



TILSYNSRAPPORT

Særskilt språkopplæring

Rakkestad kommune - Bergenhus skole

6. februar 2020



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	5
2. Om tilsynet med Rakkestad kommune – Bergenhus skole	5
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	5
2.2 Tema for tilsynet	5
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	6
2.4 Kort om kommunen og skolen	6
3. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring (Kartlegging)	7
3.1 Kommunen skal kartlegge elevenes ferdigheter i norsk og vurdere om det er behov for særskilt språkopplæring	7
4. Forhåndsvarsel ved enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	9
4.1 Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	9
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	11
5.1 Krav til enkeltvedtakets innhold	11
5.2 Enkeltvedtak ved opphør av særskilt språkopplæring	14
5.3 Informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage	14
5.4 Informasjon om retten til å se sakens dokumenter	15
6. Kartlegging av norskferdigheter underveis i opplæringen.....	16
6.1 Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal få kartlagt sine norskferdigheter underveis i opplæringen.	16
7. Frist for retting av lovbrudd.....	17



Sammendrag

Tema og formål

Temaet for tilsynet er særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre dette har elever med behov for særskilt tilrettelegging fått egne rettigheter i opplæringsloven. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og krever et enkeltvedtak.

Dette tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- ivaretar elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivaretatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

Avdekkede lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 5 og 6 konstatert brudd på regelverket. Gjennom forhåndsvarsel og foreløpig tilsynsrapport kan følgende pålegg bli aktuelle å vedta:

1. Krav til enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Kommunen må sikre at det fattes vedtak som oppfyller retten til særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 og forvaltningsloven § 25.

Kommunen må i denne forbindelse se til at enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder en presis beskrivelse av

- de faktiske forhold
- hva den særskilte språkopplæringen skal inneholde, dvs. om den skal inneholde særskilt norskopplæring, morsmål og/eller tospråklig fagopplæring
- organiseringen av den særskilte språkopplæringen

2. Krav til kartlegging underveis

Kommunen må sikre at elevenes ferdigheter i norsk kartlegges underveis i opplæringen jf. opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd.

Kommunen må i denne forbindelse ha en innarbeidet fremgangsmåte som er tydelig og klar når det gjelder å kartlegge elevenes norskferdigheter underveis.



Status på rapporten og veien videre

Fylkesmannen sendte foreløpig tilsynsrapport til Rakkestad kommune 18. desember 2019. Dette var et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Rakkestad kommune kunne uttale seg om forhåndsvarselet innen 15. januar 2020.

Kommunen ga oss tilbakemelding på foreløpig rapport 10. januar 2020, og uttalte at de ikke hadde noen kommentarer til rapporten.

Kommunen får i denne tilsynsrapporten frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. **Fristen er 20. mars 2020.** Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Viken vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at våre konklusjoner bygger på det konkrete kildematerialet som foreligger, og tar bare utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Tilsynsrapporten er avgrenset til temaene for tilsynet, og er ikke noen uttømmende tilstandsvurdering av skolens og kommunens øvrige virksomhet.



1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 26. september 2019 tilsyn med arbeid med særskilt språkopplæring i Rakkestad kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Bergenhus skole.

Det er skoleeier som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Skoleeier er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. Fylkesmannen sendte foreløpig tilsynsrapport til Rakkestad kommune 18. desember 2019. Dette var et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Rakkestad kommune kunne uttale seg om forhåndsvarselet innen 15. januar 2020.

Kommunen ga oss tilbakemelding på foreløpig rapport 10. januar 2020, og uttalte at de ikke hadde noen kommentarer til rapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. **Fristen er 20. mars 2020.** Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Viken vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Rakkestad kommune – Bergenhus skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlig tilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre dette har elever med behov for særskilt tilrettelegging fått egne rettigheter i opplæringsloven. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og krever et enkeltvedtak.

