



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Grunnskoleopplæring for voksne

Rælingen kommune





Sammendrag

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

Hovedpunkter i tilsynet er:

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

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

Status på rapporten og veien videre

Rælingen kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi har kommet frem til at Rælingen kommune har rettet bruddene på de rettslige kravene som vi avdekket i foreløpig rapport, og at kommunen har sannsynliggjort at kommunens fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene. På bakgrunn av dette fatter vi ikke vedtak med pålegg om retting, og avslutter tilsynet med denne rapporten.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	4
1.1 Kort om kommunen.....	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
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.....	7
2.1.3 Statsforvalterens konklusjon	9
2.2 Kartlegge opplæringsbehov.....	10
2.2.1 Rettslige krav	10
2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	10
2.2.3 Statsforvalterens konklusjon	13
2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten	13
2.3.1 Rettslige krav	13
2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	14
2.3.3 Statsforvalterens konklusjon	20
2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse.....	20
2.4.1 Rettslige krav	20
2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	21
2.4.3 Statsforvalterens konklusjon	25
2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak.....	26
2.5.1 Rettslige krav	26
2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	26
2.5.3 Statsforvalterens konklusjon	28
2.6 Sette i gang opplæringen	28
2.6.1 Rettslige krav	28
2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	29
2.6.3 Statsforvalterens konklusjon	29
3 Kommunen har rett til å klage	30
Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.....	30
Dokumenter	32



1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Rælingen kommune 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 skolen retter opp brudd på regelverket.

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

I januar 2018 startet et nytt felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet. Tilsynet strekker seg over fire år. Grunnskoleopplæring for voksne er ett av temaene som inngår i det nye felles nasjonale tilsynet.

Det kan være mange grunner til at voksne trenger grunnskoleopplæring. Noen har ikke fått fullverdig grunnskole der de vokste opp, noen trenger ny opplæring på grunn av sykdom eller skade og noen trenger bedre grunnleggende ferdigheter for å kunne utdanne seg eller få jobb.

Det fremgår av Utdanningsdirektoratets «Utdanningsspeilet 2019» at det nasjonalt var registrert 14 000 voksne som fikk grunnskoleopplæring skoleåret 2019-2020. 98 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæring er minoritetsspråklige. Det har vært en jevn økning i antall deltakere i den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne de siste årene.

1.1 Kort om kommunen

Rælingen kommune har ifølge sin hjemmeside 18.730 innbyggere (per 4. kvartal 2020, tall fra SSB). Kommunen har selv opplyst at de skoleåret 2020/2021 har tolv deltakere som får grunnskoleopplæring for voksne. Rælingen kommune har en avtale med Norasondegruppen om å gjennomføre grunnskoleopplæringen for voksne som holder til i Lillestrøm.

1.2 Tema for tilsynet

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

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

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



1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Rælingen kommune i brev av 12.01.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfyllt av Norasonde og Rælingen kommune.

Vi har mottatt dokumentene «*Beskrivelse av skoleeiers system for oppfølging av grunnskole for voksne*» «*Redegjørelse for hvordan kommunen informerer om grunnskoleopplæring for voksne*», «*Anskaffelse av voksenopplæring - Rælingen kommune*», «*Organisering av grunnskoleopplæring i Rælingen kommune*», «*Årshjul voksenopplæring*» og dokumentasjon fra voksne herunder søknader, kartlegginger, vurderinger av realkompetanse i grunnskolen, enkeltvedtak om grunnskoleopplæring og timeplaner.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra Norasonde og Rælingen kommune.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen den 23.03.2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen den 21.04.2021. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

Vi har kommet frem til at Rælingen kommune har rettet bruddene på de rettslige kravene som vi avdekket i foreløpig rapport, og at kommunen har sannsynliggjort at kommunens fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene. På bakgrunn av dette fatter vi ikke vedtak med pålegg om retting, og avslutter tilsynet med denne rapporten.

2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader

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

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

Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

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



- Setter kommunen i gang opplæringen innen rimelig tid?

2.1 Veilede og vurdere rettigheter

2.1.1 Rettslige krav

Veilede om retten til grunnskoleopplæring

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle voksne som er bosatt i kommunen. Alle voksne som henvender seg til kommunen om grunnskoleopplæring skal få nødvendig veiledning (jf. forvaltningsloven § 11). Veiledningen må kunne gi informasjon om hvem som har rett til opplæring (jf. opplæringsloven § 4A-1), hva som kan være innholdet i og organiseringen av opplæringen, retten til realkompetansevurdering (jf. forskrift til opplæringsloven § 4-13), 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). Søkere som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse og er over opplæringspliktig alder har likevel bare rett til grunnskoleopplæring dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge mer enn tre måneder
- trenge grunnskoleopplæring

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

Opplæringen og undervisningsmateriellet skal være gratis.

2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

Veiledning

Det står i oversendt dokument «Informasjon om grunnskole», revidert januar 2021, at kommunedirektørens enhet har ansvaret for at aktuelle kandidater til grunnskole for voksne får den informasjonen de trenger. Kommunedirektørens enhet har ansvaret for at ulike tjenester i kommunen har fått informasjon om dette. Kommunen påpeker at det er særlig viktig at disse enhetene får løpende informasjon om tilbudet (Enhet for familie og helse, NAV, Enhet for



tilrettelagte tjenester, Enhet for hjemmebaserte tjenester, Servicetorget og Norasonde). Kommunen opplyser om at det skal sendes ut infoskriv til de ulike enhetene på vårparten.

Kommunen redegjør for hvordan den informerer om grunnskoleopplæring, og skriver bl.a. at informasjon om grunnskoleopplæring er tilgjengelig på både kommunens og Norasondes nettside, og at disse sidene blir oppdatert jevnlig. Det står videre at skolen har et tett samarbeid med Flyktningtjenesten i Rælingen kommune. Det gjennomføres regelmessige møter med flyktningskonsulentene, hvor det diskuteres progresjon hos deltakere i introduksjonsprogrammet, og hvem som vurderes for inntak til grunnskole. Kommunen opplyser også om at deltakere blir informert om mulighet for grunnskoleopplæring under elevsamtaler, som blir gjennomført to ganger i året mens de er en del av introduksjonsprogrammet eller norskopplæringen.

Rælingen kommunes nettside gir god informasjon om voksenopplæring, og viser blant annet til forvaltningsloven og opplæringsloven, samt Utdanningsdirektoratets side om grunnskoleopplæring for voksne. Det er lett å navigere seg rundt, og informasjonen finnes på mange forskjellige språk. Det står imidlertid ingenting om hva søkeren skal sende inn (kriterier) eller til hvem, det er lite informasjon om hva opplæringen innebærer eller hvordan undervisningen er organisert, og det står ingenting om hvor undervisningen foregår. Det står kun at kommunen samarbeider med Norasonde voksenopplæring, og viser til en lenke til deres nettside. Hvem søkeren skal sende søknad til (kommunen eller Norasonde) kommer ikke tydelig frem på nettsiden.

I RefLex skriver Norasonde at de gir nødvendig veiledning om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering til alle som henvender seg til dem. Norasonde skriver at hovedelevgruppen er nyankomne flyktninger, og at de har et tett samarbeid med flyktningtjenesten og skolekontoret i kommunen. Norasonde informerer om at deres ansvar er en rådgiverfunksjon ovenfor voksne som tar kontakt med dem. Det står videre at deltakere i introduksjonsprogrammet eller norskopplæring får veiledning fra kontaktlærere. Det opplyses om at eksterne søkere som ønsker å søke grunnskoleopplæring tar kontakt med kommunen eller skolen direkte, og at det avtales en veiledningstime på et senere tidspunkt. Inntak skjer fortløpende gjennom året dersom vedkommende oppfyller kravene.

