



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

Særskilt språkopplæring og internkontroll

Lørenskog kommune – Kjenn skole og Solheim skole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Lørenskog kommune. Temaet for tilsynet er særskilt språkopplæring og internkontroll.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at særskilt språkopplæring er et aktuelt tema i Lørenskog kommune. Det er videre vårt inntrykk at kommunen har hevet kompetansen for sine ledere og ansatte på kartleggingsfeltet, samt at maler og rutiner er oppdaterte. I praksis ser vi at skolene gjennomfører kartlegginger av elevenes norskerdigheter og at det gis forsterket opplæring i norsk til elever som har behov for det. Vi ser imidlertid at skolene ikke vurderer hvorvidt elevene også trenger morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Det er videre Statsforvalterens vurdering at skolene ikke fatter enkeltvedtak med et innhold i samsvar med regelverket for elever som har rett til særskilt språkopplæring, herunder gjør ikke skolene en vurdering av elevens beste når disse vedtakene fattes. Skolen fatter heller ikke alltid vedtak når eleven ikke lengre har rett til særskilt språkopplæring.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens nye maler og rutiner for vedtak er i tråd med lovens krav, men vi kan ikke se hvordan kommunen har sikret at ansatte og ledere i skolene har fått informasjon om å endre praksis og hvordan ansatte og ledere i skolene er sikret kompetanse til å etterleve disse praksis. Statsforvalteren ser at kommunen har ført noe kontroll med skolenes regeletterlevelse, men disse har så langt ikke hatt tilstrekkelig virkning på enkelte områder. Det er derfor vår oppfatning at kommunen ikke har internkontroll som sikrer at skolen etterlever loven i praksis.

Lørenskog kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til 15.10.2025.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse.....	3
1.1 Innledning.....	4
1.2 Kort om Lørenskog kommune.....	4
1.3 Tema for tilsynet og gjennomføring av tilsynet.....	4
2 Særskilt språkopplæring og internkontroll.....	5
2.1 Sikrer kommunen at skolen vurderer norskerdighetene til eleven før skolen fatter vedtak om særskilt språkopplæring?.....	5
2.1.1 Rettslig krav.....	5
2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
2.2 Sikrer kommunen at skolen vurderer om eleven trenger morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler?.....	6
2.2.1 Rettslig krav.....	6
2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	6
2.3 Sikrer kommunen at skolen vurderer elevens beste når den fatter vedtak om forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag?	7
2.3.1 Rettslig krav.....	7
2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.4 Sikrer kommunen at skolen fatter enkeltvedtak med et innhold i samsvar med regelverket for elever som har rett til særskilt språkopplæring?.....	9
2.4.1 Rettslig krav.....	9
2.4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	9
2.5 Sikrer kommunen at skolen jevnlig vurderer om en elev som har vedtak om særskilt språkopplæring kan norsk godt nok til å følge den ordinære opplæringen?.....	12
2.5.1 Rettslig krav.....	12
2.5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	12
2.6 Sikrer kommunen at skolen fatter vedtak når eleven ikke lengre har rett til særskilt språkopplæring?.....	13
2.6.1 Rettslig krav.....	13
2.6.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	13
3 Pålegg om retting	14
4 Oppfølging av pålegget	15
5 Kommunen har rett til å klage	15
6 Dokumenter	16

1.1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner, fylkeskommuner og offentlige skoler,¹ der vi kontrollerer om opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.² Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.³

1.2 Kort om Lørenskog kommune

Lørenskog kommune har ifølge kommunens nettside åtte kommunale barneskoler (1.-7. trinn) og fire kommunale ungdomsskoler (8.-10. trinn). Totalt har kommunen ansvar for grunnskoleopplæringen til 5351 elever. Av disse går 565 elever på Kjenn skole og 501 elever på Solheim skole.

1.3 Tema for tilsynet og gjennomføring av tilsynet

Temaet for dette tilsynet er om Lørenskog kommune, gjennom sin internkontroll, sikrer at elever får særskilt språkopplæring til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen.⁴

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev 12.03.2025 til Lørenskog kommune. Vi har undersøkt temaet særskilt språkopplæring og internkontroll. For å kontrollere dette har vi sett på praksisen til både kommunen, Kjenn skole og Solheim skole.

Kommunen ble pålagt å svare på spørreskjema i Forms og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolene. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 17.06.2025. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

¹ Jf. opplæringsloven § 29-2 første ledd, og kommuneloven kapittel 30.

² Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd.

³ [Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på Udirs nettside.](#)

⁴ Jf. opplæringsloven § 3-6, forvaltningsloven kap. IV og V og kommuneloven § 25-1.

