etter opplæringsloven. Dette inkluderer både rett til særskilt språkopplæring, rett til spesialundervisning med mer.

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 opplæringens 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

Vi har mottatt 18 vedtak og ti søknader. Flere deltakere har mottatt flere vedtak, men det er bare en søknad for hver deltaker. Vi har derfor tatt utgangspunkt i tiden det har gått mellom den første søknaden og det første vedtaket. Én søknad er udatert (nr. 20) og det mangler søknad for én deltaker (nr. 21). Det står ingenting i vedtakene om når den voksne har søkt om opplæring, men det vises til at det er søkt.

Statsforvalteren ser at det kun er for deltaker nr. 20 og nr. 25 at vedtaket er fattet før opplæringen startet. Videre er vedtak for deltaker nr. 14 og nr. 23 fattet samme dag som opplæringen startet. De resterende er vedtakene fattet fra én til ni måneder etter søknad. Det kun er to vedtak som er fattet innen én måned etter søknad.

Statsforvalteren vil bemerke 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. Vi vil videre bemerke at det er vedtaket om rett til grunnskoleopplæring for voksne som faktisk gir søkeren rett til opplæring, med tilstrekkelig informasjon om tilbudet, og som gir vedkommende rett til å klage. Det er derfor 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.

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 én måned etter at den er mottatt. Dette følger av forvaltningsloven § 11a første og annet ledd.

Vi ser av dokumentene i saken at kommunen i fem av tilfellene har vært i kontakt med søkeren, ved at det har blitt gjennomført intervjuer, etter at søknaden ble sendt til kommunen. Etter Statsforvalterens vurdering kunne dette vært en form for foreløpige svar. Intervjuene er imidlertid stort sett holdt enten nært søknadstidspunktet, eller nært vedtakstidspunktet, slik at det etter vår vurdering har gått for lang tid mellom enten søknad og intervju eller mellom intervju og vedtak. Dette innebærer at det i flertall av sakene er fattet vedtak senere enn det er krav om etter forvaltningsloven.

På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at det i et flertall av disse sakene ikke er fattet vedtak om grunnskoleopplæring for voksne uten ugrunnet opphold og innen rimelig tid.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen skriver at den gjennom innsendte vedtak har vist at det i stor grad blir fattet vedtak uten ugrunnet opphold, men at den i enkelte tilfeller ikke har klart dette. Kommunen skal gjøre sitt beste for å fatte vedtak raskt etter søknader, og starte opplæring innen rimelig tid.



Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens forklaring om vedtak til orientering. Vi kan ikke se at kommunens kommentar endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Vi fastholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak uten ugrunnet opphold og innen rimelig tid.

Vedtak for de som ikke har rett

Kommunen skriver i sin redegjørelse at den ikke har gitt avslag på søknader om grunnskole. Kommunen har gjort vurderinger for alle som har søkt, men ikke funnet at noen ikke har rett til grunnskoleopplæring. Det er vanskelig for Statsforvalteren å vurdere om kommunen fatter vedtak om ikke rett til grunnskoleopplæring, men siden kommunen gjør en vurdering av hver søkers rett til grunnskoleopplæring, legger vi til grunn at den ville fattet vedtak dersom det skulle vise seg at en søker ikke har rett.

På bakgrunn av dette anser vi at kommunen fatter enkeltvedtak om avslag, dersom en søker ikke har hatt rett til alle de fagene søkeren har søkt om.

Skriftlig enkeltvedtak

Statsforvalteren har som tidligere nevnt mottatt 18 enkeltvedtak om grunnskoleopplæring for voksne for elleve deltakere. Alle deltakere har enkeltvedtak, flere av dem har fått grunnskoleopplæring flere år og har fått vedtak for hvert skoleår.

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

Enkeltvedtak med konklusjon om rett

I samtlige vedtak vi har mottatt står det: «I henhold til opplæringslovens § 4A-1 har du har rett til grunnskole for voksne».

På bakgrunn av dette anser Statsforvalterens at kommunens vedtak konkluderer med at søkerne har rett til grunnskoleopplæring.

Innhold i opplæringen

I vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne står det en standardformulering om at opplæringen gis i fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Det står videre en standardsetning om at det ut fra kartlegging, og informasjon i søknadsskjemaet, vurderes at vedkommende har manglende opplæring på grunnskoleopplæringens område, og har behov for slik opplæring. Etter vår vurdering er ikke disse vedtakene tydelige nok på hvilket innhold opplæringen skal ha i fagene.

