



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

Inntak til videregående opplæring for voksne, VOV

Oslo kommune – Oslo Voksenopplæring Sinsen



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med **Oslo kommune og Oslo VO Sinsen**. Temaet er inntak til videregående opplæring for voksne, heretter VOV, jf. opplæringsloven § 18-3.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfylder kravene i regelverket, og slik bidra til økt rettsikkerhet for søkere til og deltakere i VOV.

Oslo kommune har seks voksenopplæringssentra, og det gis videregående opplæring ved fem av dem. Oslo voksenopplæring Sinsen er den eneste som har studieforbereidende opplæring og som ikke har forberedende opplæring for voksne.

Oslo VO servicesenter, heretter SESE, mottar søknader til VOV og avklarer rettigheter. I etterkant av at rettighetene er avklart, settes det opp inntakstest som kartlegger ferdigheter i norsk, engelsk og matematikk for søkere som mangler dokumentasjon på grunnskole eller norsknivå. Begrunnelsen for dette er å kunne gi et opplæringstilbud som er best mulig tilpasset.

SESE sender etter dette vedtak om rett/ikke rett til VOV og eventuelle resultater av inntakstesten til søkeren, og formidler dette til aktuelt voksenopplæringscenter for videre inntaksprosess. Vi har i dette tilsynet sett på inntak til VOV ved Oslo VO Sinsen.

Statsforvalteren har fått tilsendt ulike rutiner, dokumenter og vedtak både etter tidligere og gjeldende opplæringslov. I tilsynet har vi vurdert praksis etter gjeldende opplæringslov, som trådte i kraft 01.08.2024. Noen søknader er sendt inn før 01.08.2024, men er behandlet etter gjeldende opplæringslov.

Vi har konkludert med at Oslo kommune gir veiledning til voksne søkere og deltakere som henvender seg til dem i forbindelse med videregående opplæring for voksne. Vi vurderer dermed at kommunen oppfylder veiledningsplikten når det gjelder at alle som henvender seg får nødvendig veiledning om retten til VOV. Vi har imidlertid vurdert at kommunen ikke oppfylder alle rettslige krav vi har undersøkt i dette tilsynet. Eksempelvis oppfylder ikke kommunen den utvidede veiledningsplikten den har når det gjelder realkompetansevurdering, heretter RKV. Videre tilbyr ikke kommunen RKV til søkere i forbindelse med inntak og gir ikke opplæring innen rimelig tid for enkelte deltakere. Enkeltvedtak oppfylder videre ikke krav i forvaltningsloven.

I denne rapporten varsler vi derfor om fem pålegg og 12 korreksjonspunkter. Nærmere om hva påleggene innebærer kommer frem under rapportens punkt 7.

Oslo kommune mottok foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort enkelte endringer i innholdet i rapporten. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting. Se nærmere om hva pålegget innebærer under rapportens punkt 7.

Kommunen har rettefrist 17.08.2026.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om Oslo kommune og organiseringen av opplæring for voksne	5
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	6
2 Veilede og vurdere rettigheter.....	6
2.1 Får alle som henvender seg nødvendig veiledning om retten til VOV?	6
2.1.1 Rettslig krav	6
2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2 Kontrollerer kommunen om vilkårene til retten til VOV er oppfylt, og at søkerne har lovlig opphold i Norge før et vedtak fattes?	7
2.2.1 Rettslige krav.....	7
2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
3 Realkompetansevurdering i forbindelse med inntak til VOV	9
3.1 Tilbyr kommunen RKV til voksne søkere med rett til VOV, i forbindelse med inntaket til VOV?..	9
3.1.1 Rettslige krav.....	9
3.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	10
4 Fatter kommunen vedtak om opplæringsretten?.....	11
4.1 Fatter kommunen et skriftlig enkeltvedtak for alle søkere?	11
4.1.1 Rettslige krav.....	11
4.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
4.2 Fatter kommunen vedtak om VOV uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt?.....	12
4.2.1 Rettslige krav.....	12
4.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	12
4.3 Har vedtakene en tydelig beskrivelse av den avgjørelsen som er truffet?	13
4.3.1 Rettslige krav.....	13
4.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	13
5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak.....	14
5.1 Går det fram av enkeltvedtakene hvilke faktiske forhold som har blitt lagt til grunn?	14
5.1.1 Rettslige krav.....	14
5.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	14
5.2 Viser enkeltvedtakene til de regler som avgjørelsene bygger på?	16
5.2.1 Rettslige krav.....	16
5.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	16

5.3	Blir det i enkeltvedtak opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter?	17
5.3.1	Rettslige krav.....	17
5.3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	17
6	Krav til å gi søkere til VOV et opplæringstilbud innen rimelig tid og ikke operere med ventelister.....	18
6.1	Gir kommunen opplæringstilbud innen rimelig tid? Har kommunen ventelister i forbindelse med inntak til VOV?.....	18
6.1.1	Rettslige krav.....	18
6.1.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	18
7	Pålegg om retting	20
8	Oppfølging av påleggene.....	21
9	Kommunen har rett til å klage	21
10	Dokumenter	23

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner, fylkeskommuner og offentlige skoler,¹ der vi kontrollerer om opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.^{2,3}

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.⁴

1.1 Kort om Oslo kommune og organiseringen av opplæring for voksne

Oslo kommune har seks kommunale voksenopplæringscentre og det gis VOV ved fem av dem: Oslo VO Helsfyr, Oslo VO Rosenhof, Oslo VO Skullerud, Oslo VO Sinsen og Oslo VO Hovinbyen. Det gis også tilbud om VOV ved enkelte videregående skoler (Fram vgs, Etterstad vgs, Ullern vgs og Hersleb vgs).⁵ Oslo kommune har pr. 18.02.2025 totalt 2937 deltakere i VOV, hvorav Oslo VO Sinsen har 1299 deltakere.⁶

SESE mottar søknader til VOV og avklarer rettighetene til søkerne. I etterkant settes det opp inntakstester som kartlegger ferdigheter i norsk, engelsk og matematikk for søkere som mangler dokumentasjon på grunnskole eller norsknivå. Begrunnelsen for dette er å kunne gi et opplæringstilbud som er best mulig tilpasset.

SESE har et eget team som etter søknad gjennomfører RKV i fag som gjelder forberedende opplæring for voksne (heretter FOV) og VOV. Oslo kommune informerer⁷ om at det i relativt liten grad søkes om RKV i fag for studiekompetanse og at ingen av de utvalgte søkerne har vedtak om RKV. Kommunen skriver at det grunnet kapasitetshensyn kun gjennomføres RKV hvis søkeren ber om det.⁸

SESE sender i etterkant av avklaring av rettigheter, inntakstest og eventuell gjennomført RKV, vedtak om rett/ikke rett til VOV og eventuelle resultater av inntakstesten til søker. Deretter formidler SESE søknad til det aktuelle VO-senteret for den videre inntaksprosessen. For dette tilsynet gjelder det Oslo VO Sinsen.

Oslo VO Sinsen tilbyr eksamensrettet opplæring for voksne i fag for generell studiekompetanse. De tilbyr også undervisning i noen valgfrie programfag. Undervisningen ved skolen foregår på dag- og kveldstid. Skolen har ca. 100 ansatte og ca. 1400⁹ deltakere.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er inntak til VOV, jf. opplæringsloven § 18-3.

