



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Grunnskoleopplæring for voksne

Lunner kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Lunner 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 Lunner kommune informerer om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering på ulike måter. Tilsynet har vist at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering på en forsvarlig måte, men at kommunen imidlertid må utstede 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 er ikke 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

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

Status på rapporten og veien videre

Lunner kommune mottok en foreløpig rapport og har uttalt seg inne fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort en mindre korrigerende i teksten i punkt 2.1.2. Ellers har vi ikke gjort andre endringer, og våre konklusjoner er de samme som i foreløpig rapport.

Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Rettefristen er 1. september 2023.



Innholdsfortegnelse

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Sammendrag..... | 2 |
| 1 Innledning | 4 |
| 1.1 Kort om kommunen og modulforsøket (FVO) | 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 | 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 | 14 |
| 2.3.1 Rettslige krav | 14 |
| 2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger | 14 |
| 2.3.3 Statsforvalterens konklusjon | 19 |
| 2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse..... | 19 |
| 2.4.1 Rettslige krav | 19 |
| 2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger | 20 |
| 2.4.3 Statsforvalterens konklusjon | 24 |
| 2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak | 24 |
| 2.5.1 Rettslige krav | 24 |
| 2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger | 25 |
| 2.5.1 Statsforvalterens konklusjon | 27 |
| 2.6 Sette i gang opplæringen..... | 28 |
| 2.6.1 Rettslige krav | 28 |
| 2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger | 28 |
| 2.6.3 Statsforvalterens konklusjon | 29 |
| 3 Statsforvalterens reaksjoner | 29 |
| 3.1 Pålegg om retting..... | 29 |
| 3.2 Oppfølging av påleggene..... | 30 |
| 4 Kommunen har rett til å klage | 30 |



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 Lunner 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 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 <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/personvern-for-barnehage-og-skole/behandling-av-personopplysninger-i-tilsyn/>.

1.1 Kort om kommunen og modulforsøket (FVO)

Lunner kommune har en beliggenhet nær Oslo, Gardemoen og Hønefoss. Kommunen har 9267 innbyggere per 3. kvartal 2022. Voksenopplæringen (VO) er et interkommunalt samarbeid mellom Gran og Lunner kommuner, der Lunner kommune er vertskommune (kommunens egen hjemmeside). I tilsynet har vi undersøkt Lunner kommunes praksis når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne for de som er bosatt i Lunner kommune.

Det var 24 deltakere som fikk grunnskoleopplæring skoleåret 2021/22. (Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem – GSI.) Lunner deltar i modulforsøket «Forberedende voksenopplæring på nivået under videregående opplæring», heretter kalt FVO, og har deltatt fra 2019.

Det er vedtatt av Stortinget at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne. Stortingets vedtak er en oppfølging av Fullføringsreformen.¹ 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.²

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 regelverktolkninger fra HK-dir, som også støtter seg til Utdanningsdirektoratets (Udires) regelverkstolkninger.

¹ St. 21 (2020-2021) og Innst. 585 S (2020-2021).

² <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/modulforsoket/forberedende-voksenopplaring-pa-nivaet-under-videregaende-opplaring-fvo/>



Statsforvalteren har videre vært i dialog med HK-dir og Utdanningsdirektoratet når det gjelder særskilt språkopplæring. I forsøket FVO er forsøkslæreplanen i norsk for språklige minoriteter og forsøkslæreplan i norsk likeverdige. Deltakerne skal bruke den læreplanen som kartleggingen viser, gjennom hele opplæringsløpet og ta eksamen etter den forsøkslæreplanen som deltakeren får opplæring etter.

Statsforvalteren er ikke kjent med om særskilt språkopplæring vil være en rettighet for deltakere i ny opplæringslov og når FVO blir FOV. Da det er uavklart om retten til særskilt språkopplæring skal gjelde for voksne i FVO, er ikke særskilt språkopplæring en del av dette tilsynet.

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 deltakerne.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Lunner kommune i brev av 18.05.2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av kommunen.

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 Lunner kommune.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

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), 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 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

Lunner kommune har en egen nettside for voksenopplæringen. Det er ikke et krav at kommunen har en egen nettside om tilbudet, men det kan være relevant som én av flere informasjonskilder og et supplement til øvrig skriftlig dokumentasjon.

Nettsiden har kun informasjon på norsk. Her informeres det om at: «Alle voksne som har behov for det, har rett til grunnskoleopplæring etter §4A-1 i Opplæringslova, grunnskoleopplæring for voksne.» I



tillegg vises det til hvilke fag det gis opplæring i, søknadsfrist, søknadsskjema og kontaktinformasjon til skolens rådgiver.

Det kommer ikke frem informasjon på hjemmesiden om hva retten innebærer, hva som kreves for å få grunnskolevitnemål, hva realkompetansevurdering kan gi, eller hvordan den gjennomføres. Videre opplyses det ikke om mulige tilpasninger i opplæringen til den voksnes behov, generelle vilkår for inntak og fremgangsmåte for søking. Dette kommer heller ikke frem av søknadsskjemaet kommunen bruker.

Det kommer frem noe mer informasjon om tilbudet i en nyhetssak «Velkommen til nytt skoleår 2022-23» (07.09.2022). Informasjonen er imidlertid upresis og til dels feilaktig, og sentral informasjon bør uansett komme frem i hovedmenyer og ikke i nyhetssaker som forsvinner nedover på nettsiden etter hvert som tiden går.

Det foreligger lite skriftlig dokumentasjon på hva det konkret informeres om eller hvilken informasjon deltakerne selv kan sette seg inn i. Det forklares ikke noe sted i oversendt dokumentasjon hva retten innebærer, hva som kreves, eller hvordan undervisningen eventuelt kan gjennomføres og tilrettelegges.

Kommunen ettersendte nye rutiner for realkompetansevurdering 16.09.2022. Oversendelsen bestod av:

- Søknadsskjema for realkompetansevurdering
- Informasjonsskriv om realkompetansevurdering (udatert)
- Saksgang for realkompetansevurdering (udatert)

I det udaterte informasjonsskrivet om RKV er det relativt omfattende informasjon. Det er imidlertid uklart om skrivet er i aktiv bruk, hvordan potensielle søkere kan få tak i det, og hvordan det eventuelt brukes ovenfor disse. Dette siste er særlig relevant med tanke på at det er omfattende informasjon å sette seg inn i, spesielt for søkere med annet morsmål enn norsk.

I RefLex svarer kommunen at den gir nødvendig veiledning om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering (heretter forkortet til RKV) til alle som henvender seg til dem. Kommunen har oversendt et dokument med overskriften «Informasjon om grunnskoleopplæring for voksne». Her beskriver kommunen følgende om hvordan veiledning om grunnskoleopplæring for voksne gis:

- Nyankomne flyktninger har rett til karriereveiledning på Karriere Oppland, Hadeland. Rådgiver har førsamtale før denne veiledningen. Her gis informasjon om mulige arbeids- og skoleløp, blant annet grunnskole.
- Deltakere som er i introduksjonsprogrammet har en programrådgiver, og får informasjon om grunnskole fra denne. Programrådgiver kartlegger deltakerens mål og eventuelt tidligere skole/utdanning, og om det er aktuelt for deltakeren med deler av eller hele grunnskoleløpet.
- Skolens rådgiver har som en av sine oppgaver å informere om grunnskole. Det kan avtales møte med personer som ikke er elever ved skolen for å gi informasjon om grunnskoletilbudet. Det ligger også i rådgivers årshjul å informere personer som allerede er elever på grunnskole.

Statsforvalteren har etter en samlet vurdering kommet frem til at kommunen gir tilstrekkelig veiledning om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering.



Alder, ungdomsrett og lovlig opphold

Søknadene som er sendt til oss inneholder personopplysninger, samt informasjon om bl.a. statsborgerskap, språk, ønsket opplæring og tidligere skolegang.

