



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

Retten til forberedende opplæring for voksne

Nes kommune



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med **Nes kommune**. Temaet for tilsynet er retten til forberedende opplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 18-2.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket, og slik bidra til økt rettssikkerhet for deltakere i forberedende opplæring for voksne.

Kommunen er del av et interkommunalt samarbeid om voksenopplæringen der Ullensaker kommune er vertskommune og har ansvaret for prosessen fra søknad til anbefaling om opplæring eller ikke. Nes kommune fatter vedtak på bakgrunn av Ullensaker kommune sin anbefaling.

Statsforvalteren har i dette tilsynet fått tilsendt fire vedtak der Nes kommune har fattet enkeltvedtak om avslag. Vedtakene vi har mottatt er ulikt utformet og vi vurderer at dette henger sammen med at ansvaret for å fatte vedtak på dette området er flyttet fra en virksomhet i kommune til en annen. Tre av vedtakene vi har mottatt er fattet av *Oppvekst og utdanning*, det siste vedtaket er fattet av *Integrering*. Vi har lagt mest vekt på det nyeste vedtaket i våre vurderinger.

Vi har konkludert med at kommunen har fattet vedtak for søkere som er vurdert til ikke å ha rett til forberedende opplæring for voksne, men har funnet at kommunen ikke oppfyller alle de andre kravene i regelverket for temaet i dette tilsynet. Eksempelvis sikrer ikke kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, og vedtakene gir ikke opplysninger om hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn.

Nes kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt fire.

Kommunen har rettefrist til 20.03.2026.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse.....	3
1 Innledning	5
1.1 Kort om Nes kommune og det interkommunale samarbeidet med Ullensaker kommune	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
2 Fatte vedtak når retten til forberedende opplæring for voksne ikke er oppfylt	6
2.1 Fatter kommunen vedtak om forberedende opplæring for voksne, uten ugrunnet opphold, etter at søknad er mottatt?.....	6
2.1.1 Rettslig krav.....	6
2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2 Fatter kommunen et skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med at søkeren ikke har rett dersom søkeren ikke oppfyller vilkårene?	8
2.2.1 Rettslig krav.....	8
2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
3 Oppfylle kravene til enkeltvedtak	9
3.1 Sikrer kommunen at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes?	9
3.1.1 Rettslige krav	9
3.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	9
3.2 Går det frem av enkeltvedtakene som gjelder forberedende opplæring for voksne hvilke lovbestemmelser avgjørelsene bygger på?	10
3.2.1 Rettslige krav	10
3.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	10
3.3 Går det fram av disse enkeltvedtakene hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn?...11	
3.3.1 Rettslige krav	11
3.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
3.4 Blir det i enkeltvedtak som ikke innvilger en søknad opplyst om klageadgang, klagefrist, klageorgan, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter?	13
3.4.1 Rettslige krav	13
3.4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	13
4 Pålegg om retting	14
5 Oppfølging av påleggene	14
6 Kommunen har rett til å klage	14

7 Dokumenter.....16

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} Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for å rette opp brudd på regelverket.

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 Nes kommune og det interkommunale samarbeidet med Ullensaker kommune

Nes er en kommune på Romerike i Akershus fylkeskommune med ca. 25 000 innbyggere. Kommunen har inngått et interkommunalt samarbeid med Ullensaker kommune som gjelder voksenopplæring på Øvre Romerike. Det er Ullensaker kommune som er vertskommune for det interkommunale samarbeidet, mens kommunene Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Nes er samarbeidskommuner. Dette innebærer at det er Ullensaker kommune som har ansvaret for saksbehandling som foregår fra søknad foreligger – til en anbefaling om retten eller ikke retten til forberedende opplæring for voksne sendes til samarbeidskommunene, i dette tilfellet Nes kommune, som deretter fatter enkeltvedtak.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er retten til forberedende opplæring for voksne (heretter FOV), jf. opplæringsloven § 18-2.

