



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Grunnskoleopplæring for voksne

Drammen kommune





Sammendrag

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

Hovedpunkter i tilsynet er:

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

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

Status på rapporten og veien videre

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten.

Vi har kommet fram til at Drammen kommune har rettet bruddene på de rettslige kravene som vi avdekket i foreløpig rapport, og at kommunen har sannsynliggjort at kommunens fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene.

På bakgrunn av dette fatter vi ikke vedtak med pålegg om retting, og avslutter tilsynet med denne rapporten.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om kommunen	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader	6
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	8
2.2 Kartlegge opplæringsbehov	9
2.2.1 Rettslige krav	9
2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger	9
2.2.3 Statsforvalterens konklusjon	10
2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten	11
2.3.1 Rettslige krav	11
2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger	11
2.3.3 Statsforvalterens konklusjon	17
2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse	17
2.4.1 Rettslige krav	17
2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger	18
2.4.3 Statsforvalterens konklusjon	20
2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak	20
2.5.1 Rettslige krav	20
2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger	21
2.5.3 Statsforvalterens konklusjon	22
2.6 Sette i gang opplæringen	23
2.6.1 Rettslige krav	23
2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger	23
2.6.3 Statsforvalterens konklusjon	24
3 Kommunen har rett til å klage	24
4 Dokumenter	25



1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom 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 skolen retter opp brudd på regelverket.

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

1.1 Kort om kommunen

Drammen kommune er en bykommune med 101 738 innbyggere i 2020 (tall fra SSB). Kommunen har skoleåret 2020/2021 196 deltakere som får grunnskoleopplæring for voksne. 22 av disse tilhører kommunens «Ung11», som ikke er en del av dette tilsynet. Grunnskoleopplæringen foregår på tre ulike lokasjoner i Drammen.

1.2 Tema for tilsynet

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

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

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

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

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

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



Vi har mottatt redegjørelse fra kommunen, deltakermapper for 12 deltakere, deltakermapper for tre deltakere som har gjennomført realkompetansevurdering og tre vedtak om avslag med tilhørende dokumentasjon.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 19. mars 2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 21. april 2021. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

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



2 Grunnskoleopplæring for voksne – veilede og behandle søknader

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

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

Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

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

2.1 Veilede og vurdere rettigheter

2.1.1 Rettslige krav

Veilede om retten til grunnskoleopplæring

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle voksne som er bosatt i kommunen. Alle voksne som henvender seg til kommunen om grunnskoleopplæring skal få nødvendig veiledning (jf. forvaltningsloven § 11). Veiledningen må kunne gi informasjon om hvem som har rett til opplæring (jf. opplæringsloven § 4A-1), hva som kan være innholdet i og organiseringen av opplæringen, retten til realkompetansevurdering (jf. forskrift til opplæringsloven § 4-13), retten til spesialundervisning (jf. opplæringsloven § 4A-2), hva opplæringen kan føre frem til, og hvordan den voksne skal gå frem for å søke om opplæring. Kommunen kan benytte både muntlig og skriftlig informasjon for å ivareta denne veiledningen.

Vurdere om søkerne oppfyller kravene til å ha rett til grunnskoleopplæring

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

- være over opplæringspliktig alder (opplæringsloven § 2-1 regulerer plikten til grunnskoleopplæring)
- ikke ha rett til videregående opplæring for ungdom etter opplæringsloven § 3-1
- ha lovlig opphold i Norge (jf. utlendingsloven § 4). Søkere som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse og er over



- opplæringspliktig alder har likevel bare rett til grunnskoleopplæring dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge mer enn tre måneder
- trenge grunnskoleopplæring

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

Opplæringen og undervisningsmateriellet skal være gratis.

2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

Veiledning

Kommunen skriver i sin redegjørelse at det informeres om grunnskoleopplæring for voksne på Drammen kommunes nettside. Videre skriver kommunen at det informeres jevnlig på Drammen voksenopplæring sin Facebook-side. Voksenopplæringen (VO) samarbeider tett med NAV, og deltar på informasjonsmøter de har, der VO informerer om sitt tilbud. Det samarbeides med flyktningetjenesten, med informasjonsmøter og veiledning, og VO informerer i norskklassene. Kommunen skriver videre at den holder på å utarbeide informasjonsvideoer på flere språk. For å nå ut til flere, ser man behovet for å informere på blant annet tigrinja, somali, dari og arabisk.

Kommunen svarer i RefLex at den veileder om mulighetene til grunnskoleopplæring, realkompetansevurdering, privatisteksamen, og kombinasjonen av disse for å få sluttvurdering i fem fag som gir vitnemål fra grunnskolen. Kommunen skriver at den tilbyr veiledning til alle som henvender seg.

Vi ser av tilsendt dokumentasjon, bl.a. av invitasjon til møter med VO, at deltakerne får informasjon og veiledning.

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

Søknader

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. Søknadene vi har fått oversendt er ulikt utformet. Dette kan skyldes at noen av søknadene ligger noen år tilbake i tid. Det foreligger elektronisk søknadsskjema på kommunens hjemmeside.

Kommunen skriver på sin nettside at dersom det søkes før 1. april, kan kommunen garantere skoleplass ved oppstart av skoleåret i august. Kommunen har deretter løpende inntak gjennom året og opplyser om at søknaden behandles så snart som mulig. Kommunen opplyser om at selv om det eksisterer en individuell rett til opplæring, må kommunen få rimelig tid til å planlegge tilbudet. Dette innebærer at søkeren må akseptere at det kan ta en viss tid før opplæringstilbudet blir etablert.



Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen har kommentert det vi har skrevet om at søknadene er ulikt utformet og skriver at søknadene er fra ulike årstall og ulike kommuner. Nedre Eiker, Svelvik og Drammen som slo seg sammen 1. januar 2020.

Statsforvalternes kommentar etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren tar denne informasjonen til orientering.

Alder, ungdomsrett og lovlig opphold

Kommunen skriver at de sjekker legitimasjon, folkeregisteret og NIR, og at de ber om dokumentasjon på tidligere gjennomført opplæring. Kommunen opplyser at dersom personen er 24 år eller yngre det året skoleåret starter, og har dokumentasjon på 9 års skolegang eller mer, gis det avslag. Kommunen veileder da personen til å søke videregående opplæring.

Kommunen svarer i RefLex at de sjekker i NIR om søkerne har lovlig opphold, og skriver at dersom søkeren er under 18 år og uten gyldig oppholdstillatelse, vurderer kommunen om det er sannsynlig at vedkommende vil oppholde seg i Norge i mer enn 3 måneder. Kommunen skriver at den gir avslag dersom søkeren ikke har lovlig opphold.

Trengte grunnskoleopplæring

Selv om de tre første vilkårene er oppfylt, vil ikke søkeren ha rett til grunnskoleopplæring dersom det vurderes at søkeren ikke trenger det. Av RefLex går det fram at kommunen vurderer alle søkere i norsk, engelsk og matematikk, samt samfunnsfag og naturfag hvis de ser at søkeren har mye kompetanse. Kommunen begrunner dette med at en søker trenger grunnskoleopplæring hvis vedkommende ikke har dokumentasjon og trenger vitnemål, og ikke kan/vil realkompetansevurderes eller ta privatisteksamen, eller hvis vedkommende har dokumentasjon til å komme inn på videregående skole, men trenger grunnskoleopplæring fordi opplæringen var mangelfull.

Kommunen skriver at de tar hensyn til søkerens behov, dersom det er behov for mer opplæring fordi tidligere grunnskoleopplæring ikke har vært tilfredsstillende i ett eller flere fag. De kan også vurdere opplæring i de enkeltfagene som ikke har vært tilfredsstillende, eksempelvis engelsk.

Kommunen gir veiledning om retten til grunnskoleopplæring på samtaler de gjennomfører med de som søker/ønsker grunnskoleopplæring for voksne.

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.

Vi vurderer også at kommunen vurderer konkret om søkeren faktisk trenger/har behov for grunnskoleopplæring.

2.1.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder kravene til å veilede om retten til grunnskoleopplæring og vurdere om søkerne oppfyller betingelsene til å ha rett til grunnskoleopplæring samt betingelsen om å trenge grunnskoleopplæring.



2.2 Kartlegge opplæringsbehov

2.2.1 Rettslige krav

Innhente informasjon for å tilpasse tilbudet til den voksnes behov

Retten til opplæring omfatter til vanlig de fagene den voksne trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. De fagene man trenger for å få vitnemål er norsk, engelsk, matematikk samt to av fagene matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE), jf. forskrift til opplæringsloven § 4-33. Det er likevel ikke et krav at den voksne må sikte mot vitnemål dersom vedkommende ikke ønsker dette selv. Voksne kan, i tillegg til å ha rett på opplæring i fag eller deler av et fag, også ha rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter. De fem grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet er å kunne lese, regne, uttrykke seg skriftlig, uttrykke seg muntlig og å kunne bruke digitale verktøy.

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

Opplæringen skal være tilpasset den voksnes situasjon, jf. opplæringsloven § 4A-1 første ledd siste punktum og § 4A-12. Tilbudets tidsmessige omfang må tilpasses den enkeltes behov for opplæring. Dette innebærer at opplæringen tilbys til forskjellige tidspunkter, for eksempel både på dagtid og kveldstid eller i en kombinasjon av disse to. Opplæringen skal også tilrettelegges slik at den gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig, og at den gis i tilknytning til den voksnes hjemsted.

2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kartlegge behov

Kommunen opplyser på sin hjemmeside at undervisningen blir gitt i fag deltakeren trenger og at man gjennomfører inntakssamtaler ved voksenopplæringen for å kartlegge nivå, omfang og fremdrift for opplæringen.

Vi har fått eksempler på at kommunen gjennomfører kartleggingsprøver i norsk, matematikk og engelsk, og resultatene på disse kartleggingene.

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



Særskilt språkopplæring

Det svares i RefLex at ved lave norskferdigheter, under A1 eller A1, får søkeren tilbud om opplæring i en gruppe der man har opplæring i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

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

Tilpasset søkers situasjon

Kommunen opplyser om at det gis rådgivning om hvilket skoletilbud som kan passe deltakeren best, ut fra tidligere kompetanse, forutsetninger og livssituasjon, og egne behov.

På hjemmesiden opplyses det om at undervisningen starter med inntakssamtaler ved voksenopplæringen for å kartlegge nivå, omfang og fremdrift for opplæringen. Vi har også mottatt eksempler på invitasjon til veiledningssamtale der temaet for samtalen er søkers opplæringsbehov og hvilke muligheter vedkommende har.

Hjemmesida har også opplysninger om at Drammen voksenopplæring samarbeider med Åssiden videregående skole om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven for ungdom i alderen 16-24 år.

