



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Særskilt språkopplæring

Lørenskog kommune – Åsen skole





Sammendrag

Vi har gjennomført tilsyn med Lørenskog kommune og Åsen skole. 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 Lørenskog kommune oppfyller kravene i regelverket.

Sammendrag av våre vurderinger og konklusjoner

Statsforvalteren har gjennomgått dokumentasjonen Lørenskog 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 samt en vurdering av egen praksis fra skolen. Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med ansatte.

Statsforvalteren er av den oppfatningen at Åsen skole har skriftlige rutiner som er egnet til å gi god støtte i arbeidet med særskilt språkopplæring. Vi ser også at skolen har ansatte med stort engasjement for elever som har behov for særskilt språkopplæring. Gjennom den daglige kontakten med elevene følger de ansatte opp elevenes læring og utvikling.

Gjennom dokumentasjonen har vi imidlertid også identifisert noen regelverksbrudd. Tilsynet har vist at kommunen ikke kartlegger for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, noe opplæringsloven krever. Vi har også sett at kommunens rutiner for kartlegging av elevenes ferdigheter i norsk ikke er tilstrekkelig tydelige og systematiske. Dette gjelder både for den kartleggingen som skal gjøres før vedtak fattes, og den kartleggingen som skal skje underveis i opplæringen. Vi fant også at kommunens rutinebeskrivelser ikke blir fulgt av alle i praksis. I tillegg har vi konkludert med at kommunen ikke godt nok har dokumentert hvordan barnets stemme kommer frem i saksbehandlingen, og hvordan hensynet til barnets beste er vurdert.

Kommunen har 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 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 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

Lørenskog kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport 24.08.2022 og har uttalt seg innen den forlengede fristen.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **15.02.2023**



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	5
1.1 Kort om Lørenskog 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	12
3.1 Krav til enkeltvedtakets innhold	12
3.2 Enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring	13
3.3 Informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage og innsynsrett	14
4 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 Lørenskog 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 Lørenskog kommune

Lørenskog kommune har ca. 42 000 innbyggere, hvorav 7800 er elever i grunnskolen. Fra 1. januar 2020 ble kommunen en del av Viken fylke.

Kommunen har åtte kommunale barneskoler og fire kommunale ungdomsskoler. Benterud skole, Finstad skole, Fjellhamar skole, Kurland skole, Luhr skole, Rasta skole, Solheim skole og Åsen skole har elever fra 1.-7. trinn, mens Fjellsrud skole, Hammer skole, Kjenn skole og Løkenåsen skole dekker 8.-10. trinn.

Høsten 2021 hadde Åsen skole 337 elever. Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) viser at 22 elever ved skolen mottok særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 skoleåret 2021/2022.

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 er 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 for 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.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Lørenskog kommune i brev av 19.01.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss.

I dette tilsynet har vi også benyttet Utdanningsdirektoratet (heretter Udir) sitt system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag, samt intervjuer med ansatte ved Åsen skole.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen vi har mottatt, samt videosamtaler med ansatte 15. og 18.03.2022.

Følgende dokumenter utgjør grunnlaget for tilsynet:

- redegjørelse fra skoleeier om kommunens praksis knyttet til kartlegging og gjennomføring av særskilt språkopplæring
- egenvurdering i RefLex utfylt av rektor ved Åsen skole
- maler og rutiner fra Åsen skole sendt som vedlegg i RefLex
- informasjon fra Lørenskog kommune inkludert rutiner i brev datert 18.02.2021
- etter henvendelse fra Statsforvalteren har Lørenskog kommune sent inn utfyllende dokumentasjon i brev av 05.11.2021
- referater fra intervjuer med ansatte 15.03.2022 og 18.3.2022

Vi ba om å få oversendt en oversikt over elever som mottok særskilt språkopplæring ved Åsen skole skoleåret 2021/2022. Vi valgte ut tolv elever fra denne listen; syv fra ordinær klasse og fem som gikk i mottaksklassen. I tillegg ba vi om å få tilsendt elevdokumentasjon for de fem siste elevene som gikk over til ordinær opplæring etter å ha mottatt særskilt språkopplæring. For disse elevene mottok vi følgende dokumenter:

- enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- forhåndsvarsel
- samtykkeskjema
- dokumentasjon på kartlegging av norskkunnskaper

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 24.08.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen uttalte seg innen fristen 16.09.2022. 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

Kommunen skriver i sin redegjørelse at de har rutiner for kartlegging av elevene ved ankomst og bosetting til kommunen. Gjennom denne kartleggingen skal skolen undersøke om eleven vil ha best utbytte av særskilt oppfølging i nærskolen eller i en introduksjonsklasse. Vi har også mottatt dokumentet «SKOLE – minoritetsspråklige elever – kartlegging». Her kommer det frem blant annet at elevene blir kartlagt via en mottakssamtale med to ansatte. Denne mottakssamtalen skal avholdes så raskt som mulig og skjer én gang for hver elev.

Det nevnte dokumentet inneholder også en beskrivelse av hvilke temaer som tas opp i mottakssamtalen. I denne samtalen kartlegger skolen blant annet elevenes språkbiografi. Ifølge rutinen skal «Del 1 av UDIRs kartleggingsmateriell» benyttes. Mottakssamtalen skal være med på å avdekke om det har vært bekymringer knyttet til elevens lese-/skriveutvikling på morsmålet, hvor lenge eleven har vært eksponert for norsk, om eleven tidligere har gått i skole og hvordan eleven eventuelt leser en kort tekst på morsmålet. Kommunen skal i mottakssamtalen også undersøke om eleven har lærevansker på morsmålet for å se om eleven i tillegg til særskilt norskundervisning trenger spesialundervisning grunnet lærevansker. Videre skriver kommunen i rutinen at kartlegging ved hjelp av Udir's kartleggingsverktøy for særskilt norsk er et minimum, og at skolene kan selv legge til andre kartlegginger lokalt.

I vedtaksmalen vi har mottatt fra kommunen er det en egen del som er dedikert til informasjon om kartleggingen som er blitt gjort. Av de vedtakene vi har mottatt fra kommunen for elever som tilhører ordinær klasse har fire elever blitt kartlagt ved hjelp av Udir sitt kartleggingsmateriell for grunnleggende norsk, to med Carlstens leseprøve og en med nasjonale prøver. En del av vedtakene vi har fått oversendt inneholder «Kartlegging» som overskrift. Her kommer det frem



hvilket verktøy eleven er kartlagt med. Vedtakene som ikke har med «Kartlegging» som overskrift inneholder overskriften «Vurdering». I disse vedtakene informeres det om at eleven trenger særskilt norskopplæring på grunn av kort tid i norsk skole.

Kommunen svarer nei i RefLex på spørsmål om de kontrollerer at lærerne vurderer om eleven i tillegg til særskilt norskopplæring har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Videre skriver kommunen at de har gått bort fra å tilby morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, da det er mange språkgrupper som er representert i kommunen. Mange ulike språk krever lærere i små stillinger på de ulike skolene og det har blitt for krevende å skaffe kvalifisert personale som var villig til å ta denne type stillinger. Kommunen redegjør i tilsynet for at det ble for vanskelig å sikre elevene morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring og samtidig sikre et samlet opplæringstilbud av god kvalitet.

Statsforvalterens vurderinger

Kommunen redegjør for at elever i mottakssamtalen skal kartlegges for flere forhold. Det er vår vurdering at kommunens rutiner er fyldige og inneholder mye god informasjon om hvordan kartleggingen for særskilt språkopplæring skal foregå. Kommunen sin rutine for kartlegging av minoritetsspråklige elever har informasjon om verktøy for kartleggingen, innhold i kartleggingen og hvem som har ansvar for kartleggingen. I rutinen er blant annet Aski-Raski, S-40 og Udirs kartleggingsmaterieell for særskilt norsk nevnt som verktøy. Kommunen har skrevet i rutinen at Udirs kartleggingsmateriale for særskilt norsk skal brukes som et minimum, men at kommunen kan bruke ytterligere materiale.