Undertema i tilsynet er:

- Om kommunen fatter vedtak når deltakeren ikke oppfyller vilkår for rett til opplæring, jf. opplæringsloven (oppl.) § 18-2 og forvaltningsloven (fvl.) §§ 2, 11a og 23.
- Om kommunens vedtak oppfyller kravene til enkeltvedtak, jf. fvl. §§ 17, 24, 25 og 27.

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 FOV, og slik bidra til økt rettssikkerhet for deltakere i FOV.

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 Udir sin nettside | udir.no.](#)

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev 31.03.2025 til Nes kommune. Vi har undersøkt kommunens inntak til forberedende opplæring for voksne. For å kontrollere dette har vi sett på praksisen til kommunen.

Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss og vi har mottatt beskrivelser av kommunens egen praksis og dokumentasjon fra kommunen. Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått gjennom denne informasjonen.

Som nevnt innledningsvis, er Ullensaker kommune vertskommune for det interkommunale samarbeidet for voksenopplæringen på Øvre Romerike. Ullensaker kommunes myndighet gjennom det interkommunale samarbeidet er å opplyse saken gjennom søknad, samtaler og kartlegging – for så å sende en anbefaling til samarbeidskommunen som skal fatte enkeltvedtaket.

Statsforvalteren har parallelt med dette tilsynet, hatt tilsyn med Ullensaker kommunes rutiner og prosedyrer i FOV. Dette tilsynet er nå avsluttet.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 21.11.2025. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

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

2 Fatte vedtak når retten til forberedende opplæring for voksne ikke er oppfylt

2.1 Fatter kommunen vedtak om forberedende opplæring for voksne, uten ugrunnet opphold, etter at søknad er mottatt?

2.1.1 Rettslig krav

Retten til FOV følger av oppl. § 18-2. De som trenger opplæring i fag eller i grunnleggende ferdigheter, men som ikke har rett til grunnskoleopplæring,⁵ har rett til FOV. Retten er avhengig av at den voksne søker om slik opplæring.⁶

Det er kommunen sitt ansvar å sørge for at alle som er bosatt i kommunen og som oppfyller vilkåret for retten til FOV, får dette oppfylt.⁷

Kommunen skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold».⁸ Dette betyr at saksbehandlingstiden ikke skal være lengre enn det er grunn til. Sakens faktiske og rettslige kompleksitet, samt hvilke konsekvenser saken har, kan få betydning for hva som regnes som

⁵ Jf. opplæringsloven § 2-1.

⁶ Merknad til opplæringsloven § 18-2 første ledd.

⁷ Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd.

⁸ Jf. forvaltningsloven § 11 a.

«uten ugrunnet opphold». Dersom saken er komplisert, vil dette kunne påvirke hvor grundig saken må utredes,⁹ som igjen vil kunne påvirke hvor raskt kommunen kan forberede og avgjøre saken.¹⁰

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal kommunen gi et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned.¹¹ I det foreløpige svaret skal kommunen redegjøre for hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og så vidt det er mulig, angi når man kan forvente et svar.

Alle søkere skal motta et individualisert, skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med om søkeren har rett eller ikke rett til FOV.

2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Statsforvalteren har mottatt fire enkeltvedtak om avslag på retten til FOV. Det er noe variasjon i hvor lang tid Nes kommune har brukt på å ta en avgjørelse i disse fire enkeltsakene.

Dokumentasjonen viser at søker nr. 1 søkte FOV 29.04.2024, anbefalingen om retten til FOV ble sendt fra Ullensaker kommune 19.06.2024, og vedtaket om avslag ble fattet 09.09.2024. Det har tatt i underkant av fem måneder for søker nr. 1 å få svar på sin søknad om FOV. Søker nr. 2 søkte FOV 06.02.2024, anbefalingen ble oversendt 05.03.2024 og vedtaket om avslaget ble fattet 13.03.2024. Det tok i overkant av én måned for søker nr. 2 å få svar på sin søknad. Søker nr. 2 klagde på vedtaket om avslag til Statsforvalteren og fikk medhold i sin klage. Søker nr. 3 søkte FOV 24.08.2023, anbefalingen ble oversendt 19.09.2023 og vedtaket om avslag ble fattet 27.09.2023. Det tok i overkant av én måned for søker nr. 3 å få svar på sin søknad. Søker nr. 4 søkte om FOV 09.12.2024, anbefalingen ble oversendt 17.01.2025 og vedtaket om avslag ble fattet 05.02.2025. Det tok i underkant av to måneder for søker nr. 4 å få svar på sin søknad.

