

Time kommune

Postboks 38

4349 BRYNE

Endeleg tilsynsrapport

Minoritetsspråklege elevar sin rett til særskild språkopplæring

Time kommune

Bryne skule – Rosseland skule

1. 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. § 2-8 er foreslått endra ved å leggje til eit nytt 5.ledd som gir høve til å organisere eige innføringstilbod til nykomne minoritetsspråklege elevar. Dette blir derfor ikkje ein del av tilsynet i denne omgang, men hovudpunkta i det nye 5.leddet vil bli gjennomgått på sluttmøtet.

Det overordna målet med tilsynet er å medverke til at minoritetsspråklege elevar i grunnskolen får oppfylt sin rett 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, og gjennom pålegg om endring skal desse forhold rettast opp.

Det blir presisert 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 opplæringslova, lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, § 14-1 andre ledd, har departementet heimel til å føre tilsyn med offentlege skolar. Denne kompetansen er delegert til Fylkesmannen. Tilsynsorganet skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet har blitt utført ved å innhente og vurdere dokumentasjon og munnlege opplysningar.

Framdrifta i tilsynet har vore følgjande:

30.04.12 - varsel om tilsyn med pålegg om innsending av dokumentasjon
21.05.12 - mottak av dokumentasjon
30.05.12 - formøte og gjennomføring av intervju
13.06.12 - sluttmøte/utsending av førebels rapport og varsel om pålegg
02.07.12 - svar frå kommunen
24.08.12 - utsending av endeleg rapport med pålegg om retting

Følgjande personar har blitt intervjua:

Kommunalsjef oppvekst Ørjan Daltveit

Rådgjever fagstab oppvekst Reidun Roe Bohne

Rektor språkstasjonen Ola Undheim

Rektor Bryne skule Berit Ree Magnussen

Rektor Rosseland skule Geir Soma

Undervisningsinspektør språkstasjonen for barn Kim Andersen Sund

Undervisningsinspektør Rosseland skule Kristin Vikan Erland

Lærer Bryne skule Elise Hetland Devig

Lærer Bryne skule Dagny Fosse

3. Kva er kontrollert i tilsynet

Tema 1:

Opplæringslova § 2-8 jf. forvaltningslova (§§ 2 , 16 og 24-25) 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.”

Elevar som fyller vilkåra for særskilt språkopplæring kan ha rett til både særskilt norsk, tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring. Kommunen må derfor tilby alle tre typar opplæring som er nemnt 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 sørgje 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 følge 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 vedtaket må utformast presist. Det må gå fram kva slag opplæring som blir innvilga, og kva omfang denne skal ha. Vedtaket må også seie noko om organiseringa av opplæringa.

Alle enkeltvedtak skal ha individuell grunngeving, jf. forvaltningslova § 24. Det skal givast grunngeving for kvifor særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring blir gitt, eventuelt ikkje blir gitt. Grunngevinga 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

Time kommune oppretta i si tid ein språkstasjon for heile kommunen. Seinare blei ein eigen språkstasjon for barn skilt ut frå denne, dvs. for alle som er elevar på barne- eller ungdomstrinnet i kommunen. Språkstasjonen for barn er lagt til Bryne skule, og leiaren er administrativt underlagt rektor på Bryne skule. Time språkstasjon har likevel ansvar for å skaffe tospråklege lærarar til skulane i Time, og tildele timeressursar til skolane (etter dialog på førehand). Kommunen arbeider ut frå ei tredeling av dei minoritetsspråklege elevane.

Nykomne minoritetsspråklege elevar (kategori 1) får særskild språkopplæring på språkstasjonen, men dei blir samstundes innskrivne ved heimeskulen. Rektor på eleven sin heimeskule har ansvar for å fatte vedtak om særskild språkopplæring.

Nykomne elevar går vanlegvis eitt år på språkstasjonen før dei blir overførte til heimeskulen. Då fell dei i ”kategori 2”, dersom ein vurderer at dei har behov for særskild norskopplæring eller tospråkleg fagopplæring på heimeskulen. Ved særlege høve kan tida på språkstasjonen likevel vere kortare eller lengre enn eitt år. Når dei byrjar på språkstasjonen har dei likevel oftast ein dag på heimeskulen i den klassen dei høyrer til, helst i praktiske og estetiske fag. Ein aukar gradvis dagane på heimeskulen etter som eleven blir betre i norsk. Dette skjer i samråd mellom språkstasjonen og heimeskulen. Opplæringa på språkstasjonen har

hovudsakleg fokus på norskopplæring, ikkje fagopplæring, og ein følgjer Læreplan i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar. Kategori 3 omfattar elevar som ein vurderer ikkje har rett til særskild norskopplæring, men likevel har behov for trening i omgrep (”ordbank”). Denne treninga går oftast føre seg saman med elevar som har norsk som morsmål.