Eksemplene på kartlegging vi har mottatt i tilsynet, er imidlertid basert på Udirs ordinære og obligatoriske kartleggingsprøver på 1.-4. trinn, og ikke Udirs kartleggingsmaterieell for elever med behov for særskilt norsk. De ordinære kartleggingsprøvene er obligatoriske for alle elever, og fungerer godt for å identifisere norskspråklige elever som faller under bekymringsgrensen. Det er imidlertid vår vurdering at disse kartleggingsprøvene generelt er mindre egnet for å avdekke opplæringsbehovet for minoritetsspråklige elever. Skal disse prøvene benyttes til kartlegging av elevers behov for særskilt norsk, må skolen gjøre en konkret vurdering av prøvenes egnethet for formålet. Vi kommenterer dette også i kapittel 4 i denne rapporten, hvor vi vurderer kommunens praksis for å kartlegge elevene underveis i opplæringen.

Statsforvalteren forstår det slik at elevene som har blitt kartlagt med Carlstens leseprøve og nasjonale prøver, ikke har blitt kartlagt ved hjelp av Udirs kartleggingsmateriale for særskilt norsk. Carlstens leseprøve og nasjonale prøver måler elevene i henhold til en norm som er basert på norskspråklige elever og ikke tar hensyn til erfaring med andrespråket. Det er etter vår vurdering derfor behov for at skolen må argumentere mer konkret hva de mener måles og hvordan måleresultatet skal benyttes i den videre særskilte norskopplæringen. Skolen må gjøre en vurdering av prøvenes egnethet, og synliggjøre dette som bakgrunn for vedtaket.

I vedtakene vi har fått oversendt i tilsynet er det også lite informasjon om den kartleggingen som etter kommunens rutiner skal ha vært gjort. De vedtakene som inneholder overskriften «Kartlegging» gir informasjon kun om hvilket verktøy for kartlegging som har vært brukt, og sier ikke noe om resultatet av kartleggingen, eller skolens vurdering av denne. De vedtakene som inneholder overskriften «Vurdering» gir ingen informasjon om kartlegginger, eller hvordan



elevens språklige kompetanse er undersøkt. Det kan se ut til at denne siste kategorien vedtak er knyttet til nyankomne elever, som opplagt vil ha et behov for særskilt språkopplæring. Kravet til kartlegging gjelder imidlertid alle elever som trenger særskilt språkopplæring, også de elevene som har hatt kort botid i Norge. Dette fordi skolen skal få så god informasjon som mulig om elevenes opplæringsbehov, og kunne legge opp et tilbud som raskest mulig setter eleven i stand til å følge ordinær undervisning.

Vi har videre sett at skolen ikke tar stilling til om elevene har behov for morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring, da det er blitt for krevende å skaffe kvalifisert personale som kan sikre god kvalitet på opplæringen. Kommunen skriver at selv om de har valgt å ikke satse på morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring, kan skolene på eget initiativ komme til at elever trenger tospråklig undervisning og tilby dette, hvis de mener det er nødvendig. Dette avgjøres av hver enkelt rektor. Vi vil imidlertid bemerke at reglene i opplæringsloven § 2-8 ikke åpner for å se bort fra elevenes behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Statsforvalteren er kjent med at det kan være vanskelig å få tak i lærere med godkjent kompetanse innenfor morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring. Dette er det da også tatt høyde for i regelverket når det slås fast at kommunen så langt som mulig skal legge til rette for annen opplæring tilpasset elevens forutsetninger når morsmålsopplæring/tospråklig ikke kan gis av egnet personalet, jf. § 2-8 tredje ledd. Det er imidlertid slik at retten til morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring må *kartlegges* uavhengig av hvilken kompetanse kommunen ser for seg at den kan få tak i. Om kommunen ikke har eller kan skaffe tilveie 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 kartleggingen og vurderingen er gjort, kan kommunen finne ut hvordan elevenes behov best kan møtes.