¹ Jf. opplæringsloven § 29-2 første ledd, og kommuneloven kapittel 30.

² Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd.

³ Jf. opplæringsloven § 28-2 første ledd.

⁴ [Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på Udirs nettside |udir.no.](#)

⁵ Oslo Voksenopplæring – Organisering av voksenopplæringen i Oslo innenfor videregående opplæring for voksne (VOV).

⁶ [Velg tabell - Oslo kommune.](#)

⁷ Innsending av dokumenter som gjelder tilsyn 25/1392.

⁸ Oslo Voksenopplæring, Organisering av voksenopplæringen i Oslo innenfor videregående opplæring for voksne (VOV).

⁹ Dette antallet avviker fra tall pr 18.02.2025, men kan handle om hvilket tidspunkt man går utfra, vår anmerkning.

Undertema i tilsynet er:

- Om kommunen veileder og vurderer rettigheter jf. forvaltningsloven § 11 første og fjerde ledd og opplæringsloven § 18-3.
- Om kommunen tilbyr RKV i forbindelse med inntak jf. opplæringsloven §§ 18-1 og 18-8 og opplæringsforskriften §§ 13-2 og 13-5.
- Om kommunen fatter vedtak om opplæringsretten jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og forvaltningsloven § 23.
- Om kommunens vedtak oppfyller kravene til enkeltvedtak jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.
- Om kommunen gir søkere til VOV et opplæringstilbud innen rimelig tid og ikke opererer med ventelister jf. opplæringsforskriften § 13-4.

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 inntak til VOV, og slik bidra til økt rettssikkerhet for søkere/deltakere i VOV.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev 14.05.2025 til Utdanningsetaten i Oslo, Oslo kommune. Vi har undersøkt kommunens rutiner for inntak til videregående opplæring for voksne ved Oslo VO Sinsen. For å kontrollere dette har vi sett på praksisen i kommunen, inkludert saksbehandlingen ved inntak som skjer ved SESE.

Oslo kommune ble pålagt å levere dokumentasjon til oss og vi har mottatt beskrivelser av praksis og dokumentasjon fra kommunen, SESE og Oslo VO Sinsen. Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått fra denne informasjonen.

Statsforvalteren har mottatt 15 saker, hvorav 13 vedtak med avgjørelser om retten til VOV. Ti av 13 vedtak er fattet etter gjeldende opplæringslov, heretter opplæringsloven. Det er disse ti vedtakene vi har vurdert dette tilsynet. Vi har også vurdert saken til søker 520 under enkelte kontrollspørsmål, fordi den har blitt behandlet etter gjeldende opplæringslov.

Statsforvalteren sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 18.12.2025. Den foreløpige rapporten ble 09.01.2026 gjennomgått i møte med Oslo kommune. Kommunen har kommentert innhold i foreløpig rapport innen fristen, 27.01.2026. Vi har behandlet de ulike kommentarene under de aktuelle temaene.

Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

2 Veilede og vurdere rettigheter

2.1 Får alle som henvender seg nødvendig veiledning om retten til VOV?

2.1.1 Rettslig krav

Kommunen har innen sitt saksområde, en alminnelig veiledningsplikt. Dersom kommunen behandler saker med én eller flere private parter, skal kommunen vurdere partenes behov for veiledning.¹⁰ Dersom

¹⁰ Jf. forvaltningsloven § 11 første ledd.

noen henvender seg til feil myndighet, skal kommunen, om mulig, henwise vedkommende til rett organ.¹¹

2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Statsforvalteren har i hovedsak mottatt to rutiner som viser hvordan ansvar for veiledning er fordelt mellom forskjellige enheter i Oslo kommune. Ifølge rutinen *Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025* kapittel 3, er det Karriere Oslo som har hovedansvaret for å gi informasjon og veiledning om opplæringstilbudet til voksne som ikke er i et opplæringsløp ved en skole eller et senter. Voksne deltakere i Osloskolen skal, ifølge rutinen, få veiledning ved sine aktuelle skoler eller VO-sentre.

Kommunen understreker i kapittel 1.2 i samme rutine, at alle som henvender seg til SESE skal få svar på spørsmål om videre utdanning, RKV, tidligere utdanning og veisøkernes opplæringsmuligheter, selv om Karriere Oslo har hovedansvaret for å veilede veisøkere. For deltakere og tidligere deltakere i VOV, viser rutinens kapittel 6.6 til at det er det aktuelle/tidligere opplæringsstedet som har veiledningsansvaret.¹²

Videre er det *RKV-teamet*, som er underlagt SESE, og aktuelle rådgivere ved skolen som har ansvar for å gi informasjon og veiledning om RKV og prosessene knyttet til RKV.¹³

Det ligger også generell informasjon om forskjellige opplærings- og dokumentasjonsordninger relativt lett tilgjengelig på Oslo kommunes nettsider.

Det kommer klart frem av de rutinene hvilke enheter i Oslo kommune som har veiledningsansvar for voksne som henvender seg til kommunen med og uten rett til VOV. Vi ser at det er sannsynliggjort at voksne som henvender seg til kommunen om videregående opplæring, får veiledning. Vi vurderer at alle som henvender seg får den nødvendige generelle veiledningen de trenger om VOV av kommunen.

Konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder om alle som henvender seg får nødvendig veiledning om retten til VOV.

2.2 Kontrollerer kommunen om vilkårene til retten til VOV er oppfylt, og at søkerne har lovlig opphold i Norge før et vedtak fattes?

2.2.1 Rettslige krav

Kommunen skal etter søknad om VOV vurdere om søkere oppfyller vilkårene i opplæringsloven §§ 18-3 og 18-10. Kommunen må kontrollere om søkerne har fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring, om søkerne har lovlig oppholdstillatelse i Norge,¹⁴ om søkerne er 19 år eller eldre, om søkerne har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og vurdere om søkerne har videregående opplæring fra utlandet som ikke er godkjent i Norge.¹⁵

¹¹ Jf. forvaltningsloven § 11 fjerde ledd.

¹² Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025.

¹³ Realkompetansevurdering (RKV) i videregående opplæring for voksne (VOV) - kapittel 2.1 og 2.5.

¹⁴ Jf. opplæringsloven § 18-10 andre ledd første punktum.

¹⁵ Jf. opplæringsloven § 18-3 første ledd.

Som tilsvarende opplæring regnes om søkerne har fritak fra opplæringsplikten i grunnskolen,¹⁶ gjennomgått allmenn grunnskoleopplæring i utlandet i minst ni år, godkjent RKV tilsvarende FOV, eller om søkerne har fullført privat grunnskoleopplæring i hjemmet.^{17 18}

2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Det kommer frem av kapittel 5 i rutinen¹⁹ at SESE skal vurdere søkerens rettigheter etter opplæringsloven §§ 18-3 og 18-4, §§ 18-7 og 18-8. Det presiseres også at søkere til VOV skal være 19 år eller eldre.

Det kommer derimot ikke klart frem av rutinen om SESE skal kontrollere at alle søkere til VOV har gyldig oppholdstillatelse i Norge. Dette er en grunnleggende forutsetning for retten til VOV og må kontrolleres av kommunen før en avgjørelse om retten til VOV kan tas.²⁰

Statsforvalteren har mottatt 15 saker, hvorav 13 vedtak med avgjørelser om retten til VOV. Ti av 13 vedtak er fattet etter gjeldende opplæringslov.

