



Statsforvalteren i Rogaland

Endeleg tilsynsrapport

Tilsyn med kommunens arbeid for å sikre rett til særskild språkopplæring - opplæringslova § 2-8

Sauda kommune



1. Innleiing.....	2
1.1 Kort om kommunen	2
1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet	2
2. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring	3
2.1 Rettsleg grunnlag.....	3
2.2 Våre observasjonar og vurderingar.....	3
2.3 Vår konklusjon	4
3. Vurdering av morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring og anna tilrettelagt opplæring, og krav til enkeltvedtaket.....	4
3.1 Rettsleg grunnlag.....	4
3.2 Våre observasjonar og vurderingar.....	4
3.3 Vår konklusjon	5
4. Kommunen sin internkontroll.....	5
4.1 Rettsleg grunnlag.....	5
4.2 Våre observasjonar og vurderingar.....	6
4.3 Vår konklusjon	7
5. Våre reaksjonar	7
5.1 Pålegg om retting	7
5.2 Erklæring og utgreiing om korleis pålegg er retta	7
6. De har rett til å klage	8
Innsendt dokumentasjon:.....	8

1. Innleiing

Vi fører tilsyn med kommunar, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunane oppfyller opplæringslova med forskrifter. Vi kan også føre tilsyn med kommunens plikt til å ha internkontroll etter kommunelova § 25-1.

Våre tilsyn er utøving av offentlig myndighet, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentleglova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om kommunen

Sauda kommune har ca. 4600 innbyggjarar. Kommunen har 4 skular med totalt 583 elevar. I følge GSI-tal for dette skuleåret, mottar 33 elevar særskilt språkopplæring, ingen er i innføringsgrupper, og ingen mottar morsmålsopplæring eller tospråkleg fagopplæring.

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Statsforvaltaren opna tilsyn med kommunen i brev av 16.02.2024. Kommunen blei pålagt å sende ei utgreiing og dokumentasjon til oss, og Statsforvaltaren har vurdert denne. Statsforvaltaren har vurdert at dette er tilstrekkeleg, slik at tilsynet berre blir gjennomført som eit skriftleg tilsyn.

Statsforvaltaren vil undersøke om kommunen sikrar at elevar som har rett til tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring får dette, jf. opplæringslova § 2-8 første ledd 2. punktum. Vi vil ikkje vurdere om kommunen sikrar rett til særskilt norskopplæring etter opplæringslova § 2-8 første ledd 1. punktum.

Vi vil også undersøke om kommunen sikrar at det blir lagt til rette for anna tilpassa opplæring for desse elevane, i dei tilfella der morsmålsopplæring/tospråkleg fagopplæring ikkje kan bli gitt av eigna undervisningspersonale, jf. opplæringslova § 2-8 tredje ledd.

Statsforvaltaren vil også vurdere om vedtaka i dei nemnte tilfella er i tråd med kravet til utforming i forvaltningslova, og om det blir gjort relevant kartlegging av språkkompetansen til elevane før det blir fatta vedtak og undervegs.

Statsforvaltaren vil til slutt vurdere kommunen sitt internkontrollsystem for dette området.

Dersom kommunen ikkje følger regelverket, kan vi pålegge retting. Vi gir derfor eventuelle pålegg til kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova med forskrifter blir følgt, jf. opplæringslova § 13-10.

Vi sende førebels rapport til dykk 16.05.2024. I den presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar. Vi har ikkje mottatt tilbakemelding på den førebelse tilsynsrapporten.

2. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

Kommunen skal kartlegge elevens kompetanse i norsk for å vurdere om det er behov for særskilt språkopplæring. Kartlegging skal også skje undervegs i språkopplæringa, og før den blir avslutta.

