



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Grunnskoleopplæring for voksne

Halden kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Halden 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 Halden kommune informerer om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering på ulike måter. Videre har vi sett at kommunen kontrollerer og vurderer om søkere trenger grunnskoleopplæring. 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

Halden 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	7
2.1.3 Statsforvalterens konklusjon	9
2.2 Kartlegge opplæringsbehov	9
2.2.1 Rettslige krav	9
2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger	10
2.2.2 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
2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse.....	18
2.4.1 Rettslige krav	18
2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger	19
2.4.3 Statsforvalterens konklusjon	23
2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak.....	23
2.5.1 Rettslige krav	23
2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger	24
2.5.3 Statsforvalterens konklusjon	25
2.6 Sette i gang opplæringen.....	26
2.6.1 Rettslige krav	26
2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger	26
2.6.3 Statsforvalterens konklusjon	26
3 Statsforvalterens reaksjoner	27
3.1 Pålegg om retting.....	27
3.2 Oppfølging av påleggene	28
4 Kommunen har rett til å klage	28



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 Halden 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)

Halden kommune er en bykommune med drøyt 31 000 innbyggere. Det er Halden kommunale kompetansesenter (Hkk) som gir grunnskoleopplæring til voksne. Det var 35 deltakere som fikk grunnskoleopplæring skoleåret 2021/22. (Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem – GSI.) Fra høsten 2019 ble Hkk med på modulforsøket «Forberedende voksenopplæring på nivået under videregående opplæring», heretter kalt FVO.

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 (Udirs) regelverktolkninger.

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.

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 Halden 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 ti 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 Halden kommune.

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.



Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 28.02.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommune har gitt tilbakemelding på rapporten innen fristen 20.03.2023 og hadde én kommentar til punkt 2.1.2.

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 søkerne 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

På Halden kommunes hjemmeside må man lete litt for å klare å finne informasjon om grunnskoleopplæring for voksne. Det er ikke en egen temaside som heter «Grunnskoleopplæring for voksne» under *Undervisning og oppvekst*. Informasjon om slik opplæring finner man under «Halden kommunale kompetansesenter». Det er ikke gitt at søkere vet at det er her de skal klikke for å få informasjon om grunnskoleopplæring for voksne. Man kan imidlertid søke på «grunnskoleopplæring for voksne» i søkefeltet, og blir da sendt til Hkk sin hjemmeside. Et pluss er at Halden kommunes hjemmeside bruker «kommune-Kari». Hun svarer godt på norsk og engelsk ved spørsmål om grunnskoleopplæring for voksne. Søkere blir henvist videre til Hkk sin hjemmeside.

Kommunen har kommentert følgende i en tilbakemelding til Statsforvalteren 16.mars 2023: «Nye hjemmesider er etablert, og kursing starter snart. Det vil bli foretatt endringer som tilpasser innholdet bedre i.h.t. beskrevet i rapport. Fram til 01.01.2023 lå Hkk under avdeling Samfunn og samskaping og informasjon på kommunalt nivå var derfor knyttet til denne avdelingen og ikke Undervisning og oppvekst, noe som ikke var selvforklarende for de som søkte informasjon. Den nye hjemmesiden vår vil også bli tilknyttet «kommune-Kari»».

Statsforvalteren mener det er viktig at søkere får informasjon om de kan ha rett til den opplæringen de ønsker, og at de kan få rådgivning og hjelp til å søke. Nettsiden har noe informasjon om hva grunnskoleopplæring for voksne er. Det står imidlertid ingenting om hva realkompetansevurdering (heretter forkortet til RKV) er eller hvordan man kan søke om det. Under informasjonen om grunnskoleopplæring for voksne informerer Hkk om at man kan bruke elektronisk søknadsskjema eller ta kontakt med Hkk på telefon.

Videre hadde det vært informativt for søkere å vite hvordan skoletilbudet er organisert, når undervisningen vil foregå, kriterier osv. Vi ser at det står en god del informasjon om grunnskoleopplæring for voksne på søknadsskjemaet. Denne informasjonen kunne med fordel også ha stått på selve hjemmesiden, både til Halden kommune og til kompetansesenteret. Det hadde også vært en fordel om denne informasjonen også var tilgjengelig på engelsk og ev. andre språk.

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.

Kommunen skriver i det oversendte dokumentet, *Informasjon om hvordan kommunen informerer om grunnskole for voksne*, at «informasjon om grunnskole for voksne ligger på nettsiden til skolen som er koblet til kommunens informasjonssider». Det står videre at kommunen tidligere har forsøkt å legge ut «informasjon i papirformat om rettigheter til grunnskole for voksne på NAV og Frivilligsentralen og andre offentlige kontorer hvor det kan tenkes at voksne med behov for grunnskole kan befinne seg», men at dette ikke har resultert i henvendelser. Kommunen skriver videre at «NAV er den viktigste arenaen for å rekruttere deltakere til grunnskole, men vi opplever at ikke alle veiledere der er informert om tilbudet». Kommunen påpeker at den har informasjonsmøter med NAV hver vår, men at informasjonen likevel ikke når ut til alle veiledere.

Kommunen informerer om at den viktigste rekrutteringsarenaen er «jungeltelegrafene», hvor søkere kommer til skolen fordi de kjenner noen som allerede går der. Kommunen opplever at «mange bruker grunnskole for å dekke aktivitetskravet fra NAV, men at de ikke nødvendigvis tenker å bruke kompetansen til noe spesielt». Kommunen mener at «noe av dette avsløres når kontaktlæreren skriver individuelle planer sammen med deltakeren, men dersom det ikke oppnås kontakt med deltakerens veileder på NAV, vet vi ikke hva som står i planene som er lagt via NAV».



Det står under punkt 4.1 i dokumentet «Informasjon 2022/2023 Halden kommunale kompetansesenter» at Hkk har rådgivere som har «kompetanse som retter seg mot deltakerne ved skolen samt andre innbyggere i kommunen som er innvandrere eller flyktninger». Det står videre at «mange trenger råd og veiledning i forhold til fremgangsmåte og rettigheter ved skolegang på videregående skole, høyskoler/universitet, innsøking til skoler eller vurdering av kompetanse fra hjemlandet». Det påpekes at rådgiveren også kan veilede i forhold til oversetting av papirer og vurdering av tidligere kompetanse.

Halden kommune svarer i RefLex at den gir nødvendig veiledning om retten til grunnskoleopplæring og RKV til alle som henvender seg til den. Kommunen skriver i RefLex at «Alle som henvender seg til skolen får informasjon og veiledning om grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering i samtale med rektor. Hvis vi får søknader digitalt, tar vi søkeren inn til en samtale for å realitetsorientere om hva som kreves og hvilke muligheter grunnskole kan gi».

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

Alder, ungdomsrett og lovlig opphold

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

Vi har bedt om ti deltakermapper, og det foreligger søknader for alle søkerne. Flere av søknadene inneholder personopplysninger, samt informasjon om bl.a. nasjonalitet, oppholdsstatus, morsmål, ønsket opplæring og tidligere skolegang.

