

Strand kommune
Rådhusgaten
4126 Jørpeland

Tilsynsrapport

Minoritetsspråklege elevar sin rett til særskild språkopplæring

Strand kommune
Jørpeland ungdomsskole

1. Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er minoritetsspråklege elevar sin rett til særskild språkopplæring, jf. opplæringslova § 2-8, og kommunen si plikt til å ha eit forsvarleg system for å sikre at denne retten blir oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Det overordna målet med tilsynet er å medverke til at minoritetsspråklege elevar i grunnskolen får oppfylt retten til særskild språkopplæring. Dette er ein individuell rett, og gjennom kontroll med skoleeigar og skolane si etterleving av lovkrava i samband med dette, skal eventuelle lovbrøt avdekkjast. I slike tilfelle blir det gitt pålegg om retting.

Vi presiserer at tilsynsrapporten ikkje gir ei heilskapleg vurdering av skolen og kommunen. Rapporten gjeld berre resultat frå tilsynet med dette temaet.

2. Om gjennomføringa av tilsynet

Etter § 14-1 andre ledd i opplæringslova, har departementet heimel til å føre tilsyn med offentlege skolar. Fylkesmannen har delegert fullmakt til å føre tilsyn, og skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet har blitt utført ved å innhente og vurdere dokumentasjon og gjennom intervju.

Framdrifta i tilsynet har vore følgjande:

06.04.2017 - varsel om tilsyn med pålegg om innsending av dokumentasjon

29.08.2017 - mottak av dokumentasjon

20.09.2017 - formøte og gjennomføring av intervju

19.10.2017 - sluttmøte/utsending av førebels rapport og varsel om pålegg

25.10.2017 - svar frå kommunen

29.11.2017 - utsending av endeleg rapport

Følgjande personar er intervjuar:

Kommunalsjef oppvekst og levekår Marianne Skogerbø

Rektor Jørpeland ungdomsskole Kari Heng

Kontaktlærer innføringsklassen Astri Tveit

Kontaktlærer Mette Wikstrøm

To elevar

3. Kva er kontrollert i tilsynet

Tema 1: Opplæringslova § 2-8, jf. forvaltningslova, og forskrift til opplæringslova § 1-1 bokstav e.

Rettslege krav

Elevar frå språklege minoritetar har etter § 2-8 i opplæringslova rett til særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråkleg 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.

Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbod for nykomne elevar i eigne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbod kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbod kan vare inntil to år. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette.

Elevar som fyller vilkåra for særskild språkopplæring, kan ha rett til både særskild norsk, tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring. Kommunen må derfor tilby alle tre typar opplæring som er nemnde i regelen, så sant det kan skaffast eigna undervisningspersonale.

Føremålet med både særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring er å lære eleven å bruke norsk som reiskapsspråk så raskt som mogleg. Når eleven har nok kunnskap i norsk til å følgje den vanlege opplæringa, tar retten etter denne regelen slutt. Særskild opplæring i norsk skal vere det viktigaste verkemiddelet for at minoritetsspråklege elevar skal tileigne seg god nok kompetanse i norsk for å få optimalt utbytte av skolegangen, og dermed god integrering i det norske samfunnet. Særskild norskopplæring er det første tiltaket som skal setjast inn. Dersom det er naudsynt, har eleven i tillegg rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. Elevar med svært avgrensa dugleik i norsk vil normalt i tillegg til særskild norsk, ha krav på tospråkleg fagopplæring, morsmål eller begge delar i ein overgangsperiode. Elevar skal derfor aldri givast morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring som eit første (og einaste) tilbod.

Morsmålsopplæringa kjem i tillegg til den vanlege opplæringa og kan leggjast til ein annan skole enn den skolen eleven går på til vanleg.

Forvaltningslova

Når kommunen tek stilling til eleven sine rettar etter opplæringslova § 2-8, er dette eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2, og forvaltningslova sine reglar for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følgjast. Slike enkeltvedtak kan påklagast til Fylkesmannen, jf. opplæringslova § 15-2. Det inneber mellom anna at kommunen må sørge for at det blir fatta skriftlege enkeltvedtak om rett til særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring.

Før det blir fatta vedtak

Eit vilkår for at elevane skal få oppfylt retten til språkopplæring i tråd med intensjonen i lova, det vil seie som ei overgangsordning fram til elevane har god nok kunnskap i norsk til å følgje den ordinære opplæringa i skolen, er at kommunen gjennomfører ei reell kartlegging av norskkunnskapane til elevane. Berre på den måten vil elevane vere sikra at dei faktisk får opplæring i tråd med kunnskap og behov.