I fire av ti vedtak kan vi kun se at SESE vurderer ett vilkår.²¹ I to av de fire vedtakene vurderer SESE om søkerne har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring, og at søkerne ikke har fått vitnemål, fagbrev eller svennebrev tidligere.²² SESE vurderer i det tredje vedtaket om søkeren har fått fagbrev eller svennebrev.²³ I det fjerde vedtaket vurderer SESE kun om søkeren har godkjent utdanning fra utlandet.²⁴

I de seks resterende vedtakene, kan vi ikke se at SESE tar stilling til om vilkårene i regelverket er oppfylt.²⁵

Vi vurderer at selv om det kommer frem av rutinen at SESE skal vurdere alle søkerens rettigheter etter opplæringsloven §§ 18-3 og 18-4, §§ 18-7 og 18-8, så kommer ikke dette tydelig frem av vedtakene vi har mottatt. Vi kan heller ikke se at SESE kontrollerer søkerens oppholdstillatelse etter opplæringsloven § 18-10 i disse vedtakene.

På bakgrunn av dette, vurderer vi at Oslo kommune ikke kontrollerer om søkerne oppfylder vilkårene for retten til VOV.

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at SESE alltid vurderer vilkårene for retten til VOV, men at dette ikke kommer tydelig fram i enkeltvedtakene. Oslo kommune skriver at de vil be Novari IKS om å endre vedtaksmalene, slik at det vil komme klarere frem av vedtakene at alle vilkårene har blitt kontrollert og vurdert før en avgjørelse om retten til VOV blir tatt. I sitt tilsvarende svar har Oslo kommune ikke sagt noe om når endringen av malen vil skje.

¹⁶ Jf. opplæringsloven § 2-2 tredje ledd.

¹⁷ Jf. opplæringsloven § 22-5.

¹⁸ Jf. opplæringsforskriften § 4-1.

¹⁹ Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Oslo skolen – vår 2025.

²⁰ Jf. opplæringsloven § 18-10.

²¹ Se vedtak til søkere 76, 258, 326 og 606.

²² Se vedtak til søkere 76 og 326.

²³ Se vedtak til søker 258.

²⁴ Se vedtak til søkere 606.

²⁵ Se vedtak til søkere 61, 105, 148, 160, 228 og 518.

Statsforvalteren opprettholder derfor sin vurdering av brudd på det rettslige kravet.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder om kommunen kontrollerer om vilkårene til retten om VOV er oppfylt og at søkerne har lovlig opphold i Norge før et vedtak fattes.

3 Realkompetansevurdering i forbindelse med inntak til VOV

3.1 Tilbyr kommunen RKV til voksne søkere med rett til VOV, i forbindelse med inntaket til VOV?

3.1.1 Rettslige krav

Opplæringsloven § 18-1 viser til at formålet med opplæringen for voksne er å bygge på den kompetansen den voksne allerede har.²⁶ Formålsbestemmelsen innebærer at alle reglene om opplæring for voksne skal tolkes med dette formålet som bakgrunn.

Opplæringsforskriften § 13-5 angir at fylkeskommunen skal sørge for at voksne søkere som har rett til RKV etter opplæringsloven § 18-8, skal få gjennomført RKV i forbindelse med søknad om inntak. Resultatet av RKV danner grunnlaget for opplæringstilbudet som skal gis, og resultatet skal komme frem av vedtaket. Hvis søkeren ikke møter til RKV eller av andre grunner ikke gjennomfører RKV, vurderer vi at dette skal fremgå av vedtaket.

Ifølge opplæringsforskriften § 13-2 skal søkere ikke få tilbud om opplæring i hele fag eller moduler som de har fått godkjent gjennom RKV. Dette innebærer at det vil være lite hensiktsmessig å ta stilling til opplæringstilbudet uten at det er gjennomført en RKV.

En RKV innebærer imidlertid ikke at alle fasene skal gjennomføres.²⁷ Dette skal komme klart frem av vedtaket. Resultatet av en RKV kan brukes som en sluttvurdering i fag, med unntak av Vg3 innen yrkesfaglige utdanningsprogrammer.²⁸

På bakgrunn av Oslo kommunes kommentarer til foreløpig tilsynsrapport har Statsforvalteren bedt Utdanningsdirektoratet (Udir) avklare om vår forståelse av regelverket for RKV i forbindelse med inntak til VOV er riktig. Udir har hatt dialog med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) i forbindelse med vår henvendelse, slik at direktoratene er omforent om svaret vi fikk 13.03.2026. Udir støtter vår forståelse av regelverket når det gjelder RKV ved inntak til videregående opplæring og tydeliggjør veiledningsplikten fylkeskommunen har. De presiserer at fylkeskommunen har en skjerpet veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 andre ledd bokstav b, og at det ikke kan være tvil om voksne som søker VOV har et klart behov for å bli veiledet og tilbudt RKV. Det følger av dette at den lovpålagte veiledningsplikten, ikke kan erstattes av veiledning gitt på for eksempel kommunens nettsider. Videre kan fylkeskommunen ikke kreve at søkeren selv skal krysse av i et søknadsskjema eller at voksne søkere på annen måte har ansvaret for å be om RKV.

Udir støtter vår vurdering av at hvis søker ikke ønsker å bli realkompetansevurdert eller av en eller annen grunn ikke møter opp til RKV, bør dette komme frem av vedtaket slik at det er etterprøvbart.

²⁶ Jf. opplæringsloven § 18-1.

²⁷ [Veileder om realkompetansevurdering i grunnopplæringen | udir.no](https://www.udir.no/veileder-om-realkompetansevurdering-i-grunnoppleringen)

²⁸ Jf. opplæringsforskriften § 15-13 første ledd første punktum.

3.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Seks av ti vedtak viser at søkerne har rett til RKV som følge av deres rett til VOV.²⁹ I de resterende fire vedtakene er ikke RKV nevnt.³⁰ Det er heller ikke vist til om RKV er gjennomført, eller skal gjennomføres for noen av disse ti søkerne.

I lysbilde 2 i *presentasjonen av voksenopplæringen i Oslo*, skriver kommunen: «Ved innsøking til VOV for studieforberedende fag gjøres det ikke en formell realkompetansevurdering av hver enkelt søker med mindre de ber om dette i søknaden [...]». Det blir i stedet gjort: «[...] kartlegginger/vurderinger av søkerens behov og medbragte kompetanse, basert på faghistorikk, vedlagt dokumentasjon og dialog med søker [...]». Disse kartleggingene skal ifølge presentasjonen, skje ved det lokale inntaket på de enkelte VO-sentrene.³¹ Det blir ikke videre spesifisert om disse kartleggingene er en del av fasene i RKV.

Vi kan kun se at det har blitt gjennomført kartlegging i ett av de ti vedtakene. Søkeren gjennomførte en kartleggingstest ved SESE i språkene norsk og engelsk.³² Resultatet av kartleggingen følger det *Europeiske rammeverket for språk*³³ og ikke kartlegging gjennom en RKV.³⁴ Søker 520 har ikke fått vedtak om rett til VOV, og vi kan derfor ikke vurdere om kommunen oppfyller kravene i denne saken. Vi kan heller ikke se at RKV er nevnt i noen av de ti inntaksvedtakene.