Vår samlede vurdering er derfor at skolen ikke i tilstrekkelig grad kartlegger elevenes ferdigheter i norsk før vedtak.

Etter foreløpig rapport har kommunen kommentert at de vil gå gjennom og vurdere hvilke kartleggingsverktøy som blir brukt. I tillegg vil de utarbeide en veiledningstekst i vedtaksmalene, slik at kartleggingsresultater og skolens påfølgende vurdering av disse blir presisert i enkeltvedtaket. Kommunen har også opplyst at de forstår det dit hen at elever skal kartlegges og vurderes sett opp mot tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring, selv om dette ikke vil bli kvalitetsmessig pedagogisk forsvarlig. Slik kommunen forstår det skal dette gjøres for å avdekke hvordan elevens behov kan oppfylles, selv om kommunen ikke tilbyr denne formen for undervisning i kommunen. Det er også stilt spørsmål ved hvilken spesifikk kartlegging Statsforvalteren mener kommunen må bruke for å oppfylle vilkårene i dette punktet.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke det ovenfor nevnte tiltakene tilstrekkelig implementert i skolens praksis til at vi kan si at praksisen er endret. Vi opprettholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport.



Statsforvalterens konklusjoner

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder krav om å ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes norskferdigheter 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

I forbindelse med tilsynet har kommunen sendt inn dokumentet «SKOLE – minoritetsspråklige elever – Kartlegging». Dette dokumentet inneholder en oversikt over hvilke punkter som skal følges ved fastsettelse av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i innføringstilbud. Her kommer det frem at vedtakene må inneholde opplysninger om hvorfor innføringstilbudet er til det beste for eleven. At opplæringen skal være til det beste for elevene kommer frem også i kommunens rutiner for mottak av nyankomne elever, «SKOLE – Minoritetsspråklige elever – Mottak av nyankomne elever».

Egenvurderingsskjemaet i RefLex inneholder spørsmål om rektor kontrollerer at lærerne i vurderingen av behovet for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring vurderer hva som er til elevens beste. Siden kommunen ikke tilbyr morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring, svarer skole her at elevens beste er ivaretatt gjennom en styrkning av elevenes særskilte norskopplæring. Det kommer videre frem gjennom RefLex at kommunen ikke har gjort individuelle, men mer generelle vurderinger av elevenes beste.

I vedtakene Statsforvalteren har fått oversendt i tilsynet kommer det ikke frem hvordan barnets stemme er hørt eller hvordan barnets beste er vurdert. Dette kommer heller ikke frem gjennom forhåndsvarsel til vedtak eller annen dokumentasjon vi har sett i tilsynet.

Gjennom intervjuene har vi fått informasjon om at elever og foreldre får informasjon om fordeler og ulemper med innføringstilbudet, før vedtak om særskilt språkopplæring fattes. Skolen benytter tolk for å sikre at denne informasjonen blir riktig fremstilt. I intervjuene kommer det også frem at lærerne har mye kontakt med elevene gjennom opplæringen, og på den måten har god informasjon om hva elevene mener om den opplæringen de får.

Statsforvalterens vurderinger

I kommunens rutiner kommer det frem at skolene skal vurdere hva som er til barnets beste når vedtak om særskilt språkopplæring fattes. Det er vår vurdering at skolen gjennom den uformelle



kontakten med elevene gjennom opplæringen tilegner seg informasjon om hva som er elevenes synspunkter på forskjellige sider ved opplæringen, og at skolen på den måten er kjent med noen av elevenes synspunkter.

