



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

TILSYNSRAPPORT

Særskilt språkopplæring

Opplæringsloven § 2-8

Oppdal kommune – Aune barneskole

Januar - mars 2023



KONTAKTPERSONER I KOMMUNEN:

Dordi Aalbu, fagansvarlig oppvekst
Øyvind Melhus, rektor Aune barneskole

STATSFORVALTERENS TILSYNSGRUPPE:

Knut Olav Dypvik, spesialrådgiver/tilsynsleder
Tore Haugnes, juridisk seniorrådgiver/medlem av tilsynsteamet

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Innledning	4
1.1. Kort om kommunen og skolen	5
1.2 Gjennomføringen av tilsynet	5
2 Kartlegging og vurdering av behovet for særskilt språkopplæring	6
2.1. Rettslige krav	6
2.2 Statsforvalterens undersøkelser, vurderinger og konklusjonen	7
3 Innholdet i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	9
3.1 Rettslige krav	9
3.2 Statsforvalterens undersøkelser, vurderinger og konklusjoner	10
4 Avslutning av tilsynet	12

Sammendrag

Statsforvalteren har ført tilsyn med Oppdal kommune. Temaet for tilsynet er særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Statsforvalteren åpnet tilsyn gjennom brev av 14.09.2022 og undersøkelsene har vært på skolenivå ved Aune barneskole.

Det er *skoleeier* som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 samt kommuneloven § 25-1 (om krav til internkontroll). *Skoleeier* er derfor adressat for tilsynsrapporten.

Avdekkede brudd på regelverket

Det ble i foreløpig tilsynsrapport avdekket følgende brudd på regelverket, slik at Oppdal kommune som skoleeier måtte sørge for at Aune barneskole oppfyller den enkelte elevens rett til særskilt språkopplæring jf. opplæringsloven § 2-8 første og fjerde ledd.

Oppdal kommune måtte i den forbindelse se til at:

- Rektor følger opp at kartleggingen også synliggjør om elever har behov for morsmålsopplæring og to-språklig fagopplæring, dersom eleven har behov for særskilt norskopplæring.
- Rektor i enkeltvedtaket vurderer om det er nødvendig at eleven får morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring som del av den særskilte språkopplæringen og begrunner det dersom en vurderer at det ikke er nødvendig.
- Rektor i enkeltvedtaket synliggjør at eleven er hørt samt at det er foretatt en konkret vurdering av hva som er dette barnets beste.

Foreløpig rapport ble gjennomgått på sluttmøte med skolen og kommunen den 1. mars 2023. Kommunen ba da om veiledning og hjelp til å få på plass nye maler som ivaretar regelverket slik at pålegg kunne lukkes. Statsforvalteren har derfor vært i videre dialog med skolen og kommunen om dette; sist i møte via Teams den 9. mars 2023. Kommunen presenterte da nye maler for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Etter tilbakemelding fra Statsforvalteren sendte kommunen over ny mal/nye rutiner for enkeltvedtak som ivaretar de rettighetene elevene har etter regelverket. Dette ble sendt oss innen fristen for å gi tilbakemelding på foreløpig rapport (13. mars 2023). Tilsynet kan dermed avsluttes.

Ny mal innføres samtidig for alle skolene i kommunen – noe som, bidrar til å sikre praksis i hele kommunen; ikke kun skolen som hadde tilsyn.

Status for denne rapporten og veien videre

Dette er en endelig tilsynsrapport der vi har konkludert med at påleggene i foreløpig rapport er lukket og at praksis nå er i samsvar med regelverket.

Tilsynet avsluttes dermed med denne rapporten. Rapporten blir etter hvert også publisert på [Statsforvalterens tilsynsportal/tilsynskalender](#).

1 Innledning

Om gjennomføring av tilsyn

Statsforvalteren fører med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 tilsyn med at kommunen oppfyller kommunepliktene som følger av opplæringsloven, samt plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Tilsyn bygger på tilsynsinstruksen og det faglige opplegget som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet for Statsforvalterne. Tilsynsystemet er også del av Utdanningsdirektoratets egenvurderingsverktøy «RefLex».

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om behandling av personopplysninger på <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/personvern-for-barnehage-og-skole/behandling-av-personopplysninger-i-tilsyn/>

Tema og formål

Tema for tilsynet er **særskilt språkopplæring** etter opplæringsloven § 2-8. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre dette har elever med behov for særskilt tilrettelegging fått egne rettigheter i opplæringsloven. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og krever enkeltvedtak etter loven.