På bakgrunn av det som er nevnt over og at Oslo kommune skriver at det ikke blir gjennomført RKV av søkere til studieforberedende fag, vurderer vi at kommunen ikke oppfyller plikten til å tilby RKV ved inntaket til VOV etter opplæringsforskriften § 13-5.

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at alle søkere får muligheten til å søke om RKV i søknadsportalen på vigo.no. Kommunen viser til at portalen er en nasjonal plattform som alle fylkeskommuner i Norge bruker. Alle søkere må aktivt krysse av for at de ønsker RKV når de søker om VOV. Dersom søker ikke har krysset av for RKV i søknadskjemaet og saksbehandler vurderer at søker har betydelig realkompetanse, inviterer SESE søker inn til en dialogsamtale for å identifisere riktig opplæringstilbud.

Oslo kommune skriver at de ved inntaket til VOV gjennomfører fase 1 – veiledning og avklaring, og fase 2 – kartlegging. Kommunen skriver videre at inntaksprosessen åpner opp for at RKV kan avdekkes på et senere tidspunkt. Dersom det viser seg at den voksne har betydelig realkompetanse som avdekkes etter at vedkommende er tatt inn til et opplæringsløp, vil faglærer veilede deltaker om muligheten til å gjennomføre en RKV.

Oslo kommune skriver videre at informasjonen om RKV og muligheten til å be om RKV er tydeliggjort på kommunens nettsider. Kommunen er i gang med å utarbeide en tekst til vedtaksbrevet som viser de ulike fasene i RKV, men har ikke angitt når teksten til vedtaksbrevene er ferdig. Videre kan vi ikke se at det kommer klart frem om det i vedtak vil bli tydelig om søker har valgt å takke nei til tilbud om RKV eller ikke møter opp til avtalt RKV.

²⁹ Se vedtak til søkere 105, 148, 160, 228, 518 og 606.

³⁰ Se vedtak til søkere 61, 76, 258 og 326.

³¹ Se presentasjon av voksenopplæringen i Oslo.pdf lysbilde 2.

³² Se vedtak til søker 518.

³³ Se Direktoratet for Høyere utdanning og kompetanse: [Språknivåer | prove.hkdir.no](https://www.hkdir.no/spraknivaaer/prove).

³⁴ Se [Veileder om realkompetansevurdering i grunnopplæringen | udir.no](https://www.udir.no/veileder-om-realkompetansevurdering-i-grunnoppleringen).

Statsforvalteren viser til beskrivelse av rettslige krav i pkt. 3.1.1 og at kommunen har en skjerpet veiledningsplikt når det gjelder å informere og veilede om retten til RKV, fremtidige konsekvenser av å få godkjent ett eller flere fag gjennom RKV, og RKV-prosessen til søkere til VOV.

Statsforvalteren vurderer at ettersom RKV er en sentral del av inntak til VOV, har søkere til VOV et klart behov for veiledning og informasjon om RKV, samt å få et tilbud om RKV. Etter vår vurdering vil derfor den alminnelige veiledningen som kommunen gir på sine nettsider og det at søker selv skal krysse av i vigo.no for om vedkommende ønsker RKV, ikke være tilstrekkelig til å oppfylle den skjerpede veiledningsplikten. Dette vil være relevant for søkere til VOV som på et senere tidspunkt ønsker høyere utdanning. Med godkjent RKV i alle de seks studiekompetansefagene vil søker få vitnemål uten tallkarakter og vil i praksis ikke kunne konkurrere om studieplass basert på karakterer.

Når det gjelder søker 520 skriver Oslo kommune at det skjedde en feil i den saken og at vedtaket er funnet. Vedtaket er ettersendt til Statsforvalteren, men vi kan ikke se at denne søkeren har fått tilbud om RKV.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen sin praksis ikke er i samsvar med regelverket når det gjelder å veilede søkere om RKV eller å tilby RKV til søkere i forbindelse med inntak til VOV.

Videre vurderer vi at det bør være etterprøvbart om søkere har takket nei til eller ikke møtt opp til RKV, ved at dette står i vedtaket.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder om kommunen veileder søkere om RKV eller tilbyr RKV til voksne søkere med rett til VOV i forbindelse med inntak til VOV.

4 Fatter kommunen vedtak om opplæringsretten?

4.1 Fatter kommunen et skriftlig enkeltvedtak for alle søkere?

4.1.1 Rettslige krav

Enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettighetene eller pliktene til én eller flere bestemte personer.³⁵ En avgjørelse om rett til VOV er derfor et enkeltvedtak. Enkeltvedtak skal som den klare hovedregel være skriftlig.³⁶

4.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I kapittel 5 i rutinen³⁷ står det at SESE skal fatte enkeltvedtak om opplæringsrett, og i kapittel 6 at alle søkere må få et enkeltvedtak med tilbud. Oslo kommune fatter altså to forskjellige vedtak i saksbehandlingsprosessen for inntak til VOV. Først fatter SESE et vedtak om den enkeltes rett til VOV. Søknaden overføres deretter til opplæringsstedet, i dette tilfellet Oslo VO Sinsen, for videre behandling og vedtak om selve inntaket.

I alle sakene i tilsynet har kommunen fattet skriftlig enkeltvedtak om inntak.

³⁵ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

³⁶ Jf. forvaltningsloven § 23.

³⁷ Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025.

Statsforvalteren vurderer at det er sannsynliggjort at kommunen fatter skriftlig enkeltvedtak for alle søkere til VOV.

Konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte skriftlige enkeltvedtak for alle søkere.

4.2 Fatter kommunen vedtak om VOV uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt?

4.2.1 Rettslige krav

Kommunen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold³⁸, herunder behandle søknader om VOV fortløpende.³⁹ Det skal gis et foreløpig svar dersom søknaden ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.⁴⁰

4.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi ser som nevnt av rutinens⁴¹ kapittel 4, 5 og 6 at Oslo kommune skal fatte to forskjellige vedtak i saksbehandlingsprosessen for inntak til VOV. Først fatter SESE et vedtak om den enkeltes rett til VOV. Deretter overføres søknadene til opplæringsstedet som fatter vedtak om inntak.

Rutinen⁴² tidfester ikke når vedtak om VOV skal fattes, men i rutinens kapittel 2 er det henvist til opplæringsforskriften § 13-4, og at fylkeskommunen skal behandle søknader fortløpende.

Statsforvalteren har mottatt ti vedtak om den enkeltes opplæringsrett. I seks⁴³ av disse sakene fatter kommunen vedtak om opplæringsretten innen en måned etter at de har mottatt søknaden. I fire⁴⁴ av sakene fatter kommunen ikke vedtak innen en måned etter mottatt søknad, og det er heller ikke sendt foreløpig svar til søkerne. I en av disse sakene har kommunen fattet vedtak nesten seks måneder etter mottatt søknad,⁴⁵ og i to av sakene har kommunen fattet vedtak nesten tre måneder etter mottatt søknad.⁴⁶ For søker 520 har ikke Statsforvalteren mottatt noe vedtak om retten til VOV, kun vedtak om inntak.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen sin praksis ikke er i samsvar med regelverket om å behandle søknader fortløpende og fatte vedtak uten ugrunnet opphold.

