



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGEN**

TILSYN MED STRAND KOMMUNE

TIDSPUNKT: Våren 2009 Vår ref: 09/829

**KOMMUNENS
ADRESSE:** Strand kommune, postboks 115, 4100 Jørpeland

KOMMUNENR: 1130

TILSYNSGRUPPE: Lars Wetteland og Jorunn H. Barka

**KONTAKTPERSON
I KOMMUNEN:** Skolefaglig ansvarlig Wictor Juul

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 oppfyller lovens krav i denne regelen, og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette, jf. opplæringsloven § 13-10, 2. ledd.

Sammendrag av resultatet:

Avvik 1:

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

Avvik 2:

Strand kommune har ikke et forsvarlig system for å ivareta minoritetsspråklige elevers rettigheter etter opplæringsloven § 2-8, jf. § 13-10,2. ledd.

Stavanger, 24.06.09

Jorunn H. Barka
tilsynsleder/rådgiver

Lars Wetteland
rådgiver

Innhold

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

Vedlegg:

Vedlegg: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter brevtilsyn med Strand kommune våren 2009.

Tilsynet fokuserer på om kommunen oppfyller visse lovkrav innenfor oppgitte emner. Rapporten omtaler og begrunner avvik som ble funnet under tilsynet. Den gir dermed ingen uttømmende tilstandsvurdering av kommunen som skoleeier. Vi presiserer at fremstillingen av observasjoner i hovedsak avgrenser seg til områder der det er avdekket avvik.

Formålet med tilsynet er å vurdere om Strand kommune følger reglene når det gjelder elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk og deres rett til å få særskilt norskopplæring og ved behov rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Som en del av tilsynet har vi også undersøkt eventuelle skriftlige rutiner på området. Ved eventuelle avvik på § 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 enkeltvedtak, og Fylkesmannen har villet undersøke om kommune/skolene fatter enkeltvedtak og vurdere om disse er i tråd med relevant regelverk, jf. opplæringsloven og forvaltningsloven med gjeldende forskrifter.

Tilsynet ble gjennomført som et brevtilsyn, ved granskning av innsendte dokumenter. Det har i denne sammenheng ikke vært aktuelt å gjøre mer dyptgående datainnsamling slik som intervjuer.

Fylkesmannen ba Strand kommune sende over 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. Hvis det ikke er gjort enkeltvedtak innenfor alle kategoriene, ønsket vi å få tilsendt det kommunen hadde:*
 - a. *2 enkeltvedtak om særskilt norsk*
 - b. *2 enkeltvedtak om morsmål*
 - 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.

Fylkesmannen registrerer at Strand kommune ikke har sendt inn enkeltvedtak om tospråklig fagopplæring, selv om det ifølge kommunens rapporterte tall til GSI, finnes 14 elever i Strand kommune med denne type opplæring.

AVVIK: blir definert som mangel på oppfyllelse 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:

Strand kommune tilfredsstiller 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 er basert på følgende observasjoner:

Det er den enkelte rektor som har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak. Kommunen har ikke utarbeidet en felles mal til bruk på den enkelte skole for vedtak knyttet til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Gjennomgangen av enkeltvedtakene som Fylkesmannen har fått tilsendt, viser at mange av lovens krav er ivaretatt. Kommunen skriver at skolene foretar en kartlegging som danner bakgrunn for enkeltvedtak og videre at forberedelser til vedtak blir gjort sammen med foreldrene. I vedtakene vises det til klageadgang og klagefrist. Vedtakene fattes individuelt, og det opplyses om antall årstimer elevene tilbys i morsmålsopplæring eller i særskilt norsk.

Resahaugen og Heia skole og Tau ungdomsskole har like vedtaksmaler, mens Fjelltun skole har en egen. Det som er gjennomgående i alle vedtakene er mangelen på individuelle begrunnelser for elevene som blir tildelt timer til særskilt språkopplæring. Det er ingen begrunnelser knyttet til kartlegging av behov. Selv om vedtakene for 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. I stedet for å knytte begrunnelsen til den kartlegging og utredning av eleven som skal være gjort i forkant, vises det bare til at *"Vi anser det som nødvendig å gi XX tilbud om særskilt norskopplæring."*

Totalt sett viser vedtakene flere mangler, og peker på et behov i kommunen for et overordnet system på dette området.

Avvik 2:

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

Avvik fra:

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Lovkommentar:

§ 13-10 Ansvarsomfang (andre ledd)

"Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd."

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 analysering 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:

Det er synliggjort gjennom innsendt dokumentasjon at kommunen har enkelte elementer av et system, med ulike rutiner og prosesser mellom skole- og kommunenivå, men de er ikke skriftliggjorte. Disse elementene utgjør ikke et forsvarlig system som er egnet til å vurdere og avdekke om kravene i opplæringsloven blir oppfylt.

Strand kommune opplyser selv at prosedyrene de har på kommunenivå ikke er gjennomført på alle skoler. Dermed oppfyller ikke Strand kommune opplæringsloven § 13-10 andre ledd 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. Fylkesmannen mener Strand kommune bør klargjøre og videreutvikle sine rutiner.

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 Strand kommune. | |

Vedlegg: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Materiale tilsendt fra Strand kommune:

1. Prosedyrer for særskilt opplæring for språklige minoriteter.
2. 2 vedtak om morsmålsundervisning fra Resahaugen og Heia skole
3. 2 vedtak om særskilt norskopplæring fra Resahaugen og Heia skole
4. 2 vedtak om særskilt norskopplæring fra Fjelltun skole
5. 2 vedtak om særskilt norskopplæring fra Tau ungdomsskole