Halden kommune skriver i RefLex at den kontrollerer om søkerne er over opplæringspliktig alder. Den skriver at «identiteten kontrolleres og vi sjekker også NIR (Norsk introduksjonsregister) for de som ikke er etnisk norske». Videre undersøker kommunen om søkerne har ungdomsrett til videregående opplæring. Det står at «utfra alder på deltakeren, vurderes det om vedkommende har ungdomsrett. Det vurderes også om muligheten for å ta enkeltfag eller deler av fag utfra dokumentasjon som foreligger (hvis søkeren har dokumentasjon fra andre VO-sentere eller hjemlandet)». Kommunen svarer bekreftende på spørsmål i RefLex om den kontrollerer om søkerne har lovlig opphold i Norge. Den kontrollerer NIR for å sjekke rettigheter og plikter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Der står det også oppholdsgrunnlaget for den enkelte. I søknadsskjemaet bes også søker om å legge ved kopi av gyldig oppholdstillatelse og bostedsbevis.

Halden kommune svarer at de vurderer søkere under 18 år som venter svar på asylsøknaden på lik linje med andre søkere. Kommunen skriver at «ja, hvis dette blir aktuelt, vil skolen vurdere det».

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

Trengte grunnskoleopplæring

Det kommer frem i RefLex at kommunen vurderer om en søker trenger grunnskoleopplæring før den konkluderer med om søkeren har rett til dette. Den skriver at «vi sjekker først rettigheter, deretter kartlegges behov, deriblant innhenting av dokumentasjon og vitnemål».

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



grunnskoleopplæring. Den skriver at «søkerens behov og tidligere grunnskoleopplæring er alltid utgangspunktet for vurdering av om søkeren trenger opplæring. Ut fra kunnskapen om opplæring i ulike land, vurderer skolen om søkeren trenger grunnskole».

Søkeren må også i kommunens søknadsskjema svare på hvorfor hen trenger grunnskoleopplæring for voksne. I svarbrev til søkerne skriver kompetansesenteret at søknaden vil bli vurdert på grunnlag av 1) skolegang fra hjemlandet (antall år), 2) engelsknivå på skolegang fra hjemlandet og 3) manglende dokumentasjon på skolegang fra hjemlandet. Videre ser vi at det i deltakernes vedtak om rett står noe om kommunens vurdering av behov. I samtlige vedtak står det følgende: «ut fra vår kartlegging og testing og informasjon du ga i søknadsskjemaet, vurderer Hkk at du har manglende opplæring på grunnskolens område og har behov for slik opplæring».

Statsforvalteren vurderer at de rettslige kravene er oppfylt 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 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 oppfylt når det gjelder å kontrollere og vurdere 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

³ Se Flexibilitet 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](#)



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

I informasjonsheftet «Informasjon 2022/2023» skriver kommunen under «Målet med opplæring etter modulstrukturerte læreplaner» at de modulstrukturerte læreplanene gir rammer for opplæringen som skal være fleksible, tilpasset og effektive for den enkelte. En forutsetning for å få til dette er at det legges stor vekt på kartlegging og riktig innplassering. Videre skriver kommunen at hver deltaker skal kartlegges før innplassering på modul, og at det er mulig å være på ulike moduler i ulike fag.

Kommunen svarer i RefLex at de kartlegger hvilke fag eller ferdigheter søkeren har behov for opplæring i. Kommunen skriver der at de kartlegger søkeren i alle fag som de ikke har dokumentasjon på gjennomført opplæring. Den stiller kontrollspørsmål ved gjennomgang av deltakerregistrering og grunnskolesøknad for å avklare behov. Gjennom kartlegging i fagene avdekkes mangler og det bestemmes innplassering på moduler.

Kommunen har i «Følgebrev til tilsyn, innsending med frist 11.10.2022» forklart nærmere om kartleggingen i ulike fag.

Den skriver at kartleggingene i norsk også dekker samfunnsfag og naturfag fordi språket er nært knyttet til norsknivået. De tre fagene regnes derfor som kjernefag på modul 1 og 2. Når det gjelder matematikk kartlegges alle deltakerne i faget, og deltakerne er plassert på moduler utfra sitt nivå. Det norskspråklige henger tett sammen med kompetansen i faget, og på modul 1 og 2 følger derfor de aller fleste samme modul som de har i kjernefagene. Når det gjelder engelsk har ingen av deltakerne egne kartlegginger i faget i forkant av opplæringen, fordi de ikke hadde forhåndskunnskaper og dermed ikke kunne gjennomføre testing. Samtlige har startet på modul 1 i opplæringen, men har blitt fulgt opp med testing underveis oppover i modulene.

Vi ser imidlertid av IP til deltaker 17 at vedkommende tidligere har hatt opplæring i engelsk i fire år og det er også notert for andre søkere at de har hatt litt engelsk tidligere. I de tilfeller der søkeren har oppgitt å ha hatt noe opplæring i faget, skal vedkommende kartlegges, som i dette tilfellet i faget engelsk, slik at innplasseringen blir på riktig nivå.



Statsforvalteren har ikke fått dokumentert at kommunen kartlegger i naturfag, samfunnsfag og engelsk. Vi kan heller ikke se at kommunen skriver noe om kartlegging i fagene samfunnsfag, naturfag og matematikk for søkere som har kompetanse fra tidligere i disse fagene. Det kommer ikke frem hvordan kommunen kartlegger i disse fagene for deltakere som er på et høyere nivå i norsk enn modul 1 eller 2.

Statsforvalteren minner om at deltakere kan ha god kompetanse i fag fra tidligere selv om de er på et nybegynnernivå i norsk. Disse deltakeren skal også få et opplæringsløp som er tilpasset deres faglige nivå i de ulike fagene. Statsforvalteren vurderer at det for deltakere med tidligere opplæring, men som ikke har denne dokumentert, kan være spesielt viktig at kartleggingen foregår med tolk slik at de får opplæring på riktig nivå eller modul og har mulighet til så rask progresjon som mulig.

Kommunen skriver videre at de modulstrukturerte læreplanene i fagene norsk, samfunnsfag, engelsk, matematikk og naturfag gir rammer for opplæringen som skal være fleksible, tilpasset og effektive for den enkelte. En forutsetning for å få til dette er at det legges stor vekt på kartlegging og riktig innplassering. Statsforvalteren kan ikke se at kommunen legger stor vekt på kartlegging for riktig innplassering.

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 sentralt. Det må også vurderes om den voksne trenger opplæring i hele eller bare deler av et fag.

Kommunen viser i vedtakene til kartlegging og testing. Vi ser av mottatt dokumentasjon at flere av deltakerne har blitt testet i leseferdigheter. Vi har mottatt dokumentasjon på at deltakere har gjennomført ulike tester og prøver og vi er usikre på om disse er brukt som en del av testing i norskferdigheter i FVO eller om dette er prøver de har tatt i forbindelse med norskopplæring etter læreplan i norsk og samfunnskunnskap. Vi har også mottatt dokumentasjon på at deltakere har gjennomført ulike tester etter forsøkslæreplanene i ulike fag. Disse er imidlertid udaterte. Dette gjør det vanskelig for oss å vurdere om disse testene er en del av den første kartleggingen før oppstart for innplassering i riktig modul i ulike fag, om det er en del av underveisvurderingen, eller om det er tester deltakeren har i forbindelse med overgang til ny modul.