2 Særskilt språkopplæring og internkontroll

2.1 Sikrer kommunen at skolen vurderer norskferdighetene til eleven før skolen fattet vedtak om særskilt språkopplæring?

2.1.1 Rettslig krav

Elever med et annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen.⁵ Hva som er «godt nok», er en skjønnsmessig vurdering som i all hovedsak baserer seg på et faglig pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Skolen skal undersøke elevenes norskferdigheter, og gjøre nødvendige vurderinger før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring.⁶

2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kommunen har i sine rutiner som omhandler minoritetsspråklige elever definert hvem som kan ha rett på særskilt språkopplæring. I rutinen står det at skolen skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring, og at dette gjøres som et minimum gjennom mottakssamtale, lydene i alfabetet, Aski Raski, S40 og Utdanningsdirektoratets (Udir) kartleggingsverktøy. Skolene i Lørenskog har inneværende skoleår fått innføringskurs i Udirs kartleggingsverktøy. Kommunen har også flere andre tiltak for å styrke språkutviklende undervisning som rektormøter, eget nettverk for alle skoler, deltakelse i NAFOs skoleeiernettverk og samlinger, deltakelse i Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen og Erasmus+. Kommunen har også 20 % prosjektstilling på fagfeltet.

Kommunen har laget en mal for vedtak om særskilt språkopplæring der hjelpeteksten informerer saksbehandleren hva som skal inngå i bakgrunn for saken og hva som skal inngå i vurderingen av elevens kartleggingsresultater og behov. Rutiner og maler er gjort tilgjengelig i kommunens internkontrollsystem, Compilo.

Skolene har i dette tilsynet oversendt et gitt antall vedtak om særskilt språkopplæring. I alle disse vedtakene vises det til at det er gjort kartlegginger ved hjelp av Udirs kartleggingsverktøy og at resultatene fra kartleggingene viser at elevene har behov for særskilt språkopplæring.

Ansatte og ledere bekrefter i våre undersøkelser at det gjøres en vurdering av elevenes norskferdigheter før skolen fattet vedtak om særskilt språkopplæring. Ledelsen ved skolen sørger i samarbeid med ansatte og eventuelt FON-koordinator at vurderingen gjennomføres.

På bakgrunn av det ovennevnte er det Statsforvalterens inntrykk at skolene vurderer elevenes norskferdigheter før de fattet vedtak om særskilt språkopplæring. Videre er det Statsforvalterens vurdering at kommunen sikrer at dette gjøres i tråd med regelverket gjennom iverksette opplærings- og kompetansetiltak samt årshjul og rutiner.

⁵ Jf. opplæringsloven § 3-6 første ledd.

⁶ Jf. forvaltningsloven § 17 første ledd om kravet om forsvarlig saksutredning.

Konklusjon

Kommunen sikrer at skolen vurderer norskerferdighetene til eleven før skolen fatter vedtak om særskilt språkopplæring.

2.2 Sikrer kommunen at skolen vurderer om eleven trenger morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler?

2.2.1 Rettslig krav

Særskilt språkopplæring skal omfatte forsterket opplæring i norsk. Skolen må også vurdere om eleven trenger morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler.⁷

Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet og tospråklig opplæring i fag innebærer at eleven får opplæring på to språk i ett eller flere fag. Skolen må synliggjøre sin vurdering av «om det trengs» morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler, da de skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.⁸

2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I kommunens rutine er det ikke spesifisert at det skal vurderes om eleven trenger morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring i fag eller begge deler. I kommunens årshjul FON er det kun forsterket norskopplæring som står omtalt. I mal for vedtak om særskilt språkopplæring er lovteksten i opplæringsloven § 3-6 gjengitt, og hjelpeteksten i malen informerer saksbehandler om at det skal vurderes om eleven trenger morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring i fag. Det er vårt inntrykk at malen for vedtak er ny. Malen er gjort tilgjengelig i kommunens internkontrollsystem, Compilo.

Vedtakene som Statsforvalteren har mottatt fra skolene viser at de nye vedtaksmalene ikke er tatt i bruk på tilsynstidspunktet. I vedtakene vi har fått oversendt er det ikke foretatt noen vurderinger som beskriver om elevene har behov for morsmålsopplæring/tospråklig opplæring i fag eller ikke.

I svarene på vår undersøkelse kommer det frem at skolene ikke gir morsmålsopplæring/tospråklig opplæring i fag og derfor heller ikke vurderer om elevene trenger disse opplæringstilbudene.

Kommunen og skolen kan ikke velge bort å gjøre en vurdering av elevens behov for morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. På bakgrunn av de innsendte vedtakene og svarene i undersøkelsen er det derfor Statsforvalterens vurdering at skolens praksis ikke er i tråd med lovens krav på dette området.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens nye mal for vedtak er i tråd med lovens krav, men vi kan ikke se hvordan kommunen har sikret at de ansatte i skolene har fått informasjon om å endre praksis og hvordan ansatte og ledere i skolene er sikret kompetanse til å gjøre vurderinger knyttet til hva eleven trenger.

