

Gjesdal kommune  
Rettedalen 7  
4330 ÅLGÅRD

# Endelig tilsynsrapport

## **Minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring**

Gjesdal kommune  
Ålgård skole – Gjesdal ungdomsskole

## **1. Tema for tilsynet**

Tema for tilsynet er minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring jf. opplæringslovens § 2-8, og kommunens plikt til å ha et forsvarlig system for å sikre at denne retten blir oppfylt, jf. opplæringslovens § 13-10 andre ledd.

Det overordnede målet med tilsynet er å bidra til at minoritetsspråklige elever i grunnskolen får oppfylt sin rett til særskilt språkopplæring. Dette er en individuell rettighet, og gjennom kontroll med skoleeiers og skolens overholdelse av lovkravene i denne forbindelse, skal eventuelle lovstridige forhold avdekkes, og gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettes opp.

Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skolen og kommunen. Rapporten omhandler bare resultat fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt.

## **2. Om gjennomføringen av tilsynet**

Etter opplæringsloven, lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, § 14-1 andre ledd, har departementet hjemmel til å føre tilsyn med offentlige skoler. Denne myndigheten er delegert til Fylkesmannen. Tilsynsmyndigheten skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet er utført ved å innhente og vurdere dokumentasjon og muntlige opplysninger.

Framdriften i tilsynet har vært følgende:

22.09.11 - varsel om tilsyn med pålegg om innsending av dokumentasjon  
21.11.11 - mottak av dokumentasjon  
25.11.10 - formøte + gjennomføring av 1 intervju  
29.11.11 - gjennomføring av intervjuer  
13.12.11 - sluttmøte/utsendelse av foreløpig rapport og varsel om pålegg  
16.01.12 – Innsending av svar med dokumentasjon fra Gjesdal kommune  
10.05.12 - utsendelse av endelig rapport med pålegg om retting sendes til Gjesdal kommune

Følgende personer er intervjuet:

Skolesjef Jone Haarr

Skolefaglig rådgiver Hilde Siira

Rektor Trond Niemi

Lærer Sigrid Ueland

Rektor Berit Grødem Johnson

Lærer Lene Simmerøy

### 3. Hva er kontrollert i tilsynet

#### a) Tema 1:

#### Opplæringslovens § 2-8, jf. forvaltningslovens §§ 24-25 og forskrift til opplæringslovens § 1-1 bokstav e

##### Rettslige krav:

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

*”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.*

*Kommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.”*

Elever som fyller vilkårene har rett til alle tre typer opplæring, så sant det er egnet undervisningspersonale i kommunen. Kommunen må derfor tilby alle tre typer opplæring som er nevnt i regelen, så langt egnet undervisningspersonale kan skaffes.

Formålet med både særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er å lære eleven å bruke norsk som redskapsspråk så raskt som mulig. Når eleven har nok kunnskap i norsk til å følge den vanlige opplæringen, opphører også retten etter denne regelen. Særskilt opplæring i norsk skal være det fremste virkemiddelet for at minoritetsspråklige elever skal tilegne seg god nok kompetanse i norsk for å få optimalt utbytte av skolegangen, og dermed god integrering i det norske samfunnet. Særskilt norskopplæring er det første tiltaket som skal settes inn. Dersom det er nødvendig, har eleven i tillegg rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Elever skal derfor aldri gis morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring som et første (og eneste) tilbud.

Morsmålsopplæringen kommer i tillegg til den vanlige opplæringen, og kan legges til en annen skole enn den skolen eleven til vanlig går på.

##### *Forvaltningsloven*

Når kommunen tar stilling til elevens rettigheter etter opplæringslovens § 2-8, er dette et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2, og forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike enkeltvedtak kan påklages til Fylkesmannen, jf. opplæringslovens § 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 blir fattet vedtak:*

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

Det kreves ikke sakkyndig vurdering, men skolen må gjøre en kartlegging av den språklige kompetansen eleven har i norsk, og en vurdering av hva slags språkopplæring som vil være mest egnet for eleven, jf. fjerde ledd i opplæringslovens § 2-8 og forvaltningslovens § 17. Manglende kartlegging vil være en feil ved saksbehandlingen.