Dette tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- ivaretar elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen



Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivaretatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Rakkestad kommune ble åpnet gjennom brev 26. september 2019. Skoleeier er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Skolens redegjørelse
- Kommunens prosedyre
- Dokumentet «Minoritetsspråklige elever»
- Utdanningsdirektoratets kartleggingsmaterieil

Videre har kommunen og skolen sendt inn følgende maler:

- Registrering av nyankomne minoritetsspråklige i grunnskolen
- Forhåndsvarsel om kartlegging
- Reservasjon fra foresatte som ikke ønsker særskilt språkopplæring
- Mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Følgende dokumentasjon ble innhentet for totalt 15 elever ved Bergenhus skole:

- Elleve vedtak om særskilt språkopplæring for skoleåret 2018/2019
- Fire vedtak om opphør av særskilt språkopplæring for skoleåret 2018/2019

Det ble også gjennomført stedlig tilsyn 4. desember 2019 hvor følgende personer ble intervjuet:

- Rektor
- Assisterende rektor
- Kontaktlærer

Fylkesmannen sendte foreløpig tilsynsrapport til Rakkestad kommune 18. desember 2019. Kommunen fikk frist til å uttale seg om foreløpig tilsynsrapport innen 15. januar 2020. Kommunen uttalte 10. januar 2020 at de ikke hadde noen kommentarer til rapporten.

2.4 Kort om kommunen og skolen

Det er tre barneskoler og en ungdomsskole i Rakkestad kommune. Bergenhus skole er en barneskole for 1-7. trinn. Skolen hadde i 2018/2019 ca. 300 elever. Det følger av tall fra GSI at elleve elever mottok særskilt språkopplæring skoleåret 2018/19, jf. opplæringsloven § 2-8.



3. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring (Kartlegging)

3.1 Kommunen skal kartlegge elevenes ferdigheter i norsk og vurdere om det er behov for særskilt språkopplæring

Elever i grunnopplæringen med annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen på skolen, jf. opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd. Skoleeier har ansvaret for at kartleggingen av elevens norskerferdigheter blir gjort før vedtaket om særskilt språkopplæring. I de fleste tilfeller er det skolen som gjennomfører kartleggingen. Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk.

Etter at kommunen har kartlagt elevens ferdigheter i norsk må de vurdere om eleven har behov for særskilt norskopplæring. Kommunen må også vurdere om eleven har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Kommunen/skolen skal vurdere hva som er elevens beste når den tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering den særskilte språkopplæringen skal ha, og om elevens skal ha morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Elevens syn er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at kommunen/skolen kan sette elevens beste til side. Dette følger av Barnekonvensjonen art. 3 og 12.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen har sendt inn en redegjørelse for hvordan de arbeider med særskilt språkopplæring. De har også sendt inn Rakkestad kommunes prosedyrebeskrivelse som heter «Særskilt norsk opplæring etter Opplæringsloven § 2-8». Denne er datert 6. juni 2019. Skolen skriver at de i løpet av de siste årene har mottatt flere elever med behov for vedtak etter § 2-8 enn hva som har vært vanlig for kommunen.

I kommunens prosedyre fremkommer det en oversikt over handlinger knyttet til særskilt språkopplæring under overskriften «Arbeidsbeskrivelse: Kartlegging». Det første punktet er «Registrering av nyankomne minoritetsspråklige elever». Kontaktlærer, foresatte, evt eleven selv (hvis fylte 15 år) kan ta initiativet til særskilt norskopplæring. Henvendelser fra foresatte skal gå via kontaktlærer. Kontaktlærer plikter å melde alle behov hos enkeltelever til rektor i henhold til § 2-8. Det vises i prosedyren til skjemaet «Registrering av nyankomne».

Under punktet kartlegging i prosedyren fremgår det at elevene kartlegges språklig etter Utdanningsdirektoratets (Udires) verktøy «Språkkompetanse i grunnleggende norsk». Det er «rektor, spes.ped og PPT» som har ansvar for dette. Nederst i prosedyrebeskrivelsen er det lenke til Udires nettside om saksgangen for særskilt språkopplæring.

Kommunen har også sendt inn dokumentet «Minoritetsspråklige elever». Dette dokumentet er ikke datert, og har samme ordlyd som informasjonen på Udires nettside om saksgangen for særskilt språkopplæring, og som det er lenke til i prosedyren. Her fremkommer det at kartlegging av norskerferdigheter er viktig for å avgjøre om eleven trenger særskilt språkopplæring, herunder særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Det vises til at Udires kartleggingsverktøy kan brukes.