Gjennom kommunens rutine for kartlegging er det tydelig signalisert at det i vedtakene om særskilt språkopplæring må komme frem hvorfor innføringstilbud er det til beste for eleven. Vi ser videre at flere av vedtakene har med en formulering om at skolen «har kommet frem til at det beste for» eleven er det tilbudet som gis i vedtaket. Vi ser imidlertid ikke at den konkrete vurderingen av hvorfor dette er det beste for eleven kommer frem i vedtakene. Heller ikke øvrig dokumentasjon som vi har mottatt i tilsynet viser konkrete og individuelle vurderinger av hva som er til elevens beste. Gjennom RefLex svarer skolen at vurderinger av barnets beste er gjort på generelt, men ikke individuelt grunnlag.

Det er vår vurdering at skolen ikke har sannsynliggjort at barnets beste-vurderingene er tilstrekkelig konkrete i arbeidet med særskilt språkopplæring. Det kommer frem i intervjuene at elever og foreldre får informasjon om hva deltakelse i innføringstilbudet i praksis innebærer, også ved bruk av tolk om dette er nødvendig. Vi vurderer at skolen gir den informasjonen som er nødvendig for at innføringstilbudet skal kunne vurderes konkret av elever og foreldre. Etter vår vurdering må imidlertid skolen individuelt og konkret vurdere hva som er barnets beste både når det gjelder innføringstilbudet og tilbudet om særskilt språkopplæring i ordinær klasse. Etter at det er tatt stilling til hva som er barnets beste, må Åsen skole avgjøre hvor stor vekt dette hensynet skal ha i saken. Begrunnelsen for vedtaket skal også vise vektingen av hensynet til barnets beste opp mot andre relevante hensyn i saken.

Etter foreløpig tilsynsrapport har kommunen kommentert at de vil endre malen for vedtak og legge til en egen overskrift og en hjelpetekst, slik at det kommer tydelig frem «barnets beste vurdering». Kommunen formidler at det er mange som jobber med denne type vedtak, og som sannsynligvis ser det som åpenbart at særskilt språkopplæring er til elevens beste, slik at de derfor har ment at det ikke er nødvendig å presisere dette. Etter Statsforvalterens vurdering kan en overskrift og hjelpetekst sette ansatte i kommunen i bedre stand til å gjøre konkrete og individuelle vurderinger av hensynet til barnets beste i den enkelte saken. Vi mener imidlertid ikke at kommunen gjennomfører barnets beste-vurderinger på nåværende tidspunkt.

Statsforvalterens konklusjoner

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder kommunens plikt til å vurdere hva som er til elevens beste når kommunen vurderer behovet for norskopplæring, morsmålsopplæring eller 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. opplæringsloven § 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 egenvurderingen i RefLex svarer skolen at det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Ifølge egenvurderingen inneholder enkeltvedtakene opplysninger om hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha, antall timer med særskilt språkopplæring, samt opplysninger om organiseringen, herunder om opplæringen skal gis i eget innføringstilbud.

Av de enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring som er sendt inn i tilsynet, inneholder alle informasjon om antall timer. Her kommer det frem hvor mange timer eleven skal ha særskilt språkopplæring og hvor mange timer eleven til sammen har opplæring i norsk.

Vedtakene inneholder også informasjon om eleven skal få opplæringen i ordinær klasse eller i innføringstilbud. Alle vedtakene Statsforvalteren har mottatt i tilsynet gir elevene rett til opplæring i ordinær klasse. Videre inneholder vedtaket også informasjon om hvilken læreplan eleven skal følge, og hvilken skole som skal gi opplæringstilbudet.

Statsforvalterens vurderinger

Det er vår vurdering at enkeltvedtakene skolen fatter om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om omfanget av opplæringen. Omfanget angis i timer, og det kommer frem hvor stor andel av elevens samlede timer i norsk som skal gis som særskilt språkopplæring.

Det er videre vår vurdering at vedtakene inneholder informasjon om hva slags opplæring eleven skal få, ved at det angis om eleven skal få opplæringen i innføringstilbudet eller om den skal gis i ordinær klasse. I tillegg kommer det frem hvilken læreplan eleven skal få opplæring etter, og hvilken skole som skal gi tilbudet.

Det er vår vurdering at enkeltvedtakene skolen fatter fyller kravene på dette området.