Foresatte skal gis anledning til å uttale seg før vedtak blir fattet, jf. forvaltningslovens § 16.

*Krav til vedtaket:*

Innholdet i vedtaket må utformes presist. Det må gå fram hva slags opplæring som blir innvilget, og hvilket omfang opplæringen skal ha. Vedtaket må også si noe om organiseringen av opplæringen, og det må også gå fram hvilken læreplan som skal benyttes.

Alle enkeltvedtak skal begrunnes individuelt, jf. forvaltningslovens § 24. Det skal gis begrunnelse for 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. forvaltningslovens § 25. Begrunnelsen skal være så presis at det er mulig å etterprøve om vedtaket er riktig.

Foresatte skal ha melding om vedtaket, og her skal det gis opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage.

## **Dokumentasjon og vurdering:**

Gjesdal kommune har opprettet en språkstasjon for barneskolene på Ålgård skole, og en på Gjesdal ungdomsskole. Minoritetsspråklige elever får den særskilte språkopplæringen på språkstasjonen, men de har likevel tilhørighet til sin ordinære klasse. Hver språkstasjon er administrativt underlagt rektor på hver av de to skolene.

Fylkesmannen har bedt om alle kommunens vedtak om særskilt språkopplæring for skoleåret 2011/12. Vi har mottatt 34 vedtak om særskilt norskopplæring.

På intervju tidspunktet i november 2011 er det ikke fattet vedtak om morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring for inneværende år. Kartleggingene, vedtakene og intervjuer viser at flere av elevene vil ha rett til slik opplæring. Kommunen har tidligere gjort forsøk på å skaffe morsmåls lærere uten å lykkes. Skolen har imidlertid flere ansatte på språkstasjonen som de har valgt å kalle morsmålsassistent eller språkhjelper, og disse er med i opplæringen av minoritetsspråklige elever. Minoritetsspråklige elever får med andre ord en språkopplæring som ofte går utover det som følger av deres vedtak. Foresatte kommer dermed ikke i posisjon til å klage på denne delen av tilbudet. Intervju viser også at denne delen av tilbudet blir brukt

ganske ”fleksibelt”, det vil si opplæringen kan variere ganske mye over tid, blant annet avhengig av tilgangen på språkhjelper/morsmålsassistenter og det kortsiktige behovet til elevene. Kommunen må sørge for at dette tilbudet også inkluderes i vedtaket, enten ved at det fattes vedtak om tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring, eller at det fattes vedtak om et tilpasset undervisningsopplegg etter opplæringslovens § 2-8 tredje ledd.

Etter varsel om pålegg har kommunen gjort noen endringer som går fram av kommunens innsendte dokumentasjon av 16.01.12, blant annet er det utarbeidet en ny mal for vedtak om særskilt språkopplæring. Under rubrikkene for vedtak er det nå innarbeidet en egen rubrikk for tildeling av morsmålsassistent. Malen for vedtak inneholder dermed 4 underkategorier av særskilt språkopplæring, og disse er: morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring, opplæring etter ordinær plan i norsk og tilgang på morsmålsassistent. I tillegg inneholder malen rubrikker for utfyllende opplysninger om omfang, innhold og organisering av tilbudet.

Fylkesmannen mener imidlertid at inndelingen av den særskilte språkopplæringen i de 4 nevnte kategoriene i malen ikke er i samsvar med § 2-8. I følge § 2-8 skal det innvilges særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring, morsmålsopplæring og/eller annen opplæring tilpasset elevens forutsetninger (dersom det ikke kan skaffes egnet undervisningspersonale til morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring). I kommunens mal mangler det kategori for særskilt norskopplæring og opplæring tilpasset elevens forutsetninger jf. tredje ledd, dersom det ikke kan skaffes egnet undervisningspersonale til morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Fylkesmannen mener derfor at kommunens mal for vedtak må endres i samsvar med det som er sagt ovenfor. Kommunen må også sende inn noen eksempler på vedtak som er fattet i tråd med loven på dette punkt.