Dette tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen:

- vurderer og kartlegger minoritetsspråklige elevers behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen
- følger forvaltningslovens regler for innhold i enkeltvedtak
- involverer elever og foresatte i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud, med vekt på hva som er til elevens beste

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt språkopplæring kan medføre at elevene ikke får ivarettatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsen ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

Avklaringer og definisjoner

Med regelverket mener vi opplæringsloven med forskrifter og rundskriv samt andre lover og forskrifter som gjelder for skolen innenfor det området vi kontrollerer. Særlig aktuelle er forvaltningsloven og barnekonvensjonen. I noen tilfeller har ikke skolen et handlingsrom for hvordan skolen skal oppfylle kravet fordi fremgangsmåten er gitt.

At rektor skal *følge opp* at skolen oppfyller et krav i regelverket, betyr at rektor må kontrollere at lærerne følger fremgangsmåten. At rektor skal *sørge for* at et krav blir oppfylt, betyr at Utdanningsdirektoratet har tolket det slik at oppgaven er av en slik art at det ikke er nødvendig med en fast fremgangsmåte.

Kravene om at rektor skal følge opp eller sørge for noe, er alle utslag av at hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse¹ og at det er *rektor* som er leder for opplæringen. Rektor må dermed arbeide systematisk for at kravene i loven blir oppfylt.

¹ Oppll. § 9-1 første ledd

1.1. Kort om kommunen og skolen

Oppdal kommune har tre skoler med barnetrinn og én ungdomsskole. Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) viser at Oppdal kommune hadde totalt 843 elever i grunnskolen per 01.10.2022; 600 elever på barnetrinnet og 243 på ungdomstrinnet. 100 elever mottok særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 mens 26 elever følger læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (jf. GSI).

Elevtall skoleåret 2022-23	
Navn	Sum elever I alt
Oppdal	843
Aune barneskole	440
Drivdalen skole	48
Midtbygda skole	112
Oppdal ungdomsskole	243

Aune barneskole har ifølge GSI skoleåret 2022-23 totalt 440 elever og 68 (15,5 %) av disse har særskilt språkopplæring. Under tilsynet ble det dessuten informert om at det har kommet til *flere* med behov etter § 2-8 i løpet av skoleåret; også ved Aune barneskole. Skolen har totalt 97 (22 %) tospråklige elever, men alle har ikke lenger rett til særskilt språkopplæring.

Elever med særskilt språkopplæring 2022-23	
Navn	Antall elever
Oppdal	100
Aune barneskole	68
Drivdalen skole	6
Midtbygda skole	5
Oppdal ungdomsskole	21

Ved Aune barneskole får elever tilbud om særskilt språkopplæring både i egen gruppe noen timer i uka samt støtte inne i klassen, men ikke gjennom eget særskilt organisert tilbud.²

1.2 Gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Oppdal kommune i brev av 14.09.2022. Skoleeier ble bedt om å oversende dokumentasjon til Statsforvalteren med hjemmel i kommuneloven § 30-3 første ledd. Skolen har også gjennomført egenvurdering i «RefLex» på temaet Særskilt språkopplæring.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- 3 enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring for skoleåret 2021/22
- 1 enkeltvedtak om avslutta rett til særskilt språkopplæring (overlevert på tilsynsdagen; fikk kun mal på forhånd)
- Rutine for å sikre særskilt språkopplæring (overlevert på tilsynsdagen)

² Oppl. § 2-8 femte ledd

- Mottaksrutiner ved Aune barneskole
- Mal og sjekkliste for oppstartsamtale (både for barn og foresatte)
- Samtykkeskjema for samarbeid mellom grunnskolen og innvandrer-tjenesten
- Samtykkeskjema om et ekstra år i grunnskolen
- Årshjul 2022-23

Statsforvalteren gjennomførte førveiledningsmøte på Teams den 11. januar 2023. Der deltok også rektorer fra de andre skolene i kommunen samt ansatte med ansvar for særskilt språkopplæring. Statsforvalteren orienterte om temaet, svarte på spørsmål om regelverket og gjennomgikk gangen i tilsynet.