I alle disse tilfellene har det tatt mer enn én måned fra søknaden om FOV ble sendt inn, til kommunen tok en avgjørelse i saken. Noe av forklaringen på dette er trolig at Nes kommune har inngått et interkommunalt samarbeid med Ullensaker kommune, hvor søknaden, kartleggingen og anbefalingen av om søkeren har rett til FOV, blir gjort i Ullensaker kommune. Nes kommune er dermed avhengig av vurderingene til Ullensaker kommune. Vi merker oss at dette kan påvirke tiden fra søknaden om FOV er sendt inn, til enkeltvedtaket er fattet. Likevel er det Nes kommune som har det endelige ansvaret for at vedtak blir fattet etter bestemmelsene i forvaltningsloven, og at saken skal forberedes og avgjøres så raskt som mulig uten unødige forsinkelser.

Forvaltningsloven § 11a tredje ledd stiller krav til foreløpig svar når saksbehandlingen tar mer enn én måned etter at saken er mottatt. Dette er også presisert i kapittel 6 bokstav a i Nes kommunes rutine: *Prosedyre for tildeling av skoleplass for voksne på grunnskolens område*. Rutinen viser til at det skal sendes et: «Foreløpig svar på søknad med innkalling til kartlegging.». Det er uklart for oss hvordan Nes kommune sikrer at det blir fattet enkeltvedtak uten ugrunnet opphold, ettersom kommunen kun kommer inn i prosessen etter at de har mottatt en anbefaling fra Ullensaker kommune. Det er ingen opplysninger i saken om at det er delegert eller avtalt at Ullensaker kommune skal sende foreløpig svar til søkere dersom det forventes at

⁹ jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

¹⁰ Kommentar i Karnov til forvaltningsloven § 11a første ledd.

¹¹ Jf. forvaltningsloven § 11a tredje ledd.

saksbehandlingen skal ta urimelig lang tid. Det er ingen dokumentasjon på at Nes kommune har sendt foreløpige svar i sakene som har tatt mer enn én måned å avgjøre.

Vi kan heller ikke se ut fra dokumentasjonen, at Nes kommune har gitt noen begrunnelse på hvorfor de har brukt i underkant av to måneder å behandle søknaden til søker nr. 4, og 5 måneder å behandle søknaden til søker nr. 1. Å vurdere om en voksen søker «trenger» opplæring er en konkret vurdering som må gjøres i hvert enkelt tilfelle. Kompleksiteten av denne vurderingen kan påvirke saksbehandlingstiden, men etter vår vurdering vil en slik konkret vurdering sjelden bruke to til fem måneder å avgjøre.

Etter vår vurdering har ikke Nes kommune en praksis som sikrer at vedtak om rett til FOV blir fattet uten ugrunnet opphold, eller at søkerne får et foreløpig svar dersom det tar mer enn én måned å behandle søknaden.

Nes kommune har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport skrevet at de er i gang med å utarbeide nye rutiner i samarbeid med Ullensaker kommune for å sikre at vedtak fattes uten ugrunnet opphold og at foreløpig svar gis og dokumenteres i vedtak. Siden disse rutinene ikke er ferdig utarbeidet, opprettholder vi vår konklusjon.

Konklusjon

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

2.2 Fatter kommunen et skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med at søkeren ikke har rett dersom søkeren ikke oppfyller vilkårene?

2.2.1 Rettslig krav

Når kommunen tar stilling til om en søker har rett til FOV eller ikke, er dette et enkeltvedtak.¹² Enkeltvedtak skal som den klare hovedregel være skriftlig.¹³

2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Nes kommune har skrevet fire enkeltvedtak om avslag på retten til FOV. Alle fire vedtakene er skriftlige.

Konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å fatte skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med at søkeren ikke har rett dersom søkeren ikke oppfyller vilkårene.

¹² jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

¹³ jf. forvaltningsloven § 23.