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at vedtak om opplæringsrett skal være fattet innen fire uker etter at søknad er mottatt, og at i tilfeller der dette ikke er mulig så skal det gis et foreløpig svar. Statsforvalteren vurderer at det å beskrive for oss hva som skal skje ikke sannsynliggjør at praksis faktisk er endret, og at kommunen må gjøre ytterligere tiltak for å vise praksisendring.

³⁸ Jf. forvaltningsloven § 11a.

³⁹ Jf. opplæringsforskriften § 13-4 første ledd første punktum.

⁴⁰ Jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

⁴¹ Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025.

⁴² Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025.

⁴³ Se vedtak til søkere 76, 148, 160, 228, 258 og 326.

⁴⁴ Se vedtak til søkere 61, 105, 518 og 606.

⁴⁵ Se vedtak til søker 61.

⁴⁶ Se vedtak til søkere 518 og 606.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at det ikke er sannsynliggjort at Oslo kommune på nåværende tidspunkt fatter vedtak uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt, og opprettholder derfor vår vurdering fra foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte vedtak om opplæringsrett uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt.

4.3 Har vedtakene en tydelig beskrivelse av den avgjørelsen som er truffet?

4.3.1 Rettslige krav

Hovedregelen for enkeltvedtak er at de skal grunngis.⁴⁷ Formålet er å sette parten i stand til å forstå innholdet i vedtaket og vurdere om vedtaket skal påklages. Det innebærer at vedtaket må ha en klar og tydelig beskrivelse av hvilken avgjørelse som er truffet.⁴⁸ Begrunnelsen skal som klar hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes.⁴⁹

4.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi ser av rutinen⁵⁰ kapittel 6 at alle søkere som får et tilbud, skal få informasjon om fag og omfang, gjerne med vedlagt timeplan.

Vi har mottatt ti enkeltvedtak om VOV der søker innvilges rett. For søker 606 opplyses det i vedtaket at den voksne kun har rett på opplæring i norsk og engelsk på grunn av universitetsutdanning fra Ukraina, men det nevnes ikke i vedtaket hva den voksne innvilges av opplæring. I vedtaket til søker 258 opplyses om at den voksne har søkt om påbygg til studiespesialisering etter yrkesfag, og at vedkommende har rett til opplæring begrenset til påbyggfagene norsk, matte, naturfag og historie. Det står ikke noe om hvorfor eller hva den voksne faktisk innvilges av opplæring. For søker 326 står det at den voksne søker om fag for studiekompetanse, men ikke hva kommunen innvilger av opplæring eller hvorfor. I syv⁵¹ av vedtakene er det ikke opplyst om verken hva den voksne har søkt om, eller hva kommunen har innvilget av opplæring eller hvorfor.

I vedtakene om inntak står det at det er vedlagt en timeplan. Det står videre at denne timeplanen skal vise hvilke fag den voksne har fått tildelt, og når og hvor undervisningen skal foregå. Deretter står det at fag som søker ikke får tilbud om dette året, vil hen få tilbud om neste skoleår. Statsforvalteren ser at den vedlagte timeplanen gjelder for den første uka den voksne skal få undervisning. Vi ser videre av disse timeplanene hvilke fag søker skal få opplæring i, og til hvilket klokkeslett. I de fleste timeplanene er imidlertid bare fagkoden for faget oppgitt, og det er sannsynlig at søkerne ikke nødvendigvis forstår hvilke fag det gjelder. Timeplanen gir ikke informasjon utover dette. Eksempelvis fremkommer det ikke av timeplanen om fagene er halv- eller helårige.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er tilstrekkelig at kommunen i sitt vedtak viser til en timeplan for den første uka med undervisning for å sikre at den voksne er i stand til å forstå innholdet i vedtaket.

⁴⁷ Jf. forvaltningsloven § 24 første ledd.

⁴⁸ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd a. og b.

⁴⁹ Jf. forvaltningsloven § 24.

⁵⁰ Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025.

⁵¹ Se vedtak til søkere 61, 76, 105, 148, 160, 228 og 518.

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at krav til innhold i vedtak er tydeliggjort internt for alle saksbehandlere. Videre skriver kommunen at dette vil komme frem av revidert inntaksrutine, som vi har fått kopi av.

Statsforvalteren kan ikke se at inntaksrutinen stiller tydelig krav til innhold i vedtak. Vi har imidlertid også mottatt ett eksempel på vedtak om rett og ett eksempel på vedtak om inntak. Statsforvalteren ser av eksempel på vedtak om rett at det er tydelig om den voksne har rett til VOV og hvorfor. Videre ser vi av eksempel på vedtak om inntak at kommunen her har inkludert en utdanningsplan som beskriver hvilke fag den voksne skal få opplæring i, når opplæringen skal starte, hvor lenge opplæringen skal vare, samt tidspunktet opplæringen skal foregå på. Det fremkommer også av utdanningsplanen i dette vedtaket hvilke fag den voksne eventuelt allerede har fullført og bestått.

Statsforvalteren vurderer at de to eksemplene på vedtak vi har mottatt oppfyller de rettslige kravene når det gjelder å tydelig beskrive hvilken avgjørelse som er truffet. Statsforvalteren vurderer imidlertid at det ikke i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at Oslo kommune sin praksis totalt sett er endret ved å kun vise til to eksempler på vedtak. Kommunen skriver selv i tilsvaret sitt at det vil komme frem av revidert inntaksrutine hvilke krav som gjelder for innhold i enkeltvedtak. Den inntaksrutinen Statsforvalteren har mottatt sammen med Oslo kommune kommentarer til foreløpig tilsynsrapport inneholder så langt vi kan se ikke en beskrivelse av hvilke krav som gjelder for innhold i enkeltvedtak.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at det ikke er sannsynliggjort at Oslo kommune på nåværende tidspunkt fatter vedtak som inneholder en tydelig beskrivelse av hvilken avgjørelse som er fattet, og opprettholder derfor vår vurdering fra foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte enkeltvedtak som tydelig beskriver hvilken avgjørelse som er truffet.

5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak

5.1 Går det fram av enkeltvedtakene hvilke faktiske forhold som har blitt lagt til grunn?

5.1.1 Rettslige krav

Enkeltvedtak skal begrunnes.⁵² Kommunen må nevne de faktiske forholdene vedtaket bygger på.⁵³ De fakta som er lagt til grunn må fremstilles så fullstendig at det er mulig for parten å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtak er til stede. Det er ingen plikt til å gi en fullstendig og detaljert redegjørelse for alle sider av saken, men de faktiske forholdene som er av betydning for saken skal nevnes.

5.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Statsforvalteren kan ikke se at rutinen⁵⁴ sier noe om hva enkeltvedtakene skal inneholde eller hvordan de skal utformes.

⁵² Jf. forvaltningsloven § 24.

⁵³ Jf. forvaltningsloven § 25.

⁵⁴ Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025.

Vi har ikke sett vedtak om VOV for søker 520, men ser av vedtaket om inntak at søkeren har rett til VOV. Det er ikke mulig for oss å vurdere om opprinnelig vedtak om VOV oppfylder lovkrav. Den 23.05.2025 fattet imidlertid kommunen et nytt vedtak, der de avslår VOV for søker. Dette vedtaket nevner ingen faktiske forhold som ligger til grunn for kommunens avgjørelse. Søker klager samme dag på avslaget, og fikk den 26.05.2025 svar på klagen. Først her nevner kommunen de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket. Statsforvalteren vil bemerke at i denne saken kan vi ikke se at vi har mottatt klagen til endelig klagebehandling hos oss, selv om kommunen opprettholder sitt vedtak om avslag av 23.05.2025. Statsforvalteren minner om at dersom kommunen opprettholder sitt vedtak i en klagesak, skal klagesaken sendes til Statsforvalteren for endelig behandling.