Gjennom intervjuer kom det frem at en av lærerne har som en stor del av sin stilling å gi særskilt språkopplæring. Denne læreren (særskilt språkopplæringslæreren – fra nå SNO-



lærer) har også møter med elever og foreldre ved skolestart. Det er SNO-læreren som står for særskilt norskopplæring, og som gjennomfører kartlegging av minoritetsspråklige elever. Rektor sier at det er han som rektor som har ansvaret for særskilt språkopplæring, men i hverdagen er det assisterende rektor og SNO-læreren som følger opp arbeidet.

Skolen opplyser om at alle elevene de har hatt med særskilt språkopplæring har vært elever som ikke kunne noe norsk da de startet ved skolen, og at skolen i de fleste tilfellene allerede har fått informasjon om dette før barna startet på skolen. Skolen gjennomfører velkomstmøte med alle barn som skal begynne på skolen. Barnas foreldre deltar også. Her får skolen informasjon om barnet, og det blir klart om dette er elever som trenger for eksempel særskilt språkopplæring. Gjennom dette møtet avdekker de om det er flere elever enn de har fått informasjon om som har behov for særskilt språkopplæring. Assisterende rektor forteller også at skolen har tett dialog med hjemmet.

Det er SNO-læreren som kartlegger elevene sammen med lærer før det blir fattet vedtak. Assisterende rektor opplyser om at skolen bruker kommunens prosedyre om særskilt språkopplæring. Han forteller at det står i prosedyren at resultatet av kartleggingen skal legges frem for foresatte.

Kontaktlærer forteller at dersom man er bekymret for språkferdighetene til en elev så drøftes dette med de andre lærerne, samt at de snakker med SNO-læreren. Kontaktlærerens erfaring er at de kun har hatt elever hvor det fra skolestart har vært åpenbart at dette er en elev som trenger særskilt språkopplæring.

Skolen opplyser om at det er SNO-lærer sammen med assisterende rektor som vurderer hvilken opplæring eleven skal få etter at de har kartlagt elevenes norskferdigheter. Her vurderes det også om eleven har behov for tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring. Innsendte vedtak viser at flere av elevene får både særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring.

Det står ingenting om vurdering av barnets beste i vedtakene vi har sett på (vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om opphør av særskilt språkopplæring). Rektor opplyser likevel i intervju at skolen alltid snakker med elevene om de vil ha opplæringen inne i klassen, eller om de vil ha opplæring i liten gruppe, eventuelt enetimer hvis det ikke finnes en gruppe som passer. Rektor sier at «det er viktig å høre barnets stemme og være imøtekommende og forklare hvorfor opplæringen er som den er.»

Fylkesmannens vurderinger

Kommunen har prosedyrebeskrivelser som omfatter kartlegging av elevenes norskferdigheter. Det er kontaktlærer som ifølge prosedyren har ansvaret for å registrere nyankomne minoritetsspråklige elever. Det er også kontaktlærer som skal ta imot henvendelser fra foreldre og elever, og selv vurdere behovet for særskilt språkopplæring. Kontaktlærer skal melde til rektor dersom de har en elev med behov for særskilt språkopplæring. Dette bekreftes i intervjuet med kontaktlærer. Ifølge kommunens prosedyrer skal skolen også bruke kartleggingsverktøyet fra Udir.

Etter Fylkesmannens vurdering kartlegger skolen elevene for å finne ut om de trenger særskilt språkopplæring, og for å finne ut hvilket nivå eleven er på i norsk. Dette samsvarer med kommunens prosedyrer som skolen skal følge. Vi vurderer derfor at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk.



I arbeidsbeskrivelsen i kommunens prosedyre fremkommer det ikke eksplisitt at det også skal vurderes hvorvidt eleven har behov for tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Likevel står det under formål i prosedyren at elever som har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, også har rett til dette. Det fremgår av innsendte vedtak at Bergenhus skole gjør denne vurderingen, men etter vår vurdering bør dette komme tydeligere frem i kommunens prosedyre.

