



FYLKESMANNEN I ROGALAND
Utdanningsavdelinga

Vår ref.: 2010/8945
Arkivnr.: 632.4

Deres ref.:
Vår dato: 10.03.2011

Sokndal kommune
Gamleveien 20
4380 HAUGE I DALANE

Oversending av endelig tilsynsrapport etter tilsyn med minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring

Vedlagt følger Fylkesmannens rapport etter tilsyn med Sokndal kommune høsten 2010. Temaet for tilsynet var minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 2-8, og om kommunen har et forsvarlig system for å sikre dette, jf. Opplæringslovens § 13-10.

Kommunen fikk 11.11.2010 oversendt foreløpig tilsynsrapport, og det ble holdt et sluttmøte samme dag. Kommunen hadde anledning til å uttale seg om innholdet i den foreløpige rapporten, og dette ble mottatt av Fylkesmannen i brev av 23.11.10. Kommunens svar er vurdert ved utarbeidelsen av den endelige rapporten som følger vedlagt.

Vi beklager at det har tatt så lang tid med å utarbeide den endelige rapporten.

Den vedlagte tilsynsrapport er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Rogaland innen tre uker fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf. forvaltningslovens §§ 28 og 29. Om utformingen av klage blir det vist til forvaltningslovens § 32.

Fylkesmannen takker alle deltakerne fra Sokndal kommune for godt samarbeid.

Med hilsen

Sølvi Ona Gjul
utdanningsdirektør

Lars Wetteland
Rådgiver

Saksbehandler: Lars Wetteland
Saksbehandlers telefon: 51 56 87 29
E-post: lars.wetteland@fmro.no

Vedlegg: Endelig tilsynsrapport

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon: 51568700	e-post:	Telefon:
Postboks 59	Lagårdsv. 44	Telefaks:	postmottak@fmro.no	51568700
4001 Stavanger	Stavanger	51568811	Hjemmeside:	Telefaks:
			www.fylkesmannen.no/rogaland	51568811



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA**

Endelig tilsynsrapport og pålegg om retting

Minoritetsspråklige elevers rett til
særskilt språkopplæring

Sokndal kommune - Sokndal skole

1. **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 overordna 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 disse 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 har blitt utført ved å innhente og vurdere dokumentasjon og muntlige opplysninger.

Framdriften i tilsynet har vært følgende:

01.09.10 - varsel om tilsyn med pålegg om innsending av dokumentasjon

05.10.10 - mottak av dokumentasjon

27.10.10 - formøte + gjennomføring av intervjuer

11.11.10 - sluttmøte/utsendelse av foreløpig rapport og varsel om pålegg

23.11.10 – Svarbrev fra kommunen

10.03.11 – utsendelse av endelig rapport med pålegg om retting sendes til Sokndal kommune

Følgende har blitt intervjuet:

Rådmann Bjørn Erik Paulsen

Oppvekst- og kultursjef Øystein Løvø

Pedagogisk veileder Johannes Sirevåg

Rektor Karen Arnø Grastveit

Lærer Cecilie Nesvold

3. Hva er kontrollert i tilsynet

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:

”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:

Fylkesmannen har bedt om alle kommunens vedtak om særskilt språkopplæring for skoleåret 2010/11. Vi har mottatt 14 vedtak om særskilt norskopplæring. Det er ikke fattet vedtak om morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring for innværende år. 4 av vedtakene var begrunnet i henhold til forvaltningslovens bestemmelser, mens de resterende manglet begrunnelse. Manglende begrunnelse er et brudd på forvaltningslovens §§ 24-25.

Intervju viser at skolen bare fatter vedtak om særskilt norskopplæring for de timene der eleven tas ut av sin ordinære klasse for å ha særskilt norskopplæring. Det går fram av intervju at flere elever i tillegg får tilrettelagt språkopplæring mens de er i klassen, uten at dette går

fram av vedtaket om særskilt språkopplæring. Skolen legger derfor til grunn en feil/for snever tolking av begrepet særskilt norskopplæring i opplæringslovens § 2-8. Foresatte gis dermed ikke mulighet til å klage på denne delen av den særskilte språkopplæringen.

Skolen har i ett tilfelle fattet vedtak om særskilt norskopplæring på grunnlag av sakkyndig vurdering fra PPT, uten at det er vist til kartlegging av elevens språklige ferdigheter. Det er i tillegg fattet vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 med samme innhold som vedtaket om særskilt norskopplæring. Fylkesmannen mener dette viser at det ikke skilles klart mellom vedtak om særskilt norskopplæring og vedtak om spesialundervisning. Det er heller ikke klare nok retningslinjer for hva som gir grunnlag for å fatte vedtak om henholdsvis særskilt norskopplæring eller spesialundervisning.

Skolen har for tiden ingen lærere i morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Intervju viser at elever som ville kunnet ha rett til slik opplæring, får et eget tilpasset undervisningsopplegg. Det fattes imidlertid ikke formelt vedtak om dette, noe som er et brudd på opplæringslovens § 2-8 tredje ledd.

