



Deloitte.

Haugesund kommune
Opplæringstilbudet til
minoritetsspråklige elever

Forvaltningsrevisjon | august 2016



«Opplæringstilbudet til
minoritetsspråklige elever»

August 2016

Rapporten er utarbeidet for Haugesund
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Haugesund kommune av 8. februar 2016, sak 4/16, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i Haugesund kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Haugesund kommune sikrer et tilfredsstillende opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder, og om regelverkets krav til saksbehandlingen blir fulgt.

Revisjonen har gått igjennom relevant dokumentasjon fra kommunen, og det er gjennomført intervju med utvalgte personer som gjennom ulike roller har ansvar for særskilt språkopplæring for nyankomne minoritetsspråklige elever i kommunen. I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av til sammen 20 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Undersøkelsen viser at det blant de som er intervjuet er bred enighet om at kommunen gjennom bruk av innføringstilbud har etablert en god ordning for å sikre et tilfredsstillende opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder. Samarbeidet mellom innføringstilbudet ved mottaksskolen (Breidablik læringscenter) og nærskolene synes også å fungere godt blant annet ved at det er etablert en praksis med overføringsmøter og hospitering i forbindelse med overføring av elever fra mottaksskolen til de ordinære skolene i kommunen.

Undersøkelsen gir ingen indikasjoner på at ikke nyankomne minoritetsspråklige elever får et godt opplæringstilbud ved mottaksskolen som er etablert. Samtidig viser undersøkelsen at det på flere områder er behov for en gjennomgang av kommunens retningslinjer, rutiner og maler, for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd og for å redusere risikoen for feil og mangler. Blant annet mener revisjonen at det bør etableres tydeligere rutiner knyttet til individuelle vurderinger og samtykke før det fattes vedtak om bruk av innføringstilbud. Enkeltvedtakene om bruk av innføringstilbud har også vesentlige mangler blant annet når det gjelder henvisning til lovhjemmel, individuell begrunnelse, valg av læreplan og det å sikre at det går tydelig frem at vedtaket omfatter bruk av innføringstilbud. Videre mener revisjonen at det er behov for å etablere rutiner som sikrer at det blir gjort individuelle vurderinger av elevenes behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Også når det gjelder overgang mellom mottaksskolen og nærskolene, og arbeidet med kartlegging av elevenes norskkunnskaper, mener revisjonen at det vil være en fordel med en tydeliggjøring og ytterligere formalisering av etablert praksis i form av skriftlige rutiner. Undersøkelsen viser også at mottaksskolen ikke har opprettet samarbeidsorganer som det stilles krav om i opplæringsloven, og revisjonen mener Haugesund kommune enten bør vurdere hvordan det kan la seg gjøre å opprette de aktuelle samarbeidsorganene, eller ta ytterligere initiativ til dialog med fylkesmannen om temaet for å forsøke å få en formell avklaring angående hvordan kommunen skal forholde seg til lovkravene på dette området.

Det er etter revisjonens mening ikke tilfredsstillende at lokalene som benyttes i forbindelse med innføringstilbudet over lengre tid ikke har vært godkjent etter § 6 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. Det er heller ikke tilfredsstillende at det etter flere år med påviste mangler og utfordringer knyttet til bygningsmassen fremdeles ikke foreligger en tydelig plan for hvordan man skal sikre at det fysiske miljøet ved skolen er i samsvar med krav i regelverket.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, anbefaler revisjonen at Haugesund kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Etablere skriftlige rutiner for å gjennomføre og dokumentere individuelle vurderinger av hvilket opplæringstilbud som er til beste for den enkelte elev, og for å sikre at foreldrene får informasjon om at innføringstilbudet er frivillig.

2. Gjennomgår og justerer rutiner og maler som benyttes i saksbehandlingen, for å sikre at krav i opplæringsloven og forvaltningsloven blir etterlevd.
3. Vurderer å tydeliggjøre i interne retningslinjer og rutiner hvilke kartlegginger som skal gjøres før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring blir fattet.
4. Formaliserer den etablerte praksisen når det gjelder overgang fra mottaksskolen til nærskolene gjennom felles skriftlige retningslinjer og rutiner.
5. Etablerer rutiner som sikrer at det blir gjort individuelle vurderinger av elevenes behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, og at det ved mangel på kvalifiserte lærere blir lagt til rette for annen opplæring tilpasset elevenes forutsetninger.
6. Sørger for at det iverksettes tiltak som sikrer at elevenes fysiske miljø tilfredsstillende de krav som fremgår av regelverket, og at skolebygget kan godkjennes i samsvar med krav i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. § 6.
7. Tar initiativ til å få en formell avklaring angående hvordan kommunen skal forholde seg til lovkravene knyttet til organer for brukermedvirkning når det gjelder mottaksskolen

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	8
2 Om tjenesteområdet	11
3 Rutiner for vurdering av opplæringstilbud	14
4 Saksbehandling i forbindelse med bruk av innføringstilbud	17
5 Rutiner for kartlegging av elevens norskkunnskaper	24
6 Rutiner for samarbeid mellom mottaksskole og nærskole	29
7 Tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring	32
8 Fysisk og psykososialt skolemiljø ved mottaksskolen	37
9 Konklusjon og anbefalinger	44
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	44
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	50
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	57

Sammendrag	3
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Metode	9
1.4 Revisjonskriterier	10
2 Om tjenesteområdet	11
2.1 Organisering	11
2.2 Omfang av særskilt språkopplæring i Haugesund	12
3 Rutiner for vurdering av opplæringstilbud	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterier	14
3.3 Datagrunnlag	15
3.4 Vurdering	16
4 Saksbehandling i forbindelse med bruk av innføringstilbud	17
4.1 Problemstilling	17
4.2 Revisjonskriterier	17
4.3 Datagrunnlag	18
4.4 Vurdering	21
5 Rutiner for kartlegging av elevens norskkunnskaper	24
5.1 Problemstilling	24
5.2 Revisjonskriterier	24
5.3 Datagrunnlag	25
5.4 Vurdering	27
6 Rutiner for samarbeid mellom mottaksskole og nærskole	29
6.1 Problemstilling	29
6.2 Revisjonskriterier	29
6.3 Datagrunnlag	30
6.4 Vurdering	31
7 Tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring	32
7.1 Problemstilling	32
7.2 Revisjonskriterier	32
7.3 Datagrunnlag	33
7.4 Vurdering	35
8 Fysisk og psykososialt skolemiljø ved mottaksskolen	37
8.1 Problemstilling	37
8.2 Revisjonskriterier	37
8.3 Datagrunnlag	38
8.4 Vurdering	42
9 Konklusjon og anbefalinger	44

Vedlegg 1: Høringsuttalelse	44
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	50
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	57

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i Haugesund kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Haugesund kommune 8. februar 2016, sak 4/16.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Haugesund kommune sikrer et tilfredsstillende opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder, og om regelverkets krav til saksbehandlingen blir fulgt.¹

Med bakgrunn i formålet med prosjektet er det formulert følgende problemstillinger:²

1. I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at det blir gjort en helhetlig vurdering av hvilket opplæringstilbud som er til beste for hver enkelt elev som vurderes som aktuell for mottaksskolen ved Breidablikk læringscenter?
2. Er det etablert tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å informere foresatte og elever om deres rettigheter knyttet til opplæringstilbudet, herunder at eleven kan velge å få særskilt språkopplæring ved nærskolen i stedet for mottaksskolen?
3. Er saksbehandlingen i forbindelse med opplæringstilbud ved mottaksskolen i samsvar med krav i regelverket? Under dette:
 - a. Foreligger det samtykke fra foreldrene eller eleven selv før det fattes vedtak om opplæringstilbud ved mottaksskolen?
 - b. Fattes det alltid enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring ved mottaksskolen?
 - c. Fattes det vedtak om opphør av særskilt språkopplæring dersom det underveis vurderes at en elev kan overføres til ordinær opplæring?
 - d. Inneholder enkeltvedtaket opplysninger om omfang, læreplan, organisering og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen?
 - e. Fremgår det tydelig av enkeltvedtaket at opplæringen skal gis ved mottaksskolen, og at det er gjort en helhetlig vurdering der det konkluderes med at dette vurderes å være til elevens beste?
 - f. Er vedtak om opplæringstilbud ved mottaksskolen tidsavgrenset i samsvar med krav i regelverket?
4. Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å kartlegge og vurdere elevenes norskkunnskaper, herunder for å vurdere når det er aktuelt å overføre eleven til nærskolen?

¹ Kunnskapsdepartementet har i Prop. 84 L (2011-2012) uttalt hvem som er å anse som nyankommen i opplæringslovens forstand. Departementet uttaler at eleven kan regnes som nyankommen selv om han eller hun har bodd i Norge en stund før opplæringspliktig alder, eller dersom eleven kom sent i grunnskoleløpet og skal begynne i videregående opplæring. Departementet mener at begrepet nyankommen ikke bør tidfestes konkret, men at det i seg selv innebærer en viss avgrensning i tid.

² Problemstillingene er her satt opp i en noe annen rekkefølge enn i prosjektplanen for forvaltningsrevisjonen.

5. Er det etablert tilfredsstillende rutiner for samarbeid mellom mottaksskolen og elevens nærscole ved overføring av elever?
6. Er kommunens tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i samsvar med krav i opplæringsloven?
 - a. Har kommunen retningslinjer og rutiner som sikrer at det for elever med rett til særskilt norskopplæring, også blir vurdert om de har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring?
 - b. Er det etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling mellom avdeling for tospråklige lærere ved Breidablikk læringsssenter og grunnskolene i kommunen, i tilfeller der det blir vurdert at elever har rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring?
 - c. Blir tospråklig fagopplæring alltid gjennomført ved den skolen eleven går på til vanlig?
7. I hvilken grad arbeider skoleeier og skolen aktivt og systematisk for å sikre et godt fysisk og psykososialt skolemiljø for grunnskoleelever ved Breidablikk læringsssenter?
 - a. I hvilken grad er det gjort en vurdering av utfordringer, samt utarbeidet strategier og tiltak for å sikre et godt skolemiljø ved skolen?
 - b. I hvilken grad involveres elevene og elevenes foresatte i skolens arbeid for å sikre et godt skolemiljø?

1.2.1 Avgrensning

Prosjektet er avgrenset til å ha hovedfokus på det opplæringstilbudet som blir gitt til minoritetsspråklige elever i grunnskolealder ved avdeling mottaksskolen og avdeling tospråklige lærere ved Breidablikk læringsssenter.

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), og er gjennomført i tidsrommet februar til juni 2016.

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått relevant informasjon fra kommunen. Dette omfatter blant annet dokumentasjon som beskriver organisering og ansvarsforhold, kommunens delegasjonsreglement, øvrige styringsdokumenter, planer, rutiner, retningslinjer, instruksjer, rapporter mv. som er relevante for kommunens tilbud om særskilt språkopplæring for nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervjuer med utvalgte personer som har ansvar for særskilt språkopplæring for nyankomne minoritetsspråklige elever i kommunen.

De som er intervjuet er skolesjef, enhetsleder ved Breidablikk læringsssenter, avdelingsleder tospråklig fagopplæring og avdelingsleder mottaksskolen ved Breidablikk læringsssenter, samt rektor og avdelingsledere/ansvarlige for særskilt norskopplæring ved tre grunnskoler i kommunen som har elever som har vedtak om særskilt språkopplæring.

Totalt er det gjennomført syv intervjuer.

1.3.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av 20 vedtak om særskilt språkopplæring, der elleve vedtak gjelder elever ved mottaksskolen og totalt ni vedtak gjelder elever som får særskilt språkopplæring ved tre ordinære grunnskoler i kommunen. Stikkprøvegjennomgangen har hatt fokus

på hvorvidt saksbehandlingen og vedtakene er i samsvar med krav i opplæringsloven og forvaltningsloven, samt om det er gjennomført underveisvurderinger av elevenes behov for særskilt språkopplæring.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten.

Rapportutkast er sendt til rådmannen i Haugesund kommune for verifisering og høring. Faktafeil som ble påpekte i forbindelse med verifiseringen er rettet opp. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved rapporten som vedlegg 1.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven og forvaltningsloven, samt veiledere fra Utdanningsdirektoratet. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert hovedkapittel, og i vedlegg 2 til rapporten.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Organisering

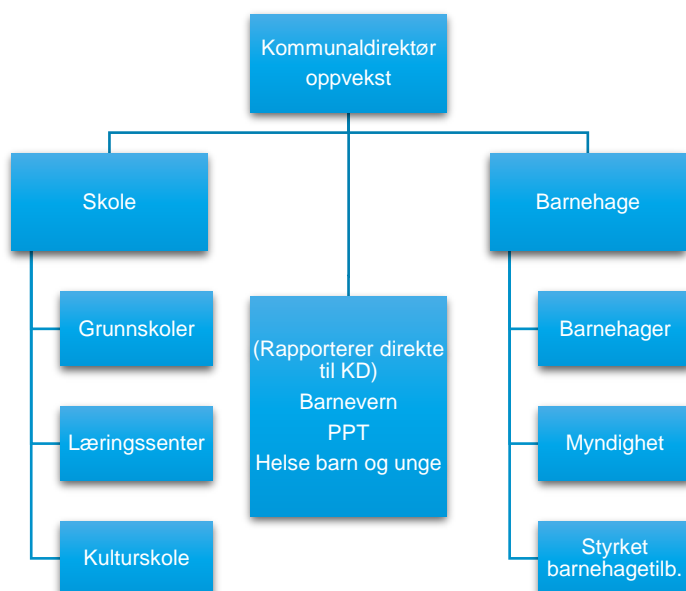
Organisering av opplæringsområdet i Haugesund kommune

Haugesund kommune har totalt 12 ordinære grunnskoler. Skolene fordeler seg på syv skoler med elever fra 1.-7. trinn, to skoler med elever fra 8.-10. trinn og tre skoler med elever fra 1.-10. trinn. Skolene varierer i elevtall fra små skoler med under 100 elever totalt, til større skoler med rundt 500 elever.

I tillegg er det ved Breidablik læringscenter etablert et introduksjonstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder, som ikke kan norsk (avdeling Mottaksskolen).³ Mottaksskolen hadde høsten 2015 51 elever fra 1. - 10.klasse.⁴

Det har den senere tiden blitt gjort en omorganisering i kommunen, fra to til tre ledernivåer, og per 1.4.2016 er det opprettet en egen stilling som virksomhetsleder/skolesjef under kommunaldirektør for oppvekst, som har ansvar for faglig styring av skoleområdet i kommunen. Skolesjef leder avdeling skole, som ivaretar det overordnede ansvaret for skolene i Haugesund kommune. Enhetsleder ved Breidablik læringscenter rapporterer i likhet med rektorene ved de ordinære grunnskolene i kommunen til skolesjef. Organiseringen går frem av figuren under.

Tabell 1: Organisering av oppvekstsektoren i Haugesund kommune. Kilde: Haugesund kommune.



³ I tillegg til avdeling for mottaksskole, omfatter Breidablik læringscenter avdeling for tospråklige lærere, avdeling for grunnskole- og spes.ped. tilbud for voksne, avdeling for styrket barnehetilbud og avdeling voksne innvandrere.

⁴ Ifølge GSI-tall for skoleåret 2015/16.

Innføringstilbud ved Breidablikk læringscenter

Frem til våren 2003 var tilbudet til nyankomne minoritetsspråklige barn og unge i Haugesund kommune organisert i velkomstklasser på Rossabø og Hauge skoler. Våren 2003 ble det vedtatt å opprette en mottaksskole for nyankomne minoritetsspråklige barn og unge som et prosjekt i perioden august 2003 til august 2005. Skolen ble plassert i Haugesund Voksenopplæringscenters lokaler.⁵ I en evaluering ferdigstilt våren 2005, ble det anbefalt at mottaksskolen skulle videreføres som en fast ordning. Etter vedtak i Formannskapet 09.02.2005 ble mottaksskolen ved Breidablikk læringscenter etablert som en fast ordning for nyankomne minoritetsspråklige barn fra høsten 2005.

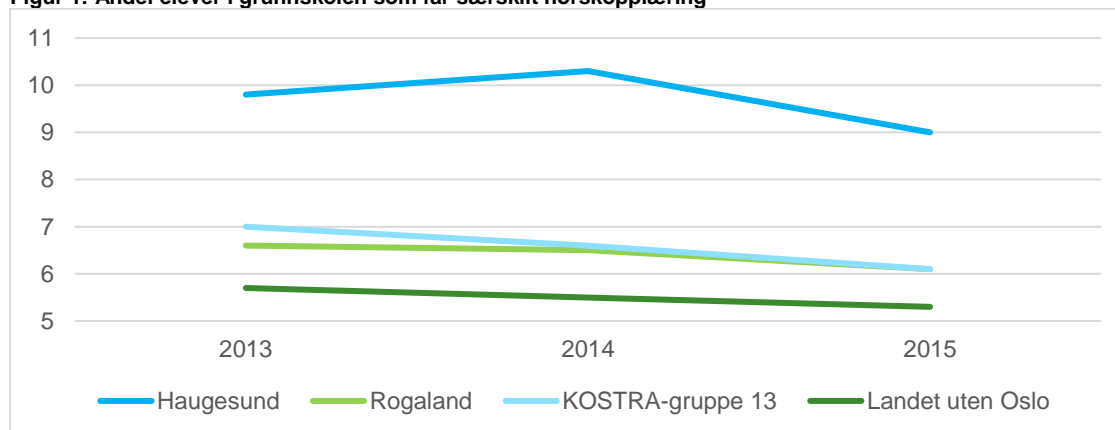
Mottaksskolen ved Breidablikk læringscenter gir undervisningstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder (6 – 16 år) som ikke kan norsk.⁶ Mottaksskolen er organisert som en egen avdeling ved læringscenteret. På mottaksskolen er det primære formålet at elevene lærer seg godt norsk, slik at de lettere kan følge den vanlige undervisningen når de begynner på nærskolen. Utenom norsk, undervises det i matematikk, naturfag, samfunnsfag, forming, musikk, kroppsøving, engelsk og «uteskoledag». Uteskoledag avholdes en dag i uken, og innebærer at elevene har en del undervisning ute. Det primære formålet med uteskolen opplyses å være begrepsoppbygging, sosialisering og fysisk aktivitet.

Mottaksskolen ved Breidablikk læringscenter har én mottaksgruppe, og fire aldersinndelte grupper, for henholdsvis 1. trinn, 2. – 4. trinn, 5. – 7. trinn og 8. – 10. trinn. Avdeling for tospråklige lærere har lærere som gir morsmålsundervisning på 1. – 4. trinn og lærere som gir tospråklig fagopplæring på 5. – 10. trinn, og fungerer som base for lærere som underviser i morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring for elever ved alle grunnskolene i Haugesund kommune.

2.2 Omfang av særskilt språkopplæring i Haugesund⁷

Tall fra KOSTRA⁸ viser at andelen elever i grunnskolen i Haugesund kommune som fikk særskilt norskopplæring i 2015 utgjorde 9 prosent. Dette er en reduksjon fra 10,3 prosent i 2014 og 9,8 prosent i 2013. Andelen elever med vedtak om særskilt norskopplæring i 2015 var høyere enn både gjennomsnittet i Rogaland, sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 13) og landsgjennomsnittet samme år.