Selve tilsynsdagen ble gjennomført stedlig den 2. februar 2023 ved Aune barneskole med intervju av følgende ansatte:

- Rektor samt lærer med hovedansvar for særskilt språkopplæring
- To lærere med ansvar for kartlegging av fremmedspråklige elever og undervisning i særskilt norskopplæring. (Ble gjennomført som *ett* intervju.)

I tillegg gjennomførte vi samtaler med to elever med vedtak om særskilt språkopplæring. En elev på 2. trinn med god kompetanse i norsk etter knapt ett år med særskilt språkopplæring og en elev på 7. trinn med lengre botid og opplæringstid. Begge greide godt å gjennomføre samtalen på norsk.

Tilsynet begrenser seg til praktiseringen av opplæringsloven § 2-8, og vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller *andre* krav i regelverket. Dersom Oppdal kommune ved Aune barneskole ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er *kommunen* som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 samt kommuneloven § 25-1. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til *kommunen* som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

2 Kartlegging og vurdering av behovet for særskilt språkopplæring

2.1. Rettslige krav

Elever i grunnopplæringen med annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen på skolen, jf. opplæringsloven § 2-8.

Kommunen skal kartlegge språkferdighetene til elever i målgruppen før vedtak fattes. Utdanningsdirektoratet har i denne forbindelse utarbeidet et digitalt kartleggingsverktøy, se <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>. Verktøyet er imidlertid ikke obligatorisk å benytte og mange skole benytter andre/tilsvarende kartleggingsverktøy.

Særskilt språkopplæring er en samlebetegnelse på særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens tospråklig fagopplæring innebærer at eleven får opplæring i ett eller flere fag på to språk. Lærerne *må*

vurdere hvilken opplæring eleven har rett på. Særskilt språkopplæring skal følge læreplanen som er fastsatt, Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (NOR07-02), se <https://www.udir.no/lk20/nor07-02>

Retten gjelder bare så lenge eleven ikke kan følge opplæringen på norsk, jf. opplæringsloven § 2-8. For elever som har vedtak om særskilt språkopplæring, må lærerne derfor også *underveis* i opplæringen kartlegge elevenes ferdigheter i norsk. Kartleggingen skal avdekke om elevene har gode nok norskferdigheter til å følge den ordinære opplæringen, eller om de fortsatt trenger særskilt språkopplæring. Kartleggingen skal skje systematisk og kontinuerlig.

Barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 12, Grunnloven § 104 og forvaltningsloven § 17 gir barn og unge en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Alle barn og unge har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Dette gjelder uavhengig av alder eller andre forutsetninger. Utgangspunktet er at vi skal høre barnet eller ungdommen direkte. Barnet eller ungdommen har ikke en *plikt* til å uttale seg, men *skal få muligheten*. Det er et grunnleggende hensyn at barnets beste skal ligge til grunn i alle handlinger og avgjørelser som berører barn og unge.

I vurderingen av om eleven skal ha særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, *skal* lærerne *vurdere* hva som er *til elevens beste* etter å ha hørt eleven og vektlagt elevenes synspunkter ut fra alder og modenhet. Organisering av opplæringen kan skje i for eksempel egne grupper, klasser eller skoler hvis det er til elevens beste.

2.2 Statsforvalterens undersøkelser, vurderinger og konklusjonen

Statsforvalterens undersøkelser

Rektor ved Aune barneskole bekrefter at lærere som underviser norsk som andrespråk kartlegger elevene i målgruppen jevnlig. Ledelsen har jevnlig samtaler med disse lærerne for å sikre at kartleggingen foregår. Det settes av en timeressurs til særskilt norskopplæring etter antatt behov fra skolestart om høsten. Kartleggingene skjer så raskt som mulig etter at eleven starter på skolen. For elever som har bodd i Norge tidligere kan en også noen ganger ta utgangspunkt i kartlegging fra forrige skole for å kunne komme i gang med opplæringen så raskt som mulig. Opplæringa kan ofte også starte umiddelbart og før en får fattet vedtak; noe som normalt skjer innen 2-3 uker.

Skolen benytter per i dag det digitale kartleggingsverktøyet fra Utdanningsdirektoratet. Dette gir også muligheten til å legge inn kartlegginger som er gjennomført underveis i opplæringen, slik at en kan vurdere elevens progresjon i språkinnlæringen. Skolen redegjorde på tilsynsdagen for hvordan verktøyet benyttes i praksis både ved oppstart og underveis samt ved avslutning av særskilt norskopplæring.

