



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Rett til opplæring for innsatte i fengsel

Oslo kommune - Bredtveit kvinnefengsel

Jnr. 21/28898





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Oslo kommune. Temaet for tilsynet er rett til opplæring for innsatte i fengsel, og vi undersøker om Oslo kommune («fylkeskommunen») oppfyller kravene i regelverket når det gjelder innsattes rett til opplæring.

Under dette temaet kontrollerer vi Oslo kommunes praksis når det gjelder å fatte vedtak om rett til opplæring etter opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3 på Bredtveit fengsel.

Avdekkede regelverksbrudd

Oslo kommune fattet ikke vedtak om opplæringsrett for innsatte i Bredtveit fengsel, jf. opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3

Kommunen må i den forbindelse sikre at det

- fattes vedtak for innsatte/elever/ungdom med rett til videregående opplæring etter § 3-1 som angir hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få (ett av tre utdanningsprogram)
- fattes vedtak for innsatte/elever med rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 som angir tilbudet den innsatte skal få, herunder innhold, organisering og omfang av opplæringen
- fattes vedtak for innsatte/elever med rett til videregående opplæring for voksne etter § 4A-3 som angir tilbudet den innsatte skal få, herunder innhold, organisering og omfang av opplæringen
- foretas realkompetansevurdering, fattes vedtak om realkompetansevurdering og utstedes kompetansebevis eller vitnemål for innsatte med rett til videregående opplæring for voksne jf. § 4A-3 femte ledd
- foretas underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa til innsatte/elever med rett etter §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 3 og 4
- fattes vedtak om avslag om opplæring
- fattes vedtak som oppfyller kravene i forvaltningsloven til enkeltvedtak jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27

Status på rapporten og veien videre

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg på e-post 20. april 2022. På bakgrunn av kommunens uttalelse har vi gjort små endringer i rapporten. Vi fattet vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist 15. august 2022.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Om kommunen, fengselet og kriminalomsorgen	4
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten	6
2.1 Rett til videregående opplæring for ungdom i fengsel, § 3-1	7
2.1.1 Rettslige krav	7
2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger	8
2.1.3 Statsforvalterens konklusjon	9
2.2 Rett til videregående opplæring for voksne i fengsel, § 4A-3	9
2.2.1 Rettslige krav	9
2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger	10
2.2.3 Statsforvalterens konklusjon	11
2.3 Rett til grunnskoleopplæring for voksne i fengsel, § 4A-1	11
2.3.1 Rettslige krav	11
2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger	12
2.3.3 Statsforvalterens konklusjon	13
2.4 Oppfylle kravene i forvaltningsloven til enkeltvedtak	13
2.4.1 Rettslige krav	13
2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger	14
2.4.3 Statsforvalterens konklusjon	14
2.5 Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og Statsforvalterens vurdering	14
3 Statsforvalterens reaksjoner	15
3.1 Pålegg om retting	15
3.2 Oppfølging av påleggene	15
4 Kommunen har rett til å klage	16
5 Dokumenter	18



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene som følger av opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14 -1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

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 (opplæringsloven) § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at brudd på regelverket blir rettet opp.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Om kommunen, fengselet og kriminalomsorgen

Opplæringsloven § 13-8 slår fast at Oslo kommune også har de rettigheter og plikter som etter opplæringsloven ligger til fylkeskommunen. Det betyr at Oslo kommune har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner. I denne rapporten har vi valgt begrepet «kommune» også når vi behandler de fylkeskommunale pliktene.

Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt er et landsdekkende fengsel for forvaringsdømte, domfelte og varetektsfengslete kvinner lokalisert på Bredtveit i bydel Bjerke i Oslo. Fengselet blir vanligvis omtalt som Bredtveit kvinnefengsel eller Bredtveit fengsel.

Fengslet har en avdeling med høyt sikkerhetsnivå med plass til 45 innsatte. Fengslet har også en avdeling med lavere sikkerhetsnivå, med plass til 19 innsatte.

Fylkeskommunene får øremerkede tilskudd fra Utdanningsdirektoratet til opplæring innenfor kriminalomsorgen ut fra tall på soningsplasser i fylket, og opplæringen skal bli gitt i samsvar med retningslinjene til tilskuddet. Når opplæringen skjer i fengsel, skal kriminalomsorgen sørge for nødvendige lokaler til formålet. Oslo kommune har til sammen ca. 300 soningsplasser.

Fengselet er administrativt underlagt Kriminalomsorgen, som er et direktorat underlagt Justisdepartementet. Direktoratet har det faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen i Norge. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at samarbeidende etater skal kunne yte sine lovbestemte tjenester til innsatte og domfelte, og for at de skal få del i disse tjenestene. Kriminalomsorgen er delt opp i fem regioner, og Bredtveit er underlagt region øst. Fengselet har ansvaret for den daglige driften av sin enhet.