Skolen viser gjennom intervju at de snakker med eleven før de fatter vedtak og at de gjør en vurdering av hva som er barnets beste når de skal finne tiltak for eleven. Etter Fylkesmannens vurdering burde barnets stemme og skolens vurdering av barnets beste likevel komme tydeligere frem i vedtakene.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder å ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes i norskferdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring. Lovkravet er også oppfylt når det gjelder å vurdere om elevene har behov for særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring.

4. Forhåndsvarsel ved enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

4.1 Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Dersom foreldre eller elever ikke allerede har uttalt seg i saken, skal de varsles før skolen gjør et vedtak. De skal ha anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Skolen skal gi forhåndsvarslet skriftlig. Skolen kan la være å varsle dersom

- eleven/foreldre har søkt eller bedt om vedtaket
- hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken
- fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg

Forhåndsvarslet skal inneholde det som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte. Varslet må derfor inneholde de faktiske forholdene: hva saken gjelder, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, hva det varslende vedtaket vil innebære for eleven, jf. forvaltningsloven § 16.

Fylkesmannens undersøkelser

I skolens redegjørelse til Fylkesmannen av 14.oktober 2019 vedrørende dette tilsynet går det frem at «når det gjelder kartlegging av norskkunnskaper i disse sakene, har det vært viktig for oss å ha samtaler med både elevene selv og de foresatte. De har da mottatt informasjon om at vi fatter vedtak om rett til særskilt språkopplæring, men at de samtidig skal ha tilhørighet til en klasse hvor de skal følge undervisning i andre fag. [...] Det er viktig for oss å ha en god dialog både med elevene og de foresatte underveis for å sikre at de opplever å ha fått god informasjon om eget ståsted i utviklingen.»

I kommunens prosedyre vedrørende særskilt språkopplæring går det frem under «Kartlegging» punkt 5 at «Resultatene av kartleggingen, vurderingen og anbefaling om



særskilt norskundervisning legges frem for foresatte. De foresatte skal få anledning til å kommentere resultatene.»

Rektor og assisterende rektor viser i intervju til at skolen har et møte med foresatte og eleven etter at det er foretatt kartlegging av elevens norskkunnskaper. I dette møtet blir det varslet at skolen skal treffe et vedtak om særskilt språkopplæring. Rektor opplyser at det går ca. en uke fra dette møtet til det treffes vedtak, og at de foresatte derfor gis mulighet til å uttale seg om den særskilte språkopplæringen før det treffes vedtak.

Kommunen har sendt inn malen «Forhåndsvarsel om kartlegging særskilt språkopplæring [...]». Her fremgår det at elevene skal få informasjon om resultatene av kartleggingen. Fylkesmannen ba om å få tilsendt forhåndsvarsel for disse elevene. Fylkesmannen har ikke mottatt skriftlig forhåndsvarsel for noen av elevene. I intervju opplyser assisterende rektor at denne malen ikke har vært brukt på skolen.

Fylkesmannens vurderinger

Bergenhus skole gir ikke foresatte og elever et skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om særskilt språkopplæring. Spørsmålet blir dermed om foresatte på annen måte får kjennskap til at skolen skal fatte vedtak og om de har fått rimelig tid til å uttale seg.

For elever som får særskilt språkopplæring opplyser skolen at de gir foresatte informasjon om resultatet av kartleggingen av eleven og skolens vurdering av hvilket behov eleven har for særskilt språkopplæring. Videre opplyses at foresatte gis anledning til å kommentere resultatene av kartleggingen.

På bakgrunn av dette legger Fylkesmannen til grunn at foresatte får informasjon og at de gis anledning til å kommentere resultatene av kartleggingen. Skolens oppstartsmøte er etter Fylkesmannens mening tilstrekkelig for å overholde dette lovkravet. På denne bakgrunn mener Fylkesmannen at foresatte og elever får mulighet til å gi sitt syn før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring.

Kommunens mal for forhåndsvarsel har overskriften «Forhåndsvarsel om kartlegging [...]». Fylkesmannen vil bemerke at det ikke er krav om varsel for at skolen skal kartlegge elevene. Krav om forhåndsvarsel gjelder kun før kommunen skal fatte et enkeltvedtak. Selv om kommunen orienterer foreldrene om at de skal kartlegge elevene må det likevel varsles før vedtak med eventuelle tiltak fattes.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder å sikre at elever/foreldre varsles før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.