⁷ Jf. opplæringsloven § 3-6 første ledd.

⁸ Jf. forvaltningsloven § 17.

Kommunen har dokumentert at det ble gjennomført vurderingssamtaler med skolene, siste gang i 2023 – 2024. Samtalene skal blant annet bidra til å sikre at skolene drives i samsvar med gjeldende regelverk. I etterkant av samtalen skal skolene blant annet sende inn siste vedtak om særskilt språkopplæring. Dette blir brukt som utgangspunkt for læring og forbedring, og skoleeiers arbeid med et forsvarlig system. Kommunen skriver at det høsten 2024 ble vurdert å ikke gjennomføre denne kontrollen våren 2025, da lovverket var nytt for skolene. Skoleeier vil følge opp dette gjennom en samtale med skolelederne høsten 2025.

Statsforvalteren ser at kommunen har gjennomført kontrolltiltak for å sikre at skolene drives i samsvar med regelverket. Vi kan imidlertid ikke se at dette tiltaket så langt har bidratt til å sikre at skolene vurderer om elevene har rett til morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Statsforvalteren er likevel positiv til at kommunen vil følge opp at skolene endrer praksis i samtale med skoleledelsen høsten 2025. Det er derfor vår oppfatning at kommunen ikke har internkontroll som sikrer at skolen skriver vedtak som inneholder en vurdering av behovet for morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring i fag.

Konklusjon

Kommunen sikrer ikke at skolen vurderer om elevene har rett til morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler.

2.3 Sikrer kommunen at skolen vurderer elevens beste når den fatter vedtak om forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag?

2.3.1 Rettslig krav

Elevens beste skal være et grunnleggende hensyn når skolen vurderer om eleven har behov for særskilt språkopplæring.⁹ Eleven skal bli hørt, og det skal legges vekt på elevens synspunkter ut fra alder og modenhet. Skolen kan kun organisere opplæringen i for eksempel egne grupper, klasser eller skoler hvis det er til elevens beste. Vurderingen av det beste for eleven i den konkrete saken må være omtalt i begrunnelsen til vedtaket og være tilstrekkelig konkret og individuell. I vurderingen av hva som er til det beste for eleven skal det tas utgangspunkt i behovet og forutsetningene til den enkelte eleven.

2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I kommunens rutine står det at elever og foresatte skal varsles muntlig og skriftlig om at det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og at de skal ha anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist på to uker. I mal for vedtak om særskilt språkopplæring henvises det til sentrale lovhjemler for elevens rett til å bli hørt og hva som er til elevens beste. I hjelpetekstene til malene for vedtak, avslag og opphør av særskilt språkopplæring informeres saksbehandler om at det skal gjøres en barnets beste vurdering.

⁹ Jf. opplæringsloven § 10-1, barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104.

Vedtakene som Statsforvalteren har mottatt fra skolene viser at de nye vedtaksmalene ikke er tatt i bruk. I vedtakene vi har fått oversendt er det ikke foretatt noen vurderinger av hva som er til elevens beste når det fattes vedtak om særskilt språkopplæring.

I undersøkelsen kommer det frem at elevene høres gjennom oppstartssamtale/bli-kjent samtale, overføringssamtaler og andre individuelle samtaler med elever og foreldre. Videre kommer det frem av undersøkelsen at det gjøres en vurdering av elevens beste i forkant av at skolene fatter vedtak i forbindelse med særskilt språkopplæring. Samtidig fremgår det at elevens stemme og barnets beste-vurderingen ikke er dokumentert skriftlig. Kommunen/skolene har nylig utarbeidet en mal for hvordan elevmedvirkning skal innhentes og dokumenteres. Det kommer også frem at elevens stemme skal tydeliggjøres i enkeltvedtakene og at dette skal innarbeides i kommunens og skolens rutiner.

Det er vårt inntrykk at skolen hører elevene og at det gjør en barnets beste vurdering i forkant av at vedtak fattes. På bakgrunn av vedtakenes innhold, vurdering og konklusjon, som i de fleste tilfeller er helt like, er Statsforvalteren likevel i tvil om det faktisk gjøres en konkret og individuell vurdering for den enkelte. Det er også vår oppfatning at vurdering av elevens beste må være omtalt i begrunnelsen, noe som mangler i vedtakene som vi har fått tilsendt.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens nye mal for vedtak er i tråd med lovens krav, men vi kan ikke se hvordan kommunen har sikret at de ansatte og ledere i skolene har fått informasjon om å endre praksis og hvordan de ansatte er sikret kompetanse til å gjøre en slik vurdering.