I Oslo kommune er det Grønland voksenopplæringsssenter (GVO) som bistår Kriminalomsorgen med å gi karriereveiledning og et tilpasset opplæringsstilbud til innsatte. GVO avd. Grorud ivaretar opplæringen for innsatte ved Bredtveit fengsel.

Som nevnt er det etablert en egen tilskuddsordning over statsbudsjettet til opplæring i kriminalomsorgen som skal bidra til å dekke kostnadene som fylkeskommunene har til opplæringen. Målet med tilskuddsordningen er at innsatte som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, skal få det. I tillegg skal løslatte kunne fullføre opplæring som er påbegynt under soning. Opplæringen skal knyttes til kompetansemål fra læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Størrelsen på tilskuddet blir fastsatt etter vedtak i Stortinget og hovedtildelingen til fylkeskommunene fastsettes på grunnlag av antall soningsplasser i det enkelte fylke.

Vi er kjent med Oslo kommunes/GVOs «Plan for opplæring innenfor kriminalomsorgen i Oslo 2013 -2017». Kommunen har opplyst om at det ikke er laget nye samarbeids- og opplæringsplaner i fengslene de siste årene. Kommunen uttaler at «dette skyldes flytteplaner, nedskjæringer og pandemier».

1.2 Tema for tilsynet

Tema for dette tilsynet er fylkeskommunens plikt til å sørge for opplæring for innsatte i fengsel, jf. opplæringsloven § 13-2 a. Når personer soner i fengsel er det fylkeskommunen der fengselet ligger som har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring. Tilsynet omfatter elever/deltakere i grunnskole og i videregående skole.

Retten til opplæring omfatter videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 og videregående opplæring for voksne etter § 4A-3. Videre viser vi til de generelle kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

Tilsynet skal bidra til at kommunen sørger for å fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten, jf. opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3. Dette inkluderer også å fatte vedtak om realkompetansevurdering, jf. opplæringsloven § 4A-3 femte ledd og forskrift til opplæringsloven kapittel 4 og 6. Vedtakene må også oppfylle de generelle saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25, 27, 18 og 19.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til innsattes rettigheter til opplæring, og slik bidra til økt rettssikkerhet for de innsatte. Innsatte og domfelte har de samme rettigheter som alle andre i samfunnet – også under soning. Dette gjelder bl.a. rett til opplæring. Mange innsatte har mangelfull utdanning. Å rette på dette er avgjørende for at innsatte skal kunne delta normalt i samfunnet etter løslatelse.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Oslo kommune i brev av 4. oktober 2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.



Vi har mottatt redegjørelse fra kommunen med dokumentasjon og deltakermapper for 16 deltakere/innsatte ved Bredtveit fengsel. Disse 16 mappene ble valgt ut fra en liste på 30 innsatte, og de ble valgt ut etter hva slags opplæring de mottok. Statsforvalteren har nummerert deltakerne fra nr. 1 til nr.16 i samsvar med innsendt dokumentasjon fra kommunen. En av deltakerne (nummer åtte) er ikke lenger innsatt på Bredtveit, og vi ser bort fra denne dokumentasjonen. I det videre bruker vi derfor tallet 15 om deltagermappene vi benytter oss av i tilsynet. Se ellers liste bakerst i rapporten over dokumenter rapporten bygger på. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra Oslo kommune.

Dokumentet som kalles «deltagerdokumentasjon» er lagt ved i samtlige deltagermappe fra kommunen. Dokumentet har flere punkter for utfylling. Se ellers dokumentliste til slutt i rapporten. Vi ser at det er svært ulikt hvordan punktene er fylt ut. I svært få av mappene er punktene «tidligere skoleerfaring» og «tidligere yrkeserfaring» beskrevet.

Oslo kommune har i brev av 1.12.2021 fra Grønland voksenopplæring (GVO) til Statsforvalteren uttalt at «per dato har vi ingen elever på Bredtveit som har vedtak etter opplæringsloven». I dokumentasjonen som gjelder den enkelte deltakeren («Deltakerdokumentasjon») opplyses det om at skolen (GVO) har vurdert ni deltakere til å ha rett til opplæring. Det fremgår ikke av dokumentasjonen hvem som har vurdert den enkeltes rettigheter og det er uklart for oss hvem som har ansvaret for dette. For tre av deltagerne mangler punktet «skolerettigheter» og vi kan ikke se om den innsattes rett til opplæring er vurdert eller ikke.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 11. mars 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten 20. april 2022. Vi har behandlet kommentarene under punkt 2.5.

2 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

Retten til opplæring omfatter videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 og videregående opplæring for voksne etter § 4A-3.