Statsforvalterens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder at enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om omfanget av den særskilte språkopplæringen, og innholdet og organisering av opplæringen.

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

Dokumentet «SKOLE – minoritetsspråklige elever – Kartlegging» inneholder informasjon om prosedyre ved opphør av særskilt språkopplæring. Ved opphør av særskilt språkopplæring før vedtaksperioden er utløpt, skal foresatte eller elev varsles skriftlig. Her vil de få anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist på to uker.

Også dokumentet «SKOLE – Minoritetsspråklige elever – Overføring til nærscole» har informasjon om når elever skal tilbakeføres til sin nærscole. Her kommer det frem at elever i 1.-4. trinn som hovedregel skal overføres til nærskolen når deres språkkompetanse er på nivå 1 i Udirs kartleggingsverktøy for særskilt norsk, mens elever på 5.-7. trinn som hovedregel skal overføres til nærskolen når deres språkkompetanse er på nivå 2 i det samme kartleggingsverktøyet.

I RefLex svarer rektor bekreftende på spørsmål om skolen fatter vedtak ved opphør av særskilt språkopplæring. Gjennom intervjuene kommer det frem at skolen fatter vedtak for elever i innføringstilbudet som har kommet på et nivå som gjør at de kan tilbakeføres til ordinær klasse. Statsforvalteren har fått oversendt et slik vedtak. Her har eleven i utgangspunktet blitt tilkjent rett til plass på kommunens innføringstilbud, men kartlegging underveis i opplæringen viste at eleven hadde fått kompetanse tilsvarende nivå 2 etter Udirs kartleggingsverktøy. Eleven fikk dermed et nytt vedtak om rett til særskilt norskopplæring i ordinær klasse ved nærskolen. Vedtaket inneholder informasjon om hvor mange timer eleven skal ha i særskilt norskopplæring, og hvordan opplæringen skal organiseres ved nærskolen.

Gjennom intervjuene kommer det også frem at skolen ikke har hatt behov for å fatte vedtak om opphør for elever som har rett til særskilt språkopplæring i ordinær klasse ved nærskolen.

Statsforvalterens vurderinger

Åsen skole har oversendt eksempel på vedtak om endring av rett til særskilt språkopplæring. Vedtaket ble fattet etter at skolen hadde kartlagt eleven underveis i opplæringen, og hvor resultatet viste at eleven var på nivå 2 etter Udirs kartleggingsmateriell. Vedtaket inneholder informasjon om at særskilt språkopplæring i innføringstilbudet opphører, men at eleven får et tilbud om særskilt språkopplæring ved nærskolen.

Det er vår vurdering at skolen fatter nye vedtak når kartleggingene viser at det er behov for å endre rettighetene til opplæring.

Statsforvalterens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder skolens praksis på å fatte vedtak ved opphør av særskilt språkopplæring.



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 at enkeltvedtakene inneholder informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans, hvor klagen skal sendes og retten til å se sakens dokumenter.

I alle enkeltvedtakene vi har mottatt, er det gitt informasjon om klagerett, klagefrist, fremgangsmåte for klage og klageinstans. Dette fremkommer også av skolens mal for vedtak om særskilt språkopplæring skoleåret 2020-2021 som skolen har lagt ved besvarelsen i RefLex. Når det gjelder retten til å se sakens dokumenter, henvises det kun til regelverket om dette, både i malen og i vedtakene vi har sett på.

Statsforvalterens vurderinger

På bakgrunn av enkeltvedtakene og innsendt mal, finner Statsforvalteren at kommunen har en praksis som sikrer at foresatte mottar informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Kommunen henviser til regelverket om rett til innsyn i sakens dokumenter, i tråd med eksemplene på vedtaksmaler for særskilt språkopplæring på Udir.no.

Statsforvalterens konklusjon

Lovkravet er oppfylt når det gjelder kravet om at enkeltvedtakene skal opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Lovkravet er også oppfylt når det gjelder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

4 Kartlegging av norskferdigheter underveis i opplæringen

4.1 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.