Kommunen og skolen har utarbeidet gode maler og rutiner for hvordan de sikrer at retten til særskilt språkopplæring («flerspråklig opplæring») blir ivaretatt. Rutinene inneholder punkter om ansvar for de ulike aktivitetene inkludert oppstartsamtale, kartlegging og enkeltvedtak. Dette er også nedfelt i et årshjul for skoleåret 2022-23 med tydeliggjøring av ansvar og tidsfrister for «Team9» som er teamet som har ansvar for kartlegging, vedtak, praktisk gjennomføring/ aktiviteter m.v. Det legges opp til at kartlegging foretas gjennom hele året; alt etter behov.

Når det gjelder vurdering av behovet for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring uttaler både rektor og lærere at dette så langt *ikke* er kartlagt og vurdert særskilt. Morsmålsopplæring er særlig aktuelt for elever som skal lære seg å lese og skrive uten å kunne norsk. Leseopplæring bør bygge på muntlig beherskelse av språket, og derfor bør leseopplæringen skje på det språket man behersker best muntlig. For mange minoritetsspråklige elever vil dette være morsmålet.³

I skolens vedtak om særskilt språkopplæring vises det til resultatene fra kartleggingen og at skolen er pålagt å gjennomføre løpende kartlegging av ferdighetene i norsk. Dersom kartleggingen viser at ferdighetene vurderes tilfredsstillende når det gjelder å følge ordinær undervisning, vil retten falle bort og vedtak om bortfall vil bli fattet. Vedtaket angir også timetall (i årstimer), organisering (individuelt og i liten gruppe på tvers av trinn). Vedtaket angir også om det er noen avvik fra fag- og timebytteplanen; noe det ikke var i de vedtakene vi fikk oversendt. Det er også informert om at særskilt språkopplæring er et frivillig tilbud og at det er klagerett på enkeltvedtak om dette. Avslutningsvis gis det informasjon om at foresatte, med enkelte unntak, har anledning til å se sakens dokumenter (jf. fvl. §§ 18 og 19).

Statsforvalterens vurderinger

Lovkravet er at det må skje en systematisk og kontinuerlig kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring. Rektor må følge opp ved at kartlegging skjer systematisk og kontinuerlig, og innen rimelig tid.

Skolen har god oversikt over elever ved skolen med annet morsmål enn norsk eller samisk, og det er et godt utgangspunkt for å vurdere hvilke elever i målgruppen som kan ha behov for særskilt språkopplæring. Erfaring viser at slike behov ikke uten videre er synlig i undervisnings-situasjonen; særlig de reseptive ferdighetene lesing og lytting. Intervju med ansatte ved skolen indikerer at det er gode og tydelige melderutiner for elever der det *kan* foreligge et behov for særskilt språkopplæring og alltid når det kommer nye fremmedspråklige elever.

Det er i hovedsak to-tre ansatte ved Aune barneskole som arbeider med kartlegging og gjennomføring av norskdelen av den særskilte språkopplæringen. Statsforvalterens inntrykk etter intervju med ansatte ved skolen er at rutiner for kartlegging er godt kjent for de involverte ansatte. Kartlegging skjer raskt etter ankomst og på faglig forsvarlig måte, basert på Udir sitt kartleggingsverktøy. Vedtak fattes dessuten fortløpende og etter kartlegging gjennom året. Dette er det også tydelige rutiner for både i årshjul og prosedyre/rutine for arbeidet med særskilt språkopplæring. Elevene kommer raskt i gang med særskilt norskopplæring og følges opp tett. Vedtak fattes også så snart det en har fått vurdert behovet og omfanget for særskilt språkopplæring. Skolen starter ofte opplæring *før* vedtak er fattet, men da ut fra barnets beste. Dette vil vanligvis være uproblematisk så lenge enkeltvedtak kommer på plass såpass kort tid etter at eleven starter på skolen. Uansett er det enkeltvedtaket som regulerer omfang, organisering og rettigheter for den enkelte elev.