I oversendt dokumentasjon fra kommunen skriver den at deltakere som kontakter kommunen om grunnskoleopplæring blir informert av skolekontor eller grunnskolekoordinator om hvem som har rett til tilbudet. Kommunen opplyser om at det i første samtale med skolen blir vurdert om deltaker har rettigheter til å få opplæring. Etter at de får informasjon om lovverket, velger de fleste å ikke søke grunnskole, påpeker kommunen. De som mener at de har behov for grunnskoleopplæring, selv om de har gjennomført det tidligere i land de kommer fra, kan gjennomføre kartlegging for å sjekke om det er et reelt behov. Det står videre at de som ikke har retten eller behov til grunnskole blir informert om alternativer de har, for eksempel videregående opplæring, fagbrev o.l. Kommunen informerer om at nesten alle søknader til grunnskole blir sendt til juristen i Rælingen kommune via Norasonde Læringscenter etter første samtale eller vurdering. Kommunen mener at søkere da har fått tilstrekkelig informasjon og forståelse for hva slags muligheter og rettigheter de har, og om de bør søke grunnskoleopplæring.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen gir veiledning om retten til grunnskoleopplæring til de som søker/ønsker grunnskoleopplæring for voksne.



Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen skriver at «iht. forvaltningsloven § 11 vedr. veiledningsplikt er denne oppfylt ved å ha god og informativ informasjon på nettsider/hjemmesider både hos Rælingen kommune og Norasondegruppen. Nettsidene har et godt brukersnitt som gjør det lett å navigere seg frem til riktig informasjon, i tillegg er informasjonen tilgjengelig på flere språk. Videre får elevene informasjon to ganger i året om mulighetene ved å søke grunnskole, dette gjøres i forbindelse elevsamtaler hvor elev er deltaker i norskopplæring eller introduksjonsprogrammet».

Kommunen og Norasondegruppen informerer om at de har oppdatert nettsidene sine i tråd med det Statsforvalteren påpekte i foreløpig rapport, og lagt inn tydeligere informasjon om kriterier, innhold og hvor søkere kan henvende seg.

Statsforvalternes kommentar etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren ser positivt på at kommunen og Norasondegruppen har oppdatert nettsidene sine.

Alder, ungdomsrett og lovlig opphold

Norasonde skriver at de kontrollerer om søkerne er over opplæringspliktig alder. I RefLex står det at de alltid sjekker fødselsdato på alle søkere. Dette gjør de mest for å vurdere skolegang med tanke på videregående i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Dette skrives ned på inntaksskjema som sendes videre til kommunen.

Videre påser de om søkerne har ungdomsrett til videregående opplæring. De skriver at de «vurderer hver enkelt søknad korrekt og individuelt». Det står videre at de ikke har hatt slike tilfeller hos Rælingen kommune, men at de har «hatt en elev på 17 år som fikk starte på grunnskole for å oppnå nødvendig kompetanse for videregående opplæring».

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen kontrollerer før vedtak at søkerne er over opplæringspliktig alder, og at de ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven.

Norasonde svarer «Nei» på spørsmål om de vurderer søkere under 18 år som venter på svar på asylsøknaden, på lik linje med andre søkere. De skriver at det skal vurderes likt med andre søkere, men kommunen har ikke fått slike søknader før. Kommunen har svart «ikke aktuelt» på dette spørsmålet i RefLex.

Norasonde svarer også «Nei» på spørsmål om de kontrollerer om søkerne har lovlig opphold i Norge. De skriver at søkere som er under introduksjonsprogrammet er søkere som kommunen allerede har kartlagt. Utover det er det alltid en kontrollsjekk i NIR. Norasonde påpeker at de ikke er pliktig til å vurdere søkere uten opphold. Kommunen har svart «ikke aktuelt» på dette spørsmålet i RefLex.

Det står i vurderingene av behov for grunnskoleopplæring, utarbeidet av Norasonde, at de respektive søkerne har lovlig opphold i Norge. Statsforvalteren er imidlertid usikker på om kommunen kontrollerer at søkere har lovlig opphold i Norge. Det tredje vilkåret for å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 er at søkeren må ha lovlig opphold i Norge. De tre første vilkårene er absolutte, dvs. at alle tre vilkårene må være oppfylt. Statsforvalteren vil understreke at dette er noe kommunen *må* kontrollere.

Det er Statsforvalteren vurdering at kommunen ikke kontrollerer at søkerne har lovlig opphold.



Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen skriver at «det er tre absolutte vilkår som må kontrolleres om en søker har rett til å søke grunnskoleopplæring, jf. §4A-1. Kommunen har fått avvik på om kontroll på om søker har lovlig opphold». Kommunen informerer om at de nå har endret rutine på dette, og det foreligger ny rutine hos Norasonde for kontroll.

Denne nye rutinen krever samhandling mellom flyktingertjenesten, forvaltningen i Rælingen kommune og Norasondegruppen. Det skal kontrolleres i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister), og oppholdskort må femvises og scannes, og deretter legges inn i systemet Visma Flyktning. Alle involverte instanser har tilgang til denne programvaren. Videre skal skjema for oversendelse fra Norasonde til Rælingen kommune ha et avsnitt om at det må legges ved kopi av oppholdskort, slik at det fattes vedtak i tråd med at vedkommende har lovlig opphold.

Kommunen har lagt ved vedleggene, «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om Grunnskole for voksne» og «Søknadsskjema til grunnskole for voksne». Begge vedleggene inneholder et punkt hvor søker må opplyse om hen har lovlig opphold.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes nye rutine for å kontrollere at søkerene har lovlig opphold, og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene til å kontrollere at søkerene har lovlig opphold, dersom Norasonde/kommunen følger de nye rutineene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon når det gjelder at kommunen ikke kontrollerer at søkeren har lovlig opphold.

Trengte grunnskoleopplæring

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

De skriver «i denne samtalen kommer vi inn på ulike temaer som har med elevens livssituasjon å gjøre. Eksempler på dette kan være: livssituasjon, familiesituasjon, helse osv.». Sammen med eleven fyller de også ut et skjema som grunnlag for søknad om grunnskole for voksne.

I RefLex opplyser Norasonde at når de vurderer om søkeren trenger grunnskoleopplæring, vurderer de ikke bare behov, men også tidligere skolegang. De skriver at «noen land har ikke en tilstrekkelig grunnskoleopplæring som gjør at vedkommende kan søke videregående». Dette temaet tas opp under inntakssamtalen.

Det er Statsforvalteren vurdering at kommunen vurderer 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 når det gjelder å vurdere om søkerne oppfyller vilkårene for å ha rett til grunnskoleopplæring.



2.2 Kartlegge opplæringsbehov

2.2.1 Rettslige krav

Innhente informasjon for å tilpasse tilbudet til den voksnes behov

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 § 4-33. Det er likevel ikke et krav at den voksne må sikte mot vitnemål dersom vedkommende ikke ønsker dette selv. Voksne kan, i tillegg til å ha rett på opplæring i fag eller deler av et fag, også ha rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter. De fem grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet er å kunne lese, regne, uttrykke seg skriftlig, uttrykke seg muntlig og å kunne bruke digitale verktøy.

