



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Særskilt språkopplæring

Nesbyen kommune – Nesbyen barneskole





Sammendrag

Vi har gjennomført tilsyn med Nesbyen kommune. Temaet for tilsynet var særskilt språkopplæring.

Hovedpunktene i tilsynet har vært kommunens plikt til å vurdere elevenes behov for særskilt språkopplæring (kartlegging), herunder å kartlegge deres norskferdigheter underveis i opplæringen. Videre har kravene til enkeltvedtak om særskilt språkopplæring vært en del av tilsynet.

Det overordnede formålet med tilsynet har vært å kontrollere om Nesbyen kommune oppfyller kravene i regelverket.

Sammendrag av våre vurderinger og konklusjoner

Statsforvalteren har gjennomgått dokumentasjonen Nesbyen kommune har sendt inn i forbindelse med tilsynet. Dokumentasjonen består i hovedsak av kommunens rutiner for arbeid med særskilt språkopplæring, vedtak knyttet til elever som har rett til særskilt språkopplæring, en vurdering av egen praksis fra skolen, og intervjuer med ansatte.

Statsforvalteren er av den oppfatning at Nesbyen barneskole har et sterkt engasjement for sine elever. Gjennom dokumentasjonen ser vi at skolen bruker mye ressurser på at elevene skal få tilstrekkelig opplæring i særskilt norsk.

Gjennom dokumentasjonen har vi imidlertid også identifisert noen regelverksbrudd. Elevene kan ha rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler i tillegg til særskilt norskopplæring. Kommunen kartlegger ikke elevene for å finne ut om de har slike rettigheter. Det er videre nødvendig at verktøyene for kartlegging som brukes i sammenheng med elevenes behov for særskilt språkopplæring, er egnet til å avdekke de spesifikke behovene elevene har på dette området. Kartleggingen må dermed gjennomføres med egnede verktøy og følges opp på en systematisk måte gjennom året. Dette er for at elevene så fort de har kompetanse til det, skal følge ordinær undervisning. I denne foreløpige rapporten har vi konkludert med at Nesbyen barneskole ikke har sannsynliggjort at praksisen for kartlegging følger kravene i opplæringsloven § 2-8.

Gjennom den kontinuerlige kontakten lærerne har med sine elever, undersøker skolen elevenes synspunkter knyttet til forhold rundt gjennomføring av den særskilte språkopplæring. Dokumentasjonen viser imidlertid at skolen ikke på en systematisk måte gjennomfører vurderinger av barnets beste når opplæringstilbudet skal vedtaksfestes.

I tillegg mangler enkeltvedtakene skolen fatter informasjon om at den som mottar vedtaket har rett til å se sakens dokumenter.

Etter oversendelse av foreløpig rapport har skolen oversendt sin nye reviderte plan: «Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole» og gitt tilbakemeldinger og kommentarer på foreløpig rapport. Disse har vi behandlet og vurdert under punktene «Statsforvalterens vurderinger».



Regelverksbrudd

Vi har i kapittel 2-4 konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder som tilsynet omfatter. Gjennom denne tilsynsrapporten vedtar vi følgende pålegg:

- Krav om kartlegging av ferdigheter i norsk og vurdering av behov for særskilt språkopplæring
Kommunen må sikre at skolen kartlegger elevens norskferdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 tredje ledd. Kommunen må videre sikre at elever med rett til særskilt norskopplæring også får vurdert sitt behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 første ledd.
- Krav til vurdering av hva som er til elevens beste ved vurdering av behovet for særskilt språkopplæring
Kommunen må sikre at skolen tar hensyn til elevens beste når den vurderer behovet for særskilt språkopplæring, jf. barnekonvensjonen art. 3 og 12.
- Krav til informasjon om innsynsrett
Kommunen må sikre at skolen opplyser om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.
- Krav til enkeltvedtak om opphør
Kommunen må sikre at skolen fatter enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring så snart eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring, jf. opplæringsloven § 2-8.
- Krav til kartlegging av norskferdigheter underveis i opplæringen
Kommunen må sikre at elevenes ferdigheter i norsk kartlegges underveis i opplæringen, jf. opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd.