Statsforvalterens inntrykk etter intervju med ansatte ved skolen er at de er oppriktig opptatt av barns og unges beste i saker som gjelder særskilt språkopplæring og at elevene *blir* hørt, f.eks. gjennom oppstartsamtale med nye elever samt ved kartleggingen av språkferdigheter. Slike utsagn fra elever og vurderinger fra ansatte sin side er imidlertid ikke synliggjort i noen av vedtakene vi har mottatt. Retten til å bli hørt følger av Barnekonvensjonen, og er videre hjemlet i Grunnloven § 104 – og forvaltningsloven § 17. Elevens egen holdning til særskilt språkopplæring

³ I tilfeller der skolen ikke har tospråklige lærere, er det likevel mulig å gi elever støtte på morsmålet eller andre språk eleven kan innenfor rammene av særskilt språkopplæring. Dersom flere elever i samme klasse/gruppe snakker samme språk, kan de for eksempel støtte hverandre. I tillegg finnes det mange flerspråklige ressurser på nett som kan brukes både av tospråklige lærere og andre faglærere.

og til egen språkinnlæring bør derfor komme tydelig fram, og vise at skolen har tatt hensyn til disse i organiseringen av den særskilte språkopplæringen.

Elever med rett til særskilt norskopplæring skal også få vurdert sitt behov for tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Dette bør være en naturlig del av vurderingsprosessen når språkferdighetene er kartlagt. Vi viser i denne forbindelsen til fagressursen «Prinsipper for god andrespråksopplæring» som er publisert av Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring NAFO. Formålet med morsmålsopplæring og med tospråklig fagopplæring er nærmere forklart på temasiden «Særskilt språkopplæring», se <https://nafo.oslomet.no/grunnskole/saerskilt-sprakopplaering/>.

Også i vurderingen av om eleven skal ha morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, skal det vurderes hva som er til elevens beste etter å ha hørt eleven og vektlagt elevens synspunkter. Vedtak som ble oversendt Statsforvalteren i forkant av tilsynet, viser heller ikke at nødvendigheten er vurdert; noe som er et krav etter § 2-8 første ledd: *Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.*

Uansett årsaken til at eleven ikke får et slikt tilbud, må det komme fram av vedtaket at det *er vurdert* og ev. hvorfor det ikke er vurdert som nødvendig. Det kan f.eks. være andre kompensatoriske tiltak som tilgjengelig tospråklig assistent/lærer i timene – eller at eleven selv ikke ønsker det. Skolen hadde selv sett at dette ikke har vært vurdert i tilstrekkelig grad. Og selv om det ofte ikke vil være mulig å skaffe lærere/ansatte med nødvendig tospråklig kompetanse, bør det synliggjøres at en både har vurdert behovet for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring og at en *har forsøkt* å skaffe seg slik kompetanse om en ser at det er nødvendig. Skolen reflekterte selv over at de nok også hadde mulighet til å gi noe morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring gjennom å omdisponere eksisterende ressurser, men at dette ikke hadde vært noe en har vurdert tidligere. I foreløpig rapport vurderte vi at vurderingen av behovet for morsmålsopplæring og to-språklig fagopplæring skjer i liten grad og ikke systematisk nok og ble heller ikke synliggjort i enkeltvedtakenes. *Dette er nå tatt inn/synliggjort i ny mal for enkeltvedtak.*

Statsforvalterens konklusjon

- Rektor følger i tilstrekkelig grad opp at kartleggingen også synliggjør om elever har behov for morsmålsopplæring og to-språklig fagopplæring, dersom eleven har behov for særskilt norskopplæring.

3 Innholdet i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

3.1 Rettslige krav

For at eleven og foreldrene skal kunne følge med på at eleven får den opplæringen eleven har rett til, stiller regelverket krav til innholdet i enkeltvedtaket, jf. oppl. § 2-8, jf. forvaltningsloven kap. V.

Det må komme frem av vedtaket hvilken språkopplæring eleven skal ha, om det er særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Videre må det komme frem hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, og om eleven skal ha avvik fra den ordinære fag- og timefordeling. Det må fremgå hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha, samt hvor og hvordan eleven skal få opplæringen.

Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år har rett til å klage på enkeltvedtak. Vedtaket må informere om retten til å klage, fristen for å klage samt hvor eller til hvem de skal klage slik at eleven og foreldrene kan ivareta sin klagerett, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Den som får et enkeltvedtak, skal også få opplysning om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Elever skal få tilbud om særskilt språkopplæring frem til de har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær opplæring. Rektor må dessuten fatte enkeltvedtak når den særskilte språkopplæringen opphører, jf. opplæringsloven § 2-8, jf. fvl. kap. IV og V – selv om vedtaket kun er fattet for ett skoleår. Dersom kartlegging på slutten av skoleåret viser at eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringa, faller retten til særskilt språkopplæring bort. Dette innebærer en avgjørelse som er konkret bestemmende for en bestemt persons rettigheter. Altså må det da fattes et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b; og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, herunder klagerett, gjelder. Dette for å sikre forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, blant annet når det gjelder formkrav og begrunnelse.