Innsendt dokumentasjon og intervju viser videre at begge skolene kartlegger elevene jevnlig med relevant kartleggingsverktøy. Skolene har kompetanse i bruk av dette, selv om begge skolene ønsker seg mer kompetanse på feltet.

Det fattes vedtak om valg av læreplan for eleven.

Alle innsendte vedtak er begrunnet individuelt. Begrunnelsene viser likevel at de ofte ikke knyttes nært nok til kartleggingen, og i noen tilfeller inneholder irrelevante momenter. I enkelte tilfeller er det ikke sammenheng mellom begrunnelse og det omfang som tildeles i vedtaket. Begrunnelser må gjengi hovedtrekkene i resultatet fra kartleggingene, og vise til de hovedhensyn som er vektlagt i tildelingen. Manglende begrunnelse er et brudd på forvaltningslovens §§ 24-25. I kommunens nye mal for vedtak etter § 2-8 er det innarbeidet en rubrikk for utfyllende kommentarer til tildelt ressurs, kartlegging og andre kommentarer. Kommunen har også hatt møte med alle ansatte på Gjesdal språkstasjon og ledelsen ved begge skoler. Her ble resultatet fra tilsynet formidlet, og det ble innskjerpet at begrunnelsen i vedtakene må inneholde en nærmere sammenheng mellom kartlegging/behov og tildelt ressurs.

Fylkesmannen mener likevel at det fortsatt ikke er dokumentert at skolene i praksis fatter vedtak som er i samsvar med forvaltningslovens §§ 24-25, jf. det som er sagt ovenfor. Kommunen må derfor sende inn eksempler på vedtak som er fattet etter tilsynet, for at det skal kunne kontrolleres at skolene legger vekt på riktige hensyn i sine begrunnelser.

Intervju viser at flere nyankomne elever begynner ett klassetrinn lavere enn deres alder tilsier. Det følger av opplæringslovens § 2-1 tredje ledd at eleven skal starte på eget klassetrinn. Samme regler gjelder for minoritetsspråklige som for andre elever. Kommunens innsendte

dokumentasjon av 16.01.12 viser at rutinene nå er endret, slik at ”eleven skal plasseres på det klassetrinn som alderen tilsier. I særskilte tilfeller kan lavere klassetrinn vurderes i samråd med foresatte og sakkyndig instans”. Rutinen er dermed i samsvar med gjeldende regler.

**Fylkesmannens konklusjon:**

1. Det er ikke dokumentert at vedtakene om særskilt norskopplæring har tilfredsstillende og relevant begrunnelse.
2. Kommunen har ikke dokumentert at skolene fatter vedtak om tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring eller vedtak etter § 2-8 tredje ledd for de elevene som det ikke kan skaffes morsmåls lærere til.

## **b) Tema 2:**

### **Opplæringslovens § 13-10 andre ledd, jf. § 2-8**

#### **Rettslige krav:**

Opplæringslovens § 2-8 regulerer retten til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. § 13-10 andre ledd regulerer skoleeiers ansvar for å sikre oppfyllingen av lovkravene.

I forhold til tema for tilsynet følger det at kommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om lovkravet for særskilt språkopplæring blir oppfylt. Dersom en finner at kravene i § 2-8 ikke blir oppfylt, skal kommunen kunne følge opp med adekvate tiltak.

Et forsvarlig system er et system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, og som sikrer at det blir satt i verk tiltak der det er nødvendig. Dette innebærer blant annet:

- Skoleeier må selv ta aktive grep for å sikre at regelverket blir oppfylt i egen organisasjon
- Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig
- Skoleeier må sørge for tilstrekkelig kompetanse i alle relevante ledd av virksomheten for å kunne vurdere data og situasjoner opp mot lovkravet
- Skoleeier må kunne beskrive systemet og kunne dokumentere at systemet er tilstrekkelig kjent i relevante deler av virksomheten
- Skoleeier skal sikre at systemet er kontinuerlig, konsistent og robust mot endringer i organisasjonen
- Det skriftlige systemet skal vise hvilke rutiner for kartlegging, vurdering, korrigerende kommunikasjon og samhandling som skal realisere formålet med systemet
- Skoleeier skal ha rapporteringsrutiner som sikrer kartlegging av om tiltakene som blir satt i verk, virker etter sitt formål
- Systemet må være gjennomført i organisasjonen. Det er hvordan systemet fungerer i praksis som er avgjørende for om det er i samsvar med lovkravet

