



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Grunnskoleopplæring for voksne

Oslo kommune – Oslo Voksenopplæring Skullerud





## Sammendrag

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

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen veileder og behandler 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.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen.

I tilsynet har Statsforvalteren funnet at Oslo kommune veileder om retten til realkompetansevurdering og grunnskoleopplæring for voksne og at de stort sett kontrollerer om søkerne har rett til slik opplæring. Vi har imidlertid funnet at kommunen ikke kontrollerer og vurderer om den voksne trenger grunnskoleopplæring. Videre ser vi at kommunen ikke har innhentet tilstrekkelig informasjon for å kartlegge hva slags opplæring søkeren har behov for. Vi ser at kommunen fatter skriftlige vedtak, men at disse ikke blir fattet raskt nok. Vi har konkludert med at vedtakene er konkrete nok når det gjelder innhold, organisering og omfang, men at vedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder særskilt språkopplæring og tilpasning av den voksnes opplæringstilbud. Videre har vi kommet frem til at kommunen ikke gjennomfører realkompetansevurdering dersom søkeren ønsker det, at de ikke gjennomfører disse raskt nok og at saksbehandlingen ikke oppfyller de rettslige kravene. Vi ser at de oppfyller de rettslige kravene til enkeltvedtak, men at vedtakene ikke er godt nok begrunnet. Oslo kommune er i prosess med å pilotere en ny grunnskoleopplæring der et av målene er å gi alle søkere et tilbud om opplæring innen rimelig tid, men vi anser imidlertid at kommunen ikke har sannsynliggjort at søkerne får et opplæringstilbud raskt nok.

Vi har kommet frem til at Oslo kommune ikke har rettet bruddene på de rettslige kravene som vi avdekket i foreløpig rapport. På bakgrunn av dette fatter Statsforvalteren vedtak med pålegg om retting. Oversikt over påleggene kommer frem i punkt 3.1. i rapporten.

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Fristen for å rette påleggene er **20. januar 2023**.



Innholdsfortegnelse	
Sammendrag.....	2
1 Innledning .....	4
1.1 Kort om kommunen og organiseringen av grunnskoleopplæringen for voksne .....	4
1.2 Tema for tilsynet .....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader .....	5
2.1 Veilede og vurdere rettigheter .....	6
2.1.1 Rettslige krav .....	6
2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	7
2.1.3 Statsforvalterens konklusjon .....	10
2.2 Kartlegge opplæringsbehov .....	10
2.2.1 Rettslige krav .....	10
2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	10
2.2.3 Statsforvalterens konklusjon .....	16
2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten .....	16
2.3.1 Rettslige krav .....	16
2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	17
2.3.3 Statsforvalterens konklusjon .....	22
2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse.....	22
2.4.1 Rettslige krav .....	22
2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	23
2.4.3 Statsforvalterens konklusjon .....	29
2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak .....	30
2.5.1 Rettslige krav .....	30
2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	30
2.5.3 Statsforvalterens konklusjon .....	31
2.6 Sette i gang opplæringen.....	31
2.6.1 Rettslige krav .....	31
2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	32
2.6.3 Statsforvalterens konklusjon .....	34
3 Statsforvalterens reaksjoner .....	34
3.1 Pålegg om retting.....	34
3.2 Oppfølging av påleggene.....	35
4 Kommunen har rett til å klage .....	35



## 1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at brudd på regelverket blir rettet opp.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på Utdanningsdirektoratets (Udir) hjemmeside<sup>1</sup>.

### 1.1 Kort om kommunen og organiseringen av grunnskoleopplæringen for voksne

Oslo kommune har 699 827 innbyggere (4. kvartal 2021 fra SSB). Tallene fra GSI viser at Oslo VO Skullerud har 255 deltakere i 2021/2022.

Utdanningsetaten utarbeidet i 2020 et forslag til ny modell for grunnskoleopplæring for voksne<sup>2</sup>. I 2021 gikk Oslo Voksenopplæring Rosenhof og Kvalifiseringsprogrammet (KVP) sammen for å prøve ut denne nye organiseringen av voksenopplæringen.

Det står i oversendt dokumentasjon<sup>3</sup> at denne nye organiseringen skal gjøre grunnskoletilbudet «mer tilpasset den enkelte deltakers behov, evner og forutsetninger for å øke sjansene for varig tilknytning til arbeidslivet gjennom å spesialisere klasser inn i tre ulike løp». Det står videre at «opplæringen i alle løpene er forankret i læreplanverket for grunnskolen, men innholdet er tilpasset deltakernes målsetninger, ambisjoner og læreforutsetninger».

De tre løpene som voksenopplæringen prøver ut er følgende:

- 1) et utdanningsrettet løp hvor målet er grunnskoleeksamen
- 2) et arbeidsrettet løp hvor målet først og fremst er å styrke norskferdighetene gjennom fokus på arbeidslivskunnskap
- 3) et løp hvor hovedfokus er grunnleggende ferdigheter og norsk gjennom en mer praktisk rettet opplæring

Kommunen er nå inne i en piloteringsfase hvor den prøver ut og utvikler innholdet i de ulike løpene. Organiseringen av voksenopplæringen er ifølge dokumentet «Anbefalt organisering av grunnskole for voksne i Oslo VO, fra arbeidsgruppen vår 2022» under evaluering. Kommunen skriver i dette dokumentet at pålegg fra Statsforvalteren vil påvirke det videre arbeidet med å utvikle grunnskole for voksne.

<sup>1</sup> [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/)

<sup>2</sup> Anbefalt modell for grunnskoleopplæring i Oslo voksenopplæring, 03.03.2020

<sup>3</sup> Brev til Oslo kommune Utdanningsetaten Oslo Voksenopplæring Rosenhof «Pilot på samarbeid mellom Oslo VO Rosenhof og Kvalifiseringsprogrammet (KVP)», 01.06.2021



## 1.2 Tema for tilsynet

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

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

## 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Oslo kommune i brev av 06.01.2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Voksenopplæringen i Oslo kommune er organisert ved at Oslo voksenopplæring Servicesenter (heretter forkortet SESE) gir informasjon og veiledning, behandler søknader og fatter vedtak om rett til grunnskoleopplæringen for voksne. Videre har de ulike voksenopplæringene felles rutiner, som er sendt til oss.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfyllt av Oslo voksenopplæring SESE.

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 Oslo kommune, ved SESE.

Vi har utarbeidet rapporter for hver av voksenopplæringene for henholdsvis Rosenhof og Skullerud. På bakgrunn av ovennevnte er innholdet i mange av avsnittene identiske i begge rapportene.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport den 03.05.2022 og den 25.05.2022. I disse rapportene presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Vi hadde også sluttmøte med kommunen den 01.06.2022. Kommunen har den 14.06.2022 kommentert innholdet i de foreløpige rapportene innen fristen.

Vi har kommet frem til at Oslo kommune ikke har rettet alle bruddene på de rettslige kravene som vi avdekket i foreløpig rapport. På bakgrunn av dette fatter vi vedtak med pålegg om retting. Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Dere gis imidlertid en frist til å rette påleggene. Se nærmere kap. 3 i denne rapporten.

## 2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader

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



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

Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

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

## 2.1 Veilede og vurdere rettigheter

### 2.1.1 Rettslige krav

#### *Veilede om retten til grunnskoleopplæring*

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle voksne som er bosatt i kommunen. Alle voksne som henvender seg til kommunen om grunnskoleopplæring skal få nødvendig veiledning (jf. forvaltningsloven § 11). Veiledningen må kunne gi informasjon om hvem som har rett til opplæring (jf. opplæringsloven § 4A-1), hva som kan være innholdet i og organiseringen av opplæringen, retten til realkompetansevurdering (jf. forskrift til opplæringsloven § 4-6), retten til spesialundervisning (jf. opplæringsloven § 4A-2), hva opplæringen kan føre frem til, og hvordan den voksne skal gå frem for å søke om opplæring. Kommunen kan benytte både muntlig og skriftlig informasjon for å ivareta denne veiledningen.

#### *Vurdere om søkerne oppfyller kravene til å ha rett til grunnskoleopplæring*

For å kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne må søkeren oppfylle blant annet følgende vilkår:

- være over opplæringspliktig alder, (opplæringsloven § 2-1 regulerer plikten til grunnskoleopplæring)
- ikke ha rett til videregående opplæring for ungdom etter opplæringsloven § 3-1
- ha lovlig opphold i Norge (jf. utlendingsloven § 4). Asylsøkere under 18 år kan omfattes av retten til grunnskoleopplæring. Søkere som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse og er over opplæringspliktig alder har likevel bare rett til grunnskoleopplæring dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge mer enn tre måneder
- trenge grunnskoleopplæring

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

Opplæringen og undervisningsmateriellet skal være gratis.



## 2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

### Veiledning

Det er enkelt å finne informasjon om grunnskoleopplæring for voksne på Oslo kommune sin nettside. Kommunen viser til nettsiden til SESE. Her kan søkere få informasjon om de har rett til opplæringen som de ønsker, og de kan få rådgivning og hjelp til å søke. Nettsiden har god informasjon om hva grunnskoleopplæring for voksne er, realkompetansevurdering (heretter forkortet til RKV), hvordan man søker og hvilke skoler i Oslo som tilbyr denne type opplæring. Informasjonen er også tilgjengelig på engelsk. Hver skole har også egne nettsider som SESE viser til. Skullerud voksenopplæring har en god og informativ side. Her får man informasjon om blant annet organiseringen av grunnskoletilbudet, når undervisningen vil foregå, kriterier og kontaktinformasjon. Skoleruta til voksenopplæringen er også å finne på nettsiden.

I oversendt rutine for voksenopplæringen<sup>4</sup> står det under punkt 2.2 «Informasjon til søkere ved SESE» at:

*«Informasjonen som gis ved SESE er basert på oppdaterte oversikter over gjeldende opplæringsperioder, tilbud, søknadsfrister og inntakstidspunkter. Dette gjelder både brosjyrer og nettsidene. Leder av SESE er ansvarlig for at denne informasjonen er oppdatert. SESE har videre ansvaret for generell informasjon om rettigheter, tilbud og søknadsprosedyrer på nettsiden».*

Under punkt 6.4.2 i rutinen<sup>5</sup> står det at «alt av informasjon og veiledning om skoletilbud for voksne i Oslo skal til enhver tid være oppdatert og korrekt. Sentrene må sørge for at SESE er oppdatert på alle endringer slik at all informasjon som gis er korrekt».