Under punkt 9 «Testresultater FVO/Grunnskole» i IP til deltaker nr. 2 ser vi at det ikke er notert testresultater eller plassering i noen fag. Det kommer frem av vedlagt timeplan at vedkommende har fått opplæring i modul 3 i alle fag. Vi kan ikke se at vi har mottatt informasjon fra kartleggingen til vedkommende og hvordan vurdering til innplasseringen til modul 3 i alle fag er foretatt.

I IP til deltaker nr. 3 under punkt 6 «Intern kartleggingsprøve norsk» står det at vedkommende har blitt kartlagt i alle fag. Vi kan ikke se at vi har fått dokumentasjon på denne kartleggingen og om denne er for innplassering i forbindelse med søknad om grunnskole. Under punkt 9 «Testresultat FVO/Grunnskole» i IP står det at vedkommende har hatt plasseringstest i alle fem fag. Det står videre under «Plassering» at vedkommende er plassert i Grunnmodul, Modul 1 og Modul 2. Vi ser imidlertid av ukeplan for uke 2 at vedkommende har opplæring i modul 2 i alle fag. Som tidligere nevnt skriver kommunen angående kartlegging i følgebrev av 11.10.2022 at kartleggingen i norsk også dekker samfunnsfag og naturfag. Vi har ikke sett om kartleggingstesten i norsk også omfatter temaer fra samfunnsfag og naturfag. Som nevnt skriver kommunen i samme dokument at ingen deltakere blir kartlagt i engelsk siden det ikke er noen elever som kan dette fra før. Vi er derfor usikre på hva slags kartlegging, «plasseringstest» i alle fem fag, viser til.



For deltaker nr. 6 viser kommunen i IP under punkt 9. «Testresultat FVO/Grunnskole» til at vedkommende har blitt testet i alle fag i modul 3 våren 2021 og i alle fag i modul 4 høsten 2022. Vi har fått dokumentert test i engelsk som er foretatt 09.12.2021. Det er uklart for oss om engelsktesten er en del av kartlegging for å se hvilket nivå vedkommende er på ved oppstart i FVO eller om den er i forbindelse med overgang fra en modul til en annen.

For deltaker nr. 9 har vi sett av IP under punkt 9. «Testresultat FVO/Grunnskole» at vedkommende har hatt kapitelttest i norsk i grunnmodul. Vi kan ikke se å ha mottatt dokumentasjon på annen type kartlegging før vedkommende ble innplassert i grunnmodul.

I dokumentasjonen vi har mottatt for deltaker nr. 14, viser en udatert IP under punkt 9. «Testresultat FVO/Grunnskole» at vedkommende har gjennomført tester i norsk, matte, samfunnsfag og engelsk med plassering M2 i alle fag. Det er vanskelig å si om dette er tester i forbindelse med kartlegging i forkant av oppstart eller om det er gjort underveis. Siden kommunen som nevnt skriver at ingen er kartlagt i engelsk vurderer vi det som sannsynlig at dette er tester som er gjort underveis. Timeplanen for uke 17/22 viser at vedkommende får opplæring i modul 2 i alle fag. I vedtaket til vedkommende står det at vedkommende skal ha undervisning i norsk for språklige minoriteter, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag.

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

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. Direktoratet understreker imidlertid at en test som er laget for å kartlegge kompetansen i norsk, ikke kan brukes for å innplassere den voksne på nivå i andre fag enn norsk. Kompetansen i andre fag skal vurderes uavhengig av kompetansen i norsk.

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

Statsforvalteren vurderer 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. Vi fikk i e-post 09.01.2023 utfyllende svar på punkt 3.13 i RefLex siden noe av svaret var falt ut i første oversendelse. Den skriver som begrunnelse «Opplæringstilbudet er tilpasset i forhold til at deltakere kan gå på ulike nivåer i de ulike fagene, siden opplæringen er lagt parallelt i alle fag. Det betyr at en deltaker kan gå i f.eks. modul 1 i norsk, samfunnsfag og naturfag (kjernefag mellom 9.15 og 12.30). Erfaringsmessig er deltakerne på samme modul i disse fagene på de laveste modulene fordi språket henger tett sammen med fagkunnskapen. Matematikk og engelsk kan være fag som skiller seg fra de andre fagene fordi noen deltakere har tidligere kunnskaper og

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

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



derfor ikke trenger lang opplæring i fagene. Kartlegginger og tester viser hvilke kunnskaper deltakerne mangler eller har, og deltakerne kan derfor plasseres på en annen modul i matematikk og engelsk. Dette kan være en del av tilpassingen til den enkelte deltakers nivå og gir deltakerne noe fleksibilitet når det gjelder å kunne avslutte noen fag tidligere enn fag de trenger med opplæring i.»

Kommunen skriver både i informasjonsheftet «Informasjon 2022/2023» og i RefLex at opplæringstilbudet er tilpasset. Vi har i liten grad mottatt dokumentasjon på at deltakere har fått et tilpasset løp når det gjelder å få opplæring i ulike moduler i ulike fag, eventuelt opplæring i enkelte fag. Etter det vi kan se av dokumentasjonen går deltakerne i samme modul i alle fag, for eksempel enten modul 2 eller 3. Vi vurderer derfor at opplæringen ikke er tilpasset den enkeltes kompetanse og livssituasjon.

Kommunen skriver i informasjonsheftet under punkt 3.4 at deltakere med høy utdanning fra hjemlandet bør gis muligheten til rask progresjon for å komme videre i utdanningsløpet. Andre trenger å kvalifisere seg til inntak på videregående skole dersom de mangler engelsk for å komme inn. Kommunen skriver videre at opplæring basert på FVO og norskgrupper gjøres for å få tilpasset undervisningen til deltakerens nivå, men også deltakerens forutsetning for raskere å nå målene i individuell plan.

Kommunen skriver i informasjonsheftet under punkt 3.4, at deltakere med høy utdanning fra hjemlandet bør gis muligheten til rask progresjon for å komme videre i utdanningsløp. Statsforvalteren vurderer utfra dokumentasjon vi har mottatt når det gjelder kartlegging og dokumentasjon fra vedtak, individuell plan og timeplaner, at deltakerne i liten grad får opplæringstilbud tilpasset deres situasjon. Vår samlede vurdering er at opplæringstilbudet ikke tilpasses tilstrekkelig til søkerens situasjon.

2.2.2 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å innhente tilstrekkelig informasjon for å kartlegge hva slags opplæring søkerne har behov for, og for å tilpasse opplæringsløpet 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. 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 opplæringens innhold, organisering og omfang, og må gjenspeile en slik tilpasning.