Status på rapporten og veien videre

Nesbyen kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport 24.08.2022 og har uttalt seg innen fristen. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **01.01.2023**



Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 2 |
| 1 Innledning | 5 |
| 1.1 Kort om Nesbyen kommune..... | 5 |
| 1.2 Tema for tilsynet..... | 5 |
| 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet..... | 6 |
| 2 Vurdering av behov for særskilt språkopplæring (kartlegging) | 7 |
| 2.1 Skolen skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk og vurdere om det er behov for særskilt språkopplæring | 7 |
| 2.2 Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den vurderer behovet for særskilt språkopplæring..... | 10 |
| 3 Plikten til å fatte vedtak og innholdet i vedtaket..... | 11 |
| 3.1 Krav til enkeltvedtakets innhold..... | 11 |
| 3.2 Enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring..... | 13 |
| 3.3 Informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage og innsynsrett..... | 14 |
| 4 Skolens kartlegging av norskferdigheter underveis i opplæringen | 15 |
| 4.1 Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal få kartlagt sine norskferdigheter underveis i opplæringen..... | 15 |
| 5 Statsforvalterens reaksjoner..... | 17 |
| 5.1 Pålegg om retting | 17 |
| 5.2 Oppfølging av påleggene..... | 17 |
| 6 Kommunen har rett til å klage..... | 18 |
| 7 Dokumenter | 18 |



1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen og skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom Nesbyen kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

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

1.1 Kort om Nesbyen kommune

Nesbyen er en kommune i tidligere Buskerud fylke. Kommunen het Nes frem til 2020. Kommunen byttet navn til Nesbyen i forbindelse med regionsreformen, fordi det i Viken fylke også var en annen kommune med navnet Nes.

Kommunen har i underkant av 3300 innbyggere. Det er en barneskole og en ungdomsskole i kommunen, med til sammen rundt 300 elever.

Ifølge tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) har Nesbyen barneskole 186 elever skoleåret 2021/22. Skolen har to paralleller på hvert trinn og er delt i to avdelinger, en avdeling for 1.-4. trinn og en avdeling for 5.-7. trinn.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og krever enkeltvedtak etter forvaltningsloven. 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 særskilt språkopplæring, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- involverer 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 føre til 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.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Nesbyen kommune i brev av 21.10.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss.

I dette tilsynet har vi også benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen vi har mottatt, samt videosamtaler med ansatte 02.12.2021.

Følgende dokumenter utgjør grunnlaget for tilsynet:

- redegjørelse fra skoleeier om kommunens praksis knyttet til kartlegging og gjennomføring av særskilt språkopplæring
- plan for kartlegging, Nesbyen barneskole 1.-4. trinn
- rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole, også plan revidert august 2022 er vurdert

Når det gjelder elevdokumentasjon ba vi om å få oversendt dokumentasjon knyttet til elevene som mottok særskilt språkopplæring skoleårene 2020/21 og 2021/22. Til sammen var dette 14 elever. For disse elevene mottok vi følgende dokumenter:

- enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- dokumentasjon på kartlegging av norskkunnskaper
- samtykkeskjemaer

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 24.08.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen uttalte seg innen fristen 09.09.2022. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.



2 Vurdering av behov for særskilt språkopplæring (kartlegging)

2.1 Skolen skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk og vurdere om det er behov for særskilt språkopplæring

Særskilt språkopplæring er en samlebetegnelse på særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens tospråklig fagopplæring innebærer at eleven får opplæring på to språk i ett eller flere fag.

Elever 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. Skolen skal kartlegge norskferdighetene til elever med rett til særskilt språkopplæring før de fatter vedtak.

Kommunen har som skoleeier ansvaret for at kartleggingen av norskferdigheter blir gjort før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. I de fleste tilfeller er det skolen som gjennomfører kartleggingen. Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter.

Skolen skal i tillegg vurdere om elevene som har behov for særskilt norskopplæring, også har rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Retten til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler gjelder bare så lenge eleven ikke kan følge opplæringen på norsk, jf. opplæringsloven § 2-8. Retten gjelder bare i den utstrekning det er nødvendig.

Statsforvalterens observasjoner

Ifølge skolens rutiner, dokumentet «Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole», skal skolen kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før det fattes enkeltvedtak etter opplæringsloven § 2-8. Videre er det beskrevet at verktøyene som skal brukes i kartleggingen er «Kartleggingsprøve for flerspråklige elever» fra Trondheim kommune og kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk utarbeidet av Utdanningsdirektoratet (heretter Udir). Resultatene fra kartleggingene skal ifølge rutinen sendes rektor ved skoleårets slutt, og det skal på bakgrunn av dette gjøres en vurdering av hvordan skolen skal tilrettelegge den videre opplæringen for eleven. Rutinen er revidert i august 2021.

I dokumentasjonen som skolen har oversendt i forbindelse med tilsynet, ligger også dokumentet «Plan for Kartlegging Nesbyen barneskole 1. 4.klasse». Dokumentet inneholder en angivelse av når på året (vår/høst) forskjellige type prøver skal gjennomføres på trinnene 1. til 4. Dokumentet angir hvilke prøver som er obligatoriske og hvilke som er frivillige. Eksempler på obligatoriske prøver som skal gjennomføres i tråd med dokumentet, er «kartleggingsprøve leseferdighet», «ordkjedetest», og «setningsleseprøve».

