



Fylkesmannen i
Hordaland

FØREBELS TILSYNSRAPPORT

RETTE TIL SÆRSKILD SPRÅKOPPLÆRING
FOR GRUNNSKULEELEVAR FRÅ SPRÅKLEGE
MINORITETAR

Lindås kommune

Innhold

1.	Tema, grunngjeving for val av tema samt formålet med tilsynet	3
1.1.	Tema for tilsynet.....	3
1.2.	Grunngjeving for valg av tema.....	3
1.3.	Formålet med tilsynet.....	3
2.	Om gjennomføring av tilsynet.....	3
2.1.	Heimelen til fylkesmannen	3
2.2.	Metoden som er brukt i dette tilsynet	3
2.3.	Gangen i tilsynet.....	3
2.4.	Dokumentasjon.....	4
3.	Kontrollområdet for tilsynet.....	4
3.1.	Generelt om regelverket	4
3.2.	Retten til særskild språkopplæring for grunnskuleelevar frå språklege minoritetar	5
3.3.	Saksgang knytt til særskild språkopplæring	6
3.4.	Forsvarleg system	8
4.	Lovbrot som må rettast – varsel om eventuelle pålegg	10
5.	Frist for uttale til førebels tilsynsrapport.....	10

1. Tema, grunngjeving for val av tema samt formålet med tilsynet

1.1. Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er minoritetsspråklege elevar i grunnskulen sin rett til særskild språkopplæring etter opplæringslova (oppl) § 2-8. Fylkesmannen kontrollerer også om kommunen følgjer vesentlege sakshandsamingsreglar som gjeld på området. Fylkesmannen ser dessutan på om kommunen har eit forsvarleg system for å sikre at regelverket som gjeld særskild språkopplæring blir følgt, jf. oppl § 13-10 andre ledd.

1.2. Grunngjeving for val av tema

Oppfylging av krava i oppl § 2-8 er sentrale verkemiddel for integrering av minoritetsspråklege elevar i norsk skule. Det er viktig for elevane si opplæring at dei snarast mogleg får tilstrekkeleg kompetanse i norsk til å følgje den ordinære opplæringa i skulen.

Effektiv undervisning føreset god kjennskap til eleven sin kompetanse og utvikling. Det er difor viktig at det blir etablert gode rutinar for kartlegging både før og undervegs i opplæringa.

Manglande enkeltvedtak og prosedyrar i slike saker fører mellom anna til at foreldra ikkje kan vurdere om eleven sine rettar blir oppfylte, noko som kan sette eleven sin rettstryggleik i fare.

Erfaringar frå tidlegare tilsyn med andre kommunar med dette temaet viser at dette er eit felt der det er stor risiko for regelbrot.

1.3. Formålet med tilsynet

Det overordna målet med tilsynet er å sjå til at minoritetsspråklige elevar i grunnskulen får oppfylt retten sin til særskilt språkopplæring. Fylkesmannen skal kontrollere om skuleeigar overheld dei rettslege krava i denne samanhengen. Dersom lovstridig praksis vert avdekket skal denne rettast opp.

2. Om gjennomføring av tilsynet

2.1. Heimelen til fylkesmannen

Fylkesmannen er tillagt oppgåva å føre tilsyn med at kommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova, jf. oppl § 14-1.

2.2. Metoden som er brukt i dette tilsynet

Tilsynet er utført ved at Fylkesmannen har henta inn skriftleg utgreiing og dokumentasjon og vurdert dette opp mot lovkrava som gjeld på området.

Fylkesmannen gjer merksam på at tilsynsrapporten ikkje gir ei heilskapleg vurdering av skulane og kommunen innanfor det undersøkte området. Konklusjonane har sitt grunnlag i eit gitt kjeldemateriale og er gjeve med utgangspunkt i status på tidspunktet for avslutning av tilsynet. Alle lovbrøt er ikkje nødvendigvis avdekket.

2.3. Gangen i tilsynet

- Kommunen fekk varsel om tilsyn med krav om innsending av dokumentasjon datert 21. februar 2014.
- Fylkesmannen mottok dokumentasjon frå kommunen 24. mars 2014.
- Fylkesmannen sender førebels tilsynsrapport til kommunen med frist for eventuelle innspel samt varsel om pålegg om retting. Frist for innspel er sett til 2. mai 2014.
- Fylkesmannen sender medio mai endeleg tilsynsrapport til kommunen.