Kommunen skriver i sin redegjørelse at de tilbyr fleksibel organisering f.eks. ved å ta enkeltfag, slik at man tar tre fag det ene året, og de to andre fagene det andre året. I en av deltakermappene (nr. 148) står det imidlertid i et referat fra inntakssamtale at søkeren anbefales å vente med oppstart på grunnskole fordi vedkommende ikke hadde mulighet for å gå full uke på skolen. Det framgår ikke av dokumentasjonen om det i dette tilfellet ble vurdert om det hadde vært mulig å ikke gå full uke, eventuelt å ta enkelte fag over flere år. En slik vurdering bør framgå av vedtaket, se for øvrig punkt 2.3.2.

Gjennom den dokumentasjonen vi har mottatt, har vi fått opplyst at opplæringen normalt foregår på dagtid, og at noen fag har delvis undervisning på nett. Statsforvalteren vil presisere at det bør vurderes å tilby opplæring på kveldstid dersom det kommer søkere som ikke har mulighet til å følge undervisning på dagtid.

Etter Statsforvalterens samlede vurdering tilpasses opplæringstilbudet til søkerens situasjon.

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at dette er et spørsmål på veiledningssamtalen med søkeren, og at kommunen vil sette i gang kurs om tilstrekkelig antall deltakere ønsker kveldsundervisning. Eksempelvis har flere deltakere etterspurt delvis nettundervisning, noe kommunen tilbyr.

Statsforvalternes kommentar etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren tar denne informasjonen til orientering.

2.2.3 Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder å kartlegge søkerens behov for særskilt språkopplæring.

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



2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

2.3.1 Rettslige krav

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

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

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

Når konklusjonen er at søkeren har rett til grunnskoleopplæring, må vedtaket angi hvilket tilbud den voksne skal få. Vedtaket skal opplyse om innholdet i opplæringen, og det skal redegjøre for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen skal omfatte. Det kan være grunnleggende ferdigheter slik de fremgår av læreplanene i Kunnskapsløftet, eller spesialundervisning for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Dersom den voksne skal ha spesialundervisning, må også de faglige målene for denne opplæringen gå frem av vedtaket.

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

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

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

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

2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om enkeltvedtak fattes uten ugrunnet opphold. Kommunen skriver videre at de innkaller søkere fortløpende til veiledningssamtale, og fatter enkeltvedtak kort tid etter. De har hatt utfordringer i 2020 på grunn av smitteverntiltak på skolen. Alle søkere har imidlertid blitt fortløpende informert om dette på telefon.

Ett av vedtakene om ikke rett til opplæring er fattet fem måneder etter søknad. I de sakene som Statsforvalteren har mottatt der søkerne er vurdert til å ha rett til opplæring er det i åtte av tolv tilfeller fattet vedtak mer enn tre måneder etter at søknaden ble mottatt. I fire av disse tilfellene er vedtaket fattet rundt ett år etter søknad. Vedtakene er stort sett fattet i november, men gir rett til opplæring fra skolestart i august samme år.



Det framgår av tilsendt dokumentasjon at vedtakene om realkompetansevurdering er fattet fra et halvt år til over ett år etter at den er gjennomført. Dette gjelder alle tre vedtakene vi har mottatt.

I ni av tilfellene om grunnskoleopplæring er det skrevet velkomstbrev til søkeren i juni og august med informasjon om skolestart, og hvilke fag vedkommende skal ha. Etter Statsforvalterens vurdering er det positivt at søkeren får informasjon om skolestart, før skolestart.

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

På bakgrunn av ovenstående vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har fattet vedtak uten ugrunnet opphold, og innen rimelig tid. Dette gjelder både vedtak om grunnskoleopplæring og vedtak om realkompetansevurdering.

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til at de har endret rutine og viser til ny rutine. Vi har fått tilsendt denne.

Ifølge denne rutinen skal kommunen fatte vedtak innen tre uker etter veiledning.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren har vurdert Drammen kommunes nye rutine og legger til grunn at kommunen følger den nye rutinen. Vi vurderer på bakgrunn av dette at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige praksis vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte vedtak uten ugrunnet opphold, dersom kommunen følger de nye rutinene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak i rimelig tid, uten ugrunnet opphold.

Statsforvalteren vil imidlertid minne om at det er vedtaket som gir søkeren rett til å gå på skole, og som gir vedkommende rett til å klage. Slik at det derfor er viktig at vedtaket blir sendt så raskt som mulig etter søknad. Statsforvalteren minner også om at det er viktig å fatte vedtak i god tid før skolestart.

Vedtak for de som ikke har rett

Kommunen skriver i RefLex at de fatter skriftlig enkeltvedtak om avslag når de vurderer at søkeren ikke har rett, og har lagt ved vedtak som bekrefter dette.

Statsforvalteren har mottatt tre enkeltvedtak som slår fast at søkeren ikke har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

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

Skriftlig enkeltvedtak

Kommunen har svart i RefLex at de fatter skriftlig enkeltvedtak når de vurderer at en søker har rett til grunnskoleopplæring.

Statsforvalteren har mottatt 21 enkeltvedtak om grunnskoleopplæring for voksne.

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



Enkeltvedtak med konklusjon om rett

Kommunen skriver i RefLex at de under «vurdering» i vedtakene skriver at de vurderer at søkeren har rett til grunnskoleopplæring, fordi kartlegging viser behov for opplæringen, at man er over opplæringspliktig alder, har lovlig opphold i landet, og ikke har rett til videregående etter § 3-1.

Statsforvalteren har som nevnt mottatt 21 enkeltvedtak om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Statsforvalteren har her vurdert de nyeste vedtakene. Vedtakene siterer retten til grunnskoleopplæring for voksne som følger av § 4A-1 der det blant annet framgår at de som er over opplæringspliktig alder, og som har behov for grunnskoleopplæring har rett til slik opplæring. Det framgår også under «Vurdering» i vedtakene at vedkommende har behov for grunnskoleopplæring, fordi vedkommende er over opplæringspliktig alder, ikke har rett til videregående opplæring og har lovlig opphold i landet.