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

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 gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig, og at den gis i tilknytning til den voksnes hjemsted.

2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kartlegge behov

Norasonde svarer i RefLex at det blir kartlagt i hvilke fag eller ferdigheter søkeren har behov for opplæring. I RefLex har de har lagt ved et eksempel brev på hvordan de vurderer behovet for grunnskoleopplæring, i tillegg har de lagt ved kartleggingsmateriale fra Udir og «Forslag til rutiner for realkompetansevurdering». I nevnte eksempel brev kommer det frem at Norasonde vurderer søkerens tidligere skolegang, resultat fra kartleggingsprøver, og en anbefaling på hvorvidt det trengs realkompetansevurdering i alle eller i noen fag. Basert på kartleggingssamtalen vurderer Norasonde om søkeren har behov for grunnskoleopplæring. Kartleggingen indikerer hva slags behov søkeren vil ha – lengden på opplæringsløpet, hvilke fag, undervisningstimer osv. Det kommer også frem når og hvor søkeren kan starte på opplæringen.

Vi har mottatt ni vedtak som omhandler behovet for grunnskoleopplæring. Alle ni vedtak inneholder momentene som er nevnt i eksempel brevet over. Det mangler imidlertid en slik vurdering på tre av deltakerne (nr.1(38), 2(35) og 7(27)). Kommunen opplyser om at disse vurderingene skulle ha vært sendt til kommunen sammen med søknaden, men at de mangler i arkivet (ev. er makulert).



Det er Statsforvalterens vurdering at Norasonde kartlegger for å få avdekket hvilke fag, deler av fag eller ferdigheter søkeren har behov for opplæring i. Det fremgår av dokumentasjonen vi har mottatt at alle deltakerne, med unntak av en (nr. 11(24)), får opplæring i de samme fem fagene og har likt antall uketimer. Det er også foretatt en kartlegging som avklarer hvilke mål og hvilken kompetanse den enkelte deltaker ønsker å oppnå, jf. kartleggingssamtalen. På bakgrunn av dette mener vi at Norasonde gjør en individuell kartlegging av deltakernes behov.

Statsforvalteren har også fått oversendt resultater av kartlegginger av norsk-, engelsk- og matematikkferdighetene på de fleste av deltakerne.

Kommunen redegjør for manglende realkompetansevurdering i oversendt dokumentasjon. De informerer om at de har hatt veldig få henvendelser ang. gjennomføring av realkompetansevurdering de siste årene. Kommunen har heller ikke oppbevart dokumentasjon fra realkompetansevurdering (prøver, søknader, vedtak) grunnet mangel på rutiner hos Norasonde og Rælingen kommune. Kommunen har lagt ved noen få filer om realkompetansevurdering. For mer informasjon rundt disse se punkt 2.4.2.

Dokumentet «Forslag til rutiner for realkompetansevurdering» ramser opp ni punkter kommunen og Norasonde skal følge ved realkompetansevurdering. Statsforvalteren ser positivt på dette forslaget.

Det er Statsforvalteren vurdering at kommunen kartlegger behov.

Særskilt språkopplæring

Det svares i RefLex at man ikke kartlegger om søkeren har behov for særskilt språkopplæring. Norasonde skriver: «alle deltakere som går på grunnskole for voksne, burde i realiteten også ha et vedtak om SSO. Dette har vi imidlertid ikke fattet for deltakere på grunnskole. Årsaken er at alle deltakerne har behov for tilpasset opplæring med bakgrunn i annet morsmål, og derfor er hele den generelle opplæringen basert på dette utgangspunktet».

Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en overgangsplan. Den skal bare brukes inntil vedkommende har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til at den videre norskopplæring kan skje etter den ordinære læreplanen i norsk.

Statsforvalteren påpeker at dersom den voksne har et særlig behov for særskilt språkopplæring, og dette får konsekvenser for den voksnes opplæringstilbud, skal det fastsettes i den voksnes enkeltvedtak etter § 4A-1. I den særskilte norskopplæringen kan læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter brukes.

Etter Statsforvalterens vurdering må kommunen gjøre en kartlegging for å finne ut hvilket språklig nivå den enkelte deltakeren er på, selv om de har gjort en generell vurdering av at samtlige deltakere har behov for tilpasninger på bakgrunn av at de har et annet morsmål enn norsk. Kravet er at dette fremgår av enkeltvedtaket etter § 4A-1. Se punkt 2.3.2.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke kartlegger om søkeren har behov for særskilt språkopplæring.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen og Norasonde informerer om at de legger om praksis på dette punktet, og lager ny rutinebeskrivelse etter foreløpig rapport. Ny rutinebeskrivelse vil følge anbefalt rutine fra Udir, og



er lagt ved tilbakemeldingen fra kommunen. Kommunen har også lagt ved «Flytskjema» som viser saksgang mellom Norasonde og Rælingen kommune før det fattes vedtak om grunnskole for voksne § 4A-1. I denne står det bl.a. at «elever som ønsker å begynne på grunnskole for voksne blir enten henvist fra kommunen ved Flyktningtjenesten, tar kontakt per telefon (kommunen må henvise visere til Norasonde), eller ved at de tar direkte kontakt med Norasonde».

Det står videre at «Norasonde gjør en kartlegging av eleven i tråd med følgende rutiner: Rutinebeskrivelse for realkompetansevurdering, Vurdering av vilkårene i opplæringsloven § 4A-1, Rutinebeskrivelse fra SSO og Innledende vurdering på om eleven har behov for spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1». Norasonde fyller deretter ut skjema som de sender til kommunen, og legger ved relevante dokumenter. Skjema skal sikre at kommunen har all dokumentasjon som er nødvendig før det fattes et vedtak.

Videre står det at kartleggingen må skje innen rimelig tid, slik at kommunen får god nok tid til å fatte vedtak. Det påpekes at dersom Norasonde ikke behandler søknaden innen rimelig tid, skal eleven få varsel om dette. Kommunen kvalitetssikrer dokumentasjon som er sendt fra Norasonde, og skal etterspørre dokumentasjon dersom det skulle mangle noe. Kommunen informerer om at de vil sende ut foreløpig svar etter fvl. § 11 a om nødvendig.

Rælingen kommune vil fatte enkeltvedtak basert på kartleggingen Norasonde har utført, og i tråd med rutiner og prosedyrer angitt ovenfor.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes nye rutine for å kartlegge om søkeren har behov for særskilt språkopplæring, og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene til å kartlegge om søkeren har behov for særskilt språkopplæring, dersom Norasonde/kommunen følger de nye rutinene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon når det gjelder at kommunen ikke kartlegger om søkeren har behov for særskilt språkopplæring.

Tilpasset søkers situasjon

På kommunens hjemmeside står det at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov både når det gjelder omfang, lengde og tidspunkt for undervisningen. Det står også at voksne ikke skal plasseres i ordinære klasser sammen med barn og unge.

I dokumentet «Kravspesifikasjon – Anskaffelse av voksenopplæring for Rælingen kommune» av november 2017, står det at «leverandør» (i dette tilfellet, Norasonde) «beskriver system for kartlegging og vurdering for å sikre tilpasset opplæring ved inntak og underveisvurdering. Dette innebærer også kartlegging og henvisning til andre instanser, for eksempel andre pedagogiske instanser for utredning».

Norasonde svarer i RefLex at de gir nødvendig rådgivning for å se hvilket tilbud som passer for søkerens situasjon. Det står videre at skolen har et tett samarbeid med flyktningtjenesten og skolekontoret i kommunen. Skolen påpeker at de har en rådgiverfunksjon, og i det har de også «sett på muligheten om f.eks. en kombinasjon av opplæring og arbeidspraksis eller jobb».

Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon på at skolen kartlegger hva som er deltakerens ønsker og behov, livssituasjon og kompetanse, slik at deltakeren på den måten kan få en individuelt tilpasset opplæring.



Vi har ikke fått opplyst når opplæringen tilbys, på dagtid og/eller kveldstid. Vi finner heller ikke informasjon om dette på Norasondes eller kommunens nettside. Statsforvalteren vil presisere (om ikke dette allerede gjøres) at det bør vurderes å tilby opplæring på kveldstid dersom det kommer søkere som ikke har mulighet til å følge undervisning på dagtid.

Etter Statsforvalternes vurdering har kommunen innhentet informasjon for å se hvilket tilbud som passer for søkerens situasjon.

2.2.3 Statsforvalterens konklusjon

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å innhente tilstrekkelig informasjon for å kartlegge og for å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes situasjon og behov.

2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

2.3.1 Rettslige krav

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

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

Alle søkere skal motta et individualisert, skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med om søkeren har rett eller ikke rett til grunnskoleopplæring, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 24 og 25. Dersom den voksne er vurdert til å ha behov for og rett til spesialundervisning, skal dette komme frem i vedtaket. Kommunen kan også velge å lage et separat vedtak om spesialundervisning.

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.

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

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

Kartleggingen og rådgivningen knyttet til den enkelte søkeren skal danne grunnlaget for å tilpasse opplæringen til den voksnes behov, jf. opplæringsloven § 4A-8. 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

I RefLex svarer Norasonde «Nei» på spørsmålet om de fatter enkeltvedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt. De skriver at det er et samarbeid mellom skoleeier og Norasonde om å fatte vedtak om grunnskole. Som hovedregel fattes vedtak i tråd med forvaltningsloven. Det vil likevel være tilfeller der det har tatt lengre tid å fatte vedtak.

Skoleeier svarer bekreftende på det samme spørsmålet og skriver at de fatter vedtak om plass på grunnskole for voksne, etter at Norasonde har gjort en vurdering av lovkravene i § 4A-1. Basert på denne vurderinger forsøker skoleeier å fatte vedtak innen tre uker. Dessverre ser kommunen, etter at de har hatt en gjennomgang av vedtakene på elevene som har gått på grunnskole for voksne, at noen vedtak ikke har blitt fattet innen rimelig tid.

I de sakene som Statsforvalteren har mottatt er det i fire av tolv tilfeller fattet vedtak mer enn ett år etter at søknaden hadde innkommet. Kommunen skriver i e-post til Statsforvalteren at det dessverre har vært noen elever på grunnskolen for voksne som det ikke har blitt fattet vedtak på. Da de ble oppmerksom på dette fattet de raskt vedtak på elevene. De skriver videre at kommunen kommer til å jobbe med å utforme rutiner som sikrer at alle deltakere får vedtak om grunnskole til riktig tidspunkt fremover.

I åtte av tilfellene er imidlertid vedtakene fattet rundt en måned etter at søknaden har innkommet.

I utgangspunktet anser Statsforvalteren at disse vedtakene er fattet uten ugrunnet opphold. Statsforvalteren ser imidlertid at det bare i tre av tilfellene er fattet vedtak før skolestart.

Norasonde og kommunen skriver at de informerer om skolestart i eget skriv til søkeren. Etter Statsforvalterens vurdering er det positivt at søkeren får informasjon om skolestart, før skolestart. Etter det Statsforvalteren kan se er det imidlertid ikke konkret informasjon om blant annet oppstart, oppmøtested og fag.

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

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



Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune skriver i sin tilbakemelding etter foreløpig rapport at kommunen dessverre har hatt noen vedtak som ikke har blitt behandlet innen fristen som følger av forvaltningsloven. Som en følge av dette har kommunen laget en ny rutinebeskrivelse som omhandler «flyten» mellom kommunen og Norasonde. Denne rutinen skal sikre tydlige føringer for hvordan kommunen og Norasonde samhandler fra en søker tar kontakt til kommunen fatter vedtak.

Kommunen viser til «Flytskjema: Saksgang mellom Norasonde og Rælingen kommune – før det fattes vedtak om grunnskole for voksne § 4A-1».

Ifølge flytskjemaet skal Norasonde kartlegge den voksne innen rimelig tid, og sikre at all dokumentasjon som er nødvendig for at kommunen skal kunne fatte vedtak, blir sendt til kommunen. Dersom Norasonde ikke behandler søknadene innen rimelig tid, skal den voksne ha varsel om dette, og det sendes et foreløpig svar i henhold til forvaltningsloven § 11a.

Kommunen har også lagt ved en mal på varsel om mottatt søknad og foreløpig svar.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes nye rutine for saksgang mellom Norasonde og Rælingen kommune, og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte vedtak uten ugrunnet opphold, dersom Norasonde og kommunen følger de nye rutinene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak i rimelig tid, uten ugrunnet opphold.

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

Vedtak for de som ikke har rett

Norasonde skriver i RefLex at de ikke har kommet dit at noen ikke har hatt rett til grunnskolen. De skriver at det er en vesentlig forskjell mellom å bekrefte rettigheten til grunnskoleopplæring og utsette oppstart på grunn av den enkeltes livssituasjon. Kommunen skriver i RefLex at det skal fattes enkeltvedtak i tråd med lovkravene, herunder både innvilgelse og avslag etter konkret og individuell vurdering av hver enkelt elev. Kommunen og Norasonde har imidlertid ikke hatt saker hvor det har blitt aktuelt å fatte vedtak med avslag.

Statsforvalteren legger på bakgrunn av dette til grunn at kommunen ville fattet enkeltvedtak, dersom det viste seg at en søker ikke hadde hatt rett til voksenopplæring.

Skriftlig enkeltvedtak

Norasonde svarer bekreftende på spørsmålet om de fatter skriftlige vedtak når de vurderer at en søker har rett til grunnskoleopplæring og skriver at kommunen fatter vedtak. Kommunen skriver i RefLex at de fatter vedtak etter at Norasonde har gjort en vurdering av eleven.

Statsforvalteren har mottatt elleve enkeltvedtak om grunnskoleopplæring for voksne.



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

Enkeltvedtak med konklusjon om rett

Norasonde og kommunen svarer bekreftende på spørsmålet om enkeltvedtaket inneholder en tydelig konklusjon om at søkeren har rett til grunnskoleopplæring. Kommunen skriver at de forsøker å skrive tydelige vedtak, slik at eleven forstår hva slags rettigheter eleven har fått tildelt.

Under «Vurdering» i vedtakene står det: «På bakgrunn av vurderingen som er foretatt av vilkårene i opplæringsloven kap. 4A-1 har du rett til grunnskoleopplæring.»

Statsforvalteren har som nevnt mottatt elleve enkeltvedtak om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1, der den ovennevnte formuleringen fremgår av vedtakene.

På bakgrunn av dette har Statsforvalteren kommet frem til at kommunens vedtak konkluderer med at søkerne har rett til grunnskoleopplæring.

Innhold i opplæringen

Norasonde og kommunen svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om innholdet i opplæringen kommer frem av vedtaket. Norasonde og kommunen skriver at vedtaket inneholder informasjon om hvilke fag eleven har rett til å få opplæring i.