2.4. Dokumentasjon

I varsel om tilsyn, ba Fylkesmannen Lindås kommune om å sende inn utgreiing og dokumentasjon som syner at minoritetsspråklege elevar i kommunen får oppfylt sin rett til særskild språkopplæring, at kommunen føl dei sakshandsamingsreglane som gjeld på området og at kommunen har eit forsvarleg system for å sikre at krava i lova vert oppfylte. Følgjande utgreiing og dokumentasjon blei lagt fram for tilsynet:

Svar brev frå Lindås kommune datert 24.mars 2014

Vedlegg 1 Retningsliner for opplæring av elevar frå språklege minoritetar, grunnskulen i Lindås

Vedlegg 2 Skildringa av kommunen sin kontroll og oppfølging av retningslinene etter opplæringslova §13-10

Vedlegg 3 Lindås kommune — Organisasjonskart

Vedlegg 4 Lindås kommune — Delegasjonsreglement frå kommunestyret til rådmannen

Vedlegg 5 Lindås kommune — Delegering frå rådmannen til einingsleiar og retningsliner ...

Vedlegg 6 Oversikt over kor mange elevar som får særskild språkopplæring skuleåret 2013-2014 og tal på elevar som har/har hatt enkeltvedtak i 2013-2014

Vedlegg 7a Anonymisert sak frå Knarvik ungdomsskule der særskild språkopplæring er innvilga for skuleåret 2013-2014 - enkeltvedtak og kartlegging

Vedlegg 7b Anonymisert sak frå Knarvik ungdomsskule der særskild språkopplæring er innvilga for skuleåret 2013-2014 - enkeltvedtak og kartlegging

Vedlegg 7c Anonymisert sak frå Knarvik ungdomsskule der særskild språkopplæring er innvilga for skuleåret 2013-2014 - enkeltvedtak og kartlegging

Vedlegg 8a Anonymisert sak frå Ostereidet ungdomsskule der særskild språkopplæring er innvilga for skuleåret 2013-2014 - enkeltvedtak og kartlegging

Vedlegg 8b Anonymisert sak frå Ostereidet ungdomsskule der særskild språkopplæring er innvilga for skuleåret 2013-2014 - enkeltvedtak og kartlegging

Vedlegg 8c Anonymisert sak frå Ostereidet ungdomsskule der særskild språkopplæring er innvilga for skuleåret 2013-2014 - enkeltvedtak og kartlegging

Vedlegg 9a Anonymisert vedtak som er påklaga og kommunen si handsaming av klagen

Vedlegg 9b Anonymisert vedtak som er påklaga og kommunen si handsaming av klagen

Vedlegg 10 Informasjon til foreldre frå Knarvik ungdomsskule

3. Kontrollområdet for tilsynet

3.1. Generelt om regelverket

Oppll § 2-8 inneheld reglar om særskild språkopplæring for grunnskuleelevar frå språklege minoritetar. Forskrift til opplæringslova inneheld nokre nærare reglar som gjeld spesielt for desse elevane.

Desse reglane må sjåast i samanheng med anna regelverk som gjeld opplæring. Elevar med rett til særskild språkopplæring, har dei same rettane etter opplæringslova som andre elevar. Dette gjeld

mellom anna retten til tilpassa opplæring, spesialundervisning, organisering av elevane i grupper og retten til å gå på nærskulen. Unntak må være særskilt regulert.

Reglane i opplæringslova og forskriftene til denne blir supplerte av reglar i forvaltningsretten, mellom anna sakshandsamingsreglane i forvaltningslova (fvl) og ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp. I tillegg har barnelova og vergemålslova reglar om mellom anna kven som kan samtykke til særskild språkopplæring. Barnekonvensjonen gjeld som norsk lov, jf. Menneskerettsloven § 2 punkt 4. Desse reglane kan òg ha betydning for retten til særskild språkopplæring.

Oppl § 13-10 andre ledd seier at skuleeigar skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om og følgje opp at kommunen etterlever lovverket, mellom anna reglane om særskild språkopplæring.

