



Sandnes kommune
Fagstab skole
Postboks 583 Krossen
4305 SANDNES

Tilsyn med organiseringa av opplæringa i norsk hovedmål ved Bogafjell, Ganddal og Lura skoler

1. INNLEDNING

Denne rapporten er utarbeidet etter tilsyn med fokus på organisering av opplæringa for elever med alternativt hovedmål (nynorsk) ved grunnskolene Bogafjell, Ganddal og Lura i Sandnes kommune. Tilsynet ble gjennomført av Fylkesmannen i Rogaland, utdanningsavdelinga, 05.11.2004.

Formålet med tilsynet har vært å skaffe fram informasjon som grunnlag for vurdering av om nevnte skoler i Sandnes kommune følger Opplæringslovens bestemmelser og intensjoner om *Målformer i skolen, § 2-5 fjerde ledd*, og om *Organisering av elevane i grupper, § 8-2*. Tilsynet inngår som del av Fylkesmannens tilsynsvirksomhet med hjemmel i Opplæringslovens § 14-1 om statlig tilsyn og kontroll:

Departementet gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemder etter denne lova og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringstilbod i samsvar med lov og forskrifter.

Departementet fører tilsyn med verksemder etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon.

Dersom det blir oppdaga forhold som står i strid med denne lova eller med forskrifter gitt med heimel i lova, kan departementet gi pålegg om å rette på forholda.

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

(Oppgavene etter Opplæringslova § 14-1 er delegert til Fylkesmannen, jf. rundskriv F-37/02).

Fylkesmannens vurderinger etter tilsynet er gjort med grunnlag i tilsendt skriftlig dokumentasjon i forkant og samtaler/intervju under selve tilsynet. Det har vært rettet spesiell oppmerksomhet mot skolenes praksis m.h.t:

- Prosedyrer og retningslinjer for inndeling av elevene i grupper
- Informasjon til elever og foresatte, spesielt i forbindelse med endringer fra klasse- til gruppeorganisering
- Praksis m.h.t. organisering av opplæringa for elever med nynorsk som hovedmål

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	e-post:	Landbruksavd.	Telefon:
		51568700	postmottak@fmro.no	Lagårdsv. 80	51568700
Postboks 59	Lagårdsv. 78	Telefaks:	Hjemmeside:	Postboks 59	Telefaks:
4001 Stavanger	Stavanger	51568811	www.fylkesmannen.no/rogaland	4001 Stavanger	51568811

Følgende personer er blitt intervjuet under tilsynet:

Fra Sandnes kommune, fagstab skole:	kommunalsjef Kari Bente Daae rådgiver Ingvar Torsvik
Fra Bogafjell skole:	rektor Ola Undheim
Fra Ganddal skole:	rektor Torbjørn Hyldmo
Fra Lura skole:	rektor Leiv Oddvar Nessa

2. VIKTIGE FAKTA OG OBSERVASJONER

a. Fakta skoleeiernivå: Sandnes kommune

Kommunen gir skolene stor frihet i organiseringen m.h.t. grupper. Den enkelte rektor har fått delegert stor tillit og ansvar. Styring og kvalitetssikring fra skoleeiers side ivaretas gjennom balansert målstyring med basis i lederkontrakter og faste rutiner for rapportering og månedlige møter med rektorene.

Det gis få overordna føringer, men kreves pedagogiske lederbegrunnelser for valg av organiseringsmodeller. God og tett dialog med de foresatte prioriteres. Tilpasset opplæring vektlegges som et overordna prinsipp, og det forutsettes at antall elever pr. gruppe ikke skal overstige maksimalgrensa etter gammel klassedelingsmodell. Videre forutsettes at kontaktlærerfunksjonen skal gi større nærhet til og tettere oppfølging av elevene enn tidligere klassestyrerfunksjon.

Kommunen har vedtatt innført ny elevtallsbasert ressurstilodelingsmodell f.o.m. 2005. T.o.m. 2004 har skolene fått tildelt ressurser etter klassesallsbasert tildelingsmodell.

b. Fakta Bogafjell skole

Skolen har omorganisert opplæringa med utgangspunkt i ny gruppeorganisering. Skolen har skoleåret 2004-2005 egne nynorskgrupper på 1., 3. og 5. klassetrinn.

På 1. klassetrinn er det 80 elever på trinnet, fordelt på 6 grupper med 12-14 elever i hver. En av gruppene er nynorskgruppe med 14 elever med egen kontaktlærer. I hovedsak gis opplæringa i alle fag i målformgruppa.