Fylkesmannen har bede om å få tilsendt alle vedtak om særskild språkopplæring frå dei to skolane for skoleåret 2011/12. Frå Bryne skule har vi mottatt 3 vedtak om særskild norskopplæring og 14 vedtak om tospråkleg fagopplæring. Vedtaka blir fatta på hausten, etter at undervisninga er i gang, men blir ikkje endra sjølv om innhaldet i opplæringa endrar seg gjennom skoleåret. Det er ikkje fatta vedtak om særskild språkopplæring på Rosseland skule for inneverande år. I tråd med råd frå kommunen, er det ikkje fatta vedtak om morsmålsopplæring i kommunen inneverande år. Vedtaksmalen frå kommunen inneheld heller ikkje ein eigen rubrikk for morsmålsopplæring.

Dei innsendte vedtaka gjeld anten særskild norskopplæring eller tospråkleg fagopplæring, berre ein elev har vedtak om begge delar. Elevar som går på språkstasjonen får berre vedtak om særskild norskopplæring, ikkje vedtak om tospråkleg fagopplæring. Intervju viser at ein gradvis prøver å få meir fokus på fagopplæring etter kvart som eleven aukar norskkompetansen, men elevane følgjer likevel ikkje den ordinære fag- og timefordelinga utan at det kan dokumenterast ei vurdering av dette. Ein sikrar dermed ikkje at eleven får den fagopplæringa han/ho har krav på.

I tillegg er det slik at elevane som er overførte til heimeskulen ikkje får vedtak om særskild norskopplæring, og at dei heller ikkje får slik opplæring. Intervju viser at fleire elevar som kjem frå språkstasjonen ikkje har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den ordinære opplæringa. Opplæringslova gjev ikkje høve til å gje tospråkleg fagopplæring utan å gje særskild norsk. Dette viser at ein ikkje har rett forståing av omgrepet særskild norskopplæring.

Det er ikkje faste rutinar for å la føresette uttale seg om tilbodet før det blir tildelt timar med særskild språkopplæring, jf forvaltningslova §16, men det blir halde informasjonsmøte for foreldra. Dermed sikrar ikkje skolane føresette sin rett til å uttale seg før det blir fatta vedtak om særskild språkopplæring.

Det er ikkje gjort kartleggingar av elevane før det blei fatta vedtak. Bryne skule har lagt ved ca 10 kartleggingar av elevar sin språkkompetanse. Mest ingen er daterte, men Fylkesmannen oppfattar det slik at dei er utførte våren 2012. Som kartleggingsverktøy er nytta Statped sitt såkalla ”20 spørsmål om språkferdighet” frå Bredtvedt kompetansesenter. Dette er i følgje framsida eit ”screeningvertøy til å måle barn og ungdoms språkferdigheter, deres tilegnelse av symbolsystemer og deres relasjoner til andre”. Kartleggingsvertøyet er heller ikkje utarbeidd for å kartlegge språkkompetansen til minoritetsspråklege barn, og ”skårene er basert på det ein skal forvente hos enspråklige, typiske barn”. På Rosseland skule blir det nytta same testar på minoritetsspråklege elevar som på dei norske. I intervju med tilsette på begge skulane og kommuneleddet blir det understreka at ein har problem med kartlegging, og at ein ikkje har tileigna seg naudsynt kompetanse på dette feltet til no.

Fylkesmannen vil understreke at kommunen har plikt til å skaffe naudsynt kompetanse for å sikre forsvarleg kartlegging av minoritetsspråklege elevar. Den manglande kartlegginga gjer at skulane ikkje har eit forsvarleg vurderingsgrunnlag når dei avgjer kven som skal få særskild språkopplæring, og kva omfang opplæringa skal ha. Fylkesmannen meiner på dette grunnlag

at skolane ikkje sikrar at elevar som har rett til særskild norskopplæring, tospråkleg fagopplæring eller morsmålsopplæring verkeleg får den opplæringa dei har rett til. Kommunen får derfor heller ikkje eit tilstrekkeleg grunnlag for å tildele forsvarleg med ressursar til dette feltet og den einskilde elev. Fylkesmannen vil her understreke at løyvingar til særskild språkopplæring skal ta utgangspunkt i eleven sitt behov slik dette kjem fram i kartlegginga, og er ein individuell rett for desse elevane. Kommunen kan derfor ikkje nytte manglande økonomi eller løyvingar som grunngeving for tildeling av ressursar til særskild språkopplæring. Dokumentasjonen viser at løyvingane til særskild språkopplæring ikkje tek utgangspunkt i vurderingar av elevane sitt behov.