2.1 Rettsleg grunnlag

Elever i grunnopplæringa med anna morsmål enn norsk har rett til særskilt norskopplæring til dei har tilstrekkeleg kompetanse i norsk til å følge den ordinære opplæringa på skulen, Jf. opplæringslova § 2-8 fjerde ledd. Kommunen har som skuleeigar ansvaret for at kartlegginga av norskkompetansen blir gjort før det blir fatta vedtak om særskilt språkopplæring, undervegs i språkopplæringa, og før det blir fatta vedtak om å avslutte morsmålsopplæring/tospråkleg fagopplæring.

I dei fleste tilfella er det skulen som gjennomfører kartlegginga. Skulen må ha ein innarbeidd framgangsmåte for å kartlegge elevane sin kompetanse i norsk.

2.2 Våre observasjonar og vurderingar

Sauda kommune sin rutine for særskild språkopplæring, seier at nykomne elevar skal kartleggast før oppstart og før det blir fatta vedtak. Kommunen spesifiserer at Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy skal brukast i kartlegginga. Rutinen seier også at det skal kartleggast jamleg gjennom opplæringsløpet.

I rutinane til Fløgstad skule står det at elevane skal kartleggast 3 gonger i året. Den første kartlegginga skal skje etter 1-2 månader. Skulen har valt å bruke eit anna kartleggingsverktøy enn det som er nemnt i kommunes sine rutinar. Skulen kartlegg ikkje før vedtaket blir fatta. Dette blir forklart med at elevane kjem utan norskkunnskapar. Vedtaka om særskild språkopplæring tar derfor utgangspunkt i ei kartleggingssamtale med elev og føresette. I innsendt dokumentasjon er det lagt ved oppsummering frå kartleggingar som viser at både skriftleg og munnleg del av kartleggingsverktøyet er nytta.

Dokumentasjonen inneheld ikkje kartleggingsrutinar frå Sauda ungdomsskule, men innsendte vedtak viser at heller ikkje Sauda ungdomsskule alltid kartlegg elevane før vedtak bli fatta og opplæring startar. Nykomne utan norskdugleik får et tilbod basert på samtale med elev og føresette. I innsendte vedtak blir det vist til kartlegginga, og det er lagt ved oppsummeringar og teksteksemplar på kartlegging med Migranorsk. Sauda ungdomsskule bruker altså ikkje Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy, slik den kommunale rutinen seier. Migranorsk er eit omfattande verktøy meint for vaksne grunnskuledeltakarar og for innplassering i vidaregåande opplæring, og er mindre eigna for elevar i grunnskulealder. Kommunane står fritt til å velje blant eigna kartleggingsverktøy, og Migranorsk er eit eigna verktøy, men kommunen bør vurdere å bruke verktøy som er laga for grunnskuleelevar.

Statsforvaltaren meiner at Sauda kommune har vist at skolane kartlegg elevane sin språkkompetanse, men at dette ikkje alltid skjer før vedtaket blir fatta. I tilfelle der det er opplagt at eleven ikkje har norskkompetanse, meiner Statsforvaltaren at det er tilstrekkeleg at det første vedtaket byggjar på ein samtale med elev og føresette, slik skulane i Sauda gjer. Kommunen må vere merksame på tilfelle der

det kjem nye elever med litt norskkunnskapar, og sikre at språkdugleiken blir kartlagt før det blir fatta vedtak.

2.3 Vår konklusjon

Sauda kommune sikrar at skulane har eit tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag for å vurdere rettane til særskilt språkopplæring, sjølv om dei ikkje alltid kartlegg elevane sin norskkompetanse før det blir fatta vedtak.

3. Vurdering av morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring og anna tilrettelagt opplæring, og krav til enkeltvedtaket

3.1 Rettsleg grunnlag

Etter at kommunen har kartlagt norskkompetansen, må den vurdere om eleven har behov for særskilt norskopplæring. Kommunen må også vurdere om eleven har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring etter opplæringslova § 2-8 første ledd. Dersom morsmålsopplæring/tospråkleg fagopplæring ikkje kan bli gitt av eigna undervisningspersonale, skal det leggjast til rette for anna tilpassa opplæring for desse elevane, jf. opplæringslova § 2-8 tredje ledd.

