



**FYLKESMANNEN I ROGALAND  
UTDANNINGSAVDELINGEN**

**TILSYN MED LUND KOMMUNE**

---

**TIDSPUNKT:** Våren 2009                      Vår ref: 09/883  
**KOMMUNENS**  
**ADRESSE:**                      Lund kommune, Moiveien 9, 4460 Moi  
**KOMMUNENR:**                      1112  
**TILSYNSGRUPPE:**                      Jorunn H. Barka og Lars Wetteland  
**KONTAKTPERSON**  
**I KOMMUNEN:**                      Oppvekst- og kultursjef Egil Normann Eek

---

**Hjemmel for tilsynet:**

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

**Tema for tilsynet:**

Tema for tilsynet er minoritetsspråklige elevers rettigheter, jf. § 2-8 i opplæringsloven. Tilsynet skal kontrollere om skoleeier oppfylder lovens krav i denne regelen, og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

**Sammendrag av resultat:**

**Avvik 1:**

Lund kommune tilfredsstiller ikke kravene til forsvarlig saksbehandling i forhold til elever som kan ha rett til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

**Avvik 2:**

Lund kommune har ikke et forsvarlig system for å ivareta minoritetsspråklige elevers rettigheter.

Stavanger, 19.06.09

Jorunn H. Barka  
rådgiver/tilsynsleder

Lars Wetteland  
rådgiver

## **Innhold**

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknader
5. Gjennomføring

Vedlegg: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

## **1. Innledning**

Rapporten er utarbeidet etter skriftlig tilsyn med Lund kommune våren 2009.

Tilsynet fokuserer på kommunens etterlevelse av lovkrav innen oppgitte emner. Rapporten omtaler og begrunner avvik som ble avdekket i tilsynet. Den gir dermed ingen uttømmende tilstandsvurdering av kommunen som skolemyndighet. Tilsynet har ikke vurdert kvaliteten på opplæringen ute på skolene. Vi presiserer at fremstillingen av observasjoner i hovedsak avgrenser seg til områder der det er avdekket avvik.

Formålet med tilsynet var å vurdere om Lund kommune følger reglene når det gjelder elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk og deres rett til å få særskilt norskopplæring, morsmålsundervisning og/eller tospråklig fagopplæring. Som en del av tilsynet har vi også undersøkt eventuelle skriftlige rutiner på området. Ved eventuelle avvik på opplæringsloven § 2-8 er det dermed også gjort vurderinger knyttet til § 13-10 andre ledd i opplæringsloven. Vi har ikke foretatt en total gjennomgang av kommunens system knyttet til opplæringsloven § 13-10 andre ledd, kun det som knytter seg til det skriftlige tilsendte materialet.

Når kommunen tar stilling til elevens rett, er dette et enkeltvedtak, og Fylkesmannen undersøkte i tilsynet om kommunen/skolene fatter enkeltvedtak og vurdert om disse er i tråd med relevant regelverk, jf. opplæringsloven og forvaltningsloven med gjeldende forskrifter.

Tilsynet er gjennomført på bakgrunn av tilsendt skriftlig dokumentasjon fra kommunen. Det har i denne sammenheng ikke vært aktuelt å gjøre mer dyptgående datainnsamling slik som intervjuer.

Fylkesmannen ba om å få tilsendt følgende dokumentasjon:

- 1) *Kommunens omtale av arbeidet med, og rutiner knyttet til den særskilte språkopplæringen for elever fra språklige minoriteter (rutiner for kartlegging og vurdering, organisering av opplæringen, enkeltvedtak med mer).*
- 2) *Enkeltvedtak fra de skolene i kommunen som har minoritetsspråklige elever. Dersom det ikke er fattet enkeltvedtak innenfor alle kategoriene nedenfor, ønsker vi å få tilsendt det som fins:*

- a. 2 enkeltvedtak om særskilt norskopplæring
- b. 2 enkeltvedtak om morsmålsopplæring
- c. 2 enkeltvedtak om tospråklig fagopplæring

Tilsynet fokuserte på kommunens oppfyllelse av krav på områdene nevnt ovenfor. Eventuelle 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 utbedre forholdene.