I oversendelsesbrevet fra kommunen kommer det frem at det ikke ble foretatt tester av enkeltelever våren 2020, da restriksjonene i forbindelse med koronapandemien ikke gjorde dette mulig. Kommunen opplyser i tillegg om at undervisningen i særskilt norsk var redusert under hjemmeskoleperioden, og skolen vurderte det på generelt grunnlag som hensiktsmessig at alle



enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fra skoleåret 2019/2020 ble videreført skoleåret 2021/22.

Gjennom dokumentasjonen og intervjuene med ansatte ved skolen, kommer det frem at elevene som fikk videreført retten til særskilt språkopplæring ble kartlagt våren 2019. På grunn av koronapandemien ble neste kartlegging av disse elevene foretatt våren 2021. Denne kartleggingen viste at elevene som hadde hatt særskilt språkopplæring denne toårsperioden ikke lenger hadde behov for dette tilbudet.

Når det gjelder elevene som inneværende skoleår har vedtak om særskilt språkopplæring, var disse nyankomne ved skolestart. I og med at elevene ikke hadde noen kjennskap til norsk språk fra tidligere, vurderte skolen at det ikke var nødvendig å kartlegge disse elevene før vedtak ble fattet. Disse elevene følger læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Skolen opplyser om at disse elevene vil bli kartlagt ved påsketider 2022. Under rettslig grunnlag i disse vedtakene er det opplyst om at kommunen skal kartlegge «kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring».

Dokumentasjonen viser at skolen tradisjonelt har hatt godt med ressurser til å følge opp elever med behov for særskilt språkopplæring. Kommunen hadde tidligere et statlig mottak for flyktninger og mottaksklasse for nyankomne. Etter at det statlige mottaket ble lagt ned, har den faglige ressursen blir overført til Nesbyen barneskole.

Gjennom dokumentasjonen kommer det frem at skolen ikke tilbyr morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Det kommer videre frem at dette har en historisk forklaring, ved at det tradisjonelt har vært vanskelig å skaffe riktig kompetanse for de elevene som har hatt rett på denne opplæringen.

Statsforvalterens vurderinger

Det er vår vurdering at Nesbyen barneskole har et ønske om å gi elever med særskilt språkopplæring et godt opplæringstilbud. Som nevnt tidligere videreførte skolen tilbudet om særskilt språkopplæring fra ett år til det neste for alle elevene som hadde vedtak om dette, fordi skolen mente undervisningen gjennom koronapandemien ikke var god nok.

Gjennom dokumentasjonen kommer det imidlertid også frem at skolen ikke alltid kartlegger elevene før vedtak om særskilt språkopplæring fattes. Elevene ved skolen som dette skoleåret har et tilbud om særskilt språkopplæring, hadde ikke kjennskap til norsk språk da de kom til landet ved skolestart. Skolen anså det dermed som åpenbart at elevene hadde behov for særskilt språkopplæring. Kravet til kartlegging knytter seg imidlertid ikke bare til vurderingen av om eleven har behov for særskilt norskopplæring eller ikke, men også til det pedagogiske behovet for å kartlegge elevenes språklige ferdigheter som utgangspunkt for opplæringen. Selv om elevene ikke kan mye norsk ved oppstarten av den særskilte språkopplæringen, kan det være ord eller begreper de kjenner til som kan knyttes til opplæringen, og det kan også være forhold ved elevenes morsmålskompetanse det kan være viktig å kjenne til. Denne kartleggingen vil kunne gi informasjon om hvordan opplæringen best kan planlegges og gjennomføres, og nyansene rundt



dette får man sjelden tak i uten en mer systematisk og målrettet kartlegging av elevenes språkferdigheter. Kartlegging av elevens språkkompetanse er altså en nødvendig del av forarbeidene til et vedtak etter opplæringsloven § 2-8. Dette er også relatert til kravet om at forvaltningsorganet skal opplyse saken så godt som mulig før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17.