Det skal gå fram av eit enkeltvedtak kva slags opplæring som blir gitt eleven, og kva omfang dette har. Vedtaket skal også grunngjevast i tråd med kravet i forvaltningslova § 24 og § 25. Dette inneber at grunngjevinga må vere individuell og den må knytast til kartlegginga. Det skal gis grunngjeving for kvifor tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring eller tilpassa opplæring etter 3. ledd gis, eventuelt ikkje gis. Grunngjevinga skal vere så presis at det er mogleg å etterprøve vedtaket.

3.2 Våre observasjonar og vurderingar

Som nemnt over, kartlegg ikkje alltid skulane nykomne elevar, dersom det er opplagt at dei ikkje har norskkunnskapar. Begge skulane i tilsynet kartlegg elevane undervegs i opplæringa. Det er derfor Statsforvaltaren sitt inntrykk at begge skulane har eit tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag til å kunne vurdere behov for særskild språkopplæring. Ingen av dei to skulane som inngår i tilsynet, tilbyr anna opplæring enn særskild norsk. I følge GSI-tal og innsendt dokumentasjon, er det ingen elevar i Sauda som får tilbod om tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring eller anna tilpassa opplæring dersom eigna personale ikkje kan skaffast.

I innsendte vedtak er det rubrikkar for tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring, men desse er tomme i alle vedtaka. Innsendt dokumentasjon viser heller ingen vurdering av retten til tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring, eller til anna opplæring enn særskild norsk, sjølv om mange av elevane er nykomne utan norskkunnskapar.

Kommunen skriv at dei har forsøkt, men ikkje lukkast, med å skaffe morsmåls lærarar. I kommunen sin rutine for særskild språkopplæring, står det at anna tilpassa opplæring skal vurderast dersom ein ikkje finn eigna personale til å gi tospråkleg fagopplæring eller morsmålsopplæring. Statsforvaltaren kan

ikkje sjå at dette er gjort. Fløgstad skule skriv at dei ikkje har rutinar for å handtere situasjonar kor morsmåls lærarar ikkje kan skaffast.

Begge skulane i tilsynet fattar vedtak om særskild norskopplæring. Begge bruker kommunen sin vedtaksmal, og denne inneheld opplysningar om lovgrunnlag, klagerett, organisering og talet på timar med særskild norsk.

Vedtaka frå Fløgstad er ikkje daterte, men gjeld for heile skuleåret. Vedtaka er ikkje individuelt grunngjeve, og alle elevane får to timar særskild norsk i veka. I vedtaka er det ikkje nemnt at elevane får meir eller anna tilrettelegging eller opplæring utover dette. Men sidan fleire av elevane er nykomne utan norskkunnskapar, er det truleg at dei får ei anna tilrettelegging enn andre elevar i klassen. Dette blir bekrefta av Fløgstad, som skriv at 15,5 timar styrking til minoritetsspråklege er spreidd på klassar med minoritetsspråklege elevar. Vedtaka er med det mangelfulle når det gjeld individuell utforming, og gir ikkje eit fullstendig bilde av elevane sitt tilbod.

Vedtaka frå Sauda ungdomsskule har god individuell grunngjeving, og resultat frå kartlegging refererast, men alle elevane får same timetal (basert på klassetrinn). I fleire av vedtaka er det lang tid frå opplæringa startar til vedtaket er fatta, og i tillegg er det vist til kartleggingar som er gjennomført etter at vedtaket er fatta. Vedtak skal fattast utan ugrunna opphald, slik at elev og føresette kan få oversikt over og eventuelt klage på opplæringa som blir tilbudd.

3.3 Vår konklusjon

Sauda kommune sikrar ikkje at det blir vurdert om minoritetsspråklege elevar har rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller anna tilpassa opplæring etter § 2-8 tredje ledd.

Sauda kommune sikrar ikkje at alle vedtak blir fatta utan ugrunna opphald.

Sauda kommune sikrar ikkje at alle vedtaka har grunngjeving i tråd med kravet i forvaltningslova § 25.