5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

5.1 Krav til enkeltvedtakets innhold

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b).

Opplysninger som må komme klart fram av enkeltvedtaket er

- *omfanget av opplæringen (antall timer)*
- *innholdet i opplæringen (hvilke læreplaner eleven skal følge, om eleven har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler)*
- *organiseringen av opplæringen*

Enkeltvedtaket skal inneholde en begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen for vedtaket, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt, jf. forvaltningsloven § 25. Kartlegging av norskkunnskaper og resultat av kartlegging, elevens morsmål og eventuelt annen relevant informasjon om eleven er eksempler på faktiske forhold som er relevante.

Fylkesmannens undersøkelser

Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak

Rakkestad kommune har en prosedyrebeskrivelse av hvordan de skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring knyttet til særskilt norskopplæring etter § 2-8.

Fylkesmannen har fått tilsendt elleve vedtak om særskilt språkopplæring, samt fire vedtak om opphør av særskilt språkopplæring fra Bergenhus skole.

Fylkesmannen har mottatt mal for vedtak om særskilt språkopplæring i Rakkestad kommune. Fylkesmannen har også mottatt et utkast til ny mal som ennå ikke er tatt i bruk.

Omfang

Elevene skal kartlegges før vedtak om særskilt språkopplæring, jf. § 2-8. Kartleggingen danner grunnlaget for å vurdere behovet for språkopplæring. Resultater fra kartleggingen skal også brukes for å kunne ta stilling til antall timer eleven skal få med særskilt språkopplæring, og for kobling mot ordinær opplæring. Kartleggingen skal også legges til grunn for vurdering av om det er behov for tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring, og eventuelt omfanget av disse.

Vedtakene varierer når det gjelder antall timer (omfang) den enkelte elev får. Eksempler på dette er at tre elever får 85,5 årstimer til særskilt norskopplæring og 85,5 årstimer i tospråklig fagopplæring. Tre andre elever får for eksempel 57 årstimer i tospråklig fagopplæring, mens to av elevene får 114 undervisningstimer til særskilt norskopplæring og 190 undervisningstimer i tospråklig fagopplæring.

Ifølge malen for vedtak fra kommunen skal det også vurderes om eleven har behov for morsmålsopplæring.

Organisering

Alle vedtakene om særskilt språkopplæring inneholder følgende opplysninger om organisering:



«Det totale timetallet eleven har blitt tildelt vil bli organisert etter en individuell vurdering. Hjelpen vil bli gitt som støtte i klassen, i gruppe eller som enetimer.»

Rektor og assisterende rektor sier i intervju at alle timene som elevene er tildelt særskilt språkopplæring enten gis i liten gruppe eller i enetimer. Gruppen kan bestå av elever fra samme trinn eller fra ulike trinn, men som er på samme nivå i norsk. Elevene mottar også særskilt språkopplæring i den ordinære undervisningen. Dette kan gis både av en lærer eller en assistent i klassen. Denne opplæringen er ikke en del av vedtaket, men gitt som tilpasset opplæring.

Innhold

Det fremkom i intervju at det er assisterende rektor i samarbeid med SNO-lærer som på bakgrunn av kartleggingen vurderer innholdet i den særskilte språkopplæringen for den enkelte elev. Assisterende rektor fatter som hovedregel vedtak på vegne av rektor.

I alle innsendte vedtak om særskilt språkopplæring gis elevene rett til særskilt språkopplæring i form av særskilt norskopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Når det gjelder tospråklig fagopplæring er det i syv av vedtakene gitt «forbehold om tilsetting av egnet morsmålslærer».

Videre følger det av vedtakene at skolen vil utarbeide en individuell tilpasset plan i grunnleggende norsk ut fra elevenes behov. Det fremkommer også at «Eleven skal følge fagplanen i grunnleggende norsk på nivå 1» eller «[...] på nivå 2».

To av vedtakene har i tillegg en ytterligere utdyping av innholdet i opplæringen, slik som for eksempel lytte, lese etc. For et annet vedtak omtales imidlertid ikke innholdet i den særskilte språkopplæringen.