Etter Statsforvalterens vurdering kunne formuleringene vært tydeligere, men vi har likevel kommet fram til at kommunens vedtak konkluderer med at søkerne har rett til grunnskoleopplæring.

Innhold i opplæringen

Kommunen svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om vedtakene inneholder informasjon om innholdet i opplæringen. De skriver at de informerer om hvilke fag, deler av fag eller hvilke grunnleggende ferdigheter den voksne skal ha opplæring i.

Kommunen skriver velkomstbrev til den voksne, før skolestart, der det står hvilke fag vedkommende skal ha opplæring i, og hva som skal være målene for opplæringen.

I vedtakene går det fram hvilke fag vedkommende skal ha opplæring i. For eksempel grunnleggende norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Etter det Statsforvalteren kan se, tilpasses fagene i vedtakene ut fra hvilket behov søkeren har.

Som tidligere nevnt, under rettslige krav, skal vedtaket opplyse om innholdet i opplæringen, og det skal redegjøre for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen skal omfatte. Etter Statsforvalterens vurdering er det positivt at søkeren får informasjon om opplæringens innhold allerede i velkomstbrevet. Denne informasjonen skulle imidlertid ha vært tatt inn som informasjon også i vedtaket. Som tidligere nevnt kan kommunen eventuelt fatte flere vedtak.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke vedtakene konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen.

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Drammen kommune viser til et tilsendt vedtak fattet 11. februar 2021 og til eksempelvedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Det eksempelvedtaket Statsforvalteren har fått er forhåndsutfyllt. Det står hvilke fag den voksne skal ha opplæring i, men det fremgår ikke tydelig av eksempelvedtaket at fagene endres i hvert enkelt vedtak, ut fra hvilket behov den voksne har.

Ifølge telefonsamtale med kommunen den 28. april 2021 fatter kommunen individualiserte vedtak ut fra den voksnes behov, slik også vedtaket av 11. februar 2021 viser.



Statsforvalteren har vurdert Drammen kommunes eksempelvedtak og vedtak fra 11. februar 2021, og legger til grunn at kommunen fatter individualiserte vedtak som er konkrete nok når det gjelder innholdet i den voksnes opplæring.

På bakgrunn av dette vurderer vi at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak om innholdet i den enkelte voksnes opplæring, dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om innholdet i den enkelte voksnes opplæring.

Organisering

Kommunen svarer i RefLex bekreftende på spørsmål om vedtaket informerer om hvilken organisering opplæringen skal ha. De skriver videre at de informerer om det er dagtid eller kveldstid, og om det er fulltid eller deltid. Siden tidspunkt, klasse og sted kan endres, informeres den voksne fortløpende om dette ved endringer. Før kursstart får den voksne detaljert informasjon om hvor og når man skal møte. Lærerne informerer fortløpende om eventuelle endringer.

Statsforvalteren ser av velkomstbrev som den voksne får før skolestart, at det står når og hvor vedkommende skal møte, og om opplæringen er på dagtid eller kveldstid. Brevet gir informasjon om hvilke dager og hvilket tidspunkt opplæringen skal skje.

I enkeltvedtakene som er sendt til Statsforvalteren står det om opplæringen er på dagtid eller kveldstid. Det går imidlertid ikke fram hvor grunnskoleopplæringen finner sted. Enkeltvedtakene inneholder heller ikke noen opplysninger om den nærmere organiseringen av opplæringen, herunder tidspunktet for undervisningen og hvordan undervisningen er lagt opp.

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

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

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Drammen kommune viser til et tilsendt vedtak fattet 11. februar 2021 og til eksempelvedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Det eksempelvedtaket Statsforvalteren har fått er som nevnt forhåndsutfyllt. Det står at den voksne skal undervises i gruppe, men det fremgår ikke tydelig av eksempelvedtaket at organiseringen endres i hvert enkelt vedtak, ut fra hvilket behov den voksne har. Ifølge telefonsamtale med kommunen den 28. april 2021 fatter kommunen individualiserte vedtak ut fra den voksnes behov.

Statsforvalteren har vurdert Drammen kommunes vedtak fattet 11. februar 2021 og eksempelvedtak, og legger til grunn at kommunen fatter individualiserte vedtak som er konkrete nok når det gjelder organiseringen av den voksnes opplæring.

På bakgrunn av dette vurderer vi at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak om organiseringen av den enkelte voksnes opplæring, dersom



kommunen følger og den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om organiseringen av den enkelte voksnes opplæring.

Omfang

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om vedtaket inneholder informasjon om hvilket omfang opplæringen skal ha. De skriver at de angir fulltid, eller bruker timeantall hvis det er deltid. Fulltid betyr over 20 timer i uka. Kursene er på 28 eller 30 timer i uka.

I vedtakene framgår antall timer omfanget for opplæringen totalt skal være.

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

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

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Drammen kommune viser til et tilsendt vedtak fattet 11. februar 2021 og til eksempelvedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Det eksempelvedtaket Statsforvalteren har fått er som nevnt forhåndsutfylt. Det står hvor mange timer den voksne skal ha i hvert enkelt fag, men det fremgår ikke tydelig av eksempelvedtaket at antall timer i hvert fag endres i hvert enkelt vedtak, ut fra hvilket behov den voksne har.

Ifølge telefonsamtale med kommunen den 28. april 2021 fatter kommunen individualiserte vedtak ut fra den voksnes behov.