Det krevst ikkje sakkunnig vurdering, men skolen må gjere ei forsvarleg kartlegging av den språklege kompetansen eleven har i norsk, og ei vurdering av kva slag språkopplæring som vil vere mest eigna for eleven, jf. fjerde ledd i opplæringslova § 2-8 og forvaltningslova § 17. Manglande eller mangelfull kartlegging vil vere ein feil ved saksbehandlinga.

Føresette skal givast høve til å uttale seg før vedtak blir fatta, jf. forvaltningslova § 16.

Krav til vedtaket

Innhaldet i opplæringa må utformast presist. Det må gå fram kva for opplæring som blir innvilga, og kva omfang denne skal ha. Vedtaket må også seie noko om organiseringa av opplæringa og val av læreplan. I følgje forskrift til opplæringslova §1-1 bokstav e, kan kommunen velje om den særskilte norskopplæringa skal følgje tilpassa ordinær læreplan eller læreplan i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar.

Alle enkeltvedtak skal ha individuell grunniving, jf. forvaltningslova § 24. Det skal givast grunniving for kvifor særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring blir gitt, eventuelt ikkje blir gitt. Grunnivinga må knytast til den kartlegginga og utgreiinga som er gjort før vedtaket blir fatta, jf. forvaltningslova § 25.

Føresette skal ha melding om vedtaket, og her skal det opplysast om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåten ved klage.

Dokumentasjon og vurdering

Strand kommune oppretta i 2015 ein innføringsklasse på Jørpeland ungdomsskole. Denne klassen tilbyr opplæring til elevar på 5.-10. trinn frå heile kommunen. Nykomne elevar på 1.-4. trinn får innføringstilbod på nærskolen sin. Elevane i innføringsklassen på Jørpeland ungdomsskole har i utgangspunktet heile opplæringa i innføringsklassen, men hospiterer på nærskolen kvar femte veke.

Alle elevane er i same klasse, og har i tillegg til norsk, opplæring i matematikk, samfunnsfag, musikk, kroppsøving, naturfag, engelsk og mat og helse. I intervju kom det fram at skolen ofte deler innføringsklassen inn i mindre grupper etter alder og norskkunnskapar.

Særskild norskopplæring for elevar utanfor innføringsklassen blir gitt i eiga gruppe for kvart trinn. Ingen elevar utanfor innføringstilbodet har tilbod om anna opplæring enn særskild norsk. Denne gruppa har fokus på norskopplæring etter læreplan i norsk for språklege

minoritetar, men andre fag blir trekte inn av og til. I intervju kom det fram ønskje om tettare band mellom særskild norsk og dei andre faga. Dette er også eit råd som blir gitt i formålet til læreplanen.

Før elevar med anna morsmål enn norsk startar på 1. trinn, blir føresette inviterte til eit eige informasjonsmøte. I intervju kom det fram at elevar som kjem seinare i skoleløpet eller midt i eit skoleår, blir inviterte til møte med rektor og lærar frå innføringsklassen så tidleg som mogleg. Her kartlegg skolen blant anna eleven sin språkkompetanse og skolebakgrunn. Dei føresette blir førespegla kva for tilbod eleven vil få, og dei gir munnleg samtykke.

Fylkesmannen har fått tilsendt 22 enkeltvedtak om særskild språkopplæring. 7 av desse gjeld opplæring i innføringstilbod og 15 i ordinær klasse. 2 av vedtaka om innføringstilbod er også vedtak om tospråkleg fagopplæring. Dei fleste vedtaka har overskrifta «særskilt språkopplæring», men nokre vedtak om innføringstilbod har tittelen «særskilt språkundervisning».

Alle dei innsendte vedtaka om særskilt norskopplæring i ordinær klasse gjeld for heile skoleåret. Vedtaka gir informasjon om klagerett, klagefrist og klageinstans. Alle vedtaka inneheld informasjon om omfang, organisering og val av læreplan. Vedtaka viser til kartlegging og nivåplassering etter denne. Det står også at eleven skal kartleggast jamleg, og at kartlegginga kan føre til endringar i tilbodet.

Den særskilde norskopplæringa skjer som nemnt i eigne grupper utanfor klassen. Omfanget varierer mellom 2, 4 og 5 timar. Slik Fylkesmannen forstår det, blir det gitt 4 eller 5 timar på bakgrunn av talet på norsktimar som trinnet elles har. Dette fører til at ein elev som er kartlagt til å ligge på nivå 1-2 på dei fleste områda, får det same tilbodet som ein elev som er kartlagt til å ligge på nivå 2-3 på dei fleste områda.