Kommunen har dokumentert at det ble gjennomført vurderingssamtaler med skolene, sist gang i 2023 – 2024. Samtalene skal blant annet bidra til å sikre at skolene drives i samsvar med gjeldende regelverk. I etterkant av samtalen skal skolene blant annet sende inn siste vedtak om særskilt språkopplæring. Dette blir brukt som utgangspunkt for læring og forbedring, og skoleeiers arbeid med et forsvarlig system. Kommunen skriver at det høsten 2024 ble vurdert å ikke gjennomføre denne kontrollen våren 2025, da lovverket var nytt for skolene. Skoleeier vil følge opp dette gjennom en samtale med skolelederne høsten 2025.

Statsforvalteren ser at kommunen har gjennomført kontrolltiltak for å sikre at skolene drives i samsvar med regelverket. Vi kan imidlertid ikke se at dette tiltaket så langt har bidratt til å sikre at skolene vurderer elevens beste når den fatter vedtak om forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Statsforvalteren er likevel positiv til at kommunen vil følge opp at skolene endrer praksis i samtale med skoleledelsen høsten 2025. Det er derfor vår oppfatning at kommunen ikke har internkontroll som sikrer at skolene skriver vedtak som inneholder en vurdering av elevens beste når den vurderer behovet for forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag.

Konklusjon

Kommunen sikrer ikke at skolen vurderer elevens beste når den fatter vedtak om forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag.

2.4 Sikrer kommunen at skolen fatter enkeltvedtak med et innhold i samsvar med regelverket for elever som har rett til særskilt språkopplæring?

2.4.1 Rettslig krav

Vedtaket må ha informasjon om hvilken særskilt språkopplæring eleven skal ha. Det må komme frem om eleven har rett til forsterket opplæring i norsk, og om eleven i tillegg har behov for morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Videre må vedtaket gi informasjon om hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, og om eleven skal ha avvik fra fag- og timefordelingen. Vedtaket må også inneholde informasjon om hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha, samt hvor og hvordan eleven skal få opplæringen. Vedtaket må også oppfylle de krav som stilles i forvaltningsloven kap. IV og V.

2.4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi har bedt Solheim skole og Kjenn skole om å oversende fem vedtak hver, hvor elever får vedtak om særskilt språkopplæring skoleåret 2024/2025.

Samtlige vedtak fra Solheim skole informerer om klageretten og viser til flere relevante lovbestemmelser i opplæringsloven og forvaltningsloven. Vedtakene mangler imidlertid henvisning til bestemmelsene som hjemler hensynet til elevens beste og elevens rett til medvirkning.

Vedtaket fra Solheim skole viser til at Udirs kartleggingsverktøy for grunnleggende norsk er gjennomført og det vises til elevens nivå på denne. I ett av vedtakene er det spesifisert hvor mange timer eleven vil få forsterket opplæring i norsk, mens det i resterende vedtak fremgår at opplæringen vil bli gitt i alle timer eleven har opplæring i norsk. I enkelte av forhåndsvarslene som gjelder de samme elevene, fremgår det imidlertid spesifisert timeantall, uten at det samme fremgår av vedtakene. I fire av vedtakene fremgår det at elevene skal følge ordinær læreplan i norsk, mens det i ett vedtak fremgår at eleven skal følge læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Det fremgår i fire av vedtakene at det anbefales tilpasset opplæring og ekstra oppfølging i vanlig undervisning, mens det i ett av vedtakene anbefales tilpasset opplæring i mindre grupper og ekstra oppfølging i vanlig undervisning.

Etter Statsforvalterens vurdering inneholder vedtakene fra Solheim skole informasjon om at den særskilte språkopplæringen skal bestå av særskilt norskopplæring (som etter ny lov heter forsterket opplæring i norsk), en kort begrunnelse for hvorfor elevens resultater på Udirs kartleggingsverktøy tilsier at eleven har behov for særskilt norskopplæring, informasjon om hvilken læreplan i norsk eleven skal følge samt hvor og hvordan eleven skal få opplæringen. Som vurderingene under kontrollspørsmål 2.2 viser, foretar ikke skolen en vurdering av om eleven trenger morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Det fremgår heller ikke av vedtakene at hensynet til elevens beste er vurdert, eller hva elevens synspunkter er.

I samtlige enkeltvedtak fra Kjenn skole fremgår det at elevene har rett til to timer forsterket opplæring i norsk, som skal organiseres innenfor faget norsk fordypning. Skolen har videre vurdert at samtlige elever skal følge læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter ut skoleåret 2024/2025. Alle vedtak er datert 30.01.2025, slik at Statsforvalteren er i tvil om det er

oversendelsesdato eller faktisk vedtaksdato. Foruten elevenes navn og fødselsdato er vedtakene identiske, og det fremgår ingen individuell eller konkret vurdering av den enkelte elevs kartleggingsresultater eller behov. Standardteksten «Gjennom samtaler med eleven og elevens lærere, og etter kartlegging, blant annet med Udirs kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk, vurderes det som nødvendig at eleven følger læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter dette skoleåret» står i alle de fem vedtakene.