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

2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Vedtak uten ugrunnet opphold

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om enkeltvedtak fattes uten ugrunnet opphold. Kommunen skriver at vedtak fattes så raskt det er mulig å gjennomføre. Videre skriver kommunen at i vedtaksprosessen har de også samarbeid med NAV for utarbeidelse av individuell plan om målet for vedtaket skal være arbeidsløp eller skoleløp.

Vi har mottatt vedtak for ti deltakere fra kommunen, noen med flere vedtak. Vedtak som er fattet fra og med oktober 2022, er vedtak som kommunen har fattet etter at Statsforvalteren har bedt om mer dokumentasjon i forbindelse med tilsynet. Av de siste vedtakene i hver sak som er fattet før oktober 2022, er det ikke fattet vedtak tidligere enn fire måneder etter søknad. Av vedtak som er fattet fra og med oktober 2022, er det bare ett vedtak som er fattet omtrent en måned etter søknad. For deltaker nr. 19 er det fattet vedtak over et år etter at deltakeren søkte. I dette vedtaket oppgis det at det er søkt den 10.09.2021, mens vedtaket er fattet 06.10.2022. Vedtaket innvilger grunnskoleopplæring for skoleåret 2021/2022. På det tidspunktet vedtaket ble fattet er skoleåret allerede over. Vedtaket er videre fattet etter at Statsforvalteren etterspurte vedtak i flere av sakene i tilsynet.

For deltaker nr. 14 og 15 er det også fattet vedtak om grunnskoleopplæring den 06.10.2022, altså etter at Statsforvalteren har etterspurt vedtak i sakene. Det står i vedtakene at de gjelder for skoleåret 2021/2022. Statsforvalteren antar at dette er en skrivefeil, da vedtakene viser til søknader som er datert henholdsvis 29.04.2022 og 09.05.2022. Vedtakene er fattet fem til seks måneder etter søknad.

Når det gjelder deltaker nr. 6 kan ikke Statsforvalteren se at det er fattet vedtak for skoleåret 2021/2022, selv om kommunen har sendt brev datert 17.06.2021 til søker om at de har mottatt søknad fra vedkommende. Se også under avsnittet «Skriftlig enkeltvedtak». Når det gjelder deltaker nr. 9 ser vi dokumentasjon som viser at den voksne har mottatt opplæring i løpet av skoleåret 2021/2022, men vi har ikke mottatt noe vedtak for deltakeren det aktuelle skoleåret. Kommunen bekrefter i følgebrev til en ettersendelse av dokumentasjon den 17.10.2022, at den voksne ikke hadde søknad og vedtak for skoleåret 2021/2022.

Videre ser vi når det gjelder deltaker nr. 15 og 19, at det finnes to søknader for hver deltaker som er identiske med hverandre, bortsett fra datoen da søknadene ble signert. Det kan se ut som at datoene i søknadene har blitt endret etter at den voksne har søkt.



Statsforvalteren bemerker at i tilfeller der det går lang tid fra kommunen har mottatt en søknad og til de kan fatte et vedtak, så skal det etter forvaltningsloven sendes et foreløpig svar til søker.⁷ Til flere av deltakerne er det sendt ut et informasjonsbrev (datert 17.06.2021) om at endelig avgjørelse på den mottatte søknaden vil gjøres etter kartlegging og innplassering på moduler i de enkelte fagene etter skolestart til høsten. I dette brevet opplyses det ikke om grunner til at søker ikke kan få svar på sin søknad innen en måned, som er forvaltningsorganets frist når det gjelder saker om enkeltvedtak. Statsforvalteren vurderer derfor ikke dette brevet som et foreløpig svar på den voksnes søknad om grunnskoleopplæring. Brevet fyller heller ikke kravene til et eventuelt enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring i påvente av et vedtak om innhold i opplæringen. I flere av tilfellene er brevet uansett sendt lang tid før vedtakene ble fattet.

På bakgrunn av det ovennevnte, ser Statsforvalteren at det har gått for lang tid fra søkerne søkte om grunnskoleopplæring for voksne, til søkerne har fått et vedtak om rett til grunnskoleopplæring. Vår vurdering er at kommunen ikke har fattet vedtak uten ugrunnet opphold, og innen rimelig tid.

Vedtak for dem som ikke har rett

I RefLex svarer kommunen at de ikke fatter skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med at søkere ikke har rett til grunnskoleopplæring. Kommunen skriver at dette er fordi det ikke har forekommet siden kommunen veileder og gir råd før søknaden er skrevet, og fordi de fleste spør om de har rett til opplæring før de søker. Kommunen skriver videre at ved mottak av en eventuell ugyldig søknad vil det bli fattet enkeltvedtak.

Fordi kommunen ikke har fattet skriftlig enkeltvedtak for dem som ikke har rett til grunnskoleopplæring, har ikke Statsforvalteren dokumentasjon som gjør at vi kan vurdere dette spørsmålet fullt ut. Det er i utgangspunktet positivt at voksne som vurderer grunnskoleopplæring får en god og riktig veiledning allerede før de har søkt. Vi vil allikevel påpeke at det er viktig at kommunen ikke konkluderer for raskt med at den voksne ikke har rett til grunnskoleopplæring. Dette gir en økt risiko for at kommunen i praksis avslår en søknad muntlig, uten at søker får informasjon om begrunnelse og klageadgang.

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen vil fatte vedtak for dem som ikke har rett til grunnskoleopplæring for voksne dersom de mottar en slik søknad.

Skriftlig enkeltvedtak

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

Statsforvalteren har mottatt skriftlige vedtak om rett til grunnskoleopplæring. Vedtakene er som beskrevet tidligere, ofte fattet lenge etter at den voksne har søkt om grunnskoleopplæring. For flere av deltakerne er det fattet vedtak etter at Statsforvalteren har etterspurt vedtak for deltakerne (deltaker nr. 9, 14, 15 og 19). Når det gjelder deltaker nr. 6 kan ikke Statsforvalteren se at det er fattet vedtak for skoleåret 2021/2022, selv om det foreligger brev fra skolen til deltakeren datert 17.06.2021 som bekrefter at søknad for dette skoleåret er mottatt. For deltaker nr. 9 bekrefter kommunen også at det ikke er fattet vedtak for skoleåret 2021/2022, selv om vedkommende fikk opplæring.

På bakgrunn av det ovennevnte, har Statsforvalteren grunn til å tro at kommunen ikke alltid har fattet vedtak etter at de har mottatt søknad. Vi ser også eksempel på voksne som mottar grunnskoleopplæring uten at de verken har levert søknad eller fått vedtak.

⁷ Forvaltningsloven § 11a



Statsforvalterens vurdering er at kommunen ikke fatter skriftlige enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring i alle tilfeller.

Enkeltvedtak med konklusjon om rett

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om de fatter enkeltvedtak som inneholder en tydelig konklusjon om at søkeren har rett til grunnskoleopplæring. Kommunen viser her til vedtaksmalen.

I alle kommunens vedtak om rett til grunnskoleopplæring står det: «I henhold til opplæringsloven § 4A-1 har du rett til grunnskole for voksne.» I alle vedtakene står det også at det er vurdert at søker har behov for slik opplæring.