I vedtakene fremgår det hvilke fag vedkommende skal ha opplæring. I alle vedtakene står det «Du vil ha behov for et opplæringsløp på minimum x år, i fagene: norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag.» For Statsforvalteren kan det se ut til at vedtakene er standardiserte og lite individualiserte, og at fagene i vedtakene ikke tilpasses ut fra hvilket behov søkeren har.

Som tidligere nevnt skal vedtaket opplyse om innholdet i opplæringen, og det skal redegjøre for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen skal omfatte.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder innholdet i den enkelte voksnes opplæring.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune skriver i sin tilbakemelding etter foreløpig rapport at kommunen har laget et skjema for innhenting av informasjon fra Norasonde før det skal fattes vedtak etter § 4A-1, med tilhørende bestemmelser. I dette skjemaet er det tatt inn flere punkter som skal sikre at kommunen har den dokumentasjonen de trenger før det fattes vedtak. Videre har kommunen laget nye maler på de ulike vedtakene som skal fattes.

Kommunen viser til dokumentene «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» og «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx».

I dokumentet «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» følger det at kommunen må ha informasjon om selve skoletilbudet før det fattes vedtak etter § 4 A-1, herunder timeplan med fagfordeling. Ifølge malen skal det i vedtaket legges ved dokumentasjon eller beskrives timeplan med fagfordeling.



Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes dokumenter «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» og «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx» og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak om innholdet i den enkelte voksnes opplæring, dersom Norasonde/kommunen følger de nye rutineene og den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om innholdet i den enkelte voksnes opplæring.

Organisering

Norasonde og kommunen svarer «Nei» på spørsmålet om vedtaket inneholder informasjon om hvilken organisering opplæringen skal ha. Norasonde skriver at dette er informasjon som avtales med den enkelte elev, og det gis egne informasjonsskriv. Kommunen svarer at vedtaket ikke inneholder informasjon om selve opplæringen. Dette er noe som Norasonde vil formidle direkte til eleven.

Ingen av de vedtakene som Statsforvalteren har mottatt har opplysninger om organiseringen av undervisningen.

Etter Statsforvalterens vurdering skal kommunen i vedtakene opplyse om organiseringen av opplæringen, herunder om opplæringen skal gjennomføres eksempelvis i klasser eller i små grupper.

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

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune viser til det ovenfornevnte skjemaet for innhenting av informasjon fra Norasonde og ny mal. Ifølge dette skjemaet skal kommunen ha informasjon om selve organiseringen av undervisningen, herunder organisering av undervisning (eksempelvis om undervisningen skal organiseres i klasser eller i små grupper.)

Ifølge malen skal det i vedtaket legges ved dokumentasjon eller beskrives: organisering av undervisning (eksempelvis om undervisningen skal organiseres i klasser eller i små grupper.)

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes dokumenter «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» og «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx» og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak om organiseringen av den enkelte voksnes opplæring, dersom Norasonde og kommunen følger de nye rutineene og den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om organiseringen av den enkelte voksnes opplæring.



Omfang

Norasonde og kommunen har svart «Nei» på spørsmålet i RefLex om enkeltvedtaket inneholder informasjon om hvilket omfang opplæringen skal ha. De skriver at disse opplysningene kommer i et eget infoskriv til elevene.

Ingen av vedtakene Statsforvalteren har mottatt inneholder beskrivelse av antall timer søkeren skal ha i hvert enkelt fag.

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

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder hvilket omfang opplæringen skal ha.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune viser til det ovenfornevnte skjemaet for innhenting av informasjon fra Norasonde og ny mal. Ifølge dette skjemaet skal kommunen ha informasjon om fagfordeling og selve antall timer den voksne skal ha i vært fag og lengden på opplæringsløpet.

Ifølge malen skal det i vedtaket legges ved dokumentasjon eller beskrives: fagfordeling og antall timer den voksne skal ha i vært fag og lengden på opplæringsløpet.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes dokumenter «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» og «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx» og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak om omfanget av den enkelte voksnes opplæring, dersom Norasonde og kommunen følger de nye rutinene og den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om omfanget av den enkelte voksnes opplæring.

Særskilt språkopplæring i vedtak

Både Norasonde og kommunen svarer «Nei» på spørsmålet om de vurderer at søkeren skal få særskilt språkopplæring, og opplyser om dette i vedtaket. Kommunen skriver at de ser at særskilt språkopplæring i større grad må innarbeides i deres rutiner. Dette er noe de kommer til å jobbe med fremover og i samarbeid med Norasonde. I praksis får elevene imidlertid tilpasset opplæring, uti fra de særskilte språklige utfordringene hver enkelt elev har. Elevene i grunnskole for voksne har så langt hatt behov for, og fått, opplæring som tar utgangspunkt i deres flerspråklighet og behov for særskilt opplæring i norsk.

Ingen av vedtakene Statsforvalteren har mottatt inneholder opplysninger om særskilt språkopplæring.

Statsforvalteren bemerker at voksne med annet morsmål enn norsk har rett til særskilt språkopplæring i norsk etter opplæringsloven dersom dette er nødvendig for at den voksne skal kunne få forsvarlig opplæring. Det skal som nevnt i 2.2.2 fremgå av vedtaket om den enkelte deltakeren er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring.



Vi vil også bemerke at kommunen må fatte vedtak om norskopplæring enten etter introduksjonsloven eller etter opplæringsloven. Kommunen kan gjøre dette i samme vedtak, men det må spesifiseres og være tydelig for den voksne at det er to forskjellige lovverk med separat klageadgang uavhengig av hverandre. Dersom den voksne har opplæring i norsk etter opplæringsloven, bør det også kartlegges for særskilt språkopplæring. Dette må altså fremkomme av enten vedtak om grunnskoleopplæring eller eget vedtak om særskilt språkopplæring på et senere tidspunkt, dersom det ikke har vært mulig å kartlegge behovet tidligere.

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

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune viser til det ovenfornevnte skjemaet for innhenting av informasjon fra Norasonde og ny mal. Kommunen viser også til at de har lagt ved et punkt innledningsvis i malen som viser til vedtak om Særskilt språkopplæring (SSO). Når kommunen fatter ett vedtak etter § 4A-1 vil de også fatte vedtak om SSO, dersom det er grunnlag for dette.

Ifølge dette skjemaet er det en oversikt over hvilken dokumentasjon som skal sendes til kommunen før det skal fattes eventuelle vedtak om SSO.

I malen står det «Du har videre krav/ikke krav på særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8», og så vises det til et eventuelt vedtak om SSO.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes dokumenter «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» og «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx» og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte vedtak om særskilt språkopplæring, dersom Norasonde og kommunen følger de nye rutinene og den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak som er konkrete nok når det gjelder retten til særskilt språkopplæring.

Opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov

Norasonde og kommunen svarer «Nei» på spørsmålet om vedtaket inneholder et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

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

Ingen av vedtakene Statsforvalteren har mottatt inneholder opplysninger om tilpasninger av opplæringen til den enkelte voksnes behov.

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



Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune viser til det ovenfornevnte skjemaet for innhenting av informasjon fra Norasonde og ny mal. Ifølge dette skjemaet skal kommunen ha informasjon om hva søker/deltaker selv ønsker ved opplæringstilbudet.