Kommunen svarer «ja» på spørsmål i RefLex om de kontrollerer om søkerne er over opplæringspliktig alder. Videre bekreftet kommunen at de undersøker om søkerne har ungdomsrett til videregående opplæring. Kommunen skriver ikke noe om hvordan de kontrollerer disse forholdene.

Videre svarer kommunen bekreftende på spørsmål i RefLex om de kontrollerer om søkerne har lovlig opphold i Norge. I skrevet om organisering av tilbudet står det at: *Søkeren må ha lovlig opphold i landet*. Det fremkommer imidlertid ikke noe sted om dette kontrolleres og i så fall hvordan.

Når det gjelder om kommunene vurderer søkere under 18 år som venter svar på asylsøknaden på lik linje med andre søkere, svarer kommunen «nei» i RefLex. Videre opplyses at de ikke har hatt søkere i denne kategorien, men at de ikke vurderer søkere som ikke har oppholdstillatelse.

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

Trengte grunnskoleopplæring

I RefLex svarer kommunen «ja» på spørsmål om de vurderer om en søker trenger grunnskoleopplæring før de konkluderer med om søkeren har rett til dette. Kommunen skriver videre: «Hvis de har behov, har de rett, f.eks. for å klare å fullføre videregående opplæring». Videre opplyser kommunen at den avveier både søkerens eget behov og om søkerens tidligere grunnskoleopplæring var tilfredsstillende når de vurderer om søkeren trenger grunnskoleopplæring.

Begrunnelsene som kommer frem av flere av vedtakene fremstår som relativt standardiserte og gir lite informasjon om hva som er lagt til grunn for vedtaket. Ett eksempel på dette er: «Ut fra tidligere kartlegging og testing og informasjon du ga i søknadsskjemaet har rektor/rådgiver vurdert at du har manglende opplæring på grunnskolens område og fortsatt har behov for slik opplæring.» Et annet eksempel: «Ut fra rådgivers kartlegging og vårt kjennskap til deg som elev, har rektor på skolen vurdert at du har manglende opplæring på grunnskolens område og har behov for slik opplæring.»

En deltaker har fått avslag med følgende begrunnelse: «Polske borgere har vanligvis ikke rett til grunnskole i Norge, men vi velger å gjøre et unntak for deg i engelsk». Senere i begrunnelsen står det imidlertid at «Du trenger engelsk for å komme inn på Karrieresenteret og ta fagbrev som helsefagarbeider». Kommunen vurderer altså at vedkommende trenger engelsk, men sier likevel at vedkommende i utgangspunktet ikke har rett til grunnskoleopplæring og at de gjør et unntak. Etter Statsforvalterens vurdering er dette da ikke et unntak, men en rett vedkommende har. Det er heller ikke gitt noen konkret begrunnelse for at denne søkeren ikke trenger norsk, men selv må betale for slik opplæring.

Videre har kommunen sendt tre eksempler på avslag:

I avslag nr. 1 er det uklart om det konkret er vurdert om søker *trenger* grunnskoleopplæring i samfunnsfag. Her er det oppgitt tre forskjellige begrunnelser, men ingen av dem tydeliggjør vurderingen av om søker trenger grunnskoleopplæring. Begrunnelsen er som følger: «Fordi du har papirer fra hjemlandet, fordi du har startet på karrieresenteret i norsk og samfunnsfag og fordi klassen i samfunnsfag har 25 elever kan ikke kommunen tilby deg plass i samfunnsfag på modul



4». De to siste begrunnelsene er ikke relevante når behovet for grunnskoleopplæring skal vurderes. Det er ikke etter regelverket anledning til å avslå en søknad av økonomiske eller praktiske grunner dersom konklusjonen er at søkeren har rett til opplæring. Den første begrunnelsen kan være relevant, men bør likevel utdypes og forklares med hensyn til vurderingen av om søker trenger grunnskoleopplæring i samfunnsfag.

I avslag nr. 2 (fra mai 2014) er begrunnelsen at søker har for svake norskkunnskaper og at man derfor anbefaler mer grunnleggende opplæring i norsk og samfunnskunnskap med data. Kommunen kan ikke kreve at søkeren må ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring. Grunnskoleopplæringen kan inneholde opplæring i norsk, herunder særskilt språkopplæring i faget norsk, dersom dette er nødvendig for at den voksne skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

I avslag nr. 3 har søker grunnskole og videregående fra hjemlandet. Kommunen har vurdert at vedkommende derfor ikke trenger grunnskoleopplæring. I samme vurdering fremgår det at man likevel vurderer at søker trenger mer norsk og at vedkommende derfor får norsk på modul 4. Det fremstår derfor som uklart hva søker trenger og hva slags tilbud eller rett søker egentlig har fått. Modul 4 er en del av grunnskoleopplæringen og dersom det er dette vedkommende har fått, burde det derfor vært fattet vedtak om grunnskoleopplæring i norsk på modul 4, og ikke et avslag. Hvis det ikke er dette vedkommende får, men norskopplæring etter læreplanen i norsk og samfunnskunnskap, så er det dette som må komme frem av vedtaket.

Ut ifra kommunens svar i RefLex samt oversendt dokumentasjon, vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke i tilstrekkelig grad vurderer konkret om søkeren trenger grunnskoleopplæring.

Lunner kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver følgende når det gjelder punkt 2.1.2 om å «trenge grunnskoleopplæring»:
«Avslag nr. 2 er fra 2014. På dette tidspunktet var grunnskole for voksne organisert på en annen måte enn nå. Vi er klar over at vi ikke kan kreve kompetanse i norsk for å tilby grunnskoleopplæring. Søkere som har rett til grunnskole, får dette uavhengig av norsknivå. FVO er språklæring og fagopplæring parallelt. (Vi anbefaler noen å vente med å starte med engelsk).»

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren tar til orientering at kommunen har endret praksis knyttet til krav om kompetanse i norsk for å få tilbud om grunnskoleopplæring. Avslag 2 som det vises til er imidlertid kun en liten del av det som utgjør konklusjonen knyttet til vilkåret om å «trenge grunnskoleopplæring.

Vi fastholder på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport når det gjelder å kontrollere og vurdere 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 ikke 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.

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.³ HK-dir har utarbeidet kartleggingsverktøy i lesing for deltakere som får opplæring etter forsøkslæreplanene i FVO i fagene norsk for språklige minoriteter, norsk, samfunnsfag, naturfag og matematikk.⁴ 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. 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.

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

Kommunen svarer i RefLex at de kartlegger hvilke fag eller ferdigheter søkeren har behov for opplæring i. Den skriver videre at rådgiver har inntakssamtale/kartlegging/testing ved oppstart.

Kommunen har sendt inn rutine for hvordan de kartlegger i matematikk, engelsk og norsk for innplassering på riktig nivå ved Gran og Lunner VO. Den skriver at i matematikk er de i et forsøk frem til sommeren 2023 med å bruke Studix.no. I engelsk kartlegges søker ved at vedkommende

³ Se Fleksibilitet i forsøket med modulstrukturert Forberedende voksenopplæring (FVO) - juridisk-veiledning (oppfølging etter ledersesjon på Nasjonal konferanse i FVO, 09.09.21).

⁴ [Forberedende voksenopplæring på nivået under videregående opplæring \(FVO\) - Kompetanse Norge](#)



først har en samtale med rådgiver/lærer. Denne muntlige samtalen legger føring for nye oppgaver og for hvilket nivå disse oppgavene skal ha. Kartlegging i norsk består av en muntlig samtale med rådgiver og migranorsk-tester.

Når kommunen skal avgjøre hvilket opplæringstilbud den enkelte voksne skal ha, og hvordan dette skal tilpasses, er en kartlegging av den voksnes uttalte behov og hens realkompetanse sentral. Det må også vurderes om den voksne trenger opplæring i hele eller bare deler av et fag.

Kommunen viser i vedtakene til kartlegging, testing, samtale med rådgiver og informasjon kommunen har når den vurderer om søker har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Statsforvalteren kan i liten grad se at vi har fått dokumentert samtaler med rådgiver i forbindelse med kartlegging og inntak.