Statsforvalterens vurdering er at kommunens vedtak konkluderer med at søkerne har rett til grunnskoleopplæring.

Innhold i opplæringen

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om enkeltvedtak for dem som har rett til grunnskoleopplæring inneholder informasjon om hva innholdet i opplæringen skal være. Kommunen skriver at deltakerne får informasjon om innholdet i opplæringen i form av henvisning til nettsteder for læreplanene. Kommunen viser her til vedtaksmalen.

Statsforvalteren ser av alle vedtakene om rett til grunnskoleopplæring at det er beskrevet hvilke fag den voksne gis opplæring i, og at opplæringen gis som en del av forsøket med modulisert opplæring for voksne på grunnskolenivå. Det står imidlertid ingenting om hvilken modul eller hvilket nivå den voksne skal delta på i de ulike fagene i noen av vedtakene.

På bakgrunn av det ovennevnte, ser Statsforvalteren at den voksne ikke får nok informasjon i vedtaket om grunnskoleopplæring. Den voksne må få informasjon om hvilken modul eller på hvilket nivå hen skal få opplæring. Det er ikke tilstrekkelig å kun informere om at det er grunnskoleopplæring i de ulike fagene. Henvisning til nettsteder for læreplanene gir generell informasjon, men ikke individuell informasjon til den enkelte voksne om hvilken opplæring som er aktuelt for vedkommende.

Statsforvalterens vurdering er at kommunen ikke fatter enkeltvedtak der det fremgår i tilstrekkelig grad hvilket innhold opplæringen til den voksne skal ha.

Organisering

I RefLex svarer kommunen nei på spørsmålet om enkeltvedtak for dem som har rett til grunnskoleopplæring inneholder informasjon om hvilken organisering opplæringen skal ha. Kommunen skriver at organiseringen av opplæringen blir gitt i et eget skriv som beskriver organisering, omfang og innhold. Vi har ikke mottatt dette skrevet. Kommunen viser videre til vedtaksmalen.

Statsforvalteren ser i alle vedtakene om grunnskoleopplæring at det opplyses om at opplæringen gis ved Hkk. Vi ser ikke i noen vedtak at det er beskrevet hvordan opplæringen ellers er tenkt gjennomført, eksempelvis hvilket tidspunkt på dagen opplæringen starter og slutter, eller hvilke ukedager undervisningen er lagt til. I vedtakene vises det til at den voksne vil få timeplan for hvert semester.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er tilstrekkelig med et generelt skriv om hvordan opplæringen organiseres, hvis ikke dette skrevet sendes ut sammen med vedtaket og er direkte koblet opp mot dette. Vi vurderer også at det ikke er tilstrekkelig at den voksne får timeplan for hvert semester,



når det ikke er opplyst i vedtaket ellers hvordan organiseringen av opplæringen er tenkt gjennomført.

Statsforvalterens helhetsvurdering er at kommunen ikke i tilstrekkelig grad opplyser om opplæringens organisering i sine vedtak om grunnskoleopplæring.

Omfang

I RefLex svarer kommunen nei på spørsmålet om enkeltvedtak for dem som har rett til grunnskoleopplæring inneholder informasjon om hvilket omfang opplæringen skal ha. Kommunen skriver at omfanget opplæringen skal ha, blir beskrevet i et eget skriv som beskriver organisering, omfang og innhold. Vi har ikke mottatt dette skrevet. Kommunen viser videre til vedtaksmalen.

I vedtakene som kommunen har fattet etter at Statsforvalteren ba om ettersending av vedtak (vedtak datert 06.10.2022 og 17.10.2022), er det opplyst hvor mange timer i hvert enkelt fag den voksne skal ha per uke. I vedtak som er fattet før oktober 2022, er det ikke noen opplysninger om dette. Statsforvalteren ser at det i noen vedtak er opplyst hvor lang tid (i skoleår) opplæringen er tenkt å ta.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er tilstrekkelig med et generelt skriv om hvilket omfang opplæringen skal ha, hvis ikke dette skrevet sendes ut sammen med vedtaket og er direkte koblet opp mot dette. Vi vurderer videre at det ikke er tilstrekkelig å opplyse om hvor lang tid, i antall skoleår, opplæringsløpet til den enkelte voksne vil ta. Den voksne får da svært lite informasjon om hvordan de skal tilrettelegge egen hverdag for å gjennomføre en opplæring de har rett på, og som også skal være tilpasset den voksnes livssituasjon (se nærmere under avsnittet «Opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov».

Statsforvalterens vurdering er at kommunen ikke i tilstrekkelig grad opplyser om omfanget av opplæringen i vedtakene om grunnskoleopplæring.

Opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om vedtak om rett til grunnskoleopplæring inneholder et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov, slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Kommunen skriver at opplæringstilbudet er tilpasset slik at deltakere kan gå på ulike nivåer i de ulike fagene, siden opplæringen er lagt parallelt i alle fag. Det betyr at en deltaker kan gå i f.eks. modul 1 i norsk, samfunnsfag og naturfag (kjernefag mellom 9.15 og 12.30). Kommunen skriver videre at deltakerne erfaringsmessig er på samme modul i disse fagene på de laveste modulene fordi språket henger tett sammen med fagkunnskapen. Matematikk og engelsk kan være fag som skiller seg fra de andre fagene fordi noen deltakere har tidligere kunnskaper og derfor ikke trenger lang opplæring i fagene. Kartlegginger og tester viser hvilke kunnskaper deltakerne mangler eller har, og deltakerne kan derfor plasseres på en annen modul i matematikk og engelsk. Dette kan være en del av tilpassingen til den enkelte deltakers nivå og gir deltakerne noe fleksibilitet når det gjelder å kunne avslutte noen fag tidligere enn fag de trenger mer opplæring i.

Statsforvalteren ser ikke i noen av vedtakene at det er beskrevet hvordan opplæringstilbudet er tilpasset den voksnes behov. Dette gjelder både for opplæringens organisering og omfang, og opplæringens innhold. Det er ikke opplyst hvilket spesifikt behov eller nivå for opplæring kommunen vurderer at den voksne har etter kartlegging av den enkeltes kompetanse og forutsetninger. Det er videre ikke opplyst at den voksnes livssituasjon er tatt i betraktning i vurderingen av hva slags opplæring som skal tilbys. Det kommer heller ikke frem i vedtakene at kommunen tilbyr en opplæring de har vurdert at skal gi den enkelte voksne et forsvarlig utbytte. Statsforvalteren ser at vedtakene i tilsynet er nesten identiske, og de inneholder lite eller ingen



individuelle vurderinger og begrunnelser. Statsforvalteren antar at dette er på grunn av at kommunen benytter seg av standardiserte vedtaksmaler.