På 3. klassetrinn er det 57 elever på trinnet, fordelt på 4 grupper med 14-15 elever i hver. En av gruppene er nynorskgruppe med 14 elever med egen kontaktlærer. Nynorskgruppa er alene i norsktimene. I temaorganisert arbeid, matematikk og kroppsøving/svømming er elevene fordelt på språkblanda grupper.

På 5. klassetrinn er det 59 elever på trinnet, fordelt på 4 grupper med 12-18 elever i hver og egen kontaktlærer. 10 elever, alle jenter, har nynorsk som hovedmål. Disse danner egen gruppe kun i norsktimene, men har ellers sitt tilhør i forskjellige språkblanda grupper. Det gis i hovedsak sosialpedagogiske begrunnelser for valg av organiseringsmodell for nynorskelevne. Alle elevene på dette trinnet vil i løpet av året bli delt i ulike grupper etter fag, aktivitet og behov.

Organiseringsmodellen begrunnes i hovedsak pedagogisk. I språkblandingsgruppene får alle elevene lærebøker og annet skriftlig materiell på sitt hovedmål. Lærerne skriver konsekvent

begge målformer på tavla. Det er lagt stor vekt på dialog med foreldrene. Rektor har hatt egne informasjonsmøter med foreldrene om opplegget for trinnet, og planlegger egne evalueringsmøter.

c. Fakta Ganddal skole

Skolen er i hovedsak organisert som under gammel klassemodell. Forskjellen er at klassebegrepet er erstattet med ”gruppe”. Skolen har skoleåret 2004-2005 egne nynorskgrupper på 5., 6. og 7. klassetrinn med egen kontaktlærer.

På 5. klassetrinn er det 58 elever på trinnet, fordelt på 3 grupper. En av gruppene er nynorskgruppe med 13 elever. Gruppen har egen opplæring i 18 timer pr. uke. I de øvrige timene er elevene integrert i språkblanda grupper som kan variere fra 36 til 58 elever.

På 6. klassetrinn er det 51 elever på trinnet, fordelt på 3 grupper. En av gruppene er nynorskgruppe med 8 elever. Gruppen har egen opplæring i 11 timer pr. uke. I de øvrige timene er elevene integrert i språkblanda grupper som kan variere fra 12 til 24 elever.

På 7. klassetrinn er det 53 elever på trinnet, fordelt på 3 grupper. En av gruppene er nynorskgruppe med 10 elever. Gruppen har egen opplæring i 12 timer pr. uke. I de øvrige timene er elevene integrert i språkblanda grupper som kan variere fra 30 til 53 elever.

Alle elever får lærebøker og arbeidsoppgaver/materiell på sitt hovedmål. Kontaktlærerne er i gruppe med ”sine” elever minst 10 t/uke. Kontaktlærerne til nynorskelevnene har organisert seg med noe mer tid og kontakt med ”sine” elever enn de øvrige kontaktlærerne på skolen.

Gruppeorganiseringa begrunnes i hovedsak ut fra ressursforhold, og rektor uttrykker usikkerhet i forhold til kravene i Opplæringslova. Det erkjennes at informasjonen til foresatte burde og kunne ha vært bedre.

d. Fakta Lura skole

Skolen har omorganisert opplæringa med utgangspunkt i ny gruppeorganisering. Skolen har skoleåret 2004-2005 egne nynorskgrupper på 5., 6. og 7.klassetrinn.

På 5. klassetrinn er det 71 elever på trinnet, fordelt på 6 grupper med et snitt på ca. 12 elever i hver. Ei av gruppene er nynorskgruppe med 10 elever, med egen kontaktlærer og eget baserom. Gruppen har egen undervisning i 13 t/uke (samfunnsfag, matte, norsk, natur- og miljø, KRL + KH/prosjekt) i baserommet med kontaktlærer og 4 t/uke i baserommet (arbeidsplantimer) der de deler lærer med bokmålsgruppe på 12 elever i tilstøtende rom. Elevene er 10 t/uke sammen med bokmålsgruppe (tema, musikk, svømming, kroppsøving, engelsk).