Når det gjelder kartlegging har vi sett dokumentasjon på kartlegging i norsk, engelsk og matematikk for deltaker nr. 19. Vedkommende har hatt en muntlig kartlegging i norsk om hva vedkommende ser på et bilde. Vi er usikre på om dette er en del av migranorsk-test som kommunen viser til i kartleggingsbeskrivelsen, og om dette er en del av kartlegging i språknivå i norsk. Vedkommende er også kartlagt i engelsk og i matematikk. Vi har ikke sett at vedkommende er kartlagt i naturfag, samfunnsfag og norskfaget.

Vi har i liten grad fått kartlegging dokumentert for blant annet følgende deltakere:

For deltaker nr. 10 står det i vedtaket av 29.06.2018 at vedkommende har søkt om opplæring i matematikk og norsk. Videre skriver kommunen om vurderingen i norsk og kartleggingen i matematikk og engelsk. Det kommer ikke frem hva kommunen legger i vurdering og hva den legger i kartlegging. Vi kan ikke se hva som gjør at vedkommende er kartlagt engelsk, et fag vedkommende ikke har søkt opplæring i. Videre står det at vedkommende får vedtak om opplæring i egen norskgruppe. Statsforvalteren kan ikke se av vedlagte dokumenter om dette er opplæring i forsøkslæreplan norsk for språklige minoriteter eller forsøkslæreplan i norsk i FVO eller om det er annen norskopplæring.

Deltaker nr. 13 har søkt om grunnskoleopplæring i fagene norsk og engelsk. Vedkommende har gjennomført grunnskoleopplæring i hjemlandet, men ikke i faget engelsk. Kommunen har gitt vedtak på opplæring i engelsk, men ikke norsk. Deltaker har fått tilbud om norskopplæring som vedkommende betaler for. I vedtaket står det at søker får opplæring i Modul 1 eller Modul 2 med tre til fire timer undervisning i uken i inntil tre år. Det står i søknaden at vedkommende ikke er testet i engelsk. Vi er usikre på hvordan kommunen innplasserer når det ikke foretatt kartlegging i faget i forkant av oppstart.

I vedtaket av 12.10.21 til deltaker nr. 15 viser kommunen til at vedkommende vil få nødvendige kartleggingsprøver våren 2022 i matematikk, naturfag, samfunnsfag og engelsk. Norskklærer anbefaler videre norsk for språklige minoriteter. Vi har ikke fått dokumentert kartlegging i faget norsk eller i andre fag for vedkommende.

I rundskrivet til Udir⁵ 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 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.

⁵ Utdanningsdirektoratet. «Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A Udir-3-2012». 16.09.2020.



HK-dir skriver i forbindelse med kartleggingsverktøyet i lesing følgende: «En pålitelig måling av deltakernes lesenivå kan gi en viktig indikasjon på hvilken modul deltakerne bør plasseres på, men 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 altså et supplement til lærestedets kartleggingsrutiner».⁶

I forsøket med modulstrukturerte læreplaner er forsøkslæreplanen norsk for språklige minoriteter og forsøkslæreplanen i norsk likeverdige. Kommunen skal likevel kartlegge alle deltakere før oppstart for å kunne vurdere om vedkommende skal få opplæring etter forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter eller i forsøkslæreplan i norsk.

Kommunen skriver ikke i vedlagt dokumentasjon «rutine for kartlegging» om de kartlegger i fagene norsk, samfunnsfag og naturfag. Statsforvalteren har ikke fått dokumentert for noen av deltakerne at kommunen kartlegger i disse fagene.

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

Lunner kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver når det gjelder punktet *kartlegge behov*, at dersom søkere oppgir at de ikke har kompetanse i engelsk, så plasseres de i modul 1 uten ytterligere testing. Kommunen skriver videre at alle deltakere som går i FVO, er minoritetsspråklige og at de får tilbud om faget norsk for språklige minoriteter. Når det gjelder fagene naturfag og samfunnsfag, så har kommunen siden de er med i forsøket, valgt å innplassere deltakerne på samme nivå i disse fagene som i norsk for språklige minoriteter. Grunnen til at den gjør det er at dette er «lesefag», og kommunen har vurdert at det er hensiktsmessig med opplæring i disse fagene på samme nivå som i norsk.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

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 de har tilegnet seg kunnskap på annen måte.

Når det gjelder det at alle deltakere i FVO får norsk etter forsøkslæreplaner i norsk for språklige minoriteter fordi alle er minoritetsspråklige, så vil Statsforvalteren minne om at personer i denne gruppen 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 deltakerne kartlegges i norsk med den hensikt å se om søker skal få opplæring etter forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter eller forsøkslæreplan i norsk.

Når det gjelder innplassering av søkere i fagene naturfag og samfunnsfag så har kommunen valgt å innplassere søkere i disse fagene i på samme nivå som i faget norsk for språklige minoriteter. Statsforvalteren gjør Lunner kommune oppmerksom på rundskrivet til Udir⁷ 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

⁶ [Forberedende voksenopplæring på nivået under videregående opplæring \(FVO\) - Kompetanse Norge](#) under Kartlegging.

⁷ Rundskriv Udir-3-2012 Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven



kompetansen i norsk. En deltaker med lite kunnskap i norsk kan for eksempel ha høyt kunnskapsnivå i andre fag.

Statsforvalteren er av den oppfatningen at kommunen ikke i god nok grad har sannsynliggjort at alle deltakere kartlegges i alle fag slik at deltakeren innplasseres etter faglige nivå i ulike fag.

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

Tilpasset søkers situasjon

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om de tilpasser tilbudet til søkers situasjon.

Statsforvalteren har kun fått dokumenter som viser kartlegging for deltaker nr. 19 og 13.

Deltaker nr. 19 har papirer på ti års grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Vedkommende er nybegynner i norsk og kommunen skriver at kartleggingen viser behov for mer opplæring i matematikk og engelsk. Kommunen gir vedkommende et opplæringsløp over ett år med fagene norsk for språklige minoriteter, engelsk, naturfag og samfunnsfag, og den skriver at vedkommende ikke trenger karakter eller eksamen. Statsforvalteren vurderer at kommunen i dette tilfellet, etter kartlegging, ser hva søker trenger selv om vedkommende har papirer på grunnskoleopplæring og tilpasser et opplæringsløp.

Som nevnt over har deltaker nr. 13 søkt om grunnskoleopplæring i fagene norsk og engelsk. Vedkommende har gjennomført grunnskoleopplæring i hjemlandet, men ikke i faget engelsk. Deltakeren har fått vedtak om opplæring i engelsk over tre år. Vi har ikke opplysninger om dette er etter søkers eget ønske eller ikke. Etter vår vurdering er det sannsynlig at et tilbud om et opplæringsløp over tre år ikke vil gi en god nok tilpasning til deltakeres behov og livssituasjon. Dette vil innebære at det kan ta lang tid før deltakeren får mulighet til å begynne i videregående opplæring eller muligheten til å ha arbeid på fulltid. Vi har ikke fått opplysninger om opplæringen eventuelt kan foretas på kveldstid, en kombinasjon av undervisning på nett og undervisning i klasserom, slik at søkere som kun trenger opplæring i ett fag får et tilpasset opplæringstilbud med raskere progresjon og på et tidspunkt som kan passe vedkommende bedre.

Kommunen skriver i nyhetsartikkel av 07.09.2022 på hjemmesiden at «elever lærer i veldig forskjellig tempo. Noen kan gå fort igjennom modulene, andre vil bruke flere år. Faglærerne vurderer elevenes progresjon og nivå. Eventuelle flyttinger mellom nivåene avklares sammen med rådgiver, som tester og plasserer elever i moduler». Kommunen dokumenterer samtaler med deltakerne i deltakernes IP. Der er det blant annet notert vurderinger som er gjort når det gjelder kompetansen til deltakerne og hvilken modul vedkommende skal ta videre i ulike fag. Statsforvalteren ser at kommunen tilpasser opplæringsløpene til de ulike deltakerne som får undervisning i alle fag i grunnskolen. Dette kommer frem av vedtak og timeplaner som viser at deltakere ofte går i ulike moduler i ulike fag. Vi vurderer imidlertid at det er sannsynlig at kommunen ikke gir et godt nok tilpasset opplæringstilbud til deltakere som kun skal opplæring i ett eller to fag, siden vi ser at de kan ha et opplæringsløp som går over flere år.

