



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA**

TILSYN MED STAVANGER KOMMUNE

TIDSPUNKT: Våren 2010 Vår ref: 2010/2714

**KOMMUNENS
ADRESSE:** Stavanger kommune, Postboks 8001, 4068 Stavanger

KOMMUNENR: 1103

TILSYNSGRUPPE: Vivild Bredal Omdal, Una Bjørnseth Wereide, Thomas Wegner
Thomassen og Lars Wetteland

**KONTAKTPERSON
I KOMMUNEN:** Rådgiver skolefagstab Girum Zeleke

Hjemmel for tilsynet:

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

Tema for tilsynet:

Tema for tilsynet er minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring, jf. opplæringslovens § 2-8. Tilsynet skal kontrollere om kommunen oppfyller lovens krav etter § 2-8, og om den har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at opplæringen skjer i samsvar med kravene i loven, jf. opplæringslovens § 13-10 andre ledd.

Sammendrag av resultatet:

Det er under tilsynet med Stavanger kommune avdekket avvik etter opplæringsloven og forvaltningsloven.

Avvik 1:

Stavanger kommune sikrer ikke at det blir fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i samsvar med kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Avvik 2:

Stavanger kommunes system sikrer ikke at kravene i opplæringsloven knyttet til minoritetsspråklige elevers rettigheter blir oppfylt.

Godkjent 08.10.10:

Lars Wetteland
tilsynsleder

Vivild Bredal Omdal
rådgiver

Una Bjørnseth Wereide
rådgiver

Thomas Wegner Thomassen
rådgiver

Innhold

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknader
5. Pålegg om retting av avvik
6. Gjennomføring med tidsfrist

Vedlegg:

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn med Stavanger kommune våren 2010.

Tilsynet fokuserer på om kommunen oppfyller visse lovkrav innenfor oppgitte emne, se ”Tema for tilsynet”, og rapporten viser avvik og merknader som ble funnet under tilsynet. Rapporten gir således ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som skoleeier. Vi presiserer at framstillingen av observasjoner begrenser seg til de områdene det er avdekket avvik.

Formålet med tilsynet er å vurdere om Stavanger kommune følger reglene knyttet til elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk som har rett til å få særskilt språkopplæring jf. opplæringslovens § 2-8. Som en del av tilsynet har vi også undersøkt om kommunen har et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp brudd på disse reglene jf. opplæringslovens § 13-10 andre ledd. Vi har derfor ikke gjennomført en total gjennomgang av kommunens system knyttet til opplæringslovens § 13-10 andre ledd, bare det som knytter seg til tilsynsområdet.

Når kommunen tar stilling til elevens rett, er dette et enkeltvedtak. Fylkesmannen har undersøkt om kommunen/skolene fatter enkeltvedtak, og vurdert om disse er i samsvar med opplæringsloven og forvaltningsloven med gjeldende forskrifter.

Tilsynet ble gjennomført etter systemrevisjonsmetoden, ved gransking av innsendte dokumenter og intervju av ansatte i ansvarskjeden.

Fylkesmannen ba Stavanger kommune sende over følgende dokumentasjon:

1. Fra skoleeier:

- a) Skoleeier sitt skriftlige system for minoritetsspråklige elevers språkopplæring(rutiner for kartlegging og vurdering, organisering av opplæringen, enkeltvedtak m.m.)
- b) Kort redegjørelse om kommunens system for minoritetsspråklige elevers språkopplæring
- c) Organisasjonskart for Stavanger kommune
- d) Delegeringsreglement for kommunen
- e) Tilstandsrapport for kommunen (jf. § 13-10, andre ledd)

f) Annen dokumentasjon som kommunen finner relevant

2. Fra skolene som er med i tilsynet:

- a) Rutiner for arbeidet med minoritetsspråklige elever
- b) 6 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fra hver skole som er med i tilsynet (Dvs. 2 vedtak om særskilt norsk, 2 om tospråklig fagopplæring og 2 om morsmålsopplæring fra hver skole, samt tilhørende kartlegging som ligger til grunn for vedtakene)
- c) 2 vedtak om avslag fra hver skole dersom slike finnes.
- d) Annen dokumentasjon som skolen mener er relevant for tilsynet.

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

- **AVVIK** blir definert som mangel på oppfylling 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 bedre forholdene.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

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

3. Avvik

Avvik 1:

Stavanger kommune sikrer ikke at det blir fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i samsvar med kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Avvik fra:

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

Lovkommentar:

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.”

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.

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, tar også retten etter denne regelen slutt. 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. nytt 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.

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.