De innsatte har samme rettigheter til opplæring som den øvrige befolkningen, men både fengselet som ramme og de innsatte som elever gir spesielle utfordringer til skoledriften og tilrettelegging av undervisningen. Av rammebetingelser som påvirker undervisningen kan nevnes straffegjennomføringslova, undervisningsarenaene i fengselet, de innsattes evne og kapasitet til å være mottakelige for undervisning, de innsattes ulike bakgrunn, alder og kompetanse, organisering av dagen i fengselet og de utfordringer det gir at det er Kriminalomsorgen som har ansvaret for de innsatte.

Statsforvalteren har ikke mottatt noen vedtak om rett til opplæring for innsatte på Bredtveit. Oslo kommune begrunner dette i brev av 1.12.2021 med at hensyn til straffegjennomføring gjør at innsatte på Bredtveit ikke har rett til vedtak om opplæring.



Justisdepartementet har i en uttalelse til Statsforvalteren Vestland, datert 07.05.2021 presisert at opplæringsloven og straffegjennomføringsloven begge er særlover med samme rang. Dette betyr at ingen av de to lovene formelt sett, eller i sin helhet, har forrang.

Straffegjennomføringsloven pålegger Kriminalomsorgen, i samarbeid med andre offentlige etater, å legge til rette for at innsatte og domfelte får de tjenester som lovgivningen gir dem rett til. Retningslinjene til loven presiserer at domfelte og innsatte har, med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og de samme forpliktelser og ansvar som befolkningen ellers.

Statsforvalteren forstår at det i noen tilfeller kan være slik kommunen skriver, og at hensynet til straffegjennomføring i visse tilfeller må gå foran hensynet til opplæring. Et eksempel på dette vil være at det er ansattes eller andre innsattes *sikkerhet* som gjør at straffegjennomføringslovens bestemmelser gis forrang, og man først må få på plass en løsning som er sikkerhetsmessig tilfredsstillende. Statsforvalteren presiserer at dette ikke kan være en *generell praksis* og må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det må gjøres en jevnlig vurdering av om den innsatte kan motta tilbud om opplæring.

Vi viser til rapportens punkt 2.4 om forvaltningslovens krav til enkeltvedtak; hvis begrunnelsen for at den innsatte ikke har rett til opplæring - eller begrenset opplæring - er hensynet til straffegjennomføring, må dette følge av vedtaket. Den innsatte vil så ha rett til å klage på denne avgjørelsen.

Det er stor variasjon i hvilken opplæring deltakerne i Bredtveit fengsel får tilbud om. Kurstilbudet varierer fra tilbud om Photoshop og redesign til opplæring i norsk og matematikk. Flere av kursene som tilbys er ikke kompetansegivende i Kunnskapsløftet, men må anses å være rene kurs uten mål om å gi formell kompetanse. Ut fra mottatt dokumentasjon kan vi ikke se at det er systematisert hvilken læreplan den enkelte skal få opplæring i eller hvilke kompetansemål den enkelte skal ha. For ni av deltakerne kan vi ikke se henvisning til læreplan. Det er heller ikke gjort en faglig vurdering av deltagerne i disse tilfellene.

2.1 Rett til videregående opplæring for ungdom i fengsel, § 3-1

2.1.1 Rettslige krav

Ungdom har etter fullført grunnskole rett til 3 års videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Denne retten gjelder i like stor grad for innsatte som for andre. Retten gjelder uavhengig av soningslengde, men i og med at mange har korte dommer, vil det være meningsfullt å tilby korte kompetansegivende kurs. For at retten skal bli reell, må det så snart som mulig i soningen avklares om den innsatte har rett, hva retten innebærer og om den innsatte ønsker opplæring. Kommunen må derfor sikre god informasjon og et apparat som fanger opp den enkelte.

Retten er avgrenset til tre års heltidsutdanning, jf. § 3-1. Det er mulig å få utvidet rett i inntil to år. Man kan søke om ett omvalg, og retten må tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år. Det



er fylkeskommunen som avgjør spørsmål om rett, og det må fattes enkeltvedtak som gir den enkelte rett/ikke rett. Avklaring av rett trenger ikke være et separat enkeltvedtak, men kan inngå som en del av inntaksvedtaket.

Det følger av § 3-1 at den enkelte har rett til inntak og elevstatus i ett av tre utdanningsprogram på Vg1. Elever som har påbegynt videregående opplæring vil ha en fullføringsrett innenfor sitt programområde. Det er mulig å bli tatt inn som heltidselev eller deltidselev. For mange innsatte vil det være aktuelt å være deltidselev ved at man tar ett eller flere fag. Det er viktig å presisere at den innsatte har rett til elevstatus.

Når eleven har fullført en utdanning eller del av en utdanning, har vedkommende krav på å få dokumentert dette ved at det utstedes vitnemål eller kompetansebevis.