2.2.3 Statsforvalterens konklusjon

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å tilpasse opplæringsløpet til den voksnes situasjon og behov for deltakere som får opplæring i alle fag. Vi vurderer imidlertid at de rettslige kravene



når det gjelder å tilpasse opplæringsløpet til den voksens situasjon ikke er oppfylt for deltakere som kun får opplæring i ett eller to fag.

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.

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.

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 opplæringsinnhold, 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

Vedtaket uten ugrunnet opphold

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om den fatter enkeltvedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold. Kommunen skriver videre at den har løpende inntak og behandler søknader fortløpende.

Vi har mottatt 23 enkeltvedtak om grunnskoleopplæring for voksne, men bare åtte søknader om grunnskoleopplæring for voksne. Ifølge dokumentet «Nummerert oversikt over deltakere med vedtak om grunnskoleopplæring for voksne i Lunner kommune 2021/2022» er søknad om grunnskole før 2021 ikke arkivert. Vi har i e-post av den 29.09.2022 spurt om søknader fra før 2021 er arkivert i et fjernarkiv. Kommunen har i e-post av den 30.09.2022 opplyst at alle søknadene som er arkivert i fjernarkiv er sendt til kommunen. Den opplyser videre at de søknadene som Statsforvalteren har etterspurt ikke er arkivert.



I oversikten over deltagere som vi har mottatt er det listet opp 35 deltagere. Av disse er det bare ni av deltagerne der det fremgår når det er søkt om grunnskoleopplæring for voksne.

Gode arkiver er en forutsetning for effektiv og etterprøvbart saksbehandling. I den forbindelse viser vi til at alle offentlige virksomheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, har plikt til å ha arkiv. Arkivene skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid.⁸ Saker om rettigheter og plikter knyttet til innhold og organiseringen i henhold til blant annet opplæringsloven kap. 4A, skal bevares for ettertiden.⁹

I fem av vedtakene står det når den voksne har søkt om opplæring. Det er imidlertid ingen opplysninger i noen av vedtakene om hvilke fag som den voksne har søkt om opplæring i.

Når det gjelder deltaker nr. 1, 19, 30 og 34 kan vi verken se at det finnes søknader om grunnskoleopplæring for voksne eller opplysninger i vedtakene om når den voksne har søkt.

På bakgrunn av dette blir det vanskelig for Statsforvalteren å ta stilling til om vedtaket om grunnskoleopplæring for voksne er fattet uten ugrunnet opphold, etter at det ble søkt om slik opplæring.

Statsforvalteren ser at vedtak for deltaker nr. 1, 2, 8, 9, 12, 19 og 30 er fattet etter at grunnskoleopplæringen startet. Videre er vedtak for deltaker nr. 10 fattet samme dag som opplæringen startet.

Statsforvalteren vil bemerke at det er vedtaket om rett til grunnskoleopplæring for voksne som gir søkeren rett til å gå på skole, gir nok 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. 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 vedtaket bli fattet sent.

Vi har videre fått tilgang til dokumentasjon for deltagere som har fått avslag på søknad om grunnskoleopplæring. Når det gjelder avslag på søknad om opplæring er det viktig at søkeren får vedtak så raskt som mulig etter søknaden, slik at de kan vite om de får et grunnskoletilbud eller ikke, og kan ta stilling til om de for eksempel skal søke seg videre til videregående skole eller ikke. Ifølge vedtaket datert 29.08.2019, til den første søkeren som har fått avslag, er det søkt om grunnskoleopplæring i august. Ifølge vedtaket datert 04.08.2014, for den andre søkeren, er det søkt om grunnskoleopplæring i mai. Videre følger det av vedtaket av den 14.08.2019, for den tredje søkeren, at vedkommende har søkt i august. Det kan dermed se ut til at kommunens nyere praksis er å fatte vedtak om avslag, samme måned som det er søkt om grunnskoleopplæring, og at disse vedtakene blir fattet uten ugrunnet opphold og innen rimelig tid.

Av den dokumentasjonen som gjelder der søkeren har fått vedtak om grunnskoleopplæring, ser vi at det for deltaker nr. 2, 9, 12 og 13 er fattet vedtak fra to uker til en måned etter at det er søkt om grunnskoleopplæring.

⁸ Lov om arkiv (arkivloven) 1992-12-04 § 6.

⁹ Forskrift om utfyllende og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) §§ 7-23 jf. 7-28 (4) bokstav h. første strekpunkt.



Når det gjelder deltaker nr. 10 og 15 er det søkt i april og fattet vedtak i juni. Vi ser av dokumentasjonen at deltaker nr. 2, 8 og 12 har søkt i juni 2021, og har fått vedtak i september 2021. Videre ser vi av vedtaket av 04.08.2014 at det er søkt om grunnskoleopplæring i mai 2014.

På bakgrunn av dette ser vi at det for to av tilfellene er fattet vedtak mer enn to måneder etter at det ble søkt om grunnskoleopplæring. Videre ble det for fire av tilfellene fattet vedtak mer enn tre måneder etter søknad.

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

Vi kan ikke se av dokumentene i saken at kommunen har vært i kontakt med søkeren etter at søknaden ble sendt til kommunen. Etter Statsforvalterens vurdering mangler det dermed foreløpige svar. Dette innebærer at det i flertall av sakene er fattet vedtak senere enn det er krav om etter forvaltningsloven. På bakgrunn av dette anser Statsforvalteren at det i et flertall av disse sakene ikke er fattet vedtak om grunnskoleopplæring for voksne, uten ugrunnet opphold og innen rimelig tid.

Den 18.10.2022 har vi mottatt tre søknader og to vedtak fra 2022. En av søknadene er fra april og to fra mai. I de to tilfellene der det ble søkt i mai, ble det fattet vedtak om grunnskoleopplæring i juni. I utgangspunktet kan det dermed se ut til at kommunen har endret praksis, slik at vedtakene nå blir fattet uten ugrunnet opphold. Den som søkte i april, har imidlertid først i juli fått beskjed om at det tidligere vedtaket fortsatt gjelder. Da det tok tre måneder fra det ble søkt om grunnskoleopplæring og frem til vedkommende fikk beskjed om at hen hadde plass, anser Statsforvalteren at det er uklart hvilken praksis kommunen har når det kommer inn søknad om grunnskoleopplæring. Selv om vedkommende hadde plass, var det viktig for hen å bli gjort raskt oppmerksom på at det tidligere vedtaket fortsatt gjaldt, for å kunne få forberedt seg på fortsatt skolegang.

Selv om vi har mottatt to tilfeller til der det er fattet vedtak i rimelig tid, er det etter det vi kan se, fattet vedtak for sent i flertall av tilfellene. På bakgrunn av det som står over, vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har fattet vedtak uten ugrunnet opphold og innen rimelig tid.

Lunner kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver når det gjelder å fatte vedtak i god tid før skolestart, at den har et løpende inntak, og tar inn deltakere fortløpende. Det hender at en person som søker får starte opplæring umiddelbart, og at det kan være grunn til at noen vedtak ikke er fattet i god tid før oppstart. Dette forklarer ikke alle vedtak som er fattet sent, men noen av dem.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens forklaring om vedtak etter skolestart til orientering. Vi kan ikke se kommunens kommentar endrer 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

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om den fatter skriftlige enkeltvedtak om avslag når de vurderer at søkeren ikke har rett. Kommunen skriver videre at den nesten ikke har søkere som ikke har rett til grunnskole.