I malen står det at kommunen må vurdere det behovet søkeren selv har.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes dokumenter «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» og «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx» og vurderer at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak med opplysninger om et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte voksnes behov, dersom Norasonde og kommunen følger de nye rutinene og den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak som er konkrete nok når det gjelder opplysninger om tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

2.3.3 Statsforvalterens konklusjon

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak uten ugrunnet opphold, å fatte vedtak som er konkrete nok om innholdet i opplæringen, organisering og omfang, å fatte vedtak om særskilt språkopplæring, og å fatte vedtak som inneholder opplysninger om opplæringstilbud 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

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 4-13 at kommunen skal foreta en realkompetansevurdering av voksne i forbindelse med kartlegging av hvilken grunnskoleopplæring den voksne skal gis, jf. opplæringsloven § 4A-1. 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

Det er Norasonde som utfører realkompetansevurdering (RKV) på vegne av Rælingen kommune.

Norasonde svarer i RefLex at de gjennomfører RKV når søkeren ønsker dette. De har også lagt ved et vedlegg som heter «Forslag til rutiner for realkompetansevurdering» hvor de redegjør for hvordan de arbeider. Rælingen kommune svarer bekreftende på spørsmål i RefLex angående gjennomføring av RKV.

Vi har mottatt tre vurderinger på RKV som Norasonde har utført i 2020. To av vurderingene gjelder elever som ønsker å bli RKV i engelsk, hvor begge har fått godkjent sin søknad. Det står derimot ikke om det gjelder hele faget eller deler av faget. Den tredje eleven søkte om RKV for fagene engelsk, matematikk og norsk. I dette tilfellet ble matematikk godkjent, men ikke engelsk og norsk. Det står ikke om eleven fikk godkjent hele matematikkfaget, eller deler av fag.

I alle tre vurderingene er teksten under «Saksforhold» identisk. I dette avsnittet står det følgende: «Vi er kjent med at du har søkt opptak i videregående skole får å kunne ta grunnkurs helse- og oppvekstfag. Vi anser at du har grunnleggende ferdigheter tilvarende minimum karakteren 2 i matematikk, men ikke i norsk og engelsk, i grunnskole 10 trinn». Denne informasjonen ser ut til å gjelde for den tredje eleven som har søkt om RKV for matematikk, engelsk og norsk. Hvorfor denne teksten også fremkommer i de to andre vurderingene kan tyde på at Norasonde ikke utfører god nok individuell vurdering ved RKV.

Statsforvalteren har ikke mottatt prøver, søknader eller vedtak for RKV. Norasonde har lagt ved et skriv hvor de forklarer at de dessverre mangler deltakermapper for RKV. De har mottatt få henvendelser angående gjennomføring av RKV de siste årene og på grunn av mangel på rutiner fra Norasonde og Rælingen kommune, er prøver, søknader og vedtak ikke dokumentert.

Kommunen og Norasonde har ikke gitt eksempler på at det er gjennomført RKV for deltakere i grunnskolen. Det kommer heller ikke tydelig frem hvordan Rælingen kommune veileder deltakere i voksenopplæringen om retten til RKV.

Det er Statsforvalterens vurdering at Rælingen kommune gjennomfører RKV for de søkere som ønsker det.



Uten ugrunnet opphold

I RefLex svarer Norasonde «Nei» på spørsmål om RKV blir gjennomført uten ugrunnet opphold. De skriver videre at noen av vedtakene er blitt forsinket på grunn av lang saksbehandlingstid. Kommunen skulle i disse tilfellene skrevet et midlertidig svar til søkere, men dette har ikke blitt gjort. Til tross for dette, skriver Norasonde at alle deltakere har fått startet opplæringen til avtalt tid. Rælingen kommune svarer «Ja» på spørsmål om de gjennomfører RKV uten ugrunnet opphold.

Dersom kommunen (Norasonde) ikke kan gjennomføre RKV innen en måned etter at den voksne har søkt om dette, må kommunen sende et foreløpig svar. Statsforvalteren har ikke mottatt noen eksempler på søknad eller foreløpig svar innen RKV.

Det er Statsforvalterens vurdering at Rælingen kommune ikke gjennomfører RKV uten ugrunnet opphold.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen skriver at den foretar en realkompetansevurdering av voksne i forbindelse med kartlegging av hvilken grunnskoleopplæring den voksne skal gis, jf. opplæringsloven § 4A-1. Den skriver videre at «etter forvaltningsloven §11a skal søker ha foreløpig svar hvis Rælingen kommune/Norasondegruppen ikke har behandlet søknaden innen en måned, som anses som rimelig tid». Kommunen har tilsendt Statsforvalteren ny rutinebeskrivelse for RKV, hvor det står presisert at søknaden skal behandles innen rimelig tid, dvs. en måned.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Etter Statsforvalterens vurdering er det nødvendig at dette med «foreløpig svar» også fremgår av kommunens nye rutinebeskrivelse for RKV. Vi legger til grunn at Rælingen kommune og Norasonde oppdaterer rutinen, slik at det tydelig fremgår at foreløpig svar skal sendes dersom Norasonde/kommunen ikke får behandlet søknaden innen en måned. Vi vurderer derfor at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene til dette med «uten ugrunnet opphold», dersom Norasonde/kommunen følger de nye rutineene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon når det gjelder at kommunen ikke gjennomfører RKV uten ugrunnet opphold.

Kartlegging før realkompetansevurdering

Norasonde svarer bekreftende på spørsmål om de kartlegger kompetansen den voksne har fra ulike områder i RKV. Statsforvalteren har derimot ikke fått noen eksempler på hvordan Norasonde kartlegger de voksne som blir RKV.

I Norasondes rutiner for hvordan de jobber med RKV, står det i punkt 5. at kandidaten skal prøves i alle fem fag (kjernefagene pluss naturfag og samfunnsfag).

Rælingen kommune svarer bekreftende på spørsmål om kartlegging av den voksnes kompetanse og viser til rutine fra Norasonde. Hvilken rutine Rælingen kommune viser til er ikke presisert, så det antas at det er rutinen «Forslag til rutiner for realkompetansevurdering».

Statsforvalteren har ikke mottatt eksempler på hvordan et søknadsskjema ser ut, eller hvordan en kandidat opplyser at han/hun ønsker en RKV.

Det er Statsforvalterens vurdering at Rælingen kommune ikke kartlegger den voksnes kompetanse i tilstrekkelig grad før de gjennomfører RKV.



Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen viser til ny rutinebeskrivelse, der det står at elev og kommunen/Norasonde vil avdekke og fange opp ønske om RKV ved «samtaler, uformelle eller gjennom elevsamtaler ved voksenopplæringen». Videre har kommunen lagt ved «søknad om realkompetansevurdering eller opplæring på grunnskolens område for voksne (§4A-1)». I dette søknadsskjemaet har kommunen skrevet at «alle søkere kalles inn til en samtale først. Denne samtalen vil danne grunnlag for en vurdering av om du skal realkompetansevurderes eller kartlegges for deltakelse i grunnskoleopplæring».

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren ser positivt på vedlagt søknadsskjema, «søknad om realkompetansevurdering eller opplæring på grunnskolens område for voksne (§4A-1)». Her får søkeren god informasjon om søknadsprosessen og hvilke kriterier som avgjør om søker har rett eller ikke. I tillegg blir alle søkere kalt inn til en samtale for å danne grunnlag for en vurdering av om søker skal RKV eller kartlegges for deltakelse i grunnskoleopplæring. Kommunen viser gjennom dette at de nå skal dokumentere og sannsynliggjøre at den kartlegger den voksnes kompetanse før de gjennomfører RKV.

Vi *endrer* derfor vår konklusjon når det gjelder at kommunen ikke kartlegger den voksnes kompetanse i tilstrekkelig grad før de gjennomfører RKV.