For deltaker nr. 16, nr. 17, nr. 20, nr. 21, nr. 23 og nr. 25 er det fattet vedtak i november og desember 2022 eller januar 2023. I disse vedtakene står det at deltakeren skal ha opplæring i fagene norsk for språklige minoriteter, matematikk, naturfag, samfunnsfag og engelsk og hvilken modul vedkommende skal ha opplæring i.

Etter Statsforvalterens vurdering ser det ut til at kommunen har endret praksis rundt november 2022. Vi har her vurdert de nyeste vedtakene og kommet frem til at kommunen i disse vedtakene har foretatt en individuell vurdering av hvilket nivå og hvilke fag søkeren har behov for, og at vedtakene gir nok opplysninger om innholdet i opplæringen.

På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at vedtakene er konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen.



Organisering

Ingen av de vedtakene som Statsforvalteren har mottatt har opplysninger om organiseringen av undervisningen. I alle tilfellene er det sendt ut timeplaner. I disse timeplanene står det blant annet tidspunkt for opplæringen, og hvor opplæringen skal foregå. For de nyeste vedtakene er det en nær sammenheng mellom når vedtaket er fattet og den tidsperioden som timeplanen gjelder for. Statsforvalteren legger til grunn at disse timeplanene sendes ut i nær tilknytning til vedtakene.

Etter Statsforvalterens vurdering er vedtakene dermed konkrete nok når det gjelder organisering av opplæringen.

Omfang

Ingen av vedtakene opplyser antall timer opplæringen skal være i hvert enkelt fag. Som nevnt har vi lagt til grunn at det sendes ut timeplaner i nær tilknytning til vedtakene. I disse timeplanene fremgår det antall timer de skal ha opplæring i hvert enkelt fag.

Etter Statsforvalterens vurdering er vedtakene, sammen med timeplanene, konkrete nok når det gjelder omfanget av opplæringen.

Særskilt språkopplæring i vedtak

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 rett til særskilt språkopplæring og om dette eventuelt dekkes av opplæring etter forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter. Det skal også fremgå av vedtaket dersom den enkelte deltakeren er vurdert til ikke å ha rett til særskilt språkopplæring.

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

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

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen viser til sine tidligere kommentarer om særskilt språkopplæring, og vil ta resultater etter deres kartlegginger av søkerens behov for dette inn i sine vedtak.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens forklaring om vedtak til orientering. Vi kan ikke se at kommunens kommentar endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Vi fastholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder retten til særskilt språkopplæring.

Opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov

Som tidligere nevnt er formålet med modulstrukturert opplæring at den voksne skal få et bedre tilbud gjennom fleksible, hensiktsmessige og tilpassede opplæringsløp. Målet med FVO er at det gjøres en kartlegging eller realkompetansevurdering av den voksne ved inntak for å plassere den voksne inn i rett nivå/modul med utgangspunkt i den enkeltes kompetanse og forutsetninger. Opplæringen skal videre være tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon, for å bidra til å øke motivasjonen for å delta i opplæringen.



Vi ser av de seneste vedtakene at de voksne er plassert i ulike moduler. Vi har også kommet frem til at vedtakene på grunn av timeplanene som er vedlagt er konkrete nok når det gjelder innhold, organisering og omfang.

Vi har imidlertid kommet frem til at kommunen ikke i stor nok grad har vurdert om den voksne trenger grunnskoleopplæring. Vi har også kommet frem til at den voksne ikke er kartlagt godt nok, og at det er få voksne som har blitt realkompetansevurdert.

Av timeplanene ser vi at alle starter til samme tidspunkt på dagen. Dette kan tyde på at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder om opplæringstilbudet er tilpasset den voksnes behov. Vi ser også at timeplanene ikke er parallelllagt for alle deltakerne, slik at det ser ut til at de ikke alltid går i den modulen de er kartlagt til.

Etter en helhetsvurdering har vi kommet frem til at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen viser til sitt tidligere svar, og mener at de kan si at tilbudet er godt tilpasset til den voksnes behov og situasjon. Den ser at Statsforvalteren ikke kan se «spor» av kartlegging i vedtakene som er fattet. Kommunen skriver at den kan forsikre oss om at den kartlegger alle søkere, og selvfølgelig informerer søkere om resultater av kartleggingen, selv om det ikke står i selve vedtaket.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens forklaring om vedtak til orientering. Vi kan ikke se at kommunens kommentar endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Det er viktig å presisere at resultat av kartlegging, innplassering i modul og annen tilpasning må synliggjøres i vedtaket. Vi fastholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

2.3.3 Statsforvalterens konklusjon

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak med konklusjon om rett til opplæring.