Vedtakene fra Kjenn skole viser til opplæringsloven § 3-6, herunder at særskilt språkopplæring skal omfatte forsterket opplæring i norsk, og hvis behov også morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Videre viser vedtakene til Grunnloven § 104, barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, samt opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2, men det fremgår ikke hvordan eleven har fått uttrykt sine synspunkter og hvordan dette er vektlagt, eller en vurdering av hensynet til elevens beste. Vedtakene viser til sist til klageadgangen, saksgangen ved klage og retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven.

Etter Statsforvalterens vurdering fremgår det av Kjenn skoles vedtak hvor mange timer elevene skal ha forsterket opplæring i norsk, og i hvilke timer denne opplæringen skal foregå. Det fremgår videre hvilken læreplan i norsk eleven skal følge. Elevenes resultater på kartleggingstester, eller hva som fremgår i samtaler med eleven og elevens lærere fremgår imidlertid ikke, ut over at skolen vurderer det som nødvendig at eleven følger en gitt læreplan. Det fremgår videre ingen vurdering av om eleven trenger morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler.

Av samtlige vedtak fra Kjenn skole fremgår det at elevene har forsterket opplæring i norsk organisert innenfor faget norsk fordypning, som har obligatorisk deltakelse.

Forsterket opplæring i norsk innebærer en tilrettelagt norskopplæring med et andrespråkperspektiv. Den forsterkede opplæringen i norsk kan gjennomføres i egen gruppe eller som tilpassing innenfor det ordinære norskfaget.¹⁰ Udir har uttalt at den særskilte norskopplæringen bare skal foregå i henhold til timeantallet i norsk, jf. fag- og timefordelingen. Dersom det skal gjøres avvik fra læreplanverket for en aktuell elev, må denne være en del av et særskilt opplæringstilbud (også kalt innføringstilbud) etter opplæringsloven § 3-7. Det ser ut til at vedtakene fra Kjenn skole er fattet med utgangspunkt i § 3-6, og det er dermed uklart for Statsforvalteren hvorvidt disse elevene har innføringsopplæring som kan unntas læreplaner i fag og i fag- og timefordelingen, jf. § 3-7 annet ledd. Etter Udirs forståelse kan ikke forsterket opplæring i norsk gis i andre timer enn det ordinære norskfaget, såfremt eleven ikke er omfattet av unntaket i § 3-7 andre ledd.

Etter Statsforvalterens vurdering oppfylder vedtakene fra Solheim skole og Kjenn skole i noen grad lovens krav. Samtidig mangler noen vedtak henvisning til de aktuelle lovbestemmelsene, flere vedtak mangler redegjørelse for kartlegging av elevenes ferdigheter i norsk og behov for forsterket norskopplæring og samtlige vedtak mangler en vurdering av hensynet til elevens beste, en redegjørelse for elevens synspunkter og vurdering av om eleven trenger morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Dette medfører at vedtakene ikke tilfredsstillere forvaltningslovens krav til begrunnelse. Videre har ikke Kjenn skole adgang til å

¹⁰ Prop. 57 L (2022-2023) kapittel 28.5.2.

organisere elevenes forsterkede opplæring i norsk i faget norsk fordypning med hjemmel i opplæringsloven § 3-6.

Kommunen har oversendt en ny vedtaksmal for rett til særskilt språkopplæring. Etter Statsforvalterens vurdering er kommunens nye mal for vedtak om særskilt språkopplæring i tråd med lovens krav, og tilfredsstillende i større grad kravene til vedtakets innhold enn de ti vedtakene Statsforvalteren har mottatt fra skolene.

Av kommunens rutine «Kartlegging av minoritetsspråklige elever (felles skole)» fremgår det ulike aktiviteter, og beskrivelse av disse. Slik Statsforvalteren forstår rutinen, er denne delt inn i hvilke aktiviteter og kartlegginger som skal gjennomføres avhengig av om eleven skal få opplæring i innføringsgruppe med avvik fra fag- og timefordeling, om eleven skal få opplæring i ordinær klasse og hva som skal inngå i den regelmessige kartleggingen som skal skje minimum to ganger per semester. Skolene har derfor et godt utgangspunkt for å gjøre tilstrekkelige kartlegginger og vurderinger av elevenes behov, herunder nedtegne dette i vedtakene.

Når det gjelder forhåndsvarsel, ser vi at kommunen har utarbeidet en ny mal for forhåndsvarsel om særskilt språkopplæring i tråd med forvaltningsloven § 16. Både Solheim skole og Kjenn skole skriver at de tidligere har sendt ut skriftlige forhåndsvarsler til foresatte, men at skolen i en overgangsperiode i forbindelse med overgangen til ny opplæringslov og arbeidet med å utforme ny vedtaksmal, har varslet foresatte og innhentet samtykker via samtaler med eller uten tolk. Skolene er dermed klar over at foresatte skal varsles før vedtak treffes, og at forhåndsvarselet som hovedregel skal være skriftlig. Kommunen skriver i sin redegjørelse til Statsforvalteren at skriftlige forhåndsvarsler vil bli dokumentert og sendes for hvert skoleår fra og med 1. mai 2025.