Under punkt 2.2.1 og 2.2.2 i denne rapporten har Statsforvalteren også kommet frem til at kommunen ikke innhenter tilstrekkelig informasjon for å kartlegge hva slags opplæring søkerne har behov for, og for å tilpasse opplæringsløpet til den voksnes situasjon og behov. Statsforvalteren finner ikke eksempler på at samme deltaker har fått tilbud om opplæring i forskjellige moduler i de forskjellige fagene. Dette kan være tilfeldig, men Statsforvalteren bemerker at noe av hensikten med modulforsøket er bedre tilpasning til de voksnes livssituasjon og deres individuelle behov for opplæring.

På bakgrunn av det ovennevnte, ser Statsforvalteren at kommunen ofte benytter standardiserte vedtak uten utfyllende informasjon for den enkelte søker, og dette er ikke tilstrekkelig.

Statsforvalteren vurderer at vedtakene om grunnskoleopplæring ikke inneholder et opplæringstilbud som er tilpasset den voksnes behov, slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

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 ikke oppfylt når det gjelder å fatte skriftlige enkeltvedtak i alle tilfeller der kommunen vurderer at en søker har rett til grunnskoleopplæring.

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

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte vedtak som er konkrete nok når det gjelder innholdet, organiseringen og omfanget av opplæringen, samt 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

Statsforvalteren har merket seg at det står i dokumentet «Informasjon 2022/2023» i punkt 3.11 at kommunen er pålagt å gjennomføre realkompetansevurdering (heretter kalt RKV) etter henvisning fra Fylkesmannen. Videre står det at «Voksenopplæringen er gjennom Fylkesmannen pålagt å gjennomføre RKV på alle som ønsker dette». Vi er usikre på hvor denne informasjonen er hentet fra og medfører ikke riktighet at det er Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) som kan pålegge kommunen dette, og dette bør rettes opp i informasjonen. Det følger av opplæringsloven og forskrift til denne at den som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, også har rett til å bli realkompetansevurdert.

Kommunen svarer i RefLex at den gjennomfører RKV og skriver at det er svært sjelden at noen søkere ønsker RKV i fagene før de søker om grunnskole. Kommunen kartlegger deltakere den ikke kjenner fra før når de har søkt og gir en vurdering av hvilket nivå søkeren skal plasseres på. Videre svarer kommunen at de fleste som ønsker RKV, er søkere som har gjennomført grunnskole i hjemlandet, men som mangler papirer. Etter RKV får søkeren tilbud om opplæring på de områdene som ikke er godkjent. For alle de tre eksemplene vi har mottatt er det hhv Østfold



fylkeskommune (i 2019) og Viken fylkeskommune (i 2022) som har bedt kommunen foreta en RKV da kandidatene har søkt videregående skole og mangler dokumentasjon på grunnskole fra hjemlandet. Vi vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring dersom søkeren ønsker det.

Gjennomføre realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold

Kommunen skal gjennomføre RKV uten ugrunnet opphold. Dette gjelder hele prosessen fra det søkes om RKV til det gjennomføres og fattes vedtak om RKV. I RefLex svarer kommunen at prosessen startes raskt når skolen mottar søknad om realkompetansevurdering. Skolen har egen rutine for dette.

I dokumentet det vises til; «Retningslinjer for gjennomføring av realkompetansevurdering (RKV) ved Halden kommunale kompetansesenter (HKK)», beskrives ulike stadier i en RKV, men det beskriver ikke noe om tidsaspektet. Vi ser av dokumentene vi har mottatt at bestillingen av RKV for RKV nr. 3 er av fylkeskommunen datert 21.12.2021. Vi ser at fylkeskommunen har bedt om RKV i alle fag på grunnskolenivå. Av vedtaket framgår det at kandidaten ikke ble RKV i engelsk da hen ikke har hatt engelsk fra hjemlandet og ikke har grunnlag for å bli vurdert. Av enkeltvedtaket framgår det at RKV er gjennomført i tidsrommet 17.03. til 19.05.2022. Det har i dette tilfellet gått fem måneder fra bestilling til vedtaket om RKV foreligger. I tilfeller der kandidaten søker videregående opplæring, er det viktig at RKV gjennomføres tidnok til at kandidaten kan rekke å sende dokumentasjon innen fristen for opptak.

Når det gjelder RKV nr. 1 ble RKV bestilt av fylkeskommunen 03.10.2019. Selve vedtaket er udatert, men gjennomføringen av RKV i fagene ble gjort i tidsrommet 26.11. til 17.12.2019. I RKV nr. 2 sitt tilfelle er det i vedtaket vist til at bestillingen ble gjort 06.04.2019. Det framgår ikke av vedtaket når RKV ble gjennomført i norsk og engelsk, men fagene naturfag, samfunnsfag og matematikk ble gjennomført i tidsrommet 2. til 12.06.2019. I begge disse tilfellene har det gått drøyt to måneder fra bestilling til gjennomføringen av RKV var gjort. På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold.

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

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

Statsforvalteren ser av rutinen for RKV at kandidater som skal realkompetansevurderes kalles inn til samtale om bakgrunnen for RKV og hvilke muligheter den gir. Det står i rutinen at det gis «Informasjon om norskkravet i RKV». Vi er usikre på hva kommunen legger i dette og vil påpeke at man ikke kan stille krav om norskkferdigheter på et visst nivå, men i tilfeller der norskkunnskapene er begrenset må man bruke tolk for å få fram kandidatens kunnskap i faget. Vi ser av dokumentasjonen for RKV nr. 3 at det er «brukt oversetter» i naturfag og at kandidaten «mangler mye av det språklige repertoaret til å gjennomføre en flytende samtale om naturfag». Vi er usikre på om det siktes til språklig repertoar i norsk, i så fall kunne dette vært et tilfelle der det burde vært benyttet tolk under RKV.

I rutinen er det videre beskrevet at i den andre samtalen med kandidaten oppfordres hen til å fylle ut egenvurderingsskjema for egen kompetanse vurdert opp mot hovedmålene i faget og ta med alt av materiale som kan vise kompetanse, deriblant attester fra skole, arbeidsgiver, organisasjoner eller annet som kan belyse vedkommendes kompetanse. Denne samtalen danner grunnlaget for den videre vurderingen av hvilken realkompetansevurdering som er aktuell. Vi vurderer på



bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering ved å kartlegge den formelle, ikke-formelle og uformelle kompetansen.

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

Statsforvalteren har fått presisert fra HK-dir at de som skal få opplæring på opplæringscentre der de får opplæring etter LK20 (tidligere LK06), må bli realkompetansevurdert etter disse læreplanene. De som skal få opplæring etter forsøkslæreplanene i FVO, må gjennomføre RKV etter disse forsøkslæreplanene. Da Hkk underviser etter forsøkslæreplaner i FVO må også RKV foregå med utgangspunkt i forsøkslæreplaner i FVO.