Når det gjelder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, tilbyr ikke Nesbyen barneskole dette. Det opplyses i tilsynet om at det tradisjonelt har vært vanskelig å få tak i relevant språkkompetanse, og at tilbudet på et tidspunkt falt bort. Statsforvalteren får videre opplyst i intervjuene at det er noe diskusjon om dette temaet i kommunen/i nettverket for skoleledere i Hallingdal, og at det på sikt kanskje er mulig å få til slik opplæring gjennom samarbeid i Hallingdalsregionen. Statsforvalteren er klar over utfordringen kommunene kan stå i når godkjent lærerkompetanse innenfor morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring skal skaffes. Dette er det også tatt høyde for i regelverket, jf. § 2-8 tredje ledd. Denne bestemmelsen gjør det mulig for kommuner som ikke klarer å skaffe den kompetansen som eleven trenger, å legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene. Det er altså slik at retten til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring må vurderes uavhengig av hvilken kompetanse kommunen ser for seg at den kan få tak i. Om kommunen ikke har eller kan skaffe til veie relevant undervisningskompetanse, må kommunen likevel vurdere om eleven har behov for, og dermed rett til, morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Først etter at denne vurderingen er gjort, kan kommunen finne ut hvordan elevenes behov best kan møtes.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har skolen påpekt at side 2 manglet i tidligere oversendt plan for skolens rutine og retningslinjer for særskilt språkopplæring. Denne inneholdt planen for 5.-7. trinn. Skolen oversendte sin reviderte plan (august 2022). I revidert plan ser vi at skolen har tydeliggjort hvilke kartleggingsprøver som skal tas og at underveisvurdering blir sikret. Det er ikke beskrevet aktiviteter eller tiltak som viser hvordan planen er iverksatt i kommunen/skolen. Etter Statsforvalterens vurdering er det ikke sannsynliggjort at den reviderte planen er implementert som gjeldende praksis.

Statsforvalterens konklusjoner

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder å ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes norskerferdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring.

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder å sikre at behovet for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring blir vurdert.

2.2 Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den vurderer behovet for særskilt språkopplæring

Når skolen vurderer om eleven skal ha særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, skal de ta hensyn hva som er best for barnet. Dette innebærer at de må høre eleven og ta hensyn til elevens synspunkt ut fra alder og modenhet, jf. barnekonvensjonen art. 3 og 12.



Skolen kan kun organisere opplæringen i for eksempel egne grupper, klasser eller skoler hvis det er til elevens beste.

Statsforvalterens observasjoner

Gjennom tilsynet har vi undersøkt hvordan barnets beste blir vurdert i saksbehandling knyttet til særskilt språkopplæring. Dokumentet «Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole» har informasjon om at det skal ligge en individuell vurdering til grunn for valg av hvilken læreplan elevene skal få undervisning etter. I oversendelsesbrevet fra kommunen presiseres det at rutinene for saksgang og innholdet i enkeltvedtakene må revideres, slik at barnets stemme kommer tydeligere frem. Dette er et arbeid som var i gang i kommunen.

Vi har i tilsynet fått oversendt et vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2020/2021. Her er det en rubrikk som kan hakes av hvis elevene har hatt anledning til å uttale seg, men denne rubrikken er ikke haket av i det vedtaket vi har undersøkt.

I RefLex er spørsmålet om skolen vurderer hva som er til barnets beste knyttet til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Kommunen tilbyr ikke morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, og svarer dermed nei på spørsmålet om barnets beste vurderes i denne forbindelsen. Skolen svarer imidlertid at de alltid lytter til barnets stemme.

Også gjennom intervjuene kommer det frem at skolen lytter til barnets stemme, men at dette ikke gjøres på en systematisk måte. Som nevnt tidligere i rapporten, fikk alle elever som skoleåret 2019/2020 hadde rett på særskilt språkopplæring videreført denne retten skoleåret 2020/2021. På grunn av at smittesituasjonen under koronapandemien gjorde det nødvendig med mye hjemmeundervisning, vurderte skolen det slik at elevene hadde behov for mer undervisning knyttet til særskilt norsk. Det kommer frem gjennom intervjuene at elevene i denne prosessen fikk uttale seg og si hva de tenkte og ønsket, men uten at dette ble dokumentert skriftlig.

Statsforvalterens vurderinger

Vi ser gjennom tilsynet at skolen har samtaler med elevene om hva de mener og ønsker i opplæringen, og at den enkelte lærer er opptatt av elevenes meninger. Det er likevel vår vurdering at barnets beste ikke er ivaretatt på en systematisk måte i arbeidet med særskilt språkopplæring ved skolen. Det finnes uformelle arenaer hvor elevene kan uttrykke sine synspunkter og ønsker overfor skolen, men det er vår vurdering at elevens stemme må høres mer eksplisitt for å sikre at elevene i realiteten får anledning til å uttale seg. Skolens vurdering av elevens beste på bakgrunn av hva eleven selv har uttrykt må også være en synlig del av skolens og kommunens vedtak. Vi viser her til at det alltid skal gjennomføres en konkret og skjønnsmessig vurdering av hva som er beste for barnet i saken. Elevens syn på saken er ett av flere momenter som inngår i en vurdering av hva som vi være til det beste for den konkrete eleven. Etter at det er tatt stilling til hva som er best for barnet, må Nesbyen barneskole avgjøre hvor stor vekt dette hensynet skal ha i saken. I begrunnelsen for vedtaket skal barnets beste-vurderingen og vektingen synliggjøres. Udir har en veileder om barnekonvensjonen i saksbehandlingen på sine nettsider.