Det er bare fire⁵⁵ vedtak av de øvrige ti vedtakene om VOV som tar for seg søkers tidligere utdanningsbakgrunn. For søker 258 ser vi eksempelvis at vedkommende søker om påbygg til studiekompetanse etter yrkesfag. Vi ser i vedtaket at kommunen innvilger rett til VOV, men at retten er begrenset til påbyggfagene norsk, matematikk, naturfag og historie. Det er ikke forklart i vedtaket hvorfor retten er begrenset til disse fagene, utover at kommunen skriver «Fagbrev barn/ungdom». Lignende ser vi for søker 606, der det i vedtaket fremkommer at den voksne oppfylder alle krav for rett til VOV, men at retten kun gjelder norsk og engelsk. Videre står det bare «Universitetsutdanning, Ukraina». Av de resterende seks vedtakene, er det ett vedtak om rett til opplæring som viser til at den voksne har gjennomført en kartleggingstest for inntak til VOV.⁵⁶ I de øvrige fem vedtakene⁵⁷ om rett til VOV nevnes ingen faktiske forhold.

Av vedtakene om inntak ser vi at kommunen har generell informasjon om at fag som søker ikke har fått tilbud om det aktuelle året, vil bli tilbudt neste år. Videre står det i disse vedtakene at det ikke gis tilbud i fag som allerede er bestått. Utover dette nevner ikke kommunen noen faktiske forhold som er lagt til grunn for sin avgjørelse i disse vedtakene.

Statsforvalteren vurderer at kommunen i de fleste enkeltvedtak ikke i tilstrekkelig grad nevner de faktiske forhold som har blitt lagt til grunn for vedtaket. Enkelte vedtak viser kun til deler av de faktiske forhold, mens andre ikke viser til de faktiske forhold i det hele tatt.

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at nye maler for vedtak om rett, RKV og tilbud er tatt i bruk, og at disse er utformet i klarspråk. Videre skriver kommunen at alle saksbehandlere har fått opplæring i å beskrive hvilke fakta som er lagt til grunn, hvilke kriterier som er vurdert og hvilke lovparagrafer som er brukt. Vi ser av eksempelet på vedtak om rett at kommunen her viser til hvilke faktiske forhold som er blitt lagt til grunn i akkurat dette tilfellet. Av eksempel på vedtak om inntak ser vi at kommunen viser til hvilke fag den voksne trenger for å fullføre VOV. Statsforvalteren ser at de to eksemplene på vedtak trolig har oppgitt de faktiske forhold som er lagt til grunn. Det er imidlertid noe utfordrende å vurdere fordi vi ikke har annen informasjon enn selve vedtakene i de aktuelle sakene. Statsforvalteren kan ikke se at den reviderte inntaksrutinen angir hvordan faktiske forhold skal komme frem i vedtakene.

⁵⁵ Se vedtak til søkere 76, 258, 326 og 606.

⁵⁶ Se vedtak til søker 518.

⁵⁷ Se vedtak til søker 61,105, 148, 160 og 228.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at Oslo kommune på nåværende tidspunkt viser til de faktiske forhold i alle sine vedtak, og opprettholder derfor vår vurdering fra foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte enkeltvedtak der det fremgår hvilke faktiske forhold som har blitt lagt til grunn.

5.2 Viser enkeltvedtakene til de regler som avgjørelsene bygger på?

5.2.1 Rettslige krav

Et enkeltvedtak skal vise til de reglene vedtaket bygger på.⁵⁸ Om det er nødvendig for å sette mottakeren av vedtaket i stand til å forstå det, skal innholdet av reglene eller problemstillingen som vedtaket bygger på gjengis.

5.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Statsforvalteren kan som nevnt ikke se at rutinen⁵⁹ beskriver hva enkeltvedtakene skal inneholde eller hvordan de skal utformes.

Samtlige av de ti vedtakene som innvilger rett til VOV viser til opplæringsloven § 18-3.

For søker 258 viser kommunen også til opplæringsloven § 18-4 som regulerer retten til yrkesfaglig rekvalifisering. Vedkommende har imidlertid søkt om påbygg til studiekompetanse,⁶⁰ og reglene for dette nevnes ikke i vedtaket. Også for søker 326 viser vedtaket til opplæringsloven § 18-4 selv om det kommer frem av søknaden at vedkommende har søkt om fag for studiekompetanse.

Vi ser at ingen av de ti vedtakene om inntak viser til regelverk som gjeldende på det tidspunktet de ble truffet, og ikke til gjeldende opplæringslov.

For søker 520 ser vi at kommunen viser til riktig hjemmel i vedtak om inntak datert 06.12.2024. I vedtaket av 23.05.2025 som deretter avslår vedkommendes rett til VOV, vises det også til riktige lovbestemmelser.

Statsforvalteren vurderer at alle enkeltvedtak skal vise til de regler som vedtaket bygger på, også vedtak om inntak.

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at nye maler for vedtak om inntak, RKV og tilbud er tatt i bruk og utformet i klarspråk. Videre har alle saksbehandlere fått opplæring i å beskrive hvilke fakta som er lagt til grunn, hvilke kriterier som er vurdert og hvilke lovparagrafer som er brukt. Vi ser av eksempel på vedtak vedlagt tilsvaret at disse viser til regelverket som vedtakene bygger på. Det ettersendte vedtaket om avslag på rett til VOV for søker 520 av 10.09.2024 viser også til opplæringsloven § 18-3.

⁵⁸ Jf. forvaltningsloven § 25.

⁵⁹ Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Oslo skolen – vår 2025.

⁶⁰ Jf. opplæringsloven § 18-7.

Statsforvalteren vurderer imidlertid at eksempel på vedtak og intern opplæring ikke i tilstrekkelig grad viser oss at kommunens praksis totalt sett er endret.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at det ikke er sannsynliggjort at Oslo kommune på nåværende tidspunkt har etablert en praksis som sikrer at vedtakene viser til de reglene som ligger til grunn, og opprettholder derfor vår vurdering fra foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte enkeltvedtak som viser til hvilke bestemmelser avgjørelsen bygger på.

5.3 Blir det i enkeltvedtak opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter?

5.3.1 Rettslige krav

Når kommunen fatter et enkeltvedtak skal det i underretningen om vedtaket til parten gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage.⁶¹ I tillegg skal parten informeres om retten til å se sakens dokumenter.⁶²

5.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Statsforvalteren kan ikke se at rutinen⁶³ nevner noe om hva enkeltvedtakene skal inneholde eller hvordan de skal utformes.

Vi ser av vedtakene om opplæringsrett at seks mangler opplysninger om både klageinstans og retten til å se sakens dokumenter.⁶⁴ Videre er det to vedtak som mangler opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.⁶⁵ Vedtak til søkere 61 og 76 mangler opplysninger om klageinstans. Det er altså ingen av de ti vedtakene om rett til opplæring som gir fullstendig informasjon om muligheten til å klage og nærmere fremgangsmåte.