Halden kommunale kompetansesenter (Hkk) skriver i dokumentet «Informasjon 2022/2023» at alle deltakere ved Hkk er en del av modulsystemet under FVO fra høsten 2020. Dette innebærer at RKV skal foregå med utgangspunkt i FVO-læreplanene fra samme tid. Av de tre eksemplene vi har mottatt, har RKV nr. 3 gjennomført RKV våren 2022 og da etter FVO-læreplanene. De to andre ble vurdert høsten 2019 og våren 2020 i henhold til læreplaner etter LK06. På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren 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

Dokumentet «Retningslinjer for gjennomføring av realkompetansevurdering (RKV) ved Halden kommunale kompetansesenter (Hkk)» beskriver under punktet Møte 3: Kartlegging og vurdering: «Det er viktig å understreke at det ikke er noe mål å kvittere ut ett og ett kompetansemål i LK06. Det som skal vurderes er om summen av kandidatens kompetanse er likeverdig med den samlede kompetansen man kan lese ut av kunnskapsmålene i læreplanen. Det er viktig at vurderingsgrunnlaget er så bredt og sammensatt som mulig». Retningslinjene er udaterte og viser til LK06. Disse bør oppdateres til å gjelde FVO-læreplanene.

I alle vedtakene vi har fått tilsendt vises det under avsnittet «Vurdering» til at den voksne skal vise kompetanse som er likeverdig med den som oppnås gjennom det vanlige grunnskoleløpet. Vi ser av vedtakene og vurderingene som ligger ved, og danner grunnlaget for disse, at kompetansen måles etter kompetansekrav etter 10. trinn. Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.

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

Kommunen svarer i RefLex at alle fagene som er vurdert er lagt inn i vedtaket med godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag. For RKV nr. 3 er det i vedtaket påført hvilke moduler av faget som er godkjent, men at RKV som helhet ikke er bestått. Vi går ut fra at det her menes «godkjent». Det står i vedtaket under «Følgende fag/deler av fag er ikke godkjent» at «All kompetanse høyere enn det som er godkjent er ikke bestått». Også her skulle det stått «ikke godkjent». RKV nr. 1 og RKV nr. 2 har begge fått godkjent flere fag og har fått dette beskrevet i enkeltvedtaket der fagkodene er påført. Det står ikke spesifikt om hele eller deler av faget er godkjent, men slik vedtaket fremstår legger Statsforvalteren til grunn at det her er hele faget som er godkjent.

På bakgrunn av dette vurderer vi 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 alle tre vedtakene vi har mottatt går det frem hvilke fag den voksne har fått godkjent og hvilke rettsregler vedtaket bygger på. Det står i rutinen for RKV at dersom det er fylkeskommunen som har bestilt RKV sendes melding om at den er gjennomført, men at vedtaket ikke sendes da det er å betrakte som kandidatens eiendom. Vi vil bemerke at vedtaket til RKV nr. 3 er stilet til Viken fylkeskommune som bestiller av RKV og at kandidaten står som kopimottaker. Enkeltvedtaket skal stiles til kandidaten og det er også denne som har klageadgang på vedtaket, ikke fylkeskommunen.

Av samtlige vedtak fremgår det at det er fylkeskommunen som har bestilt RKV av kommunen med bakgrunn i at kandidatene søker videregående opplæring og ikke kan dokumentere ni års grunnskoleopplæring fra hjemlandet. I alle vedtakene er det vedlagt rapporter fra faglærere med den vurderingen disse har gjort av kandidatene og som er lagt til grunn for vedtaket. Videre går det frem av vedtakene at det er konkludert om fagene er godkjent i sin helhet eller om det, som i RKV nr. 3 sitt tilfelle, er deler av fagene som er godkjent. På bakgrunn av dette vurderer vi 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

Kommunen svarer i RefLex at alle som får godkjent realkompetanse får kompetansebevis. Vi har mottatt to kompetansebevis for RKV nr. 1. Kandidaten har gjennomført RKV høsten 2019 og har fått et kompetansebevis som er datert 17.12.2019 og et kompetansebevis som er datert 20.06.2018, altså *før* kandidaten gjennomførte RKV.

Voksne har rett til å få grunnskolevitnemål når de har vurdering i fem av fagene som er fastsatt i forskrift til opplæringsloven. Voksne kan få vurdering med godkjent i et fag som følge av RKV. Når det gjelder RKV nr. 1 har kandidaten fått godkjent alle fem fag gjennom RKV og her skulle kommunen derfor ha utstedt vitnemål.

Når det skal utstedes grunnskolevitnemål for voksne, føres VMM30 «Grunnskolefag for voksne dokumentert etter forskrift til opplæringsloven kapittel 4A». For øvrig skal det brukes samme oppsett og blankett som for ordinært grunnskolevitnemål.

Voksne kan få vurdering med godkjent i et fag som følge av realkompetansevurdering. I slike tilfeller føres «Godkjent» i rubrikken for eksamenskarakter og FAM18 «Realkompetansevurdert». I rubrikken år skrives halvåret den voksne ble realkompetansevurdert.

Vi viser for øvrig til Udir og Hk-dir sine sider om føring av vitnemål og kompetansebevis.^{8 9}

⁸ <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-gs/11.-voksne/#kompetansebevis>

⁹ <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/modulforsoket/forberedende-voksenopplaring-pa-nivaet-under-videregaende-opplaring-fvo/#ob=27973,24486>



Når det gjelder RKV nr. 2 har vi mottatt vedtak, men ikke kompetansebevis, noe vedkommende skulle hatt for de fagene som er godkjent. Vi ser av vedtaket at hen tilbys opplæring i det faget som ikke ble godkjent i RKV. 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 mange tilfeller vil kandidaten 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 et vitnemål.

RKV nr. 3 har ikke fått godkjent hele fag gjennom RKV, men det fremgår av vedtaket at det er konkludert med kompetanse i lavere moduler enn modul 4 i fire fag og vedkommende burde fått kompetansebevis på dette. Vi har heller ikke mottatt kompetansebevis for denne kandidaten.

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, og 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 det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.

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

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

De rettslige kravene er 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



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

2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger

Hjemmel

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om de oppgir hvilke lovbestemmelser avgjørelsene i enkeltvedtaket bygger på. Kommunen viser til dokumentet «Vedtaksmaal FVO grunnskole».

I vedtakene vi har mottatt vises det til opplæringsloven § 4A-1 *Rett til grunnskoleopplæring* og til opplæringslovens § 1-3 *Rett til tilpasset opplæring*.

I alle vedtakene henvises det også til at «Halden kompetansesenter er ihht. Opplæringslovens §§ 1-5 og 4A-11 innvilget unntak fra opplæringsloven og tilhørende forskrifter i forbindelse med modulisert opplæring for voksne på grunnskolens nivå». Videre står det at opplæringen som er tildelt er opplæring i dette forsøket.

Når det gjelder vedtakene for RKV viser vedtakene til § 4A-1 og forskrift til opplæringsloven § 4-13 og § 6-13. Forskriften til opplæringsloven er endret 29.06.2020, og rett hjemmel i forskriften er nå § 4-6, jf. oppl § 4A-3 og forskriften til opplæringsloven §§ 6-46 og 6-47. To av vedtakene er fattet før forskriftsendringen. Det siste vedtaket er fattet den 20.05.2022. På grunn av at det siste vedtaket om RKV er fattet så lang tid etter forskriftsendringen anser Satsforvalteren at det siste vedtaket om RKV viser til feil hjemmel.