Konklusjon tema 1:

- a. Flere vedtak om særskilt norskopplæring mangler begrunnelse for vedtaket.
- b. Skolen legger til grunn en feil/for snever forståelse av opplæringslovens begrep ”særskilt norskopplæring”, ved at bare den tiden eleven tas ut av klassen omfattes av vedtaket.
- c. Skolen skiller ikke klart mellom vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om spesialundervisning. Det skilles heller ikke klart mellom grunnlaget for de to typer vedtak.
- d. Skolen gjør ikke vedtak om opplæring etter § 2-8 tredje ledd for de elevene som det ikke kan skaffes morsmålslærer til.

4.

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, korrigering, 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 09.02.09. Det går fram av reglementet at det er delegert myndighet fra rådmann til oppvekst- og kultursjef på opplæringslovens område. Det framgår av § 5 i reglementet at videredelegering fra oppvekst- og kultursjefen skal forelegges rådmannen før formell delegering foretas. I vårt varsel ble det vist til at kommunen ikke hadde dokumentert at myndighet til å fatte enkeltvedtak etter opplæringslovens § 2-8 er videredelegert fra kommunalsjef til rektor. Sokndal kommune har i sitt tilsvarende hevdet at slik myndighet er videredelegert fra kommunalsjef til rektor (og pedagogisk veileder i kommunen). Fylkesmannen mener at videredelegeringen kunne vært klargjort og tatt inn i kommunens delegasjonsreglement, men vi finner likevel at det er sannsynliggjort at slik videredelegering er foretatt. Det er derfor ikke grunnlag for å gi pålegg om retting av dette.

Sokndal kommune har nettopp innført en rutine som heter ”retningslinjer for minoritetsspråklige elever i Sokndal kommune”. Disse er grundige og omfattende. I tillegg er det utarbeidet en god vedtaksmal. Kommunen har også etablert et kontrollsystem ved at kopi av alle vedtak om særskilt språkopplæring sendes kommunen. Retningslinjene behandler imidlertid ikke kartlegging av elevers norskkompetanse før det skal fattes vedtak om særskilt språkopplæring. Dermed mangler et forsvarlig system for kartlegging av elevers norskkompetanse før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringslovens § 13-10 andre ledd og § 2-8 fjerde ledd.

Nevnte retningslinjer inneholder rutiner for sikring av samtykke fra foresatte når det gjelder tildeling av tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Det mangler imidlertid rutiner for slikt samtykke når det gjelder særskilt norskopplæring, jf. forvaltningslovens § 16.

Konklusjon tema 2:

- a. Kommunen/skolen mangler rutiner for kartlegging av elevers norskkompetanse før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring.
- b. Kommunens retningslinjer for sikring av foresattes samtykke til særskilt språkopplæring dekker ikke særskilt norskopplæring.

5. Pålegg om endring

På bakgrunn av det som går fram av kapitlene 3 og 4 gir Fylkesmannen følgende pålegg med tilhørende korreksjonspunkter:

Pålegg tema1: Sokndal kommune pålegges å sikre at minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 2-8 oppfylles. Kommunen må i denne sammenheng sørge for at

- a. Alle vedtak om særskilt språkopplæring begrunnes etter reglene i forvaltningslovens §§ 24-25
- b. Det legges til grunn en riktig forståelse av begrepet ”særskilt norskopplæring” i sine vedtak
- c. Det etableres et klart skille mellom vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om spesialundervisning. Det må også sikres at grunnlaget for de to typer vedtak skilles klart.
- d. Det gjøres vedtak etter opplæringslovens § 2-8 tredje ledd for de elever det ikke kan skaffes morsmåslærer til.

Pålegg tema 2: Sokndal kommune pålegges å utarbeide et forsvarlig system for å sikre at minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring blir ivaretatt, jf opplæringslovens § 13-10 andre ledd. I den sammenheng må

- a. Kommunen utarbeide rutiner for kartlegging av elevers norskkompetanse før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring
- b. Kommunen utarbeide retningslinjer for sikring av foresattes samtykke til særskilt norskopplæring

6. Oppfølging av tilsynsresultatet – krav om egenerklæring om at lovbruddene blir rettet

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

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

Frist for innsending av slik erklæring med dokumentasjon er 10.06.11.

7.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.

Med hilsen

Sølvi Ona Gjul
Utdanningsdirektør

Lars Wetteland
Tilsynsleder

Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon

1. Skoleeier sitt skriftlige system – kvalitetssikring av skoleetaten
2. Organisasjonskart for Sokndal kommune
3. Delegeringsreglement for kommunen
4. Tilstandsrapport for kommunen
5. Skolens (og kommunens) skriftlige rutiner for arbeid med minoritetsspråklige elever
6. Enkeltvedtak
7. Vedtak med avslag
8. 12 vedtak i tillegg, sendt i etterkant