§ 3-1 tiende ledd i viser at ungdom med rett til videregående opplæring, etter søknad og når det «ligg føre særlege grunnar, i staden får opplæring etter § 4A-3». Statsforvalteren presiserer at dette må være et ønske/søknad fra den innsatte og ikke noe fylkeskommunen kan bestemme på generelt grunnlag.

2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

Det følger av en brosjyre/informasjonskriv for innsatte fra GVO avd. Grorud at hvis innsatte på Bredtveit ønsker å «søke skole» må den innsatte «skrive en påmeldingslapp og levere til en betjent». Det følger av nevnte brosjyre at skolen har en egen oppfølgingsleder og rådgiver som «hjelper og støtter den enkelte elev i å legge forholdene til rette for å kunne gjennomføre skolen».

I brev av 2. november 2021 til Statsforvalteren fra Oslo kommune står det at fengselet har en samtale med innsatte om hvilke ønsker og muligheter de har til opplæring/skole kort tid etter ankomst.

Vi har ikke mottatt eksempler på hvordan søknader er utformet. Statsforvalteren mener at kommunen for å sikre notoritet/etterprøvbarhet burde ha en praksis som bidrar til at innsatte søker (skriver en søknad) om rett til opplæring.

Av de 15 deltakermappene vi har gjennomgått har kommunen (GVO) vurdert at det er én innsatt som har rett til opplæring etter § 3-1 (ungdomsrett), innsatt nr. 4. Statsforvalteren kan ikke se hvordan kommunen har vurdert den innsattes rett ut fra den informasjonen vi har mottatt.

Det står i dokumentet «Deltakerdokumentasjon» at vedkommende (nr. 4) har ungdomsrett da hun ikke har fullført videregående opplæring. Det foreligger ikke noe enkeltvedtak om denne retten.

I svaret fra Oslo kommune framgår det at samtlige innsatte som får opplæring blir tilbudt «privatistløp». Videre står det at det blir gitt undervisning så lenge det er behov og til vedkommende meldes opp til eksamen. Som privatist er man i utgangspunktet ansvarlig for egen opplæring og undervisning, og har ikke krav på noen undervisning i fagene før eksamen.



Vi vil presisere at den innsatte har rett til elevstatus og det framgår ikke av dokumentasjonen vi har mottatt noen begrunnelse for hvorfor de innsatte får privatiststatus framfor elevstatus. Det er vårt inntrykk at de som kunne vært elever i stedet har fått privatiststatus.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 3-2 at «Elevar, lærlingar, lærekandidatar og praksisbrevkandidatar har rett til undervegsvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa». De innsatte ved Bredtveit har status som privatist og dermed får de kun dokumentert opplæringen dersom de meldes opp til eksamen og gjennomfører denne.

Vi har ingen eksempler på at det blir utferdiget kompetansebevis eller vitnemål for innsatte, bortsett fra i de tilfeller der en innsatt består en privatisteksamen. Vi har mottatt en utskrift fra Privatistkontoret i Oslo etter avlagt eksamen for deltaker nr. 4.

Det går frem av dokumentasjonen vi har mottatt at kommunen ikke alltid vurderer den enkeltes rettigheter etter opplæringsloven. Som tidligere nevnt har vi ikke mottatt noen vedtak om rett til opplæring etter § 3-1. Statsforvalteren vil peke på rettighetene som de innsatte har i opplæringsloven. Det dreier seg trolig ikke om mange innsatte med rett etter § 3-1, men for de det gjelder er dette en viktig rettighet å få ivaretatt under soning i fengsel.

2.1.3 Statsforvalterens konklusjon

Oslo kommune må sikre at det fattes vedtak om rett til opplæring for ungdom i fengsel, jf. opplæringsloven § 3-1, eventuelt avslag om rett til opplæring. Vedtaket må angi hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få (ett av tre utdanningsprogram).

Oslo kommune må sikre at elevene/lærlinger/lærekandidater får underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3.

2.2 Rett til videregående opplæring for voksne i fengsel, § 4A-3

2.2.1 Rettslige krav

Voksne over 25 år som ikke har fullført videregående skole har rett til videregående opplæring jf. opplæringsloven § 4A-3. Opplæringslovens bestemmelser om voksnes rett til videregående opplæring gjør ikke unntak for spesielle grupper som for eksempel innsatte i fengsel. Retten gjelder alle som oppfyller lovens vilkår, uten noen øvre aldersgrense.

Hvem som har fullført videregående opplæring før de ble innsatt i fengsel, må avgjøres ut fra en skjønnsmessig vurdering. Hvis noen har fullført et utdanningsløp uten å bestå, vil de ikke ha rett etter § 4A-3. Hvis noen har fått et tilbud, men unnlatt å møte, f. eks. i slutten av et opplæringsløp, må fylkeskommunen foreta en individuell vurdering. Det vesentlige i en slik vurdering vil være om vedkommende har fått opplæring av et slikt omfang at det kan anses som at opplæringsretten er tatt ut. Vi viser til rundskriv Udir-2-2008 for drøfting av hva som ligger i begrepet «fullført».