Når det gjelder de ti vedtakene om inntak, så mangler samtlige av disse opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

For søker 520 har kommunen opplyst fullstendig om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes i vedtak om inntak. Vedtaket opplyser imidlertid ikke om retten til å se sakens dokumenter. Vi vil også bemerke at kommunen må sørge for at riktig navn på klageinstansen blir brukt i vedtakene. I vedtakene til søker 520 bruker kommunen Fylkesmannen om Statsforvalteren.

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at nye maler for vedtak om rett, RKV og tilbud er tatt i bruk, og er utformet i klarspråk. Videre skriver kommunen at informasjon om retten til å klage og om klageinstans er oppdatert. Til sist skriver kommunen at Sinsen VO har tatt i bruk den oppdaterte og standardiserte tilbudsbrevmalen i InSchool som har informasjon om retten til å klage og å se sakens dokumenter. Vi ser

⁶¹ Jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

⁶² Jf. forvaltningsloven § 18, jf. § 19.

⁶³ Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025.

⁶⁴ Se vedtak til søkere 105, 148, 160, 228, 518 og 606.

⁶⁵ Se vedtak til søkere 258 og 326.

av eksempel på vedtak om rett og vedtak om inntak, at disse vedtakene gir informasjon om retten til å klage, klagefrist, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter. Vi kan imidlertid ikke se at det vises til Statsforvalteren som klageinstans i disse vedtakene.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at det ikke er sannsynliggjort at Oslo kommune på nåværende tidspunkt oppfyller kravene til enkeltvedtak når det gjelder fremgangsmåten ved klage, og opprettholder derfor vår vurdering fra foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å fatte enkeltvedtak som opplyser fullt ut om klageadgang, klagefrist, klageinstans, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter.

6 Krav til å gi søkere til VOV et opplæringstilbud innen rimelig tid og ikke operere med ventelister

6.1 Gir kommunen opplæringstilbud innen rimelig tid? Har kommunen ventelister i forbindelse med inntak til VOV?

6.1.1 Rettslige krav

Kommunen skal fortløpende behandle søknader om inntak til VOV.^{66 67} Kommunen kan ikke ha ventelister og skal innen rimelig tid gi søkere et tilbud om VOV.⁶⁸ Kommunen bør ikke la ventetiden bli så lang at den voksnes motivasjon eller behov for opplæring faller bort eller blir redusert.

Kommunen skal ta inn søkere etter følgende rekkefølge: De som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 18-3 og § 18-6, de som har rett til yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringsloven § 18-4 og de som har rett til påbygging til generell studiekompetanse etter opplæringsloven § 18-7.

Hvis kommunen ønsker å ta inn søkere uten rett skal de tas inn etter søkere i andre ledd i opplæringsforskriften § 13-4.

6.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Oslo kommune skriver i rutine⁶⁹ under punkt 5.2 *Prioriteringsrekkefølgen* om hvordan søkerne skal prioriteres ved inntak. Punkt 6.5 *Nye søknader* i rutinen viser til at det er mulig å sende søknader hele året og at skolene selv må avklare med SESE når de ikke har kapasitet til å håndtere flere nye søkere. Opplæringstilbud som har oppstart i januar, er begrenset og SESE kan begrense hvilke tilbud som er søkbare i høstsemesteret. Punkt 6 *Inntak til opplæringssted* viser til at SESE gjennomfører første saksbehandling og så fordeles søkerne til skolene i systemet VIS. Det er først søkere med rett som tas inn. Kommunen skriver i rutinen at hvis det ikke er skoleplass til alle søkere, så skal søkere prioriteres etter rettighet og søkedato. Rutinen gir en beskrivelse av hva som skal skje før skolestart, og at det er skolene og VO-sentrene som har ansvar for å kalle inn nye søkere til informasjonsmøter. Det står videre at hvis søkere/deltakere etter dette møtet ønsker å endre opplæringsønske, så løses det av aktuell skole

⁶⁶ Jf. opplæringsforskriften § 13-3.

⁶⁷ [Inntak og formidling for voksne | udir.no](#).

⁶⁸ Jf. opplæringsforskriften § 13-4.

⁶⁹ Rutine – Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen versjon vår 2025.

som har dette tilbudet. Rutinen viser til at skolene bør gi et tilbud til søkerne før sommerferien. Personer som står på venteliste, bør også få beskjed om tilbud før skolestart.

Oslo VO Sinsen har en egen rutine i forbindelse med inntak.⁷⁰ Det står i rutinen at for eksterne/nye søkere så skal det sjekkes om disse har voksenrett, eventuelt en begrenset rett og søknadene skal behandles etter søkedato. Oslo VO Sinsen har en prioriteringsrekkefølge ved skolen som viser følgende prioriteringsrekkefølge: Interne, eksterne med rett før frist, eksterne med rett etter frist, uten rett og til slutt de som har fag med 1/IV. De siste skal registreres som MER opplæring (rett til mer opplæring⁷¹). Det er registrert utdanningsplan for deltakere/søkere.

Statsforvalteren har merket seg at det for enkelte søkere har gått uforholdsmessig lang tid fra vedtak om rett til VOV har blitt fattet, til søkeren faktisk har startet opplæringen:

Søker 518 søkte om videregående opplæring 17.09.2024, og fikk vedtak om rett 10.12.2024. Vedkommende fikk 16.12.2024 brev om at det ikke var ledige plasser i januar 2025 og beskjed om oppstart august 2025. Vedkommende fikk beskjed om ikke å søke på nytt. Det kommer frem av innsendt dokumentasjon at Oslo VO Sinsen senere ikke finner vedkommende igjen i databasen, og ber søkeren om kopi av brev som kommunen har sendt tidligere.

Søker 520 søkte 04.04.2024 om videregående opplæring og fikk vedtak om rett til opplæring 06.12.2024. Vedkommende ønsket oppstart i januar 2025, men fikk beskjed om at det ikke var plass før august 2025. Vedkommende fikk så et nytt vedtak 23.05.2025 der det kommer frem av vedkommende ikke har rett til VOV.

Søker 606 søkte 29.09.2024 om VOV og fikk vedtak om rett til norsk og engelsk 16.12.2024. Vedkommende fikk ikke oppstart i januar 2025, men først i august 2025.

Det kommer frem av flere vedtak at Oslo VO Sinsen skriver at hvis søker ønsker å opprettholde søknaden sin med oppstart i august 2025, må søker sende e-post om dette innen februar 2025.

Det kommer frem av opplæringsforskriften⁷² at fylkeskommunen ikke kan ha ventelister i forbindelse med inntak til VOV. Oslo kommune opererer med ventelister, noe som også fremgår av rutinen.⁷³

Statsforvalteren ser at flere søkere som søker tidlig i et semester ofte ikke får skoleplass i samme eller påfølgende semester. Statsforvalteren minner om at søker skal få opplæringstilbud innen rimelig tid. Kommunen skal bruke skjønn i sin vurdering, men det er viktig at søker ikke mister motivasjon eller ønske om å begynne i videregående opplæring frem til opplæringen starter. Det er derfor viktig at kommunen er i dialog med søker om dette og Statsforvalteren vurderer at det kan være hensiktsmessig at dette fremkommer av vedtaket om opplæringsrett. Statsforvalteren anser ikke et halvt år som «innen rimelig tid». Det er viktig å gi tilbudet mens den voksne er motivert og det passer vedkommendes livssituasjon.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen ikke setter i gang opplæringen innen rimelig tid. Videre ser vi at kommunen opererer med ventelister.