Det står i SESEs interne rutine<sup>6</sup> at det er den som tar imot alle grunnskolesøknader i Oslo. Søknadene behandles ved senteret og fordeles til de tre voksenopplæringssentrene (Helsfyr VO, Rosenhof VO og Skullerud VO). Det står videre at det er SESE som informerer søkere og eksterne instanser om rettigheter og grunnskoletilbud. I rutinen står det også hvilke forutsetninger en må ha for å søke grunnskole, hvilket datasystem som brukes (SITS) og at informasjon om kandidatene lagres i dette systemet.

Oslo 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 den informerer om grunnskoleopplæring og RKV ved at den veileder ved telefonhenvendelser. Den viser videre til nettsiden sin hvor det er informasjon om retten til grunnskoleopplæring og RKV, og hvor man kan bestille time for ytterligere veiledning. Den skriver også at man kan møte opp personlig for informasjon og individuell veiledning.

Det står i den interne rutinen til SESE at søknadsskjema for grunnskole ikke ligger på nettet. Det er ønskelig med personlig oppmøte. Det er drop-in timer på mandager, og bestillingstimer tirsdager, onsdager og torsdager. Søkeren fyller ut søknadsskjema på inntakssamtalen. I denne samtalen kartlegges følgende: 1) Tidligere skolegang i hjemlandet eller andre land, 2) Skolegang i Norge og deltakelse på norskkurs, 3) Rettigheter til fortsatt norskkurs, 4) Ev. gjennomførte norskprøver, og 5) Norskknivå muntlig og skriftlig.

I kommunens rutine for kartleggingssamtaler<sup>7</sup> står det hvordan man best kan kommunisere med søkere. Det står bl.a. at man 1) bør starte samtalen med å avklare søkerens behov, 2) informere søkeren om rettigheter og plikter på en tydelig måte, være bevisst sin språkbruk, særlig i

<sup>4</sup> Rutine for håndtering av grunnskoleopplæring i Oslo Voksenopplæring, revidert januar 2017

<sup>5</sup> Rutine for håndtering av grunnskoleopplæring i Oslo Voksenopplæring, revidert januar 2017

<sup>6</sup> Intern rutine ved Oslo Voksenopplæring Servicesenter for behandling av søknader til grunnskole

<sup>7</sup> Rutine for kartleggingssamtalen for inntak til grunnskole, udatert



kommunikasjon med søkere som har begrensede norsk- og engelskkunnskaper, 3) forsikre seg om at søkeren har forstått informasjonen og 4) informer søkeren om det som skjer videre når det gjelder blant annet kartlegging, og hvem som kan kontaktes for eventuelle spørsmål.

Oslo kommune har også lagt ved en rutine<sup>8</sup> for hvordan man behandler søknader om RKV i grunnskolen. Her står det at «søkeren inviteres til en kartleggingssamtale med en fagkonsulent for å avklare intensjoner og for å formidle søkeren hva realkompetansevurdering innebærer».

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. statsborgerskap og språk, ønsket opplæring og tidligere skolegang.

Oslo kommune skriver i RefLex at den kontrollerer om søkerne er over opplæringspliktig alder. Den skriver at framvisning av legitimasjon er påkrevd, og at den kontrollerer dette opp mot folkeregisteret. Videre undersøker kommunen om søkerne har ungdomsrett til videregående opplæring. Det står at «alder er en vesentlig indikator i tillegg til at vi sjekker om søker har fullført grunnskole i Norge eller tilsvarende fra hjemland. Dessuten undersøker vi om ungdomsretten er påbegynt eller brukt opp». Verktøyet kommunen benytter seg av er VIGO og opplysninger fra søker. Videre svarer kommunen bekreftende på spørsmål i RefLex om den kontrollerer om søkerne har lovlig opphold i Norge. Dette blir sjekket opp mot nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og folkeregisteret.

Disse forutsetningene for å kunne søke grunnskoleopplæring står i SESEs interne rutiner for behandling av grunnskolesøknader. Det kommer også frem i kommunens rutiner<sup>9</sup> at disse spørsmålene skal stilles under samtale med søker. Det informeres også om at dersom det er tvil om søkeren har rett til grunnskole, blir søknaden i tillegg vurdert av en annen saksbehandler for grunnskole.

Oslo kommune svarer at de ikke vurderer søkere under 18 år som venter svar på asylsøknaden på lik linje med andre søkere. Kommunen skriver at «disse vurderes og kartlegges av Inntakskontoret for barn og unge i Utdanningsetaten sentralt. Det vil si at Oslo VO ikke har ansvar for disse, og henviser eventuelle søkere til Inntakskontoret». I e-post av 28.03.2022 til oss bekrefter avdelingsleder for inntak i Utdanningsetaten at dette gjøres av dem. Det står videre at «Rettighetsavklaringer for denne målgruppa gjøres av Inntakskontoret for barn og unge i Utdanningsetaten. Nyankomne ungdommer 16-19 år blir så kartlagt ved Oslo VO Servicesenter for overføring til norskopplæring ved Kuben vgs.»

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.

<sup>8</sup> Rutine for behandling av søknader for realkompetansevurdering på grunnskole, udatert

<sup>9</sup> Rutine for kartleggingssamtalen for inntak til grunnskole, udatert





### *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 «søkerens opplæringsbehov blir kartlagt gjennom samtale og eventuelt tester. Det kan være en eller flere av følgende tester: matematikk, engelsk og norsk (lese, skrive, lytte, snakke)».

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 «samtalekartlegging av utdanningsbakgrunn og omfanget av denne er med i vurderingene av behov. Søkerens uttrykte behov er også med i en helhetsvurdering av behovet».

I rundskrivet til Udir<sup>10</sup> under punkt 2.1.4, «Trenger grunnskoleopplæring», står det følgende: «Når det skal avgjøres om den voksne trenger grunnskoleopplæring, må kommunen ta hensyn til søkerens egen vurdering av behovet for grunnskoleopplæring». Vi ser det står i kommunens vedtak om avslag på søknad om grunnskoleopplæring, datert 17.12.2021, at «Grunnskole er først og fremst for personer med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet. Med din skolegang kan vi ikke se at du trenger grunnskoleopplæring».

I den forbindelse vil vi understreke at en søker med tidligere skolegang 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 han eller hun skal ha, både i innhold og kvalitet. Ut ifra den dokumentasjonen som foreligger mener Statsforvalteren at kommunen ikke er konkret nok når den skal kartlegge og kontrollere om søkerne trenger grunnskoleopplæring. Det er derfor uklart for Statsforvalteren om kommunen faktisk kontrollerer og vurderer dette. Vi vurderer derfor at kommunen ikke kartlegger tilstrekkelig hva slags opplæring søkerne har behov for.

Statsforvalteren vurderer at de rettslige kravene ikke er oppfylt når det gjelder å kontrollere og vurdere om søkerne trenger grunnskoleopplæring.

### **Oslo kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport**

Oslo VO påpeker at den «gjør alltid vurderinger av faktisk behov, også selv om en person har fullført grunnskoleopplæringen, da den kan være mangelfull. Det gjelder også ved avslag om rett til grunnskole». Videre gjør Oslo VO oss oppmerksom på at «veien til videregående opplæring (når det er målet til vedkommende) alltid er med i vurdering av rett til grunnskole». Den skriver videre at «vedtak om rett grunnskole kan i noen tilfeller føre til at man forsinker prosessen til videregående opplæring. Det samme kan bli konsekvensen ved å gjennomføre realkompetansevurdering på grunnskolenivå, jamfør redegjørelser i sluttmøtet 01.06.22».

### **Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen**

Statsforvalteren vurderer at for at retting av brudd på det rettslige kravet knyttet til om deltakeren trenger grunnskoleopplæring skal være oppfylt, må det foreligge dokumentasjon på at kommunen har foretatt en slik vurdering. Vi vurderer at kommunens redegjørelse ikke er tilstrekkelig for å vise hvordan de faktisk har vurdert søkerens tidligere grunnskoleopplæring eller søkerens eget behov for opplæring. Kommunen har heller ikke dokumentert skriftlig hvordan denne vurderingen har blitt gjort.

---

<sup>10</sup> Utdanningsdirektoratet. «Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A Udir-3-2012». 16.09.2020. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-3-2012/2-Grunnskoleopplaring-etter--4A-1/#214-Trengte-grunnskoleopplaring>



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

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. De fem grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet er å kunne lese, regne, uttrykke seg skriftlig, uttrykke seg muntlig og å kunne bruke digitale verktøy.

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:



«Samtalekartlegging og tester i norsk, engelsk og matematikk, jf svar og begrunnelse til spm 1.7 og 1.8. Vi bruker testverktøyet Migranorsk til dette formålet (omfang 3-5 timer inkludert alle tre fag). Behov for grunnleggende ferdigheter vurderes også i samtalekartleggingen, bl.a. med små lese- og skrivetester, tallforståelse og digital kompetanse».

Oslo VO Skullerud skriver i dokumentet Organisering av grunnskoletilbudet ved Skullerud at grunnskoleopplæringen er inndelt etter leseferdighetsnivå. Slik vi forstår det gjennomfører søkerne leseprøver i for eksempel A1-A2 eller A2-B1-nivå i forbindelse med inntak, eventuelt etter inntak. Hvilket nivå deltakerne innplasseres i, nivå 1 til nivå 5, er avhengig av resultatene etter testing på SESE og kartleggingen på skolene. Målet er raskest mulig progresjon.

I rundskrivet til Udir<sup>11</sup> er det skrevet 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.

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 hans eller hennes realkompetanse sentralt. Den voksne skal, hvis vedkommende ønsker det, ha en opplæring i de fagene hun eller han mangler for å få vitnemål etter forskrift til opplæringsloven § 4-29. Det må også vurderes om den voksne trenger opplæring i hele eller bare deler av et fag. Her er vurderingen av den voksnes realkompetanse viktig.

Statsforvalteren har sett eksempel på at det gjennomføres inntakssamtale. Vi har med få unntak ikke sett eksempler på at det gjennomføres testing i matematikk og engelsk. Vi har ikke sett eksempler på at det kartlegges i naturfag eller samfunnsfag i forbindelse med inntak, alternativt etter oppstart, for å sikre at deltakerne innplasseres på riktig nivå i grunnskoleopplæringen.

Udir understreker at kommunen ikke kan kreve at søkeren skal ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1.

Deltaker nr. 4 har søkt opplæring i alle fag på dagtid. Statsforvalteren kan ikke se av vedlagte dokumenter at vedkommende har blitt kartlagt i fag, kun leseprøve i norsk.

