



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGEN**

TILSYN MED HAUGESUND KOMMUNE

TIDSPUNKT: Våren 2009 Vår ref: 09/882

**KOMMUNENS
ADRESSE:** Haugesund kommune, postboks 2160, 5504 Haugesund

KOMMUNENR: 1106

TILSYNSGRUPPE: Lars Wetteland og Jorunn H. Barka

**KONTAKTPERSON
I KOMMUNEN:** Skolefaglig rådgiver Torild Færaas

Hjemmel for tilsynet:

Opplæringsloven § 14-1, andre og tredje ledd og delegasjonsbrev datert 13.09.07 fra Utdanningsdirektoratet.

Tema for tilsynet:

Tema for dette brevtilsynet er hvordan kommunene følger reglene i § 2-8 i opplæringsloven om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter og om kommunen har et forsvarlig system for å vurdere og å følge opp dette i praksis, jf. opplæringsloven § 13-10, 2. ledd. Når kommunen tar stilling til elevens rett til særskilt språkopplæring er dette et enkeltvedtak. Fylkesmannen undersøker om det blir fattet enkeltvedtak og om disse er i tråd med relevant regelverk, jf. opplæringsloven og forvaltningsloven med forskrifter

Sammendrag av resultatet:

Avvik 1:

Haugesund kommune har ikke et forsvarlig system for å ivareta minoritetsspråklige elevers rettigheter og tilfredsstillende ikke kravene til forsvarlig saksbehandling i forhold til disse elevene.

Stavanger, 19.06.09

Jorunn H. Barka
tilsynsleder/rådgiver

Lars Wetteland
rådgiver

Innhold

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknader
5. Gjennomføring
6. Tidsfrist

Vedlegg:

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter brevtilsyn med Haugesund kommune våren 2009.

Tilsynet fokuserer på om kommunen oppfyller visse lovkrav innenfor oppgitte emner, se ”Tema for tilsynet”, og rapporten viser avvik og merknader som ble funnet under tilsynet. Rapporten gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som skoleeier.

Formålet med tilsynet er å vurdere om Haugesund kommune følger reglene når det gjelder elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk og deres rett til å få særskilt norskopplæring og ved behov rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Som en del av tilsynet har vi også undersøkt eventuelle skriftlige rutiner på området. Ved eventuelle avvik på § 2-8 er det dermed også gjort vurderinger knyttet til § 13-10, 2. ledd i opplæringsloven. Vi har ikke foretatt en total gjennomgang av kommunens system knyttet til opplæringsloven § 13-10, 2. ledd, kun det som knytter seg til det skriftlige tilsendte materialet.

Tilsynet ble gjennomført som et brevtilsyn, ved granskning av innsendte dokumenter. Fylkesmannen ba Haugesund kommune sende over følgende dokumentasjon:

1. *Kommunens omtale av arbeidet med, og rutiner knyttet til den særskilte språkopplæringen for elever fra språklige minoriteter (rutiner for kartlegging og vurdering, organisering av opplæringen, enkeltvedtak med mer).*
2. *Enkeltvedtak fra de skolene i kommunen som har minoritetsspråklige elever. Hvis det ikke er gjort enkeltvedtak innenfor alle kategoriene, ønsket vi å få tilsendt det kommunen hadde:*
 - a. *2 enkeltvedtak om særskilt norsk*
 - b. *2 enkeltvedtak om morsmål*
 - c. *2 enkeltvedtak om tospråklig fagopplæring.*

Tilsynet fokuserte på kommunens oppfyllelse av krav på områdene nevnt ovenfor. Eventuelle funn ved tilsynet er formulert som avvik og/eller merknader.

- **AVVIK** blir definert som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.
- **MERKNAD** gjelder forhold som ikke blir omfattet av definisjonen for avvik, men som Fylkesmannen mener det er nødvendig å påpeke slik at kommunen kan utbedre forholdene.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven)
- Forskrift til opplæringsloven
- Korrespondanse mellom kommunen og Fylkesmannen
- Dokumentasjon fra kommunen (vedlegg)

3. Avvik

Avvik 1:

Haugesund kommune tilfredsstillte ikke kravene til forsvarlig saksbehandling i forhold til elever som kan ha rett til særskilt språkopplæring og har ikke et forsvarlig system for å ivareta minoritetsspråklige elevers rettigheter.

Avvik fra:

Opplæringsloven §§ 13-10 andre ledd og 2-8, jf. reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Lovkommentar:

Opplæringsloven § 13-10 Ansvarsomfang (andre ledd)

”Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.”

Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt og at skoleeier innhenter opplysninger og dokumentasjon fra skolene om arbeidet med elever fra språklige minoriteter. Tilsynet legger til grunn at følgende elementer må inngå i et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket blir oppfylt :

- Kommunen må sørge for å ha rutiner for innhenting og analysering av data fra virksomheten og for vurdering av disse opp mot lovkrav.
- Systemet må være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lovverket, og sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig.

- Når myndighet til å fatte enkeltvedtak delegeres nedover til rektorene må det forutsettes at nødvendig opplæring gis til den som får delegert myndighet.
- Kommunen må sørge for tilstrekkelig kompetanse i alle relevante ledd av virksomheten for å kunne vurdere data og situasjoner opp mot lovkravene.
- Kommunen må ha rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.