Statsforvalteren har vurdert Drammen kommunes vedtak fattet 11. februar 2021 og eksempelvedtak, og legger til grunn at kommunen fatter individualiserte vedtak som er konkrete nok når det gjelder omfanget i det enkelte fag i voksnes opplæring.

På bakgrunn av dette har vi vurdert at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak om omfanget av den enkelte voksnes opplæring, dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om omfanget av den enkelte voksnes opplæring.

Særskilt språkopplæring i vedtak

Kommunen svarer bekreftende i RefLex på spørsmålet om det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. De skriver at de opplyser om at søkeren får opplæring i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, i tillegg til eventuelt andre fag.

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. Det skal fremgå av vedtaket om den enkelte deltakeren er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring.

Statsforvalteren ser av enkeltvedtakene eksempler på at opplæringen skal være i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, men vurderer at vedtakene må inneholde en vurdering av hvorfor deltakerne skal undervises etter denne læreplanen.

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



Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til punktet «Vurdering» i eksempelvedtaket, og skriver at begrunnelsen bygger på kartlegging fra veiledningssamtalen, der kartleggingsresultatet er referert til i enkeltvedtaket.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Det eksempelvedtaket Statsforvalteren har fått er som nevnt forhåndsutfyllt. I eksempelvedtak står det blant annet at «Siden kartleggingen i norsk viser at du har under A2 i lesing og/eller skriving, vurderer vi at du trenger opplæring i grunnleggende norsk for språklige minoriteter før du får opplæring i norsk».

Ifølge telefonsamtale med kommunen den 28. april 2021 fatter kommunen individualiserte vedtak ut fra den voksnes behov, noe vi også ser av vedtaket av 11. februar.

Statsforvalteren har vurdert Drammen kommunes eksempelvedtak og vedtak av 11. februar, og legger til grunn at kommunen fatter individualiserte vedtak som er konkrete nok når det gjelder retten til særskilt språkopplæring opplæring.

På bakgrunn av dette har vi vurdert at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak om særskilt språkopplæring, dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak om omfanget av den enkelte voksnes opplæring.

Opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov

Kommunen svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om de tilpasser tilbudet så godt til den voksnes behov at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. De skriver videre at de opplyser om søkerens mål for opplæringen, og hvis dette eksempelvis er vitnemål, står det i vedtaket når de forventer at deltakeren får vitnemål. De opplyser om organisering av undervisning fram til vitnemål, gitt normal progresjon og innsats.

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

I vedtakene er det vist til § 4 A-1 første ledd. Under rettslig grunnlag står det i vedtakene at opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte, men det framgår 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.

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen viser til vedtak av 11. februar 2021 og eksempelvedtak. De skriver at de i eksempelvedtaket under «Saksforhold» refererer til deltakerens innmeldte behov for tilpassing. Under «Vurdering» tilstreber de å etterkomme behovene.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Det eksempelvedtaket Statsforvalteren har fått er som nevnt forhåndsutfyllt. Statsforvalteren ser av vedtaket under «Saksforhold» at det vises til veiledningssamtale og kartlegginger. Videre står det blant annet under «Vurdering» at «Ut fra din livssituasjon og behov, tilbyr vi opplæring på



fulltid på dagtid», men det fremgår ikke tydelig av eksempelvedtaket at opplysningene endres i hvert enkelt vedtak, ut fra hvilket behov den voksne har.

Ifølge telefonsamtale med kommunen den 28. april 2021 fatter kommunen individualiserte vedtak ut fra den voksnes behov, noe vedtaket av 11. februar 2021 også viser.

Statsforvalteren har vurdert Drammen kommunes vedtak av 11. februar 2021 og eksempelvedtak, og legger til grunn at kommunen fatter individualiserte vedtak som er konkrete nok når det gjelder tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

På bakgrunn av dette har vi vurdert at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak med opplysninger om et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte voksnes behov, dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak som er konkrete nok når det gjelder opplysninger om tilpasningen av den voksnes opplæringstilbud.

2.3.3 Statsforvalterens konklusjon

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

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak som er konkrete nok når det gjelder innholdet i opplæringen, organisering, omfang, særskilt språkopplæring og om hvordan opplæringstilbudet er tilpasset den voksnes behov.

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

2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse

2.4.1 Rettslige krav

Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på en forsvarlig måte

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 4-13 at kommunen skal foreta en realkompetansevurdering av voksne i forbindelse med kartlegging av hvilken grunnskoleopplæring den voksne skal gis, jf. opplæringsloven § 4A-1. Hovedtanken bak realkompetansevurderingen er at den voksne ikke skal måtte følge opplæring i fag der den voksne allerede har tilfredsstillende kompetanse.

Kommunen kan ikke ha søknadsfrister for realkompetansevurdering, men må uten ugrunnet opphold gjennomføre vurderingen for alle søkere som ønsker det. Dersom kommunen bruker mer enn en måned på å behandle søknaden, må søkeren få et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11a.

For å opplyse saken på en forsvarlig måte jf. forvaltningsloven § 17, må kommunen først sørge for å kartlegge utdanning, kompetanse fra annen opplæring og kompetanse fra arbeid og fritid. Den voksnes samlede kompetanse kan slik deles i formell, ikke-formell og uformell kompetanse. Den samlede kompetansen ses opp mot målene i læreplanene for fag for å vurdere om den voksnes kompetanse er likeverdig med disse målene, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-3.



Realkompetansevurderingen skal konkludere med om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag.