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.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

Vedtakene om særskilt språkopplæring som Fylkesmannen har fått oversendt, er ikke i samsvar med kravene i forvaltningsloven. Samtlige vedtak mangler angivelse av den særskilte språkopplæringens omfang og organisering. Vedtakene har heller ikke individuelt utformet begrunnelse etter forvaltningslovens §§ 24-25. Begrunnelsene er ikke knyttet til kartleggingen av elevens kompetanse. Disse skal være så omfattende at foresatte kan vurdere om innholdet i vedtaket er i tråd med opplæringslovens § 2-8. Innsendt dokumentasjon og intervju fra en av skolene viser at tildelingen av timer skjer standardisert, og ikke ut fra individuelle behov.

Det går heller ikke fram av vedtakene hvilken læreplan som skal benyttes, jf. forskrift til opplæringslovens § 1-1 bokstav e.

Når det ikke kan skaffes morsmålslærer framgår det ikke av vedtakene hva som tilbys av ”anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane”, jf. § 2-8 tredje ledd.

Avvik 2

Stavanger kommunes system sikrer ikke at kravene i opplæringsloven knyttet til minoritetsspråklige elevers rettigheter blir oppfylt.

Avvik fra:

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

Lovkommentar:

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

Avviket bygger på følgende observasjoner:

Stavanger kommune har et system for rapportering og kontroll med skolene som kalles ”kvalitetsutvikling i stavangerskolen”. Dette systemet bygger både på informasjonsinnhenting og en dialog mellom skoleeier og den enkelte skole. I korte trekk beskrives systemet slik:

”1) *Responsen* - en skriftlig tilbakemelding til den enkelte skole på bakgrunn av innhentede data

2) *Dialogen* – en oppfølgende samtale mellom skole og skoleeier

Grunnlagsdata til *Responsen* hentes blant annet fra Stavanger kommunes balanserte målstyringssystem – BASIS og Utdanningsdirektoratets kvalitetsportal på Internett, *Skoleporten*.”

”*Responsen-Dialogen*” er i følge informasjon gitt i intervju ment å foregå hvert 3. år for hver skole. Johannes Læringscenter er ikke inkludert i denne ordningen.

Stavanger kommune har også utarbeidet en kvalitetsplan for skolene kalt ”Plan for kvalitet – God, bedre, best 2007-2011”. I følge kommunen er ”Responsdokumentet ment å speile fokusområdene i kvalitetsplanen, samt andre viktige sider ved elevenes skole-/opplæringstilbud”.

I tillegg til dette utarbeider kommunen årlig en ”kvalitets- og utviklingsmelding” for stavangerskolen, som legges fram for bystyret. Dette er en tilstandsrapport som nå er obligatorisk etter opplæringslovens § 13-10. Minoritetsspråklige elever behandles her i en egen del.

Kommunen har i tillegg faste møter med ledelsen/rektorene fra skolene. Johannes Læringscenter har et eget styre hvor kommunal ledelse deltar fast.

Kommunen har den 25.04.08 utarbeidet en felles mal for vedtak om særskilt språkopplæring som er sendt alle skolene som et ”rundskriv”. I rundskrivet sies det at ”enkeltvedtaket kun skal si noe om *typen* opplæring eleven skal få (særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk, tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring), men ikke noe om *mengden* opplæring eller hvorledes opplæringen er *organisert*.”

Selv om Stavanger kommune har et omfattende system, er det imidlertid ikke dokumentert at systemet er egnet til å avdekke brudd på minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring, jf. avvik 1. Innsendt dokumentasjon og intervju viser at kommunens system for rapportering fra skolene til kommuneleddet, og kommunens kontroll med skolene, ikke er tilstrekkelig til å sikre at systematiske feil blir avdekket på tilsynsområdet. Innsendt dokumentasjon har ikke vist at minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring har vært tema i kommunens kvalitetssikringssystem *Respons-Dialog*. Heller ikke på annen måte

er det dokumentert at skolene jevnlig må rapportere forhold som viser at de oppfyller opplæringslovens § 2-8, og kommunen har ikke dokumentert at den kontrollerer at skolene følger disse reglene.

Stavanger bystyre har nylig vedtatt nytt delegeringsreglement. Det er ikke dokumentert at rektor på skolene har fått skriftlig videredelegert myndighet til å fatte vedtak etter opplæringslovens § 2-8.

4. Merknader

Fylkesmannen har ikke gitt merknader.

5. Pålegg om retting av avvik:

Fylkesmannen viser til varsel om pålegg datert 19.05.10. Vi har ikke mottatt kommentarer til varselet fra kommunens side.

Stavanger kommune blir derfor pålagt å sikre at vedtakene om særskilt språkopplæring er i samsvar med krav i opplæringsloven og forvaltningsloven jf avvik 1.