Vi har mottatt fire enkeltvedtak som slår fast at søkeren ikke har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

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

Vi ser imidlertid at for deltaker nr. 12 og avslag nr. 2 har kommunen begrunnet avslaget med at søkers mål er å lære mer norsk og mange fag, og at kommunen tilrår mer grunnleggende opplæring i norsk og samfunnsfag med data. I den forbindelse understreker vi at det ikke er anledning til å kreve at søkeren må ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4 A-1. Da de to vedtakene er fattet i 2014, og de to andre vedtakene ikke har denne begrunnelsen, legger vi til grunn at kommunen har endret praksis på dette området, og nå ikke krever norskopplæring på et visst nivå for å få rett til grunnskoleopplæring.

Når det gjelder avslag nr. 1 har vi nevnt at det er uklart for oss hvorfor vedkommende er gitt avslag.

Vi vil derfor også understreke at en søker vil ha rett til grunnskoleopplæring for voksne, så lenge den voksne ikke tidligere har mottatt tilfredsstillende opplæring, det vil si om den voksne har fått den opplæringen hen skal ha, både i innhold og kvalitet. Det samme gjelder så lenge den voksne ikke tidligere har fullført grunnskoleopplæring eller har godkjent realkompetanse-vurdering i alle fag.

Når det gjelder avslag nr. 3 er det fattet vedtak om avslag fordi søkeren har papirer på at vedkommende har fullført videregående opplæring.

På bakgrunn av dette anser vi at kommunen fatter enkeltvedtak om avslag, dersom en søker ikke har hatt rett grunnskoleopplæring for voksne.

Skriftlig enkeltvedtak

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

Statsforvalteren har mottatt 23 enkeltvedtak om grunnskoleopplæring for voksne.

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

Enkeltvedtak med konklusjon om rett

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

I vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne står det «I henhold til opplæringsloven § 4A-1 har du rett til grunnskole for voksne.»

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

Innhold i opplæringen

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



I vedtaket om rett til i grunnskoleopplæring for voksne står det hvilke fag og hvilket nivå (modul) søkeren skal ha opplæring i.

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

Organisering

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om vedtaket informerer om hvilken organisering opplæringen skal ha. Kommunen skriver at vedtaket inneholder fag, nivå (modul) og oppstart. Kommunen skriver videre at vedtaket gir informasjon om at søkeren får utdelt detaljert timeplan ved oppstart.

Bare to av de 23 vedtakene vi har mottatt har opplysninger om at opplæringen skal være organisert i grupper. Vi ser videre at flere av søkerne har fått ukeplaner. I disse ukeplanene står det hvilket tidspunkt opplæringen skal være, hvilke fag, hvilken lærer/veileder, og hvilket sted opplæringen skal være.

Etter vår vurdering skal informasjonen om organiseringen av opplæringen komme frem av vedtakene. Vedtakene er derfor ikke konkrete nok når det gjelder organisering av opplæringen.

Omfang

Kommunen svarer «Nei» på spørsmålet i RefLex om vedtaket inneholder informasjon om hvilket omfang opplæringen skal ha. Kommunen skriver at vedtaket ikke inneholder informasjonen om timeantall pr. uke pr. fag.

Bare tre av de 23 vedtakene har opplysninger om antall timer opplæringen skal være i hvert enkelt fag. Videre er det som nevnt i flere av sakene sendt ut timeplaner der det står antall timer de skal ha opplæring i hvert enkelt fag. Videre fremgår det for hvilket skoleår vedtakene gjelder.

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.

Opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om vedtaket inneholder et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Kommunen skriver at søkeren kan ta full grunnskole eller deler av grunnskole. Ut fra kartlegging plasseres søkeren på riktig nivå i de enkelte fagene. I noen tilfeller er realkompetansevurdering i ett eller flere fag aktuelt.

Som nevnt under punkt 2.1.2, har vi kommet frem til at kommunen ikke har sannsynliggjort at de har vurdert om en søker trenger grunnskoleopplæring for voksne. Vi har videre som nevnt under punkt 2.2.1, kommet frem til at kommunen ikke har sannsynliggjort at søkerne er kartlagt godt nok. På bakgrunn av dette kan det se ut til at vedtaket ikke inneholder et opplæringstilbud som er tilpasset den voksnes behov.



De fleste vedtakene har konkrete opplysninger om hvilken modul, i tillegg til hvilke fag den voksne skal ha. Vi ser også at det er fastsatt ulik progresjon for hvor lang tid den voksne skal bruke på opplæringen. Videre har den voksne blitt plassert i ulike moduler. Vi ser også at det ser ut til at den voksne stort sett har en god progresjon i opplæringen. Det er imidlertid ikke gitt opplysninger om organisering og omfang.

Videre ser vi at de fleste søkerne får opplæring i norsk for språklige minoriteter, naturfag, samfunnsfag, matematikk og engelsk, og anser at det på bakgrunn av dette kan se ut til at vedtakene er standardiserte, og ikke tar hensyn til den voksnes behov.

Etter en samlet vurdering anser Statsforvalteren at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

Lunner kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at søkere som mangler grunnskole har behov for alle fag for å få vitnemål for grunnskole, som altså er fagene norsk for språklige minoriteter, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. De som er tilbudt disse fem fagene, har søkt fem fag.

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Vi tar kommunens forklaring om hvilke fag den voksne får, til orientering. Avsnittet om at vedtakene ser standardiserte ut er kun en liten del av det som utgjør konklusjonen knyttet til vilkåret om å at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

Vi fastholder på bakgrunn av dette vår konklusjon i 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 for de som ikke har rett til grunnskoleopplæring.

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 som er konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen.

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte vedtak som er konkrete nok om organisering og omfang, og 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 utstedte kompetansebevis

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

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

2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger

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

I RefLex svarer kommunen ja på spørsmål om den gjennomfører RKV når søkeren ønsker dette. Som nevnt i punkt 2.1.2 har vi ikke mottatt noe dokumentasjon på hvordan aktuelle søkere blir informert om muligheten for RKV. I dokumentet «Saksgang for realkompetansevurdering ved Gran og Lunner Voksenopplæring» står det at NAV, Flyktningetjenesten, Karrieresenteret og kandidaten selv kan sende bestilling av RKV og at rådgiver ved voksenopplæringen kaller inn til samtale etter



mottatt søknad. Fylkeskommunen kan også bestille RKV av kommunen ved innsøking til videregående opplæring. Rutinen sier ikke noe om dette.

Vi har mottatt tre eksempler på RKV. I alle tre eksemplene vises det i vedtaket til at det er søkt om RKV i engelsk. Kommunen skriver i e-post til oss 16.09.2022 og 30.09.2022 at søknader om grunnskoleopplæring for voksne før 2021 ikke er arkivert. Selv om vi ikke har mottatt disse søknadene, legger Statsforvalteren til grunn at kommunen har mottatt søknadene og at disse søkerne har fått informasjon om RKV. Vi vurderer på bakgrunn av de mottatte eksemplene på RKV 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 gjennomføres og fattes vedtak om RKV. Kommunen opplyser i RefLex at de gjennomfører RKV uten ugrunnet opphold. I to av eksemplene vi har mottatt (RKV nr. 1 og RKV nr. 3) vises det til at søknaden er levert kommunen i april 2019. For RKV nr. 2 vises det i vurderingen til at søknaden er mottatt 12.02.2019. Som nevnt over har vi ikke mottatt søknadene det vises til. For RKV nr. 1 er vurderingen med vedtak datert 27.05.2019, for RKV nr. 3 er vedtaket udatert. For begge ligger dokumentet «Bakgrunnen for vurderingen» vedlagt. For RKV nr. 1 er det datert 24.05.2019 og for RKV nr. 3 er det datert 12.04.2019. For RKV nr. 2 er det vist til at søknaden er datert 12.02.2019 og vurderingen med vedtak er datert 08.03.2019.