Det fremgår av dokumentasjonen at skolene sporadisk innhenter samtykke fra foresatte. Statsforvalteren minner om at samtykke kun er nødvendig i de tilfeller elever får hele eller deler av opplæringa i særskilte grupper eller klasser eller på særskilte skoler (innføringsopplæring), jf. opplæringsloven § 3-7.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens nye mal for vedtak om særskilt språkopplæring er i tråd med lovens krav. Videre får vi inntrykk av at denne malen skal benyttes når fremtidige vedtak skal fattes. Ut ifra dokumentasjonen vi har mottatt, herunder fem vedtak fra Solheim skole og fem vedtak fra Kjenn skole, kan vi imidlertid ikke se at kommunen på tilsynstidspunktet sikrer at skolen fatter enkeltvedtak med et innhold som er i samsvar med regelverket for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Det er derfor vår oppfatning at kommunen ikke har internkontroll som sikrer at skolen fatter vedtak i tråd med opplæringslovens og forvaltningslovens krav. Statsforvalteren er imidlertid positiv til at kommunen vil følge opp at skolene endrer praksis i samtale med skoleledelsen høsten 2025.

Konklusjon

Kommunen sikrer ikke at skolen fatter enkeltvedtak med et innhold i samsvar med regelverket for elever som har rett til særskilt språkopplæring.

2.5 Sikrer kommunen at skolen jevnlig vurderer om en elev som har vedtak om særskilt språkopplæring kan norsk godt nok til å følge den ordinære opplæringen?

2.5.1 Rettslig krav

Kommunen skal jevnlig vurdere om elever som får særskilt språkopplæring kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen.¹¹ Vurderingen skal avdekke om eleven har gode nok norskerferdigheter til å følge den vanlige opplæringen, eller om eleven fortsatt trenger særskilt språkopplæring. Den skal videre sikre at de elevene som får særskilt språkopplæring får realisert overgangen til den vanlige opplæringen når ferdighetene til eleven tilsier det. Skolen må vurdere konkret hvor lang tid det skal gå mellom hver vurdering.

2.5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I kommunes rutine står det at elevene skal kartlegges regelmessig og at dette minimum skal skje to ganger per semester. Videre skal gjøres kontinuerlig inntil eleven kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen. Det kommer også frem at kartleggingen som et minimum skal gjennomføres gjennom Udirs kartleggingsmateriell, Aski Raski og ordkjedetesten. I århjulet til kommunen står det at det skal gjennomgås om det er noen elever som vurderes til ikke å ha behov for forsterket opplæring i norsk i januar måned. Skolene i Lørenskog har inneværende skoleår fått innføringskurs i Udirs kartleggingsverktøy. Videre er det dokumentert fra skolene og kommunen at ansatte og ledere i FON-nettverk og på ulike møtearenaer har opplæring og vurdering av elever med særskilt norskopplæring på dagsorden.

Ansatte og ledere i skolen bekrefter i vår undersøkelse at det gjøres jevnlig vurderinger av elevenes norskerferdigheter underveis i opplæringen både gjennom bruk av Udirs kartleggingsverktøy, andre kartleggingsverktøy/tester, observasjoner av elevenes arbeid og deltakelse i undervisningssituasjoner samt samtaler med elever og foresatte. Statsforvalteren har mottatt rutiner/årshjul/planer for hvordan skolene jevnlig vurderer norskerferdighetene til elevene. Videre har vi mottatt system for hvordan Solheim skole registrerer kartleggingsresultater fra elever med vedtak om særskilt språkopplæring og eksempel på at Udir kartleggingsmateriell er brukt jevnlig. Fra Kjenn skole har vi mottatt eksempel på enkeltvurdering i særskilt norskopplæring.

Kartleggingsresultatene formidles og følges opp av skolens ledelse gjennom systematisk registrering av resultater fra lærere, klasse-/elevgjennomgang samt jevnlig samtaler om resultater.

På bakgrunn av det ovennevnte er det Statsforvalterens inntrykk at skolene vurderer elevenes norskerferdigheter jevnlig og at hensikten med disse vurderingene er å finne ut hvilke norskerferdigheter eleven har tilegnet seg. Videre er det Statsforvalterens vurdering at kommunen gjennom sine tiltak, rutiner, maler og sin praksis sikrer at skolen vurderer norskerferdighetene underveis i opplæringen.

¹¹ Jf. opplæringsloven § 3-6 andre ledd.