Figur 1: Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring



⁵ Haugesund kommune, 2005. *Evaluering av mottaksskolen for nyankomne barn og unge*. Vedtak i Formannskapet 09.02.2005.

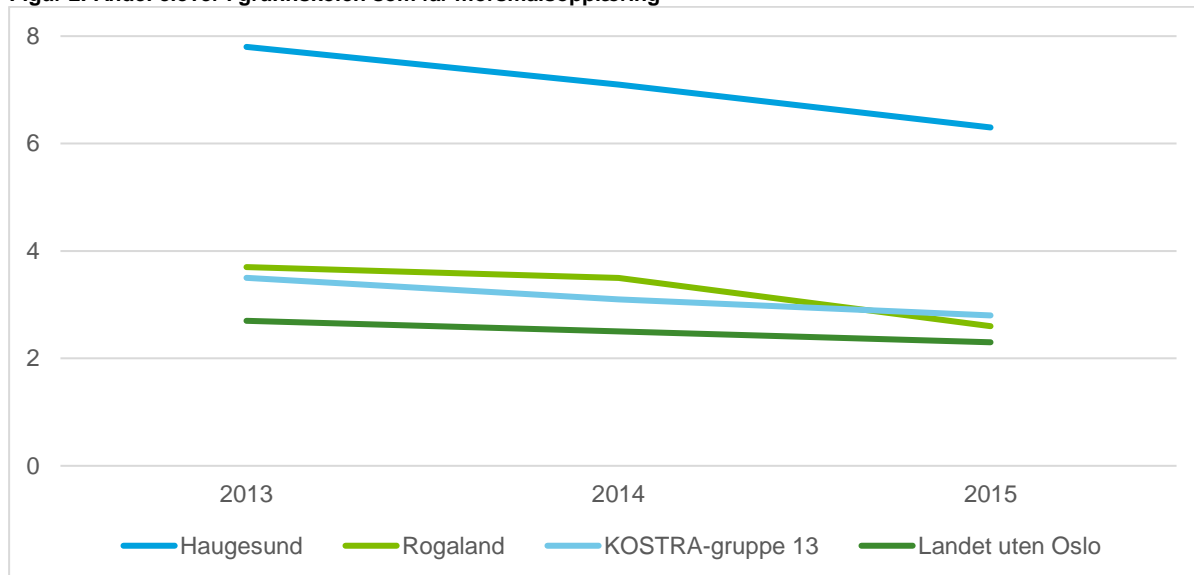
⁶ Haugesund kommune, udatert. *Mottaksskolen Breidablikk læringscenter*. Brosjyre

⁷ Av Utdanningsdirektoratets veiledningsmaterieell for felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 fremgår følgende beskrivelse av hva «særskilt språkopplæring» innebærer: «Særskilt språkopplæring er en samlebetegnelse på særskilt opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Særskilt norskopplæring innebærer forsterket opplæring i norsk. Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens to- språklig fagopplæring innebærer at eleven får opplæring i ett eller flere fag på to språk.» <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolens-arbeid-med-elevenes-utbytte-av-opplaringen/skolens-arbeid-med-opplaringen-i-fag/#20.-fremgangsmate-for-kartlegging-av-elevenes-ferdigheter-i-norsk>

⁸ KOSTRA står for «Kommune-Stat-Rapportering»

Som det går frem av figuren under viser KOSTRA-tallene at andel elever i grunnskolen i Haugesund kommune som fikk morsmålsopplæring utgjorde 6,3 prosent i 2015, noe som var en reduksjon fra 7,8 prosent i 2013 og 7,1 prosent i 2014. Andelen elever med vedtak om morsmålsopplæring i grunnskolen i Haugesund har alle de tre årene vært vesentlig høyere enn både gjennomsnittet i Rogaland, sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 13) og landsgjennomsnittet samme år.

Figur 2: Andel elever i grunnskolen som får morsmålsopplæring



GSI-tall⁹ for skoleåret 2015/16 viser at totalt 402 elever ved grunnskolene i Haugesund hadde vedtak om særskilt norskopplæring på rapporteringstidspunktet (tallet inkluderer elever ved mottaksskolen). Andel minoritetsspråklige elever med behov for særskilt norskopplæring ved grunnskolene i Haugesund varierer fra 1,5 % ved Brakahaug skole, til 18 % ved Hauge skole. Av elevene som har vedtak om særskilt norskopplæring, har totalt 70% også vedtak om enten morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Ingen elever hadde skoleåret 2015/16 vedtak om både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

⁹ GSI står for Grunnskolens Informasjonssystem. GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge, og forvaltes av Utdanningsdirektoratet.

3 Rutiner for vurdering av opplæringstilbud

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi besvare følgende problemstillinger:

- I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at det blir gjort en helhetlig vurdering av hvilket opplæringstilbud som er til beste for hver enkelt elev som vurderes som aktuell for mottaksskolen ved Breidablikk læringscenter?
- Er det etablert tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å informere foresatte og elever om deres rettigheter knyttet til opplæringstilbudet, herunder at eleven kan velge å få særskilt språkopplæring ved nærskolen i stedet for mottaksskolen?

3.2 Revisjonskriterier

I opplæringsloven (oppl.) § 2-8, fremgår minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring:

Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

Av oppl. § 2-8 femte ledd, fremgår følgende om organisering av språkopplæringstilbudet for nyankomne elever fra språklige minoriteter:

Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud for nykomne elevar i egne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbud kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbud kan vare inntil to år. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette.

I forarbeidene til oppl. § 2-8 femte ledd, Prop 84 L (2011-2012) går det frem at «Eit innføringstilbud til ein elev skal berre givast der dette etter ei heilskapsvurdering er rekna for å vere til beste for eleven, noko som må gå fram av vedtaket.» (s. 56). Det blir også presisert at det etter ett år i innføringstilbud skal gjøres en ny helhetlig vurdering av hvilket tilbud som er til elevens beste, før eventuelt nytt vedtak, og at integreringshensyn skal trekkes inn i denne vurderingen.

Det presiseres i Utdanningsdirektoratets veileder om innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever at det er frivillig å gå i et slikt innføringstilbud. Selv om en elev får tilbud fra kommunen om et innføringstilbud, kan eleven og elevens foreldre takke nei til tilbudet og si ja til et ordinært opplæringstilbud. Videre slås det fast i veilederen at det er viktig at kommunene gir nyankomne barn/unge og deres foreldre god informasjon om muligheten til å velge mellom et innføringstilbud og et

ordinært tilbud. Det må også informeres om mulige konsekvenser ved å velge det ene tilbudet fremfor det andre.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Vurderinger av hvilket opplæringstilbud som er til elevens beste

Haugesund kommune har utarbeidet en rutinebeskrivelse for oppfølging av minoritetsspråklige elever som kommer inn under § 2-8 i opplæringsloven.¹⁰ Av rutinen fremgår det hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i forbindelse med kartlegging og oppfølging av minoritetsspråklige elever. Rutinen inneholder ingen retningslinjer eller andre føringer når det gjelder vurderinger av hvilket opplæringstilbud som er til elevens beste (bruk av innføringstilbud ved mottaksskolen eller direkte oppstart ved nærskolen). I kommunens rutine som omhandler enkeltvedtak etter oppl. § 2-8¹¹ går det heller ikke frem krav om å gjøre en helhetlig vurdering av hvilket opplæringstilbud som er vurdert å være til elevens beste. I rutine for mottaksskolen¹² legges det til grunn at det skal gjennomføres mottaksmøte med foreldre og eleven før de begynner på skolen. Dersom det er mulig, skal eleven gå i en mottaksgruppe de første åtte ukene ved mottaksskolen, før overføring til den gruppen eleven tilhører aldersmessig.

Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser at det i de elleve gjennomgåtte sakene som gjaldt elever som går ved mottaksskolen ikke foreligger noen dokumentasjon på at det er gjort en individuell vurdering av hvilket opplæringstilbud som vil være til det beste for eleven før oppstart på skolen, der integreringshensyn er tatt med. Slik dokumentasjon foreligger heller ikke i forbindelse med nytt vedtak i tilfeller der elever går mer enn ett år ved mottaksskolen. I intervju blir det gjennomgående gitt uttrykk for at mottaksskolen representerer et godt tilbud for minoritetsspråklige elever i Haugesund, med tett oppfølging og vektlegging både av faglige og sosiale aspekter.

3.3.2 Informasjon til eleven og elevens foresatte

Det går frem av kommunens rutiner for mottaksskolen at det skal avholdes et mottaksmøte mellom Breidablik læringscenter avdeling mottaksskolen og foresatte og elev før eleven begynner på skolen. Undervisningsinspektør ved mottaksskolen er ansvarlig for å avholde slike oppstartsmøter.

Det opplyses i intervju at formålet med mottaksmøtet er at mottaksskolen skal få oversikt over elevens skolebakgrunn, og om eleven har spesielle utfordringer det må tas hensyn til ved oppstart på skolen. I møtet skal det ifølge rutinen gjøres en kartlegging av barnas bakgrunn, og det benyttes et standardisert skjema hvor informasjon knyttet til tidligere skolegang, bakgrunn for flytting, tidspunkt for ankomst i Norge, foresattes navn, søsken, telefonnummer, språk og religion blir notert (se kapittel 5 for mer om mottaksmøter). Undervisningsinspektør ved mottaksskolen fyller ut kartleggingsskjemaet i samarbeid med foreldrene, og informerer om skolen og introduksjonstilbudet. Foresatte skriver også under på skjema hvor de gir samtykke når det gjelder til billedtaking, filming, svømming og kjøring i privatbiler for eleven. Fra mottaksskolens side oppfatter man at mottaksmøtene fungerer godt som er forum for å informere elever og foreldre om tilbudet ved skolen.

Revisjonen får opplyst at det i mottaksmøtet blir informert om tilbudet ved mottaksskolen, og at mottaksskolen er et tilbud fra kommunen som foreldre har mulighet til å takke nei til dersom de ikke ønsker et slikt tilbud. Det opplyses i intervju at undervisningsinspektørens anbefaling til foreldre er at barnet bør starte i mottaksskolen, fordi dette gir det beste faglige tilbudet til eleven. Dersom de takker nei til mottaksskole og heller ønsker å begynne rett på nærskolen, vil de få et tilbud om særskilt norskopplæring på nærskolen, men færre timer enn på mottaksskolen. Det foreligger ingen skriftlige

¹⁰ Haugesund kommune, udatert. *Rutinebeskrivelse Oppfølging av minoritetsspråklige elever som kommer inn under § 2-8 i opplæringsloven. Skole 8.*

¹¹ Haugesund kommune: Rutine 9 skole – Enkeltvedtak – særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever – opplæringsloven § 2-8. Godkjent 1.12.10.

¹² Haugesund kommune, 2016. *Rutine mottaksskolen.*

rutiner, avsjekk i referat/skjema knyttet til mottaksmøte eller lignende som viser til at det skal gis informasjon om retten til å velge et tilbud ved nærskolen, eller der det skal dokumenteres at slik informasjon er gitt. I intervju blir det opplyst at de aller fleste nyankomne minoritetsspråklige elever i Haugesund går en periode ved mottaksskolen. Unntaksvis er det foreldre som ikke ønsker at deres barn går i et slikt innføringstilbud, og disse elevene begynner da direkte ved nærskolen selv om både mottaksskolen og nærskolen mener at bruk av innføringstilbud ville vært til elevens beste.

Det foreligger et eget skjema som skal benyttes dersom foreldre velger å takke nei til et tilbud ved Breidablik læringscenter.¹³ Her går det frem at foresatte har fått tilbud om et tilrettelagt tilbud ved Breidablik læringscenter for sitt barn, fordi det fra skolens side er vurdert at barnet har best av å gå der en periode. Videre bekreftes det at de foresatte har valgt å takke nei til tilbudet, og det står at «vi gjør dere oppmerksomme på det ansvar dere da tar for deres barns skolegang.»

Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser at det i de sakene som gjaldt elever som går ved mottaksskolen foreligger et skjema som benyttes til kartlegging av elever i mottakssamtaler. I skjemaet fremkommer ingen konkrete vurderinger av hvilket tilbud som vil være til elevens beste og det fremgår ikke om bruk av innføringstilbudet eller oppstart ved nærskolen har vært tema i møtet.

3.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at det ikke er opprettet rutiner for å gjennomføre og dokumentere konkrete, individuelle vurderinger av hvilket opplæringstilbud som er til beste for den enkelte elev. Kommunens praksis er å anbefale at alle nyankomne elever med minoritetsspråklig bakgrunn begynner ved innføringstilbudet som tilbys ved mottaksskolen ved Breidablik læringscenter. Det blir vist til at det i mottaksmøter opplyses om at det er et frivillig tilbud, men det foreligger ingen rutiner for å sikre at slik informasjon alltid blir gitt i mottaksmøtet, eller rutiner for å dokumentere at informasjonen er gitt.

Revisjonen mener at manglende rutiner for å vurdere hvilket opplæringstilbud som er til beste for eleven, medfører en risiko for at det ikke alltid blir gjort en helhetlig vurdering av hvilket opplæringstilbud som er til beste for hver enkelt elev, jf. oppl. § 2-8 femte ledd. Manglende rutiner medfører etter revisjonens vurdering også en risiko for at eleven selv og elevens foresatte ikke alltid i tilstrekkelig grad blir informert om retten til å velge et tilbud ved nærskolen. Kommunen bør etablere skriftlige rutiner som legger til rette for at det alltid blir gjort vurderinger av hvilket opplæringstilbud som er til beste for nyankomne minoritetsspråklige elever. Slike vurderinger bør blant annet omfatte inkluderingshensyn, og for å sikre etterprøvhetsen i de vurderinger som blir gjort bør det foreligge skriftlig dokumentasjon der det fremgår hvilke forhold som er vektlagt i den helhetlige vurderingen. Kommunen bør også etablere rutiner som bidrar til å sikre at eleven selv og elevens foresatte får relevant informasjon om at innføringstilbudet er frivillig, og at det blir dokumentert at slik informasjon er formidlet.

Revisjonen vil peke på en formulering i malen for bekreftelse av at foresatte takker *nei* til tilbudet ved mottaksskolen. I malen gjøres det oppmerksom på det ansvar de foresatte tar for barnets skolegang, ved å takke nei til et innføringstilbud ved Breidablik læringscenter. Revisjonen mener at denne formuleringen er misvisende og kan stride mot de rettigheter som eleven og elevens foresatte har etter opplæringsloven. Av forarbeidene til opplæringsloven § 2-8 femte ledd fremgår at i tilfeller der eleven selv eller elevens foresatte ikke samtykker i bruk av innføringstilbud, «skal eleven få tilbud om særskilt språkopplæring innanfor rammene av første til fjerde ledd.» Eleven har etter opplæringsloven rett til både tilpasset opplæring og særskilt språkopplæring, også ved oppstart ved nærskolen. Videre går elevens rett til å gå ved nærskolen tydelig frem av opplæringsloven.

¹³ Haugesund kommune: Til foreldre/foresatte. Foresatte som takker nei til tilbudet på Breidablik Læringscenter. Uten dato.

4 Saksbehandling i forbindelse med bruk av innføringstilbud

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger bli besvart:

Er saksbehandlingen i forbindelse med opplæringstilbud ved mottaksskolen i samsvar med krav i regelverket? Under dette:

- Foreligger det samtykke fra foreldrene eller eleven selv før det fattes vedtak om opplæringstilbud ved mottaksskolen?
- Fattes det alltid enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring ved mottaksskolen?
- Fattes det vedtak om opphør av særskilt språkopplæring dersom det underveis vurderes at en elev kan overføres til ordinær opplæring?
- Inneholder enkeltvedtaket opplysninger om omfang, læreplan, organisering og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen?
- Fremgår det tydelig av enkeltvedtaket at opplæringen skal gis ved mottaksskolen, og at det er gjort en helhetlig vurdering der det konkluderes med at dette vurderes å være til elevens beste?
- Er vedtak om opplæringstilbud ved mottaksskolen tidsavgrenset i samsvar med krav i regelverket?

4.2 Revisjonskriterier

Av opplæringsloven § 2-8 femte ledd går det frem at dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i egen gruppe, klasse eller skole som er særskilt organisert for nyankomne elever, må dette fastsettes i enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring. Det går videre frem at vedtak etter dette leddet i § 2-8 krever samtykke fra elev eller foresatte. Vedtak om særskilt organisert tilbud kan vare i inntil to år, og det kan kun fattes vedtak for ett år om gangen.

Avgjørelser om elevers rett til særskilt språkopplæring etter oppl. § 2-8 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at de krav til saksbehandlingen som fremgår av forvaltningsloven kommer til anvendelse, i tillegg til de særskilte saksbehandlingskrav som fremgår av opplæringsloven.

Av forvaltningsloven § 23 går det frem at et enkeltvedtak i all hovedsak skal være skriftlig. Videre går regler om begrunnelse frem av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Ifølge § 24 første ledd skal et enkeltvedtak grunngis, og forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom en søknad innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. En part har likevel anledning til å kreve en begrunnelse etter at vedtaket er truffet.

Av forvaltningsloven § 27 går det frem at det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket, skal sørge for at partene blir underrettet om vedtaket så snart som mulig, og at det i underrettingen skal gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19 til å se dokumentene i saken.

I veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet for Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017¹⁴ fremgår det at et vedtak om særskilt språkopplæring skal inneholde opplysninger om omfang, eventuell kobling opp mot ordinær opplæring, hvilken læreplan eleven skal følge, organisering og kompetanse. Også Utdanningsdirektoratets veileder for innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever¹⁵ presiserer hva som må inngå i et enkeltvedtak.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Enkeltvedtak ved tildeling og opphør av særskilt språkopplæring

Det er etablert et sett av felles saksbehandlingsrutiner for skolene i kommunen for oppfølging av minoritetsspråklige elever med rett til særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 2-8.¹⁶ Alle ansatte i kommunen har elektronisk tilgang til felles dokumenter og rutiner for skoleområdet gjennom Riskmanager.

Kommunens felles saksbehandlingsrutiner omfatter blant annet en *rutine* for bruk av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever¹⁷ og en *mal* for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Kommunen har også etablert en egen vedtaksmal for enkeltvedtak til elever som ikke lenger har rett til særskilt norskopplæring etter § 2-8 i opplæringsloven. I rutinene er det ikke spesifisert noen særskilte krav til saksbehandlingen som gjelder ved bruk av innføringstilbud.

Av saksbehandlingsrutiner for oppfølging av minoritetsspråklige elever fremgår aktiviteter som skal gjennomføres gjennom hele skoleåret.¹⁸ Etter rutinen skal enkeltvedtak fattes og sendes til de foresatte innen utgangen av mai måned hvert skoleår. Det fremgår også at dersom eleven ikke har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 påfølgende skoleår, skal saken avsluttes ved slutten av skoleåret, og det skal skrives enkeltvedtak som sendes til foresatte.

En stikkprøvebasert gjennomgang revisjonen har gjennomført av saksmapper for elever med særskilt språkopplæring viser at det for alle 11 gjennomgåtte sakene ved mottaksskolen var fattet skriftlig enkeltvedtak. Det samme var tilfelle for de ni gjennomgåtte sakene ved ordinære grunnskoler i kommunen. Det opplyses også i intervjuer med ledere og ansatte både ved mottaksskolen og ved ordinære grunnskoler i kommunen at det alltid fattes vedtak når det blir foretatt en vurdering av elevs rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8.