Deltaker nr. 5 har søkt om opplæring i alle fag på dagtid. Vedkommende ønsker å begynne på videregående. Vedkommende har gjennomført leseprøver i norsk og intern kartleggingsprøve i matematikk. Vedkommende er ikke testet i andre fag eller andre områder i norsk. Vi ser av referat fra elevsamtaler at vedkommende bare en gang har fått faglig vurdering i andre fag enn norsk. Innholdet i en elevsamtale kan være en del av kartlegging. Vedkommende har fra første vedtak i mars 2019 til siste vedtak fra oktober 2021 fått tilbud om ulike fag og timeantall i uken. Vedkommende har imidlertid ikke fått tilbud om opplæring i engelsk. Statsforvalteren kan ikke se at vedkommende har blitt realkompetansevurdert i engelsk, slik at vedkommende har fått godkjent det og dermed ikke har rett til opplæring i faget.

Deltaker nr. 6 har søkt om alle fag i grunnskolen. Vedkommende er kartlagt i leseferdigheter før innplassering og fikk først tilbud om 12 timer norsk og 4 timer matematikk på nivå 2-4. Statsforvalteren kan ikke se at vedkommende har blitt kartlagt i andre fag. Vi har ikke fått dokumentert hvorfor vedkommende utfra kartlegging bare har fått tilbud om to fag og ikke alle fag

---

<sup>11</sup> Rundskriv Udir-3-2012 *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven*



som vedkommende har søkt om. Statsforvalteren kan ikke se av vedlagt dokumentasjon om dette er noe søker har ønsket selv.

Statsforvalteren ser at kartleggingen i stor grad gjennomføres med leseprøver i norsk. I rundskrivet til Udir<sup>12</sup> har de presisert at kartlegging i norsk, kun kan brukes for innplassering i norsk. Kompetanse i andre fag skal vurderes uavhengig av norsk. Statsforvalteren mener at det må gjennomføres kartlegging i alle grunnskolefag søker har søkt om. På den måten kan søker få et tilbud som tilpasses og samsvarer med fagene vedkommende har søkt grunnskoleopplæring i.

Det kan være ulike årsaker til at deltakere ikke får opplæring i fag de har søkt om eller at de får opplæring i få timer i enkelte fag. Det kan være at dette kommer frem under kartlegging og samtaler med søker, men vi kan ikke se at vi har fått dette dokumentert.

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

### *Særskilt språkopplæring*

Målet med særskilt språkopplæring er at andrespråkelevne skal kunne delta faglig og sosialt, både i opplæringen, skolehverdagen og samfunnet. For å få til dette må de tilegne seg et bredt sett av språklige ferdigheter, utvikle gode språklæringsstrategier og bli i stand til å reflektere over språk og språkbruk. Statsforvalteren gjør oppmerksom på at Udir har utarbeidet et digitalt kartleggingsverktøy for å finne ut av hva slags norskopplæring søker trenger.

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om de kartlegger om søkeren har behov for særskilt språkopplæring. De skriver som begrunnelse: «*Vi kartlegger og tester norskspråklige ferdigheter og resultatet danner grunnlag for nivåplassering i grunnskolen, men vi fatter ikke vedtak om særskilt språkopplæring. Hele tilbudsstrukturen i grunnskolen tar hensyn til at de fleste har behov for norskspråklig tilrettelegging og opplæring*».

Kommunen, ved Oslo VO Skullerud, skriver at grunnskoletilbudet på nivå 1-2 kan inneholde særskilt norskopplæring i faget norsk for at den voksne skal få mest mulig utbytte av opplæringen. De skriver at de bruker læreplan for språklige minoriteter i opplæringsløpet, Praktisk norsk nivå 1-2. Kommunen, ved Oslo VO Skullerud, bruker leseprøver i kartlegging før inntak.

Statsforvalteren kan imidlertid ikke se at vi har fått tilsendt øvrig dokumentasjon på hvordan kommunen kartlegger og vurderer behovet for særskilt språkopplæring hverken før eller etter oppstart.

Etter Statsforvalterens vurdering må kommunen gjøre en individuell kartlegging av den enkelte søkers behov for særskilt norskopplæring. Da særskilt språkopplæring er en individuell rettighet, skal det for søkere som har behov for særskilt språkopplæring, fremgå av enkeltvedtaket om vedkommende får innvilget dette. Se punkt 2.3.2. Hvis kartleggingen viser at eleven har tilstrekkelige norskspråklige ferdigheter til å følge ordinær opplæring, skal det også fattes enkeltvedtak om at eleven ikke har rett til særskilt språkopplæring. Dersom kartleggingen konkluderer med at eleven har rett til særskilt språkopplæring, skal det fattes et enkeltvedtak om hva som vil tilbys. Det skal også fattes et enkeltvedtak når den særskilte språkopplæringen opphører. I den forbindelse viser vi til Udirs rundskriv pkt. 4.6.1<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Rundskriv Udir-3-2012 Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven

<sup>13</sup> <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-3-2012/4-Opplaringstilbudet-skal-tilpasses-den-voksnes-behov/#461-Rett-til-sarskilt-sprakopplaring-herunder-morsmalsopplaring-og-tospraklig-fagopplaring>



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

#### *Tilpasset søkers situasjon*

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmål om de tilpasser tilbudet til søkers situasjon. De skriver videre: *I noen tilfeller henvises søkere/deltakere til rådgivere. Alle får en viss rådgivning ved innsøking og underveis i opplæringsløpet. Dette blir ivare tatt enda bedre i ny grunnskolestruktur der kartlegging av ferdigheter og behov vektlegges særlig i oppstartsløpet.*

Statsforvalteren ser av dokumentasjonen som er vedlagt at søkere får individuelle tilbud om opplæringsløp. Kommunen, ved Oslo VO Skullerud, gir kun opplæring på dagtid.

Opplæringsløpet *Praktisk løp*, grunnleggende ferdigheter, har grunnleggende livsmestring som mål. De følger læreplan i faget norsk for språklige minoriteter. Omfanget er 8 timer i uken.

Opplæringsløpet *Arbeidsrettet løp* har delkompetanse som mål, fokus på forberedelser til arbeidslivet og muntlig opp mot B1. Opplæringen foregår ved senter og i bedrift. Det er et tett samarbeid med NAV og bedrifter. Oslo VO Skullerud skriver at omfang av timer tildeles ut fra opplæringsbehov, nivå og antall plasser i klassene. Statsforvalteren gjør som tidligere nevnt oppmerksom på at det ikke er anledning til å sette krav til norsknivå for deltakere ved inntak til grunnskole.

Kommunen skriver at opplæringsløpet *Utdanningsrettet løp* er for unge voksne med muligheter til og ambisjoner om å fullføre grunnskoleløpet for videre utdanning. De skal få et tilbud som gir mulighet til raskere progresjon. Det kommer frem av oversikten at utdanningsrettet løp er for deltakere i aldersgruppen +/- 30 år og at hele grunnskoleløpet tas er.

Statsforvalteren ser av den nye grunnskolestrukturen at det stilles spesielle krav for å kunne delta i de ulike løpene. Etter Statsforvalterens vurdering er det naturlig å tenke at mange av de som søker om alle fag i grunnskole ønsker tilbudet om *Utdanningsrettet løp*, da dette er for de som har mulighet til og ambisjoner om å fullføre grunnskoleløpet. Deltakerne i utdanningsrettet løp er tenkt unge voksne, +/- 30 år. Ved å ha et inntak til utdanningsrettet løp som er tenkt for målgruppen unge voksne i alder +/- 30 år begrenses muligheten for søkere som er over denne alderen til å få vitnemål og ha mulighet til videregående opplæring.

Etter vår vurdering er det sannsynlig at disse kravene kan innebære at mange som ønsker å ta grunnskoleeksamen og få vitnemål ikke vil få denne muligheten. For å kunne tilpasse opplæringen til den enkelte deltaker ut fra livssituasjon må opplæringstilbudet være mer fleksibelt slik at man kan tilrettelegge for at flere kan få mulighet til å få vitnemål.

Opplæringsløpet *Praktisk norsk* har grunnleggende livsmestring som mål og har opplæring i norsk 8 timer i uken.

Statsforvalteren presiserer at dersom en søker har søkt om opplæring i alle fag, må det komme tydelig frem i dokumentasjonen at søker ønsker opplæring i praktisk norsk og grunnleggende livsmestring, i stedet for vitnemål i grunnskolen.

Statsforvalteren ser at flere deltakere får ulike tilbud om opplæring når de har søkt om opplæring i alle fag. Vi ser imidlertid i liten grad av dokumenter vi har fått, hva som gjør at de får opplæringstilbud som ikke er i samsvar med det de har søkt om.



Et eksempel på dette er deltaker nr. 3. Vedkommende søkte i 2020 om grunnskole med opplæring i alle fag. Vedkommende har imidlertid ikke fått tilbud om andre fag enn norsk fra det første til det siste vedtaket vi har mottatt, datert oktober 2021. Vi har ikke mottatt noen dokumentasjon som viser om deltakeren i ettertid har endret sitt ønske til å gjelde opplæring bare i norsk, i stedet for i alle fag.

Statsforvalteren har mottatt dokumenter på ni deltakere som har fått vedtak på grunnskoleopplæring for voksne. Vi ser at det kun er få som har fått tilbud om engelsk selv om flere har søkt om dette. En av deltakerne har senere ikke fått tilbud om engelsk uten at det er dokumentert om vedkommende har gjennomført RKV i engelsk og dermed ikke har rett til opplæring i engelsk, eller om det er andre årsaker til at denne endringen er foretatt.

Statsforvalteren ser flere deltakere som har fått få fag og få timer. Vi kan ikke se av vedlagt dokumentasjon hva som er årsaken til dette. Vi leser i referat fra elevsamtaler at flere får vurdering i norsk og hvilken norskprøve de skal ta. Noen har fått vurdering i matematikk, men ikke i andre fag. Vi ser at noen deltagere har fått tilbud om for eksempel matematikk i første vedtak, ikke i andre, men igjen i tredje vedtak. Etter vår vurdering er det sannsynlig at tilbudene flere deltakere får ikke er tilpasset deres situasjon og ikke gir kontinuitet i faget. Dette kan vanskeliggjøre muligheten for progresjon. Vi kan ikke se at vi har fått dokumentasjon som viser hva som ligger til grunn for dette.

Statsforvalteren vurderer at for å kunne tilpasse opplæringen til den enkelte deltaker ut fra livssituasjon, må opplæringstilbudet være fleksibelt. Etter det vi kan se av dokumentasjonen er det sannsynlig at mange deltakere går lenge i grunnskolen, med få fag, få antall timer i uken og ofte med liten kontinuitet i fagene. Når det etter vår vurdering er sannsynlig at mange ikke får mulighet til et utdanningsrettet løp, ser vi ikke at opplæringstilbudet er tilpasset deltakerne slik at målet om raskest mulig progresjon nås.