Konklusjon

Kommunen sikrer at skolen jevnlig vurderer om en elev som har vedtak om særskilt språkopplæring kan norsk godt nok til å følge den ordinære opplæringen.

2.6 Sikrer kommunen at skolen fatter vedtak når eleven ikke lenger har rett til særskilt språkopplæring?

2.6.1 Rettslig krav

Skolen skal fatte vedtak når den særskilte språkopplæringen opphører.¹²

2.6.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kommunen har utarbeidet en ny mal for «vedtak om opphør av særskilt språkopplæring». Både Kjenn skole og Solheim skole har oversendt denne til Statsforvalteren. Det fremgår av malen at den som fatter vedtak må vise til elevens kartleggingsresultater og begrunne hvorfor eleven ikke lenger har rett til særskilt språkopplæring. Det må fremgå hvordan eleven er hørt og har fått medvirke, og gjøres en individuell vurdering av hva som er til barnets beste. Malen viser under «rettslig grunnlag» til de reglene vedtaket bygger på, og den opplyser om klageadgang.

Kjenn skole skriver at de fatter enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for ett skoleår av gangen, og at det ikke har blitt fattet et nytt vedtak der det ikke har vært behov for videre tilbud. Vi har ikke fått tilsendt noen vedtak om opphør av særskilt språkopplæring fra skolen. Skolen skriver at den heretter vil bruke malen i de tilfeller det er aktuelt.

Vi har mottatt to vedtak om opphør av særskilt språkopplæring fra Solheim skole. Vedtakets begrunnelse og vurdering av hvorfor skolen vurderer at elevene kan norsk godt nok til å følge den ordinære opplæringen er kortfattet. I det ene vedtaket vises det til elevens resultater på Udirs kartleggingsmaterieell, og at eleven har hatt en positiv utvikling. Ut over dette begrunnes det ikke hvorfor eleven ikke lenger har behov for særskilt språkopplæring. Vedtaket er ellers fattet ved skoleårets slutt. I det andre vedtaket opphører den særskilte språkopplæringen fordi eleven har fått vedtak om spesialundervisning.¹³ Det fremgår ikke av vedtakene hva elevene selv uttrykker om opphøret av den særskilte språkopplæringen.

I kommunens rutiner og vedtak kommer det frem at vedtak om særskilt språkopplæring gjelder for ett år av gangen. Etter Statsforvalterens vurdering kan denne praksisen være til hinder for at skolene avslutter den særskilte språkopplæringen, og fatter vedtak om opphør av denne, når elevene faktisk kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, eller om opplæringen vedvarer til skoleåret er avsluttet og vedtakets varighet utgår. Opplysningene fra Kjenn skole viser at skolen i all hovedsak lar vedtaket utgå av seg selv, og at den særskilte språkopplæringen opphører idet eleven ikke får nytt vedtak om særskilt språkopplæring. Dokumentasjonen fra Solheim skole forsterker dette inntrykket.

¹² Jf. opplæringsloven § 3-6 og forvaltningsloven kapittel IV og V.

¹³ Fra 01.08.2024 individuelt tilrettelagt opplæring.

Ut ifra den dokumentasjonen vi har mottatt, vurderer vi at skolene ikke fatter vedtak om opphør av den særskilte språkopplæringen når elevene kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, men at skolene i det vesentligste venter til vedtaket utgår. Som vist til under kontrollspørsmål 2.5, vurderer skolene jevnlig norskferdighetene til elevene. Skolene har derfor grunnlag for å fatte vedtak om opphør av særskilt språkopplæring underveis i skoleåret, fremfor å vente til skoleårets slutt.

Ved at kommunen har utarbeidet en ny og felles mal for vedtak om opphør av særskilt språkopplæring, er dette egnet til å sikre at skolene i større grad fatter vedtak når eleven ikke lenger har rett til særskilt språkopplæring. Videre vil den veiledende malteksten bidra til at vedtakene blir bedre begrunnet og saken godt nok opplyst, i tråd med forvaltningslovens krav til vedtakets begrunnelse.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens nye mal for vedtak om avslutning av særskilt språkopplæring er i tråd med lovens krav. Vi kan imidlertid ikke se hvordan kommunen har sikret at de ansatte i skolen har fått informasjon om å endre praksis, slik at skolen fatter vedtak om opphør av særskilt språkopplæring når elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen.

Kommunen har dokumentert at det ble gjennomført vurderingssamtaler med skolene, sist gang i 2023 – 2024. Samtalene skal blant annet bidra til å sikre at skolene drives i samsvar med gjeldende regelverk. I etterkant av samtalen skal skolene blant annet sende inn siste vedtak om særskilt språkopplæring. Dette blir brukt som utgangspunkt for læring og forbedring, og skoleeiers arbeid med et forsvarlig system. Kommunen skriver at det høsten 2024 ble vurdert å ikke gjennomføre denne kontrollen våren 2025, da lovverket var nytt for skolene. Skoleeier vil følge opp dette gjennom en samtale med skolelederne høsten 2025.