Revisjonen har i sin stikkprøvegjennomgang ikke sett eksempler på vedtak om opphør av særskilt språkopplæring, siden de utvalgte sakene var aktive saker. Det blir opplyst i intervju at det alltid fattes vedtak om opphør av særskilt språkopplæring dersom behovet ikke lengre er til stede. Vedtak om opphør gjøres som enkeltvedtak, og det er kartlegginger og rapport til individuell tilrettelagt plan (ITP) som danner grunnlag for vurderingen av om eleven skal fortsette med særskilt norskopplæring påfølgende skoleår eller ikke.

¹⁴ Utdanningsdirektoratet, 2013. *Veiledningsmateriell. Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*

¹⁵ Utdanningsdirektoratet, 2012. Veileder for innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever, s. 9.

¹⁶ Haugesund kommune, 2015. *Minoritetsspråklige elever. En oversikt over søknadsskjema, rapportskjema, tidsfrister, etc. Rutinebeskrivelse oppfølging av minoritetsspråklige elever som kommer inn under § 2-8 i opplæringsloven. Skole 8. og Rutinebeskrivelse oppfølging av elever i forhold til § 2-8 i Opplæringsloven. Skole 8a*

¹⁷ Haugesund kommune, 2010. *Rutine 9 Skole - Enkeltvedtak – særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever - opplæringsloven §2-8.*

¹⁸ Haugesund kommune, 2010. *Rutinebeskrivelse oppfølging av minoritetsspråklige elever som kommer inn under § 2-8 i opplæringsloven. Skole 8. og Rutinebeskrivelse oppfølging av elever i forhold til § 2-8 i Opplæringsloven. Skole 8a*

I intervjuer blir det fra flere skoler opplyst at det de siste årene er blitt en større bevissthet rundt muligheten for å avslutte særskilt språkopplæring dersom eleven ikke lenger har behov for slik opplæring. Vurderinger knyttet til avslutning av særskilt norskopplæring er tema på nettverksmøter som avdelingsleder ved mottaksskolen avholder med SNO-ansvarlige¹⁹ ved de ordinære grunnskolene. Vedtak om opphør fattes som oftest mot slutten av et skoleår, og gjerne før sommerferien.

Det fremgår samtidig av intervju at det forekommer at vedtak om særskilt språkopplæring blir avsluttet også i løpet av et skoleår, dersom vurderinger på bakgrunn av kartlegginger viser at elevens språkferdigheter er tilstrekkelige til å følge ordinær undervisning. Det blir vist til at en elev som kan følge undervisningen i klassen, ikke skal tas ut av undervisningen. Derfor er det viktig å vurdere behovene fortløpende, og avslutte vedtak etter opplæringsloven § 2-8 når behovene ikke lengre er til stede.

Enkelte skoler har ifølge intervju erfaringer med at det kan gi positive effekter og fremgang for eleven å avslutte særskilt norskopplæring, gjennom at eleven får en positiv mestringfølelse og ikke går glipp av ordinær undervisning i klassen.

4.3.2 Samtykke til vedtak om innføringstilbud ved mottaksskolen

Kommunen har ikke etablert skriftlige rutiner for å innhente samtykke fra foreldre om bruk av innføringstilbud ved mottaksskolen. Det blir opplyst i intervju at muntlig samtykke fra foreldre innhentes i mottaksmøter mellom foresatte, elev og skole. Det blir vist til at i mottaksmøter opplyser inspektøren om at mottaksskolen er et tilbud fra kommunen, og at foreldre har mulighet til å takke nei dersom de ønsker det. Møtet avholdes før eleven starter på skolen, og før det blir fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Det er ikke dokumentert i noen av de 11 sakene fra mottaksskolen som revisjonen har gjennomgått at det er innhentet samtykke fra foreldre eller eleven før vedtaket om opplæringstilbud ved mottaksskolen er fattet. Referatene fra mottaksmøte som inngår i sakene inneholder ikke informasjon om hvorvidt eleven selv eller foreldrene har samtykket i bruk av innføringstilbud.

4.3.3 Innhold i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Rutiner og maler

Av kommunens rutine for enkeltvedtak etter oppl. § 2-8 fremkommer det at enkeltvedtaket skal angi omfanget av særskilt norskopplæring, som hovedregel i årstimer. Det fremkommer videre at enkeltvedtaket skal fattes på bakgrunn av elevens behov for å oppnå målene i opplæringen, og skal vise til kartlegginger, individuell tilpasset plan (ITP) og rapport. Enkeltvedtaket skal videre si noe om innholdet i opplæringen og den organisatoriske gjennomføringen. Informasjon om klagerett og nærmere fremgangsmåte ved klage skal også fremgå av vedtaket. Kommunens saksbehandlingsrutiner og vedtaksmal differensierer ikke mellom særskilt språkopplæring til elever som går i ordinære grunnskoler og elever som får et opplæringstilbud ved mottaksskolen.

Den generiske vedtaksmalen som er tilgjengelig i kvalitetssystemet Riskmanager reflekterer rutinen for vedtak, og er lagt opp slik at det skal gis opplysninger om omfang ved samlet antall årstimer særskilt norskopplæring i gruppe og antall årstimer i morsmål/tospråklig fagopplæring, mål og innhold i opplæringen, organisering og klagerett. Innledningsvis er det vist til at vedtaket er fattet etter opplæringsloven § 2-8, og oppl. § 2-8 første ledd er gjengitt. Under overskriftene *Mål og innhold* og *Organisering* ligger det inne standardtekst. Det er i malen ikke lagt konkret opp til at det skal legges til mer eller annen tekst under disse overskriftene.

¹⁹ SNO-ansvarlig er en lærer ved skolen som har ansvar for den særskilte norskundervisningen (SNO).

Også under overskriften *Klagerett* er det en standardtekst i malen. Her går det blant annet frem at klagefristen er tre uker, at klagen skal sendes til skolen, og at endelig klageinstans er Fylkesmannen i Rogaland. Det er i malen opplyst at man kan kontakte kommunen/skolen for å få veiledning til å skrive klage, jf. § 11 i forvaltningsloven, men det ikke informert om retten til å se sakens dokumenter. Imidlertid er det gjort noen oppdateringer i vedtaksmalen som ligger i saksbehandlingsverktøyet ePhorte, slik at informasjon om retten til å se sakens dokumenter fremgår av denne malen.

Innhold i kontrollerte enkeltvedtak

Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser at alle de 11 kontrollerte enkeltvedtakene fattet ved mottaksskolen inneholder opplysninger om omfang, i form av antall årstimer særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring eleven får tildelt. Det samme er tilfelle i de ni vedtakene om særskilt språkopplæring fra ordinære grunnskoler i kommunen som er gjennomgått.

Gjennomgangen viser videre at alle gjennomgåtte vedtak fattet ved mottaksskolen inneholder opplysninger om hvilken aldersgruppe særskilt norskopplæring gis i, og at morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring gis i grupper. Utover dette fremkommer ingen begrunnelse eller utdypning av organisering av opplæringen, bortsett fra en standardtekst som viser til at «det totale timetallet som er tildelt eleven vil bli organisert i tråd med en individuell vurdering. Denne individuelle vurderingen utarbeides, gjennomføres og evalueres i samarbeid med lærere og foresatte». Det samme er tilfelle for alle gjennomgåtte vedtak fra ordinære grunnskoler.

Når det gjelder organisering av opplæringen ved mottaksskolen som et eget innføringstilbud, inneholder ingen av vedtakene fra mottaksskolen noen informasjon om dette, ut over at det står at «vedtaket vil gjelde så lenge eleven går på Breidablik læringscenter.» Det er i vedtakene vist til opplæringsloven § 2-8, og første ledd er gjengitt. Dette gjelder også vedtak om innføringstilbud. Femte ledd i oppl. § 2-8 er ikke referert til i disse tilfellene. Stikkprøvegjennomgangen viser videre at ingen av vedtakene ved mottaksskolen inneholder en individuell begrunnelse, ut over en standardtekst som opplyser at enkeltvedtaket er fattet på bakgrunn av elevens behov for å oppnå målene i opplæringen. Enkeltvedtakene inneholder ingen informasjon om hvilke vurderinger som er gjort i det enkelte tilfelle, eller hvorfor bruk av innføringstilbud er vurdert å være til elevens beste.

I intervjuer blir det av flere pekt på at informasjon om at den særskilte språkopplæringen er organisert som et innføringstilbud bør fremgå av vedtaket, og det bør opprettes en rutine for å sikre at denne informasjonen fremgår i enkeltvedtakene som fattes. I den anledning vises det i intervju til at det etter regelverket ikke var adgang til å benytte innføringstilbud på det tidspunkt mottaksskolen ved Breidablik ble opprettet.²⁰ Det fremheves at endringer i regelverket derfor ikke nødvendigvis reflekteres tilstrekkelig i alle kommunens skriftlige rutiner på området, og at det er behov for å revidere rutinene.

I intervju blir det opplyst at den særskilte norskopplæringen i all hovedsak blir gitt etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, både ved mottaksskolen og ved de ordinære grunnskolene i kommunen. Ingen av de gjennomgåtte vedtakene, verken fra mottaksskolen eller fra de ordinære grunnskolene, inneholder opplysninger om hvilken læreplan som skal benyttes i opplæringen, eller hvorvidt det skal gjøres avvik fra fag og timefordelingen i læreplanverket i Kunnskapsløftet. Kompetansekrav for ansatte som skal gjennomføre opplæringen omtales ikke i noen av de gjennomgåtte vedtakene, utover at det ved vedtak om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring tas forbehold om tilsetting av egnet tospråklig lærer for at opplæringen skal kunne gjennomføres.

De fleste enkeltvedtakene har en begrunnelse i form av en standardtekst. I tre av ni gjennomgåtte saker fra ordinære grunnskoler observerte revisjonen at vedtakene mangler standardteksten for begrunnelse som fremgår i de øvrige vedtakene. Alle de tre sakene gjelder elever ved samme skole. I intervjuer opplyses det at dette kan skyldes at vedtaksmaler som ligger i Riskmanager ikke er

²⁰ Det er lovfestet at skoleeier har anledning å organisere innføringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skole med virkning fra 01.08.2012. Mottaksskolen har holdt til ved Breidablik læringscenter siden høsten 2003.

oppdatert. Oppdatert versjon av malverk ligger i saksbehandlingsverktøyet ePhorte. Skoler som ikke bruker saksbehandlingsverktøyet ePhorte kan dermed risikere å benytte utdaterte versjoner av malverket.

Alle gjennomgåtte vedtak fra mottaksskolen om særskilt språkopplæring inneholdt opplysninger om klageadgang og –frist, klageinstans og retten til å se sakens dokumenter. I seks av ni vedtak fra de ordinære grunnskolene manglet informasjon om retten til å se sakens dokumenter, og i tre av disse vedtakene var opplysninger om klageinstans utdatert ved at det vises til Statens Utdanningskontor i Rogaland som klageinstans. I intervjuer pekes det på at årsaken kan være at det er benyttet en eldre vedtaksmal.

4.3.4 Tidsavgrensning ved bruk av innføringstilbud

Stikkprøvegjennomgangen viser at alle 11 kontrollerte enkeltvedtak fra mottaksskolen er tidsavgrenset til å gjelde for ett skoleår («skoleåret 2015/16»). Samtidig inneholder samtlige undersøkte vedtak som gjelder elever som går ved mottaksskolen ved Breidablik læringscenter også opplysninger om at «vedtaket gjelder så lenge eleven går på Breidablik læringscenter», og at nytt vedtak vil bli fattet etter overføring til nærskolen.

I intervju opplyses det at de aller fleste nyankomne elevene går ved mottaksskolen i ett år før de overflyttes til nærskolen, men at det også finnes tilfeller der elever har behov for å gå på mottaksskolen i to år. Hvorvidt eleven går på mottaksskolen i ett eller to år avgjøres på bakgrunn av kartlegginger og vurderinger av elevens ferdighetsnivå, og blir vurdert i hvert enkelt tilfelle. Det understrekes at mottaksskolen har fokus på at elevene skal komme raskest mulig ut til nærskolen, og det blir gjort fortløpende vurderinger av om elevene kan overføres til ordinær skole. I tilfeller hvor elevens norskerferdigheter etter ett år ved mottaksskolen vurderes å være langt unna det ønskede nivået, blir det opplyst at kontaktlærer og/eller avdelingsleder gjennomfører en samtale med foreldre, hvor det gis informasjon og en anbefaling om at eleven går ett år til på mottaksskolen. Det understrekes i intervju at foreldrene kan bestemme hvorvidt eleven skal overflyttes til nærskolen, selv om mottaksskolen anbefaler eleven å gå ett år til ved mottaksskolen, og at foreldre blir opplyst om dette i samtaler.

I revisjonens stikkprøvegjennomgang ble det avdekket ett tilfelle hvor en elev har gått ved mottaksskolen i mer enn to år. Første vedtak ble fattet 10.4.2014, og var gjeldende ut skoleåret 2013/14. Deretter ble det fattet et vedtak for skoleåret 2014/15, og siste vedtak datert 17.09.2015 gjaldt for skoleåret 2015/2016. Det fremkommer ingen særskilt begrunnelse for at eleven går ved mottaksskolen utover to år, og det foreligger ingen dokumentasjon på at det før hvert vedtak er gjort en helhetlig vurdering der integreringshensyn er trukket inn.

4.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at det blir fattet enkeltvedtak om elevers rett til særskilt språkopplæring, og at enkeltvedtak alltid er skriftlige. Videre fremgår omfang av tilbudet om særskilt språkopplæring alltid av enkeltvedtaket, i form av antall årstimer. Av kommunens rutiner går det også tydelig frem at det skal fattes enkeltvedtak ved avslutning av tilbud om særskilt språkopplæring. Dette er positivt og viktig for å sikre at elevenes individuelle rett til særskilt språkopplæring, samt muligheten til å klage på de avgjørelser som blir tatt, er ivarettatt.

Samtidig viser undersøkelsen at vedtakene om særskilt språkopplæring ikke oppfyller alle sentrale krav til innholdet i enkeltvedtak og saksbehandlingen for øvrig som går frem av forvaltningsloven og opplæringsloven:

- Ingen av enkeltvedtakene der dette er aktuelt, inneholder informasjon om at opplæringstilbudet skal organiseres som et eget innføringstilbud for minoritetsspråklige elever. Dette er ikke i samsvar med krav i opplæringsloven § 2-8 femte ledd, der det fremgår at bruk av tilbud som er

særskilt organisert for nyankomne elever må fastsettes i enkeltvedtaket. Krav om at bruk av innføringstilbud skal fastsettes i enkeltvedtaket fremgår heller ikke av kommunens rutiner eller vedtaksmal, og revisjonen mener det er behov for justering av rutiner og maler for å sikre at krav i opplæringsloven blir ivare tatt.

- I sakene der dette er aktuelt, foreligger det ingen dokumentasjon, verken i enkeltvedtaket eller kartlegging/notater forut for at vedtaket blir fattet, på at det i den konkrete saken er gjort en helhetlig vurdering der man har konkludert med at bruk av introduksjonstilbud ved mottaksskolen er til elevens beste. Dette er ikke i samsvar med de presiseringer som fremgår av forarbeidene til opplæringsloven § 2-8 femte ledd, der det fremgår at «Eit innføringstilbud til ein elev skal berre givast der dette etter ei heilskapsvurdering er rekna for å vere til beste for eleven, noko som må gå fram av vedtaket.». Etter revisjonens mening går ikke kravet om å gjøre en helhetlig vurdering i hvert enkelt tilfelle tilstrekkelig tydelig frem av kommunens rutiner. Se kapittel 3.4 for utdypning av revisjonens vurderinger på dette punktet. Enkeltvedtakene må også vise til disse vurderingene slik det er presisert i forarbeidene til opplæringsloven.
- Det foreligger ikke dokumentasjon på at det i sakene der dette er aktuelt, er innhentet samtykke fra eleven selv eller elevens foreldre om at eleven skal få innføringstilbud. Revisjonen får opplyst at det blir gitt muntlig informasjon og samtykke i mottakssamtaler som avholdes før enkeltvedtak blir fattet. Siden samtykke fra elev eller foresatte i henhold til opplæringsloven er et absolutt krav før vedtak om bruk av innføringstilbud kan fattes, mener revisjonen det er viktig at slikt samtykke blir dokumentert. Dette er viktig for å sikre etterprøvdheten i saken.
- Begrunnelser for enkeltvedtak består av standardtekst, og det fremkommer ingen individuelle begrunnelse ut over dette. Noen vedtak mangler også standardteksten som ellers er benyttet. Selv om det ikke er krav om en samtidig begrunnelse i saker der det ikke er grunn til å vente at noen er misfornøyd med vedtaket, vil en viss individuell begrunnelse være i samsvar med god forvaltningsskikk. Revisjonen mener derfor at kommunen bør gjennomgå sin begrunnelsespraksis, og sikre at det i noe større grad blir gitt individuelle begrunnelser for enkeltvedtakene som fattes. Videre er det et krav i fvl. § 25 at begrunnelsen omfatter henvisning til de regler vedtaket bygger på. Enkeltvedtakene om innføringstilbud inneholder ikke henvisning til oppl. § 2-8 femte ledd, og oppfyller dermed ikke forvaltningslovens krav til begrunnelse.
- Ingen av de kontrollerte enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om hvilken læreplan som skal benyttes. Revisjonen får opplyst at opplæringen i all hovedsak blir gitt etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, både ved mottaksskolen og ved de ordinære grunnskolene i kommunen. Bruk av annen læreplan enn ordinær læreplan i norsk er en viktig del av innholdet i elevens tilbud om særskilt språkopplæring, og Utdanningsdirektoratet presiserer både i veileder om innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever og i veiledningsmaterieell knyttet til nasjonalt tilsyn 2014-2017 at det skal fremgå av enkeltvedtaket hvilken læreplan som skal benyttes.
- I enkelte tilfeller er det benyttet eldre maler for enkeltvedtak, og det går frem av undersøkelsen at malene i Riskmanager og Ephorte på enkelte punkt er ulike. Dette medfører mangler ved enkelte av vedtakene, både når det gjelder opplysning om retten til å se sakens dokumenter, informasjon om klageinstans, samt at standardtekst om begrunnelse mangler i noen tilfeller. Revisjonen mener det er viktig at kommunen sikrer at alle som fatter enkeltvedtak benytter sist oppdaterte mal. I den sammenheng er det også viktig at malen som er inkludert i rutinene i Riskmanager samsvarer med malen i Ephorte, slik at det ikke er tvil om hvilken mal som skal benyttes

Særskilte kompetansekrav til lærere og eventuelle avvik fra læreplanverket i Kunnskapsløftet fremgår ikke av noen av enkeltvedtakene revisjonen har kontrollert. Unntaket er en generell henvisning til at morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring forutsetter ansettelse av egnet tospråklig lærer. Når det gjelder kompetansekrav ut over dette, er det mulig at det ikke i noen av de kontrollerte vedtakene er behov for særskilt kompetanse for å gjennomføre opplæringen, og at det derfor heller ikke fremgår av vedtakene. Revisjonen vil likevel presisere at det skal fremgå av enkeltvedtaket dersom det er

behov for spesiell kompetanse for å gjennomføre den særskilte språkopplæringen som eleven har behov for. Også når det gjelder avvik fra læreplanverket vil revisjonen presisere at eventuelle avvik (fra læreplanene, fag- og timestfordelingen og/eller vurdering) for elever som deltar i kommunens innføringstilbud, skal fremgå av enkeltvedtaket og at behov for avvik må vurderes individuelt.