I intervju med assisterende rektor fremkommer det at han, i samarbeid med SNO-lærer, vurderer om den enkelte eleven skal følge læreplanen på nivå 1, 2 eller 3. På spørsmål om han tror at de foresatte forstår hva som ligger i formuleringene «på nivå 1 (eller 2) i grunnleggende norsk», svarer han at dette nok er vanskelig å forstå. Han tilføyer at dette blir forklart foresatte i møtet som holdes i forkant av vedtaket.

Ifølge malen og alle vedtakene skal det også utarbeides «en individuell tilpasset plan i grunnleggende norsk» for den enkelte elev.

Ni av elevene har fått vedtak om tospråklig fagopplæring, enten sammen med særskilt norskopplæring eller som eneste tiltak. I syv av disse vedtakene står det at tospråklig fagopplæring gis med forbehold om tilsetting av egnet morsmålslærer. I intervju svarer assisterende rektor at det aldri har hendt at de ikke har fått lærer i morsmålet som det har vært fattet vedtak om. På spørsmål om hva som ville skjedd hvis morsmålslærer slutter svarer assisterende rektor at eleven ville fått tilpasset opplæring.

Begrunnelse for vedtaket

I vedtakene som Fylkesmannen har mottatt beskrives lovgrunnlaget for vedtaket. Skolen viser til opplæringsloven § 2-8.

Når det gjelder beskrivelse av de «faktiske forhold vedtaket bygger på», jf. forvaltningsloven § 25, følger det av vedtakene at «eleven er på nivå 1» eller at «eleven er på nivå 2». I tillegg blir det informert om elevens fødselsår og når eleven begynte på Bergenhus skole.



Fylkesmannens vurderinger

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon mener Fylkesmannen at det fattes vedtak om særskilt språkopplæring for elever som har rett til dette.

Alle vedtakene Fylkesmannen har mottatt inneholder presis informasjon om *omfanget* av den særskilte språkopplæringen.

I alle vedtakene som Fylkesmannen har fått tilsendt er det gitt flere alternativer for *organiseringen* av den særskilte språkopplæringen; som støtte i klassen, i gruppe eller som enetimer. Skolen opplyser likevel i intervju at det ikke gis timer i særskilt språkopplæring inne i klassen, selv om det står i alle vedtakene at det skal gis som «støtte i klassen».

Fylkesmannen vurderer at organiseringen av den særskilte språkopplæringen ikke er presist nok beskrevet i vedtakene. Det følger av vedtakene at eleven har rett til hjelp som støtte i klassen, i gruppe, eller som enetimer. Det er med andre ord tre alternativer til organisering av opplæringen. Dette blir derfor ikke klart hvordan opplæringen faktisk skal organiseres. Et enkeltvedtak med rett til særskilt språkopplæring skal være så tydelig at det ikke er tvil om hva eleven har rett til. Elevenes rettssikkerhet svekkes når det ikke er presist beskrevet hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres.

Når det gjelder opplæringens *innhold* fremgår det av enkeltvedtakene hvilken læreplan eleven skal følge; grunnleggende norsk på nivå 1 eller 2. Etter Fylkesmannens vurdering er dette tilstrekkelig for å oppfylle det rettslige kravet.

I syv av vedtakene står det at tospråklig fagopplæring gis med forbehold om tilsetting av egnet morsmålslærer. Etter Fylkesmannens vurdering er det ikke anledning til å gi forbehold om kompetanse i et enkeltvedtak for å få oppfylt elevens rettigheter. Dersom skolen har vurdert at eleven har behov for tospråklig fagopplæring kan ikke rettigheten tas bort av praktiske hensyn. Skolen må i slike tilfeller vurdere om elevens likevel behov kan ivaretas gjennom for eksempel særskilt norskopplæring. I slike tilfeller mener Fylkesmannen at det heller vil være riktig å fatte nytt vedtak.

På bakgrunn av dette mener Fylkesmannen at de vedtakene som inneholder forbehold om kompetanse blir for upresise når det gjelder opplæringens innhold. Det vil være tvil om eleven vil få tospråklig fagopplæring.

Begrunnelse for vedtaket

Vedtakene Fylkesmannen har mottatt har en beskrivelse av hjemmelen for særskilt språkopplæring, opplæringsloven § 2-8, i henhold til forvaltningsloven § 25.