Vi ser at kartleggingen i stor grad utføres med leseprøver i norsk. Resultatet av testing i norsk kan bare brukes til innplassering i norsk og ikke andre fag. Det må kartlegges i de fagene søker har søkt om, slik at søker kan få en innplassering etter det vedkommende har søkt. Ved å ha en mer nyansert kartlegging i alle fag, eventuell RKV som ledd i kartlegging, er det etter vår vurdering sannsynlig at deltakerne vil få en mer tilpasset opplæring både i innhold og omfang.

Etter Statsforvalterens samlede vurdering tilpasses ikke opplæringstilbudet tilstrekkelig til søkerens situasjon.

### **Oslo kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport**

*Oslo kommunes uttalelser til foreløpig rapport om tilsyn i Oslo voksenopplæring på grunnskolens nivå, Skullerud VO:*

Oslo kommune skriver at deltaker 3 har tilbud om 20 timer i en oppstartsklasse, med fokus på grunnleggende ferdigheter. Den skriver videre at deltaker skal kartlegges for utdanningsrettet løp, da vedkommende er tilbake etter mammapermisjon. Til deltaker 4 skriver kommunen at vedkommende har fått tilbud om 20 timer på utdanningsrettet løp med opplæring i fem fag.

Kommunen har vedlagt dokumenter på elevsamtale og kartleggingsresultater (lesing, engelsk og matematikk). Kommunen skriver videre at deltaker 5 har hatt 50 % fravær i løpet av våren og mangler kartleggingsresultater på grunn av dette. Den skriver videre at deltaker vil bli kartlagt ved oppstart av nytt skoleår. Når det gjelder deltaker 6 skriver kommunen at i elevsamtale har deltaker selv ønsket 10 timer undervisning i grunnleggende ferdigheter på grunn av helseutfordringer, kommunen viser til vedlagt dokument.



Oslo kommune skriver videre at Oslo voksenopplæring tilbyr kveldsundervisning og raskere progresjon, men at ikke alle sentrene tilbyr dette. Den skriver videre at hvis det er behov for langsommere progresjon gjøres ytterligere kartlegging og vurdering av tilretteleggingsbehov eller behov for spesialpedagogisk bistand.

*Oslo kommunes uttalelser til foreløpig rapport om tilsyn i Oslo voksenopplæring på grunnskolens nivå, Skullerud VO og Rosenhof VO:*

Til regelbrudd 2, kulepunkt en: «Kommunen må innhente tilstrekkelig informasjon for å kartlegge og tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes situasjon og behov»: Kommunen gjør oppmerksom på at selv om ikke all informasjon og alle begrunnelser kommer frem i vedtak, blir det gjort kartlegginger og tilpasninger for alle søkere og deltakere. Dette vises i internt registreringssystem (SAD-rapporter) og ulike tilbudsbrev.

Kommunen skriver at det gjøres kartlegginger i norskspråklige ferdigheter ved inntak til grunnskole i fire delferdigheter, lese, lytte, skrive og snakke. Denne kartleggingen gjøres etter det europeiske rammeverket for nivåinndeling av språkferdigheter og danner grunnlaget for tilrettelegging og klasseinndeling, herunder særskilt språkopplæring (selv om dette ikke kommer frem i dagens vedtak). Dette gjøres blant annet for å unngå at en nybegynner i norsk og en erfaren norskbruker havner i samme klasse. Denne kartleggingen brukes ikke til nivåplassering i fag, men den kan være en indikator på hvor det kan være hensiktsmessig å starte opp. Etter oppstart blir det gjort faglige kartlegginger som bidrar til endelig plassering på faglig nivå. Det blir også gjort kartlegginger i grunnleggende ferdigheter underveis i opplæringen, som lesekartleggingen ved Skullerud VO er et eksempel på. Hensikten er blant annet å vurdere leseferdigheter, det vil si grunnlaget for læring i alle fag.

### **Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen**

Statsforvalteren har sett at det gjøres tilpasninger til søkere og deltakere. Vi har imidlertid i liten grad sett at det dokumenteres der søker får et vedtak om et annet tilbud enn det det er søkt om og om hvordan søker forholder seg til dette tilbudet. Det samme gjelder når deltaker har begynt opplæringen og får endring i tilbudet. Vi har også i liten grad sett begrunnelse for endring og deltakers mening om endringen.

Selv om kommunen skriver at kartleggingen ikke brukes til nivåinnplassering i fag, men som en indikator på hvor det er hensiktsmessig for søkeren å starte opp, mener Statsforvalteren å kunne se at enkelte deltakere muligens har fått innplassering i andre fag enn norsk etter kartlegging i norsk. Dette fordi vi har fått lite dokumentasjon på kartlegging i andre fag.

Statsforvalteren gjør Oslo kommune oppmerksom på rundskrivet til Udir<sup>14</sup> der det under punkt «4.5 *Bruk av tester for plassering av den voksne*» står at det ikke er noe i veien for å bruke tester for å kartlegge kompetansen til den voksne. Direktoratet understreker imidlertid at en test som er laget for å kartlegge den voksnes kompetanse i norsk, ikke kan brukes for å innplassere den voksne på nivå i andre fag enn norsk. Kompetansen i andre fag skal vurderes uavhengig av kompetansen i norsk. En deltaker med lite kunnskap i norsk kan for eksempel ha høyt kunnskapsnivå i andre fag.

Statsforvalteren har sett i oversendte dokumenter at det ved inntak kartlegges i norskspråklige ferdigheter (lese, lytte, skrive og snakke) etter Det felles europeiske rammeverket for språk, og underveis i leseferdigheter. Statsforvalteren har endret denne setningen noe etter presisering fra kommunen 11.10.2022.

---

<sup>14</sup> Rundskriv Udir-3-2012 *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven*



Oversendt dokumentasjon viser i liten grad at det kartlegges i andre fag. Vi har sett at enkelte søkere har fått kartlegging i engelsk og matematikk, men vi har ikke sett eksempel på at det kartlegges i samfunnsfag og naturfag.

Utdanningsdirektoratet har utviklet «Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk»<sup>15</sup>. Kartleggingsverktøyet er laget som en støtte til lærere for å kartlegge om elever med norsk som andrespråk trenger særskilt språkopplæring, og hvilken norskopplæring eleven trenger når eleven er klar for å gå over til ordinær opplæring. På NAFOs hjemmeside skriver NAFO at målet med kartleggingen er å finne ut hva slags ferdigheter eleven har i andrespråket, ikke hvor godt han/hun kan prestere i en testsituasjon. Det er viktig å ha kunnskap om et bredt spekter av elevens norskferdigheter for å kunne avgjøre om han eller hun kan bruke norsk som redskap for læring og kommunikasjon i skolefagene.<sup>16</sup>

Vi har ikke sett dokumentasjon på at kommunen gjennomfører kartlegging som danner grunnlaget for tilrettelegging og klasseinndeling når det gjelder særskilt språkopplæring. Kommunen skriver selv at dette ikke kommer frem i dagens vedtak.

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.

Etter vår vurdering er det heller ikke sannsynliggjort at deltakerne kartlegges spesifikt for å kunne vurdere om de har behov for særskilt språkopplæring.

Vi fastholder på bakgrunn av dette vår vurdering i foreløpig rapport.

### **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, og for å tilpasse opplæringsløpet til den voksnes situasjon og behov.

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

## **2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten**

### **2.3.1 Rettslige krav**

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

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

Alle søkere skal motta et individualisert, skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med om søkeren har rett eller ikke rett til grunnskoleopplæring, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 24 og 25. Dersom den voksne er vurdert til å ha behov for og rett til spesialundervisning, skal kommunen treffe eget enkeltvedtak om dette. Kommunen kan velge å samle enkeltvedtaket om grunnskoleopplæring, og enkeltvedtak om spesialundervisning i samme dokument.

<sup>15</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

<sup>16</sup> <https://nafo.oslomet.no/kartlegging-og-utredning/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>





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.

Dersom den voksne er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring, skal dette komme frem i vedtaket. Tilpasning gjennom særskilt språkopplæring følger av den voksnes rett til å få et tilbud tilpasset sitt behov, jf. oppl. § 4A-1.

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 opplæringsens innhold, organisering og omfang, og må gjenspeile en slik tilpasning.

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

### **2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger**

#### *Vedtaket uten ugrunnet opphold*

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om enkeltvedtak fattes uten ugrunnet opphold.

Ifølge «Rutine for håndtering av grunnskoleopplæring i Oslo Voksenopplæring» punkt 2.4 går SESE igjennom søknadene og testresultatene og fatter vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne. Vedtak om nivå og omfang fattes ved opplæringssentrene. Videre følger det av punkt 2.5.1 at deltaker får et tilbudsbrev med standardisert informasjon til søkerne. Etter noen uker i opplæring får deltager et vedtaksbrev fra skolen som omfatter nivå og omfang, fag og tid. Ifølge punkt 2.5.5 plasseres nye søkere som overføres fra SESE i løpet av inntaket i ventelister etter «førstemann til mølla»-prinsippet.

Vi har mottatt ti saker fra kommunen. Vi har sett bort fra deltaker nr. 9 da denne stort sett handler om spesialundervisning for voksne. I de resterende ni sakene vi har mottatt er det fattet vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne innen en måned etter søknaden kom inn. I fire av vedtakene om rett står det blant annet at retten til opplæring gjelder disse grunnskolefagene som tilbys i Oslo Voksenopplæring: Norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag. I de siste fem vedtakene om rett står det ingenting om fag. Disse vedtakene informerer om at søkeren kommer til å få et tilbudsbrev innen fire uker etter skolestart. I alle sakene har søkerne søkt om alle fag. I alle ni sakene har det blitt fattet vedtak om fag, nivå og timeomfang i grunnskoleopplæring for voksne. I seks av sakene har imidlertid søkerne bare fått noen få av de fagene de har søkt om. I tre av tilfellene har det gått fra to måneder til ti måneder fra søkerne fikk vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne til de fikk vedtak om fag, nivå og timeomfang. I seks av tilfellene har det gått fra to til sju år fra søkerne fikk vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne og frem til de fikk vedtak om fag, nivå og timeomfang.