3 Oppfylle kravene til enkeltvedtak

3.1 Sikrer kommunen at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes?

3.1.1 Rettslige krav

Kommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes.¹⁴ Dette innebærer at kommunen har et selvstendig ansvar for sakens opplysning. Denne utredningsplikten stiller visse krav til saksforberedelsens kvalitet. Det innebærer blant annet at kommunen har plikt til å innhente supplerende opplysninger der avgjørelsesgrunnlaget i en sak ikke er tilstrekkelig.

3.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Dokumentasjonen viser at det er Ullensaker kommune som innhenter opplysninger i saken. Kommunen sender deretter resultatet av kartlegging og sin anbefaling om utfallet av saken til Nes kommune. Nes kommune legger så de oversendte opplysningene til grunn når de skal fatte vedtak i saken.

Selv om det er inngått samarbeidsavtale mellom de to kommunene, er det Nes kommune som står ansvarlig for at innbyggerne i kommunen får tjenestene de har krav på.^{15,16} Dette ser vi også følger av Nes kommunes egne saksbehandlingsrutiner. Dette betyr at Nes kommune må sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om FOV.

Ut fra dokumentasjonen, ser vi at Nes kommune ikke følger Ullensaker kommunes anbefaling om retten til FOV i to av fire saker. For søker nr. 3 anbefalte Ullensaker kommune et vedtak om rett til FOV, men Nes kommune fattet et vedtak om avslag på bakgrunn av at oppholdstillatelsen til søkeren skulle utgå. Dette vedtaket ble påklaget av søkeren, som viste til at det hadde blitt søkt om fornyet oppholdstillatelse og fornyelsen var under behandling. Nes kommune ga medhold i klagen og fattet et nytt vedtak med forbehold om at oppholdstillatelsen ble fornyet.

For søker nr. 4 anbefalte Ullensaker kommune rett til FOV med oppstart i grunnmodulen, men Nes kommune fattet et avslag. Begrunnelsen for avslaget var at de fikk opplyst at søkeren skulle flytte til utlandet. Nes kommune tok ikke stilling til Ullensaker kommunes anbefaling om rett til FOV i avslaget, og det ble heller ikke opplyst om Ullensaker kommune var kjent med denne problemstillingen før anbefalingen ble sendt.

Slik vi forstår det, har det kommet frem nye opplysninger underveis i prosessen. Nes kommune har vurdert at disse opplysningene endrer de faktiske forholdene i sakene i en slik grad at kommunen ikke følger anbefalingene til Ullensaker kommune. Vi kan ikke se at Nes kommune har innhentet flere opplysninger fra søkerne eller Ullensaker kommune om når søker nr. 4 skulle flytte til utlandet, eller om søker nr. 3 var i prosessen med å fornye oppholdstillatelsen sin. Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst, kan konsekvensen være at Nes kommune risikerer å treffe vedtak på bakgrunn av feil faktum og at vedtaket må anses som ugyldig. Ut fra dette er det

¹⁴ jf. forvaltningsloven § 17.

¹⁵ jf. Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven pkt. 2.9.

¹⁶ Jf. opplæringsloven § 28-1.

Statsforvalterens vurdering at sakene ikke er godt nok opplyst for å kunne fatte vedtak om rett eller ikke rett til FOV.

Nes kommune har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport skrevet at de er i gang med å utarbeide nye rutiner for å sikre at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak. Siden disse rutineene ikke er ferdig utarbeidet, opprettholder vi vår konklusjon.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å sikre at saken er så godt opplyst som mulig.

3.2 Går det frem av enkeltvedtakene som gjelder forberedende opplæring for voksne hvilke lovbestemmelser avgjørelsene bygger på?

3.2.1 Rettslige krav

Et enkeltvedtak skal grunngis og kommunen skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.¹⁷ Formålet med begrunnelsesplikten er å sørge for at parten skal forstå innholdet i vedtaket og bedre kunne ivareta sine egne interesser.