Statsforvalterens observasjoner

Skolen svarer bekreftende i RefLex på spørsmål om det kontrolleres at lærerne underveis i opplæringen kartlegger norskferdighetene til elevene. I henhold til kommunens rutine, kartlegger Åsen skole elevene i mai. Dette ble ikke gjort i 2020 på grunn av covid-19-pandemien. Kartlegging av elevenes ferdigheter er en del av pedagogenes daglige arbeid for å tilpasse undervisningen til elevenes behov, læring og utvikling. Siden Åsen skole er en skole med høy mobilitet kommer en del av elevene i løpet av skoleåret, og mottak av nye elever følges opp av avdelingsleder på trinnmøter en gang i måneden. Behovet for særskilt språkopplæring kartlegges da i denne gruppen ved oppstart på Åsen skole. Videre skriver rektor i RefLex at elevene i kommunens innføringsklasse kartlegges ved ankomst og jevnlig i løpet av den tiden de går på Åsen skole. Skolen bruker Udir sitt kartleggingsverktøy for grunnleggende norsk. Undervisningen foregår i to grupper, nivåtilpasset for best mulig å møte elevenes behov. Elevene i innføringsklassen overføres til nærskole når de har et språklig grunnlag til å gå i ordinær klasse med særskilt norskopplæring.

Når det gjelder overføring til nærskole, har kommunen en rutine for dette. Dokumentet «SKOLE – Minoritetsspråklige elever – Overføring til nærskole» inneholder informasjon om at elevene skal kartlegges minimum to ganger i semestret, og at kartleggingen skal avdekke om eleven har tilstrekkelig kompetanse i norsk for overføring til nærskole. Det er lærer i innføringstilbudet som har ansvar for kartleggingen. Informasjonen om at elever skal kartlegges to ganger i semestret kommer også frem i dokumentet «SKOLE – minoritetsspråklige elever – kartlegging». Her står det i punkt 6 at «Eleven skal kartlegges to ganger i semesteret med tanke på overføring til ordinær klasse. Eleven skal være i det opplæringstilbudet hvor eleven lærer mest». I RefLex skriver kommunen at de jevnlig kartlegger i løpet av tiden elevene går på Åsen skole. Kartleggingen er nivåtilpasset for å møte elevenes behov.

I tilsynet har Statsforvalteren valgt ut tilfeldige elever for kontroll, og vi har mottatt dokumentasjon om kartlegging for to av disse elevene. I disse sakene blir kartleggingsprøver fra Udir benyttet. Dette er de ordinære kartleggingsprøvene som er obligatoriske for alle elevene. Dokumentene viser at de to elevene har blitt kartlagt under kategoriene «Å lese ord, «Å stave» ord og «Å lese er å forstå del 1+2». Her har de to elevene mottatt en poengskår som skal indikere hvilket nivå de ligger på. På siste siden av kartleggingsdokumentasjonen er det et observeringsskjema, men dette er ikke utfylt for disse elevene.

Gjennom intervjuene kommer det frem at rutine for kartlegging underveis i opplæringen i praksis blir justert noe for å få dette til å falle naturlig inn i undervisningen. Det blir også redegjort for at kartlegging underveis gjøres fortløpende i skolehverdagen. Her benytter skolen SOL-kartlegging, Aski-Raski, Ord som gror og Udirs språkkartlegging. Også nasjonale prøver og kartlegginger brukes for å få en oversikt over elevenes utvikling.

I intervjuene kommer det også frem at Udirs kartleggingsverktøy for særskilt norsk i hovedsak skal brukes en gang i året, men at skolen ikke har kommet i gang med dette verktøyet til kartleggingene enda.



Statsforvalterens vurderinger

Det er vår vurdering at skolen følger med på elevenes utbytte underveis i opplæringen, når det gjelder elever som har behov for særskilt norsk. Dette gjøres gjennom den kontinuerlige kontakten mellom elev og lærer, og den informasjonen læreren får gjennom de kartleggingene som gjennomføres.