I vedtaka er retten til tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring nemnde i form av sitat frå opplæringslova §2-8. Behovet for dette er likevel ikkje drøfta i forhold til den enkelte elev. I intervju kom det fram at dette behovet ikkje alltid blir vurdert, og at det truleg er fleire elevar som kan ha slike rettar. Økonomi er ikkje nemnt som årsak til dette, men at det vil vere vanskeleg å skaffe eigna morsmålslærarar. Kommunen har ikkje lyst ut slike stillingar. Retten til eit tilrettelagt tilbod dersom morsmålslærar ikkje kan skaffast, jf. §2-8 tredje ledd, er heller ikkje vurdert.

I nokre av vedtaka er det ikkje samsvar mellom datoane, for eksempel ved at vedtak som er fatta i juni 2017, viser til foreldresamtykke i august 2017.

Som i vedtaka for særskild språkopplæring i ordinær klasse, inneheld også vedtaka knytte til innføringsklassen informasjon om klagerett, rettsleg grunnlag, læreplan, organisering og omfang. Vedtaka seier kva for fag eleven får, og at det ikkje blir gitt vurdering med karakter i faga.

Det er også nemnt at innføringstilbodet er frivillig, og at eleven har rett til å gå på nærskolen sin. Vedtaka er individuelt utforma, og er basert på at elevane ikkje har norskkunnskapar. Nokre av vedtaka er for heile skoleåret, medan andre har definert ein kortare periode. Desse vedtaka opererer med ulik vedtakslengde i same dokumentet.

Dei to vedtaka om tospråkleg fagopplæring seier ingenting om omfang og innhald i denne opplæringa, utover rettleiing av faglærar som kan arabisk. I vedtaket er det heller ikkje gitt

vurderingar om bakgrunnen for at elevane har tilbod om tospråkleg fagopplæring. I andre vedtak er det nemnt at eleven har lærar som kan arabisk i 6 timar per veke, utan at det er definert som tospråkleg fagopplæring.

Strand kommune har sendt inn kartlegging for fem elevar. Kartleggingane viser at skolen bruker Vokal, som er basert på Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy, og at skolen har kartlagt elevane undervegs i skoleåret. I intervju blei det og klart at skolen nyttar Migratest på elevar som skal over til vidaregåande skole, og at alle elevane ved skolen blir kartlagde med Carlstens lesetest. I intervju kom det fram at innføringsklassen blir kartlagt kontinuerleg. Innsendte kartleggingar og intervju viser at skolen har kompetanse på dette området.

Konklusjon

- a. Ingen av dei innsende vedtaka har vurderingar om behovet for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring.
- b. Dei innsende vedtaka har heller ikkje vurdert anna opplæring tilpassa eleven sine føresetnader dersom morsmålslærar ikkje kan skaffast, jf. oppl. §2-8 tredje ledd.
- c. Nokre vedtak er ikkje presise nok om innhaldet i og omfanget av opplæringa, for eksempel ved at timetalet for tospråkleg fagopplæring ikkje er nemnt, at det blir nemnt at eleven har lærar som kan morsmålet utan at dette tilbodet blir nærmare omtalt, og at det ikkje alltid er samsvar i lengda på tilbodet.

Tema 2: Opplæringslova § 13-10 andre ledd, jf. § 2-8

Rettslege krav

Opplæringslova § 2-8 regulerer retten til særskild språkopplæring for minoritetsspråklege elevar, medan § 13-10 andre ledd regulerer skoleeigar sitt ansvar for å sikre oppfylting av lovkrava.

I samband med tema for tilsynet, følgjer det at kommunen skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om lovkrava for særskild språkopplæring blir oppfylte. Dersom ein finn at krava i § 2-8 ikkje blir oppfylte, skal kommunen kunne følgje opp med adekvate tiltak.

Eit forsvarleg system er eit system som er eigna til å avdekkje tilhøve som er i strid med lov og/eller forskrift, og som sikrar at det vert sett i verk tiltak der det er naudsynt. Det inneber mellom anna følgjande:

- Skoleeigar må sjølv ta aktive grep for å sikre at regelverket blir oppfylt i eigen organisasjon
- Systemet skal kunne dokumenterast skriftleg
- Skoleeigar må sørge for tilstrekkeleg kompetanse i alle relevante ledd av verksemda for å kunne vurdere data og situasjonar opp mot lovkrava
- Skoleeigar må kunne beskrive systemet og kunne dokumentere at systemet er tilstrekkeleg kjent i relevante delar av verksemda
- Skoleeigar skal sikre at systemet er kontinuerleg, konsistent og robust mot endringar i organisasjonen

- Det skriftlege systemet skal vise kva rutinar for kartlegging, vurdering, korrigering, kommunikasjon og samhandling som skal realisere føremålet med systemet
- Skoleeigar skal ha rapporteringsrutinar som sikrar vurdering av om tiltaka som blir sette i verk, verkar etter føremålet sitt
- Systemet må vere gjennomført i organisasjonen. Det er korleis systemet fungerer i praksis som er avgjerande med omsyn til om det er i samsvar med lovkrava

Dokumentasjon og vurdering

I årsrapporten skriv skolane talet på vedtak etter opplæringslova § 2-8. Skolane skal bekrefte at dei har fatta enkeltvedtak. Innføringsklassen på Jørpeland rapporterer i tillegg elevtal i innføringsklassen, vedtakslengde og om føresette har gitt samtykke til avvik frå læreplanverket.