Statsforvalteren ser at kommunen har gjennomført kontrolltiltak for å sikre at skolene drives i samsvar med regelverket. Vi kan imidlertid ikke se at dette tiltaket så langt har bidratt til å sikre at skolene fatter vedtak når eleven ikke lengre har rett til særskilt språkopplæring. Statsforvalteren er likevel positiv til at kommunen vil følge opp at skolene endrer praksis i samtale med skoleledelsen høsten 2025. Det er derfor vår oppfatning at kommunen ikke har internkontroll som sikrer at skolen skriver vedtak om avslutning av særskilt språkopplæring når eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk.

Konklusjon

Kommunen sikrer ikke at skolen fatter vedtak når eleven ikke lengre har rett til særskilt språkopplæring.

3 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:¹⁴

¹⁴ Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd og kommuneloven § 30-4.

Lørenskog kommune skal sikre at elever får særskilt språkopplæring til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen.¹⁵

Lørenskog kommune skal i den forbindelse sikre at skolene:

- vurderer om elevene har rett til morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler.
- vurderer elevens beste når den fatter vedtak om forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag.
- fatter enkeltvedtak med et innhold i samsvar med regelverket for elever som har rett til særskilt språkopplæring.
- fatter vedtak når eleven ikke lengre har rett til særskilt språkopplæring.

4 Oppfølging av pålegget

Kommunen skal umiddelbart iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket. Kommunen skal redegjøre for hvilke tiltak de har iverksatt og erklære at retting er gjennomført.

Frist for retting er **15.10.2025**. Vi avslutter tilsynet når kommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.

5 Kommunen har rett til å klage

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.¹⁶ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.¹⁷

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.¹⁸

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 04.07.2025

Vibeke Norheim Holm, tilsynsleder

Ingrid Solberg Jørgensen, seniorrådgiver

¹⁵ Jf. opplæringsloven § 3-6, forvaltningsloven kap. IV og V og kommuneloven § 25-1.

¹⁶ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

¹⁷ Jf. forvaltningsloven § 42

¹⁸ Jf. forvaltningsloven § 18

6 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Utviklingsplan 2024 – Oppvekst og utdanning
- Innkalling til vurderingssamtaler fra Lørenskog kommune til skolene 2024 – 2025
- Saker til skolebesøk høsten 2024 – skolesjef og ledergrupper
- Rektormøte 22. november 2023
- Eksempel fra presentasjon for rektorer og PPK våren 2025
- Presentasjon til samling om Udirs kartleggingsverktøy 28. oktober 2024
Compilo - Rutine – Kartlegging av minoritetsspråklige elever
- Compilo – Rutine – Minoritetsspråklige elever – Mottak av nyankomne elever
- Compilo – Rutine – Minoritetsspråklige elever i innføringstilbud – Overføring til nærscole
- Compilo – Rutine – Minoritetsspråklige elever – Særskilt språkopplæring – vedtak
- Compilo – Mal - Samtykke til innføringstilbud
- Mal – Forhåndsvarsel særskilt språkopplæring
- Mal - Vedtak om særskilt språkopplæring
- Mal – Vedtak om avslag på søknad om særskilt språkopplæring
- Mal – Vedtak om opphør av særskilt språkopplæring
- Mal – Innhenting av elevmedvirkning og nødvendig dokumentasjon § 3-6 fra Solheim skole og Kjenn skole
- Eksempel på innkalling til FON-nettverk
- Mappestruktur i Teams – FON-nettverk
- Søknad på Erasmus+, februar 2024
- Oversikt over PU-tid på Solheim skole skoleåret 24/25
- Særskilt språkopplæring Solheim skole – Veileder for forsterket opplæring i norsk (FON).
Beskrivelse av rutiner, mars 2025
- Eksempel på kartlegging/progresjon for elev fra Solheim skole
- Eksempel på forhåndsvarsel om særskilt språkopplæring fra Solheim skole
- Eksempel på opphør av særskilt språkopplæring fra Solheim skole
- Internt rapporteringssystem fra Solheim skole
- Vedtak om særskilt språkopplæring fra Solheim skole
- Årshjul for kartlegging for Kjenn skole
- Prinsipper for god andrespråkopplæring fra Kjenn skole
- Eksempel på rapport etter kartlegging fra Kjenn skole
- Oversikt over kompetanseheving for ansatte 2024 – 2025 for ansatte ved Kjenn skole
- Vedtak om særskilt språkopplæring fra Kjenn skole
- Svar på Forms-undersøkelse fra ledere og ansatte i Lørenskog kommune, Kjenn skole og Solheim skole

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

Postboks 325, 1502 Moss | sfospost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/os