Vedtaket om særskilt språkopplæring organisert som innføringstilbud blir i samsvar med opplæringsloven § 2-8 kun fattet for inntil ett år om gangen. Opplæringsloven setter i tillegg en absolutt grense på to år for bruk av innføringstilbud for enkeltelever, og i forarbeidene til opplæringsloven er det vist til at ett år i innføringstilbud som regel vil være tilstrekkelig, men at unntak kan forekomme. Undersøkelsen viser at det også i Haugesund kommune er vanligst at elevene blir overført fra mottaksskolen til sin nærscole etter ett år i innføringstilbudet. Samtidig er det enkelte eksempler på at det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring i innføringstilbudet i ytterligere ett år. Det blir vist til at dette blir vurdert i hvert enkelt tilfelle. Revisjonen kan imidlertid ikke se at det er dokumentert at det før det blir fattet vedtak om forlengelse av tiden i innføringstilbud blir gjort en helhetlig vurdering av hvilken opplæringsform som er til det beste for eleven, og der integreringshensyn blir trukket inn i vurderingen. Det er heller ikke dokumentert at eleven eller elevens foresatte har samtykket i at nytt vedtak blir gjort, slik det er presisert i lovens forarbeider at de må. Revisjonen mener kommunen bør etablere rutiner for å gjøre en helhetlig vurdering av hvilket opplæringstilbud som vil være til elevens beste, samt innhente samtykke, også ved vedtak om forlengelse av tiden eleven deltar i innføringstilbudet. Av hensyn til etterprøvbareheten bør det også dokumenteres både at en slik vurdering er gjort, hvilke forhold som er vurdert og vektlagt, samt at samtykke er innhentet.

Revisjonen stiller spørsmål ved formuleringen «vedtaket gjelder så lenge eleven går på Breidablik læringscenter» som fremgår av alle enkeltvedtak for elever som deltar i innføringstilbudet ved mottaksskolen. Revisjonen mener formuleringen fremstår som tidsubestemt, og dermed kan stå i motstrid til vedtakenes angivelse av hvilket skoleår vedtaket gjelder for. Revisjonen kan heller ikke se at formuleringen har noen hensikt, da nytt enkeltvedtak uansett må fattes dersom det er behov for å gjøre endringer i elevens tilbud om særskilt språkopplæring, det være seg endringer i timetall, organisering eller andre forhold.

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført ble det avdekket ett tilfelle hvor en elev har gått ved mottaksskolen i mer enn to år. Selv om det ikke dreier seg om en lang tidsperiode ut over to år, er ikke dette i samsvar med opplæringslovens bestemmelse om at bruk av innføringstilbud for en elev ikke kan strekke seg ut over to år. Opplæringsloven åpner ikke for unntak fra denne tidsbegrensningen, og Haugesund kommune må sikre at det blir etablert et godt og individuelt tilpasset tilbud om særskilt språkopplæring ved nærskolen for elever som ikke lengre kan få et innføringstilbud til tross for et betydelig behov for særskilt språkopplæring.

5 Rutiner for kartlegging av elevens norskkunnskaper

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet besvares følgende problemstilling:

- Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å kartlegge og vurdere elevenes norskkunnskaper, herunder for å vurdere når det er aktuelt å overføre eleven til nærskolen?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende fremgår av opplæringsloven § 2-8, fjerde ledd, når det gjelder krav til kommunens kartlegging av norskkunnskapene til elever fra språklige minoriteter:

«Kommunen skal kartlegge kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.»

Det fremgår av forarbeidene til opplæringsloven at et av formålene med underveiskartlegging av norskkunnskapene hos elever med særskilt språkopplæring er å sikre at elevene får realisert overgangen til den ordinære undervisningen når kunnskapsnivået tilsier det, i samsvar med intensjonen i loven. Hvor lang tid det må gå mellom hver kartlegging må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.²¹ I forarbeidene blir det videre understreket at kartlegging ikke er et enkeltvedtak, men må ses som en absolutt plikt før det blir gjort vedtak om rett til særskilt språkopplæring. Manglende kartlegging vil således innebære en feil ved saksbehandlingen.

I Utdanningsdirektoratets veileder for innføringstilbud påpekes det at det ikke er lagt føringer for hvilket materiell som skal brukes i kartleggingen. Som støttmateriell til bruk i kartleggingen anbefaler Utdanningsdirektoratet «Språkkompetanse i grunnleggende norsk» som finnes elektronisk tilgjengelig på direktoratets nettsider.

Det understrekes i Utdanningsdirektoratets veileder at individuell kartlegging av ferdigheter er viktig for å kunne gi tilpasset opplæring. Skolen må finne ut om elevene kan lese og skrive på sitt eget morsmål eller på et annet språk. I tillegg skal norskferdigheter kartlegges, og for eldre elever bør man i tillegg kartlegge skolefaglige ferdigheter. Dersom en elev ikke kan lese og skrive, har eleven behov for grunnleggende lese- og skriveopplæring. Kartlegging på morsmålet bør gjennomføres av en tospråklig lærer eller ved hjelp av tolk.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

²¹ Ot.prp 55 (2008-2009) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Retningslinjer og rutiner for kartlegging

Kommunen har som del av sine felles retningslinjer og rutiner som omhandler minoritetsspråklige elever utarbeidet en kartleggingsmodell.²² Her går det frem at det skal gjøres kartlegginger før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. I modellen er imidlertid ikke disse kravene tydeliggjort ytterligere.

Videre går det frem av interne retningslinjer i Haugesund kommune at alle skoler skal ha innført kartleggingsmateriellet «Språkkompetanse i grunnleggende norsk», som foreligger i forhold til læreplanen i grunnleggende norsk. Kartleggingsmateriellet ligger i Vokal og det er bestemt at alle skolene i kommunen skal legge det inn der.

Blant kommunens felles rutiner er også et samtaleark for nye førsteklasseforeldre (gjelder minoritetsspråklige barn). Her er det vist til at formålet er å gi en «språkbruksprofil». Det er lagt til rette for å kartlegge ulike forhold knyttet til barnets erfaring med og bruk av norsk, samt bruk av andre språk.

Ut over dette er det i rutine vist til viktigheten av undervisvurderinger, og det foreligger maler for ITP (individuelt tilpasset plan) og rapport som skal benyttes for alle elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Det er også satt frister for utarbeidelse av ITP og rapport. Kartlegginger med kartleggingsmateriellet i Vokal gjøres minst en gang årlig, med frist i januar. I januar/februar utarbeider nærskolene rapport til individuell tilpasset plan (ITP) basert på resultatene fra kartleggingsmateriellet, og det skrives ITP før sommeren som skal gjelde neste skoleår.

Inspektør ved mottaksskolen har jevnlig kontakt med SNO-ansvarlige²³ ved de ordinære skolene, og det går frem i intervju det gjennomføres nettverksmøter med skolene fem ganger årlig. Nettverket er et forum hvor skolene kan diskutere aktuelle problemstillinger og få veiledning på innsendte case/problemstillinger. Møtene arrangeres av Breidablik læringscenter, og har fokus på erfaringsutveksling, kompetanseheving og veiledning, herunder oppfølging og gi bistand i forbindelse med kartlegging av elever.

5.3.2 Kartlegging før oppstart av særskilt språkopplæring

De fleste elever i Haugesund kommune som for første gang får vedtak om særskilt språkopplæring, starter ved innføringstilbudet ved mottaksskolen. Fra mottaksskolen ved Breidablik Læringscenter blir det opplyst at det ikke gjøres mye kartlegging før oppstart i innføringstilbudet, ettersom elevene på det tidspunktet har svært begrensede ferdigheter i norsk. Den kartleggingen som gjøres i denne fasen blir gjort gjennom mottaksmøtet. Av rutine for mottaksskolen fremgår det at avdelingsleder for mottaksskolen gjennom mottaksmøter skal hente inn og notere informasjon om tidligere skolegang, bakgrunn for flytting, foresattes navn, søsken, kontaktinformasjon, språk og religion. Det foreligger ikke ytterligere rutiner eller maler som beskriver behov for innhenting av informasjon om elevenes tidligere skolegang, skolefaglige ferdigheter og norskkunnskaper.

I intervju trekkes det frem at enkelte barn som har gått i norsk barnehage har gode nok språkferdigheter til å starte direkte ved nærskolen, selv om de har behov for særskilt språkopplæring. Samtidig blir det vist til at nærskolene ikke har ansvar å foreta kartlegginger av barn under skolealder. I tilfeller hvor det før skolestart er tvil om barnas norskkunnskaper kan barnehagene i kommunen gjennomføre tester for å kartlegge norskkunnskaper. I slike tilfeller vil skolene basere seg på kartlegging fra barnehagen når det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Det blir vist til at det ville forsinket oppstart at tilbudet om særskilt språkopplæring dersom skolen selv skulle gjort denne kartleggingen etter skolestart, men at man samtidig oppfatter det som litt uklart om det er

²² I Haugesund kommune blir disse felles retningslinjene og rutinene som gjelder minoritetsspråklige elever omtalt som «Totalpakken».

²³ SNO står for særskilt norskopplæring

meningen at skolen skal basere seg på kartlegginger fra barnehagen når vedtak om særskilt språkopplæring blir fattet.

Kommunen har etablert en generell rutine som skal sikre informasjonsflyt ved overgang fra barnehage til barneskole.²⁴ Rutinen gjelder alle barnehagebarn, og gir ikke konkrete retningslinjer som gjelder minoritetsspråklige førskolebarn som skal begynne på skolen.

Videre har kommunen utarbeidet et veiledningshefte med en plan som skal fungere som et konkret arbeidsredskap for å sikre barn en god overgang fra barnehage til skole.²⁵ I tillegg til punktene som fremgår av hovedplanen og tar for seg overganger generelt, er det utarbeidet et eget årshjul for kvalitetssikring av overgang fra barnehage til skole for minoritetsspråklige elever med rettigheter etter oppl. § 2-8.²⁶ Denne planen inneholder en oversikt over anbefalte former for samarbeid og oppfølging mellom skole og barnehage, ansvarsfordeling og tidspunkt for når de ulike aktivitetene skal gjennomføres. Blant annet fremgår det at barnehagen året før skolestart skal foreta kartlegging av barnets språkutvikling og begrepsforståelse, med forslag til metodiske verktøy som kan benyttes i kartleggingen, samt at barnehagen skal sende informasjon til aktuelle skoler om minoritetsspråklige elever som skal starte påfølgende skoleår.

I intervjuer fremkommer det at enkelte skoler ikke er kjent med at det er etablert rutiner og retningslinjer som klargjør ansvar for overganger mellom barnehage og skole for førskolebarn med minoritetsspråklige bakgrunn.

5.3.3 Underveiskartlegginger

Av rutinene for mottaksskolen fremgår det at kontaktlærer i mottaksgruppen skal opprette en kartleggingsmappe for den enkelte elev når eleven begynner ved skolen, mens kontaktlærere i de ulike gruppene har ansvar for å utarbeide halvårsplaner (individuell tilpasset plan) for høsthalvåret i løpet av september måned og halvårsplaner for vårhalvåret i løpet av januar måned. I rutinene er det nedfelt at kartlegging av elevene skal gjøres jevnlig, og kartleggingsmateriellet skal brukes aktivt. Kartleggingsresultater føres inn i Vokal. Kontaktlærer utarbeider rapport for høsthalvåret i desember måned for den enkelte elev, og for vårhalvåret i juni måned.

Mottaksskolen har også etablert en rutine for å sikre den enkelte elevs faglige utvikling, hvor det fremgår at det skal gjennomføres lærersamtaler to ganger per år med den enkelte elev.²⁷ Rutinen slår også fast at det skal utarbeides individuelle mål i norsk og matematikk som bygger på skolens overordnede faglige mål, det skal gjennomføres tester av elevene for å vurdere ferdigheter i forhold til målene som er satt og det skal foretas rapportering mot slutten av skoleåret.

Mottaksskolen ved Breidablik læringscenter har ansvar for å gjennomfører kartlegginger av elever for å vurdere om elevene kan overføres til nærskolen. I intervjuer opplyses det at mottaksskolen utarbeider elevjournal, rapport og ITP (individuell tilpasset plan) for elever som skal overføres til nærskolen før det avholdes overføringsmøter. Kartleggingen av elever som skal overføres til sommerferien blir gjort i april /mai og elever som overføres til jul blir kartlegging gjort i november/desember. Det opplyses videre at mottaksskolens rapporter bygger på samme kartleggingsverktøyer som de ordinære skolene i kommunen benytter, og gitt eksempler på tester og kartleggingsmaterieell som benyttes.

For at det skal være aktuelt med en overføring fra mottaksskolen til nærskolen, bør eleven befinne seg på et gitt nivå ved bruk av kartleggingsverktøyet. I tilfeller hvor elevens norskerferdigheter vurderes å være langt unna det ønskede nivået, blir det opplyst at kontaktlærer og/eller avdelingsleder gjennomfører en samtale med foreldre, hvor det gis informasjon og en anbefaling om at eleven går ett år til på mottaksskolen. Det blir vist til at det også forekommer at elever med særlig god progresjon i norskkunnskapene går mindre enn ett år ved mottaksskolen, og overføres allerede etter et halvt år.

²⁴ Haugesund kommune, 2010. *Rutine 6 - Informasjonsflyt ved overgang barnehage til barneskole*

²⁵ Haugesund kommune, 2007. *Veiledningshefte Plan overgang barnehage skole.*

²⁶ Haugesund kommune, 2007. *Kvalitetssikring overgang barnehage-skole for minoritetsspråklige elever (§2.8 elever).*

²⁷ Haugesund kommune, 2015. *Internkontrollrutine. Hvordan sikrer vi den enkelte elevs faglige utvikling.*

Hvor lang tid det skal gå før overføring, blir opplyst å være gjenstand for individuelle vurderinger ut fra elevens språkferdigheter og progresjon.

Det opplyses at også ordinære grunnskoler bruker kartleggingsverktøy som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Det trekkes frem som positivt at kartleggingsmateriellet er gjort tilgjengelig elektronisk i det nettbaserte verktøyet Vokal, og at dette har bidratt til at kartleggingsmateriellet blir brukt i større grad enn tidligere. Det bekreftes i intervjuer med rektorer og SNO-ansvarlige ved flere skoler at lærere ved nærskolene opplever at kartlegging og utarbeidelse av rapporter går raskere og enklere etter at kartleggingsverktøyene ble gjort tilgjengelig i Vokal.

Det blir samtidig trukket frem at enkelte lærere opplever at kartleggingsverktøyene fra Utdanningsdirektoratet ikke alltid er gode nok for å vurdere elevenes behov for særskilt norskopplæring. Blant annet bidrar kartleggingsverktøyene i liten grad til å fastslå *omfanget* av elevens behov for særskilt norskopplæring. Det blir også pekt på at kartleggingene kunne vært mer konkrete og testet elevene innen flere områder.

Videre blir det vist til at kartleggingsmateriellet fra Utdanningsdirektoratet ikke passer for alle aldersgrupper, særlig kan det være utfordrende å benytte for de yngste elevene (1.- 2. klasse). For å supplere disse verktøyene, nevnes det i flere intervjuer at skolene i tillegg tar i bruk for eksempel lesetester (Carlsten-tester), alle teller-tester for matematikk eller andre tester for å supplere testverktøyene som er tilgjengelig i Vokal. Også aldersdifferensiert kartleggingsmaterieell utarbeidet av Trondheim kommune oppfattes å være et godt verktøy. Ved enkelte skoler har lærerne utarbeidet egne kartleggingsverktøyer som brukes for å vurdere og fastsette elevens behov. Det gjelder særlig elever på 1. trinn og har fokus på begrepsbruk. Verktøyene som er utarbeidet tar utgangspunkt i begreper man kan forvente at en førsteklasing forstår og bruker.

Enkelte viser til at det på 5. trinn avholdes ordinære nasjonale prøver som omfatter alle elever. Det opplyses at lærerne bruker resultater fra denne typen ordinære kartlegginger og prøver som er felles for alle elevene på årstrinnet, for å få en helhetlig vurdering av hvordan eleven klarer seg i forhold til forventninger på årstrinnet. Dersom en elev klarer seg like godt som gjennomsnittet på trinnet, vil det bli vurdert å avslutte vedtak om særskilt språkopplæring.

Bruk av alternativt kartleggingsmaterieell som skolen kan bruke i tillegg til Utdanningsdirektoratets kartleggingsmaterieell er et tema som drøftes i nettverksmøtene mellom skolene og mottaksskolen. Det pekes av flere på at samlet sett har skolene gode verktøy for kartlegging og vurdering, men det oppleves som er en utfordring at lærerne selv må plukke ut tester og kombinere kartleggingsmaterieell for å få til en hensiktsmessig kartlegging av elevens ferdigheter.

5.4 Vurdering

Det kommer frem av undersøkelsen at både nærskolene og mottaksskolen benytter kartleggingsverktøy fra Utdanningsdirektoratet, som ligger tilgjengelig i Vokal. Dette er i tråd med både anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet og kommunens interne retningslinjer. Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, synes også samarbeidet mellom mottaksskolen og nærskolene å fungere godt, når det gjelder kartlegging og vurdering av elevens behov i forbindelse med overføring av elever fra mottaksskolen til nærskolen.

Undersøkelsen viser videre at kommunen har etablert felles rutiner for gjennomføring av underveisvurderinger i løpet av skoleåret, utarbeidelse av individuelt tilpassede planer (ITP) med mål for eleven og rapporter i forbindelse med ITP-er som utarbeides innen faste frister hvert skoleår. Samtidig fremkommer det i undersøkelsen at lærere ved skolene i kommunen opplever at det er vanskelig å gjøre en tilstrekkelig kartlegging med kun materiellet fra Utdanningsdirektoratet, og at det er vanlig å supplere med annet materieell. Det blir vist til at enkelte opplever dette som noe utfordrende fordi det ikke foreligger klare retningslinjer eller anbefalinger om hvordan dette skal gjøres.

Undersøkelsen viser at det er etablert nettverksmøter i kommunen der blant annet kartlegging er et tema. Dette er etter revisjonens mening et viktig forum for å sikre en mest mulig felles praksis ved skolene, samt drøfte utfordringer og dele erfaringer. Etter revisjonens vurdering kan det være hensiktsmessig å drøfte nevnte utfordringer knyttet til kartlegging i disse møtene, blant annet for å vurdere om det kan være hensiktsmessig at kommunen i større grad enn i dag etablerer felles retningslinjer og en felles «verktøykasse» for vurderinger av minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper og behov for særskilt språkopplæring.

Når det gjelder kartlegging av elevens norskkunnskaper før vedtak om særskilt språkopplæring ved mottaksskolen, blir dette i all hovedsak gjort gjennom mottaksmøtet. Det fremgår av rutine for mottaksskolen hvilken informasjon som skal hentes inn i mottaksmøtet. Temaene for mottaksmøtet omfatter blant annet tidligere skolegang, men rutinene spesifiserer ikke hvilke forhold knyttet til tidligere skolegang det er viktig å kartlegge for å kunne vurdere elevens behov for særskilt språkopplæring. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere å tydeliggjøre i sine rutiner hvilken kartlegging som skal gjøres før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring blir fattet, for å sikre at det alltid gjøres en tilstrekkelig kartlegging som kan legges til grunn for å vurdere elevens behov for særskilt språkopplæring.