3.2. Rett til særskild språkopplæring for grunnskuleelevar frå språklege minoritetar

Rettslege krav

Fylkesmannen viser til det som står over i punkt 3.1 «*Generelt om regelverket*». Vi vil her presisere følgjande når det gjeld retten til særskild språkopplæring:

Særskild språkopplæring er rettar, men ikkje pliktar, elevar frå språklege minoritetar kan ha. All særskild språkopplæring krev difor samtykke frå elev/ føresette. I følgje oppl § 2-8 har kommunane plikt til å gje elevar i grunnskulen med anna morsmål enn norsk og samisk særskilt norskopplæring inntil dei har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa. Om nødvendig har desse elevane også rett til morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring, eller begge delar. Tospråklige fagopplæring betyr at eleven får opplæring i eitt eller fleire fag på to språk. Kommunen si plikt til å gje morsmål og tospråklig fagopplæring gjeld som nemt så langt det er "nødvendig". Elevar med svært avgrensa dugleik i norsk vil kunne ha rett til morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring i ein overgangsperiode. Dette vil gjelde nykomne og andre minoritetslevar som har så dårleg dugleik i norsk at dei ikkje kan følgje undervisning gitt på norsk. Formålet med både norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er at elevane skal bli gode nok i norsk til å følgje undervisninga med norsk som reiskapsspråk.

Morsmålsopplæringa kan leggest til ein anna skule enn den eleven vanlegvis går på fordi morsmålsopplæringa skal gjevast i tillegg til det ordinære timetallet i grunnskulen. Tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring skal gjevast ved den skulen der eleven vanlegvis går. Når det ikkje er eigna undervisningspersonale som kan gjennomføra morsmålsopplæringa eller den tospråklege opplæringa, skal kommunen så langt som mogeleg leggje til rette for annan opplæring tilpassa eleven sine føresetnader. Reglar om personalet i skulen, herunder kompetansekrav, går mellom anna fram av opplæringslova kapittel 10 og forskrift til opplæringslova kapittel 14. Kommunen må kunne dokumentere at den aktivt har forsøkt å skaffe den nødvendige kompetansen.

Forskrift til oppl § 1-1, bokstav e, seier at elevane skal ha opplæring etter tilpassing av læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplan i grunnleggjande norsk for språklege minoriteter. Når det gjelder morsmålsundervisning, er det er utarbeida ein eigen læreplan i morsmål for språklege minoriteter.

Oppl § 2-8 femte ledd inneheld reglar om særskild opplæringstilbod for nykomne elevar.. Fylkesmannen viser til Utdanningsdirektoratet sin rettleiar: «*Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever.*» For at ein elev skal få slikt innføringstilbod må fleire vilkår vere oppfylte. Kommunen må ha valgt å organisere eit særskild opplæringstilbod for nykomne elevar. Eleven må vera nykomen. Vedtak om slik opplæring i særskild organisert tilbod kan berre gjerast «*dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven*». Opplæring i særskild organisert tilbod kan vara inntil to år og vedtak om innføringstilbod kan berre gjerast for eitt år om gongen.

Særskild opplæringstilbod kan organiserast i «*eigne grupper, klassar eller skolar*». Det er her gjeve heimel til å gjere unntak frå opplæringslova § 8-2 om at elevane til vanleg ikkje skal organiserast etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhøyr og frå opplæringslova § 8-1 om retten til å gå på nærskulen. Det særskilde opplæringstilbodet kan gjelde «*heile eller delar av opplæringa*», jf § 2-8 femte ledd andre punktum.

Opplæring skal som hovudregel følgje Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Som del av eit *innføringstilbod* kan det likevel gjerast «*avvik frå læreplanverket*». Det er då mogleg å avvike frå fag- og timefordelinga og frå kompetansemåla i læreplanar for fag. For at det skal kunne gjerast avvik frå læreplanverket for ein elev er det i tillegg til dei ovanfor nemnde vilkåra eit vilkår at «... dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov.», jf § 2-8 femte ledd sjette punktum.

Fylkesmannen si vurdering av innsendt dokumentasjon

Lindås kommune skriv i si utgreiing at skuleeigar har gjennomført ei kartlegging som bakgrunn for ei vurdering om oppretting av innføringsklasse/r på ein eller fleire skular. Dette arbeidet er enno ikkje slutført. Fylkesmannen ser difor at kommunen i dag ikkje har eit særskild opplæringstilbod for nykomne elevar.

Ingen av dei innsendte sakene inneheldt vedtak der det vert gjeve morsmålsopplæring. Det er døme på vedtak der elevar ikkje får morsmålsopplæring/tospråkleg fagopplæring/eventuelt anna opplæring og der Fylkesmannen utifrå kartlegginga meiner at slik opplæring er nødvendig. Fylkesmannen peiker på at elevar som oppfyller vilkåra for rett til morsmålsopplæring/ tospråkleg fagopplæring eller eventuelt anna opplæring har rett til slik opplæring jf. § 2-8 første og tredje ledd.