I motsetning til § 3-1 gir § 4A-3 ikke rett til inntak på ett av tre utdanningsprogram. Det er heller ingen bestemmelser om omvalg, men det er ingenting i veien for at voksne kan søke om bytte av utdanningsprogram. Dette må sees i sammenheng med at voksenretten ikke knyttes opp mot en



bestemt tidsramme på uttak av retten. Den enkelte har rett til å fullføre et opplæringsløp, men denne retten er ikke ubegrenset. Hvis den voksne bruker uforholdsmessig lang tid eller ikke har forutsetninger for å bestå, kan hen miste retten. Dette vil være en skjønnsmessig vurdering av fylkeskommunen.

En viktig del av § 4A-3 er den voksnes rett til realkompetansevurdering.

Realkompetansevurderingen er et hjelpemiddel for å avklare hva den voksne kan, hvilket mål vedkommende har med utdanningen, hvilke fag og kompetansemål som må tas for å nå målet, hvordan undervisningen skal organiseres og hvor lang opplæringstid som beregnes. Det er ønsket sluttkompetanse og en vurdering av den enkeltes mulighet til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, som sammen med realkompetansevurderingen skal være bestemmende for hvilket tilbud den enkelte har rett til.

Realkompetansevurderingen er et enkeltvedtak som kan påklages til Statsforvalteren.

Alle som har fått godkjent realkompetanse, skal i tillegg få et kompetansebevis.

2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Som nevnt under pkt. 2.1.2 har vi ikke mottatt eksempler på hvordan søknader er utformet når det gjelder deltakere med rett etter § 3-1. Dette gjelder også for deltakere med rett til opplæring etter § 4A-3.

Av de 15 deltakermappene vi har mottatt har, kommunen (GVO) vurdert at det er fem innsatte som har rett til opplæring etter § 4A-3, innsatt nr. 2, 11, 12, 13 og 15. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser hvordan kommunen vurderer den enkeltes rettigheter etter opplæringsloven. Vi kan heller ikke se at det er dokumentert at det blir fattet vedtak om inntak/rett etter § 4A-3.

Et vedtak etter § 4A-3 bør være presist når det gjelder rett til videregående opplæring. Det inkluderer opplysninger om innholdet i opplæringen, organiseringen av opplæringen og omfanget av opplæringen. Videre må vedtaket inneholde informasjon om hvilken sluttkompetanse den innsatte får tilbud om, eventuelt resultat av realkompetansevurdering og hvilket opplæringstilbud den voksne får, jf. § 4A-3 femte ledd.

Som skrevet under punkt 2.1.2 fremgår det av Oslo kommunes svar at samtlige innsatte får tilbud om å være privatist. Vi vil presisere at den innsatte, med rettigheter etter § 4A-3, har rett til elevstatus og det framgår ikke av dokumentasjonen vi har mottatt noen begrunnelse om hvorfor de innsatte får privatiststatus framfor elevstatus.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 3-2 at «Elevar, lærlingar, lærekandidatar og praksisbrevkandidatar har rett til undervegsvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa.» De innsatte ved Bredtveit har status som privatist og dermed får de kun dokumentert opplæringen dersom de meldes opp til eksamen og gjennomfører denne.

Det går frem av nevnte brosjyre fra GVO avd. Grorud at «Med noen års yrkeserfaring innenfor samme bransje kan du søke om å bli realkompetansevurdert. Kanskje får du et kortere læringsløp



frem mot fagbrevet». I åpningsbrevet etterspurte vi vedtak om realkompetanse og eventuelle kompetansebevis/vitnemål. Vi har ikke mottatt dokumentasjon om innsatte som har blitt realkompetansevurdert eller eksempler på kompetansebevis/vitnemål i tråd med informasjonen i denne brosjyren.

Statsforvalteren vil påpeke at voksnes rett til realkompetansevurdering også vil være viktig for innsatte i fengsel for å kunne avgjøre hvilket opplæringstilbud den innsatte skal ha.

2.2.3 Statsforvalterens konklusjon

Oslo kommune må sikre at det fattes vedtak om rett til videregående opplæring for voksne i fengsel, jf. opplæringsloven § 4A-3, eventuelt avslag om rett til opplæring. Vedtaket må angi hvilket tilbud den innsatte skal få, herunder innhold, organisering og omfang av opplæringen.

Oslo kommune må sikre at elevene/lærlinger/lærekandidater får underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3.