Statsforvalteren ser at kommunen har kommunisert med søkeren i tiden mellom vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne og frem til de fikk vedtak om fag, nivå og timeomfang, blant annet ved bekreftelse på søkerstatus, bekreftelse på plass i grunnskoleopplæring for voksne, tilbud om forberedende voksenopplæring, timeplaner og tilbud om grunnskoleopplæring for voksne. Statsforvalteren ser at søkerne får timeplaner med informasjon om hvilke fag de skal ha. Videre er det samsvar mellom de fagene som er nevnt i timeplanene og de fagene som er nevnt i vedtakene om fag, nivå og timeomfang. Informasjonen om fagene blir imidlertid sendt lang tid etter vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne og forholdsvis kort tid før vedtak om fag, nivå og timeomfang. Vedtakene om fag, nivå og timeomfang er også fattet etter skolestart. Videre er det bare vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne og vedtak om fag, nivå og timeomfang, som det er opplyst om klageadgang.

Statsforvalteren vil bemerke at det er vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne, sammen med vedtakene om fag, nivå og timeomfang, som gir søkeren rett til å gå på skole og som gir nok informasjon om tilbudet. Det er også disse vedtakene sammen som gir vedkommende rett til å klage. Det er derfor viktig at begge vedtakene 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.

Etter Statsforvalterens vurdering har det gått for lang tid fra søkeren søkte om grunnskoleopplæring for voksne, og frem til søkeren fikk informasjon om opplæringstilbudet, og fikk rett til å klage på innholdet i dette. Dette gjelder særlig fordi det ikke er samsvar mellom det søkeren har søkt om og det faktiske opplæringstilbudet som følger av vedtaket om fag, nivå og timeomfang.

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

### **Oslo kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport**

Kommunen opplyser at introduksjonsloven (nå integreringsloven) i noen tilfeller påvirker inntak til grunnskole. Det vil si at rett til gratis norskopplæring i tre til fem år har vært prioritert før inntak til grunnskole, og at disse søkerne får konsentrert norskopplæring, mens de venter på grunnskole. Kommunen anser at dette kan være en medvirkende årsak til at det er lang tid mellom søkeren får vedtak om grunnskoleopplæring for voksne, og frem til søkeren får vedtak om fag, nivå og timeomfang. Kommunen nevner videre at grunnskole for en del søkere har vært eneste alternativ til gratis norskopplæring, og at det med andre ord har vært flere deltakere på grunnskolenivå, som ikke har ønske om eller behov for eksamensrettet grunnskole. De ønsker bare å lære seg mer norsk. Kommunen anser at dette også kan forklare hvorfor flere deltagere kun har fått norsktilbud på grunnskolenivå. De har rett til grunnskole i alle fag, men ønsker eller har kun kapasitet til opplæring i norsk.

Oslo kommune hadde skrevet følgende tilbakemelding etter foreløpig rapport under punktet 2.6 «sette i gang opplæringen». *Kommunen viser til en vedlagt kursoversikt på samtlige av deltakerne (bortsett fra deltaker nr. 3) som viser at deltakerne har hatt andre tilbud i tiden mellom vedtaksdato og oppstartsdato på Skullerud. For noen av deltakerne handler det om et grunnskoletilbud på en annen skole, mens det for andre handler om at de har takket ja til et tilbud om norskopplæring.*

Det kom frem i samtale med Statsforvalteren, i e-post 05.10.2022 og i presisering 11.10.2022, at Oslo VO ønsket tilbakemeldingen ført under *Vedtak uten ugrunnet opphold*. Statsforvalteren har imøtekommet dette.



Det kom også frem i samme samtale med Statsforvalteren, i e-posten og i presiseringen at Oslo VO ønsket å få presisert at personer med lengst ventetid hadde grunnskoletilbud ved andre skoler (Helsfyr VO) mens de står på venteliste ved Skullerud VO.

### **Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen**

Udir har uttalt at grunnskoleopplæring kan inngå som tiltak i introduksjonsprogrammet.<sup>17</sup> Det står videre at kommunen må sørge for at det treffes et enkeltvedtak om introduksjonsprogram etter introduksjonsloven (nå integreringsloven) og enkeltvedtak for grunnskoleopplæring for voksne. Videre står det at disse vedtakene kan tas inn i samme dokument, men at det må gå tydelig frem hvilke rettigheter de ulike enkeltvedtakene gir deltakeren. Vi har ikke sett eksempler på at søkere har deltatt i introduksjonsprogrammet, og at dette er årsaken til at det tar lang tid fra søkeren har fått vedtak om grunnskoleopplæring for voksne og frem til søkeren får vedtak om fag, nivå og timeomfang.

Statsforvalteren har under punkt 2.1.2 kommet frem til at Oslo kommune har veiledet om retten til grunnskoleopplæring. Bakgrunnen for denne konklusjonen er blant annet at søkeren i utgangspunktet skal møte personlig for å fylle ut søknadsskjemaet. Vi har dermed lagt til grunn at kommunen har avklart med søkeren hvilke fag som vedkommende har behov for, og ønsker opplæring i.

Statsforvalteren vil igjen bemerke at det er vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne, sammen med vedtakene om fag, nivå og timeomfang, som gir søkeren rett til å gå på skole og som gir nok informasjon om tilbudet. Det er også disse vedtakene sammen som gir vedkommende rett til å klage. Det er derfor viktig at begge vedtakene 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.

Endringene etter de siste presiseringene fra kommunen endrer ikke vår konklusjon.

Vi fastholder på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak uten ugrunnet opphold, innen rimelig tid.

#### *Vedtak for de som ikke har rett*

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om de fatter skriftlige enkeltvedtak om avslag når de vurderer at søkeren ikke har rett.

Vi har mottatt til sammen seks 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.

I flere av de seks enkeltvedtakene står det, som tidligere nevnt, at grunnskole først og fremst er for personer med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet, og at kommunen ikke kan se at søkeren trenger grunnskoleopplæring på grunn av søkerens tidligere skolegang. I den forbindelse vil vi igjen understreke at en søker med tidligere skolegang vil ha rett til grunnskoleopplæring for

---

<sup>17</sup> <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/Grunnskoleopplaring-for-voksne-i-introduksjonsprogrammet/>



voksne, så lenge den voksne ikke tidligere har mottatt tilfredsstillende opplæring, det vil si om den voksne har fått den opplæringen han eller hun skal ha, både i innhold og kvalitet.

Videre ser vi at flere av søkerne har søkt om alle fag. Flere av disse har imidlertid bare fått tilbud om et fåtall av de fagene de har søkt om. Vi har ikke sett eksempler på at kommunen har fattet vedtak om avslag for de fagene som søkerne ikke har fått tilbud om. Etter vår vurdering skulle søkerne som ikke har fått tilbud om alle de fagene de har søkt om, fått et avslag på de resterende fagene, som de ikke har fått tilbud om.

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

#### *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 ti 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: «Du har rett til grunnskoleopplæring 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 vedtak om fag, nivå og timeomfang i grunnskoleopplæringen for voksne står det hvilke fag og hvilket nivå opplæringen skal ha. I en del av disse sakene ser det ut til at timeplanene sendes samtidig med vedtakene. Det ser videre ut til at kommunen har foretatt en individuell vurdering av hvilket nivå og hvilke fag søkeren har behov for.

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 er todelt i Oslo VO fordi SESE er en adskilt enhet i Oslo VO. Kommunen skriver: «(...) dette er en hensiktsmessig organisering for å kunne tilpasse tilbudene på deres tre skoler til ulike målgrupper i Oslo, jf. mange søkere til grunnskole. Søknad og vedtak om rett og fag overføres til aktuelt opplæringssted (en av tre skoler) som fatter vedtak om tilbud, dvs. omfang og innhold. jf. levert rapportering».



Ingen av de vedtakene som Statsforvalteren har mottatt har opplysninger om organiseringen av undervisningen. I flere av sakene blir det sendt ut timeplaner samtidig med vedtak om fag, nivå og timeomfang i grunnskoleopplæringen for voksne. I disse timeplanene står det blant annet tidspunkt for opplæringen, og hvor opplæringen skal foregå.

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

#### *Omfang*

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om vedtaket inneholder informasjon om hvilket omfang opplæringen skal ha. Kommunen skriver: «(...) vedtaket inneholder denne informasjonen i andre del av vedtaket, jf. svar og begrunnelse på svar 3.7: Søknad og vedtak om rett og fag overføres til aktuelt opplæringssted (en av tre skoler) som fatter vedtak om tilbud, dvs. omfang og innhold. jf. levert rapportering.»

I vedtakene opplyses det antall timer opplæringen skal være i hvert enkelt fag. Videre er det som nevnt i flere av sakene sendt ut timeplaner der det fremgår antall timer de skal ha opplæring i hvert enkelt fag. I tillegg går det frem av vedtakene hvilket skoleår vedtakene gjelder for.

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

#### *Særskilt språkopplæring i vedtak*

Kommunen svarer nei på spørsmålet i RefLex om det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. Kommunen skriver at den ikke fatter vedtak om særskilt språkopplæring, da hele tilbudsstrukturen i grunnskolen tar hensyn til at de fleste har behov for norskspråklig tilrettelegging og opplæring.

Statsforvalteren bemerker at voksne med annet morsmål enn norsk har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at den voksne skal kunne få forsvarlig opplæring. Dette er en individuell rettighet for den enkelte søker. Det skal fremgå av vedtaket om den enkelte deltakeren er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring eller ikke.

Etter det Statsforvalteren kan se fremgår det ikke av vedtakene om deltageren har behov for/ikke har behov for særskilt språkopplæring.

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

#### *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 dette kommer frem i andre del av vedtaket som fattes av skolen. «Tilbud gis i samsvar med kartlegging, testing og ønsker ved innsøking. Hvis det avdekkes andre behov etter oppstart, blir det gjort nye vurderinger og ev. endringer i tilbudet.»

I vedtakene står det videre at utformingen av opplæringstilbudet har skjedd i samarbeid med søkeren.

Etter det Statsforvalteren kan se fremgår det imidlertid ikke en konkret vurdering av den voksnes behov i vedtakene.



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

### **2.3.3 Statsforvalterens konklusjon**

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

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

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak som er konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen, organisering og omfang.

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte vedtak som er konkrete nok om rett til særskilt språkopplæring 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 utstede kompetansebevis*

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

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

## **2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger**

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

Kommunen svarer i RefLex at det gjennomføres realkompetansevurdering (RKV) når det er relevant og har en hensikt for den det gjelder. Vi har mottatt en udatert rutine<sup>18</sup> som beskriver SESEs saksbehandling fra søkeren henvender seg og til søknad og sakspapirer sendes Oslo VO Helsfyr som foretar RKV. Rutinen beskriver ikke selve *gjennomføringen* av RKV. I en e-post til Statsforvalteren datert 16. 03.2022 skriver kommunen at denne rutinen for RKV er ny.