Fatte vedtak om realkompetansevurdering og utstede kompetansebevis

Kommunen har ansvar for at den voksne får dokumentert opplæringen som er gjennomført, jf. § 4A-4 tredje ledd i opplæringsloven. Kapittel 4 i forskrift til opplæringsloven stiller krav om hvordan vurdering og dokumentasjon skal gjennomføres. Dersom den voksne har blitt realkompetansevurdert, skal resultatet av vurderingen enten inngå i vedtaket om innholdet i opplæringen eller i et eget vedtak. Alle som har fått godkjent realkompetanse, skal i tillegg få et eget kompetansebevis. Vedtaket må angi hvilken kompetanse som er godkjent eller vise til et vedlagt kompetansebevis. Også de som ikke får godkjent fag eller deler av fag i vurderingen, skal ha et vedtak som opplyser om dette.

2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger

Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på en forsvarlig måte

Den som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, har også rett til å bli realkompetansevurdert (RKV). 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. RKV er av stor betydning for å oppfylle den voksnes lovfestede rett til et tilpasset opplæringstilbud.

Kommunen opplyser på sin nettside at RKV gjøres fortløpende.

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmålet om den foretar RKV uten ugrunnet opphold. Av dokumentasjonen i de tre deltakermappene vedrørende RKV vi har mottatt, går det fram at det er gjennomført RKV kort tid etter søknad om grunnskoleopplæring og etterfølgende samtaler rundt RKV.

Kommunen svarer at den kartlegger kompetanse den voksne har fra ulike områder ved at det i veiledningssamtale snakkes om tidligere opplæring. Søkeren får egenvurderingsskjema som gjennomgås, og som søkeren tar med hjem for ny veiledningssamtale uka etterpå. Det planlegges videre hvilke fag søkeren ønsker realkompetansevurdering i, ut fra søkerens behov.

Kommunen skriver at de vurderer om kompetansen er likeverdig med karakteren 2 eller høyere i de ulike delmålene i hvert fag og at det i enkeltvedtaket framkommer hvilke deler av faget som er godkjent, og om hele faget er godkjent.

Vi har fått tilsendt RKV for tre deltakere. Det framgår av dokumentasjonen at kommunen vurderer den enkeltes kompetanse etter kompetansemålene i læreplanen for fag i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og at vurderingen viser at kompetansen anses som godkjent eller ikke godkjent.

Etter Statsforvalterens vurdering tilbyr kommunen RKV og gjennomfører dette på en forsvarlig måte.

Fatte vedtak om realkompetansevurdering og utstede kompetansebevis

Kommunen svarer at de fatter enkeltvedtak etter RKV og at vedtaket angir om den voksnes kompetanse er godkjent til å tilsvare fag eller deler av fag. Av vedtakene vi har mottatt går det fram hvilke fag som er godkjent. Også de som ikke får godkjent fag eller deler av fag i vurderingen, skal ha et vedtak som opplyser om dette og dette framgår av ett av vedtakene vi har fått tilsendt.

Det framgår av tilsendt dokumentasjon at vedtakene om RKV er fattet fra et halvt år til over ett år etter at den er gjennomført. Dette gjelder alle tre vedtakene vi har mottatt.



Kommunen opplyser at dersom man gjennomfører og får godkjent de fem fagene man trenger for å få vitnemål, skrives det ut vitnemål, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 4-9.2, 4-11.1, 4-29.1. Kommunen opplyser videre at dersom man ikke består eller gjennomfører de fem fagene man trenger for å få vitnemål, skriver de ut kompetansebevis, også hvis deltakeren ikke ønsker grunnskoleopplæring eller privatisteksamen for å få de resterende sluttvurderingene for å få vitnemål. Fortsetter man med opplæring eller privatisteksamen med mål om vitnemål, ventes det med å skrive ut kompetansebevis til dette er avklart. Ønsker søkeren kompetansebevis før, skriver kommunen ut dette. Alle sluttvurderinger lagres i fagsystemet.

Kommunen opplyser at de ikke har eksempler på kompetansebevis, da alle de har realkompetansevurdert har avsluttet med sluttvurdering i alle fem fag enten ved opplæring eller som privatist og dermed har fått vitnemål.

Statsforvalteren vil presisere at alle som har fått godkjent realkompetanse, skal i tillegg til vedtak, få et eget kompetansebevis, uavhengig om deltakeren ber om det eller ikke.

Etter Statsforvalterens vurdering fatter kommunen vedtak om RKV, men vi vil presisere at det går for lang tid mellom RKV og vedtak som nevnt tidligere.

Det er vår vurdering at kommunen ikke utsteder kompetansebevis.

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver i sin tilbakemelding at praksis er at det utstedes kompetansebevis når en deltaker avslutter, og dersom deltakeren ikke oppfyller vilkåret for vitnemål.

Hvis man ikke består alle fem fagene, får kandidaten veiledning om veien videre. Hvis kandidaten ønsker å avslutte, skrives det ut kompetansebevis. Dette fordi man ikke oppfyller kravet til vitnemål, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-29.

Dersom kandidaten ønsker å ta privatisteksamen i de fagene vedkommende ikke fikk godkjent realkompetansevurdering i, meldes kandidaten opp til dette. Etter gjennomført eksamen skriver kommunen ut vitnemål.

Hvis kandidaten ønsker å gjennomføre opplæring i de fagene vedkommende ikke fikk godkjent realkompetansevurdering i, tilbyr kommunen dette. Kandidaten får da opplæring og standpunktvurdering. Når deltakeren avslutter opplæringen, skriver kommunen ut vitnemål.