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

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 om rett til særskilt språkopplæring.

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



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 utstede 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

Når kommunen skal avgjøre hvilket opplæringstilbud den enkelte voksne skal ha, og hvordan dette skal tilpasses, er en kartlegging av den voksnes behov og vedkommendes realkompetanse sentralt. Den voksne skal ha en opplæring i de fagene hen mangler for å få vitnemål etter § 4-29. Det må også vurderes om den voksne trenger opplæring i hele eller deler av fag. RKV kan ha betydning for den voksnes opplæringstilbud ved at den brukes som sluttvurdering, men også ved at den brukes som et redskap for å avklare den voksnes behov for opplæring og innplassering på rett fag og nivå. En RKV kan også føre til at opplæringsløpet kan bli forkortet.

Nordre Follo har mange deltakere i grunnskoleopplæring for voksne og vi undrer oss over at ikke flere er vurdert til å ha utbytte av å gjennomføre en RKV. Kommunen skriver at det ikke er gjennomført flere RKV etter sammenslåingen til Nordre Follo i 2020 enn de to vi har mottatt. Vi ser av deltakermappene at noen av deltakerne har flere års opplæring fra hjemlandet, og kunne hatt nytte av en RKV. Etter det vi kan se av dokumentene, er det kun i ett tilfelle (nr. 15) at vedkommende har blitt anbefalt RKV, men at den voksne ikke har ønsket dette. Vi har mottatt dokumenter for to personer som har gjennomført RKV. Den ene (RKV nr.1) har fått godkjent RKV i alle fem fag, den andre (RKV nr. 2) fikk ikke godkjent RKV i noen av de fire fagene som det var søkt om og gjennomført RKV i.

Etter en helhetsvurdering har vi kommet frem til at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring dersom søkeren ønsker det.

Gjennomføre realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold

Kommunen skal gjennomføre RKV uten ugrunnet opphold. Dette gjelder hele prosessen fra det søkes om RKV til det fattes vedtak og skrives ut vitnemål eller kompetansebevis.

I dokumentasjonen til RKV nr. 1 er søknaden udatert, men vedtaket som er fattet 21.06.2022, viser til at søknaden er datert 22.04.2022. RKV er gjennomført i tidsrommet 04.04.2022 til 21.04.2022. For RKV nr. 2 er søknaden datert 07.04.2022 og RKV er gjennomført fra 19.05.2022 til 07.06.2022. Vedtaket er fattet 21.06.2022.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold.

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

En persons realkompetanse kan oppsummeres med alt den voksne kan. Det har ingen betydning hvordan kompetansen er tilegnet. Dersom den voksne ikke kan godt nok norsk til å uttrykke sin kompetanse i faget, kan det i visse tilfeller være hensiktsmessig at den voksne får uttrykke seg på morsmålet, eventuelt at det brukes tolk.

I begge vedtakene om RKV står det at det i tillegg til vurderingene som er gjort ut fra kompetansemål i FVO, er gjennomført samtale der søkers uformelle kompetanse og erfaring er kartlagt.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører 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



Statsforvalteren har fått presisert fra HK-dir at de som skal få opplæring etter FVO-læreplanene, må realkompetansevurderes etter disse læreplanene.

Det står i begge vedtakene vi har mottatt at RKV er vurdert opp mot kompetansemålene i FVO og hvilke fag det er gjennomført RKV i.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører 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

I vedtakene står det at på bakgrunn av den vurderingen som er foretatt, anses kompetansen som likeverdig eller ikke med kompetansen fra grunnskoleopplæring.

Statsforvalteren vurderer ut fra dette at det er sannsynlig at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.

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

Av Oppsummeringsskjema for realkompetansevurdering i (...) som er utfylt for hvert fag det er gjennomført RKV i, er det et felt der det skal krysses av for om faget er godkjent i sin helhet. Det er krysset av for dette i den dokumentasjonen vi har mottatt. Det er for hvert kompetansemål satt en kommentar om det er godkjent eller ikke.

På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen gjennomfører RKV ved å konkludere med om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke i hele eller deler av fagene.