På 6. klassetrinn er det 63 elever på trinnet, fordelt på 5 grupper med 12-14 elever i hver gruppe. Ei av gruppene er nynorskgruppe med 14 elever, med egen kontaktlærer og eget baserom. Gruppen arbeider 6,5 t/uke alene med kontaktlærer (norsk og språkrelatert temaundervisning). Til sammenligning er bokmålslevnene på dette trinnet alene med egen kontaktlærer ca. 2 t/uke. Videre er elevene i egen heimkunnskapsgruppe 1,5 t/uke. I 11 t/uke er elevene i språkblanda grupper (engelsk, musikk, kroppsøving, data, matte, tema, kunst/håndverk, natur- og miljø). Videre er elevene integrert i språkblanda grupper i 7 arbeidsplantimer pr. uke. Hele trinnet er samlet 1 t/uke (musikk/dans).

På 7. klassetrinn er 73 elever fordelt på 4 grupper. En av gruppene er nynorskgruppe med 11 elever med egen kontaktlærer. Elevtallet i de andre gruppene varierer fra 19 til 22 elever. Alle gruppene på trinnet har eget baserom og egen kontaktlærer. Elevene på dette trinnet er ellers i liten grad berørt av ny gruppeorganisering fordi de neste år skal grupperes på ny ved overgang til ungdomsskolen. Opplæringa gjennomføres i hovedsak etter tradisjonelt mønster. Nynorskgruppa er sammen med bokmålelevene på ekskursjoner, i musikk og ved enkelte andre anledninger.

Organiseringsmodellen begrunnes i hovedsak pedagogisk. Skolen har ved omorganiseringa beholdt de gamle nynorskklassene som egne grupper, men i praksis brukes i stor grad fleksible elevgrupperinger med bakgrunn i lærernes pedagogiske skjønn og tilgjengelige kunnskaper om eksisterende læringsmiljø. Overordna mål har vært å legge det beste grunnlag for tilpassa opplæring og optimale rammer for et godt læringsmiljø.

Skolen har tatt i bruk mappemetodikk, med stor vekt på samtaler med den enkelte elev. En forutsetning er at kontaktlærer har tid til individuell oppfølging og veiledning, uavhengig av elevens gruppetilhørighet og målform. Rammefaktorene betyr at nynorskgruppene har mer tid sammen med sine kontaktlærere enn tilfellet er for bokmålsgruppene.

Alle elever får lærebøker, ukeplaner og arbeidsoppgaver på eget hovedmål. Når elevene er sammen i språkblanda grupper, påpekes språklige forskjeller under tavleundervisninga når dette har betydning for forståelsen av faget.

Skolen synes å ha lagt stor vekt på informasjon til elever og foresatte, både gjennom skriftlig og muntlig kommunikasjon.

e. Noen oppsummerende observasjoner

Når det gjelder skolenes arbeid med å følge opp ny § 8-2 i Opplæringslova, har fylkesmannen gjort følgende observasjoner:

- Det er betydelige variasjoner mellom skolene når det gjelder refleksjon og praksis knyttet til organisering av elevene i grupper etter § 8-2 i Opplæringslova. Mens to av skolene (Bogafjell og Lura) har fulgt opp lovendringene ved å foreta en pedagogisk begrunnet nyorganisering av elevgruppene, har den tredje skolen (Ganddal) kun foretatt mindre justeringer i forhold til gammel klassemodell.
- Kontaktlærerordninga synes i hovedsak å fungere etter intensjonene. Ikke ved noen av de aktuelle skolene er elevtallet i gruppene så høyt at det kommer i strid med forutsetningen om at ressurstilgangen skal være minst på samme nivå som det var etter gamle klassesdelingsregler.
- Ved en av skolene meldes det at man i enkelte undervisningsøker har nesten 60 elever i samme gruppe. Tilsynet har ikke vist om og ev. hvordan skolens ledelse i slike tilfeller foretar en ansvarlig ledervurdering av praksis i forhold til lovens krav om pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlighet.

Når det gjelder skolenes organisering av elever med alternativt hovedmål (nynorsk), med hjemmel i § 2-5 i Opplæringslova, har fylkesmannen gjort følgende observasjoner:

- Som hovedregel har skolene opprettet egne nynorskgrupper der det er tilstrekkelig mange elever som ønsker skriftlig opplæring på et annet hovedmål enn det som gjelder for skolen. Hver målformgruppe har egen kontaktlærer.
- Det er store variasjoner mellom skolene og innen den enkelte skole når det gjelder omfang og innhold av opplæring organisert i språkblanda grupper. Elevene på 1. klassetrinn ved Bogafjell skole og 7. klassetrinn på Lura skole får hovedtyngden av opplæringa i målformgruppa. Enkelte grupper fungerer primært som egen gruppe kun i arbeidet med norskfaget. I andre grupper foregår inntil 2/3 av opplæringa i målformgruppa.
- Vi registrerer store forskjeller mellom skolene når det gjelder refleksjon og begrunnelse for valg av organiseringsform. Ved Ganddal skole gis det kun økonomiske begrunnelser for å organisere deler av opplæringa i språkblanda grupper. Ved de andre skolene er organiseringa begrunnet i faglig-pedagogiske og/eller sosialpedagogiske forhold.
- I skolenes pedagogiske begrunnelser for å organisere betydelige deler av opplæringa i språkblanda grupper vises det til lovens forarbeider, bl.a. merknader i Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) som presiserer at:
 - hovedformålet med § 2-5 i opplæringslova er *”å gi elevar med anna hovudmål enn fleirtalet opplæring i deira eige hovudmål”*
 - elever med alternativt hovedmål kan få deler av opplæringa sammen med elever med annet hovedmål, når dette ikke bryter med formålet med lovens § 2-5. Begrunnelsen er at i mange av de arbeidsformer som benyttes i skolen, vil elever kunne arbeide sammen uten at forskjeller i målform har betydning.
- Skolene forstår hjemmelen for å organisere opplæringa i bl.a. praktisk-estetiske fag i språkblanda grupper som et eksempel. Ved to av skolene (Bogafjell og Lura) foretas vurderingene av organiseringsform i hovedsak i lys av skolenes arbeids- og undervisningsformer. Det argumenteres med at arbeid i språkblanda grupper er naturlig og pedagogisk ønskelig bl.a. i arbeidsøker med utstrakt bruk av temaundervisning og mappemetodikk med vekt på individuelt arbeid under lærers veiledning, på grunnlag av elevenes arbeidsplaner.
- Skolene synes å forholde seg konsekvent til lovens krav om å gi alle elever lærebøker og annet skriftlig materiell på sitt eget hovedmål, uavhengig av om arbeidet skjer i egne målformgrupper eller språkblanda grupper. Når det gjelder bruk av målform ved skriving på tavla når gruppene er blanda, varierer praksis fra relativt ensidig bruk av bokmål til konsekvent bruk av begge målformer.
- Det registreres variasjoner når det gjelder kommunikasjon med de foresatte. I hovedsak synes skolene å ha lagt vekt på å informere tett og ha god dialog, men det erkjennes at man her fortsatt har et klart forbedringspotensiale.

3. FYLKESMANNENS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Fylkesmannen bygger sine vurderinger og konklusjoner etter tilsynet på følgende grunnlag:

- I følge Opplæringslovens § 2-5 har nynorskelever på skoler med bokmål som hovedmål rett til å tilhøre en egen elevgruppe *”når minst ti elevar på eitt av klassetrinna 1-7 i ein kommune ønskjer skriftleg opplæring på eit anna hovudmål enn det kommunen har vedteke...”*. Retten til å tilhøre egen elevgruppe erstatter tidligere rett til å tilhøre egen målformklasse.

- Opplæringslovens bestemmelser må forstås dit hen at elever med alternativt skriftlig hovedmål som hovedregel skal få opplæringa i egne målformgrupper. Loven gir imidlertid hjemmel for å organisere deler av opplæringa sammen med andre elever med et annet hovedmål, dvs. i språkblanda grupper. Forutsetningen er at slik opplæring ikke er i strid med formålet i § 2-5, bl.a. at alle elever også i språkblanda opplæring får skriftlig materiale på sin egen målform.
- Muligheten til å organisere opplæringa i språkblanda grupper må forstås som unntak fra hovedregelen og krever særskilt vurdering og pedagogisk begrunnelse. Slike vurderinger må gjøres opp mot lovens intensjon og formuleringer i forarbeidene, slik det uttrykkes bl.a. i merknader fra Ot.prp. nr. 67 (2002-2003): *”I mange av dei arbeidsformene som blir nytta i skolen, vil elevar kunne arbeide saman i team og høre dei same foredragane utan at forskjellar i hovudmål har betydning. Det kan her visast til førearbeida til den tidlegare § 2-5 fjerde ledd, der det går fram at dette mellom anna kan vere aktuelt i praktisk-estetiske fag.”*

Fylkesmannen konstaterer på grunnlag av tilsynet at Sandnes kommune, både på kommunenivå og i de aktuelle skolene, har klare utfordringer i forhold til organisering av opplæringa for nynorskelever med rett til å tilhøre egen elevgruppe, med hjemmel i Opplæringslovens § 2-5. Situasjonen preges av usikkerhet, interne forskjeller og lite konsekvent praksis når det gjelder forholdet mellom organisering av opplæringa i egne målformgrupper versus språkblanda grupper. I enkelte tilfeller kan det synes som om friheten til å organisere deler av opplæringa i blanda grupper strekkes lenger enn det lovens intensjon gir rom for.