Fylkesmannen sin konklusjon

Kommunen tilbyr ikkje morsmålsopplæring og/ eller tospråkleg fagopplæring eller «*anna opplæring*» i samsvar med oppl § 2-8.

3.3.Saksgang knytt til særskild språkopplæring

Rettslege krav

Fylkesmannen viser til det som står over i punkt 3.1 «*Generelt om regelverket*». Vi vil her presisere følgjande når det gjeld saksgangen knytt til særskild språkopplæring:

Etter fvl § 11 har forvaltningsorgan alminnelig rettleiingsplikt innanfor sitt saksområde. Forskrift til opplæringslova har reglar om foreldresamarbeid i grunnskulen i § 20-3. Av siste ledd bokstav c går det fram at foreldra skal få munnleg eller skriftleg informasjon om eleven og foreldra sine rettar etter opplæringslova og forskrifta. Dette inneber mellom anna at det må gjevast informasjon om retten til særskild språkopplæring. Kommunen/skulen må ha rutinar for å fange opp elevar som kan ha rett til særskild språkopplæring etter § 2-8. Det er ikkje eit vilkår at dei føresette søker. Før det blir gjort enkeltvedtak om særskild språkopplæring skal føresette/eleven ha fått høve til å uttale seg i tråd med fvl § 16. Dersom kommunen har eit innføringstilbod må den gje nykomne elevar og foreldra deira informasjon om høvet til å velje mellom eit innføringstilbod og eit ordinært tilbod samt om moglege konsekvensar av å velje det eine tilbodet framfor det andre.

Kommunen har plikt til å kartleggje eleven sine ferdigheiter i norsk før enkeltvedtak vert fatta. Den individuelle kartlegginga skal vera eit grunnlag for enkeltvedtaket, og sikra at eleven sin rett til særskild språkopplæring vert ivaretatt. Kartlegginga må skje raskt etter at eleven startar på skulen. Det må gå fram av dokumentasjonen når kartlegginga er gjennomført. All kartlegginga må vere forsvarleg, det vil seie at den må gje eit tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere eleven sine ferdigheiter. Det skal gjennomførast kartlegging av norskkunnskapane hos elevane undervegs. Slik kartlegging skal sikra at dei elevane som får særskild språkopplæring får realisert overgangen til den ordinære undervisninga når "dugleiken" tilseier det. Kartlegginga er også viktig for å sikre at opplæringa er tilpassa eleven sitt nivå. Kor lenge det må gå mellom kvar kartlegging må vurderast konkret i kvart enkelt tilfelle.

Før det kan gjerast vedtak om særskild språkopplæring må det innhentast samtykke frå den/dei med foreldreansvar for eleven etter barnelova § 30, eventuelt frå oppnemnt verge, eller frå eleven sjølv dersom han er fylt 15 år, jf. barnelova § 32.

Når kommunen tek stilling til dei rettane ein elev har etter oppl § 2-8, er dette eit enkeltvedtak etter fvl § 2. Det skal gjerast vedtak både ved avslag og ved tildeling av særskild språkopplæring.

Enkeltvedtaket må byggje på kartlegging av relativt ny dato. Dersom det vert gjort vedtak på grunnlag av mangelfull kartlegging vil dette vere ein feil ved saksbehandlinga. Vedtaka skal vere så klare og fullstendige at det ikkje er tvil om kva opplæringstilbod eleven skal få. Foreldra/ oppnemnt verge/eleven og fylkesmannen som klageinstans skal kunne etterprøve om eleven får den opplæringa han har krav på. Vedtaka skal vere skriftlege, daterte og innehalde eleven sitt namn. Det skal og gå fram kva tidsrom vedtaket gjeld for.