Som tidligere nevnt skal barnets beste vurderes og synliggjøres ved alle handlinger og avgjørelser som berører barnet, jf. Barnekonvensjonens artikkel 3 og Grunnlovens § 104. Dette er et rettslig prinsipp som skal sikre at barnets beste vurderes også ved enkeltvedtak som angår barns rettigheter. Det samme gjelder artikkel 12 om at alle barn har rett (ikke plikt) til å si meningen sin og at dette også bør komme fram i saksbehandlingen.

3.2 Statsforvalterens undersøkelser, vurderinger og konklusjoner.

Statsforvalterens undersøkelser

Vi fikk før tilsynet oversendt 3 vedtak som viser skolens praksis på dette området, alle for skoleåret 2022/23. Gjennom intervju med rektor og fagteam (Team9) fikk vi også informasjon om hvordan saksgang og rutiner fungerer i det daglige ved skolen; inkludert det å fatte enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring.

Statsforvalterens vurderinger

Fatte vedtak om særskilt språkopplæring

Med bakgrunn i kartleggingen av eleven, må skolen fatte enkeltvedtak der det vurderes om eleven har rett til særskilt språkopplæring og hvilken form den skal ha. Hvis kartleggingen viser at eleven har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær opplæring, skal det fattes enkeltvedtak om avslag, eventuelt at den særskilte språkopplæringen avsluttes.

I samsvar med forvaltningslovens kapittel V må enkeltvedtaket inneholde informasjon om hva det fattes vedtak om, hvorfor vedtaket fattes, vedtakets varighet, klageadgang med klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og innsynsmuligheter.

Rektor må sørge for at enkeltvedtaket inneholder *hvilken* språkopplæring eleven skal ha, herunder særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og eller tospråklig fagopplæring. I vedtaket bør det også komme fram hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, og om eleven skal ha avvik fra fag- og timefordelingen.

Eksemplene på vedtak i 3 saker som sendt inn som del av kommunens dokumentasjon, bekrefter at skolen fatter vedtak i saker som gjelder særskilt språkopplæring. Vedtakene viser til kartlegging, omfang og organisering. Vedtak fattes 3-4 uker etter at eleven har startet ved skolen og etter at kartlegging er gjennomført.

Vedtakene inneholder også et avsnitt om avvik fra fag- og timefordelingen samt informasjon om klagerett samt retten til innsyn etter fvl. §§ 18 og 19.

Omfang, organisering og innhold i opplæringen

Vedtakene bekrefter at kommunen rutinemessig fastsetter *omfanget* av den særskilte norskopplæringen i form av et årstimetall, men det er uheldig og upresist at en angir timetallet med *inntil* x antall timer. Det kan gjøre det vanskelig for elev/foresatte å klage om tilbudet reduseres. Dette kan f.eks. heller gjøres ved å antyde et ukentlig timetall i tillegg til årstimer. Omfanget er fastsatt skjønnsmessig og etter kartlegging. Statsforvalteren gjør oppmerksom på at hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes ifølge forvaltningsloven § 25.

Vedtakene beskriver også *organiseringen* av den særskilte norskopplæringen, bl.a. om den skal skje innenfor eller utenfor den ordinære undervisningen. Det er også vist til at opplæringen gis med utgangspunkt i «Språkkasser», men det kunne med fordel også bli vist til *hvilken læreplan i norsk eleven skal følge*. Vedtaket inneholder også et eget punkt med eventuelle avvik eleven skal ha fra den ordinære fag- og timefordelingen.

Formen for den særskilte språkopplæringen

Kartleggingen av eleven skal danne grunnlaget for vurdering av behovet for språkopplæringen. Resultat av kartleggingen skal også brukes til å kunne ta stilling til antall timer eleven skal få med særskilt språkopplæring, og kobles opp mot ordinær opplæring. Kartleggingen skal også legges til grunn for vurdering om det er behov for tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring, og eventuelt omfanget av disse.