Det blir også pekt på uklarheter når det gjelder saksgang og ansvar for kartlegging av minoritetsspråklige barns norskkunnskaper i overgangen fra barnehage til skole. For å sikre gode og effektive prosesser, mener revisjonen at Haugesund kommune bør sikre at både barnehager og skoler er kjent med rutinene som er etablert for å sikre overganger for førskolebarn med minoritetsspråklig bakgrunn, samt vurdere om det er behov for ytterlige presiseringer i rutinene.

6 Rutiner for samarbeid mellom mottaksskole og nærskole

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet besvares følgende problemstilling:

- Er det etablert tilfredsstillende rutiner for samarbeid mellom mottaksskolen og elevens nærskole ved overføring av elever?

6.2 Revisjonskriterier

Det går frem av Utdanningsdirektoratets veileder om innføringstilbud til minoritetsspråklige elever at når skoleeiere skal planlegge opplæringstilbudet til nyankomne elever, bør det blant annet legges vekt på samarbeid mellom innføringsklasse og ordinær klasse og tilrettelegging av fleksible løsninger slik at elevenes individuelle behov blir ivaretatt. For å etablere et godt innføringstilbud, bør skoleeier lage rutiner for samarbeid mellom innføringstilbud og ordinært tilbud. Når eleven skal overføres fra innføringsklasse til ordinær klasse, er et godt skole-hjemsamarbeid sentralt for å få en best mulig overgang.

Veilederen viser til at når en elev er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse, kan eleven fortsatt ha behov for særskilt språkopplæring. Skolen som tilbyr den ordinære opplæringen skal foreta en ny kartlegging og fatte et enkeltvedtak der det fremgår hva eleven har rett til, og hva eleven eventuelt vil få av særskilt språkopplæring.

Det presiseres i veilederen fra Utdanningsdirektoratet at kommuner som har organisert opplæringen for nyankomne elever i egne klasser/ grupper/skoler, bør ha en plan for overføringen av elever fra innføringsklassen til ordinær klasse. Som eksempler trekkes det frem at kontaktlærer fra nærskolen kan besøke mottaksklassen for å bli kjent med eleven, det kan avholdes egne overføringsmøter mellom skolene, og elever kan få kontakt med nærskolen gjennom å være der en dag per uke over en lengre periode eller ha egne besøksuker.

I følge anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet²⁸ bør rapporter om elevens skoleutvikling, enkeltvedtak og kartleggingsresultater følge eleven innen samme kommune eller fylkeskommune. Dersom det er nødvendig med overføring av informasjon innenfor kommunen for å ivareta elevens rett til opplæring, skal de ordinære reglene for utlevering av taushetsbelagt informasjon følges. Hvis disse ikke er dekkende, kan det innhentes samtykke fra elev/foreldre, for eksempel samtidig som det innhentes samtykke for innføringstilbudet.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

²⁸ Utdanningsdirektoratet, 2013. *Veileder. Innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever.*

6.3 Datagrunnlag

I rutine for mottaksskolen²⁹ fremgår det at inspektør ved mottaksskolen har ansvar for å ta den første kontakt med nærskolene for til å avtale overføringsmøter. Av årshjul for mottaksskolen for 2015-2016³⁰ fremgår det at kontaktlærerne har ansvar for å delta i overføringsmøter med nærskolene.

I intervju opplyses det at er etablert praksis for at mottaksskolen ved Breidablik informerer nærskolen om overføringsklare elever i mars/april i skoleåret før eleven skal overføres. Mottaksskolen informerer nærskolen om antall elever som skal overføres og hvilke årstrinn de skal begynne på, mens det er opp til nærskolen å vurdere hvilken klasse på trinnet eleven skal plasseres i.

Ved slutten av skoleåret, som regel i juni, avholdes det overføringsmøter mellom mottaksskolen og de ordinære skolene som elever fra mottaksskolen skal overføres til. I overføringsmøter deltar kontaktlærer ved mottaksskolen, undervisningsinspektør ved nærskolen og kontaktlærer ved nærskolen. I forbindelse med overføringsmøtet mottar nærskolen elevjournal, resultater av kartlegginger, rapport til ITP og ITP for påfølgende skoleår fra mottaksskolen. Det fremgår av rutiner at inspektør ved mottaksskolen deltar i overføringsmøtene. I intervju opplyses det at inspektør ved mottaksskolen ikke deltar i alle møtene, men alltid har gjennomgått elevjournalene og ITP-ene som blir gjennomgått og overlevert til nærskolen på møtet.

Det opplyses i intervju at kommunen har etablert en ordning som innebærer at før elever skal overføres til nærskolen, får elevene hospitere i klassen de skal begynne i. Hospitering foregår en dag i uken i en til to måneder før skoleåret tar slutt. Eleven har med seg lærer eller miljøarbeider fra mottaksskolen for å skape trygghet ved hospiteringen. Dersom flere elever skal til samme skole, får hele gruppen av elever følge av én lærer. Det lages ikke eget undervisningsopplegg for elevene som hospiterer, ettersom det er det sosiale aspektet som er formålet med hospiteringen.

Rutiner for hospitering ved nærskolen fremgår ikke av kommunens retningslinjer, men opplyses i intervju å være en langvarig og godt innarbeidet ordning. Det fremkommer også av årshjul for mottaksskolen for skoleåret 2015-2016 at kontaktlærerne og inspektør ved mottaksskolen har ansvar for hospitering på nærskolene. Det uttales gjennomgående i intervju at skolene opplever at hospitering er en hensiktsmessig ordning, som gir elevene mulighet bli kjent med de elevene de skal gå i klasse med kommende skoleår. I tillegg bidrar ordningen med hospitering til at lærerne kjenner eleven før overføring, slik at de blir tidlig klar over behov for tilrettelegging i klassen.

I intervju blir det fortalt at i tilfeller der eleven skal gå lengre enn ett år ved mottaksskolen, har eleven fått anledning til å hospitere lengre hos nærskolen. Det vises også til at det i noen få enkelttilfeller har oppstått problemer knyttet til overføring, der eleven føler seg utrygg eller får problemer ved oppstart ved nærskolen. Det understrekes i intervju at slike tilfeller skyldes individuelle utfordringer hos eleven, og ikke mangler i overføringsrutiner.

I intervjuer opplyser skolene at de opplever å i tilstrekkelig informasjon om elevene fra mottaksskolen ved overføring. Kartleggingsresultater i elevjournalen er også tilgjengelig elektronisk gjennom Vokal. Det understrekes av flere i intervjuer at overføring av elever i all hovedsak skjer uten problemer.

I intervju fremkommer det at skolen ser organiseringen av tospråklige lærere som hensiktsmessig, fordi det er en fordel at den tospråklige læreren som har undervist eleven ved mottaksskolen er den samme som skal undervise eleven ved nærskolen etter overføring. Det understrekes at ved behov er det tett dialog mellom lærere ved nærskolen og mottaksskolen også etter overføring av eleven.

²⁹ Haugesund kommune, 2012. *Rutine for mottaksskolen*

³⁰ Haugesund kommune 2015. *Infohefte Breidablik læringssenter, skoleåret 2015-2016. Årshjul for skoleåret 2015-2016*

6.4 Vurdering

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, synes overføring av elever fra mottaksskolen til de ordinære grunnskolene i kommunen å fungere godt i praksis. Den praksis som beskrives ivaretar også de anbefalinger som fremgår av Utdanningsdirektoratets veileder om innføringstilbud for minoritetsspråklige elever, som blant annet bruk av overføringsmøter, hospitering og overføring av informasjon.

Selv om overføringer synes å fungere godt i praksis, mener revisjonen at kommunen med fordel kan formalisere flere av de etablerte praksisene, blant annet når det gjelder hospitering, i retningslinjer og rutiner som blir gjort gjeldende for alle skolene. En slik formalisering av den etablerte praksisen vil etter revisjonens vurdering gjøre overgangsrutinene mindre sårbare, blant annet gjennom å redusere risikoen for feil og mangler ved skifte av nøkkelpersonell.

7 Tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

7.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi besvare følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Er kommunens tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i samsvar med krav i opplæringsloven?

- Har kommunen retningslinjer og rutiner som sikrer at det for elever med rett til særskilt norskopplæring, også blir vurdert om de har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring?
- Er det etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling mellom avdeling for tospråklige lærere ved Breidablikk læringscenter og grunnskolene i kommunen, i tilfeller der det blir vurdert at elever har rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring?
- Blir tospråklig fagopplæring alltid gjennomført ved den skolen eleven går på til vanlig?

7.2 Revisjonskriterier

Det fremgår av § 2-8 i opplæringsloven at elever i grunnskolen som har annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Det fremgår videre av § 2-8 at disse elevene om nødvendig også har rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Dersom morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene. Videre fremgår det at morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole enn den eleven til vanlig går ved.

I forarbeidene til opplæringsloven³¹ er det vist til at særskilt opplæring i norsk er det fremste virkemiddelet for minoritetsspråklige elever i grunnskolen som ikke behersker norsk. Videre går det frem at:

Elevar med svært avgrensa dugleik i norsk vil i tillegg kunne ha rett til morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring i ein overgangsperiode.

(...)

Føresegna fastset også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar i tillegg til den særskilde norskopplæringa, men her er det eit vilkår at slik opplæring er nødvendig. Departementet legg til grunn at dette vil gjelde nykomne og andre minoritetslevar som har så dårleg dugleik i norsk at dei ikkje kan følgje undervisning gitt på norsk. Eventuell vidare opplæring i morsmålet, etter at elevane er i stand til å følgje undervisning på norsk, vil vere foreldra sitt ansvar. Lovføresegna er ikkje til hinder for at kommunen eller skolen gir morsmålsopplæring utover det dei er pålagde.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

³¹ Ot.prp.nr.55 (2003-2004) Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova, kapittel 6.

7.3 Datagrunnlag

7.3.1 Vurdering av behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

I Haugesund kommune er det ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer og rutiner som gir føringer knyttet til på hvilken måte man skal vurdere elevens behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, når elevene blir vurdert å ha rett til særskilt norskopplæring. I kommunens rutiner³² heter det at morsmålsopplæringen skal sees i sammenheng med det opplæringstilbudet eleven ellers får, og skal komme i tillegg til det vanlige timetallet i skolen. Det presiseres at tospråklig fagopplæring er opplæring der både norsk og elevens morsmål blir brukt som opplæringsspråk, og kan gjennomføres i alle fag og er særlig viktig for elever i grunnskolealder som kommer direkte fra utlandet til norsk skole.

Det opplyses i intervju at skolene ikke foretar en separat vurdering av hvorvidt det er behov for morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring. Det er praksis for at det er tildeling av særskilt norskopplæring etter opplæringsloven 2-8 som er styrende for om det skal vurderes å gi morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Så fremt kommunen har tilgjengelige tospråklige lærere, får alle elever med rett til særskilt norskopplæring også vedtak om enten morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.

Det fremgår ikke entydig av rutinebeskrivelser og retningslinjer for Haugesund kommune hvordan det skal avgjøres hvorvidt det er morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring eleven har behov for og rett til. Dette blir i praksis fastsatt på bakgrunn av hvilket klassetrinn eleven går på. I en rutine som detaljerer arbeidsbeskrivelser for tospråklige lærere i kommunen, fremgår det at morsmålsundervisning gis på 1. - 4. trinn, og tospråklig fagopplæring gis på 5. – 10. trinn. Praksisen med inndeling av tilbudet etter årstrinn fremgår også av informasjon i en informasjonsbrosjyre for avdeling for tospråklige lærere.³³ Det vises i brosjyren til at morsmålsopplæring (MMO) til elever i 1. – 4. klasse innebærer lese- og skriveopplæring på morsmål etter målene i Læreplan i morsmål for språklige minoriteter for Kunnskapsløftet. Tospråklig fagopplæring (TFO) til elever i 5. – 10. klasse gis til elever som ikke har et tilstrekkelig norsk ordforråd til å kunne tilegne seg nye kunnskaper.

Det opplyses i intervju at hovedårsaken til at morsmålsopplæring gis til barn i småskolen, er at yngre elever har lettere for å lære seg norsk når de også har grunnleggende ferdigheter i eget morsmål. Høyere opp i skolesystemet er det viktigere med begrepslæring enn å lære eget morsmål, derfor gis det tospråklig fagopplæring i stedet for morsmålsundervisning. Samtidig peker flere i intervju på at det med fordel kunne vært gitt tospråklig fagopplæring også på lavere årstrinn.

Tall fra GSI for skoleåret 2015/16 viser at ingen grunnskoleelever i Haugesund kommune får både morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring. Til tross for at det er praksis å skille mellom morsmålsopplæring for elever i 1.-4. klasse og tospråklig fagopplæring for elever i 5.- 10. klasse, understrekes det samtidig at det kan gjøres individuelle vurderinger av om det skal gis morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i tillegg til den opplæringen eleven får basert på alder. Tilfeller hvor det gjøres unntak fra praksisen er for eksempel eldre elever som kommer til landet uten lese- og skriveferdigheter. Det opplyses at det finnes konkrete eksempler på at morsmålsopplæring er gitt til eldre elever i denne kategorien. Ifølge GSI-tall for skoleåret 2015/16 var det ved de to rene ungdomsskolene i kommunen ingen elever som hadde morsmålsopplæring. Til sammen ble det rapportert at 48 elever ved de to skolene hadde tospråklig fagopplæring.

Det blir i intervju vist til at dersom en elev gjennom kartlegginger får et resultat som tilsier at det er behov for særskilt norskopplæring, vil ferdighetsnivået i de fleste tilfeller tilsa at eleven også har behov for morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Dette er bakgrunnen for at elever i kommunen som får vedtak om særskilt norskopplæring, også får et tilbud om enten morsmålsopplæring eller

³² Kommunens rutinesamling «Totalpakken» skal omfatte alle kommunens rutiner knyttet til særskilt språkopplæring.

³³ Haugesund kommune, 2016. *Haugesund kommune. Breidablik læringscenter, avd. for tospråklige lærere.*

tospråklig fagopplæring. Det opplyses samtidig at avdeling for tospråklige lærere i hvert enkelt tilfelle sammen med skolene kan revurdere hvorvidt det er behov for opplæring i og på morsmålet. Det understrekes at kommunen ikke fortsetter å tilby opplæring i eller på morsmål dersom eleven ikke kan, eller har lite kjennskap til morsmålet sitt.

Det blir gjort unntak fra praksisen med at alle elever med vedtak om særskilt språkopplæring også får morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring for elever som har engelsk som morsmål. Bakgrunnen for det ikke gis morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring for elever som har engelsk som morsmål, er at alle norske lærere anses å ha tilstrekkelig kompetanse i engelsk til å undervise barn med engelsk som morsmål på en god måte. I tillegg er engelsk et fag som eleven får opplæring i på skolen.

Ved vedtak om morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring tar kommunen forbehold om at det er tilgang til kvalifiserte lærere i språket. Det opplyses i intervju at dersom det ikke er tilgjengelig lærer i språket, finnes det ikke noe annet spesielt tilrettelagt alternativ ved skolene. Det trekkes frem i intervju at det er vanskelig å finne kvalifiserte lærere innen flere språk. I følge opplysninger fra intervju er det i dag ca. 50 elever som ikke får undervisning i morsmål/tospråklig fagopplæring på grunn av mangel på kvalifiserte lærere i kommunen.

7.3.2 Samhandling mellom avdeling tospråklige lærere ved Breidablikk læringscenter og ordinære grunnskoler

All morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring i grunnskolene i Haugesund gis av lærere ved avdeling tospråklige lærere fra Breidablikk læringscenter. Undervisningen i tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring blir alltid gjennomført ved den skolen eleven går på til vanlig. I intervjuer blir det pekt på at kommunen oppfatter denne organiseringen som en hensiktsmessig måte å forvalte og administrere den totale kompetansen innen morsmål og tospråklig fagopplæring i Haugesund kommune.

Det er utarbeidet en rutine for samarbeid om minoritetsspråklige elever som får morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.³⁴ Rutinen skal sikre at alle skoler har like rutiner mht til samarbeid mellom tospråklige lærere, kontaktlærere og særskilt norskopplæring (SNO - lærere). I rutinen fordeles ansvar for ulike aktiviteter mellom ledelse ved Breidablikk læringscenter, ledelsen på skolen, tospråklige lærere og kontaktlærere.

I arbeidsbeskrivelse for tospråklige lærere som underviser i morsmål og/eller tospråklig fagopplæring er det nedfelt at tospråklige lærere skal gjennomføre faste møter med kontaktlærer/NOA-lærer for elever. Det fremkommer også at det skal gjennomføres samarbeidsmøter med foresatte, lærer og skolene og andre samarbeidspartnere etter behov.³⁵

Avdelingsleder ved avdeling tospråklige lærere har også utarbeidet en timeplan for hver tospråklige lærer med bilde, navn og epost-adresse til den tospråklige læreren, slik at kontaktlærer kan gå inn og holde oversikt over når elevene skal ha slik undervisning og når de tospråklige lærerne er på skolen. Timeplanen sendes til administrasjonen på skolene når den oppdateres. Denne timeplanen ligger elektronisk tilgjengelig for skolens ansatte. Bruken av bilde gjør det enklere for skolene å vite hvem de ulike tospråklige lærerne er, i og med at de ofte bare er innom skolen for noen få timer per uke.

Morsmålsopplæring skjer stort sett etter at skoletiden er ferdig kl. 14, den organiseres i grupper der det er mulig. Organiseringen av tospråklig fagopplæring innebærer hovedsakelig at elevene tas ut av klassen for å få undervisning. Tospråklige fagopplæringen foregår ofte en-til-en, men også i mindre grupper på to-tre elever, så fremt flere elever ved skolen har samme morsmål, går på samme klassesertrinng og behovene til elevene tilsier at de kan fungere i en gruppe.

³⁴ Haugesund kommune, 2010. *Rutine 10 Skole - Samarbeid om minoritetsspråklige elever som får morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.*

³⁵ Haugesund kommune, 2013. *Arbeidsbeskrivelse for tospråklige lærer som underviser i morsmål/ tospråklig fagopplæring*

Det trekkes frem i flere intervjuer at det oppleves å være et godt og tett samarbeid mellom avdeling for tospråklige lærere ved Breidablik læringscenter og de ordinære grunnskolene i kommunen. Både skolene i kommunen og avdeling tospråklige lærere opplever å ha god dialog. I den grad det er utfordringer med samhandlingen dreier dette seg i hovedsak om manglende kapasitet, blir det opplyst. Samtidig blir det fra enkelte skoler i intervju uttrykt ønske om bedre rutiner for kontakt og dialog mellom lærere ved nærskolen og tospråklige lærere. Utfordringene henger blant annet sammen med tidspress i forbindelse med at de tospråklige lærerne reiser mellom skoler for å undervise. Det blir nevnt at det er opprettet felles treffpunkter og intensjonsavtaler om samhandling mellom nærskole og tospråklige faglærere, men skolene opplever at dette per i dag ikke fungerer tilstrekkelig systematisk.