Det at elevene ikke er kartlagt før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fattes, peker også i retning av at grunnlaget for å vurdere barnets beste ikke er godt nok ivaretatt ved skolen.

I brev fra Nesbyen kommune til Statsforvalteren i forbindelse med tilsynet, redegjør kommunen selv for at rutinene for vurdering av barnets beste må revideres, slik at vurderingene blir mer systematiske og synlige i saksgangen. Dette skal ha vært gjort i løpet av skoleåret, og vi vurderer det som positivt at kommunen selv har identifisert dette behovet.

Etter foreløpig tilsynsrapport har skolen oversendt revidert plan og retningslinjer. Her kommer det tydelig fram under punkt 1. *Elevens rettigheter*, både hvilke samtaler barnet kan ha mulighet til å uttale seg i, og hvem som har et ansvar for å gjennomføre samtaler med elever som har/kan ha behov for særskilt språkopplæring. Det kommer også frem at det er viktig at skolen må vekte de ulike hensyn opp mot hverandre. Det følger av planen at skolen skal vise og dokumentere innholdet i sin vurdering av barnets beste og forklare vektingen av de ulike hensynene i begrunnelsen for enkeltvedtaket. I skolens tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport er det opplyst at «Retningslinjer og rutiner for særskilt språkopplæring» vil bli gjennomgått med hele personalet når endelig rapport fra Statsforvalteren foreligger. Rutinene skal ellers gjennomgå minst en gang per år, minimum ved oppstart av nytt skoleår. Etter Statsforvalterens vurdering er ikke ny praksis mht. å gjennomføre barnets beste-vurdering i tråd med de nye retningslinjene praksis på nåværende tidspunkt.

Statsforvalterens konklusjoner

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder skolens vurdering av barnets beste, når den vurderer behovet for norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

3 Plikten til å fatte vedtak og innholdet i vedtaket

3.1 Krav til enkeltvedtakets innhold

Rektor skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring. For at eleven og foreldrene skal kunne kontrollere at eleven får den opplæringen eleven har rett på, stiller loven krav til innholdet i vedtaket, jf. oppl. § 2-8 og forvaltningsloven (fvl.) kap. V.

Vedtaket må inneholde informasjon om hvilken språkopplæring eleven skal ha, om det er særskilt norskopplæring, og om det i tillegg er nødvendig med morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Videre må vedtaket inneholde informasjon om hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, og om eleven skal ha avvik fra fag- og timefordelingen. Det må også inneholde informasjon om hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha, samt hvor og hvordan eleven skal få opplæringen.

Statsforvalterens observasjoner

I RefLex svarer skolen ja på spørsmålet om det fattes vedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring, og ja på spørsmålet om vedtakene inneholder opplysninger om hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha. Skolen svarer videre ja på spørsmålene om vedtakene inneholder opplysninger om antall timer særskilt språkopplæring, og hvordan opplæringen skal organiseres.



I tilsynet har Statsforvalteren mottatt vedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring ved skolen. Skolen har sendt inn vedtak for alle elevene vi har etterspurt, bortsett fra to. I oversendelsesbrevet fra kommunen har vi fått opplyst at i overgangen til nytt saksbehandlingssystem ble ikke disse to vedtakene skrevet ut fra det gamle systemet og arkivert i det nye på korrekt måte, og de er dermed ikke tilgjengelige.

Vedtakene vi har fått oversendt bygger på to forskjellige maler. Vedtakene som er fattet i 2020 inneholder rubrikker hvor det kan krysses av for «Særskilt norskopplæring», «Tospråklig fagopplæring» og «Morsmålsopplæring». I alle vedtakene vi har sett på i tilsynet er det krysset av kun i rubrikken som gir opplæring i særskilt norsk. Vedtakene som er fattet i 2020 inneholder ikke informasjon om hvordan opplæringen skal organiseres.

I vedtakene som er fattet etter ny mal i 2021 er det ikke rubrikker som skal krysses av, men under overskriften «Vedtak» er det ført opp hva slags type særskilt språkopplæring eleven skal ha. Alle vedtakene gir elevene her rett til særskilt norskopplæring. Under overskriften «Opplæringstilbudet» kommer det frem om elevene skal ha opplæring i egen gruppe, og hvor stor denne gruppen er.

Alle vedtakene inneholder felter hvor det er ført inn det antall timer til særskilt språkopplæring som eleven har blitt gitt rett til. I vedtakene er det også angitt om opplæringen skal gis etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, eller om det skal gis særskilt tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk.