## 2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

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

## 3. Avvik

### Avvik 1:

Lund kommune tilfredsstill ikke kravene til forsvarlig saksbehandling i forhold til elever som kan ha rett til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

### Avvik fra:

Opplæringsloven § 2-8, jf. reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

### 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 disse 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 bestemmelsen.

Formålet med både særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er å lære eleven å benytte norsk som redskapsspråk så raskt som mulig. Når eleven har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen, tar også retten etter bestemmelsen slutt. Særskilt opplæring i norsk skal være det fremste virkemiddelet for at minoritetsspråklige elever skal tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter 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. Om nødvendig har eleven i tillegg rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Elever skal derfor aldri tilbys morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring som et første (og eneste) tilbud.

Morsmålsopplæringen kommer i tillegg til den vanlige undervisningen, og kan legges til en annen skole enn den skolen eleven til vanlig går på. Tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring skal tilbys ved skolen der eleven til vanlig går.

#### *Forvaltningsloven*

Når kommunen tar stilling til elevens rettigheter etter opplæringsloven § 2-8, er dette et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike enkeltvedtak kan påklages til Fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 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 fattes vedtak*

Forutsetningen for at elevene skal få oppfylt retten til språkopplæring i tråd med lovens intensjon, det vil si som en overgangsordning fram til elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen, er at kommunen gjennomfører en reell kartlegging av norskferdighetene til elevene. Bare på den måten vil elevene være sikret at de faktisk får opplæring som samsvarer med ferdigheter og behov.

Det kreves ikke sakkyndig vurdering, men skolen må gjøre en kartlegging av den språklige ferdigheten eleven har i norsk, og en vurdering av hva slags språkopplæring som vil være mest egnet for eleven, jf. forvaltningsloven § 17 og Ot.prp. nr.55 (2003-2004). Manglende kartlegging vil innebære en feil ved saksbehandlingen.

Foresatte skal gis anledning til å uttale seg før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 16.

#### *Krav til vedtaket*

Innholdet i vedtaket må utformes presist. Det må gå fram hva slags undervisning som innvilges, og omfanget. Helst bør man si noe om organiseringen av undervisningen.

Alle enkeltvedtak skal begrunnes individuelt, jf. forvaltningsloven § 24. Det skal begrunnes 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. forvaltningsloven § 25.

Foresatte skal underrettes om vedtaket, og her skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

### **Avviket bygger på følgende observasjoner:**

#### *Rutiner ved de enkelte skoler*

Rådmannen har delegert myndigheten til å fatte vedtak til den enkelte rektor/enhetsleder. Kommuneadministrativt nivå har ikke utarbeidet en felles mal til bruk på den enkelte skole for vedtak knyttet til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Kommunen opplyser at hver av de undersøkte skolene har skriftlige rutiner med hensyn til særskilt opplæring for minoritetsspråklige elever.

Kiellands Minde skole og Nygård barneskole har nesten like rutiner, mens Lund ungdomsskole har sine egne. De to første har også like vedtaksmaler når det gjelder enkeltvedtak, mens Lund ungdomsskole også her har en egen utforming av vedtaket.

Alle tre skolene har tatt med at elevene skal kartlegges med hensyn på å avdekke den enkeltes behov for opplæring. For de to førstes vedkommende gjelder at elevenes lese- og matematikkferdigheter skal testes to ganger i året, og norsklærer i samarbeid med kontaktlærer vurderer på slutten av skoleåret om det er behov for fortsatt ekstraundervisning. Rutinene for Lund ungdomsskole inneholder ingenting om vurdering av elevens ferdigheter underveis i året.