Oslo kommune må sikre at det foretas realkompetansevurdering, fattes vedtak om realkompetansevurdering og utstedes kompetansebevis eller vitnemål for innsatte med rett til videregående opplæring for voksne jf. § 4A-3 femte ledd.

2.3 Rett til grunnskoleopplæring for voksne i fengsel, § 4A-1

2.3.1 Rettslige krav

Opplæringslovens bestemmelser om voksnes rett til grunnskoleopplæring gjør ikke unntak for spesielle grupper som for eksempel innsatte i fengsel. Retten gjelder alle som oppfyller lovens vilkår, uten noen øvre aldersgrense.

For å ha rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 må den voksne oppfylle tre vilkår: Man må være over opplæringspliktig alder, man må ha behov for grunnskoleopplæring og man må ikke ha rett til videregående opplæring etter § 3-1. Det er behovet i seg selv som er avgjørende for om man har rett. Årsaken til behovet er ikke avgjørende.

Det må videre vurderes om den voksne trenger mer eller fornyet grunnskoleopplæring med grunnlag i enten sykdom eller skade, mangelfull grunnskoleopplæring eller andre forhold. Lengden på og omfanget av opplæringen skal tilpasses den enkelte og må fastsettes skjønnsmessig i hvert enkelt tilfelle.

Den voksne har kun rett til opplæring i de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Dette er fem fag: Norsk, engelsk, matematikk og to av følgende fag: Naturfag, samfunnsfag, KRLE og matematikk muntlig, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-29. Eleven skal ha to eksamenskarakterer i fag som trekkes, en sentralgitt skriftlig eksamen og en lokalgitt muntlig eksamen. 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.

En voksen i fengsel kan ikke kreve opplæring i ubegrenset tid. Vedkommende kan heller ikke kreve optimalt utbytte, kun et forsvarlig utbytte ut fra gitte forutsetninger.

Det følger med retten at man skal ha vurdering etter forskriftens kapittel 4. Det skal utstedes vitnemål for grunnskolen ved fullført utdanning.

2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Som nevnt under pkt. 2.1.2 har vi ikke mottatt eksempler på hvordan søknader er utformet når det gjelder deltakere med rett etter § 3-1. Dette gjelder også for deltakere med rett til opplæring etter § 4A-1.

Av de 15 deltakermappene vi har mottatt har kommunen (GVO) vurdert at det er to innsatte som har rett til opplæring etter § 4A-1, deltaker nr. 3 og nr. 14. Statsforvalteren kan ikke se hvordan kommunen har vurdert disse innsattes rett ut fra den informasjonen vi har mottatt.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser hvordan kommunen vurderer den enkeltes rettigheter etter opplæringsloven. Vi har heller ikke fått dokumentert at det blir fattet vedtak om inntak/rett etter § 4A-1.

Det står i deltakerdokumentasjonen for deltaker nr. 14 at det skal tegnes lærekontrakt, og vi forutsetter på bakgrunn av dette at grunnskole er bestått. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på dette i form av vitnemål for grunnskolen.

Som skrevet under punkt 2.1.2 fremgår det av Oslo kommunes svar at samtlige innsatte får tilbud om å være privatist. Vi vil presisere at den innsatte, med rettigheter etter § 4A-1, har rett til elevstatus. Det går ikke frem av dokumentasjonen vi har mottatt noen begrunnelse for hvorfor de innsatte får privatiststatus framfor elevstatus.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 3-2 at «Elevar, lærlingar, lærekandidatar og praksisbrevkandidatar har rett til undervegsvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa.» De innsatte ved Bredtveit har status som privatist og dermed får de kun dokumentert opplæringen dersom de meldes opp til eksamen og gjennomfører denne.

Når konklusjonen er at søkeren har rett til grunnskoleopplæring, må vedtaket angi hvilket tilbud den voksne skal få. Vedtaket skal opplyse om innhold, organisering og omfang av opplæringen. Det skal også redegjøres for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen skal omfatte. Det kan være grunnleggende ferdigheter slik de kommer frem av læreplanene i Kunnskapsløftet, eller spesialundervisning for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter.



Statsforvalteren antar at mange av de innsatte har svake grunnleggende ferdigheter i norsk, matematikk, engelsk samt svak digital kompetanse. Det kan derfor være hensiktsmessig å se dette i sammenheng med fornyet grunnskoleopplæring i disse fagene etter § 4A-1.

Statsforvalteren vil peke på rettighetene til de innsatte i loverket. Det dreier seg trolig ikke om mange innsatte med rett til opplæring etter § 4A-1, men for de det gjelder er dette en viktig rettighet å få ivaretatt under soning i fengsel.

2.3.3 Statsforvalterens konklusjon

Oslo kommune må sikre at det fattes vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne i fengsel, jf. opplæringsloven § 4A-1, eventuelt avslag om rett til opplæring. Vedtaket må angi hvilket tilbud den innsatte skal få, herunder innhold, organisering og omfang av opplæringen.