Likeverdig

Rælingen kommune og Norasonde svarer bekreftende på spørsmål om den voksnes kompetanse blir vurdert som likeverdig med den kompetansen som oppnåes gjennom grunnskoleopplæring etter læreplanene.

En RKV skal gi en helhetlig vurdering av om den voksnes kompetanse er likeverdig med den samlede kompetansen som det er mulig å lese ut av kompetansemålene, hovedområdene og formålet som helhet. Den voksnes kompetanse skal ikke nødvendigvis være lik i ordets rette forstand, og en RKV skal ikke ta sikte på å sjekke ut ett og ett kompetansemål fra læreplanen. Dette følger av Utdanningsdirektoratets nasjonale retningslinjer for RKV i grunnskolen.

I vurderingsdokumentene som er sendt inn, gir Norasonde en oppsummering av vurderingen som er gjort i hvert enkelt fag. I de tre sakene vi har fått tilsendt, er denne vurderingen nærmest identisk. Det bør gjøres en grundigere individuell vurdering for hver søker.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke gjennomfører RKV der de vurderer om den voksnes kompetanse er likeverdig med den kompetansen som oppnås gjennom læreplanene for grunnskoleopplæringen.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen påpeker at realkompetansekartleggingen skal «inneholde søkers totale kunnskap og ferdigheter fra arbeid og fritid, som deles i formell, ikke-formell og uformell kompetanse. Den samlede kompetansen skal ses opp mot målene i læreplanene for fag for å vurdere om søkers kompetanse er likeverdig med disse målene. Konklusjonen må da inneholde godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag».

Kommunen har oversendt dokumentet «Vedtak - Vurdering av realkompetanse i grunnskoleopplæringen for (navn)» (vedlegg 9). Skjemaet inneholder bl.a. et punkt om vurdering der det skal vises til «hva som ligger bak den samlede vurderingen av både formell, ikke formell og uformell kompetanse, og hvorfor kompetansen ble godkjent/ikke godkjent opp mot



læreplanverket». På bakgrunn av denne vurderingen som blir foretatt skal det konkluderes med om kompetansen til søker er likeverdig/ikke likeverdig med kompetansen (opplæringsår/fag/deler av fag) etter grunnskoleopplæringen.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren legger til grunn at det er en person som har faglige forutsetninger og som har kunnskap om læreplanverket, som skal gjennomføre RKV og gi sin vurdering til kommunen før det fattes vedtak om RKV.

Etter Statsforvalterens vurdering sannsynliggjør kommunens tilbakemelding og det ovennevnte dokumentet at kommunen vil vurdere om RKV er likeverdig for den kompetansen som følger av gjeldende læreplan i fagene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon når det gjelder at kommunen ikke gjennomfører RKV der de vurderer om den voksnes kompetanse er likeverdig med den kompetansen som oppnås gjennom læreplanene for grunnskoleopplæringen.

Konklusjon om godkjent

Rælingen kommune og Norasonde svarer bekreftende på spørsmål om de konkluderer med om kompetansen til den voksne er godkjent i hele eller deler av et fag.

I vurdering om RKV ser Statsforvalteren at Norasonde konkluderer med om den voksnes kompetanse i fagene er godkjent eller ikke, men ikke om hele faget er godkjent, eller om deler av faget er godkjent.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke konkluderer med om kompetansen til den voksne er godkjent i hele eller deler av et fag.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen skriver at resultatet av vurderingen skal inngå i vedtaket om opplæringen eller eget vedtak. Kommunen skriver videre at alle som har fått godkjent realkompetanse i tillegg skal få et eget kompetansebevis vedlagt. De som ikke fra før har godkjent fag eller deler av fag i vurderingen, skal ha et vedtak som opplyser dette.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

På bakgrunn av innholdet i vurderingsskjemaet nevnt ovenfor vurderer vi at kommunen vil konkludere med om RKV er godkjent i alle fag, noen fag eller deler av fag, samt at kommunen fatter enkeltvedtak om dette.

Vi *endrer* derfor vår konklusjon når det gjelder at kommunen ikke konkluderer med om kompetansen til den voksne er godkjent i hele eller deler av et fag.

Enkeltvedtak om realkompetansevurdering

Rælingen kommune svarer bekreftende på spørsmål i RefLex om å fatte vedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse. De skriver videre at kommunen har fattet få slike vedtak og mener kommunen har tolket praksisen med RKV restriktivt. De påpeker videre at de vil revurdere praksisen i kommunen i samarbeid med Norasonde, for å fange opp flere som har behov for en slik vurdering. De vil da bruke malen fra Utdanningsdirektoratet når de skal fatte vedtak. Ifølge Norasonde er det tre elever som har blitt RKV i 2020.

Ifølge Norasonde sin rutine er det vanlig prosedyre at de utfører en vurdering av elevens realkompetanse før resultatene av vurderingen oversendes til kommunen. Det er kommunen som da skal fatte endelig vedtak om RKV. Vurderingen som blir utført av Norasonde er dermed



ikke et enkeltvedtak, selv om det fremstår som det. Statsforvalteren har i e-post datert 02.03.21 etterspurt vedtak om RKV. Rælingen kommune svarer at kommunen ikke har arkivert noe dokumentasjon rundt henvendelser angående RKV.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke fatter enkeltvedtak i alle saker med RKV.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen informerer om at når RKV er gjennomført så skal kommunen fatte et vedtak som skal inneholde informasjon om hvilke fag det er gjennomført RKV i, og om hele eller deler av fag er godkjent/ikke godkjent. Dette er nedskrevet i den nye rutinen.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Etter Statsforvalterens vurdering sannsynliggjør kommunens tilbakemelding og ny rutine at kommunen vil fatte enkeltvedtak i alle saker med RKV.

Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke fatter enkeltvedtak i alle saker med RKV.

Kompetansebevis og vitnemål

Rælingen kommune og Norasonde svarer «Nei» i RefLex på spørsmål om de utsteder kompetansebevis til de som får godkjent realkompetanse. Kommunen sier at dette dessverre ikke har blitt gjort, men at de skal følge saken opp med Norasonde angående hvem som skal utstede slike kompetansebevis. Statsforvalteren har heller ikke mottatt noen kompetansebevis for elever som har fått sin realkompetanse godkjent.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke utsteder kompetansebevis til de som har fått sin realkompetanse godkjent.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Kommunen viser til sine nye rutiner, der det står at det legges ved et kompetansebevis for gjennomført RKV, og informasjon om hvilke fag som er godkjent helt eller delvis. Kommunen har oversendt eksempel på kompetansebevis.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi ser positivt på at kommunen har oversendt eksempel på kompetansebevis. Dette sannsynliggjør at kommunen nå vil utstede kompetansebevis til de som har fått sin realkompetanse godkjent.

Vi *endrer* derfor vår konklusjon når det gjelder at kommunen ikke utsteder kompetansebevis til de som har fått sin realkompetanse godkjent.

2.4.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å tilby realkompetansevurdering.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gjennomføre RKV på en forsvarlig måte; fatte vedtak om realkompetansevurdering og utstede 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

I RefLex svarer Norasonde og kommunen bekreftende på spørsmålet om de oppgir hvilke lovbestemmelser avgjørelsene i enkeltvedtaket bygger på.

Som nevnt har Norasonde skrevet at de ikke fatter vedtak om RKV. De har likevel utarbeidet vurderinger som er utformet som enkeltvedtak. Statsforvalteren har dermed kommentert disse vurderingene.