For de to første skolenes vedkommende er det en mangel at de bare omtaler rutiner for særskilt norskopplæring. Rutinene omtaler ikke morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i det hele tatt. Rutinene til Lund ungdomsskole snakker på sin side bare om opplæring av fremmedspråklige, uten at de tre forskjellige opplæringsmåter nevnes.

Alt i alt er rutinene fra alle de tre skolene knappe og mangelfulle, og Fylkesmannen mener de illustrerer behovet kommunen har for å lage grundige felles rutiner på et overordnet nivå. Det foreligger ikke retningslinjer for kartlegging, foreldresamarbeid, vedtak eller organisering av opplæringen. Fylkesmannen har ikke mottatt dokumentasjon på om det fattes vedtak for elever som etter en kartlegging ikke blir tilbudt særskilt norsk, eller der kommunen avbryter særskilt norskopplæring fordi eleven har fått tilstrekkelig ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

Tatt i betraktning våre funn på bakgrunn av det tilsendte skriftlige materialet mener Fylkesmannen det er klart at kommunen ikke oppfyller de krav som er fastsatt på dette området.

#### *Enkeltvedtak*

Fylkesmannen har fått tilsendt rutiner og enkeltvedtak fra Kiellands Minde skole, Nygård Barneskole og Lund ungdomsskole. Av GSI-tallene framgår det at de andre skolene i kommunen ikke har hatt fremmedspråklige elever i 2008/2009. Kommunen har sendt inn tre vedtak om særskilt norskopplæring fra Kiellands Minde skole, et vedtak om særskilt norskopplæring fra Nygård barneskole, og et vedtak fra Lund ungdomsskole om særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring.

Kommunen opplyser imidlertid at Nygård barneskole og Lund ungdomsskole ikke har fattet noen enkeltvedtak om morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring de siste årene. Iflg. tall fra GSI har Nygård barneskole rapportert at de i 2008/2009 hadde 12 elever med særskilt norskopplæring, men ingen med morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Lund ungdomsskole rapporterer at de hadde 4 elever med særskilt norskopplæring, og ingen med morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.

Kiellands Minde skole har ut fra GSI-tall rapportert om 3 elever som fikk særskilt norskopplæring og 3 elever som fikk morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Kommunen opplyser at det for disse 3 elevene ble fattet vedtak om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Imidlertid viser vedlagte vedtak fra skolen at det bare ble fattet vedtak om særskilt norskopplæring.

Alt i alt har kommunen sendt inn 5 vedtak om særskilt norskopplæring, og bare 1 vedtak om tospråklig fagopplæring (i dette tilfellet sammen med særskilt norskopplæring), og altså ingen vedtak om morsmålsopplæring. Fylkesmannen mener at den innsendte dokumentasjonen fra Lund kommune viser at det ikke alltid fattes vedtak om henholdsvis særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring når det er påkrevd.

#### *Om innholdet i enkeltvedtakene*

Skolene skriver at de foretar en kartlegging som danner bakgrunn for enkeltvedtak. I vedtakene Fylkesmannen har fått tilsendt vises det til klageadgang og klagefrist. Vedtakene fattes individuelt, og det opplyses om antall årstimer eleven tilbys i særskilt norsk.

De innsendte vedtakene fra de tre skolene viser at Kiellands Minde skole og Nygård barneskole benytter samme vedtaksmal, mens Lund ungdomsskole har sin egen utforming av vedtaket. Dette henger sannsynligvis sammen med at de to første også har nesten likelydende rutiner, mens Lund ungdomsskole har sine egne rutiner. Når det gjelder selve innholdet i vedtakene, gjelder de innsendte vedtakene fra Kiellands Minde skole og Nygård barneskole bare særskilt norskopplæring.

Selv om vedtakene for begge skolene er presist utformet med hensyn til hva slags opplæring som gis, er vedtakene imidlertid ikke begrunnet etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det er i vedtaket ingen forbindelse mellom den kartlegging og utredning av eleven som er gjort i forkant, og den opplæring som er valgt. Heller ikke går det fram av vedtaket at det er Fylkesmannen som er klageinstans.