Fatte enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse, og fremgå av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag

En realkompetansevurdering er et enkeltvedtak som kan påklages til Statsforvalteren jf. forskriften § 5-1. I enkeltvedtaket skal det ifølge forvaltningsloven § 25 gå klart fram;

- hva den voksne har fått godkjent
- rettsreglene som gjelder
- hvilke opplysninger som er lagt til grunn i saken
- hvilke hensyn som er vektlagt i skjønnsutøvelsen ved vurderingen av realkompetansevurderingen til den voksne

Vi har som tidligere nevnt mottatt to vedtak om RKV og det går tydelig fram av begge vedtakene om RKV er godkjent eller ikke godkjent. I vedtaket der RKV er godkjent (RKV nr. 1) er det krysset av for at det er hele faget som er godkjent. I vedtaket der RKV ikke er godkjent (RKV nr. 2), går det ikke fram om deler av faget er godkjent. Dette går imidlertid fram av det nevnte oppsummeringsskjemaet for fagene og kunne eventuelt vært med i vedtaket. Vi ser imidlertid av oppsummeringen at det er svært få av kompetansemålene i fagene som er godkjent og legger til grunn at det derfor er vurdert at ingen av delene av faget er godkjent.

Statsforvalteren etter en samlet vurdering kommet frem til at kommunen fatter enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse og at det fremgår av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag.



Utstedte kompetansebevis for voksne som har fått godkjent realkompetanse

RKV kan som tidligere nevnt brukes som et redskap for å kartlegge den voksnes behov for opplæring og plassering på et nivå etter kartleggingen. RKV kan også gjennomføres som sluttvurdering i fag.

RKV nr. 1 har fått godkjent RKV i fem fag og har fått utstedt et kompetansebevis. Dette er ført feil da «Godkjent» skulle stått under «Eksamenskarakter». Kompetansebevis er dokumentasjon for grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A i de tilfellene der vilkårene for å få vitnemål ikke er oppfylt. I dette tilfellet er vilkåret for å få vitnemål oppfylt, og vedkommende burde fått et vitnemål i stedet for et kompetansebevis.

Vi vil i den forbindelse vise til Udir sine sider om føring av vitnemål og kompetansebevis.¹¹

Tilsagnsbrevet, der Nordre Follo kommune blir innvilget deltakelse i forsøket, skal legges ved alle vitnemål, og vitnemålsmerknaden VMM23 «Jf. vedlegg» skal føres på.

Statsforvalteren vurderer at kommunen utsteder kompetansebevis for voksne som har fått godkjent realkompetanse.

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.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold.

De rettslige kravene er oppfylt 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.

De rettslige kravene er oppfylt 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.

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



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 forvaltningsmessig 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

Alle vedtakene om grunnskoleopplæring vi har mottatt inneholder henvisning til opplæringsloven § 4A-1.

Når det gjelder vedtakene for RKV viser vedtakene til § 4A-1 og forskrift til opplæringsloven § 4-6. De viser ikke til forskriften §§ 6-46, 6-47 og 4-11.

Etter vår vurdering viser vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne til rett hjemmel.

Vedtakene om RKV viser ikke til fullstendig hjemmel.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen tar til etterretning at vedtakene om RKV ikke viser til rett hjemmel, og vil endre vedtakene slik at også disse vedtakene viser til rett hjemmel.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens forklaring om vedtak til orientering. Vi kan ikke se at kommunens kommentar endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Vi fastholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder at vedtakene om RKV ikke viser til fullstendig hjemmel.

Faktiske forhold

I vedtakene om grunnskoleopplæring står det blant annet, sammen med timeplanen, som nevnt hvilke fag søkeren skal ha, hvilket nivå og hvor mange timer de skal ha opplæring.

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 forvaltningskjetten sitt bør den dessuten nevne hovedhensynene som har vært avgjørende, jf. forvaltningsloven § 25.

Under punktet «Vurdering» i vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne, står det «Ut fra vår kartlegging og testing og informasjonen du ga i søknadsskjemaet, vurderer Nordre Follo



Integrering og kompetanse at du har manglende opplæring på grunnskolens område og har behov for slik opplæring». Videre følger det av vedtakene i hvilke fag opplæringen skal gis.

Vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne oppleves som nevnt standardiserte, og lite individualiserte. Eksempelvis finner vi som nevnt ikke spor av hvilken kartlegging som er utført og resultatet av kartleggingene i vedtakene om grunnskoleopplæring.