Ingen av skolane fattar vedtak om eit tilpassa opplæringstilbod etter § 2-8 tredje ledd i dei tilfelle ein ikkje kan skaffe eigna undervisningspersonale til tospråkleg fagopplæring eller morsmålsopplæring.

Kommunen har utarbeidd ein mal for enkeltvedtak etter opplæringslova § 2-8. Dei innsendte vedtaka manglar grunngeving i tråd med reglane i forvaltningslova §§ 24-25, ved at dei ikkje gjer greie for dei vurderingane som er gjorde. Desse vurderingane skal byggje på kartlegginga som er gjort, og gjere greie for hovudfunna i denne. Fjerde ledd i § 2-8 er heller ikkje sitert. Det går ikkje fram av vedtaka kva læreplan som blir nytta. Vedtaka seier kva type opplæring som blir gitt, og kva omfanget er, men manglar opplysningar om organisering av opplæringa.

Konklusjon:

- a. Det blir ikkje gjort forsvarleg kartlegging med relevant kartleggingsverktøy av minoritetsspråklege elevar sin språkkompetanse, korkje før vedtak blir fatta eller undervegs i opplæringa, jf. § 2-8 fjerde ledd.
- b. Ein sikrar ikkje at føresette får uttale seg før det blir fatta vedtak og tildelt særskild språkopplæring, jf forvaltningslova § 16.
- c. Enkelte skular fattar ikkje vedtak om særskild språkopplæring, jf. forvaltningslova § 2. Det blir ikkje fatta nytt vedtak dersom innhald og omfang av opplæringa endrar seg i løpet av året.
- d. Vedtaka om særskild språkopplæring manglar grunngeving, jf. forvaltningslova §§ 24-25. Dei er heller ikkje presise nok ved at dei ikkje seier noko om organisering og val av læreplan.
- e. Kommunen tilbyr ikkje morsmålsopplæring, jf. § 2-8 første ledd.
- f. Kommunen tilbyr ikkje alle som har rett til særskild norskopplæring og tospråkleg fagopplæring dette.
- g. Skolane fattar ikkje vedtak om eit tilpassa opplæringstilbod etter § 2-8 tredje ledd for dei minoritetsspråklege elevane som det ikkje kan skaffas eigna undervisningspersonale til.

4.

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 sørgje 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 kartlegging 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:

Time kommune hadde på tilsynstidspunktet eit delegeringsreglement som også gjaldt på opplæringslova sitt område. Kommunen hadde likevel ikkje vidaredelegert mynde til å fatte enkeltvedtak etter opplæringslova § 2-8 frå kommunalsjef til rektorane. Dermed hadde ikkje rektor mynde til å fatte vedtak om særskild språkopplæring.

I dokument datert 22.05.12 (oversendt Fylkesmannen 02.07.12) har Time kommune utarbeidd nytt delegeringsreglement. Dette gjeld også på opplæringslova sitt område, og sikrar at det er vidaredelegert mynde til å fatte vedtak etter § 2-8 til rektor på alle skolane i kommunen.

Time kommune har eit kvalitetssystem som dekkjer opplæringslova sitt område, mellom anna § 2-8. Det heiter her at ein har ”kommunale rutinar” for å vurdere om eleven har rett til særskild språkopplæring, og det går fram at det er rektor som gjer enkeltvedtak.

Kommunen har som nemnt utarbeidd ein mal for enkeltvedtak om særskild språkopplæring. Denne gjeld berre særskild norskopplæring og tospråkleg fagopplæring. Ein har også eit

udatert internt notat som inneheld rutinar for opplæring av språklege minoritetar. Rutinane gjeld etter sitt innhald berre for særskild norskopplæring, og omfattar dermed ikkje tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring.