På den annen side finner fylkesmannen det nødvendig å presisere at Opplæringslova og dens forarbeider ikke gir absolutte ”oppskrifter” på hvordan opplæringa for elever med alternativt hovedmål skal organiseres, for eksempel i hvilke fag og i hvor mange uketimer man kan avvike fra hovedregelen om å gi opplæringa i egen målformgruppe. Vurderingen av slike spørsmål må derfor gis ut fra et kvalifisert lokalt pedagogisk skjønn, med utgangspunkt i formålet med lovens § 2-5. Fylkesmannen understreker i denne sammenheng at retten til å tilhøre egen gruppe med alternativt hovedmål er å forstå som parallell til tidligere rett til egen klasse, og at hjemmelen for å gi deler av opplæringa i språkblanda grupper verken er innskrenket eller utvidet i forhold til tidligere lov.

Det er fylkesmannens forståelse at beslutninger som virker inn på hvordan opplæringa i praksis legges til rette for elever med rett til å tilhøre egen elevgruppe med alternativt hovedmål, med hjemmel i § 2-5, er å se på som enkeltvedtak som foresatte kan klage inn for fylkesmannen.

I følge opplæringslovens § 13-10 har kommunen som skoleeier ansvar for *”at krava i opplæringslova og forskriftene blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.”* Lovteksten presiserer i et nytt tillegg at kommunen *”skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte.”* Skolenes praksis i forhold til lovens bestemmelser på tilsynsområdet er derfor primært en utfordring for Sandnes kommune som skoleeier.

På bakgrunn av tilsynet pålegges Sandnes kommune å følge opp fylkesmannens vurderinger i denne rapporten, både i forhold til praksis ved de tre aktuelle skolene og mer generelt for alle skoler i kommunen hvor det finnes grupper av elever med alternativt hovedmål. Når det

gjelder organisering av opplæring for elever med rettigheter hjemlet i Opplæringslovens § 2-5, plikter kommunen å se til at følgende forhold ivaretas:

- *Når vilkårene er til stede for å gi skriftlig opplæring i alternativt hovedmål, jfr. § 2-5, har alle elever dette gjelder, rett til å tilhøre en egen gruppe. Opplæringa skal organiseres i samsvar med lovens formål, som hovedregel i målformgruppa.*
- *Deler av opplæringa skal kunne gis i språkblanda grupper sammen med elever med annet hovedmål. Slik opplæring må kunne begrunnes særskilt og pedagogisk. Det skal sannsynliggjøres at opplæring i blanda grupper ikke strider mot formålet med Opplæringslovens § 2-5. Å organisere deler av opplæringa i språkblanda grupper ut fra økonomiske forhold strider mot loven.*
- *Kommunen skal se til at all praksis m.h.t. organisering av opplæringa i grupper er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, i tråd med § 8-2 i Opplæringslova.*
- *Det forutsettes tett dialog med de foresatte om den praktiske organiseringa av opplæringa for elever med alternativt hovedmål og rett til å tilhøre egen elevgruppe. Skolene skal tilstrebe forståelse med de foresatte om praktiseringa. De foresatte skal informeres om retten til å påklage praksis til fylkesmannen i tilfeller hvor de mener at lovens formål ikke etterleves.*

Sandnes kommune pålegges før oppstart av neste skoleår å gi skriftlig tilbakemelding til Fylkesmannen i Rogaland om status m.h.t. antall elever med alternativt hovedmål i skolene i Sandnes, samt om hvordan man konkret vil sikre at opplæringa organiseres i samsvar med formålet med § 2-5 i Opplæringslova.

Med hilsen

Svein Helgesen
utdanningsdirektør

Audun Gjerde
seniorrådgiver

*Saksbehandler: Audun Gjerde
Saksbehandlers telefon: 51 56 87 36
E-post: audun.gjerde@fmro.no*

Kopi til:

Bogafjell skole v. rektor	Bogafjellbakken 1	4324	SANDNES
Lura skole v. rektor	Lerkeveien 36	4314	SANDNES
Ganddal skole v. rektor	Telefonveien 1	4322	SANDNES