Samtidig opplever skolene at det er lav terskel for å ta kontakt med tospråklige lærere ved behov for å diskutere konkrete faglige eller sosiale problemstillinger, for eksempel per e-post. Leder for avdeling tospråklige lærere er også lett tilgjengelig og behjelpelig dersom skolen tar kontakt. Samtidig har enkelte pekt på at det kan oppstå frustrasjoner og utfordringer i samarbeid mellom kontaktlærere og tospråklige lærere. Det er rektor på nærskolen har ansvar for å sørge for at det tilrettelegges for samarbeid mellom morsmålslærere/tospråklige faglærere og skolen, og det kan variere hvor god tilretteleggingen er ved den enkelte skole. Slike utfordringer løses hovedsakelig fortløpende og uformelt gjennom at avdelingsleder tar kontakt med rektorer for å drøfte problemet og forsøke å finne løsninger.

Det blir i intervju presisert at det har vært en positiv utvikling, og at tospråklige lærere nå i mindre grad enn før blir sett på som et «fremmedelement» når de kommer til de ordinære skolene for å ha undervisning. Leder for avdeling tospråklige lærere opplever at det etterspørres assistanse og bistand fra tospråklige faglærere både på lærernivå og fra ledelsen ved skolene i kommunen. Det trekkes også frem som en positiv utvikling at tospråklige lærere i større grad enn tidligere blir invitert til å delta i elevsamtaler. Dette omtales som hensiktsmessig fordi tospråklige lærere i slike møter kan bidra til å bygge relasjoner, og de kan også bidra som tolk. I intervjuer etterlyses det at enda flere kontaktlærere koordinerer elevsamtaler i henhold til tidspunkter hvor tospråklig lærer er tilgjengelig. Det understrekes fra avdeling for tospråklige læreres side at det er en målsetning at de tospråklige lærerne skal være på tilbudssiden og ta initiativ til dialog og samarbeid, for å sikre at den tospråklige opplæringen blir et integrert tilbud ved skolene.

I intervjuer opplyses det at den elektroniske læringsplattformen It's Learning i utstrakt grad benyttes som samarbeidsarena mellom tospråklige lærere og kontaktlærere ved skolene. Tospråklige lærere får tilgang til It's Learning ved den enkelte skole, slik at de blant annet kan se ukeplaner og halvårsplaner til klassen. På denne måten kan de legge opp undervisning i tråd med klassenes planer, og gjøre avklaringer med kontaktlærer om hvilke fag eleven har behov for hjelp i. I følge intervjuer er det bred enighet om at kommunikasjon mellom kontaktlærere og tospråklige faglærere via It's Learning bidrar til å sikre at morsmålsundervisning og/eller tospråklig undervisning i mindre grupper kan tilpasses til undervisningen som foregår inne i klassen, selv om det fremdeles forekommer enkelte utfordringer både knyttet til tilgang og praktisk bruk av It's learning.

7.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at elever som har rett til særskilt norskopplæring og får vedtak om dette, også får tilbud om enten morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Tospråklig fagopplæring blir alltid gjennomført ved den skolen eleven går på til vanlig, i samsvar med opplæringsloven § 2-8. Også all morsmålsundervisning blir gjennomført ved den skolen eleven går på til vanlig.

Det er ikke etablert rutiner for å vurdere hvilken av opplæringsformene morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring eleven har behov for, eventuelt begge. På revisjonstidspunktet er det heller ingen grunnskoleelever i kommunen som får både morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring. Det går frem at kommunen har etablert en praksis som innebærer at morsmålsopplæring gis til elever på 1.-4. trinn, mens tospråklig fagopplæring gis til elever på 5. – 10. trinn, noe som også er skriftlig

nedfelt. Revisjonen vil presisere at det skal være den enkelte elevs behov, ikke elevens alder, som skal være bestemmende for om eleven skal ha et tilbud om morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Dette innebærer at det må kunne gjøres unntak fra hovedregelen dersom det er behov for det, og at det også må vurderes konkret om en elev eventuelt har behov for både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Revisjonen mener at det er behov for å tydeliggjøre kravet om individuell vurdering av elevens behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i kommunens rutiner, slik at man sikrer at det er den enkelte elevs behov, og ikke en standard tildelingspraksis som legges til grunn for vedtakene.

Samtidig vil revisjonen presisere at undersøkelsen viser at Haugesund kommune gir et bredt tilbud om særskilt språkopplæring i samsvar med opplæringslovens bestemmelser, og at bruk av morsmålsopplæring som et ledd i den særskilte språkopplæringen ifølge KOSTRA er betydelig mer utbredt i Haugesund kommune enn gjennomsnittet i sammenligningsgruppene. Revisjonen mener det er positivt at kommunen aktivt benytter både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring.

Undersøkelsen viser at det er om lag 50 elever som ikke får undervisning i morsmål/tospråklig fagopplæring på grunn av mangel på kvalifiserte lærere i kommunen. Kommunen skal i slike tilfeller så langt det er mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset elevenes forutsetninger. Revisjonen mener at kommunen bør gjøre en konkret vurdering av hvordan man kan sikre annen opplæring tilpasset disse elevenes behov.

Undersøkelsene viser at det er tett samarbeid mellom de ordinære grunnskolene og avdeling for tospråklige lærere, og at det er lav terskel for å ta kontakt med hverandre. Det er også etablert rutiner for samarbeid og fora for samhandling mellom avdeling tospråklige lærere ved Breidablikk læringscenter og grunnskolene i kommunen, samt arbeidsbeskrivelser for tospråklige lærere. Det benyttes også flere hensiktsmessige verktøy for å holde oversikt og samhandle, og den elektroniske læringsplattformen It's Learning blir brukt og oppfattes som hensiktsmessig for å samhandle og planlegge opplæringstilbud.

8 Fysisk og psykososialt skolemiljø ved mottaksskolen

8.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi besvare følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad arbeider skoleeier og skolen aktivt og systematisk for å sikre et godt fysisk og psykososialt skolemiljø for grunnskoleelever ved Breidablikk læringscenter?

- I hvilken grad er det gjort en vurdering av utfordringer, samt utarbeidet strategier og tiltak for å sikre et godt skolemiljø ved skolen?
- I hvilken grad involveres elevene og elevenes foresatte i skolens arbeid for å sikre et godt skolemiljø?

8.2 Revisjonskriterier

Kapittel 9a i opplæringsloven omhandler elevens skolemiljø, og blir også omtalt som «barnas arbeidsmiljølov». Av § 9a-1 går det frem at «*Alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.*» Lovkravet gir elevene en individuell rett, og gir dermed også elever, eller elevenes foresatte, klagerett etter forvaltningsloven dersom de tar opp spørsmål knyttet til skolemiljøet uten å få tilfredsstillende svar.

Mer spesifikke krav til det fysiske og det psykososiale skolemiljøet går frem av henholdsvis oppl. §§ 9a-2 og 9a-3. I § 9-2 første ledd slås det fast at «*skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane.*», og i § 9-3 første ledd heter det at «*skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.*» Også § 12 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler regulerer psykososiale forhold, og fastslår at virksomheten skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold.

Videre blir det i oppl. § 9a-4 stilt krav om at skolen aktivt skal drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene, og at dette arbeidet skal omfatte både det fysiske og det psykososiale miljøet. Krav til elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet er nærmere beskrevet i opplæringsloven § 9a-5, mens informasjonsplikt og uttalelsesrett beskrives i § 9a-6.

I opplæringsloven § 11-1 heter det at:

Ved kvar grunnskole skal det vere eit samarbeidsutval med to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen. Den eine av representantene for kommunen skal vere rektor ved skolen. Elevrepresentantane skal ikkje vere til stades når saker som er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter, blir behandla i samarbeidsutvalet.

Av § 11-1a går det frem at det ved hver grunnskole skal være et skolemiljøutvalg. I skolemiljøutvalget skal elevene, foreldrerådet, de ansatte, skoleledelsen og kommunen være representert. Skolemiljøutvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall. Samarbeidsutvalget kan fungere som skolemiljøutvalg.

Av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 6 i skal virksomheter som omfattes av forskriften være godkjent av kommunen. Søknad skal fremlegges for godkjenning myndigheten når det foreligger plan for etablering, utvidelse eller endring av virksomheten. Søknad om godkjenning skal inneholde dokumentasjon som viser hvordan virksomhetens eier vil sikre at virksomheten planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med forskriftens bestemmelser.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

8.3 Datagrunnlag

8.3.1 Plan for miljørettet helsevern

Mottaksskolen ved Breidablik læringscenter har utarbeidet en plan for miljørettet helsevern, sist oppdatert 16.09.2015, som fokuserer på skolemiljøet ved mottaksskolen.³⁶ Formålet er at planen skal være et grunnlag for systematisk oppfølging av kravene som stilles i forskrift om miljørettet helsevern i barnehage mv, og det er lagt inn sentrale fokusområder innenfor både fysisk og psykososialt skolemiljø, samt referanser til relevante internkontrollrutiner knyttet opp mot hver enkelt bestemmelse i forskriften (Relevante rutiner knyttet til fysisk og psykososialt skolemiljø som inngår i planen er også omtalt i avsnitt 8.3.2 og 8.3.4 under). Alle internkontrollrutiner og andre vedlegg som nevnes i planen skal befinne seg i en perm som de ansatte har tilgang til. Alle ansatte skal ha et eksemplar av denne planen, og planen skal tas opp i kollegiet ved skolestart i august hvert år.

Som en del av skolens internkontrollrutiner foreligger en rutine for oppfølging av planen for miljørettet helsevern. Av rutinene fremgår det at planen skal gjennomgås med alle ansatte på planleggingsdag før skolestart hver høst, og alle ansatte skal kjenne til og forplikte seg til ansvaret de har i tilknytning til planen. Det presiseres at sjekklister i planen skal gjennomgås årlig i forbindelse med vernerunden, det skal meldes avvik, og det skal utarbeides en handlingsplan for de manglene som avdekkes ved bruk av sjekklisten.

8.3.2 Psykososialt skolemiljø ved mottaksskolen

Mottaksskolens plan for miljørettet helsevern inneholder konkrete vurderinger og beskrivelser av skolens tiltak for å fremme trivsel og gode psykososiale forhold etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv § 12. Av tiltak som er igangsatt pekes det på overgangsrutiner mellom barnehage og skole, kontakt mellom skole og helsesøster, samt samarbeid med PPT. Det skal avholdes møter med barnevernstjenesten ved behov og faste møter med psykososialt team. Det er opprettet rutiner for forebygging av mobbing og vold, samt egne rutiner og beredskapsplaner i en kriseperm for håndtering av alvorlige uforutsette hendelser.

I intervjuer pekes det på at kommunen har utarbeidet noen overordnede, felles rutiner som gjelder elever i alle skolene i Haugesund. En av de felles rutinene skal sikre at alle skolene i Haugesund kommune etterlever § 9a-3 i opplæringsloven. Rutinen gir rektor ved skolene ansvar for å sørge for at henstillinger om tiltak som vedkommer det psykososiale miljøet behandles som enkeltvedtak, og det legges til grunn at saken behandles snarest mulig, og at det fattes skriftlig og begrunnet enkeltvedtak, som registreres i kommunens saksbehandlingssystem, også i tilfeller der det besluttes å ikke iverksette tiltak etter opplæringslovens § 9a-3. Alle ansatte ved skolene har plikt til å undersøke og rapportere til skolens ledelse ved mistanke om at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme.

Av den felles kommunale rutinen, etter opplæringslovens § 9a-3, fremkommer det at skolene i kommunen skal benytte Olweus-standard, bestående av 12 punkter som skal gjennomføres ved skolen, og plan for sosial kompetanse som systemverktøy i det forebyggende arbeidet knyttet til psykososialt miljø ved skolene. Kommunen opplyser at mottaksskolen tilpasser sine aktiviteter til Olweus-standard, men den følges ikke på samme måte som de ordinære grunnskolene.

³⁶ Haugesund kommune, 2015. *Plan for miljørettet helsevern ved Breidablik læringscenter.*

Mottaksskolen deltar heller ikke i Olweus-undersøkelsen, men det er utarbeidet en egen undersøkelse for mottaksskolen, som ble gjennomført i 2015.

I intern rapportering til seksjon skole, som er del av kommunens forsvarlige system, 2015 rapporterer mottaksskolen at plan for sosial kompetanse følges opp ved at skolen tilrettelegger for tett voksenkontakt for alle elever, samt det blir satt i gang tiltak dersom enkelte elever trenger ekstratilsyn. Vakter i friminuttene synliggjøres gjennom at det har på seg like vester. I tillegg er det etablert en ordning med fast «uteskoledag» for alle gruppene ved skolen, hvor det psykososiale aspektet vektlegges, sammen med de fysiske og faglige aspektene ved opplæringen.

I intervju opplyses det at mottaksskolen ved Breidablik læringscenter i sitt arbeid med det psykososiale skolemiljøet har etablert et ordensreglement og flere rutiner som skal bidra til å motvirke mobbing og sikre et godt skolemiljø. Mottaksskolen har samlet og laget en oversikt over alle rutiner som gjelder ved skolen. Rutinene blir gjennomgått hvert skoleår med alle ansatte i et avdelingsmøte som ledes av rektor.

Blant rutinene som er sentrale innenfor arbeidet med psykososialt skolemiljø ved mottaksskolen, er rutine for skolens håndtering av avvik fra opplæringslovens § 9a-3.³⁷ Av denne rutinen går det blant annet frem at alle som opplever ureglementert oppførsel blant elevene i skoletiden skal forholde seg til skolens plan mot mobbing og annen anti-sosial atferd, herunder å gripe inn og informere de rette vedkommende. Det går videre frem at dersom det oppstår mistanke om at et barn ikke har det godt, skal skolens rutine om informasjonsplikt følges. I rutinen knyttet til informasjonsplikt ved skolen³⁸, presiseres det at ureglementerte hendelser skal tas opp med kontaktlærer, mens alvorlige tilfeller skal meldes direkte til skoleledelsen. Det presiseres at det ikke kun er den enkelte kontaktlærer og assistent som har ansvaret for barna i en gruppe. Det er også etablert rutiner for gjennomføring av foreldresamtaler og informasjonsskriv om skolehelsetjenesten og PP-tjenesten.

I intervju opplyses det at Breidablik læringscenter avdeling mottaksskolen jobber aktivt med å sikre at det sosiale aspektet ivaretas for elevene ved skolen. Man har sterkt fokus på at innføringstilbudet skal gi kulturell og sosial forståelse, og at elevene skal lære spillereglene for det norske samfunn og skole.

Av konkrete tiltak som skal sikre et godt psykososialt skolemiljø nevnes særlig etablering av ute-grupper og at ordinær undervisning erstattes med «uteskole» en dag i uken.

Det opplyses videre at det er tett samarbeid mellom mottaksskolen og skolehelsesøster, og helsesøster har kontor ved mottaksskolen. Det er etablert et psykososialt team for avdeling mottaksskolen på Breidablik. Teamet består av helsesøster, barnevern, PPT, NAV flyktning, Haugaland mottakssenter, lærer og avdelingsleder ved mottaksskolen.

Av mottaksskolens interne rapportering til seksjon skole for kalenderåret 2015 fremgår det at skolen i løpet av skoleåret ikke mottok henstillinger om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet, og det ble heller ikke fattet enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3 for elever ved mottaksskolen.

8.3.3 Fysisk skolemiljø

Av mottaksskolens plan for miljørettet helsevern fremgår det at mottaksskolen med henvisning til forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv § 9 vurderer det som aktuelt med nybygg og ombygging ved skolen, og det er særlig trukket frem behov for undervisningsrom som i større grad tilfredsstiller behov og forskriftens krav til utforming. Skolen har meldt behov for utredning av midlertidige og permanente løsninger hva gjelder nybygg og ekstra arealer gjennom skolebruksplan, enhetsmelding, tertialrapporter og budsjettinnspill.

I planen blir det også omtalt rutiner og tiltak som knytter seg til kravene som stilles i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. knyttet til elevens mulighet for aktivitet og hvile ved skolen, tilrettelegging for måltider ved skolen, rutiner for tilrettelegging for den enkelte elev basert på

³⁷ Haugesund kommune, 2015. *Avvik – vedrørende § 9a-3*

³⁸ Haugesund kommune, *Internkontrollrutine informasjonsplikt*

opplysninger om helseforhold, smittevern og røyking, inneklima og luftkvalitet, belysning, lydforhold, drikkevann, sanitære forhold og avfallshåndtering ved skolen.

I intervju trekkes det frem at bygningsmessige forhold ved lokalene til mottaksskolen har vært en utfordring over lang tid. Kommunen begynte allerede i 2007 å utrede alternative lokaler for Breidablik læringsssenter.

I september 2010 gjennomførte Haugaland miljøretta helsevern³⁹ et tilsyn ved mottaksskolen ved Breidablik læringsssenter. Rapporten som ble utarbeidet i etterkant av tilsynet, viser at det ble avdekket 13 avvik, som ble meldt til skolen med frist for oppfølging. Avvikene gjaldt blant annet manglende rutiner, manglende godkjenning av virksomheten, problemer knyttet til ventilasjon, fuktskader, manglende dokumentasjon på tidligere målinger av sopp i innemiljøet og radonmålinger med mer.⁴⁰ Mottaksskolen gav tilbakemelding med oversikt og kommentarer til hvordan avvik skulle følges opp i henhold til frister,⁴¹ og kommunens Bygg- og vedlikeholdsavdeling gav også Breidablik læringsssenter ved rektor en skriftlig gjennomgang av punktene som tilhørte Bygg- og vedlikeholdsenhetens ansvarsområde. I denne tilbakemeldingen ble det vist til at oppstart og/eller ferdigstilling av arbeid med flere av utbedringstiltakene måtte avvendes på grunn av manglende midler innen tilgjengelig budsjettamme, og det fremgår derfor ingen konkret tidsplan for utbedring av alle de avdekkede avvikene.⁴²

I intervju blir det opplyst at bygget der mottaksskolen er lokalisert heller ikke per i dag er godkjent i henhold til § 6 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv, og at bygget ikke har vært godkjent på noe tidspunkt etter tilsynet i 2010. Det fremgår at forholdet skal være tatt opp med helsesjefen i Haugesund kommune og seksjonsansvarlig skole- og barnehage. Det opplyses at det konkludert med at det er nødvendig å foreta en rehabilitering av bygget, og det foreligger en midlertidig dispensasjon/brukstillatelse for å benytte bygget.

I forbindelse med rehabilitering av fasader og bytte av vinduer på fasade ved mottaksskolen sommeren 2013, ble det oppdaget sopp i veggkonstruksjonen, og det var også mistanke om innvendig forekomst av muggsopp.⁴³ Etter en befaring foretatt av ledelsen ved mottaksskolen og verneombud, ble det foretatt målinger og analyser i regi av Haugland HMS og Mycoteam AS⁴⁴. Målingene påviste funn av muggsopp og hussopp i mottaksskolens lokaler.