Fvl. § 25 bestemmer begrunnelsens innhold. Vedtaket skal vise til de reglene som vedtaket bygger på. 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. Det er likevel åpnet for at dersom parten kjenner til reglene som vedtaket bygger på, kan kommunen velge å ikke vise til reglene. Videre skal begrunnelsen nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på, med mindre de faktiske forholdene er noe som parten selv har beskrevet eller som tidligere er lagt frem for parten.

3.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Av de fire enkeltvedtakene Nes kommune har oversendt, er det kun ett vedtak som mangler henvisning til reglene avgjørelsen bygger på. Avslagsvedtaket til søker nr. 4 viser generelt til opplæringsloven, men kommer ikke med noen nærmere beskrivelse av reglene vedtaket bygger på.

Ettersom målgruppen som søker FOV, ofte har begrenset kjennskap til norsk språk, samfunn og norske lover, vil det være naturlig å vurdere at denne gruppen til vanlig ikke vil være kjent med reglene om FOV. Etter vår vurdering er det derfor særlig viktig at disse vedtakene gir opplysninger om regelverket.

Selv om tre av fire vedtak oppfyller kravet om å vise til hvilke lovbestemmelser vedtaket bygger på, inneholder det nyeste vedtaket som er gjort av *Integrering* ikke opplysninger om dette. Vi vurderer derfor at lovkravet ikke er oppfylt.

Nes kommune bekreftet i møte med oss, og har også skrevet i tilbakemeldingen, at kommunen er klar over at avslagsvedtaket vi har lagt til grunn for vår konklusjon, var mangelfull. Nes kommune har i ettertid sendt oss en vedtaksmal som viser hvilke lovbestemmelser avgjørelsene

¹⁷ jf. forvaltningsloven § 24.

bygger på. Vi kan ikke se av malen at kommunen kontrollerer at søkerne har gyldig oppholdstillatelse etter oppl. §18-10, men på bakgrunn av tidligere innsendt dokumentasjon, antar vi at dette er noe kommunen kontrollerer. Vi legger til grunn at kommunen benytter tilsendt vedtaksmal når det i det videre skal fattes vedtak, og vi endrer derfor vår konklusjon.

Konklusjon

De rettslige kravene er oppfylt når det gjelder å vise til lovbestemmelser i vedtaket som avgjørelsen bygger på.

3.3 Går det fram av disse enkeltvedtakene hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn?

3.3.1 Rettslige krav

Kommunen må nevne de faktiske forholdene vedtaket bygger på.¹⁸ 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.

3.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Sak nr. 1: Under vurdering står det at «Søknaden, kartleggingstest, samtale og anbefaling fra rådgiver hos Voksenopplæringen for Øvre Romerike, gir et forsvarlig grunnlag for å behandle saken om grunnskoleundervisning for voksne og å fatte enkeltvedtak». Vi har ikke informasjon om søker er kjent med resultatet av kartleggingen og anbefalingen som er gjort av Voksenopplæringen for Øvre Romerike. Videre står det at «Kartleggingen viser at hen har gode ferdigheter i flere fag og at hen har mestret livet i Norge godt så langt». Vi kan ikke se hva som ligger i «gode ferdigheter» og hvilke fag det er snakk om, og vi kan ikke se at det har blitt foretatt en vurdering av om vedkommende f.eks. burde gjennomført en realkompetansevurdering (RKV) for å få dokumentert ferdighetene sine. Vedtaket viser ikke til at søkeren har som mål med opplæringen å begynne på yrkesfaglig linje på videregående, og Nes kommune ser ikke ut til å foreta en egen vurdering, men gjengir formuleringene fra anbefalingen fra Ullensaker. Det går ikke fram av vedtaket om vedkommende har godkjent RKV tilsvarende fullført FOV, grunnskoleopplæring fra Norge, eller minimum niårig grunnskole fra utlandet.

Sak nr. 2: Denne søkeren klaget på avslaget, og klagen ble behandlet hos Statsforvalteren i juni 2024. I denne behandlingen ble det sett på begrunnelsen for klagen og Statsforvalteren opphevet vedtaket. Da dette tilsynet omhandler de mer formelle sidene ved avslagsvedtaket, blir dette allikevel behandlet i denne rapporten.