Elever fra språklige minoriteter har etter § 2-8 i opplæringsloven rett til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring:

”Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved. Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.”

Når kommunen tar stilling til elevens rettigheter etter opplæringsloven § 2-8, er dette et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike enkeltvedtak kan påklages til Fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2. Det betyr blant annet at kommunen må sørge for at det blir fattet skriftlige enkeltvedtak om rett til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Før det fattes vedtak

Forutsetningen for at elevene skal få oppfylt retten til språkopplæring i tråd med lovens intensjon, det vil si som en overgangsordning fram til elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen, er at kommunen gjennomfører en reell kartlegging av norskferdighetene til elevene. Bare på den måten vil elevene være sikret at de faktisk får opplæring som samsvarer med ferdigheter og behov.

Det kreves ikke sakkyndig vurdering, men skolen må gjøre en kartlegging av den språklige ferdigheten eleven har i norsk, og en vurdering av hva slags språkopplæring som vil være mest egnet for eleven, jf. forvaltningsloven § 17 og Ot.prp. nr.55 (2003-2004). Manglende kartlegging vil innebære en feil ved saksbehandlingen.

Foresatte skal gis anledning til å uttale seg før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 16.

Innholdet i vedtaket må utformes presist. Det må gå fram hva slags undervisning som innvilges, og omfanget. Helst bør man si noe om organiseringen av undervisningen. Alle enkeltvedtak skal begrunnes individuelt, jf. forvaltningsloven § 24. Det skal begrunnes hvorfor særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring gis, eventuelt ikke gis. Begrunnelsen må knyttes til den kartleggingen og utredningen som er gjort i forkant av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 25. Foresatte skal underrettes om vedtaket, og her skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

Avviket bygger på følgende observasjoner

Haugesund kommune har oversendt mye og grundig dokumentasjon. Denne viser at mange elementer av et forsvarlig system er på plass i Haugesund kommune, men det er noen mangler som fører til at kommunen ikke oppfyller alle krav som er fastsatt på området.

Ingen av elevene på mottaksskolen som ligger under Breidablikk læringscenter, har enkeltvedtak. Selv om disse elevene får et omfattende og godt tilbud og de får hele sitt undervisningstilbud tilrettelagt i forhold til norsk, morsmålsundervisning eller tospråklig fagopplæring, skal det likevel fattes enkeltvedtak for hver elev. Ifølge § 13-10 andre ledd i opplæringsloven er det Haugesund kommunes ansvar å se til at regelverket følges opp. Det har ikke blitt gjort i forhold til disse elevene som går på mottaksskolen, og som har rettigheter etter opplæringsloven § 2-8.

Videre er det tre skoler i Haugesund som ikke har sendt ut enkeltvedtak våren 2008. Elevene det gjelder har fått opplæringen de har rett på, men de formelle vedtakene mangler. Det er kommunens ansvar å føre kontroll med at enkeltvedtak blir fattet og sendt ut til de elevene det gjelder.

Kommunen har utarbeidet en felles mal til bruk på den enkelte skole for vedtak knyttet til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Gjennomgangen av enkeltvedtakene som Fylkesmannen har fått tilsendt, viser at mange av lovens krav er ivaretatt. Kommunen skriver at skolene foretar en kartlegging som danner bakgrunn for enkeltvedtak og videre at forberedelser til vedtak blir gjort sammen med foreldrene. I vedtakene vises det til klageadgang og klagefrist (klageinstans bør rettes fra Statens utdanningskontor i Rogaland til Fylkesmannen i Rogaland). Vedtakene fattes individuelt, og det opplyses om antall årstimer elevene tilbys i morsmålsopplæring eller i særskilt norsk. Det som er en gjennomgående mangel i alle vedtakene Fylkesmannen har fått tilsendt er at det ikke finnes individuelle begrunnelser for elevene som blir tildelt timer til særskilt språkopplæring. Det er ingen begrunnelser knyttet til kartlegging av behov. Selv om vedtakene for skolene er presist utformet med hensyn til hva slags opplæring som gis, er vedtakene imidlertid ikke begrunnet etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det er i vedtaket ingen forbindelse mellom den kartlegging og utredning av eleven som er gjort i forkant, og den opplæring som er valgt. Begrunnelsene er standardiserte og like for alle elevene som har fått enkeltvedtak.

4. Merknader

Det ble ikke gitt merknader.

5. Gjennomføring

Tilsynet omfattet følgende aktiviteter:

Varsel om brevtilsyn ble sendt ut:	21.01.09
Svarfrist for kommunen:	02.03.09
Saksbehandling hos Fylkesmannen:	mars-juni 2009

Vedlegg : Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Materiale tilsendt fra Haugesund kommune:

1. Redegjørelse for rutiner i Haugesund kommune mht elever som har rettigheter etter § 2-8 i opplæringsloven.
2. Oversikt over søknadsskjema, rapportskjema, tidsfrister, etc.
3. Totalpakken (informasjonsskriv, ITP-plan, ITP-plan morsmål/tospråklig fagopplæring).
4. Mal på elevjournal fra Breidablikk læringscenter, avd. mottaksskolen
5. Enkeltvedtak fra alle skolene som har § 2-8 elever og ITP-planer for disse elevene både i særkilt norskopplæring og morsmål/tospråklig fagopplæring. Totalt 18 enkeltvedtak.