Oslo kommune må sikre at elevene får underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa etter forskrift til opplæringsloven kapittel 4.

2.4 Oppfylle kravene i forvaltningsloven til enkeltvedtak

2.4.1 Rettslige krav

Forvaltningsloven gjelder for alle borgere i Norge, også for innsatte i fengsel, og formålet med denne loven er å sikre borgernes rettssikkerhet.

Når kommunen tar stilling til elevens/den innsattes rettigheter, eller gjør inntak av elever etter opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike enkeltvedtak er skriftlige og kan påklages til Statsforvalteren, jf. opplæringsloven § 15-2.

Alle enkeltvedtak skal begrunnes individuelt, jf. forvaltningslovens § 24. Begrunnelsen skal være så presis at det er mulig å etterprøve i en klagebehandling om vedtaket er riktig. Det må med andre ord gå fram hvilken rett den enkelte har, hvilken opplæring som blir innvilget (fag og nivå), hvilket omfang opplæringen har, hvilket utdanningsprogram den innsatte er tatt inn på og om den innsatte får status som helkurs- eller delkurselev.

Forvaltningsloven § 25 stiller krav til begrunnelsens innhold. Begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, og dersom det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet i reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på.

Hvis den innsattes rettigheter er begrenset med hjemmel i straffegjennomføringsloven skal dette følge av vedtaket. Begrunnelsen skal vise hvilke regler i straffegjennomføringsloven som er brukt.

Videre skal vedtaket opplyse hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn i saken, f.eks. hvilken alder, nasjonalitet, utdanning/arbeidserfaring den innsatte har, lengde på soningen og eventuelt hvilke særskilte sikkerhetsbegrensninger som gjør at den innsatte ikke kan motta opplæring, eventuelt gis begrenset opplæring.



Den innsatte skal ha melding om vedtaket, og her skal det gis opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage, jf. forvaltningsloven §§ 29-32.

2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger

Statsforvalteren etterspør i dette tilsynet *vedtak* om rett til opplæring hjemlet i opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3. Det er ikke truffet slike vedtak for noen av de innsatte på Bredtveit fengsel, og Statsforvalteren har følgelig ingen vedtak å vurdere ift. forvaltningsloven (fvl.).

Vedtakene som burde vært truffet skal følgelig inneholde lovhjemmel (dvs. opplæringsloven § 3-1, 4A-2 eller 4A-3), begrunnelse (jf. fvl. §§ 24 og 25) og regler om klagerett (jf. fvl. §§ 28-32). Når det gjelder begrunnelse for vedtakene må det gå frem hvilket omfang opplæringen har, hvilket utdanningsprogram den innsatte er tatt inn på etter §§ 3-1 og 4A-3 og om den innsatte får status som helkurs- eller delkurselev.

Det skal også treffes vedtak når det besluttes *avslag* om rett til opplæring.

Slike vedtak skal altså være i tråd med ovennevnte rettslige krav i forvaltningsloven.

2.4.3 Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren har i dette tilsynet ingen vedtak å vurdere, verken om rett til opplæring eller avslag om rett til opplæring. Vedtak skulle vært truffet i tråd med forvaltningslovens §§ 24 og 25 jf. §§ 28-32, i tråd med ovennevnte vurdering under pkt. 2.4.2. Vi kan dermed ikke ta stilling til om disse lovkravene er oppfylt eller ikke.

2.5 Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og Statsforvalterens vurdering

Vi mottok en tilbakemelding på foreløpig rapport på e-post fra Oslo kommune 20. april 2022, som lyder slik:

«Vi har diskutert en kommentar som vi tenke å sende inn. Det handlet om at dere forutsetter at alle skal ha vedtak. Men de som mottar opplæring har ikke plikt til opplæring, men de har en rett. For mange vil nok deres konklusjoner være riktig. Men det er nok noen som takker nei til retten og vil ha heller ha f.eks. støtte i arbeidet med å gå opp som privatist.

Selv om den enkelte har rett til realkompetanse vurdering så må jo den enkelte ønske det. da blir jo spørsmålet om hvordan skal man dokumentere at de ikke ønsker. Eller skal man dokumentere at de ikke vil søke om å ta ut sine rettigheter etter opplæringsloven.»

Statsforvalteren mener at det er ikke riktig at vi forutsetter at alle innsatte skal ha vedtak om rett til opplæring. Vi innhentet en liste med 30 innsatte (alle de innsatte på Bredtveit som mottar opplæring) og på bakgrunn av denne listen innhentet vi 16 deltakermapper. Disse ble valgt ut på bakgrunn av at innsatte deltok i grunnskole- eller videregående opplæring. De har rett til vedtak om opplæring, eller avslag om rett til opplæring (se pkt. 2.4). Vi har konkludert med at mange av disse har rett til vedtak om opplæring. Hvem som har rett til opplæring, vil bero på en vurdering fra kommunens side.