I dette vedtaket er det ikke angitt hva avslaget bygger på, bortsett fra formuleringen «Søknaden, kartleggingstest, samtale og anbefaling [...]» Hva dette vil si, er ikke videre utdypet eller forklart. Det er heller ikke referert til at søkeren har et ønske om å starte på videregående. Det går ikke fram av vedtaket om vedkommende har godkjent RKV tilsvarende fullført FOV, grunnskoleopplæring fra Norge, eller minimum niårig grunnskole fra utlandet. I vedtaket

¹⁸ Jf. forvaltningsloven § 25.

refereres det imidlertid til søkerens tidligere skolegang på åtte år, og at vedkommende er meldt opp til norskprøve.

Sak nr. 3: I begrunnelsen for dette vedtaket står det at «På bakgrunn av søknad, samtale, kartlegging og folkeregistrerte opplysninger innvilges du ikke rett til grunnskole for voksne». Det står ikke noe om hva kartleggingen har vist eller hva innholdet i samtalen har vært. Under «Vurdering» står det at «Søknaden avslås med bakgrunn i at oppholdstillatelsen utgår [...]». Det er ingen opplysninger om når oppholdstillatelsen går ut, og kun vist til at dette er årsaken til avslaget.

Sak nr. 4: Nes kommune har avslått søknaden da kommunen har fått bekreftet at vedkommende skal flytte tilbake til hjemlandet og at hen har opplyst utreise til veileder i flyktningetjenesten. Det står ikke noe om hvem som har fått bekreftet dette, når og hvordan disse opplysningene kom og det vises ikke til noen dokumentasjon. Søknaden er datert 09.12.2024 og avslagsvedtaket 05.02.2025. Anbefalingen fra VO Ullensaker er at vedkommende har rett til FVO, men det er ingen begrunnelse i avslaget om hvorfor det allikevel ikke gis opplæring i månedene fram til vedkommende skal flytte ut av landet, som er tre måneder etter avslaget.

Statsforvalteren vil i presisere at det i forarbeidene til ny opplæringslov står følgende:¹⁹

«I vurderinga av om vaksne tidlegare har fått tilfredsstillande opplæring, skal det takast utgangspunkt i kor mange år med opplæring på grunnskolenivå den vaksne tidlegare har fått. I tillegg er kvaliteten på opplæringa relevant. Det må vurderast om opplæringa var forsvarleg og tilstrekkeleg ut frå regelverket på det tidspunktet opplæringa vart gitt. Personar med opplæring på grunnskolenivå frå andre land må bedømmast ut frå dei behova for opplæring dei har etter norske forhold.»

Alle søknadene vi har fått tilgang til viser at søkerne har fra null til åtte års skolegang fra hjemlandet. Ingen av vedtakene sier noe om noen av søkerne har dokumentasjon på skolegangen sin. Vi kan heller ikke se av vedtakene om kartleggingen eller en eventuell RKV har ført til at det har blitt gjort en konkret vurdering om søkerne trenger FOV eller ikke.

Som nevnt skal begrunnelsen skal vise til blant annet de faktiske forhold vedtaket bygger på. Kravene til begrunnelsens innhold vil variere med behovet i den enkelte saken. Sivilombudet har uttalt i en veileder²⁰ om begrunnelser at det vil være strenge krav til begrunnelse for avgjørelser som er svært inngripende eller får store konsekvenser for den enkelte. Etter Statsforvalterens vurdering vil et avslag om opplæring få store konsekvenser for den enkelte og vedtaket bør derfor være tydelig på hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på og de begrunnelsene som har ført til avslaget.

Statsforvalteren vil understreke at selv om Nes kommune får en anbefaling fra Ullensaker kommune som de bygger sitt vedtak på, må kommunen gjøre en egen vurdering for å sikre at vedtakene er i tråd med lovens bestemmelser. Avslagsvedtakene nr. 1, 2 og 3 fremstår standardiserte og inneholder alle samme formulering «På bakgrunn av søknad, samtale og

¹⁹ Se merknad til opplæringsloven § 18-2 andre ledd.