I vedtakene som Statsforvalteren fikk oversendt, var det ikke vurdert og tatt stilling til om det er nødvendig at eleven får morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Vi viser i denne forbindelse til vår omtale av denne form for opplæring under avsnittet om kartlegging og vurdering. I og med at morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er nevnt i lovteksten og at den i mange tilfeller vil være et naturlig supplement til den særskilte norskopplæringen, må et vedtak om særskilt språkopplæring også vurdere og ta stilling til om morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring skal tilbys. *Kommunen har i etterkant av foreløpig pålegg/foreløpig rapport endret rutiner og utarbeidet ny mal for enkeltvedtak som skal sikre at dette blir vurdert.*

Begrunnelse for vedtaket

Ifølge forvaltningsloven skal enkeltvedtak begrunnes under henvisning til de reglene som vedtaket bygger på og de faktiske forholdene som er lagt til grunn, jf. forvaltningsloven § 25.

I vedtakene som Statsforvalteren har mottatt beskrives det rettslige lovgrunnlaget for vedtaket ved at § 2-8 er gjengitt i sin helhet. Rektor viser også til resultater fra hovedfunn i kartleggingen av eleven, men kunne med fordel også vist til *dato* for når kartleggingen som er grunnlaget for vedtaket, ble foretatt.

Barnets rett til å bli hørt og barnets beste

Barnekonvensjonens artikkel 3 er også tatt inn i Grunnlovens § 104 og er et rettslig prinsipp som skal sikre at en ved alle handlinger og avgjørelser som berører barnet, skal barnets beste

vurderes og synliggjøres. Det samme gjelder artikkel 12 om at alle barn har rett (ikke plikt) til å si meningen sin og at dette også bør komme fram i saksbehandlingen. Skolen har gode rutiner for å gjennomføre en oppstartsamtale med nye elever og relevant informasjon, men dette ble ikke tatt inn i enkeltvedtaket (viktig saksinformasjon). *Ny mal/nye rutiner for enkeltvedtak har tatt dette inn og skal sikre at barnets stemme kommer fram og at barnets beste blir vurdert når det fattes nye enkeltvedtak.*

Informasjon om klageadgang m.m.

Enkeltvedtakene viser at det gis informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen. En setning kan likevel med fordel endres/tas ut da den kan misforstås slik at klage blir sendt direkte til Statsforvalteren og ikke via skolen: *En eventuell klage **stiles til Statsforvalteren i Trøndelag.*** Klagen skal sendes **skolen ved rektor** (slik det også står) og dersom klagen ikke imøtekommes, sender skolen over klagen til Statsforvalteren i Trøndelag for endelig avgjørelse/behandling. *I ny mal er dette også justert.*

Opphør av den særskilte språkopplæringen

Kommunen har anledning til å vedta at den særskilte språkopplæringen opphører, dersom eleven har forutsetninger nok til å følge den ordinære undervisningen i klassen. Dette må ses i sammenhengen med kravet om å kartlegge elevens språkferdigheter og behov for særskilt språkopplæring jevnlig.

Statsforvalteren mottok på tilsynsdagen ett vedtak om avsluttet særskilt språkopplæring og skolen bekrefter at de fatter slike vedtak ved opphør i skoleåret, men ikke alltid ved avslutningen av et skoleår. Dersom kartlegging på slutten av skoleåret viser at eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringa, faller retten til særskilt språkopplæring bort. Dette innebærer imidlertid en avgjørelse som er konkret bestemmende for en bestemt persons rettigheter, altså skal det fattes et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder; herunder retten til å *klage* på vedtaket om å avslutte særskilt språkopplæring. *Ifølge nye rutiner skal skolen heretter fatte vedtak om opphør også ved slutten av skoleåret.*

Statsforvalterens konklusjoner

Rektor fatter vedtak om særskilt språkopplæring i samsvar med kravene i regelverket, jf. ny mal for enkeltvedtak om dette.

4 Avslutning av tilsynet

På bakgrunn av uttalelsen fra dere, samt ny oversendt dokumentasjon, har vi vurdert det slik at det var grunnlag for å endre innhold og konklusjoner i foreløpig rapport av 08.02.2023. Vi har funnet at dere overholder regelverket på de områdene som tilsynet omfatter etter at rettingsarbeidet er gjennomført, jf. ettersendt dokumentasjon og redegjørelse.

Tilsynet avsluttes med utsending av denne endelige tilsynsrapporten.