I dokumentet «RKV på grunnskolenivå - noen redegjørelser» datert mars 2022 skriver kommunen at personlig oppmøte er påkrevd ved søknad om RKV og at individuell veiledning bidrar til at det kommer fram mer detaljert informasjon om søkerens utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring. Videre skriver kommunen at denne veiledningen bidrar til å avklare om RKV er nødvendig. Vi ser at dette kan gi viktig informasjon om søkeren og avgjøre dennes rett til grunnskoleopplæring.

I det samme dokumentet skriver kommunen at man i Osloskolen i flere år «har praktisert testing i kjernefagene norsk, matte og engelsk for søkere som ønsker videregående opplæring som voksne, men som mangler dokumentasjon på fullført 9 eller 10-årig grunnskole fra hjemlandet». Videre står det at «søknadsprosessen til videregående opplæring begrenser behovet for RKV på grunnskolenivå i Oslo VO». Vi er usikre på hvordan denne søknadsprosessen foregår, men vil presisere at vilkår for inntak av voksne til videregående opplæring er at søkeren har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende, jf. opplæringsloven § 6-13. Dette må enten dokumenteres ved å ha gjennomgått norsk grunnskole, ha gjennomgått allmenn grunnskoleopplæring i utlandet i minst 9 år, eller ha tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-13, bokstavene a-c.

Når kommunen skal avgjøre hvilket opplæringstilbud den enkelte voksne skal ha, og hvordan dette skal tilpasses, er en kartlegging av den voksnes behov og hennes eller hans realkompetanse sentralt. Den voksne skal ha en opplæring i de fagene hun eller han mangler for å få vitnemål etter § 4-29. Det må også vurderes om den voksne trenger opplæring i hele eller deler av fag. RKV kan ha betydning for den voksnes opplæringstilbud ved at den brukes som sluttvurdering, men også

---

<sup>18</sup> Rutine for behandling av søknader for realkompetanse på grunnskole, udatert



for å ved at den brukes som et redskap for å avklare den voksnes behov for opplæring og innplassering på rett fag og nivå.

Vi ba om seks deltakermapper for personer som har søkt om RKV og har mottatt tre. Kommunen skriver at det på grunn av omorganisering har vært vanskelig å fremskaffe flere eksempler på RKV. I én av mappene vi har mottatt har søkeren fått vedtak om rett til RKV 28.02.2022, men har ikke gjennomført denne enda. I de to andre mappene har vi fått eksempler på at RKV er gjennomført gjennom dokumentene «Resultat av realkompetansevurdering (...)».

Som tidligere nevnt er det flere av deltakerne vi har fått dokumentasjon på som oppgir at de har flere års skolegang fra hjemlandet. Som et eksempel har deltaker nr. 5 på Rosenhof elleve års skolegang og har oppgitt å ha gått noe på videregående. Vi har ikke mottatt noe vitnemål. Her kunne det vært gjennomført en RKV slik at vedkommende fikk dokumentert kompetansen sin. Vi ser at deltakeren får opplæring i engelsk på nybegynnernivå, men andre fag kunne vært realkompetansevurdert dersom søkeren hadde ønsket dette.

Kommunen skriver at RKV er brukt i mindre grad i Oslo Voksenopplæring og at RKV gjøres primært for deltakere som sier at de ikke har fullført tilsvarende norsk grunnskole i alle fag, for å kunne få et forkortet løp for disse, eller for søkere som ønsker et norsk grunnskolevitnemål, men som ikke nødvendigvis ønsker å gå på videregående.

Vi ser for eksempel at de som har fra åtte til elleve års skolebakgrunn, og som har fått avslag på søknad om grunnskole, burde ha fått tilbud om RKV. Dette fordi de som har åtte års skolebakgrunn ikke har fullført tilsvarende norsk grunnskole.

På bakgrunn av dette er det Statsforvalterens vurdering at det ikke er sannsynliggjort at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring.

#### *Gjennomføre realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold*

Kommunen skal gjennomføre RKV uten ugrunnet opphold. Dette gjelder hele prosessen fra det søkes om RKV til det fattes vedtak og skrives ut vitnemål eller kompetansebevis. I RefLex svarer kommunen at det i et av de tilfellene vi har fått eksempler på har gått lang tid mellom søknad og gjennomføring av RKV, men at dette skyldes uavklarte ansvarsforhold og at dette er rettet opp.

Vi ser av dokumentasjonen at det går en viss tid fra søknad til resultatet av RKV foreligger. Da vi ikke har mottatt vedtak eller kompetansebevis, er det vanskelig å vurdere hvor lang tid prosessen i realiteten tar. Det er vedtaket om RKV som gir søkeren rett til videre opplæring, enten som grunnskole- eller videregående opplæring.

Søker nr. 1 (07001722) søkte om RKV 21.02.2022 og fikk vedtak om rett som er datert 28.02.2022. Kommunen skriver at skolen ikke har startet RKV på det tidspunktet dokumentene ble sendt til oss som var 04.03.2022. Vi har i en e-post av 16.03.2022 bedt kommunen om å sende tester i forbindelse med RKV, men har ikke mottatt dette.

Søker nr. 2 (08001446) søkte om RKV 15.11.2021 og vedkommende fikk vedtak om rett samme dag. Resultatet av vurderingen er datert 25.02.2022.

For søker nr. 3 (19003362) er søknaden registrert 28.04.2020. Vedtak om rett er datert 10.09.2021. Det har gått nesten halvannet år fra det ble søkt til vedtak om rett forelå. Søkeren ble allerede testet i Migranorsk i norsk, og engelsk hhv 28.09.2020 og 12.04.2021. Slik vi forstår det er dette en kartlegging som skjer i forkant for å avgjøre om RKV skal gjennomføres og ikke selve realkompetansevurderingen. Kommunen skriver at på grunn av sykdom hos søkeren ble resultatet





datert 27.12.2021, men at resultatet var klart allerede 04.11.2021. Hele denne prosessen har tatt lang tid og selv om noe av det skyldes omstendigheter i søkerens liv, burde resultatet etter vår vurdering blitt sendt søkeren umiddelbart etter at resultatet forelå.

Det er vedtak om rett, sammen med vedtak der det fremgår at RKV er gjennomført, som gir informasjon om søkeren må ta fag eller deler av fag på grunnskole, eller kan søke seg videre til videregående opplæring. Det er først når RKV er gjennomført og vedkommende har fått vedtak om dette, at søkeren får en reell mulighet til å klage på innholdet i RKV.

På bakgrunn av dette anser vi at det ikke er nok at søkeren har fått vedtak om rett kort tid etter søknad.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen ikke 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.

Kommunen svarer i RefLex at de kartlegger søkeren gjennom samtale og testing i norsk, engelsk og matematikk i tillegg til CV og annen relevant dokumentasjon. Vi ser i avsnittet «Begrunnelse for vedtaket» i vedtaket om rett at det står «Du har gitt informasjon om utdanningsbakgrunnen din i søknaden. Du har i tillegg blitt vurdert i grunnleggende eller skolefaglige ferdigheter. På bakgrunn av opplysninger i søknaden, samtale og kartlegging overføres søknaden for realkompetansevurdering». Det står ikke noe i vedtakene om hva utdanningsbakgrunnen består i eller hvilke konkrete vurderinger som er gjort. Formuleringen står i alle mappene vi har fått tilsendt, den er likelydende og fremstår dermed svært 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.

Slik Statsforvalteren oppfatter det, er vurderingen som nevnt over ikke en del av selve realkompetansevurderingen, men en kartlegging i *forkant* av en RKV og for å avgjøre om denne eventuelt skal gjennomføres. Som tidligere nevnt har testing og kartlegging som kommunen beskriver mye fokus på søkerens norsknivå. Vi vil igjen presisere at en RKV skal gjennomføres på *grunnskolenivå* og at det ikke kan stilles krav om søkerens kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring.

Det står ikke i «Vedtak om rett (...)» noe om hva som har blitt lagt til grunn av formell, ikke-formell eller uformell kompetanse. Vi legger til grunn at dette er de samtalen og testene det vises til i «Rutine for behandling av realkompetansevurdering på grunnskole». Det vises i dokumentet «Resultat av realkompetansevurdering av (...)» heller ikke til hvordan søkerens formelle, ikke-formelle eller uformelle kompetanse har blitt kartlagt og vurdert under realkompetansevurderingen.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen ikke 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 opplæringscentre der de får opplæring etter LK20 (tidligere LK06), må bli realkompetansevurdert etter disse læreplanene. De som skal få opplæring etter FVO-læreplanene, må realkompetansevurderes etter disse læreplanene.

Siden Oslo VO Helsefyr har ansvar for all RKV på dette nivået, må de gjennomføre RKV etter den læreplanen deltakeren videre skal få opplæring etter, dersom RKV viser at de trenger det. Dette innebærer at de må forholde seg til to ulike læreplaner for fagene i arbeidet med RKV alt ettersom hvilken voksenopplæring søkeren eventuelt skal få opplæring ved.

Av dokumentasjonen vi har fått tilsendt framgår det at søkerne er vurdert ut fra kompetansemålene i læreplan for Forberedende voksenopplæring (FVO) M (modul) 4. Kompetansemålene i modul 4 tilsvarer nivå 2 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) og er likeverdig med 10. trinn i ordinær grunnskole.

Vi ser av dokumentene vi har mottatt at to av søkerne fikk tilbud om opplæring på Helsefyr VO etter RKV. Helsefyr VO følger FVO-læreplanene.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering ved å vurdere den voksnes kompetanse etter kompetansemålene for fag i læreplanverket.

*Gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring*

Kommunen svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om søkerens kompetanse vurderes som likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæringen. Som tidligere nevnt står det i dokumentet «RKV på grunnskolenivå - noen redegjørelser» at man i Osloskolen i flere år «har praktisert testing i kjernefagene norsk, matte og engelsk for søkere som ønsker videregående opplæring som voksne, men som mangler dokumentasjon på fullført 9 eller 10-årig grunnskole fra hjemlandet». Kommunen skriver videre at «testene måler ferdigheter opp til og med 10 trinn, og søkere får innpass hvis resultatet sannsynliggjør at de er på et nivå hvor det å gjennomføre videregående opplæring er mulig, uavhengig av manglende dokumentasjon». Kommunen skriver at dette er en del av deres måte å vurdere om søkere med manglende dokumentasjon har kompetanse tilsvarende fullført grunnskole, og dermed har et inntaksgrunnlag til videregående opplæring.

Vi har ingen eksempler på hva slags tester det her er snakk om og om de dekker kompetansemålene for 10. trinn.