I enkeltvedtaket må det takast stilling til kva slags opplæring eleven skal få:

- særskild norskopplæring
- morsmålsopplæring
- tospråkleg fagopplæring – eventuelt i kva fag
- eventuell anna tilpassa opplæring, jf. § 2-8 tredje ledd
- eventuelt innføringstilbod

Dersom eleven får tildelt særskild språkopplæring, jf. ovanfor, må vedtaket seie noko om:

- Innhaldet i opplæringa, mellom anna kva læreplan som skal nyttast i norsk
- Organiseringa av opplæringa
- Omfanget av opplæringa, det vil seie talet på timar

Dersom eleven skal få innføringstilbod må det gå fram av vedtaket om heile eller delar av opplæringa skal skje i slikt tilbod. Dersom eleven skal motta opplæring i ordinær klasse i deler av opplæringa, til dømes i nokre fag, skal dette og gå fram av vedtaket. Det same gjeld for eventuelle avvik frå læreplanverket.

Enkeltvedtak skal grunnjevast, jf. forvaltningslova § 24. Det skal gå fram av vedtaket *kvifor* denne avgjerdsla vert tatt. I grunngevinga skal det etter § 25 visast til dei reglane som vedtaket byggjer på. I grunngevinga skal det dessutan nemnast dei faktiske forhold som vedtaket byggjer på. Dei hovudomsyn som har vore avgjerande ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nemnast. Grunngevinga i vedtaket må baserast på den enkelte eleven sitt behov. Det må gjerast ei individuell, skjønnsbasert vurdering, mellom anna med grunnlag i kartlegginga, for å avgjere om denne eleven oppfyller vilkåra og eventuelt for å avgjere kva opplæring eleven har krav på.

Sakshandsamande instans har ansvar for å gjera parten kjent med vedtaket, jf. forvaltningslova § 27. Det skal gjevast opplysningar om klagerett når vedtaket vert formidla til parten. Det skal også opplysast om klagefrist, klageinstans, framgangsmåten ved klage og om retten til å sjå saksdokumenta. Det følgjer av opplæringsloven § 15-2 at Kunnskapsdepartementet er klageinstans for enkeltvedtak om særskild språkopplæring i grunnskulen. Dette myndet er delegert til Utdanningsdirektoratet og vidaredelegert til fylkesmennene.

Det må fattast nye enkeltvedtak som kan påklagast mellom anna dersom ein på grunnlag av kartlegging kjem til at tilbodet skal endrast, at eleven framleis skal ha særskild språkopplæring utover den tida det forrige vedtaket gjaldt for eller at opplæringstilbodet skal avsluttast.

Retten til særskilt språkopplæring opphøyrer når kartlegging viser at vilkåra for retten ikkje lenger er oppfylte.

Fylkesmannen si vurdering av innsendt dokumentasjon

Kommunen skriv i si utgreiing at nykomne og nyinnflytta elevar, på same måte som elevar som skal ta til i 1. klasse, får informasjon om retten til særskild språkopplæring. Kommunen viser til vedlegg 10 som døme på slik informasjon. Vedlegg 10 informerer om retten til særskild norsk, men det omtalar ikkje morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller anna opplæring.

Utifrå innsendt dokumentasjon ser Fylkesmannen at rutinar for å fange opp elevar som kan ha rett til særskild språkopplæring er på plass.

I alle dei innsendte sakene frå Knarvik ungdomsskule er det gjort kartlegging før vedtak er fatta. Alle sakene frå Ostereidet inneheldt kartlegging som er gjort etter at vedtak er fatta. I kommunen sitt skjema med oversikt på kor mange elevar som får særskild språkopplæring er det dømer på skular som har minoritetsspråklege elevar som ikkje er kartlagde.

Det er gjort ei grundig kartlegging på begge skulane, men det er dømer på kartlegging der det er vanskeleg å lesa ut frå skjema når eleven er på kva nivå. Til dømes er det kryssa av for nivå og dato i ulike felt. Det går heller ikkje klart fram når kartlegginga er gjennomført.

I varselet ba Fylkesmannen om at kommunen skulle sende inn saker om særskild språkopplæring inkludert samtykkeskjema og førehandsvarsel. Verken samtykkeskjema eller førehandsvarsel som stettar krava i forvaltningslova § 16 er lagt ved sakene.

Alle dei innsendte vedtaka er skriftlege, daterte og inneheldt eleven sitt namn. Det går også fram kva tidsrom vedtaka gjeld for. I dei innsende sakene er det gjort vedtak både ved tildeling og ved avslag om særskild språkopplæring. I kommunen sitt skjema med oversikt på kor mange elevar som får særskild språkopplæring er det likevel dømer på skular som har minoritetsspråklege elevar utan at det er gjort vedtak. Det er også døme på vedtak der det ikkje vert tatt stilling til morsmålsopplæring.