Stavanger kommune blir også pålagt å utarbeide et forsvarleg system for å kunne avdekke og følge opp forhold som er i strid med lovkravene på tilsynsområdet jf avvik 2.

Fylkesmannen ber kommunen sende en erklæring med dokumentasjon på hvordan avvikene er lukket. Frist for innsending av erklæringen med dokumentasjon er satt til 31.12.2010.

Dette er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens § 28. Fristen for å klage er etter forvaltningslovens § 29 tre uker fra det tidspunktet underretningen om vedtaket er kommet fram til parten. Utdanningsdirektoratet er klageinstans, men klagen skal sendes Fylkesmannen i Rogaland. Ved en eventuell klage kan kommunen be om at gjennomføringen av vedtaket blir utsatt i påvente av en avgjørelse, jf. forvaltningslovens § 42 første ledd.

6. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgende måte:

Varsel om brevtilsyn ble sendt ut:	10.03.10
Formøte + intervju med ansatte i ansvarskjeden	12.04.10
Intervju av ansatte i ansvarskjeden:	21.04.10
Sluttmøte med presentasjon av konklusjoner:	18.05.10
Varsel om pålegg sendt ut:	19.05.10
Ingen kommentarer mottatt fra kommunen	
Endelig rapport m/pålegg om retting:	08.10.10
Frist for retting:	31.12.10

Vedlegg: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Materiale tilsendt frå Stavanger kommune:

Fra skoleeier:

1. Responsen – dialogen – avtale om oppfølging
2. Kvalitetsutvikling i Stavangerskolen – Responsen
3. Referat fra møte i styringsgruppen for Johannes læringscenter
4. Overføringsrutiner – Johannes læringscenter, grunnskoleavdelingen
5. Tildeling av midler til minoritetsspråklige elever – bestillinger fra skolene
6. Tilbudet til minoritetsspråklige elever - § 2-8 (rektorskolen 20.4.10)
7. Kunnskap gir styrke – handlingsplan 2010-13, fokusområder 2010 – Johannes læringscenter og Stavanger kommune
8. God, betre best! – Kvalitetsplan for skolen 2007-2011
9. Stavangerskolen 2009 – Innhald, kvalitet og utfordringer – kvalitets- og utviklingsmelding 2009
10. Rundskriv 25.04.08 – Mal for enkeltvedtak m/veiledning og søknadsskjema
11. Saksframlegg 05.03.09: Delegeringsreglement, reglement for forhandlingsutvalget og reglement for ulike politiske utvalg
12. Delegert myndighet til virksomhetsledere på skole- og barnehageområdet 19.12.2000
13. Organisering av opplæringstilbudet for elever fra språklige minoriteter i Stavanger – 25.04.2000
14. Program for kurs om grunnleggende norsk for språklige minoriteter holdt av Stavanger kommune i samarbeid med Nafø og UIS 10. og 11. desember 2008
15. Vedtak med kartlegginger

Fra Johannes læringscenter:

1. Rapport om gitt opplæring ved Johannes læringscenter for elev ved overføring til bostedsskole
2. Lokal læreplan for morsmål – Johannes læringscenter
3. Kartleggingsverktøy
4. Stillingsbeskrivelse og stillingsbetegnelse for kontaktlærer m/maler for: tuberkulosekontroll, søknad om særskilt språkopplæring, vedtak om særskilt språkopplæring, søknad om skoleplass, timeplanprinsipper og overføringsrutiner fra JLS til hjemmeskolen
5. Håndboka for tospråklig opplæring
6. Vedtak med kartlegginger

Fra Gautesete skole:

1. Kvalitetsutvikling i Stavangerskolen – responsen for Gautesete skole 2008
2. Rutiner for arbeidet med minoritetsspråklige elever på Gautesete skole
3. Mal for vedtak om særskilt språkopplæring
4. Brev fra Gautesete skole til barnehagene i Hinna bydel: ”elever med behov for tospråklig opplæring 1.klasse skoleåret 2010-11” + mal for dette brevet

5. Kartleggingsverktøy
6. Vedtak m/kartlegginger og rapporter

Fra St. Svithun skole:

1. Overgang fra barnetrinn til ungdomstrinn 2010
2. Registreringsskjema
3. Rutiner ved St. Svithun skole
4. Responsen – St. Svithun skole 2005 m/dialogen
5. Foiler fra foreldremøte 19. august 2009 og 28. januar 2010
6. Til foreldrene og til elevene
7. Kartleggeren – elevhefte
8. Carlstens leseprøve for 9.klasse
9. Utdanningsdirektoratets ”kartlegging av leseferdighet” for 9.klasse(utg. 2003)
10. Juleprøve i grunnleggende norsk for språklige minoriteter 2009
11. Vedtak om særskilt språkopplæring med kartlegginger