Etter Fylkesmannens vurdering må vedtakene inneholde en beskrivelse av hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlag for vedtaket. Det skal med andre ord informeres om fakta - kartlegging av norskkunnskaper og resultat av kartlegging, elevens morsmål og eventuelt annen relevant informasjon om fakta rundt eleven. Andre eksempler på faktum kan være hvor lenge eleven har bodd i Norge, eller når eleven begynte på norsk skole. Fylkesmannen mener at vedtakene på Bergenhus skole er mangelfulle når det gjelder en beskrivelse av de «faktiske forhold» vedtaket bygger på.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder å sikre at kommunen sørger for at



saksbehandlingen ved Bergenhus skole oppfyller krav til enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 2-8 og forvaltningsloven § 25.

Kommunen må i denne forbindelse se til at enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder en presis beskrivelse av

- de faktiske forhold
- hva den særskilte språkopplæringen skal inneholde, dvs. om den skal inneholde særskilt norskopplæring, morsmål og/eller tospråklig fagopplæring
- organiseringen av den særskilte språkopplæringen

5.2 Enkeltvedtak ved opphør av særskilt språkopplæring

Skolen må kartlegge elever som får særskilt språkopplæring underveis i opplæringen, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen. Før skolen overfører eleven til å følge ordinær opplæring, må skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Dette gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen etterspurte eksempler på vedtak om opphør av særskilt språkopplæring i vårt brev av 26. september 2019. Vi har mottatt fire vedtak om opphør.

I kommunens prosedyrebeskrivelse vises det i pkt. 7 til at det skal treffes vedtak om opphør for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen. Før skolen overfører eleven til å følge ordinær opplæring, må skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

Fylkesmannens vurderinger

På bakgrunn av innsendte enkeltvedtak om opphør og tilsendt prosedyrebeskrivelse, finner Fylkesmannen det sannsynliggjort at skolen og kommunen har en praksis som sikrer at det blir fattet enkeltvedtak om opphør så snart eleven får tilstrekkelig ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder å sikre at kommunen fatter vedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

5.3 Informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage

Det er et krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om de formelle forhold som gjelder dersom eleven eller foreldrene vil klage, jf. forvaltningsloven § 27. Kravet gjelder ikke dersom søkeren har fått innvilget alt det ble søkt om. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven §§ 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre uker fra eleven eller foreldrene fikk vedtaket, at klagen skal sendes til skolen, og hvem som er klageinstans. Klageinstans ved de ulike aktuelle typer enkeltvedtak går frem av opplæringsloven § 15-2.



Fylkesmannens undersøkelser

I alle vedtakene Fylkesmannen har fått tilsendt er det opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte. I tillegg blir det vist til et vedlegg vedrørende klagebehandling i alle vedtakene. Fylkesmannen mottok nevnte vedlegg i e-post av 18. november 2019. Vedlegget har overskriften «Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak». Her fremkommer også informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte.

Fylkesmannens vurderinger

På bakgrunn av innsendte enkeltvedtak med vedlegg, finner Fylkesmannen det sannsynlig at kommunen har en praksis som sikrer at foresatte mottar informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt. Fylkesmannen vurderer at enkeltvedtakene opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

5.4 Informasjon om retten til å se sakens dokumenter

Foreldrene og elevene har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene som inngår i saken, jf. forvaltningsloven § 27. Brevet om enkeltvedtaket skal informere om denne retten. I noen tilfeller har skolen grunn til å gjøre unntak fra innsynsretten. Nærmere om innsynsretten og unntak fra innsyn går frem av forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Fylkesmannens undersøkelser

Ingen av enkeltvedtakene som er oversendt Fylkesmannen informerer om retten til å få innsyn i sakens dokumenter. Det blir derimot vist til et vedlegg vedrørende klagebehandling. Her fremkommer følgende opplysninger om klageprosessen:

- Klagerett
- Hvem sendes klagen til?
- Klagefrist
- Rett til å kreve begrunnelse
- Innholdet i klagen
- Utsetting av gjennomføringen av vedtaket
- Rett til å se saksdokumentene og til å kreve veiledning
- Kostnader ved klagesaken
- Klage til Sivilombudsmannen

Fylkesmannens vurderinger

På bakgrunn av innsendte enkeltvedtak og vedlegget «Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtaket» mener Fylkesmannen at opplyses tilstrekkelig om retten til å se alle sakens dokumenter.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder informasjon om retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19.