Vi har mottatt en rutinebeskrivelse; «Saksgang for realkompetansevurdering ved Gran og Lunner Voksenopplæring» og dokumentet «Realkompetansevurdering i grunnskolefag». Begge disse dokumentene beskriver saksgangen i en RKV. I det førstnevnte dokumentet står det at det normalt gjennomføres RKV innen seks uker etter veiledningsmøtet der kandidaten blir informert om rettigheter og faser i en RKV. I det andre dokumentet, som er informasjon til søkerne, står det at en RKV normalt gjennomføres «innen 6-8 uker etter veiledningsmøtet».

Statsforvalteren legger til grunn at det har blitt levert søknader siden det vises til disse i den vurderingen som har blitt gjort, og vi vurderer på bakgrunn av dette og av de vedlagte rutinene at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold.

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

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 forkortes.

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.

Det står ikke noe i vedtakene om hva utdanningsbakgrunnen består i eller hvilke konkrete vurderinger som er gjort. Formuleringen som står i alle mappene vi har fått tilsendt, er likelydende og fremstår dermed som generell. Vi minner om at det må gjøres en individuell vurdering og i hvert enkelt tilfelle kartlegge søkerens kompetanse og at kommunen, sammen med den voksne, må sørge for å innhente relevant dokumentasjon knyttet til den voksnes samlede kompetanse.

Kommunen opplyser i RefLex at søkeren blir tatt inn til møter og samtaler med rådgiver der det kartlegges nivå før RKV settes i gang. Der innhentes det all relevant dokumentasjon knyttet til



søkerens ulike kompetanse. Dette framgår også av punkt 6 og 7 i «Saksgang for realkompetansevurdering ved Gran og Lunner Voksenopplæring». Slik Statsforvalteren oppfatter det, er vurderingen en kartlegging i forkant av en RKV og for å avgjøre om denne eventuelt skal gjennomføres.

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 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse at de som skal få opplæring på opplæringsentre der de får opplæring etter LK20 (tidligere LK06), må bli realkompetansevurdert etter disse læreplanene. De som skal få opplæring etter forsøkslæreplanene i FVO, må realkompetansevurderes etter disse forsøkslæreplanene. Da Gran og Lunner Voksenopplæring underviser etter forsøkslæreplaner i FVO må også RKV foregå med utgangspunkt i forsøkslæreplaner i FVO.

Kommunen svarer ja i RefLex på spørsmål om den vurderer den voksnes kompetanse etter kompetansemålene for fag i læreplanverket. Det framgår av et av dokumentene for RKV nr. 3 at vurderingen i engelsk er gjort etter LK06. De tre eksemplene på RKV vi har mottatt er alle gjennomført i løpet av våren 2019. Voksenopplæringen var ikke en del av FVO på det tidspunktet, og det var derfor rett å vurdere kandidatene etter LK06. Vi vurderer derfor 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 begge de vedtakene om RKV vi har mottatt står det under «Konklusjon» at kandidatens kompetanse anses som «likeverdig med kompetansen i faget etter opplæring i 10. trinn i grunnskoleopplæringen» og vi vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører RKV ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.

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

To av kandidatene (nr. 1 og nr. 3) har fått godkjent RKV og det er fattet et enkeltvedtak. Det står i begge vedtakene at kandidaten har fått «godkjent i følgende fag» og vi legger til grunn at det her menes at kandidaten har fått godkjent hele faget. I «Vitnemål for grunnskolen» som begge kandidatene har fått, står fagene oppført med «Godkjent». I vedtaket til RKV nr. 2 står det at vedkommende ikke har fått godkjent RKV i faget engelsk skriftlig og muntlig, og vi vurderer at det også her gjelder hele faget. Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering ved å konkludere om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke i hele eller deler av fagene.

Fatte enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse 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



I rutinen «Saksgang for realkompetansevurdering ved Gran og Lunner Voksenopplæring» står det at det lages et enkeltvedtak på bakgrunn av fagpersonens vurderingsrapport. Vi har mottatt tre eksempler der kommunen har gjennomført RKV og der to av kandidatene (nr. 1 og nr. 3) har fått godkjent RKV og der det er fattet et enkeltvedtak. Det står i begge vedtakene at kandidaten har fått «godkjent i følgende fag» og vi legger til grunn at det her menes at kandidaten har fått godkjent *hele* faget.

Videre beskriver vedtaket hva den voksne har fått godkjent, hvilke rettsregler som gjelder, forholdene i saken, bakgrunnen for vurderingen og konklusjonen av realkompetansevurderingen til den voksne.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette 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

Voksne som har fått grunnskoleopplæring særskilt organisert for dem har rett til å få et kompetansebevis. Kompetansebevis er dokumentasjon for grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A i de tilfellene der vilkårene for å få vitnemål ikke er oppfylt. Forskriften § 4-30 formulerer kravet om kompetansebevis slik: «Etter at kommunen har realkompetansevurdert ein vaksen, skal det skrivast ut kompetansebevis». Det står imidlertid ikke noe i lovteksten om når dette skal gjøres.

I begge rutinene som beskriver saksgangen for RKV, står det at kandidaten skal få et kompetansebevis dersom RKV er godkjent. Vi har som nevnt ikke mottatt noen eksempler på kompetansebevis, og det kan se ut som om kommunen først skriver ut resultatet av denne når kandidaten har fullført grunnskoleopplæring og kvalifiserer for vitnemål.

Vi vil presisere at kandidaten bør få et kompetansebevis i tillegg til vedtaket om RKV umiddelbart etter at denne er gjennomført, men er klar over at i de fleste tilfellene vil kandidatene få opplæring i resterende fag, og at det sannsynligvis vil være hensiktsmessig å påføre alle godkjente fag på et vitnemål. Det er allikevel viktig å presisere at kandidaten bør få et kompetansebevis for godkjent RKV selv om hen får opplæring og etter hvert vitnemål.

Vi ser av de tilsendte vitnemålene at disse ikke er riktig utfylt. I tilfeller der voksne kan få vurdering med godkjent i et fag som følge av RKV skal det føres «Godkjent» i rubrikken for eksamenskarakter og FAM18 «Realkompetansevurdert». I rubrikken år oppføres det halvåret den voksne ble realkompetansevurdert.

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

Statsforvalteren har gitt veiledning til voksenopplæringen i en e-post av 31.01.2023 med vårt saksnummer 2023/4403 om føring av terminkarakterer på kompetansebeviset. Det er kun hele karakterer som skal føres på et kompetansebevis. Dette innebærer at man ikke kan føre inn «pluss eller minus», det følger av dette at disse fjernes når man skal føre et kompetansebevis med terminkarakterer.



Vi viser for øvrig til Udir og Hk-dir sine sider om føring av vitnemål og kompetansebevis.^{10 11}

Av de tre eksemplene på RKV vi har mottatt har en av søkerne ikke fått godkjent denne (RKV nr. 2). RKV nr. 1 og RKV nr. 3 har gjennomført og fått godkjent RKV i engelsk i hhv. april og mai 2019, men det foreligger ikke noe kompetansebevis for noen av dem. For begge foreligger det vitnemål for grunnskolen fra 2020 og 2021 etter at grunnskoleopplæringen er fullført. Her står resultatet av RKV påført. På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke 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, 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, og når 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 ikke oppfylt når det gjelder å utstede kompetansebevis for voksne som har fått godkjent realkompetanse.

2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak

2.5.1 Rettslige krav

Oppfylle forvaltningslovens generelle krav til innhold i enkeltvedtakene

Enkeltvedtak som omhandler rettigheter knyttet til grunnskoleopplæring for voksne, må oppfylle forvaltningslovens bestemmelser for å ivareta rettsikkerheten 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

¹⁰ <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-gs/11.-voksne/#kompetansebevis>

¹¹ <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/modulforsoket/forberedende-voksenopplaring-pa-nivaet-under-videregaende-opplaring-fvo/#ob=27973,24486>



dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringsloven.

2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger

Hjemmel

I RefLex svarer kommunen at de oppgir hvilke lovbestemmelser avgjørelsene i enkeltvedtakene bygger på.