Det går fram av rutinen at det skal fattast vedtak om særskild norskopplæring, og dette skal grunnleggjast i kunnskapsnivået til eleven. Det går også fram at elevane skal kartleggjast før det blir gjort vedtak om særskild norskopplæring, og i tillegg undervegs i opplæringa. Det blir også sagt at skolen kan velje om den særskilde norskopplæringa skal givast etter Læreplan i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar, eller etter tilpassing innanfor den ordinære læreplanen i norsk. Til slutt går det fram at kopi av enkeltvedtaka skal sendast fagstab oppvekst.

Intervju syner at dette dokumentet er kjent på skolane frå og med i fjor sommar. Likevel viser intervjuet at dokumentet ikkje blir oppfatta som fullt ut forpliktande på skolane, og kommunen har heller ikkje føljt opp rutinane i dokumentet overfor desse. Til dømes har ikkje den skolen som ikkje har fatta enkeltvedtak blitt føljt opp for dette, og den andre skolen har heller ikkje motteke tilbakemeldingar på dei vedtaka som er sendt til kommunen.

Kommunen har utarbeidd nye ”rutinar i samband med sakshandsaming av språklege minoritetar”. Dokumentet er udatert, og intervjuet syner at det førebels ikkje er kjent på skolane. Dermed er det ikkje eit gjennomført og innarbeidd system. Rutinane gjeld berre særskild norskopplæring og tospråkleg fagopplæring, og seier ingenting om morsmålsopplæring eller tilbod etter 3.ledd.

Konklusjon:

1. Time kommune har ikkje eit innarbeidd forsvarleg system for å sikre at kommuneleddet systematisk kontrollerer og følgjer opp at skolane oppfyller lovkrava på tilsynsområdet.

5. Pålegg om endring

På grunnlag av det som går fram av kapitla 3 og 4 gir Fylkesmannen følgjande pålegg:

5.1 Pålegg tema 1:

Time kommune må oppfylle lovkrava i opplæringslova § 2-8, jf. forvaltningslova (§§ 2, 16 og 24-25) og forskrift til opplæringslova § 1-1 bokstav e. Kommunen skal sørgje for at:

- a. Det blir gjort forsvarleg kartlegging med relevant kartleggingsverktøy av minoritetsspråklege elevar sin språkkompetanse, før vedtak blir fatta og undervegs i opplæringa, jf. § 2-8 fjerde ledd.
- b. Skolane sikrar at føresette får uttale seg før det blir fatta vedtak og tildelt særskild språkopplæring, jf forvaltningslova § 16.
- c. Alle skular fattar vedtak om særskild språkopplæring, jf. forvaltningslova § 2, og at det blir fatta nytt vedtak dersom innhald og omfang av opplæringa endrar seg i løpet av året.

d. Vedtaka om særskild språkopplæring får grunngiving etter krava i forvaltningslova §§ 24-25, og at dei er presise nok ved at dei seier noko om organisering og val av læreplan.

e. Ein tilbyr morsmålsopplæring for dei som har rett til det, jf. § 2-8 første ledd.

f. Ein tilbyr alle som har rett til særskild norskopplæring og tospråkleg fagopplæring dette.

g. Skolane fattar vedtak om eit tilpassa opplæringstilbod etter § 2-8 tredje ledd for dei minoritetsspråklege elevane som det ikkje kan skaffast eigna undervisningspersonale til.

5.2 Pålegg tema 2:

Time kommune må oppfylle lovkrava i opplæringslova § 13-10, jf § 2-8. Kommunen skal sørge for at:

a. At det blir innarbeidd eit forsvarleg system for å sikre at kommuneleddet systematisk kontrollerer og følgjer opp at skolane oppfyller lovkrava på tilsynsområdet.

6. Oppfølging av tilsynsresultatet – krav om eigenerklæring om at lovbrota blir retta

Tiltak for å rette lovbrøt skal setjast i verk med det same.

Time kommune skal gi ei skriftleg erklæring om at lovbrota er retta og dokumentere at det er utarbeidd tiltak i samsvar med pålegga.

Frist for innsending av slik erklæring med dokumentasjon er 01.12.12.

6. Klageadgang

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b, og kan påklagast til Utdanningsdirektoratet. Ei eventuell klage skal sendast til Fylkesmannen innan tre uker frå det tidspunktet melding om vedtaket er kome fram til kommunen, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. Om utforminga av klage, sjå forvaltningslova § 32.

Stavanger 24.08.12

Med helsing

Thomas Wegner Thomassen
rådgivar

Una Bjørnseth Wereide
rådgivar

Lars Wetteland
tilsynsleiar