Ingen av dei innsendte vedtaka tek stilling til kva læreplan som skal nyttast i norsk opplæringa.

Vedtaka til Ostereidet ungdomsskule er ikkje grunngjeve i tråd med reglane til forvaltningslova. Verken på Knarvik ungdomsskule eller Ostereidet ungdomsskule er det grunngjeve kvifor eleven ikkje får morsmålsopplæring.

Alle vedtaka inneheldt opplysningar om klagerett, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten ved klage. Alle manglar likevel opplysning om retten til å sjå saksdokumenta.

I alle dei innsendte sakene frå Ostereidet ungdomsskule er det gjort kartlegging undervegs i opplæringa. Fylkesmannen ligg til grunn at dette også er gjort ved Knarvik ungdomsskule.

I dei innsendte klagesakene er det gjort vedtak når særskild språkopplæring vert avslutta.

Fylkesmannen sin konklusjon

Lindås kommune har ikkje sannsynleggjort at det blir gitt informasjon om retten til særskild språkopplæring i tråd med lovkrava.

På bakgrunn av den dokumentasjonen kommunen har sendt inn til Fylkesmannen finn vi det ikkje sannsynleggjort at Lindås kommune alltid kartlegg i tråd med krava i opplæringslova.

Lindås kommune har ikkje dokumentert at det blir henta inn nødvendig samtykke før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring.

Lindås kommune har ikkje dokumentert at dei overheld plikta til forhandsvarsling, jf. forvaltningslova § 16, før det vert gjort vedtak om særskild språkopplæring.

Det finnes fleire døme på vedtak som ikkje oppfyller krava i forvaltningslova.

3.4.Forsvarleg system

Rettslege krav

Opplæringslova § 13-10 andre ledd slår fast at skuleeigar skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om og følgje opp at kommunen etterlever opplæringslovverket, mellom anna reglane om særskild språkopplæring. Kommunen må altså ha eit system som sikrar at elevar som kan ha rett til særskild språkopplæring får ivareteke desse rettane.

Av forarbeida til regelen går det fram at eit forsvarleg system er eit system som er eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er naudsynt, mellom anna gjenopprettar lovleg tilstand i dei tilfella rettsstridige forhold vert avdekkja. Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt. Kommunen står fritt til å forme ut sine egne system, tilpassa

lokale forhold. Det er ikkje lagt føringar for korleis systemet skal vere, ut over at det er eit krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal vere forsvarleg.

Element som må inngå i systemet til kommunen for at det skal vere forsvarleg:

- Ansvarslinjene og fordeling av mynde mellom dei ulike ansvarsnivåa må vere klargjorte. Det må vere klart kven som skal gjere kva.
- Kommunen må ha rutinar for å sikre at dei som på ulike måtar skal arbeide med feltet har slik oppdatert kompetanse når det gjeld regelverk at dei kan vareta dei oppgåvene dei blir tildelte i systemet. Dersom til dømes mynde til å fatte enkeltvedtak vert delegert til rektorane, må det gjevast nødvendig opplæring.
- Kommunen må ha rutinar for aktivt å hente inn og analysere informasjon frå aktuelle einingar.
- Kommunen må vidare ha rutinar for å vurdere denne informasjonen opp mot lovkrav.
- Kommunen må ha rutinar for å rette opp eventuelle lovstridige tilhøve.
- Kommunen sitt system må kunne dokumenterast skriftleg for å sikre at systemet er robust mot personelle og organisatoriske endringar i organisasjonen.

Systemet, slik det går fram skriftleg, må dessutan vere implementert i organisasjonen.

Fylkesmannen si vurdering av innsendt dokumentasjon

Kommunen har utarbeida "Retningslinjer for opplæring av elevar frå språklege minoritetar". Desse retningslinjene bidrar på ein god måte til at kommunen sine tilsette er oppdaterte på regelverket. Fylkesmannen vil likevel peike på at det i retningslinjene er nytta omgrepet "særskild norskopplæring" der det meir omfattande "særskild språkopplæring" heller burde ha vore brukt. I avsnittet om morsmålsopplæring på side 5 står det at opplæringa "kan" kome i tillegg til anna opplæring. Her må det stå "skal".