I alle de seneste vedtakene som innvilger opplæring etter opplæringsloven, henvises det til en lovhjemmel for konklusjonen til kommunen. Dette gjelder åtte av de seneste vedtakene. Kommunen henviser her til opplæringsloven § 4A-1, og oftest også til § 1-3 som omhandler retten til tilpasset opplæring. Unntaket er vedtaket til deltaker 13 der det bare henvises til § 4A-1. Kommunen gjengir videre deler av lovteksten i vedtakene sine. I alle disse vedtakene henvises det også til at opplæringen søkeren gis, er en del av et forsøk, og videre til §§ 1-5 og 4A-11 i opplæringsloven som regulerer forsøksvirksomhet.

I vedtak av 25.08.2021 til deltaker 19 skriver kommunen at det er søkt om norskopplæring og grunnskole for voksne. Kommunen henviser til opplæringsloven §§ 4A-1 og 1-3 og innvilger opplæring i grunnskolens grunnmodul først, og deretter fem fag. Det er uklart for Statsforvalteren om kommunen viser til at det er søkt om norskopplæring etter integreringsloven i tillegg til grunnskoleopplæring i sitt vedtak. Statsforvalteren bemerker at dersom vedtaket gjelder både integreringsloven og opplæringsloven, så må dette komme tydelig frem av vedtaket med de lovhjemler som er aktuelle.

Deltaker 13 har søkt om opplæring i norsk og engelsk i søknad av 16.06.2021. I vedtak av 30.06.2021 skriver kommunen at søkeren har fullført grunnskole i hjemlandet, men at søkeren mangler engelsk. Kommunen skriver som nevnt i punkt 2.1.2. at polske borgere vanligvis ikke har rett til grunnskoleopplæring i Norge. Kommunen innvilger allikevel engelsk som et unntak, og hjemler vedtaket etter opplæringsloven. Statsforvalteren påpeker at en voksen person med utenlandsk bakgrunn og utdanning skal vurderes etter de behov vedkommende har etter dagens norske forhold, jf. rundskriv til opplæringsloven om voksnes rett til grunnskoleopplæring.¹² Rett til grunnskoleopplæring i engelsk når søkeren mangler engelsk, er ikke noe kommunen bare unntaksvis kan innvilge. Retten til slik opplæring er presisert i rundskrivet til opplæringsloven, og må vurderes på bakgrunn av søkerens behov. Kommunen skriver videre i vedtaket at søkeren ikke har rett til gratis opplæring i norsk, men må betale for dette. Det er ikke gitt noen konkret begrunnelse med tilhørende lovhjemmel for at denne søkeren ikke har rett på eller trenger opplæring i norsk. Kommunen informerer i e-post den 18.11.2022 om at norskopplæringen det her er snakk om, er opplæring i norsk for voksne innvandrere, og ikke norsk etter opplæringsloven. Kommunen presiserer at denne deltakeren kun hadde rett på engelsk etter opplæringsloven. Statsforvalteren bemerker også her at det må komme frem av vedtaket hvilke lovverk og lovhjemler som kommunen har lagt til grunn for sin avgjørelse.

Deltakere i FVO kan ofte ha rettigheter etter både introduksjonsloven eller integreringsloven og opplæringsloven samtidig. HK-dir har derfor uttalt seg om vedtak som innvilger deltakelse i FVO for disse deltakerne. For deltakere som også har rettigheter til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven eller integreringsloven, kan kommunen velge å fatte vedtak om grunnskoleopplæring etter disse lovverkene i stedet for etter opplæringsloven. Uttalelsen finner vi i et notat fra HK-dir.¹³ Notatet er skrevet som en oppfølging etter ledersesjon på Nasjonal

¹² Udir-3-12.

¹³ Fleksibilitet i forsøket med modulstrukturert Forberedende voksenopplæring (FVO) – juridisk veiledning.



konferanse i FVO 09.09.2021. I vedtakene for deltaker 30 og 34, som er fattet 01.10.2021 og 01.07.2021, henvises det til integreringsloven eller introduksjonsloven som hjemmel for vedtak om rett til deltakelse i FVO og ikke til opplæringsloven.

I de tre vedtakene som er fattet om realkompetansevurdering (RKV) ser Statsforvalteren at samtlige vedtak viser til at voksne med rett til grunnskoleopplæring også har rett til realkompetansevurdering. To av vedtakene er fattet våren 2019. Det siste vedtaket (RKV nr. 3) er udatert, men er trolig også fattet i 2019, da det oppgis i vedtaket at det er søkt om RKV i april 2019. Alle vedtakene gjengir utdrag fra lovverket som omhandler opplæringsloven § 4A-1. Kommunen skriver videre at etter forskrift til opplæringsloven § 4-13, skal realkompetansevurderingen gjøres opp mot kompetansemålene i læreplanen, og at resultatet av realkompetansevurderingen kan brukes for å tilpasse opplæringstilbudet eller for å gi inntak til videregående opplæring, jf. § 6-13. Forskriften til opplæringsloven er endret 29.06.2020, og rett hjemmel i forskriften er nå § 4-6, jf. opplæringsloven § 4A-3 og forskriften til opplæringsloven § 6-46 og § 6-47. Vedtakene er fattet før forskriftsendringen.

Statsforvalteren ser at det i noen tilfeller ikke oppgis og gjengis riktig lovhjemmel i vedtak der både opplæringsloven og introduksjons- eller integreringsloven behandles. Eksempelvis gjelder dette vedtak av 25.08.2021 til deltaker 19 og vedtak av 30.06.2021 til deltaker 13. Vi ser også tilfeller der kommunen avslår søknad om grunnskoleopplæring med begrunnelser som ikke er hjemlet i opplæringsloven. For eksempel gjelder dette de to første avslagsvedtakene kommunen har sendt til oss.

Statsforvalteren ser imidlertid at kommunen i de fleste tilfeller viser til fullstendig og riktig lovhjemmel for vedtakene de fatter. Av vedtakene om RKV som kommunen har fattet, vurderer Statsforvalteren at kommunen oppgir og gjengir riktig lovhjemmel, slik det var på tidspunktet vedtaket ble fattet. Videre gjelder dette også alle de nyeste vedtakene som innvilger rett til grunnskoleopplæring som er vurdert etter opplæringsloven. Her henviser kommunen også til hjemmel for å drive forsøk i skolen.

Etter Statsforvalterens vurdering går det frem av enkeltvedtakene som gjelder grunnskoleopplæring hvilke lovbestemmelser avgjørelsene bygger på.

Faktiske forhold

I RefLex svarer kommunen at de oppgir de faktiske forhold som de har lagt vekt på i enkeltvedtakene.

Det skal i alle vedtak om grunnskoleopplæring for voksne gå frem av begrunnelsen til kommunen at den voksnes behov er lagt vekt på, og hvilke faktiske forhold kommunen har lagt til grunn. Statsforvalteren ser at det i alle vedtakene om RKV er gitt opplysninger om faktiske forhold som kommunen har lagt vekt på i sin avgjørelse, f.eks. hvordan den voksne har fått vist sin kompetanse i forhold til kompetansemålene i faget.

I vedtakene om rett til grunnskoleopplæring, ser Statsforvalteren i noen av vedtakene at kommunen oppgir litt informasjon om de faktiske forhold som er vektlagt i kommunens avgjørelse. Et eksempel er i vedtak av 30.09.2021 til deltaker 8. Her skriver kommunen noe om bakgrunnen til søkeren, konkret om skolegang i Norge, behovet den voksne selv oppgir, og hvorfor den vurderer at søker har rett til deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne.

Statsforvalteren ser imidlertid som tidligere nevnt at kommunen i mange av vedtakene om grunnskoleopplæring bruker en form for standardbegrunnelse. Slike standardbegrunnelser er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig når det skal fattes vedtak. Søker skal av vedtaket få



informasjon om de faktiske forholdene kommunen har vurdert søknaden på bakgrunn av. Dette innebærer individuelle forhold som ikke kan gjengis tilstrekkelig i en standardisert setning i vedtaket.