Imidlertid er det vår vurdering at den kartleggingen som gjøres underveis i opplæringen i for stor grad baserer seg på den formen for underveisvurdering som alle elever har rett på etter kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven. Denne type underveisvurdering vil kunne si noe om læringsutbyttet til elever som fungerer godt i norsk språk, men for elever med behov for særskilt språkopplæring vil det være nødvendig å få mer spesifikk informasjon om utviklingen. Dette for å få tilstrekkelig informasjon til å vurdere elevenes læringsutbytte, og bidra til at elevene så fort de har kompetanse til det kan følge ordinær opplæring uten særskilt språkopplæring.

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 norskferdigheter 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 tilfredstille kravene i loven. Kartleggingen må også være egnet til å avdekke om elevene eventuelt også har behov for tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

På bakgrunn av dette har vi kommet til at skolen ikke har en innarbeidet fremgangsmåte som er tydelig og klar når det gjelder å kartlegge alle elevenes norskferdigheter underveis slik kravet i opplæringsloven § 2-8 er, selv om vi finner det sannsynliggjort at skolen faktisk kartlegger noen av elevene.

Etter foreløpig tilsynsrapport har kommunen kommentert at de ser sammenhengen mellom Statsforvalterens vurdering på dette punktet og de kommentarene som Statsforvalteren ga i knyttet til konkretisering av kartleggingsmaterialet som benyttes av skolen. Kommunen tolker Statsforvalterens varslede brudd som at kommunen må gjøre en bedre og mer konkret vurdering av sine kartleggingsverktøy for å få rettet opp i disse bruddene. Kommunen skriver: *«vi må slik vi forstår tilbakemeldingen, ta standpunkt til om kartleggingsverktøyene gir oss den informasjonen vi trenger for å vurdere utviklingen til elevene, og om de har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær undervisning.»* Når kommunen har foretatt en slik gjennomgang og vurdering av sine kartleggingsverktøy og satt de aktuelle verktøy inn i kartleggingsplanen, og denne blir implementert som gjeldende praksis ved skolen, vil de ulike kartleggingene kunne gi et godt bilde av elevenes norskspråklige ferdigheter. Planene viser at skolen vil gjennomføre kartlegginger før det blir fattet enkeltvedtak samt gjennomføre underveiskartlegging. Videre vil skolen benytte relevant kartleggingsverktøy etter en nøye vurdering av hva som egner seg. Etter Statsforvalterens vurdering er imidlertid ikke dette implementert i skolens praksis på nåværende tidspunkt, 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 og 4 konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder som tilsynet omfatter. Vi fatter 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 kartlegging av norskerdigheter underveis i opplæringen

Kommune 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 **15.02.2023**. 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

Skriftlig dokumentasjon

- Kommunale rutiner for saksbehandling knyttet til særskilt språkopplæring:
 - SKOLE – minoritetsspråklige elever – Kartlegging
 - SKOLE – Minoritetsspråklige elever – Overføring til nærscole
 - SKOLE – Minoritetsspråklige elever – Mottak av nyankomne elever
- Elevdokumentasjon for 14 elever med rett til særskilt språkopplæring
- Kommunens redegjørelse i forbindelse med oversending av dokumentasjon
- Kommunens svar på skriftlige spørsmål sendt kommunen underveis i tilsynet
- Skolens egenvurdering av sin praksis knyttet til særskilt språkopplæring, gjennomført i Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | fmovpost@Statsforvalteren.no | www.Statsforvalteren.no/ov

Intervjuer

- Intervju med rektor ved Åsen skole
- Intervjue med to lærere med ansvar for særskilt språkopplæring ved Åsen skole

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 05.12.2022

Trond Haugerud
seniorrådgiver
tilsynsleder
(frem til 01.07.2022)

Trude-Silje Soltvedt
seniorrådgiver

Kjell-Olaf Richardsen
seniorrådgiver
(fra 01.09.2022)