Når det gjelder vedtaket fra Lund ungdomsskole har dette vesentlige mangler. For det første er selve lovhjemmelen for vedtaket i opplæringsloven § 2-8 ufullstendig sitert. Videre har vedtaket ingen adressat(navnet på den det gjelder framkommer midt i vedtaket), og det mangler dato og underskrift fra rektor. Under orienteringen om klageadgang omtales vedtaket feilaktig som et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Vedtaket er heller ikke tilstrekkelig presist. I vedtaket om tospråklig fagopplæring sies det kun at dette gjelder i ”sentrale fag”, uten at det sies noe om omfanget og hvilke fag dette gjelder.

Videre er vedtaket ikke begrunnet etter forvaltningsloven § 25. I stedet for å knytte begrunnelsen til den kartleggingen og utredningen av eleven som skal være gjort i forkant, vises det bare til at rektor har foretatt en ”nøye vurdering” sammen med kontaktlærer, faglærer og behandling i ressursteamet. Det sies i denne sammenheng for eksempel ingenting

om hvorfor man har kommet fram til at eleven har behov for særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring, men ikke morsmålsopplæring. Totalt sett viser vedtaket fra Lund ungdomsskole med andre ord flere mangler, og peker på et behov i kommunen for et overordnet system på dette området.

**Avvik 2:**

Lund kommune har ikke et forsvarlig system for å ivareta minoritetsspråklige elevers rettigheter.

**Avvik fra:**

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

**Lovkommentar:**

Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt og at skoleeier innhenter opplysninger og dokumentasjon fra skolene om arbeidet med elever fra språklige minoriteter. Tilsynet legger til grunn at følgende elementer må inngå i et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket blir oppfylt :

- Kommunen må sørge for å ha rutiner for innhenting og analysing av data fra virksomheten og for vurdering av disse opp mot lovkrav.
- Systemet må være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lovverket, og sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig.
- Når myndighet til å fatte enkeltvedtak delegeres nedover til rektorene må det forutsettes at nødvendig opplæring gis til den som får delegert myndighet.
- Kommunen må sørge for tilstrekkelig kompetanse i alle relevante ledd av virksomheten for å kunne vurdere data og situasjoner opp mot lovkravene.
- Kommunen må ha rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.

**Avviket er basert på følgende observasjoner:**

Lund kommune opplyser selv at de ikke har noen overordnede rutiner og system for særskilt opplæring for minoritetsspråklige elever. Hver skole tar imot elevene, og skolen foretar en individuell vurdering av eleven og hva eleven har behov for. Skolenes rutiner er nedfelt skriftlig ved hver enkelt skole. Dermed oppfyller ikke Lund kommune opplæringslovens § 13-10 andre ledds krav om at kommunen skal ha et forsvarlig system på kommunalt nivå for å sikre at minoritetsspråklige elevers rettigheter etter § 2-8 ivaretas. En gjennomgang av rutinene og vedtakene ved de forskjellige skoler avdekker mangler som viser behovet for at kommunen utarbeider et felles system for hele kommunen.

## **4. Merknader**

Fylkesmannen har ingen merknader.

## 5. Gjennomføring

Tilsynet omfattet følgende aktiviteter:

Varsel om brevtilsyn ble sendt ut:	20.01.09
Svarfrist for kommunen:	02.03.09
Saksbehandling hos Fylkesmannen:	mars-juni 2009
Varsel om pålegg ble sendt ut:	24.06.09
Ingen kommentarer mottatt fra Lund kommune.	

### **Vedlegg: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn**

Materiale tilsendt fra Lund kommune:

1. Skolenes rutiner i forbindelse med opplæring av minoritetsspråklige elever.
2. 5 vedtak om særskilt norskopplæring for elever fra språklige minoriteter.
3. 1 vedtak om tospråklig fagopplæring.