Når det gjelder vedtak om RKV, står det i vedtakene hvilke fag som er godkjent. Vi har også mottatt oppsummeringsskjema for RKV med kompetansemål for de ulike fagene, der det står om kompetansemålene er godkjent eller ikke. Statsforvalteren legger til grunn at disse oppsummeringsskjemaene ligger vedlagt når vedtakene sendes til den voksne. Etter vår vurdering er vedtakene om RKV konkrete nok, når de sees i sammenheng med oppsummeringsskjemaene for RKV.

På bakgrunn av dette vurderer vi at enkeltvedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne ikke er konkrete nok når det gjelder faktiske forhold i vedtakene.

Vi vurderer imidlertid at vedtak om vurdering av RKV inneholder nok opplysninger om faktiske forhold.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ser at Statsforvalteren informerer om at kommunen må sørge for at vedtakene om grunnskoleopplæring angir de faktiske forholdene som gir rett til grunnskoleopplæring. Den vil endre på ordlyden i vedtakene slik at forhold for den enkelte som gir rett til grunnskoleopplæring for voksne, kommer tydelig frem i vedtakene. Kommunen ettersender ingen vedtak nå, da det ikke har vært noen nye søkere til FVO/grunnskolen etter tilsynet.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens forklaring om vedtak til orientering. Vi kan ikke se at kommunens kommentar endrer vår vurdering etter foreløpig rapport. Vi fastholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport når det gjelder at vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne ikke er konkrete nok når det gjelder faktiske forhold i vedtakene.

Klagerett og retten til å se sakens dokumenter

I de enkeltvedtakene som Statsforvalteren har fått oversendt fremgår det informasjon om klageretten, klagefristen og fremgangsmåten for klage. Vedtakene viser også til søkerens rett til å se sakens dokumenter.

Etter Statsforvalterens vurdering oppfyller enkeltvedtakene de rettslige kravene til klageadgang, klagefrist og fremgangsmåten for klage, samt retten til å se sakens dokumenter.

2.5.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder hjemmel for vedtak om rett til RKV.

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder faktiske forhold i vedtak om RKV.



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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder klagerett og retten til å se sakens dokumenter for enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne og vedtak om rett til RKV.

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 oppfylder 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

Vi ser av kommunens hjemmeside at det opereres med en søknadsfrist som er 1. mai, men at inntak skjer hele året. Av søknadene vi har mottatt har halvparten søkt etter 1. mai. Oppstartsdato står i seks av de nyeste vedtakene. Tidspunkt for når opplæringen starter, bør komme frem i alle vedtak. Som vi har nevnt under punkt 2.3.2. har de fleste vedtakene blitt fattet etter at opplæringen har startet. Vi har imidlertid fått tilsendt en oversikt over deltakere der oppstartsdatoen står oppført, og vi legger denne til grunn da ikke alle vedtakene har spesifisert dette. Vi ser av denne oversikten at det i de fleste tilfellene har gått relativt kort tid fra det søkes til opplæringen starter.

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

2.6.3 Statsforvalterens konklusjon

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



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

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 §§ 24 og 25. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må fatte vedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold.
- Kommunen må i vedtaket angi om den voksne er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring.
- Kommunen må sørge for at vedtaket angir et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov.

4. Oppfylle kravene til enkeltvedtak

Kommunen må fatte enkeltvedtak som oppfyller kravene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må sørge for at vedtakene om realkompetansevurdering oppgir rett hjemmel.
- Kommunen må sørge for at vedtakene om grunnskoleopplæring angir de faktiske forholdene som gir rett til grunnskoleopplæring.



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 **29.09.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 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, 26.05.2023

Ingeborg Heltzer Anderssen
seniorrådgiver
tilsynsleder

Berit Langseth Orlien
seniorrådgiver

Kristin Sæbø Ekman
seniorrådgiver



Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Deltakermapper for elleve deltakere
- Redegjørelse for hvordan grunnskoleopplæringen er organisert i kommunen
- Rutinebeskrivelse for inntak til grunnskoleopplæring (FVO) for voksne
- Redegjørelse for hvordan kommunen informerer om grunnskoleopplæring/FVO
- Informasjon (utskrift) fra kommunens hjemmeside
- Mapper for to deltakere som har gjennomført RKV
- Én søknad om RKV

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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