Det er videre uklart for oss om kommunen dermed betrakter testene i de tre fagene som en del av RKV og Statsforvalteren vurderer at denne testingen ikke kan være å betrakte som RKV da det kun testes i tre fag og det ikke fattes vedtak, skrives vitnemål eller kompetansebevis.

For de to som har gjennomført RKV og som vi har fått eksempler på, viser imidlertid dokumentasjonen at søkerne har blitt realkompetansevurdert ut fra kompetansemålene i læreplan for FVO modul 4, som er likeverdig med 10. trinn i ordinær grunnskole.

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



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

I dokumentet «Resultat av realkompetansevurdering av (...)» framgår det av en tabell hvilke fag med fagkode som er realkompetansevurdert og om resultatet er godkjent eller ikke godkjent. Det framgår ikke om det er hele faget eller deler av faget som er godkjent, men vi legger til grunn at det er hele faget som er godkjent.

På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen gjennomfører RKV 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

Kommunen svarer i RefLex at «vedtak om behovsprøvd rett til grunnskole er inkludert i vedtak om realkompetansevurdering». Videre skriver kommunen at søker etter RKV får en resultatrapport som spesifiserer hvilke fag som er blitt godkjent og hvilke fag vedkommende får tilbud om på grunnskolenivå. Kommunen skriver også at søker får et vedtak med tilbud om innhold og omfang i samsvar med behov etter RKV.

I RefLex svarer kommunen at fag og nivå blir spesifisert i vedtak om tilbud om omfang.

Vi har mottatt tre «Vedtak om rett til realkompetansevurdering i grunnskolefag og til grunnskoleopplæring for voksne». Det står i vedtaket at søkeren har rett til RKV i grunnskolefag og ved behov rett til grunnskoleopplæring for voksne. Det står ikke noe i disse vedtakene om den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare visse fag eller deler av fag.

I dokumentet «Resultat av realkompetansevurdering» står det både for søker 2 og 3 at de etter samtale og RKV fikk «umiddelbart tilbud om opplæring i fagene (...)». Vi har mottatt dokumentasjon på at søker nr. 3 har fått tilbud om forberedende voksenopplæring (FVO) og timeplan. Denne dokumentasjonen foreligger ikke for søker nr. 2.

Statsforvalteren vil påpeke at dokumentet «Resultat av realkompetansevurdering» ikke kan være å betrakte som et enkeltvedtak om RKV. Det må gå tydelig fram i form av et vedtak hvilke fag som er godkjent eller ikke etter at RKV er gjennomført. Søkeren skal ha mulighet til å klage på dette vedtaket.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen ikke fatter enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse og det fremgår heller ikke informasjon om den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag.

*Utstede kompetansebevis for voksne som har fått godkjent realkompetanse*

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



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.

Kommunen svarer i RefLex nei på spørsmålet om å det utstedes kompetansebevis og skriver at dette ikke er på plass som påkrevd, men at de vil sørge for å opprette kompetansebevis så raskt som mulig.

Vi vil i den forbindelse vise til Udir sine sider om føring av vitnemål og kompetansebevis: <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-gs/11.-voksne/#kompetansebevis>

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

### **Oslo kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport**

*Oslo kommunes uttalelser til foreløpig rapport om tilsyn i Oslo voksenopplæring på grunnskolenivå, Skullerud VO og Rosenhof VO:*

Kommunen skriver at den vil minne om viktigheten av veiledning i forkant av vedtak om realkompetansevurdering. Videre står det at RKV er ikke alltid hensiktsmessig eller til fordel for alle som kan ha rett til grunnskoleopplæring.

Ifølge kommunens tilbakemelding er mange deltakere på grunnskolenivå i Oslo VO, og kommunens mener det vil være svært ressurskrevende å gjennomføre RKV for alle som del av kartlegging i fag ved oppstart. Videre skriver kommunen at deltakernes fagkompetanse kartlegges på skolene, men at denne kartleggingen ikke er definert som realkompetansevurdering. Kommunen peker på at vilkårene for RKV krever en nokså omfattende formell prosess med vedtak og kompetansebevis, og RKV er ikke en plikt som kommunen har, men en rett som søker har ved søknad. Kommunen skriver at den har en ambisjon om å sikre gode rutiner for realkompetansevurdering etter oppstart på grunnskole, det vil si når skolen underveis i opplæringsløpet avdekker deltakere som kan ha nytte av RKV og eventuelt kan få et raskere grunnskoleløp.

Kommunen skriver at behovet for realkompetansevurdering på grunnskolenivå er noe begrenset i Oslo da det blir gjennomført tester (ikke RKV) ved innsøking til videregående opplæring for voksne. Testene er særlig nyttige for personer som søker uten dokumentasjon på tidligere skolegang, og de får anledning til å sannsynliggjøre grunnopplæring tilsvarende niårig grunnskole. Søkere blir testet i norsk- og engelskspråklige ferdigheter i samsvar med det europeiske rammeverket, i tillegg til matematikk på grunnskolenivå.

Kommunen viser til evaluering og forslag til justering av ny grunnskolemodell, "Anbefalt organisering av grunnskole for voksne i Oslo VO". I denne er det noen presiseringer som ikke kom tydelig nok fram i den opprinnelige modellen, blant annet at alder ikke er et kriterium for å kunne velge utdanningsrettet løp, og at opplæringsstentrene (skolene) gjennomfører kartlegginger i fag ved oppstart.

### **Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen**

Udir har uttalt at før inntak til voksenopplæring skal den voksne få tilbud om realkompetansevurdering, slik at opplæringstilbudet blir tilpasset behovet han eller hun har.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/voksenopplaring/realkompetansevurdering/>



Statsforvalteren er derfor ikke enig med kommunen i at kommunen bare har en plikt til å gjennomføre RKV dersom den voksne har søkt om dette. Statsforvalteren vil også presisere at det ikke er tilstrekkelig at kommunen har rutiner for RKV *etter* at deltaker har startet på grunnskole, men at RKV er en del av kartleggingen i *forkant* av opplæringen for å finne ut hvilken opplæring den voksne har behov for.

Vi ser av dokumentet «Anbefalt organisering av grunnskole for voksne i Oslo VO», under avsnittet om RKV på side 8, at «Dagens praksis med realkompetansevurdering er at deltakere med språknivå under B1 ikke blir realkompetansevurdert, men blir plassert på grunnskole til tross for at mange er mer motivert for å jobbe enn å gå på skole». Vi vil igjen understreke at kommunen ikke kan kreve at søkeren må ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskole. Det samme gjelder for retten til RKV.

I denne forbindelsen vi vi gjøre oppmerksom på «Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering i grunnskoleopplæringen» der det er presisert at det fra 01.01.2020 er bestemt at kommunene og fylkeskommunen kan gjennomføre RKV på andre språk enn norsk og samisk og at den kan gjennomføres med tolk. Det er viktig at voksne kan få anerkjent sin realkompetanse uavhengig av norskspråklig nivå. Dette kan føre til en mer effektiv bruk av ressurser både for den voksne, for utdanningssystemet og for samfunnet generelt. Vi fastholder på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport.

### **2.4.3 Statsforvalterens konklusjon**

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring dersom søkeren ønsker det.

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

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å kartlegge den formelle, ikke-formelle og uformelle kompetansen.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere den voksnes kompetanse etter kompetansemålene for fag i læreplanverket.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gjennomføre realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring.

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

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse.

De rettslige kravene er ikke oppfylt 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 rettssikkerheten til voksne søkere og deltakere. Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal begrunnes, og etter § 25 første og andre ledd skal det i begrunnelsen nevnes de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. Videre følger det av forvaltningsloven § 25 tredje ledd at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 27 første ledd. Det skal i underretningen gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringsloven.

### 2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger

#### *Hjemmel*

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

Både vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne og vedtakene om fag, nivå og timeomfang vi har mottatt inneholder henvisning til opplæringsloven § 4A-1.

Når det gjelder vedtakene for RKV viser vedtakene til § 4A-1. Hjemmelen for RKV er imidlertid også forskrift til opplæringsloven §§ 6-46 og 6-47.

På bakgrunn av dette anser Statsforvalteren at vedtakene om RKV ikke viser til fullstendig hjemmel.

Etter vår vurdering viser vedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne til rett hjemmel, mens vedtakene om rett til realkompetansevurdering ikke viser til hjemmelen i forskriften.

#### *Faktiske forhold*

Kommunen svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om de oppgir de faktiske forhold de har lagt vekt på i enkeltvedtaket. Kommunen skriver: «Oslo VO har todelte vedtak, jf. tidligere redegjort for under punkt 3. Vi bruker nokså standardiserte vedtak om rett til grunnskole og RKV, men avgrenser eventuelt til de fagene søker har behov for. Vedtak om tilbud om innhold og omfang er tilpasset søkerens behov.»

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

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



Vi finner som nevnt ikke spor av utført kartlegging og resultat av dette i vedtakene om grunnskoleopplæring. Det er heller ingen begrunnelse for hvorfor det har tatt så lang tid fra søkeren søkte om grunnskoleopplæring for voksne frem til søkeren fikk tilbud om grunnskoleopplæring for voksne, og hvorfor den voksne ikke har fått alle fagene som de har søkt om.

Etter vår vurdering er det heller ikke beskrevet noen faktiske forhold i vedtakene om rett til RKV.

På bakgrunn av dette vurderer vi at enkeltvedtakene ikke er konkrete nok når det gjelder faktiske forhold i vedtakene.

#### *Klagerett og retten til å se sakens dokumenter*

Kommunen svarer bekreftende på spørsmål om den opplyser om klagerett i enkeltvedtaket. Den svarer også bekreftende på spørsmålet om de opplyser om retten til å se sakens dokumenter.

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

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

### **2.5.3 Statsforvalterens konklusjon**

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

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder faktiske forhold i vedtak om rett til RKV og enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne og vedtakene om fag, nivå og timeomfang.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder hjemmel for vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne og vedtakene om fag, nivå og timeomfang.