4. Kommunen sin internkontroll

4.1 Rettsleg grunnlag

Kommunen skal ha internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lovar og forskrifter blir følgde, jf. kommunelova § 25-1 første ledd. Kravet er eit viktig element i leiinga og styringa i kommunen. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa storleiken på skulen og særpreget, aktivitetane og risikoforholda ved skulen, jf. kommunelova § 25-1 andre ledd.

Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgåver knytte til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarleg og må følge opp at oppgåvene blir varetatt.

Kommunen skal gjennomføre risikovurderingar for å tilpasse omfanget av internkontrollen til dei områda der risikoen og behovet er størst. Område med stor risiko for regelverksbrot vil ofte krevje betre styring og kontroll gjennom fleire tiltak, som for eksempel meir standardisering og tettare

oppfølging, enn område der det sjeldan sviktar.

Krava til innhaldet i internkontrollen som går fram av § 25-1 tredje ledd bokstavane a-e, må sjåast i samanheng med første og andre ledd.

Kommunen skal beskrive hovudoppgåver, mål og organisering, og gi oversikt over korleis dei har fordelt oppgåver og myndigheit. Ut frå risikoen skal kommunen vurdere kva for rutinar og prosedyrar som er nødvendige, og i kva for grad dei skal vere skriftlege. Kommunen skal gjere rutine kjende og tilgjengelege for dei som treng å vite om dei. Kommunen må jamleg skaffe seg oversikt over område med risiko for avvik og sette inn tiltak for å førebygge og hindre regelverksbrot. Kommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere kva for område dei skal følge med på, og korleis dei skal innhente informasjon eller bli informert av skulen. Kommunen må handtere avvik på ein måte som sørger for at regelverksbrot både blir rapporterte og følgt opp.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den forma og det omfanget som er nødvendig. Dette må dei avgjere ut frå risikobiletet og formålet med internkontrollen. Kommunen skal halde seg jamleg orientert om tilstanden i skulen, evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll.

I tilsynet undersøker vi om internkontrollen i kommunen er tilpassa for å kunne førebygge og hindre regelverksbrot etter § 25-1, og korleis leiinga følger opp og kontrollerer arbeidet med særskild språkopplæring. Kommunen må kunne gjere greie for korleis dei oppfyller kravet til internkontroll.

4.2 Våre observasjonar og vurderingar

Sauda kommune har utarbeida rutinar for særskild språkopplæring. Her inngår kartleggingsrutinar, vurdering av rett til morsmålsopplæring/tospråkleg fagopplæring/anna tilpassa opplæring dersom morsmålslærar ikkje kan skaffast, rutinar for vedtak, og bruk av vedtaksmal.

Kommunen gjennomfører dialogmøte med skulane to gonger årleg. Innsendt spørsmålsmal viser at særskild språkopplæring er tema i dialogmøta. Her blir det spurt om tal på vedtak, korleis tilbodet blir gjennomført, og om elevane får tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring.

Sauda, Suldal og Vindafjord har også ei felles ekstern vurdering av skulane. Denne har ein rotasjon på kvart fjerde år. Særskild språkopplæring er ikkje eit spesifikt tema for denne vurderinga, og den er ikkje gjennomført på dei to skulane som inngår i dette tilsynet.

Det er Statsforvaltaren si vurdering at kommunen har nok informasjon til å gjennomføre risikovurderingar og kontroll. Kommunen sin internkontroll har likevel ikkje fanga opp at skulane ikkje følgjer kommunen sine rutinar på området for tilsynet.

Kommunen har rutinar for særskild språkopplæring, men den innsendte dokumentasjonen viser at skulane ikkje alltid bruker denne. Skulane bruker til dømes anna kartleggingsverktøy enn det kommunen seier at skal brukast. Dei bruker heller ikkje same vedtaksmal. Skulane følgjer heller ikkje kartleggingsrutinane ved nye minoritetsspråklege elevar. Døma over betyr ikkje at skulane bryt med opplæringslova, men viser avvik frå kommunen sine rutinar for området.