⁷⁰ Inntak: Informasjon og Rutiner (innsendt dokument med navn: Rutiner inntak Sinsen VO pr 2025).

⁷¹ Jf. opplæringsforskriften § 14-2.

⁷² Jf. opplæringsforskriften § 13-4.

⁷³ Inntak: Informasjon og Rutiner (innsendt dokument med navn: Rutiner inntak Sinsen VO pr 2025).

Oslo kommunes kommentarer til foreløpig rapport

Oslo kommune skriver at det er et overordnet mål for kommunen at alle søkere skal få tilbud om opplæring når de har behov for det. For å oppnå dette har kommunen satt i gang arbeid for å se hvordan innholdet i aktivitetsplanen og fordeling av søkbare tilbud kan sikre oppstart innen rimelig tid. Videre skal interne rutiner som gjelder inntaksprosessen endres slik at eventuell dialog med søker og oppstartsdato skal vises i vedtak. Kommunen har utarbeidet *Rutiner for inntak Sinsen per 2026*.⁷⁴ Kommunen har videre sendt med eksempel på vedtak der det kommer frem at søker har fått vedtaksdato i januar og fått tilbud om opplæringstilbud i august samme år.

Statsforvalteren vurderer at det at kommunen har satt i gang arbeid for å se på mulige løsninger for å nå det overordnede målet om at alle søkere skal få et tilbud om opplæring når de har behov for det, ikke er tilstrekkelig til å kunne si at de rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å gi et opplæringstilbud innen rimelig tid. Når det gjelder at kommunen har satt i gang arbeid for å se hvordan aktivitetsplanen og fordeling av søkbare tilbud kan sikre oppstart innen rimelig tid, kan det være hensiktsmessig at kommunen tydeliggjør hva den mener med en aktivitetsplan. Vi vurderer at dette er noe som bør fremkomme av kommunens rutiner, noe vi ikke kan se at det gjør per i dag. Av det ene vedtaket vi har mottatt etter foreløpig rapport ser vi at det er fattet i januar og at søker får opplæringstilbud i august. Statsforvalteren vurderer at dette vil være innen rimelig tid for inntak til VOV når kommunen også har hatt dialog med søker, begrunnelsen er hensynet til hva som er best for søker og at det ikke er begrunnet i kommunens ressurser og økonomiske forhold. Kommunen skriver at inntaksprosessen skal endres slik at eventuell dialog med søker og oppstartsdato skal vises i vedtak.

Vi kan ikke se at kommunen kommenterer det vi har skrevet om venteliste. Det kommer videre ikke frem hvilke rutiner kommunen har når det gjelder søkere som ikke får plass innen rimelig tid eller der opplæringstilbudet er fullt.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av dette at Oslo kommune på nåværende tidspunkt ikke har sannsynliggjort godt nok at søkere/deltakere tilbys opplæring innen rimelig tid og at kommunen ikke opererer med ventelister. Vi opprettholder derfor vår vurdering fra foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å tilby opplæring innen rimelig tid. Videre er de rettslige kravene ikke oppfylt når det gjelder at kommunen opererer med ventelister i forbindelse med inntak til VOV.

7 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:⁷⁵

1. Kommunen må sikre at den oppfyller kravene når det gjelder å vurdere rettigheter jf. forvaltningsloven § 11 første og fjerde ledd og opplæringsloven § 18-3.

Pålegget innebærer at Oslo kommune må:

- kontrollere om vilkårene for rett til VOV er oppfylt.

⁷⁴ Inntak: Informasjon og rutiner (I tilsvaret heter rutinen: Rutiner inntak Sinsen per 2026).

⁷⁵ Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd, opplæringsloven § 28-2 første ledd og kommuneloven § 30-4.

- kontrollere at søkerne har lovlig opphold i Norge før vedtak fattes.

2. Kommunen må sikre at de rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å veilede om og tilby RKV til voksne søkere med rett til VOV i forbindelse med inntak til VOV jf. forvaltningsloven § 11 første og fjerde ledd, opplæringsloven §§ 18-1 og 18-8 og opplæringsforskriften §§ 13-2 og 13-5.

Pålegget innebærer at Oslo kommune må:

- veilede søkere om RKV i forbindelse med søknad til VOV.
- kalle inn og tilby RKV til søkere til VOV.
- angi resultatet av RKV i vedtaket slik at det går frem hvilken opplæring som skal gis.

3. Kommunen må fatte vedtak om rett til opplæring, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b og forvaltningsloven § 11 a.

Pålegget innebærer at Oslo kommune må:

- fatte vedtak som gir tilstrekkelig informasjon til å sette den voksne i stand til å forstå hva kommunen innvilger eller avslår.
- fatte vedtak om opplæringsrett uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt.

4. Kommunen må fatte enkeltvedtak som oppfyller kravene til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 25.

Pålegget innebærer at Oslo kommune må:

- fatte enkeltvedtak som angir hvilke faktiske forhold som har blitt lagt til grunn.
- fatte enkeltvedtak som angir hvilke lovbestemmelser avgjørelsene bygger på.
- opplyse fullt om klageadgang, klageinstans, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter. Dette gjelder både i kommunens vedtak om opplæringsrett og vedtak om tilbud om skoleplass.

5. Krav til å gi søkere til VOV et opplæringstilbud innen rimelig tid og ikke operere med venteliste, jf. opplæringsforskriften § 13-4.

Pålegget innebærer at Oslo kommune må:

- gi et opplæringstilbud til søkere/deltakere innen rimelig tid.
- sørge for rutiner i forbindelse med inntak, slik at kommunen ikke opererer med ventelister for inntak påfølgende skoleår.

8 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal umiddelbart iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket. Kommunen skal redegjøre for hvilke tiltak de har iverksatt og erklære at retting er gjennomført.

Frist for retting er 17.08.2026. Vi avslutter tilsynet når kommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.

9 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.⁷⁶ 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.⁷⁷

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁷⁸

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 10.04.2026

Berit Langseth Orlien, tilsynsleder Beathe Broderstad Nils Kristian Gaup Bjerke

⁷⁶ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

⁷⁷ Jf. forvaltningsloven § 42.

⁷⁸ Jf. forvaltningsloven § 18.

10 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Oslo Voksenopplæring, Organisering av voksenopplæringen i Oslo innenfor videregående opplæring for voksne (VOV)
- Rutine - Inntak av søkere til videregående opplæring for voksne (VOV) i Osloskolen – vår 2025
- Realkompetansevurdering (RKV) i videregående opplæring for voksne (VOV)
- Vedtak om rett til VOV for 10 søknader
- Dokumenter for 15 søkere, der 13 er etter gjeldende opplæringslov
- Presentasjon av voksenopplæringen i Oslo.pdf lysbilde 2
- Inntak: Informasjon og Rutiner (innsendt dokument med navn: Rutiner inntak Sinsen VO pr 2025
- Tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport, inklusivt eksempler på vedtak og rutiner for inntak



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

Postboks 325, 1502 Moss | sfospost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/os