6. Kartlegging av norskferdigheter underveis i opplæringen

6.1 Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal få kartlagt sine norskferdigheter underveis i opplæringen.

Skolen skal også kartlegge eleven underveis i opplæringen når eleven får særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen på skolen. Skolen må foreta en individuell vurdering av tidspunktet for dette. Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes norskferdigheter underveis.

Fylkesmannens undersøkelser

I kommunens prosedyre omtales ikke kartlegging av elevenes norskferdigheter underveis i opplæringen. Under vedtak om opphør står det at hvis vurdering av norskferdigheter tilsier at eleven har gode nok ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på norsk, skal det fattes vedtak om opphør.

Kommunen har som nevnt også sendt inn dokumentet «Minoritetsspråklige elever» som samsvarer med informasjonen på Udirs nettside om saksgangen for særskilt språkopplæring. I dette dokumentet fremkommer det at norskferdighetene til elevene også skal kartlegges underveis i opplæringen. Ingen av de vi intervjuet viste til dette dokumentet når de beskrev hvordan de jobbet med kartlegging av norskferdigheter på skolen.

Assisterende rektor forteller i intervju at SNO-læreren kartlegger underveis, og viser Fylkesmannen et eksempel på en elevmappe hvor dette er gjort. Her fremkommer det at elevens norskferdigheter ble kartlagt på høsten, og i mars og juni. Det er SNO-læreren som har ansvaret for at elevene kartlegges underveis i opplæringen.

Fylkesmannens vurderinger

Alle på skolen viste til kommunens prosedyre for særskilt språkopplæring. Ingen viste til dokumentet «Minoritetsspråklige elever» som kommunen har sendt inn. I kommunens prosedyre er ikke underveiskartlegging omtalt. På bakgrunn av intervjuer og eksempel på elevmappe vurderer Fylkesmannen imidlertid at skolen faktisk kartlegger elevene underveis.

Etter Fylkesmannens vurdering dekker ikke kommunens prosedyre alle trinnene som kreves i § 2-8. Prosedyren mangler et tydelig punkt som sier at skolen også skal kartlegge elevenes norskkunnskaper underveis i opplæringen. Selv om det nederst i prosedyren vises til en lenke til Udirs nettsider hvor denne informasjonen fremkommer, mener vi at skolens fremgangsmåte er uklar når underveiskartlegging mangler i selve arbeidsbeskrivelsen.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at skolen ikke har en innarbeidet fremgangsmåte som er tydelig og klar når det gjelder å kartlegge elevenes norskferdigheter underveis, selv om skolen faktisk kartlegger.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder å sikre at kommunen kartlegger alle elevenes ferdigheter i norsk underveis i opplæringen.



7. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 5 og 6 konstatert brudd på regelverket. Rakkestad kommune får frist til å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne tilsynsrapporten innen **20. mars 2020**.

Kommunen må innen denne fristen sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis kommunen ikke har rettet regelverksbruddene innen fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som kan klages på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Skoleeier har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Følgende to pålegg kan bli vedtatt etter utløp av rettefristen:

1. Krav til enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
Kommunen må sikre at det fattes vedtak som oppfyller retten til særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 og forvaltningsloven § 25.

Kommunen må i denne forbindelse se til at enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder en presis beskrivelse av
 - de faktiske forhold
 - hva den særskilte språkopplæringen skal inneholde, dvs. om den skal inneholde særskilt norskopplæring, morsmål og/eller tospråklig fagopplæring
 - organiseringen av den særskilte språkopplæringen
2. Krav til kartlegging underveis
Kommunen må sikre at elevenes ferdigheter i norsk kartlegges underveis i opplæringen jf. opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd.

Kommunen må i denne forbindelse ha en innarbeidet fremgangsmåte som er tydelig og klar når det gjelder å kartlegge elevenes norskferdigheter underveis.

Oslo, 6. februar 2020

Marit Kanutte Aarflot

Birthe Sønnesyn

Anne-Mette Nessøe