#### **Dokumentasjon og vurdering:**

Kommunen har et delegeringsreglement datert 06.10.06 og 26.10.06, som også omfatter opplæringslovens område. Kommunen har imidlertid ikke dokumentert at myndighet til å fatte enkeltvedtak etter opplæringslovens § 2-8 er videredelegert. I kommunens innsendte dokumentasjon av 16.01.12 opplyses det at revidert delegasjonsreglement skal legges fram for vedtak i miljø- og driftsutvalget 7.mai 2012.

Gjesdal kommune har den 08.10.10 innført en rutine som heter ”opplæringsprosedyrer for språklige minoriteter – skolene i Gjesdal og Gjesdal språkstasjon 2010-2013”. Disse er grundige og omfattende. I tillegg har kommunen utarbeidet vedtaksmal. Skolene har også utarbeidet egne utfyllende rutiner for tilsynsområdet. Retningslinjene inneholder rutiner for sikring av samtykke fra foresatte når det gjelder tildeling av særskilt språkopplæring, jf forvaltningslovens § 16, og kommunen har også utarbeidet en egen informasjonsbrosjyre på flere språk.

Kommunen har utarbeidet et kvalitetssikringssystem for skolene i Gjesdal som er gjeldende for 2011-14 (SKS). Dette inneholdt på intervju tidspunktet ikke rutiner for systematisk

rapportering på tilsynsområdet, og satte derfor ikke kommunen i stand til å avdekke og følge opp om skolenes praksis er i tråd med gjeldende regler. Dermed manglet et fullt ut forsvarlig system på området for særskilt språkopplæring, jf. opplæringslovens § 13-10 andre ledd.

Etter varsel om pålegg har kommunen gjort endringer i sitt system, og i kommunens innsendte dokumentasjon av 16.01.12 er det lagt ved dokumentasjon på revidert kvalitetssikringsdokument for tjenesteområdet opplæring. Systemet er ment å dekke kravene etter opplæringslovens § 13-10 andre ledd. Det opplyses at en del av hensikten med systemet er oppfølging av skolenes arbeid med enkeltvedtak generelt, slik at skolene pålegges å legge alle vedtakene inn i det kommunale websaksystem. På denne måten vil kommuneleddet til enhver tid kunne gå gjennom alle vedtak som er fattet, og funn vil bli tatt opp med enkeltskolene på jevnlige statusmøter.

#### **Fylkesmannens konklusjon:**

1. Det mangler formell skriftlig delegering av myndighet til å fatte vedtak om særskilt språkopplæring.

#### **4. Pålegg om endring**

På bakgrunn av det som går fram av kapitlene 3a og b, gir Fylkesmannen følgende pålegg:

##### **Tema 1:**

1. Kommunen pålegges å sikre at alle vedtak om særskilt språkopplæring begrunnes etter reglene i forvaltningslovens §§ 24-25
2. Kommunen må sikre at det gjøres vedtak om tospråklig fagopplæring/ morsmålsopplæring, eller vedtak etter § 2-8 tredje ledd for de elevene som det ikke kan skaffes morsmålslærere til

##### **Tema 2:**

1. Kommunen pålegges å sikre at det er skriftlig delegert myndighet til å fatte vedtak om særskilt språkopplæring

#### **5. Oppfølging av tilsynsresultatet – krav om egenerklæring om at lovbruddene blir rettet**

Tiltak for å rette lovbrudd skal settes i verk med det samme.

Gjesdal kommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med påleggene.

Frist for innsending av slik erklæring med dokumentasjon er 10.08.12.



## **6. Klageadgang**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen innen tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til kommunen som skoleeier, jf. forvaltningslovens §§ 28 og 29. Om utformingen av klage, se forvaltningslovens § 32.

Stavanger 10.05.12

Med hilsen

Thomas Wegner Thomassen  
rådgiver

Una Bjørnseth Wereide  
rådgiver

Lars Wetteland  
tilsynsleder