Deltakerne i alle de tre oversendte eksemplene på realkompetansevurdering vi mottok er fremdeles deltakere i voksenopplæringen og kommunen skriver at alle tre vil oppfylle kravet om vitnemål i mai/juni 2021. Alle tre har søkt videregående skole.

Drammen voksenopplæring har ikke hatt deltakere som ikke har fått godkjent realkompetanse i alle fag, som ikke har ønsket å få sluttvurdering i de resterende fagene. Dette tror man henger sammen med at alle har hatt mål om vitnemål for å komme inn på videregående skole.

I noen tilfeller tar det lang tid mellom hver vurdering, slik som for M.T.P., der det var over ett år. I Reflex skrev kommunen derfor at de tilbyr kompetansebevis underveis dersom kandidaten ønsker det.



Kommunen ønsker en avklaring om Statsforvalteren mener deltakeren skal ha kompetansebevis mellom hver sluttvurdering, selv om deltakeren ikke ønsker dette, eller om man kan skrive ut kompetansebevis når deltakeren avslutter.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Kommunen har ansvar for at den voksne får dokumentert opplæringen som er gjennomført, jf. § 4A-4 tredje ledd i opplæringsloven. Kompetansebevis blir skrevet ut som dokumentasjon for grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A i de tilfellene der vilkårene for å få vitnemål ikke er oppfylt. Forskriften § 4-30 formulerer kravet om kompetansebevis slik: «*Etter at kommunen har realkompetansevurdert ein vaksen, skal det skrivast ut kompetansebevis*». Det står imidlertid ikke noe i lovteksten om når dette skal gjøres.

Statsforvalteren har vurdert dokumentasjonen og tilbakemeldingen fra kommunen opp mot de rettslige kravene og har vurdert at kommunen utsteder kompetansebevis selv om dette ikke utstedes umiddelbart og etter hver vurdering. Gjennom opplysningene i tilbakemeldingen har kommunen sannsynliggjort at kommunen dokumenterer opplæringen, enten gjennom vitnemål eller kompetansebevis når opplæringen avsluttes. Vi endrer derfor vår konklusjon til at det rettslige kravet er oppfylt også når det gjelder å utstede kompetansebevis.

2.4.3 Statsforvalterens konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på en forsvarlig måte.

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte vedtak om realkompetansevurdering og når det gjelder å utstede kompetansebevis.

2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak

2.5.1 Rettslige krav

Oppfylle forvaltningslovens generelle krav til innhold i enkeltvedtakene

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



2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger

Hjemmel

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om den oppfyller kravene til enkeltvedtak, og hvilken lovbestemmelse avgjørelsene i enkeltvedtakene bygger på. De skriver at de oppgir hvilke lovbestemmelser de refererer til.

Enkeltvedtakene Statsforvalteren har mottatt viser til og gjengir innholdet i § 4 A-1. Enkeltvedtakene om realkompetansevurdering viser i tillegg til og gjengir innholdet i forskriften § 4-6.

Etter vår vurdering viser vedtakene til rett hjemmel.

Faktiske forhold

Kommunen skriver i RefLex at den oppgir de faktiske forholdene kommunen har lagt vekt på i enkeltvedtaket, under saksforhold.

Under saksforhold står det for eksempel at vedkommende er over opplæringspliktig alder, forteller at vedkommende har x antall år med skolegang fra x land, men ikke har dokumentasjon på dette. Kartlegging og samtaler viser at søkeren har behov for skolegang.

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

Vedtakene oppleves standardiserte, og lite individualiserte når det gjelder gjengivelse av faktiske forhold i vedtakene. Eksempelvis finner vi ikke spor av utført kartlegging og resultat av dette i vedtakene om grunnskoleopplæring.

Når det gjelder enkeltvedtakene om realkompetansevurdering, inneholder vedtakene til en viss grad opplysninger om faktiske forhold.

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at de viser til kartleggingsresultater for å vurdere om søkeren har behov for opplæringen, samt vurderer alder, at man har lovlig opphold i Norge, og at man ikke har rett til videregående opplæring etter oppl. § 3-1. Kommunen viser videre til vedtak av 11. februar 2021 og eksempelvedtak.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Det eksempelvedtaket Statsforvalteren har fått er som nevnt forhåndsutfylt. Statsforvalteren ser av vedtaket under «Saksforhold» at det vises til veiledningssamtale og kartlegginger, hvor og hvor mange år man har gått på grunnskole, hvorfor de ønsker opplæring, når de ønsker starte opplæringen, videre framgår det under «Vurdering» blant annet at det vises til kartlegging, men det fremgår ikke tydelig av eksempelvedtaket at faktiske forhold endres i hvert enkelt vedtak, ut fra hvilke faktiske forhold som kommer fram i blant annet søknaden, veiledningssamtale og kartleggingen av den enkelte voksne.

Ifølge telefonsamtale med kommunen den 28. april 2021 fatter kommunen individualiserte vedtak ut fra den voksnes behov, noe vedtaket av 11. februar 2021 også viser.



Statsforvalteren har vurdert Drammen kommunes vedtak av 11. februar 2021 og eksempelvedtak, og legger til grunn at kommunen fatter individualiserte vedtak som er konkrete nok når det gjelder faktiske forhold.

På bakgrunn av dette har vi vurdert at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å fatte individualiserte og konkrete vedtak med opplysninger om faktiske forhold, dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak som er konkrete nok når det gjelder opplysninger om faktiske forhold.

Klagerett

Kommunen svarer bekreftende på spørsmål om den opplyser om klagerett i enkeltvedtaket. I RefLex skriver kommunen at vedtakene har et eget avsnitt om klageadgang.