Etter befaringer i desember 2013 og januar 2014, konkluderte Mycoteam AS i januar 2014 med at det er påvist store skader av ekte hussopp og omfattende muggsoppskader i lokalene ved Breidablik. Inneklimate ble vurdert å være lite påvirket av skadene, men det ble samtidig pekt på at bygget ville ha behov for en omfattende sanering og rehabilitering.⁴⁵

På bakgrunn av mottatte rapporter fra Mycoteam AS er kjeller og sørenden av Breidablik læringsssenters lokaler avstengt for bruk, mens midtre og nordre del av bygget er i bruk. Det er montert inn vifter i den sørlige delen for å forhindre spredning av forurenset luft til de delene av bygget som er i bruk.⁴⁶ Funn av ekte hussopp er hovedgrunnen til at deler av bygget er avstengt, og det opplyses i en oppsummering kommunen har gjort at funn av muggsoppen vurderes løpende og vil bli fulgt opp med nye målinger etter hvert.⁴⁷ I intervju blir det opplyst at ledelsen ved Breidablik har lagt

³⁹ Haugaland miljøretta helsevern (HMH) var et interkommunalt samarbeid på Haugalandet som blant annet ivaretok kommunens tilsynsansvar etter forskrift om helsevern i skoler mv. HMH ble avviklet i 2012, og i Haugesund kommune er det nå kommuneoverlegen som har ansvar for å føre tilsyn etter forskriften.

⁴⁰ Haugaland miljøretta helsevern, 2010. *Revisjonsrapport*.

⁴¹ Haugesund kommune, *Tilbakemelding mht revisjonsrapport: Miljørettet helsevern v/Mottaksskolen, Breidablik læringsssenter*

⁴² Haugesund kommune, 2010. *Miljøretta helsevern - tilbakemelding fra Bygg og vedlikeholdsenheten – Breidablikk Læringsssenter*

⁴³ Haugesund kommune, 2016. *Status for problematikk vedrørende sopp i Breidablik skole*.

⁴⁴ Mycoteam AS er en spisskompetansebedrift som foretar målinger og analyser innen bl.a. råtesopp, inneklima, muggsopp, fuktproblematikk og fuktkontroll og asbest.

⁴⁵ Mycoteam AS, 2014. *Breidablik skole, Haugesund - vurdering av ekte hussopp og muggsopp*.

⁴⁶ SOS International (tidl. Haugaland HMS), *Notat: Muggsopp*

⁴⁷ ⁴⁷ Haugesund kommune, 2016. *Status for problematikk vedrørende sopp i Breidablik skole*.

vekt på å holde fortløpende kontroll med tilstanden og utviklingen av innemiljøet ved Breidablik, og rektor ved Breidablik læringsssenter har i e-poster til kommunens enhet for bolig, bygg og eiendom av henholdsvis 9. desember 2015 og 29. februar 2016 etterspurt målinger av inneklime, luftkvalitet og sopp i læringsssenterets lokaler.

På forespørsel fra enhet for bolig, bygg og eiendom i Haugesund kommune har Mycoteam AS både i august 2014 og februar 2015 slått fast at det etter deres oppfatning ikke er helsemessige betenkeligheter knyttet til å benytte klasserommene i lokalene i ytterligere to-tre år. Det blir samtidig anbefalt å ta luftprøver i de delene av lokalene hvor rehabilitering er utsatt, for å sikre at det ikke er større forekomst enn normalt av muggsopp sporer i inneluften. Det er også påpekt at en utsatt rehabilitering vil kunne medføre et større skadeomfang, og at nye skader av ekte hussopp kunne utvikle seg.

I løpet av 2015 og videre inn i 2016 er det utført rehabilitering av tak på bygget. Det opplyses videre at det er bestilt og vil bli gjennomført kontrollmåling av muggsoppnivået i bygget i. Resultatene forelå ikke på revisjonstidspunktet, men er oversendt i forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten. SOS International gjennomførte luftmålinger i lokalene 21. april 2016, og resultatene ble sendt til analyse hos Mycoteam. Luftanalyseresultatene ga ingen indikasjon på unormal spredning av spiredyktige muggsopp sporer på prøvestedene, og SOS International konkluderer på den bakgrunn at det ikke er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak. Det anbefales likevel å sikre oppmerksomhet på enkelte områder, herunder å opprettholde fokuset på å unngå spredning av forurenset luft fra områder som er under rehabilitering, etablering av gode luftingsrutiner og opprettholde fokus på brukerne av bygget i form av ekstra hyppige vernerunder og at arbeidsmiljøet i rehabiliteringsperioden regelmessig tas opp som fast sak på relevante prosjektmøter. Det opplyses at avdeling for Bygg og vedlikehold under hele perioden har hatt dialog med ledelsen ved mottaksskolen, verneombud, bedriftshelsetjenesten og Mycoteam AS som spesialist.

I intervju opplyses det at bystyret etter politisk initiativ har bestilt en rapport som skal utrede mulighetene for rehabilitering og eventuelt nybygg og samlokalisering av Breidablik læringsssenter. I saksprotokoll i Bystyret 10.06.2015 fremkommer det at det er gjort vedtak om at rådmannen gis mandat til å utrede og fremme forslag til rehabilitering/utvidelse av Breidablik læringsssenter og Kulturskolen på Breidablik høyden.⁴⁸ I vedtaket heter at man avhengig av kostnadene knyttet til rehabilitering og nybygg må kunne se på muligheten for andre alternative løsninger, og videre at Haugesund kommune ikke motsetter seg at andre aktører utreder mulighet for alternative løsninger for lokalisering av Breidablik læringsssenter. I intervju blir det gitt uttrykk for at skolesjefen i tiden fremover vil følge opp det fysiske skolemiljøet ved Breidablik, og sikre at kommunen utarbeider planer og tiltak for å sikre tilfredsstillende bygningsmasse.

Det foreligger ingen konkrete, skriftlige vurderinger av i hvilken grad utfordringene med det fysiske miljøet har innvirkning på elevenes sikkerhet, helse, trivsel og læring.

8.3.4 Involvering av elever og foresatte i arbeid med å sikre godt skolemiljø

Det er ikke opprettet samarbeidsorganer som Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), Samarbeidsutvalg (SU) eller Skolemiljøutvalg (SMU) ved mottaksskolen. Det pekes i intervjuer på at det har vist seg vanskelig gjennomførbart å opprette representative utvalg av elever og foreldre. Dette skyldes både mangledede språkferdigheter i norsk blant foreldrene, men også at elevene i de fleste tilfeller ikke går på skolen lenger enn ett år. Det blir kommentert at det ikke gis unntak i lovverket for opprettelse av samarbeidsorganer ved innføringstilbud for minoritetsspråklige elever, og enhetsleder opplyser i intervju at problemstillingen er tatt opp muntlig blant annet med Fylkesmannen i Rogaland.

Det slås fast at foresatte til tross for dette skal informeres om forhold som kan virke negativt på elevenes helse, og at det i denne sammenheng brukes tolk. Som et eksempel vises det til at det i forbindelse med utbrudd av svineinfluensaen ble sendt ut brev til alle foresatte på de de aktuelle språkene.

⁴⁸ Haugesund kommune, 2015. *Saksprotokoll i Bystyret - 10.06.2015*

Av plan for miljørettet helsevern ved mottaksskolen er det nedfelt retningslinjer for at det skal avholdes foreldresamtaler minst to ganger i året, og foreldremøter minst to ganger i året. I intervjuer opplyses det at skolen til tross for manglende formelle samarbeidsorganer jobber aktivt med å involvere foreldre og elever gjennom elevsamtaler, foreldresamtaler og foreldremøter. Foreldresamtaler gjennomføres ofte med bistand fra tolk.

Skolen har opprettet et ordensreglement som gjennomgås i personalgruppen ved oppstart av nytt skoleår, samt at dette blir opplyst om i foreldremøter. Det opplyses i rapportering til kommunen at elevene blir informert om dette av sine kontaktlærere, de går også gjennom reglene ved oppstart, og foreldrene blir informert på foreldremøter. Videre involverer mottaksskolen også elever for å sikre et godt skolemiljø gjennom en elevundersøkelse som er spesielt tilpasset mottaksskolen. En slik elevundersøkelse ble gjennomført for første gang våren 2015 blant elever i 4.-7. trinn og på ungdomstrinnet ved mottaksskolen. Spørsmålene i undersøkelsen ble gjennomgått i fellesskap, før elevene besvarte undersøkelsen individuelt.⁴⁹

Resultatene fra undersøkelsen viser blant annet at om lag 89 prosent av elevene har gitt helt eller delvis bekreftende svar på at de liker å gå på skolen, og om lag 90 prosent svarer helt eller delvis bekreftende på at de kan snakke med læreren dersom de opplever problemer.⁵⁰ Av de som svarte, gir 80 prosent helt eller delvis bekreftende svar på at de *ikke* er blitt mobbet av andre elever ved skolen, og ingen svarer bekreftende på at de har blitt mobbet av andre elever. 90 prosent av elevene svarer helt eller delvis bekreftende på at de *ikke* er blitt mobbet av lærere og ingen svarer at de blir mobbet av lærere. Alle som besvarte, har gitt helt eller delvis bekreftende svar på at de voksne ved skolen sørger for at elevene følger reglene for hvordan man skal ha det på skolen.

8.4 Vurdering

Undersøkelsene revisjonen har foretatt viser at det er store utfordringer knyttet til det fysiske skolemiljøet ved Breidablik læringscenter, som inkluderer lokalene der mottaksskolen holder til. Det er blant annet avdekket muggsopp og ekte hussopp, som har medført at deler av lokalene av avstengt.

Revisjonen mener at det er kritikkverdig at det etter flere år med påviste mangler og utfordringer knyttet til bygningsmassen fremdeles ikke foreligger en tydelig plan eller oversikt for hvordan det fysiske miljøet skal tilrettelegges slik at kommunen fremover kan sikre at det er i tråd med bestemmelser om det fysiske miljøet i opplæringsloven og forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. Haugesund kommune bør sørge for at det iverksettes tiltak som sikrer at elevenes fysiske miljø tilfredsstiller de krav som fremgår av regelverket, og at skolebygget kan godkjennes i samsvar med krav i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. § 6.

Når det gjelder psykososialt skolemiljø har kommunen opprettet flere fellesrutiner, samt at mottaksskolen selv har opprettet ordensreglement og en rekke rutiner, herunder hvordan skolen skal forholde seg når det skal fattes vedtak etter opplæringsloven § 9a-3, og en plan for miljørettet helsevern som detaljerer tiltak og utfordringer med psykososialt arbeid ved skolen.

Undersøkelsen viser at foreldre og elever involveres gjennom informasjon i møter, og det er i løpet av siste år etablert et system for å gjennomføre elevundersøkelser. Mottaksskolen har imidlertid ikke opprettet samarbeidsorganer som Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), Samarbeidsutvalg (SU) eller Skolemiljøutvalg (SMU) ved mottaksskolen slik det stilles krav om i opplæringsloven §§ 11-1 og 11-1a. Revisjonen har forståelse for at dette kan oppleves som utfordrende gitt språkbarrierer og det avgrensede tidsrommet elevene går ved skolen, og det er positivt at kommunen har tatt initiativ til dialog med Fylkesmannen i Rogaland om denne problemstillingen. Samtidig vil revisjonen presisere at opplæringsloven ikke gir unntak fra kravene om samarbeidsorganer, og Haugesund kommune bør derfor enten vurdere hvordan det kan la seg gjøre å opprette samarbeidsorganene det stilles krav om i

⁴⁹ Svaralternativene består av fem nivåer av smilende ansikter som indikerer hvor enig eleven er i utsagnet.

⁵⁰ Totalt har 28 elever besvart undersøkelsen.

regelverket, eller ta ytterligere initiativ til dialog med fylkesmannen om temaet for å forsøke å få en formell avklaring angående hvordan kommunen skal forholde seg til lovkravene på dette området.

9 Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser at det blant de som er intervjuet er bred enighet om at kommunen gjennom bruk av innføringstilbud har etablert en god ordning for å sikre et tilfredsstillende opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder. Samarbeidet mellom innføringstilbudet ved mottaksskolen (Breidablik læringssenter) og nærskolene synes også å fungere godt blant annet ved at det er etablert en praksis med overføringsmøter og hospitering i forbindelse med overføring av elever fra mottaksskolen til de ordinære skolene i kommunen.

Kommunen har også etablert nettverk for lærere som har ansvar for særskilt norskopplæring, og det er utarbeidet et felles sett av rutiner og maler som skal benyttes i forbindelse med særskilt språkopplæring ved skolene i kommunen. Undersøkelsen viser også at det er et tydelig fokus på viktigheten av jevnlig kartlegging av elevenes norskkunnskaper.

Undersøkelsen gir ingen indikasjoner på at ikke nyankomne minoritetsspråklige elever får et godt opplæringstilbud ved mottaksskolen som er etablert. Samtidig viser undersøkelsen at det på flere områder er behov for en gjennomgang av kommunens retningslinjer, rutiner og maler, for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd og for å redusere risikoen for feil og mangler. Blant annet mener revisjonen at det bør etableres tydeligere rutiner knyttet til individuelle vurderinger og samtykke før det fattes vedtak om bruk av innføringstilbud. Enkeltvedtakene om bruk av innføringstilbud har også vesentlige mangler blant annet når det gjelder henvisning til lovhjemmel og det å sikre at det går tydelig frem at vedtaket omfatter bruk av innføringstilbud. Videre mener revisjonen at det er behov for å etablere rutiner som sikrer at det blir gjort individuelle vurderinger av elevenes behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Også når det gjelder overgang mellom mottaksskolen og nærskolene, og arbeidet med kartlegging av elevenes norskkunnskaper, mener revisjonen at det vil være en fordel med en tydeliggjøring og ytterligere formalisering i form av skriftlige rutiner.

Det er etter revisjonens mening ikke tilfredsstillende at lokalene som benyttes i forbindelse med innføringstilbudet over lengre tid ikke har vært godkjent etter § 6 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. Det er heller ikke tilfredsstillende at det etter flere år med påviste mangler og utfordringer knyttet til bygningsmassen fremdeles ikke foreligger en tydelig plan for hvordan man skal sikre at det fysiske miljøet ved skolen er i samsvar med krav i regelverket.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, vil revisjonen anbefale at Haugesund kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Etablerer skriftlige rutiner for å gjennomføre og dokumentere individuelle vurderinger av hvilket opplæringstilbud som er til beste for den enkelte elev, og for å sikre at foreldrene får informasjon om at innføringstilbudet er frivillig.
2. Gjennomgår og justerer rutiner og maler som benyttes i saksbehandlingen, for å sikre at krav i opplæringsloven og forvaltningsloven blir etterlevd. Under dette:
 - a) Sikrer at det alltid innhentes samtykke fra eleven selv eller elevens foreldre før det fattes vedtak om bruk av innføringstilbud
 - b) Sikrer at det ved bruk av innføringstilbud alltid går tydelig frem av enkeltvedtaket at opplæringstilbudet skal organiseres som et eget innføringstilbud for minoritetsspråklige elever.

- c) Sikrer at det ved vedtak om innføringstilbud blir vist til de regler vedtaket bygger på, ved en henvisning til oppl. § 2-8 femte ledd.
 - d) Sikrer at alle enkeltvedtak om særskilt språkopplæring blir individuelt begrunnet
 - e) Sikrer at alle enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om hvilken læreplan som skal benyttes, eventuelle kompetansekrav til undervisningspersonellet samt eventuelle avvik fra læreplanverket.
 - f) Sikrer at bruk av innføringstilbud for enkeltelever ikke strekker seg ut over opplæringslovens absolutte grense på to år.
 - g) Sikrer at det er samsvar mellom vedtaksmaler som er tilgjengelige gjennom Riskmanager og Ephorte, og at sist oppdaterte mal alltid blir benyttet.
3. Vurderer å tydeliggjøre i interne retningslinjer og rutiner hvilke kartlegginger som skal gjøres før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring blir fattet.
 4. Formaliserer den etablerte praksisen når det gjelder overgang fra mottaksskolen til nærskolene gjennom felles skriftlige retningslinjer og rutiner.
 5. Etablerer rutiner som sikrer at det blir gjort individuelle vurderinger av elevenes behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, og at det ved mangel på kvalifiserte lærere blir lagt til rette for annen opplæring tilpasset elevenes forutsetninger.
 6. Sørger for at det iverksettes tiltak som sikrer at elevenes fysiske miljø tilfredsstillende de krav som fremgår av regelverket, og at skolebygget kan godkjennes i samsvar med krav i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. § 6.
 7. Tar initiativ til å få en formell avklaring angående hvordan kommunen skal forholde seg til lovkravene knyttet til organer for brukermedvirkning når det gjelder mottaksskolen

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Haugesund kommune
Rådmannens stab

Deloitte AS v/Line M Johansen
Postboks 6013 Postterminalen
5160 LAKSEVÅG

Deres ref.

Vår ref.
Saksnr. 2016/5036
Løpenr. 33766/2016
Arkivkode

Saksbehandler
Lisbeth Bakkevig
Tlf. 52 74 30 37

Vår dato
15.08.2016

HØRINGSUTTALELSE - FORVALTNINGSREVISJON 2016 - OPPLÆRINGSTILBUD TIL MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER

Viser til e-post datert 28.06.2016 vedrørende oversendelse av utkast til foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport. Det bes her om en høringsuttalelse fra Haugesund kommune til de vurderinger og anbefalinger som går frem av rapporten. På bakgrunn av ovennevnte gir rådmannen herved sine kommentarer til de vurderinger og anbefalinger som går frem av rapporten.

Rådmannen ser at det er foretatt et omfattende revisjonsarbeid når det gjelder opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. I tillegg til intervjuer er det gjennomført stikkprøvekontroll av 20 enkeltvedtak etter opplæringsloven §2-8. Dette gjelder både elever som får sin opplæring ved mottaksskolen på Breidablik læringscenter og ved tre ordinære grunnskoler i kommunen.

Formålet med revisjonen er å undersøke om Haugesund kommune sikrer et tilfredsstillende opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder, og om regelverkets krav til saksbehandlingen blir fulgt. Revisjonen er begrenset til å ha hovedfokus på det opplæringstilbudet som blir gitt til minoritetsspråklige elever i grunnskolealder ved avdeling mottaksskolen og avdeling tospråklige lærere ved Breidablik læringscenter.

Etter revisjonens vurdering er det ingen indikasjoner på at ikke nyankomne minoritetsspråklige elever får et godt opplæringstilbud ved mottaksskolen. Gjennom innføringstilbudet har kommunen en god ordning for å sikre et tilfredsstillende opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder.

Samtidig peker revisjonen på at det på flere områder er behov for en gjennomgang av kommunens retningslinjer, rutiner og maler, for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd og for å redusere risikoen for feil og mangler. Det gjelder blant annet behov for tydeligere rutiner knyttet til individuelle vurderinger, informasjon og samtykke før det fattes vedtak om bruk av innføringstilbud. Revisjonen peker på at enkeltvedtakene om bruk av innføringstilbud har mangler blant annet når det gjelder henvisning til lovhjemmel og det å sikre at det går tydelig frem at vedtaket omfatter bruk av innføringstilbud.