Jørpeland ungdomsskole har eit aktivitetshjul for særskild språkopplæring. Her er rutinar for kartlegging, dokumentering, hospitering og foreldresamarbeid fastlagt. Her er også rutinane for overgangar mellom skolar.

Alle vedtak ligg i arkivsystemet som kommuneadministrasjonen har tilgang til. Dei rapporterer også på dette området i GSI. Talet på vedtak er med i grunnlaget for overføringane til skolane.

Strand kommune har utarbeidd dokumentet «System for særskilt språkopplæring». Dette inneheld mellom anna relevant lovgrunnlag og rutinar for mottak av nye elevar. Det seier også at det skal være ei samling for lærarar som underviser i særskild norsk minst ein gong i året, og at det skal være tema på rektormøte. Kommunen har sendt inn referat frå slike møte som viser at temaet har blitt teke opp.

Kommunen har utarbeidd malar for enkeltvedtak på dette området, og intervju viser at det blir jobba aktivt for felles rutinar og forståing av omgrep.

Strand kommune sitt system har med dette rutinar og system for å samle inn dokumentasjon om tilsynsområdet. Kommunen har rutinar for korleis skolane skal oppfylle lovkrava. I intervju kom det fram at det er låg terskel for å kontakte kommunen, og skolen meiner at den får god hjelp og oppfølging på dette området.

På tilsynstidspunktet hadde ikkje systemet skriftleggjorde rutinar for korleis kommunen kontrollerer og følger opp den innhenta informasjonen, korleis informasjonen blir vurdert og korleis dei gir tilbakemeldingar til skolane. Etter den førebelse tilsynsrapporten har Strand kommune sendt inn eit revidert skriftleg system. Her er det lagt til eit punkt som gjeld kontroll av enkeltvedtak og oppfølging av skolane. To gonger i året skal kommunen kontrollere vedtaka som ligg i arkivsystemet. Det er utarbeidd ein notatmal og rutinar for korleis eventuelle avvik skal følgast opp. Fylkesmannen finn med det at lovkrava til eit forsvarleg system etter opplæringslova § 13-10, er oppfylte.

Strand kommune har eit delegeringsreglement som også gjeld på opplæringslova sitt område. På tilsynstidspunktet hadde ikkje kommunen vidaredelegert mynde til å fatte enkeltvedtak etter opplæringslova § 2-8 til rektorane. Etter den førebelse rapporten har Strand kommune sendt inn eit oppdatert delegeringsreglement, der rektorane er delegerte mynde til å fatte enkeltvedtak etter opplæringslova §2-8.

Konklusjon

Strand kommune sitt forsvarlege system er i tråd med lovkrava i opplæringslova §13-10 på området for særskilt språkopplæring.

Rektorane har fått delegert mynde til å fatte enkeltvedtak etter opplæringslova § 2-8.

4. Frist for retting av regelbrot

I kapitla ovanfor har vi konstatert at kommunen ikkje oppfyller regelverket på alle område. Fylkesmannen gir med dette ein frist til å rette regelverksbrota, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 15.03.2018. Før fristen må kommunen sende oss ei erklæring om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

Dersom regelverksbrota ikkje er retta før rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Eit pålegg om retting er eit vedtak som det kan klagast på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Følgjande pålegg er aktuelle å vedta etter at rettefristen er over:

Pålegg 1

Strand kommune må oppfylle lovkrava i opplæringslova § 2-8, jf. forvaltningslova (§§ 2 og 24-25) og forskrift til opplæringslova § 1-1 bokstav e. Kommunen skal sørge for at:

- a. Skolane vurderer behovet for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring.
- b. Skolane vurderer eit tilpassa opplæringstilbod etter § 2-8 tredje ledd for dei minoritetsspråklege elevane som det ikkje kan skaffast eigna undervisningspersonale til.
- c. Innhaldet i vedtaka blir meir presise med omsyn til dato, organisering og omfang.

Stavanger 29.11.2017

Med helsing

Anne Wilson
rådgivar

Lars Wetteland
seniorrådgivar

Thomas Wegner Thomassen
tilsynsleiar