I malen for enkeltvedtak står det om organiseringa av tospråkleg fagopplæring: "Opplæringa vil i hovudsak vere i klassen med assistent." Fylkesmannen peikar på at morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring må kunne givast av eigna undervisningspersonale. Dette vilkåret følgjer av § 2-8 tredje ledd som har reglar om kva som skal skje når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring «*ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale*». Reglar om personalet i skulen, vedrørende kompetansekrav, går mellom anna fram av opplæringslova kapittel 10 og forskrift til opplæringslova kapittel 14. Dersom kommunen kan dokumentere at den aktivt har forsøkt å skaffe den nødvendige kompetansen, kan det vere aktuelt med anna opplæring, til dømes bruk av assistent.

Fylkesmannen gjer elles merksam på at det i malen for enkeltvedtak under "Klagerett" manglar opplysning om retten til å sjå saksdokumenta.

Lindås kommune skriv at dei har fokus på kva kompetanse som trengs i dei ulike einingane. Dei har høg deltaking på etter- og vidareutdanning innan kartlegging av minoritetsspråklege. Dessutan samarbeider dei også med Nordhordland kursregion for å auka forvaltningskompetansen til skuleleiarane, i tillegg til at dette har vore tema på rektormøter og skuleleiarsamlingar. Lindås kommune er klar over at det fortsett er trong for meir kompetanse innanfor desse felta. Fylkesmannen ser at kommunen må sørge for at skulane får meir kartleggingskompetanse og forvaltningskompetanse. Vi viser til det Fylkesmannen påpeiker under pkt 3.3 om saksgang.

Lindås kommune omtalar sine rutinar for innhenting av informasjon frå skulane og for å retta opp eventuelle lovstridige tilhøve. Vi ser frå innsendte saker og vedlegg 6 at lovkrav og retningslinjene ikkje vert følgde på alle områder. Mengda av lovbrøt gjer at Fylkesmannen må konkludera med at kommunen ikkje har eit forsvarleg system for å retta opp lovstridige tilhøve.

Fylkesmannen sin konklusjon

Lindås kommune har ikkje eit forsvarleg system ved

- At kommunen ikkje har tilstrekkelege rutinar for å sikre at dei som skal arbeide med feltet har oppdatert kompetanse når det gjeld regelverk slik at dei kan vareta dei oppgåvene dei blir tildelte i systemet .

- At kommunen ikkje har tilstrekkelige rutinar for å rette opp eventuelle lovstridige tilhøve.

4. Lovbrot som må rettast – varsel om eventuelle pålegg

Rett til særskild språkopplæring for grunnskuleelevar frå språklege minoritetar:

Kommunen må sikre at det blir gitt tilbod om morsmålsopplæring og/ eller tospråkleg fagopplæring eller «*anna opplæring*» i samsvar med § 2-8.

Saksgang knytt til særskild språkopplæring:

Lindås kommune må sikra at det blir gitt informasjon om retten til særskild språkopplæring i tråd med lovkrava.

Lindås kommune må sikra at det vert kartlagt i tråd med krava i opplæringslova.

Lindås kommune må sikra at det blir innhenta nødvendig samtykke før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring.

Lindås kommune må sikra at plikta til forhandsvarsling vert utført, jf. forvaltningslova § 16, før det vert gjort vedtak om særskild språkopplæring.

Lindås kommune må sikra at alle vedtak oppfyller krava i forvaltningslova.

Forsvarleg system:

Lindås kommune må ha eit forsvarleg system ved

- At kommunen har tilstrekkelege rutinar for å sikre at dei som skal arbeide med feltet har oppdatert kompetanse når det gjeld regelverk slik at dei kan vareta dei oppgåvene dei blir tildelte i systemet.
- At kommunen har tilstrekkelige rutiner for å rette opp eventuelle lovstridige tilhøve

5. Frist for uttale til førebels tilsynsrapport

Kommunen kan skriftleg uttale seg om innhaldet i førebels rapport. Kommunen kan uttale seg om Fylkesmannen si tolking, det faktiske grunnlaget som er lagt til grunn, og våre vurderingar og konklusjonar.

Frist for innspel til førehandsvarslet er 2. mai.

Etter utløpet av fristen vil Fylkesmannen utarbeide ein endeleg tilsynsrapport. I den endelege tilsynsrapporten vil kommunen få ein rimeleg frist til å rette det ulovlege forholdet. Dersom forholdet ikkje er retta innan rettefristen som er fastsett i den endelege tilsynsrapporten, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

Jannicke Haaland Haarr
tilsynsleiar

Grethe Fjeld
seniorrådgjevar