Statsforvalterens vurderinger

Det er vår vurdering at vedtakene om særskilt språkopplæring som vi har undersøkt i tilsynet, inneholder informasjon om omfang og innhold av denne opplæringen. Vedtakene informerer om antall timer elevene skal ha i særskilt språkopplæring, og det er angitt hva slags særskilt språkopplæring den enkelte eleven skal ha. Siden kommunen ikke har et tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, gis alle elevene rett til særskilt norskopplæring.

Det er også vår vurdering at vedtakene inneholder opplysninger om hvilken læreplan i norsk som elevene skal følge. Her er noen av elevene gitt tilbud om opplæring med særskilt tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk, mens andre får opplæring etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

Etter at kommunen byttet system for saksbehandling, har de nye vedtakene fattet for skoleåret 2021/22 også med informasjon om hvordan opplæringen skal organiseres. I disse vedtakene kommer det frem at elevene skal ha særskilt norskopplæring i egen gruppe. Det er her også angitt hvor stor denne gruppen skal være.

Statsforvalterens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder å fatte enkeltvedtak som inneholder informasjon om omfang, innhold og organisering av den særskilte språkopplæringen.



3.2 Enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring

Når en elev har «tilstrekkelig dugleik i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen.», oppfyller eleven ikke lenger alle vilkårene for særskilt språkopplæring. Hvis eleven ikke lenger oppfyller vilkårene, må rektor fatte vedtak om opphør av den særskilte språkopplæringen. Hvis elevens rett til særskilt språkopplæring opphører samtidig som vedtaket opphører, må en ikke fatte vedtak om opphør.

For å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen, må skolen kartlegge elever som får særskilt språkopplæring underveis i opplæringen.

Statsforvalterens observasjoner

I RefLex svarer skolen ja på spørsmål om de fatter vedtak om opphør av særskilt språkopplæring. I dokumentet «Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole» kommer det frem at det skal fattes vedtak om opphør når kartlegging viser at behovet for særskilt norsk ikke lenger er til stede.

Det kommer videre frem i dokumentasjonen at vedtak om opphør av særskilt språkopplæring ikke har vært fattet ved skolen, fordi elevene alltid har fulgt undervisningen ut skoleåret. Kommunen opplyser at hvis en elev etter endt skoleår ikke lenger har behov for særskilt språkopplæring, vil ikke nytt vedtak fattes for neste skoleår.

I oversendelsesbrevet kommer det frem at dersom det i løpet av skoleåret viser seg at eleven sitt behov endres, og særskilt språkopplæring ikke lenger skal gis, vil skolen sende vedtak om opphør. Kommunen viser til sine rutiner på spesialundervisning hvor dette er innarbeidet.

Gjennom intervjuene kommer det i tillegg frem at skolen har hatt godt med ressurser, og dermed har kunnet tilby elevene mer enn det de i utgangspunktet har krav på. Det har dermed ikke vært nødvendig å fatte vedtak av opphør.

Statsforvalterens vurderinger

I dokumentasjonen vi har undersøkt i tilsynet har det ikke kommet frem eksempler på vedtak om opphør av særskilt språkopplæring. I redegjørelsen fra kommunen kommer det frem at skolen ikke har fattet vedtak om opphør, siden elevene alltid har fulgt opplæringen ut skoleåret.

Tidligere i denne rapporten konkluderte vi med at kartleggingen av elever med særskilt språkopplæring underveis i opplæringen ikke fyller kravene i regelverket. Ved at kartleggingen ikke avdekker elevenes utvikling på bakgrunn av den særskilte språkopplæringen, er det vår vurdering at skolen heller ikke har noen grunnlag å fatte enkeltvedtak om opphør av denne opplæringen.

Det er vårt inntrykk at skolen har ønsket å gi elevene med behov for særskilt språkopplæring mye ressurser for å støtte dem i sin opplæring. Likevel skal ikke eleven ha mer slik opplæring enn det som er nødvendig for å kunne følge ordinær opplæring.

Når elevene gjennom skoleåret har opparbeidet seg tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær undervisning, må det fattes et vedtak om opphør av særskilt språkopplæring.



Det er på denne bakgrunnen vår vurdering at skolen ikke har praksis for å avslutte særskilt språkopplæring for elever som har tilstrekkelig kompetanse til å følge ordinær opplæring.

Statsforvalterens konklusjon

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder å sikre at skolen fatter vedtak om opphør av særskilt språkopplæring så snart eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring.

3.3 Informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage og innsynsrett

Vedtaket må inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved en klage. Jf. forvaltningsloven (fvl.) § 27 tredje ledd. I underretningen skal klagers adgang til å gjøre seg kjent med sakens opplysninger også fremgå jf. fvl. § 27 tredje ledd jf. fvl. §§ 18 og 19.