Internkontrollen har heller ikkje fanga opp manglar ved vedtaka. Som vist over er nokre vedtak daterte fleire månader etter at opplæringa starta, og at andre er utan individuell grunngjeving. Vedtaka er truleg også mangelfulle, ved at dei ikkje omfattar heile opplæringstilbodet til elevane.

Skulane vurderer ikkje retten til tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring, eller anna tilrettelagt opplæring, slik den kommunale rutinen krev at dei skal. Kommunen kjenner godt til at det ikkje gis tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring, og dokumentasjonen viser at kommunen har utlyst slike stillingar. Internkontrollen har likevel ikkje fanga opp at skulane ikkje vurderer og fattar vedtak om anna tilpassa opplæring når eigna undervisningspersonell ikkje kan skaffast, slik den kommunale rutinen seier at dei skal.

4.3 Vår konklusjon

Statsforvaltaren meiner at kommunens system på dette området ikkje er tilstrekkeleg, då desse feila ikkje er identifiserte. Når systemet ikkje fangar opp lovbrøt, er det heller ikkje i stand til å rette opp og korrigere desse.

5. Våre reaksjonar

5.1 Pålegg om retting

Vi har funne at de ikkje følgjer regelverket på alle områda. Kommunen som eigar har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova og forskrifter til lova blir følgt. Vi pålegg dykk å rette opp følgjande forhold, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd og kommunelova § 30-4:

Kommunen skal sikre at skulane oppfyller plikta til å vurdere om elevane har rett til tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring eller tilpassa opplæring, jf. opplæringslova § 2-8, jf.

kommunelova § 25-1. Det inneber at:

1. Kommunen må sikre at alle skulane vurderer om elevane har rett til tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring og/eller tilpassa opplæring etter opplæringslova § 2-8 tredje ledd.
2. Kommunen må sikre at alle skulane fattar vedtak i tråd med krava i forvaltningslova §§ 24 og § 25.
3. Kommunen må tilpasse internkontrollen slik at den kan avdekke og følge opp med korrigierende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brot på opplæringslova § 2-8, jf. kommunelova § 25-1.

5.2 Erklæring og utgreiing om korleis pålegg er retta

De skal iverksette tiltak for å rette brot på regelverket med det same. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de har retta. De skal erklære at rettinga er gjennomført og greie ut om korleis de har retta.

Dokumentasjon som viser rettinga, må leggest ved.

Fristen for innsending er 01.11.2024

6. De har rett til å klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 første ledd bokstav b. De kan klage på enkeltvedtaket.

Viss de klagar, må de gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå melding om brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. De sender klaga til oss. Vi har høve til å gjere om vedtaket. Viss vi ikkje er samde med dykk, sender vi klaga til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan de sjå korleis de skal utforma klaga.

De kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klaga er endeleg avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

De er part i saka og har rett til innsyn i dokumenta i saka, jf. forvaltningslova § 18.

Stavanger 01.07.2024

Thomas Wegner Thomassen
tilsynsleiar

Una Bjørnseth Haugen
seniorrådgivar

Innsendt dokumentasjon:

- Utgreiing om organiseringa av særskild språkopplæring
- Sauda kommune sin rutine for særskild språkopplæring
- Mal for dialogmøte
- Barnets beste-vurdering særskild språkopplæring
- Utlysing morsmålsleiar/ lærar tospråkleg fagopplæring
- 5 vedtak frå Sauda ungdomsskule
- Utgreiing av organisering av særskild norskopplæring frå Fløgstad skule
- Fløgstad skule sine rutinar for særskild norskopplæring
- 6 vedtak frå Fløgstad skule, med oppsummering av kartlegging

STATSFORVALTAREN I ROGALAND

Statens Hus, Lagårdsveien 44, Pb 59, 4001 Stavanger | sfropost@statsforvaltaren.no |

www.statsforvaltaren.no/ro