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

Faktiske forhold

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

Kommunen svarer bekreftende på spørsmålet om de oppgir de faktiske forhold de har lagt vekt på i enkeltvedtaket og viser til teksten i vedtaksmalen: «Ut fra vår kartlegging og testing og informasjonen du ga i søknadsskjemaet, vurderer Hkk at du har manglende opplæring på grunnskolens område og har behov for slik opplæring».

Under punktet «Vurdering», i vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne, står det «Ut fra vår kartlegging og testing og informasjonen du ga i søknadsskjemaet, vurderer Hkk at du har manglende opplæring på grunnskolens område og har behov for slik opplæring». Videre følger det av vedtakene i hvilke fag opplæringen skal gis.

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

I vedtakene om RKV er det nevnt hvilke fag som søkeren blir realkompetansevurdert i, og stort sett hvilke kompetansemål vedkommende er testet i. Når det gjelder RKV nr. 1 er det en beskrivelse av



hvordan RKV er utført og knyttet en vurdering opp mot kompetansemålene i norsk muntlig og skriftlig, og matematikk. For RKV nr. 2 er det nevnt to kompetansemål i norsk, og en kort vurdering av hvordan søkeren har utført disse. Videre er det vist til hvilke kompetansemål vedkommende er vurdert opp mot i fagene engelsk og matematikk. Når det gjelder samfunnsfag fremgår det bare hvilken oppgave vedkommende skal løse, og ikke hvilke kompetansemål vedkommende er realkompetansevurdert i. Etter vår vurdering inneholder ikke disse vedtakene nok opplysninger om de faktiske forholdene i saken. For RKV nr. 3 ser vi at det er knyttet vurderinger opp mot kompetansemålene som søkeren blir realkompetansevurdert i fagene norsk, samfunnsfag, matematikk og naturfag. Etter vår vurdering inneholder dette vedtaket i stor nok grad opplysninger om faktiske forhold. Dette vedtaket er det seneste vedtaket om RKV.

Etter vår vurdering er det sannsynlig at Halden kommune har endret praksis når det gjelder begrunnelsen i vedtak om RKV. Vi vurderer derfor at det er sannsynlig at Haldens kommunes fremtidige vedtak om vurdering av realkompetanse vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak med opplysninger om faktiske forhold.

På bakgrunn av dette vurderer vi at enkeltvedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne ikke er konkrete nok når det gjelder faktiske forhold i vedtakene. Vi vurderer imidlertid at vedtak om vurdering av realkompetanse inneholder nok opplysninger om faktiske forhold.

Klagerett og retten til å se sakens dokumenter

Kommunen svarer bekreftende på spørsmål om den opplyser om klagerett i enkeltvedtaket og viser til vedtaksmalen. Den svarer nei på spørsmålet om de opplyser om retten til å se sakens dokumenter og skriver i RefLex at dette ikke ligger inne i dagens vedtaksmal.

I alle de enkeltvedtakene som Statsforvalteren har fått oversendt fremgår det informasjon om klagerett og klagefristen. Når det gjelder fremgangsmåten for klage i vedtakene om rett til grunnskoleopplæring, vises det til opplæringsloven § 15-1 og står «Fylkesmannen i Viken». Etter vår vurdering er det forvaltningsloven §§ 28, 29, og 32 og ikke opplæringsloven § 15-1 som regulerer fremgangsmåten for klage, da opplæringsloven § 15-1 regulerer Statsforvalterens myndighet. Vedtakene viser dermed ikke til rett hjemmel, og er ikke oppdatert etter at Statsforvalteren endret navn.

Når det gjelder retten til å se sakens dokumenter står det: «Du har rett til å gjøre deg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18».

Etter Statsforvalterens vurdering oppfylder enkeltvedtakene om grunnskoleopplæring for voksne de rettslige kravene til å klageadgang, klagefrist, og retten til å se sakens dokumenter. De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder fremgangsmåten for klage.

Når det gjelder vedtak om RKV fremgår det informasjon om klagerett og klagefristen, mens står at klagen sendes videre til Fylkesmannen i Viken. Selv om dette ikke er riktig navn, anser vi at vilkårene om opplysninger om fremgangsmåte for klage er oppfylt for vedtakene om RKV.

2.5.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder hjemmel, klageadgang, klagefrist, og retten til å se sakens dokumenter for enkeltvedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne.

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder faktiske forhold og fremgangsmåten for klage for enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne.



De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder retten til å se sakens dokumenter for enkeltvedtakene om realkompetansevurdering og grunnskoleopplæring for voksne.

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder hjemmel for enkeltvedtakene om realkompetansevurdering.

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. Den skriver at «skolen har løpende opptak gjennom hele skoleåret, men av pedagogiske og praktiske årsaker er det hovedinntak i august hvert år». Kommunen skriver videre at «det er mulig for søkerne å starte opp i løpet av skoleåret og kartlegging og samtaler innplasserer deltakeren på riktig nivå. Testing og vurdering underveis i løpet sørger for at deltakeren flyttes til en annen modul dersom det er nødvendig».

Det skal ikke gå for lang tid fra den voksnes søknad om grunnskoleopplæring til det treffes enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring, og opplæringstilbudet kan starte. Statsforvalteren har gjennomgått dokumentasjon innsendt fra kommunen, og ser at samtlige deltakere har startet flere måneder før vedtak om rett til grunnskoleopplæring har blitt fattet. Til tross for uryddig saksbehandling kan ikke vi se at det har tatt uforholdsmessig lang tid for noen av deltakerne når det gjelder oppstart.

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

2.6.3 Statsforvalterens konklusjon

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



3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

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

1. 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.

2. Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

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

- Kommunen må fatte vedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold.
- Kommunen må fatte skriftlige enkeltvedtak i alle tilfeller der kommunen vurderer at en søker har rett til grunnskoleopplæring.
- 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.

3. 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.

4. Oppfylle kravene til enkeltvedtak

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

- Kommunen må fatte vedtak som angir de faktiske forhold og fremgangsmåten for klage for enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne.
- Kommunen må fatte vedtak om realkompetansevurdering som oppgir rett hjemmel.



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

Ingeborg Heltzer Anderssen
seniorrådgiver
tilsynsleder

Kristin Sæbø Ekman
seniorrådgiver

Line Melhus
seniorrådgiver

Beathe Broderstad
seniorrådgiver

Berit Langseth Orlien
seniorrådgiver



Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Deltakermapper for ti deltakere
- Tre eksempler på RKV
- Informasjon om hvordan kommunen informerer om grunnskole for voksne
- Redegjørelse om avslag
- «Informasjon 2022/23 Halden kommunale kompetansesenter»
- Mal for enkeltvedtak etter vurdering av realkompetanse i grunnskoleopplæringen
- Retningslinjer for gjennomføring av RKV ved Halden kommunale kompetansesenter
- Maler for egenvurdering for RKV i engelsk, matematikk, naturfag, norsk og samfunnsfag
- Søknadsskjema for grunnskoleopplæring for voksne
- Mal for vedtak om rett til grunnskole for voksne

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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