Statsforvalterens observasjoner

I Reflex svarer skolen ja på spørsmålene om vedtakene inneholder informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans, og at klagen skal sendes skolen. Skolen svarer nei på spørsmålet om vedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

I vedtakene som er fattet etter opplæringsloven § 2-8 inneværende skoleår, er klagerett, klageinstans og fremgangsmåte ved klage angitt. Her opplyses det om at en klage må være skriftlig og sendes rektor ved skolen. Klagefristen er tre uker fra vedtaket er mottatt.

Klageretten kommer videre frem i dokumentet «Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole». Her informeres det også om at klagen skal være begrunnet, og at skolen om nødvendig kan bistå foresatte i utformingen av klagen.

Vedtaket inneholder imidlertid ikke informasjon om at den som får enkeltvedtaket har rett til å se sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

Ut fra den dokumentasjonen kommunen har sendt inn i tilsynet, er det vår vurdering at vedtakene inneholder opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Vedtakene inneholder ikke opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

Etter foreløpig rapport har skolen gitt tilbakemelding om at skolen har meldt videre til faggruppe for administrativ programvare skole i Hallingdal, som utarbeider og koordinerer felles maler i Visma Sikker Sak, at det er behov for ny enkeltvedtaksmal «Opphør av særskilt språkopplæring». I tillegg er det meldt inn behov for å tilføre «retten til å se sakens dokumenter». Skolen forteller videre at nye maler kvalitetssikres og vedtas regionalt av kommunalsjefene. Arbeidet med dette forventes å komme på plass før nyttår, skriver skolen. I mellomtiden, før nye maler foreligger, vil skolen selv fylle inn denne informasjonen med tekst hentet fra Udir sine standardmaler. Vi ser at skolen med dette legger til rette for å gjøre ting riktig inntil nye maler foreligger. På tilsynstidspunktet er denne forutsetning allikevel ikke implementert i gjeldende praksis og maler fra skolen.



Statsforvalterens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder kravet om at enkeltvedtakene skal opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

4 Skolens kartlegging av norskferdigheter underveis i opplæringen

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

Skolen må kartlegge norskferdighetene til eleven underveis i opplæringen. Kartleggingen skal avdekke om elevene har gode nok norskferdigheter til å følge den ordinære opplæringen, eller om de fortsatt trenger særskilt språkopplæring. Kartleggingen skal skje systematisk og kontinuerlig.

Statsforvalterens observasjoner

I kapittel 2 i denne rapporten er det beskrevet hvordan skolen kartlegger elevene før vedtak fattes. Dette kapitlet om kartlegging av norskferdighetene underveis i opplæringen må sees i sammenheng med kapittel 2.

I dokumentet «Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole» kommer det frem at kartlegging av elevene med særskilt norskopplæring skal gjøres kontinuerlig gjennom året og alltid avslutningsvis ved hvert skoleår. Det kommer videre frem at elevene med særskilt språkopplæring så langt det er mulig skal følge den kartleggingsplan og de vurderingskriterier som gjelder for alle elever. Verktøyene som skal brukes i kartleggingen for særskilt norskopplæring er «Kartleggingsprøver for flerspråklige elever» fra Trondheim kommune og kartleggingsverktøyet for grunnleggende norsk utarbeidet av Udir. Resultatene av kartleggingen meldes til rektor ved skoleårets slutt, og det gjøres en vurdering av hvordan skolen skal tilrettelegge videre opplæring for eleven.

Gjennom RefLex kommer det frem at resultatene av kartleggingene legges inn i Conexus Engage og elevens mappe, og skolen har ettersendt den siste kartleggingen som ble gjennomført ved skolen, våren 2019. Det er i denne oversikten 16 elever som er kartlagt. Alle har gjennomført en muntlig test, mens 11 også har gjennomført en skriftlig test. Neste kartlegging av elevene med særskilt språkopplæring var planlagt gjennomført rundt påsketider skoleåret 2021/22.

I dokumentasjonen kommer det videre frem at elevene med særskilt språkopplæring følger skolens ordinære kartleggingsplan. Vi har fått oversendt dokumentet «Plan for Kartlegging Nesbyen barneskole», som gjelder for 1. til 4. trinn. I dokumentet er prøver i fagene matematikk, norsk, kroppsøving, engelsk og IKT planlagt gjennomført på trinn og fordelt på høst og vår. Prøver i matematikk og norsk gjennomføres hvert av skoleårene planen omfatter, og de obligatoriske prøvene i norskfaget utgjøres av kartleggingsprøve for leseferdighet, ordkjedetest og setningsleseprøve.