I de enkeltvedtakene som Statsforvalteren har fått oversendt framgår det at klagefristen er tre uker, og at skriftlig klage skal til Drammen kommune ved Drammen voksenopplæring.

Etter Statsforvalterens vurdering oppfyller alle enkeltvedtakene de rettslige kravene til å opplyse om klageadgang, klagefrist og framgangsmåten for klage.

Retten til å se sakens dokumenter

I RefLex svarer kommunen bekreftende på spørsmål om vedtaket opplyser om retten til å se sakens dokumenter. De skriver videre at de viser til dette under klageadgang.

Ingen av de vedtakene om rett til grunnskoleopplæring Statsforvalteren har fått tilgang til viser til retten til å se sakens dokumenter.

Når det gjelder enkeltvedtakene om realkompetansevurdering inneholder disse retten til å se sakens dokumenter.

Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

Kommunen skriver at de viser til retten til å se sakens dokumenter under punktet «Klageadgang» og viser blant annet til eksempelvedtak og vedtak av 11. februar 2021.

Statsforvalternes vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren ser av eksempelvedtaket og vedtaket av 11. februar 2021 at det vises til å se sakens dokumenter. På bakgrunn av dette har vi vurdert at det er sannsynliggjort at Drammen kommunes fremtidige vedtak om grunnskoleopplæring for voksne vil oppfylle de rettslige kravene til å vise til retten til å se sakens dokumenter, dersom kommunen følger den nye malen. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder at kommunen ikke har fattet vedtak med retten til å se sakens dokumenter.

2.5.3 Statsforvalterens konklusjon

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

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



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

2.6 Sette i gang opplæringen

2.6.1 Rettslige krav

Sette i gang opplæringen innen rimelig tid

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

Når søkeren oppfyller vilkårene, er retten individuell. Kommunen kan ikke la være å gi et tilbud ved å henvise til manglende prioritering, ressurser eller kompetanse, eller at det er for få interesserte søkere.

Opplæringsloven § 4A-1 sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan ta før den voksne får tilbud om grunnskoleopplæring, men utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Opplæringsloven må, når det kommer til begrepet «rimelig tid», suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Det fremgår av reglene i forvaltningsloven at kommunen skal behandle slike søknader «uten ugrunnet opphold» etter § 11a. Videre skal enkeltvedtak treffes og parten underrettes om dette «så snart som mulig», jf. § 27.

2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen svarer i RefLex at de anbefaler oppstart i august, og kommunen garanterer denne oppstarten dersom det søkes før 1. april. Noen ønsker å starte med en gang, og de tilpasser dette om det lar seg gjøre.

I noen av deltakermappene vi har fått tilsendt går det en viss tid fra søknad til oppstart, som f.eks. for deltaker nr. 17, der søknaden er mottatt 24.11.2019 og det ble gjennomført kartlegging 24.03.2020 med oppstart i august 2020. Når det gjelder deltaker nr. 46 og nr. 148 går det hhv. ni og elleve måneder fra søknad til oppstart. Ut fra det vi kan se av dokumentasjonen vi har mottatt, har deltakerne i disse to tilfellene blitt anbefalt å vente med oppstart på grunnskole til etter at de har gjennomført obligatorisk norskundervisning. For deltaker nr. 172 går det sju måneder fra søknad til oppstart.

Vi understreker 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. (Udir 3-2012)

For flere av deltakerne framgår det av dokumentasjonen at det går fra to til fire måneder fra søknad til oppstart. Dette er etter vår vurdering et akseptabelt tidsintervall.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen setter i gang opplæringen innen rimelig tid.



Drammen kommunes kommentarer etter foreløpig tilsynsrapport

I tilbakemeldingen svarer kommunen at de som søker blir oppringt for å avtale dato for veiledningssamtale. Målet med samtalen er å avklare livssituasjonen til søkeren, og tilpasse oppstart av opplæringen. Samtidig ønsker kommunen å sikre at søkeren forstår kommunikasjonen mellom dem og hva som skjer videre i saksgangen. Mange ønsker oppstart i august, og det kan da framstå som at det tar unødig lang tid fra søknad fremsettes til man starter opplæringen. Kommunen har oppdatert rutinen slik at det som avtales med søkeren dokumenteres skriftlig.

Videre påpeker kommunen at det ikke stilles krav om et spesielt nivå i norsk for å starte på grunnskole. Alle som har rett, får tilbud. I veiledningssamtaler opplyser kommunen til de som allerede går på norskkurs om plikten til å gjennomføre de obligatoriske norsktimer, men opplyser samtidig om retten til grunnskole for voksne.

Statsforvalternes kommentar etter tilbakemelding fra kommunen

Statsforvalteren tar informasjonen fra kommunen til orientering. Vi har mottatt den reviderte rutinen for saksbehandlingen ved søknad der det er beskrevet saksgangen fra søknad til vedtak. Vi ser at en slik skriftliggjøring vil kunne forbedre kommunens praksis og vil dokumentere hvorfor det eventuelt går lang tid mellom søknad og oppstart av opplæringen.

2.6.3 Statsforvalterens konklusjon

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

3 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 10. mai 2021

Ingeborg Heltzer Anderssen
seniorrådgiver
tilsynsleder

Kristin Sæbø Ekman
seniorrådgiver



4 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Redegjørelse fra kommunen
- Deltakermapper for 12 deltakere med følgende innhold:
 - Søknadsskjema
 - Kartlegging
 - Timeplan
 - Vedtak
- Deltakermapper for tre deltakere som har gjennomført realkompetansevurdering
- Tre vedtak om avslag med tilhørende dokumentasjon

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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