Vi mener at vår konklusjon i foreløpig rapport ikke endres. Lovkravet er ikke oppfylt.

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfylder regelverket.

Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Oslo kommune fattet ikke vedtak om opplæringsrett for innsatte i Bredtveit fengsel, jf. opplæringsloven §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3

Kommunen må i den forbindelse sikre at det

- fattes vedtak for innsatte/elever/ungdom med rett til videregående opplæring etter § 3-1 som angir hvilket utdanningsprogram den innsatte skal få (ett av tre utdanningsprogram)
- fattes vedtak for innsatte/elever med rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 som angir tilbudet den innsatte skal få, herunder innhold, organisering og omfang av opplæringen
- fattes vedtak for innsatte/elever med rett til videregående opplæring for voksne etter § 4A-3 som angir tilbudet den innsatte skal få, herunder innhold, organisering og omfang av opplæringen
- foretas realkompetansevurdering, fattes vedtak om realkompetansevurdering og utstedes kompetansebevis eller vitnemål for innsatte med rett til videregående opplæring for voksne jf. § 4A-3 femte ledd
- foretas underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa til innsatte/elever med rett etter §§ 3-1, 4A-1 og 4A-3, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 3 og 4
- fattes vedtak om avslag om opplæring
- fattes vedtak som oppfylder kravene i forvaltningsloven til enkeltvedtak jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27

3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er 15. august 2022. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.



4 Kommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 5. mai 2022

Elin Bakke

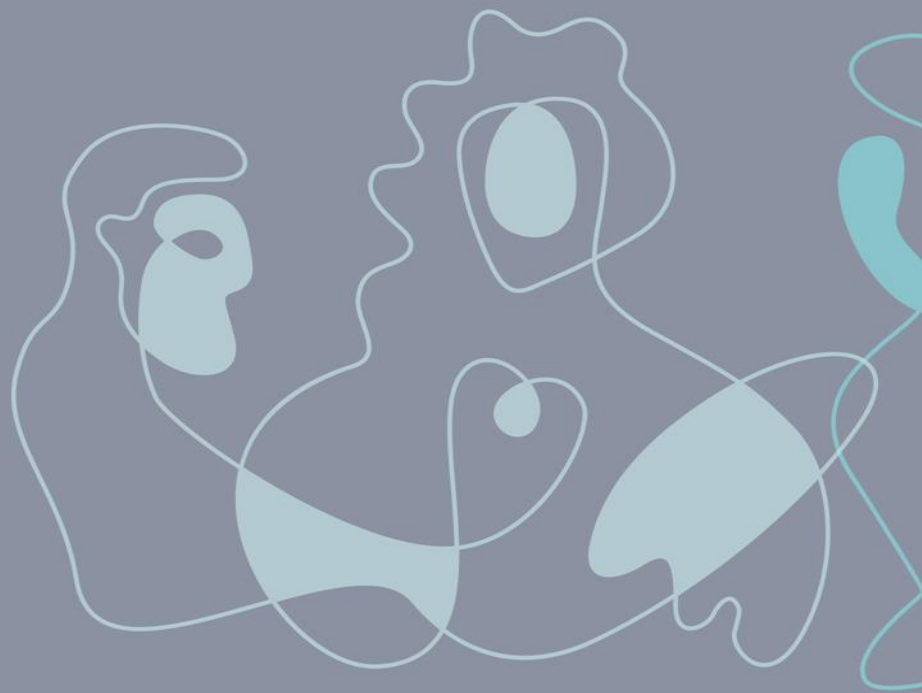
Ingeborg Heltzer Anderssen

Marit Kanutte Aarflot
Tilsynsleder



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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





5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Brev fra Oslo kommune med informasjon om opplæringstilbudet, datert 02.11.2021
- Brev fra Oslo kommune, Grønland voksenopplæring, datert 17.12.2021
- Brev fra Oslo kommune, Grønland voksenopplæring, datert 22.12.2021
- Plan for opplæring innenfor kriminalomsorgen i Oslo 2013-2017
- Deltagermapper på innsatte nummerert fra 1 – 16
- Deltagerdokumentasjon med følgende punkter:
 - Informasjon om eleven
 - Tidligere skoleerfaring
 - Tidligere yrkeserfaring
 - Opplæringsplan
 - Faglig kartlegging av eleven
 - Faglige vurderinger i enkeltfag/kurs av faglærer
 - Andre opplysninger
 - Veiledningssamtale
 - Kontaktperson
- Brosjyre om Grønland voksenopplæringsssenter, Avdeling Grorud, hentet fra skolens hjemmeside 17.12.2021