Etter Statsforvalterens vurdering går det ikke i tilstrekkelig grad frem av alle enkeltvedtakene om grunnskoleopplæring hvilke faktiske forhold kommunen har lagt vekt på i sin avgjørelse, eller at den voksnes behov er lagt vekt på i utformingen av vedtaket.

Klagerett og retten til å se sakens dokumenter

I RefLex svarer kommunen at de opplyser om klageadgang, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes i enkeltvedtak som ikke innvilger en søknad fullt ut. Kommunen svarer også bekreftende på at de opplyser i enkeltvedtaket om den voksnes rett til å se sakens dokumenter.

I vedtakene om RKV ser vi at det ikke opplyses fullstendig om klagerett, frist, klageorgan, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter i to av de tre vedtakene. Dette gjelder vedtaket av 27.05.2019 (RKV nr. 1) og vedtaket som er udatert (RKV nr. 3). I begge disse tilfellene godkjennes imidlertid RKV i hele faget som er vurdert, og kravet til opplysninger om klagerett etter forvaltningslovens bestemmelser gjelder ikke dersom søkeren har fått innvilget alt det ble søkt om¹⁴. I vedtak datert 08.03.2019 (RKV nr. 2) gis det avslag på godkjenning av hele faget. I dette vedtaket har kommunen opplyst om klageadgang, frist, klageorgan, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter.

Statsforvalteren vil påpeke at flere av vedtakene om grunnskoleopplæring er fattet etter at søker har startet i opplæring. Eksempelvis gjelder dette for deltaker 15 i vedtak av 07.06.2022. Det opplyses i vedtaket at søker startet i opplæring allerede 12.10.2021, altså nærmere åtte måneder før søker fikk et vedtak om opplæringen. Det er noe uklart for Statsforvalteren hvor lenge vedtaket gjelder for. Søkere som får vedtak etter at opplæringen har startet, får da heller ikke informasjon om klageretten før opplæringen allerede er i gang. Dette omtales også under kapittelet om vedtak som oppfyller opplæringsretten.

I vedtakene om avslag på grunnskoleopplæring ser Statsforvalteren at alle de tre vedtakene mangler opplysninger om klageorgan og retten til å se sakens dokumenter. Dette er viktig for at søker skal ha mulighet til å vite hva hen kan klage på, og hvordan man går frem for å gjøre dette. Vi ser imidlertid at det står i vedtakene at skolen kan gi veiledning om klagerett.

Statsforvalteren ser i alle de seneste vedtakene om rett til grunnskoleopplæring at kommunen opplyser fullt ut om rett til å klage, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes. Kommunen opplyser også om retten til å se sakens dokumenter.

Etter Statsforvalterens vurdering opplyser kommunen om klageadgang, klagefrist, klageorgan, hvor klagen skal sendes og om retten til å se sakens dokumenter i enkeltvedtak.

2.5.1 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene for enkeltvedtak er oppfylt når det gjelder å oppgi hvilke lovbestemmelser vedtakene bygger på.

De rettslige kravene for enkeltvedtak er ikke oppfylt når det gjelder å oppgi de faktiske forhold som kommunen har lagt vekt på i sin avgjørelse, og at den voksnes behov er lagt vekt på i utformingen av vedtaket.

¹⁴ Se forvaltningsloven § 27, jf. §§ 18 og 19.



De rettslige kravene for enkeltvedtak er oppfylt når det gjelder opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageorgan, hvor klagen skal sendes og om retten til å se sakens dokumenter.

2.6 Sette i gang opplæringen

2.6.1 Rettslige krav

Sette i gang opplæringen innen rimelig tid

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

Kommunen må kunne bruke noe tid til å områ seg før opplæringen settes i gang jf. rundskriv Udir 3-2012. Alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring, skal få et tilbud innen rimelig tid, jf. forvaltningsloven § 11a. Når søkeren oppfyller vilkårene, er retten individuell. Kommunen kan ikke la være å gi et tilbud ved å henvise til manglende prioritering, ressurser eller kompetanse, eller at det er for få interesserte søkere.

2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen svarer i RefLex at den setter i gang tilbudet innen rimelig tid når en søker har fått rett til grunnskoleopplæring.

Vi ser av søknadsskjemaet til grunnskoleopplæring at kommunen har en søknadsfrist i mai. Vi ser også at en del av søknadene er sendt inn på våren. Vi minner om at kommunen kan ikke samle opp søknader og gjennomføre et slags «inntak» kun en gang i året.

I ett av vedtakene om rett til grunnskoleopplæring, kommer det frem at det gikk fire og en halv måned fra vedtaket ble fattet (02.04.2019) til opplæringen ble satt i gang (19.08.2019). Selv om sommerferien kommer imellom, vil Statsforvalteren bemerke at dette isolert sett ikke vil oppfylle kravet til «innen rimelig tid». Vi ser imidlertid i de øvrige tilfellene at opplæringen i hovedsak igangsettes i løpet av cirka to måneder, med sommerferien imellom.

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

Lunner kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver når det gjelder punkt 2.6.2 om søknadsfrist:

«Vi har løpende inntak til grunnskole, og ikke søknadsfrist. Det har stått en søknadsfrist på skjemaene. Dette har vært knyttet til eksisterende elever, som hadde vedtak for eksempel 1 år og måtte levere ny søknad. For eksisterende elever, opererte vi med frist på søknaden for å få oversikt i god tid før nytt skoleår. Dette for å kunne tilrettelegge for et best mulig tilbud tilpasset deltakernes behov. Selv om vi har løpende inntak, starter flertallet av våre deltakere på en modul ved skolestart i august.»

Statsforvalterens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har i foreløpig rapport vurdert at det rettslige kravet, når det gjelder å sette i gang opplæringen innen rimelig tid, er oppfylt. Statsforvalteren fant imidlertid grunn til å peke på at det i kommunens dokumenter ble opplyst at det var en søknadsfrist for grunnskoleopplæringen. Vi tar kommunens tilbakemelding om at de har løpende inntak til orientering.



Da Statsforvalteren allerede har vurdert at det rettslige kravet er oppfylt får tilbakemeldingen ikke noen innvirkning på vår vurdering i foreløpig rapport.

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 oppfylder regelverket på alle områder. Statsforvalteren 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.

- Kommunen må før vedtak kontrollere om søkerne er over opplæringspliktig alder, om de ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 og har lovlig opphold i Norge.
- Kommunen må før vedtak kontrollere om søkerne trenger grunnskoleopplæring ved å legge vekt på søkerens opplevde behov.

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 voksnes situasjon og behov.

3. Fatte vedtak som oppfylder opplæringsretten

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

- Kommunen må fatte vedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold.
- Kommunen må fatte vedtak som er konkrete nok når det gjelder innholdet, organiseringen og omfanget av opplæringen, samt hvordan opplæringstilbudet er tilpasset den voksnes behov.

4. Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse

Kommunen må sørge for å tilby, gjennomføre, dokumentere og fatte vedtak ved realkompetansevurdering, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, forskrift til opplæringsloven §§ 4-6 og 4-30, jf. forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17 og 23. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må utstede kompetansebevis for voksne som har fått godkjent realkompetanse.



5. Oppfylle kravene til enkeltvedtak

Kommunen må fatte enkeltvedtak som oppfyller kravene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Pålegget innebærer følgende:

- 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 1. september 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, 21.03.2023

Kristin Sæbø Ekman
seniorrådgiver
tilsynsleder

Sunniva E. Holberg
seniorrådgiver

Ingeborg Heltzer Anderssen
seniorrådgiver

Beathe Broderstad
seniorrådgiver

Berit Langseth Orlien
seniorrådgiver



Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Deltakermapper for elleve deltakere
- Informasjon om grunnskoleopplæring for voksne
- Hvordan grunnskoleopplæringen er organisert i kommunen
- Retningslinjer - elevmapper og skolemapper ved Gran og Lunner voksenopplæring
- Saksgang for realkompetansevurdering ved Gran og Lunner Voksenopplæring
- Realkompetansevurdering i grunnskolefag

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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