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

## **2.6 Sette i gang opplæringen**

### **2.6.1 Rettslige krav**

#### *Sette i gang opplæringen innen rimelig tid*

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

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



## 2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen svarer i RefLex at den ikke setter i gang tilbudet innen rimelig tid når en søker har fått rett til grunnskoleopplæring. Den skriver at det varierer. Det står videre at:

*«søknad til grunnskole kan leveres hele året, men inntaket er i bestemte perioder, men klasser suppleres når det er ledige plasser. Det er mange søkere til grunnskolen i Oslo VO, men begrenset tilbud. Begrenset adgang til gratis norskkurs fører også til et visst press på grunnskole som et gratis alternativ. Et av målene med ny grunnskolestruktur er å redusere ventelister og øke gjennomstrømming i grunnskolen. Den nye grunnskolestrukturen er fortsatt under pilotering, men vi ser at ventetiden er i ferd med å bli kortere».*

Det forklares i oversendt rutine<sup>20</sup> hvordan inntaket til voksenopplæringen i Oslo er organisert. Det står under punkt 2.1.1 «Organisering av opplæringen i Oslo»:

*«Inntak til tilbud i Oslo VO styres av vedtatte aktivitetsplaner. Justering av antall plasser og timetall gjøres etter avtale med avdeling for elevforvaltning og planlegging (EFP) og avdeling for økonomi (ØKO). Eventuelle utfordringer meldes til EFP per e-post, eller i de faste og obligatoriske inntaksmøtene. Årlig gjennomføres det fem inntak til grunnskoleopplæringen nivå 1-7. Inntaksdatoer kommer fra EFP ved hvert årsskifte. Inntak til grunnskoleopplæring nivå 8-10 gjøres med testing før sommer- og juleferien, med skolestart i august og januar. Søkerne må stå på venteliste dersom det ikke er ledige plass til ønsket opplæringstidpunkt».*

Det står videre i samme rutine, kapittel 2.5, at «Etter testing på SESE og vedtak om rett til grunnskoleopplæring er fattet blir søkeren overført til et av de tre opplæringsstedene, og fortløpende satt på venteliste. Søkeren mottar et tilbudsbrev fra opplæringsstedet når det er en ledig skoleplass».

Det står videre under punkt 2.5.5 at

*«Nye søkere som overføres fra SESE i løpet av inntaket, skal prioriteres etter "førstemann til mølla"-prinsippet, og det skal kontinuerlig gis tilbud til disse søkerne. Oppfylging av klasser og overføring av søkere til andre opplæringsssentre gjøres kontinuerlig i løpet av inntaket etter hvert som nye søkere overføres fra Servicesenteret, men avsluttes senest den siste dagen i inntaket. Alle søkere informeres om oppstartstidpunkt ved SESE eller ved senteret og må være forberedt på å kunne starte på dagen i løpet av inntaksperiodene».*

I oversendt notat<sup>21</sup> viser Utdanningsetaten til byrådets budsjettforslag 2020 s.13, hvor det står:

*«Antall deltakere i grunnskoleopplæring for voksne har økt betydelig de siste 10 årene. Opplæringsloven § 4A-1 sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan ta før den voksne får tilbud om grunnskoleopplæring, men tilbud skal gis innen rimelig tid. Oslo voksenopplæring er per dags dato ikke organisert slik at det gis tilbud "innen rimelig tid" til samtlige søkere. De siste årenes store ankomster av flyktninger til Oslo, tilsier at pågangen av søkere til grunnskole for voksne vil øke ytterligere i kommende år. For å imøtekomme det økende behovet for grunnskoleopplæring for voksne i Oslo er det derfor behov for å se nytt på hvordan tilbudet er organisert på de tre opplæringsssentrene Oslo VO Helsfyr, Skullerud og Rosenhof».*

<sup>20</sup> Rutine for håndtering av grunnskoleopplæring i Oslo Voksenopplæring, revidert januar 2017

<sup>21</sup> Notat «Opplæringstilbud organisert etter de voksnes grunnskolebehov», 21.10.2019





I samme notat skriver etaten at «Prosjektets mål er at «alle søkere får et tilbud om opplæring innen rimelig tid».

Statsforvalteren har merket seg at det har gått uforholdsmessig lang tid fra vedtak om rett til grunnskoleopplæring har blitt fattet til deltakeren faktisk har startet opplæringen. Dette gjelder for følgende deltakere:

- Deltaker nr. 3 har vedtak datert 21.12.2020, med oppstart 16.08.2021.
- Deltaker nr. 4 har vedtak datert 17.10.2019, med oppstart 16.08.2021.
- Deltaker nr. 5 har vedtak om rett til grunnskole datert 09.08.2016, med oppstart 20.08.2019.
- Deltaker nr. 6 har vedtak om rett 25.05.2016, med oppstart 20.08.2019.
- Deltaker nr. 7 har vedtak om rett datert 03.05.2017, med oppstart 14.10.2019.
- Deltaker nr. 8 har vedtak om rett fra 03.11.2015, med oppstart 19.08.2019.
- Deltaker nr. 10 har vedtak om rett datert 22.08.2014, med oppstart 06.09.2021.

Statsforvalteren ser positivt på den nye grunnskolestrukturen som kommunen nå piloterer, hvor ett av målene er å gi alle søkere et tilbud om opplæring innen rimelig tid. Kommunen bekrefter også at ventelistene har blitt noe kortere under piloteringsfasen. Det er likevel slik at det ikke bør gå for lang tid fra den voksne søknad om grunnskoleopplæring til det treffes enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring, og opplæringstilbudet kan starte. Statsforvalteren anser ikke et halvt år til flere år som «innen rimelig tid». Det er viktig å gi tilbudet mens den voksne er motivert og det passer med hans eller hennes livssituasjon.

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

### **Oslo kommunes tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport**

Kommunen viser til en vedlagt kursoversikt på samtlige av deltakerne (bortsett fra deltaker nr. 3) som viser at deltakerne har hatt andre tilbud i tiden mellom vedtaksdato og oppstartsdato på Skullerud. For noen av deltakerne handler det om et grunnskoletilbud på en annen skole, mens det for andre handler om at de har takket ja til et tilbud om norskopplæring.

### **Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen**

Det kom frem i samtale med Statsforvalteren 05.10.2022, i e-post datert 05.10.2022, og i presisering 11.10.2022 at Oslo VO ønsket tilbakemeldingen ført under *Vedtak uten ugrunnet opphold*. Statsforvalteren har imøtekommet dette. Vi har valgt å la kommunens tilbakemelding over også stå her selv om den etter kommunens ønske er flyttet til side 18 og 19. Dette på grunn av at våre kommentarer under knytter seg til siste setning etter komma «., mens det for andre handler om at de har takket ja til et tilbud om norskopplæring».

Kommunen skriver at noen av deltakerne har deltatt på norskopplæring istedenfor grunnskoleopplæring i tiden fra vedtak om rett til grunnskoleopplæring har blitt fattet til deltakeren faktisk har startet grunnskoleopplæringen. Statsforvalteren påpeker at det i rundskriv Udir-3-2012 står at kommunen ikke kan kreve at søkeren må ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring etter oppl. § 4A-1. 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. Kommunen kan med andre ord ikke la være å gi et grunnskoletilbud ved å henvise til manglende kompetanse i norsk.

Statsforvalteren vurderer at for at retting av brudd på det rettslige kravet om å sette i gang opplæringen innen rimelig tid skal være oppfylt, må det foreligge en redegjørelse fra kommunen



som viser hvordan den skal bedre situasjonen. Vi vurderer at kommunens redegjørelse ikke er tilstrekkelig for å vise at den nå skal sette i gang opplæringen innen rimelig tid.

Vi fastholder på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport.

### **2.6.3 Statsforvalterens konklusjon**

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

## **3 Statsforvalterens reaksjoner**

### **3.1 Pålegg om retting**

Statsforvalteren har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

#### **1. Veilede og vurdere rettigheter.**

Kommunen må sørge for å gi veiledning om og vurdere om søkere har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2 og forvaltningsloven § 11. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må vurdere konkret og kontrollere om søkeren faktisk trenger/har behov for grunnskoleopplæring.

#### **2. Kartlegge opplæringsbehov**

Kommunen må sørge for å innhente informasjon for å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes behov, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2 og 4A-8, jf. 5-3. Pålegget innebærer følgende:

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

#### **3. Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten**

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

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



#### 4. Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse

Kommunen må sørge for å tilby, gjennomføre, dokumentere og fatte vedtak om 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 gjennomføre realkompetansevurdering for de som har rett til grunnskoleopplæring dersom søkeren ønsker det.
- Kommunen må gjennomføre realkompetansevurdering uten ugrunnet opphold.
- Kommunen må gjennomføre realkompetansevurdering ved å kartlegge den formelle, ikke-formelle og uformelle kompetansen.
- Kommunen må fatte enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse og det må fremgå av enkeltvedtaket at den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag.
- 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 og 25. Pålegget innebærer følgende:

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

#### 6. Sette i gang opplæringen

Kommunen må sørge for å gi opplæring til alle som oppfyller vilkårene for rett til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2. Pålegget innebærer følgende:

- Kommunen må sette i gang grunnskoleopplæringen innen rimelig tid etter vedtak om rett til grunnskoleopplæring.

### 3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er **20. januar 2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere 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, 3. november 2022

Kristin Sæbø Ekman  
seniorrådgiver  
tilsynsleder

Ingeborg Heltzer Anderssen  
seniorrådgiver

Line Melhus  
seniorrådgiver

Berit Langseth Orlien  
seniorrådgiver



## Dokumenter

### **Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:**

- Deltakeroversikt
- Oversikt over klassestruktur under gammel ordning
- Eksempel på gjennomføringsplan for kartlegging og innplassering i klasser i hovedinntak
- Kartleggingsprøve lesing registrert i deltakermappe
- Kartleggingsprøve skrivning registrert i deltakermappe
- Seks eksempler på avslag
- Tre eksempler på RKV
- RKV på grunnskolenivå - noen redegjørelser
- Deltakermapper for ti deltakere
- Anbefalt modell for grunnskoleopplæringen i Oslo voksenopplæring
- Notat: Pilot på samarbeid mellom Oslo VO Rosenhof og Kvalifiseringsprogrammet (KVP)
- Intern rutine ved Oslo Voksenopplæring Servicesenter for behandling av søknader til grunnskole
- Utkast: Info om pilotering av ny GS-modell
- Rutine for behandling av søknader for realkompetansevurdering på grunnskole
- Notat: Opplæringstilbud organisert etter de voksnes grunnskolebehov
- Rutine for håndtering av grunnskoleopplæring i Oslo Voksenopplæring (Rev. januar 2017)
- Nettsideinformasjon om grunnskoleopplæring for voksne

### **Følgende dokumenter ble ettersendt fra kommunen etter foreløpig tilsynsrapport:**

- Uttalelser til foreløpig rapport om tilsyn i Oslo Voksenopplæring på grunnskolenivå, Skullerud VO og Rosenhof VO
- Anbefalt organisering av grunnskole for voksne i Oslo VO. Fra arbeidsgruppen vår 2022.
- Innspill til foreløpig tilsynsrapport Grunnskole for voksne ved Oslo VO Skullerud med vedlegg



**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpst@statsforvalteren.no](mailto:sfovpst@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)