Alle vedtakene Statsforvalteren har mottatt inneholder henvisning til opplæringsloven § 4A-1. Enkeltvedtakene om RKV viser i tillegg til og gjengir innholdet i forskriftens dagjeldende § 4-13. Det ene vedtaket om RKV er fattet i august 2020, mens endringen av forskriften var i juni 2020. Reglene om RKV for voksne finnes nå i forskriften til opplæringsloven § 4-6.

Etter vår vurdering viser vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne til rett hjemmel, mens det ene vedtaket om realkompetansevurdering viser til feil hjemmel i forskriften.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune viser til at de har laget en ny mal som skal sikre de rettslige kravene. Malen viser til opplæringsloven § 4A-1 og forskrift til opplæringsloven § 4-13.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes mal «Vedtak om vurdering av realkompetanse i grunnskoleopplæring for xxx» og anser at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige vedtak om vurdering av realkompetanse i grunnskoleopplæring for voksne vil vise til rett hjemmel, dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har rett hjemmel i vedtak om realkompetansevurdering.

Faktiske forhold

Norasonde og kommunen svarer bekreftende på spørsmålet om de oppgir de faktiske forhold de har lagt vekt på i enkeltvedtaket.



Under saksforhold står det for eksempel «Du har x års skolegang fra hjemlandet, men kan ikke dokumentere dette. Norasonde har gjort en vurdering av din kompetanse, med utgangspunkt i kartleggingsamtale og kartleggingsprøver. Norasonde har vurdert at det ikke bør gjennomføres en realkompetansevurdering da du ikke vil få godkjent noen av fagene på grunnskolenivå»

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

Vedtakene oppleves som nevnt standardiserte, og lite individualiserte. Eksempelvis finner vi som nevnt ikke spor av utført kartlegging og resultat av dette i vedtakene om grunnskoleopplæring.

Når det gjelder enkeltvedtakene om RKV, inneholder de til en viss grad opplysninger om faktiske forhold. Det står imidlertid det samme i alle tre vedtakene. Disse vedtakene fremstår derfor også som standardiserte og lite individualiserte.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke enkeltvedtakene konkrete nok når det gjelder faktiske forhold i vedtakene.

Rælingen kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Rælingen kommune viser til det ovenfornevnte skjemaet for innhenting av informasjon fra Norasonde og ny mal.

I malen om «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx» er det et punkt «Saksforhold». I dette punktet står det: «Her skal du skrive litt om hva som har skjedd i saken, for eksempel:

- Hvilken dokumentasjon som foreligger
- Kartlegging
- SSO/realkompetansevurdering/spes.ped.»

I malen om «Vedtak om vurdering av realkompetanse i grunnskoleopplæring for xxx» står det under punktet «Saksforhold»: «Her må du vise til de faktiske opplysninger om søkeres realkompetanse (det er tilstrekkelig at hovedtrekkene gjengis). Dette vil både være opplysninger om hvilken sluttkompetanse den voksne ønsker som f.eks. har kommet frem i søknad eller veiledning/avklaring, og opplysninger om hvilken kompetanse den voksne har (via kartlegging av kompetanse)». Malen har også et felt «Vurdering» der det står «Her må du vise hva som er vektlagt i den skjønnsmessige vurderingen av den voksnes realkompetanse (altså hvilken begrunnelse du har for å ta den avgjørelsen som du tar). Du må vise til hva som ligger bak den samlede vurderingen av både formell og uformell kompetanse, og hvorfor kompetansen ble godkjent/ikke godkjent opp mot læreplanverket. Regelverket som ligger bak vurderingen bør nevnes.»

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Rælingen kommunes dokumenter «Dokumentasjon fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne», «Vedtak på innvilgelse/avslag på retten til opplæring på grunnskole for voksne – xxx», og malen «Vedtak om vurdering av realkompetanse i grunnskoleopplæring for xxx». Når det gjelder dokumentet «Dokumentasjon



fra Norasonde Læringscenter, før det fattes vedtak om grunnskole for voksne» vurderer vi at kommunen får tilstrekkelig informasjon om faktiske forhold, til å få tilstrekkelige formuleringer om faktiske forhold inn i vedtaket. Vi vurderer derfor at det er sannsynliggjort at Rælingen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne og vedtak om vurdering av realkompetanse vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak med opplysninger om faktiske forhold.

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

Klagerett og retten til å se sakens dokumenter

Norasonde og kommunen svarer bekreftende på spørsmål om den opplyser om klagerett i enkeltvedtaket. De svarer også bekreftende på spørsmålet om de opplyser om retten til å se sakens dokumenter.

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

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

2.5.3 Statsforvalterens konklusjon

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder hjemmel, retten til å se sakens dokumenter, klagerett og faktiske forhold for enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne.

2.6 Sette i gang opplæringen

2.6.1 Rettslige krav

Sette i gang opplæringen innen rimelig tid

Kommunen må kunne bruke noe tid til å områ seg før opplæringen settes i gang, men skal behandle søknader om grunnskoleopplæring for voksne «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11a første ledd. Det vil være viktig å gi tilbudet mens den voksne er motivert og det passer med hans eller hennes livssituasjon. Kommunen kan ikke samle opp søknader som kommer inn og gjennomføre et slags «inntak» kun en gang i året, jf. rundskriv Udir 3- 2012, (kap. 5.1) I tilfeller hvor det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares har kommunen en plikt til å gi foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11a andre ledd.



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

Norasonde svarer i RefLex at når en søker har fått rett til grunnskoleopplæring, setter de i gang tilbudet innen rimelig tid. De informerer om at de har to datoer for oppstart, henholdsvis januar og august. Utover det, tar de også i betraktning enkelte tilfeller, spesielt når det gjelder elever under 23-25 år med tanke på videregående opplæring. Rælingen kommune har ikke svart på spørsmål i RefLex angående oppstart.

Kommunen har sendt ved en oversikt over alle elvene som mottar grunnskoleopplæring for voksne skoleåret 2020/2021. I denne oversikten har kommunen skrevet når de ulike søknadene er notert og når de ulike elevene har startet opplæringen. Alle elevene har ifølge oversikten startet opplæringen innen de fire første månedene etter at søknad er sendt inn. I mange av tilfellene er opplæringen startet samme måned som søknad er mottatt.

I vedtakene om grunnskoleopplæring er det som nevnt ikke oppgitt oppstartsdato for opplæringen. På noen av vedtakene er det oppgitt at eleven har mulighet til å begynne med opplæringen skoleåret 2020/2021, men det står ikke presisert noen nærmere dato. Videre står det at nærmere beskrivelse av tilbudet vil bli gitt av Norasonde Læringscenter. Hvordan elevene får informasjon om hvor og når de skal møte opp til undervisning kommer ikke frem.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen oppfylder kravet om å sette 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 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, 20.05.2021

Kristin Sæbø Ekman

Line Melhus

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no |

www.statsforvalteren.no/ov





Dokumenter

- «Beskrivelse av skoleeiers system for oppfølging av grunnskole for voksne»
- «Redegjørelse for hvordan kommunen informerer om grunnskoleopplæring for voksne»,
- «Anskaffelse av voksenopplæring - Rælingen kommune»
- «Organisering av grunnskoleopplæring i Rælingen kommune»
- «Årshjul voksenopplæring»
- Dokumentasjon fra voksne herunder søknader, kartlegginger, vurderinger av realkompetanse i grunnskolen, enkeltvedtak om grunnskoleopplæring og timeplaner.