Statsforvalterens vurderinger



Det er vår vurdering at språkkartlegging av elever med behov for særskilt språkopplæring krever tester som spesifikt gir informasjon om disse elevenes kompetanse. Skolens prøveplan for 1. til 4. trinn inneholder tester og prøver som er egnet til å avdekke språklige utfordringer blant elever med norsk som morsmål eller som er godt kjent med norsk som språk. For elever med mindre kjennskap til norsk vil det være nødvendig å gjennomføre egne tester som grunnlag for planlegging av undervisning og oppfølging av elevene.

Det er imidlertid i utgangspunktet ikke noe i veien for å benytte kartlegging som er utviklet for andre formål, til å kartlegge behovet for særskilt norskopplæring. Skolen må imidlertid vurdere om det som benyttes er egnet for å vurdere om eleven har tilstrekkelig norsksferdigheter til å følge ordinær opplæring.

Hvis skolens måte å kartlegge på ikke greier å fange opp om elevene kan ha behov for særskilt norskopplæring, vil ikke verktøyet kunne tilfredsstille kravene i loven. Kartleggingen må også være egnet til å avdekke om elevene eventuelt også har behov for tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

Siden det ikke har vært gjennomført kartlegging av kompetansen hos elever med særskilt språkopplæring siden våren 2019, har ikke skolen etter vår vurdering informasjon som er systematisk nok til å kunne vurdere om undervisningen treffer elevenes behov.

Etter foreløpig tilsynsrapport har skolen oversendt ny plan «Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen barneskole», revidert august 2022. I denne viser i vedlegg 1 *Årshjul for særskilt språkopplæring*, tydelig tidspunkt for når kartlegging skal gjennomføres, verktøyet som skal benyttes og hvem som har ansvaret for gjennomføringen. Under punkt 4. *Kartlegging*, kommer det fram at elevgruppen særskilt språkkartleggingen gjelder for, også så langt det er mulig, skal følge skolens kartleggingsplan og vurderingsrutiner i tillegg. Vedlegg 2 viser plan for kartlegging 1.-4. klasse og 5.-7. klasse, hvor det kommer tydelig fram tidspunkter for kartlegginger og hvilke kartlegginger som er valgfrie/obligatoriske. Når planen blir implementert som gjeldende praksis ved skolen, vil de ulike kartleggingene kunne gi et godt bilde av elevenes norskspråklige ferdigheter. Planen viser at skolen vil gjennomføre kartlegginger før det blir fattet enkeltvedtak samt gjennomføre underveiskartlegging. Videre vil skolen benytte relevant kartleggingsverktøy. Etter Statsforvalterens vurdering er imidlertid ikke den reviderte planen på nåværende tidspunkt implementert i skolens praksis, og lovkravet er ikke oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

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



5 Statsforvalterens reaksjoner

5.1 Pålegg om retting

Vi har i kapittel 2-4 konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder som tilsynet omfatter. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

- Krav om kartlegging av ferdigheter i norsk og vurdering av behov for særskilt språkopplæring

Kommunen må sikre at skolen kartlegger elevens norskerdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 tredje ledd.

Kommunen må videre sikre at elever med rett til norskopplæring også får vurdert sitt behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 første ledd.

- Krav til vurdering av hva som er til elevens beste ved vurdering av behovet for særskilt språkopplæring

Kommunen må sikre at skolen tar hensyn til elevens beste når den vurderer behovet for særskilt språkopplæring, jf. barnekonvensjonen art. 3 og 12.

- Krav til informasjon om innsynsrett

Kommunen må sikre at skolen opplyser om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

- Krav til enkeltvedtak om opphør

Kommunen må sikre at skolen fatter enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring så snart eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring, jf. opplæringsloven § 2-8.

- Krav til kartlegging av norskerdigheter underveis i opplæringen

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

5.2 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 **01.01.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.



6 Kommunen har rett til å klage

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

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 vedtakene 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.

7 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet i tilsynet:

- Tilbakemelding – dokumentasjon – tilsyn – særskilt språkopplæring – Nesbyen barneskole
- Informasjon om resultatet av kartleggingsprøver for flerspråklige elever, våren 2021
- Plan for kartlegging Nesbyen Barneskole
- Rutiner og retningslinjer for særskilt språkopplæring ved Nesbyen Barneskole
- Vedtak om særskilt språkopplæring for til sammen 14 elever
- Informasjon om testing av elever med særskilt språkopplæring våren 2019.

Intervjuer

Vi har gjennomført videointervjuer med to ansatte ved Nesbyen barneskole:

- Rektor
- En lærer med ansvar for særskilt språkopplæring



Oslo, 06.11.2022

Trond Haugerud
seniorrådgiver
tilsynsleder
(frem til 01.07.2022)

Trude-Silje Soltvedt
seniorrådgiver

Kjell-Olaf Richardsen
seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