²⁰ [Begrunnelser - Sivilombudet | sivilombudet.no](https://sivilombudet.no).

kartlegging innvilges du ikke rett til grunnskole for voksne». Vedtakene gir ikke noen konkret informasjon om hva som er de faktiske forholdene som er lagt til grunn for vedtakene. Det er lite utdypet hva samtale og kartlegging har vist, og uansett om søkerne er kjent med kartleggingen og samtaleinnhold, bør dette refereres til i vedtaket slik at begrunnelsen for avslaget blir tydelig. Dette vil være særlig viktig for søkere som har et annet morsmål enn norsk, som er tilfellet i alle vedtakene vi har fått oversendt.

På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at de rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å vise til de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket.

Nes kommune har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport skrevet at de er i gang med å iverksette tiltak gjennom egne rutiner, og gjennom samarbeidet med Ullensaker kommune, sikre at enkeltvedtakene viser hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn. Siden disse rutinene ikke er ferdig utarbeidet, opprettholder vi vår konklusjon.

Konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt når det gjelder å vise til de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket.

3.4 Blir det i enkeltvedtak som ikke innvilger en søknad opplyst om klageadgang, klagefrist, klageorgan, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter?

3.4.1 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.²¹ I tillegg skal parten informeres om retten til å se sakens dokumenter.²²

3.4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Dokumentasjonen viser at det er virksomhet *Integrering* som nå har ansvaret for å fatte enkeltvedtak når det gjelder FOV. Av de fire vedtakene vi har mottatt har tre av dem opplysninger om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter. Alle disse vedtakene er gjort av virksomhet *Oppvekst og utdanning*. Det nyeste avslagsvedtaket (nr. 4) er gjort av *Integrering* og inneholder hverken opplysninger om klageadgang eller retten til å se sakens dokumenter.

Selv om tre av fire vedtak inneholder informasjon om klageadgang, inneholder det nyeste vedtaket som er gjort av *Integrering* ikke opplysninger om dette. Vi vurderer derfor at lovkravet ikke er oppfylt.

Nes kommune bekreftet i møte med oss, og har også skrevet i tilbakemeldingen, at kommunen er klar over at avslagsvedtaket vi har lagt til grunn for vår konklusjon, var mangelfull. Nes kommune har sendt oss en vedtaksmal som informerer om klageadgang, klagefrist, klageorgan,

²¹ Jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

²² Jf. forvaltningsloven § 18, jf. § 19.

hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter. Vi legger til grunn at kommunen benytter denne malen når det i det videre skal fattes vedtak, og vi endrer derfor vår konklusjon.

Konklusjon

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

4 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:²³

1. Kommunen må sikre at de fatter vedtak når opplæringsretten ikke er oppfylt, jf. opplæringsloven § 18-2 og forvaltningsloven § 11a.

Pålegget innebærer at Nes kommune må (korreksjonspunkt):

- Fatte vedtak uten ugrunnet opphold.

2. Kommunen må sikre at vedtakene oppfyller kravene til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 17, 25 og 27.

Pålegget innebærer at Nes kommune må (korreksjonspunkt):

- Påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes.
- Vise til de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket.

5 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 20.03.2026. Vi avslutter tilsynet når kommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.

6 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.²⁴ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre

²³ Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd og kommuneloven § 30-4.

²⁴ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

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.²⁵

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.²⁶

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 19.12.2025

Ingeborg Heltzer Anderssen, tilsynsleder

Nils Kristian Gaup Bjerke

²⁵ Jf. forvaltningsloven § 42

²⁶ Jf. forvaltningsloven § 18

7 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Prosedyre for tildeling av skoleplass for voksne på grunnskolens område
- Samarbeidsavtale om voksenopplæring på Øvre Romerike
- Rutine/beskrivelse av hvordan kommune vurderer om søker trenger forberedende opplæring for voksne
- Prosedyre for realkompetansevurdering i grunnopplæringen (FOV)
- Redegjørelse for hvordan Nes kommune informerer sine innbyggere om FOV
- Enkeltvedtak om avslag med tilhørende dokumenter for fire søkere (Nr. 1 - 4)
- Tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport
- Mal for vedtak om avslag på søknad om FOV

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

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