Postadresse
Postboks 2160, 5504 Haugesund
Besøksadresse
Rådhusgt. 66

Sentralbord
52 74 30 00
Telefaks
52 74 30 31

Bankgiro
3240.07.22020
Organisasjonsnr
944 073 787

E-postadresse
postmottak@haugesund.kommune.no

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, vil revisjonen anbefale at Haugesund kommune setter i verk følgende tiltak (tiltakene er gjengitt i kursiv):

1. *Etablerer skriftlige rutiner for å gjennomføre og dokumentere individuelle vurderinger av hvilket opplæringstilbud som er til beste for den enkelte elev, og for å sikre at foreldrene får informasjon om at innføringstilbudet er frivillig.*
2. *Gjennomgår og justerer rutiner og maler som benyttes i saksbehandlingen, for å sikre at krav i opplæringsloven og forvaltningsloven blir etterlevd. Under dette:*
 - a) *Sikrer at det alltid innhentes samtykke fra eleven selv eller elevens foreldre før det fattes vedtak om bruk av innføringstilbud*
 - b) *Sikrer at det ved bruk av innføringstilbud alltid går tydelig frem av enkeltvedtaket at opplæringstilbudet skal organiseres som et eget innføringstilbud for minoritetsspråklige elever.*

- c) Sikrer at det ved vedtak om innføringstilbud blir vist til de regler vedtaket bygger på, ved en henvisning til oppl. § 2-8 femte ledd.
- d) Sikrer at alle enkeltvedtak om særskilt språkopplæring blir individuelt begrunnet
- e) Sikrer at alle enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om hvilken læreplan som skal benyttes, eventuelle kompetansekrav til undervisningspersonellet samt eventuelle avvik fra læreplanverket.
- f) Sikrer at bruk av innføringstilbud for enkeltelever ikke strekker seg ut over opplæringslovens absolutte grense på to år.
- g) Sikrer at det er samsvar mellom vedtaksmaler som er tilgjengelige gjennom Riskmanager og Ephorte, og at sist oppdaterte mal alltid blir benyttet.

Rådmannens vurdering til punktene 1 og 2:

Rådmannen vil følge opp anbefalingene ved å gjennomgå rutiner som skal sikre at det blir gjort en helhetlig vurdering av hvilket opplæringstilbud som er til beste for hver enkelt elev. Det vil bli etablert et system som dokumenterer at informasjon er gitt om elevens rett til å gå ved nærskolen og at innføringstilbudet er et frivillig tilbud.

I kommunens rutiner skal det fremgå at det innhentes skriftlig samtykke fra eleven selv (etter fylte 15 år) eller elevens foreldre om at eleven skal få innføringstilbudet. Ved revidering av rutinene vil det bli gjort en grundig gjennomgang for å sikre at alle formaliteter er på plass som

- henvisning til lovverket, oppl. § 2-8 femte ledd
- individuell begrunnelse
- informasjon om innhold og eventuelle avvik fra læreplanverket
- kompetanse hos undervisningspersonalet
- sikring av at innføringstilbudet ikke strekker seg utover to år

Rådmannen vil sikre at vedtaksmaler i Riskmanager og Ephorte samsvarer slik at siste oppdaterte mal blir benyttet.

3. *Vurderer å tydeliggjøre i interne retningslinjer og rutiner hvilke kartlegginger som skal gjøres før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring blir fattet.*
4. *Formaliserer den etablerte praksisen når det gjelder overgang fra mottaksskolen til nærskolene gjennom felles skriftlige retningslinjer og rutiner.*
5. *Etablerer rutiner som sikrer at det blir gjort individuelle vurderinger av elevenes behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, og at det ved mangel på kvalifiserte lærere blir lagt til rette for annen opplæring tilpasset elevenes forutsetninger.*

Rådmannens vurdering til punktene 3 - 5:

Det er etablert nettverk for lærere som har ansvar for særskilt norskopplæring, og det er utarbeidet et felles sett av rutiner og maler som skal benyttes i forbindelse med særskilt språkopplæring og jevnlig kartlegging av elevenes norskkunnskaper ved skolene i kommunen. Både nærskolen og mottaksskolen benytter kartleggingsverktøy fra Utdanningsdirektoratet. Lærere gir tilbakemelding om at det er vanskelig å gjøre en tilstrekkelig kartlegging kun ut fra dette kartleggingsverktøyet. Det vil bli satt i gang et arbeid med å utvikle gode verktøy som vil være et godt supplement til kartleggingsverktøyet fra Utdanningsdirektoratet. Nettverket som er etablert, vil være et viktig forum for å dele erfaringer og utvikle gode verktøy. Ved revidering av rutiner og retningslinjer skal det komme tydelig frem hvilke kartlegginger som skal ligge til grunn ved vurdering av elevens behov for særskilt språkopplæring.

Det er etablert et godt samarbeid mellom mottaksskolen og nærskolen med overføringsmøter og hospitering i forbindelse med overføring av elever fra mottaksskolen til de ordinære skolene i kommunen. Revisjonen anbefaler at den etablerte gode praksisen blir formalisert gjennom skriftlige retningslinjer og rutiner, og rådmannen vil følge dette opp.

Videre mener revisjonen at det er behov for å etablere rutiner som sikrer at det blir gjort individuelle vurderinger av elevenes behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring slik at en sikrer at det er elevens behov og ikke en tildelingspraksis som er styrende før vedtak blir fattet.

Tall fra Kostra viser at andelen elever med vedtak om særskilt norskopplæring er høyere enn gjennomsnittet i Rogaland, kommunegruppe 13 og landsgjennomsnittet. Samtidig er andelen elever i Haugesund med vedtak om morsmålsopplæring vesentlig høyere.

Rådmannen vil ha en gjennomgang av rutiner for å sikre at det blir gjort individuelle vurderinger av elevens behov før vedtak om morsmålsopplæring og/eller tospråklige fagopplæring blir fattet. Det vil også bli gjort en vurdering på hvordan kommunen best kan legge til rette for annen opplæring der kommunen ikke har kvalifiserte lærere i morsmål og/eller tospråklig fagopplæring.

6. Sørger for at det iverksettes tiltak som sikrer at elevenes fysiske miljø tilfredsstillende de krav som fremgår av regelverket, og at skolebygget kan godkjennes i samsvar med krav i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. § 6.

7. Tar initiativ til å få en formell avklaring angående hvordan kommunen skal forholde seg til lovkravene knyttet til organer for brukermedvirkning når det gjelder mottaksskolen

Rådmannens vurdering til punktene 6 og 7:

Revisjonen peker på at det ikke er tilfredsstillende at lokalene som benyttes i forbindelse med innføringstilbudet over lengre tid ikke har vært godkjent etter § 6 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv. Rådmannen vil sørge for at det blir utarbeidet en fremdriftsplan med tiltak for å sikre en tilfredsstillende bygningsmasse og sikre at det fysiske miljøet ved skolen er i samsvar med krav i regelverket. Fremdriftsplanen vil bli omtalt i Skolebruksplanen som er til behandling høsten 2016.

Når det gjelder brukermedvirkning ved mottaksskolen, involveres elever og foreldre gjennom informasjon i møter og i løpet av det siste året gjennom elevundersøkelser. Det er ikke opprettet formelle samarbeidsorganer som FAU, SU og SMU slik det stilles krav om i oppl.l. §§11-1 og 11-1a. Grunnen til dette er det avgrensede tidsrommet elevene går på mottaksskolen kombinert med utfordringer vedrørende språk. Det har vært dialog med Fylkesmannen om denne utfordringen. Rådmannen vil ta initiativ til at kommunen på ny tar kontakt med Fylkesmannen for å få en formell avklaring på problemstillingen.

På bakgrunn av de konklusjoner og anbefalinger som kommer frem i rapporten, tar rådmannen disse til etterretning. Som beskrevet i denne høringsuttalelsen vil rådmannen sørge for at rutiner og praksis er i samsvar med regelverket.

Med hilsen

Ole Bernt Thorbjørnsen
Rådmann

Lisbeth Bakkevig
skolesjef

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever

I opplæringsloven (oppl.) § 2-8 fremgår følgende om retten til særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter:

Elevlar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevlar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved.

Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.

Kommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevlar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.

Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbod for nykomne elevlar i egne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbod kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbod kan vare inntil to år. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette.⁵¹

I forarbeidene til opplæringsloven § 2-8⁵² heter det at «særskild opplæring i norsk blir det fremste verkemiddelet for minoritetsspråklege elevlar i grunnskolen som ikkje beherskar norsk. Elevlar med svært avgrensa dugleik i norsk vil i tillegg kunne ha rett til morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring i ein overgangsperiode.»

Videre heter det i forarbeidene at:

Føresegna fastset også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar i tillegg til den særskilde norskopplæringa, men her er det eit vilkår at slik opplæring er nødvendig. Departementet legg til grunn at dette vil gjelde nykomne og andre minoritetsselevar som har så dårleg dugleik i norsk at dei ikkje kan følgje undervisning gitt på norsk. Eventuell vidare opplæring i morsmålet, etter at elevane er i stand til å følgje undervisning på norsk, vil vere foreldra sitt ansvar. Lovføresegna er ikkje til hinder for at kommunen eller skolen gir morsmålsopplæring utover det dei er pålagde.

⁵¹ Kunnskapsdepartementet, 1998. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

⁵²Ot.prp.nr.55 (2003-2004) Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova. Kapittel 6.

Elever som fyller vilkårene, har rett til alle tre typer opplæring, så sant kommunen har tilgang til egnet undervisningspersonale. Når det ikke finnes egnet undervisningspersonale, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring, tilpasset de forutsetningene elevene har, jf. forarbeidene til opplæringsloven.

Videre fremheves det i forarbeidene til opplæringsloven at innenfor lovverkets rammer er det opp til den enkelte kommune og skole å bestemme hvordan man vil tilby særskilt språkopplæring etter bestemmelsene. Det understrekes også at formålet med lovendringen er å gi kommunene og skolene større anledning til selv å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modeller for særskilt språkopplæring. Det fremgår at:

Målet om å sikre barn av språklege minoritetar best mogleg dugleik i norsk, ligg fast. Utover dei tilfella der kommunane vil ha plikt til å gi både morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring i tillegg til særskild norskopplæring, kan kommunane ut frå eit individuelt skjønn og praktiske tilhøve velje om dei i tillegg til nødvendig norskopplæring vil gi både morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring, eller eitt av dei to elementa. I valet av opplæringsmetode må det takast utgangspunkt i behova hos det enkelte barnet og dei praktiske føresetnadene som finst i kommunen.

Vurdering av opplæringstilbud og bruk av innføringstilbud for nyankomne elever

Oppl. § 2-8 femte ledd gir kommuner mulighet til på etablere egne innføringstilbud til nyankomne elever (se over). I Utdanningsdirektoratets veileder om innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever⁵³ blir det presisert at bestemmelsene innebærer en begrenset rett for skoleeiere til å gjøre unntak fra opplæringsloven § 8-2 om at elevene til vanlig ikke skal organiseres etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet, fra opplæringsloven § 8-1 om retten til å gå på nærskolen, og fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

I forarbeidene til oppl. § 2-8 femte ledd, Prop 84 L (2011-2012), går det frem at:

Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i annan klasse/anna basisgruppe eller skole enn den eleven til vanleg skal gå i, skal dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Innføringstilbod kan organiserast i eigne klassar eller på eigne innføringsskolar. Formuleringa «heile eller delar av opplæringa» gjeld både innføringsklassar og innføringsskolar. Eit innføringstilbod til ein elev skal berre givast der dette etter ei heilskapsvurdering er rekna for å vere til beste for eleven, noko som må gå fram av vedtaket.

Ei slik særskild organisering av innføringstilbod kan vare i inntil to år. Departementet meiner at ein elev som hovudregel bør overførast til skolen/klassen/basisgruppa etter eitt år, sjølv om lova opnar for at det kan vare i inntil to år. Som oftast vil eitt år vere tilstrekkeleg til å ha fått nok kunnskapar i norsk til å få utbytte av ordinær opplæring, slik at det ut frå ei vurdering av dette og integreringsomsyn er til beste for barnet å bli overført til ordinær skole/klasse/gruppe. Det kan likevel vere tilfelle der eitt år kan bli for kort tid i eit innføringstilbod. Særleg elevar som har behov for alfabetisering og elevar som kjem til Noreg seint i skoleløpet kan ha nytte av eit noko lengre innføringstilbod.

Vedtak om organisering i særskilt opplæringstilbod kan berre gjerast for eitt år om gongen. Kommunen må dermed gjere ei ny vurdering av kva som er til beste for eleven etter eitt år i innføringstilbod. Av omsyn til integreringa av elevane bør skolen vurdere om eleven kan få eit godt og tilpassa opplæringstilbod i ordinær klasse med eventuelle vedtak etter § 2-8 og kapittel 5. Det blir presisert at elev/føresette må samtykkje før nytt vedtak blir gjort.⁵⁴

⁵³ Utdanningsdirektoratet, 2012. Veileder for innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever, s. 9.

⁵⁴ Prop.84 L (2011-2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.) Kapittel 9.

Det presiseres i Utdanningsdirektoratets veileder om innføringstilbud at det er frivillig å gå i et særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever. Selv om en elev får tilbud fra kommunen om et innføringstilbud, kan eleven og elevens foreldre takke nei til tilbudet og si ja til et ordinært opplæringstilbud. Videre slås det fast i veilederen at det er viktig at kommunene gir nyankomne barn/unge og deres foreldre god informasjon om muligheten til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært tilbud. Det må også informeres om mulige konsekvenser ved å velge det ene tilbudet fremfor det andre

Jf. oppl. § 2-8 femte ledd er det muligheter for å gjøre avvik fra læreplanverket i den perioden eleven skal få et innføringstilbud. Eventuelle avvik må gå frem av enkeltvedtaket. I forarbeidene til opplæringsloven er følgende presisert om avvik fra læreplanverket:

Avvik kan berre gjerast når det er nødvendig for å vareta på behova hos eleven. Det må vurderast konkret for den enkelte eleven om og i kva omfang det skal gjerast unntak frå læreplanverket, under dette fag- og timefordelinga. Opplæringa må tilpassast til dei føresetnadene eleven har, og elevane må sikrast forsvarleg utbytte av opplæringa. Elevane vil sannsynlegvis ha svært ulike opplæringsbehov, avhengig av den opplæringa dei har fått i heimlandet og kva for språklege utfordringar dei har. Departementet presiserer at elevane skal ha det same totale timetalet som dei skal ha etter læreplanverket. Med avvik frå læreplanverket er meint både fag- og timefordelinga og kompetansemåla. Vurderinga av elevane må følgje reglane i forskrifta til lova kapittel 3. Departementet viser særleg til § 3-21 om fritak frå vurdering med karakter for minoritetsspråklege elevar i grunnskolen.⁵⁵

Kartlegging av elevens norskkunnskaper

Krav til kartlegging går frem av oppl. § 2-8 fjerde ledd (se over). Det fremgår av forarbeidene til opplæringsloven at et av formålene med underveiskartlegging av norskkunnskapene hos elever med særskilt språkopplæring er å sikre at elevene får realisert overgangen til den ordinære undervisningen når kunnskapsnivået tilsier det, i samsvar med intensjonen i loven. Hvor lang tid det må gå mellom hver kartlegging må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I forarbeidene blir det videre understreket at kartlegging ikke er et enkeltvedtak, men må ses som en absolutt plikt før det blir gjort vedtak om rett til særskilt språkopplæring. Manglende kartlegging vil således innebære en feil ved saksbehandlingen.

I Utdanningsdirektoratets veileder om innføringstilbud påpekes det at det ikke er lagt føringer for hvilket materiell som skal brukes i kartleggingen. Som støttemateriell til bruk i kartleggingen anbefaler Utdanningsdirektoratet «Språkkompetanse i grunnleggende norsk» som finnes elektronisk tilgjengelig på direktoratets nettsider.

Det understrekes i Utdanningsdirektoratets veileder for innføringstilbud at individuell kartlegging av ferdigheter er viktig for å kunne gi tilpasset opplæring. Skolen må finne ut om elevene kan lese og skrive på sitt eget morsmål eller på et annet språk. I tillegg skal norskferdigheter kartlegges, og for eldre elever bør man i tillegg kartlegge skolefaglige ferdigheter. Dersom en elev ikke kan lese og skrive, har eleven behov for grunnleggende lese- og skriveopplæring. Kartlegging på morsmålet bør gjennomføres av en tospråklig lærer eller ved hjelp av tolk.

Samarbeid mellom mottaksskolen og elevens nærscole

Når skoleeiere skal planlegge opplæringstilbudet til nyankomne elever, bør det blant annet legges vekt på samarbeid mellom innføringsklasse og ordinær klasse og tilrettelegging av fleksible løsninger slik at elevenes individuelle behov blir ivaretatt, jf. Utdanningsdirektoratets veileder om innføringstilbud.⁵⁶ For å etablere et godt innføringstilbud, bør skoleeier lage rutiner for samarbeid mellom innføringstilbud og ordinært tilbud. Når eleven skal overføres fra innføringsklasse til ordinær klasse, er et godt skolehjemtsamarbeid sentralt for å få en best mulig overgang.

Veilederen for innføringstilbud viser til at når en elev er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse, kan eleven fortsatt ha behov for særskilt språkopplæring. Skolen som tilbyr den ordinære opplæringen

⁵⁵ Prop.84 L (2011-2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.) Kapittel 9.

⁵⁶ Utdanningsdirektoratet, 2013. *Veileder. Innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever.*

skal foreta en ny kartlegging og fatte et enkeltvedtak der det fremgår hva eleven har rett til, og hva eleven eventuelt vil få av særskilt språkopplæring.

Det presiseres videre i veilederen om innføringstilbud at kommuner som har organisert opplæringen for nyankomne elever i egne klasser/ grupper/skoler, bør ha en plan for overføringen av elever fra innføringsklassen til ordinær klasse. Som eksempler trekkes det frem at kontaktlærer fra nærskolen kan besøke mottaksklassen for å bli kjent med eleven, det kan avholdes egne overføringsmøter mellom skolene, og elever kan få kontakt med nærskolen gjennom å være der en dag per uke over en lengre periode eller ha egne besøksuker.

I følge anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet⁵⁷ bør rapporter om elevens skoleutvikling, enkeltvedtak og kartleggingsresultater følge eleven innen samme kommune eller fylkeskommune. Dersom det er nødvendig med overføring av informasjon innenfor kommunen for å ivareta elevens rett til opplæring, skal de ordinære reglene for utlevering av taushetsbelagt informasjon følges. Hvis disse ikke er dekkende, kan det innhentes samtykke fra elev/foreldre, for eksempel samtidig som det innhentes samtykke for innføringstilbudet.

Saksbehandling

Krav til saksbehandlingen

Avgjørelser om elevs rett til særskilt språkopplæring etter oppl. § 2-8 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at de krav til saksbehandlingen som fremgår av forvaltningsloven kommer til anvendelse, i tillegg til de særskilte saksbehandlingskrav som fremgår av opplæringsloven.

Av oppl. § 2-8 går det blant annet frem at det før det fattes vedtak om innføringsbruk skal gjøres en helhetlig vurdering av hvilket opplæringstilbud som vil være til elevens beste. Det går videre frem at vedtak etter dette leddet i § 2-8 krever samtykke fra elev eller foresatte. Vedtak om særskilt organisert tilbud kan vare i inntil to år, og det kan kun fattes vedtak for ett år om gangen. I Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for felles nasjonalt tilsyn⁵⁸ presiseres det at dersom skolen gjennom sin underveiskartlegging mener at en elev har fått tilstrekkelige norskkferdigheter til å bli overført til ordinær opplæring, skal skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

Av forvaltningsloven § 23 går det frem at et enkeltvedtak i all hovedsak skal være skriftlig.

Innholdet i enkeltvedtaket

Av oppl. § 2-8 går det frem at bruk av innføringstilbud skal fastsettes i enkeltvedtaket.

Videre går regler om begrunnelse frem av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Ifølge § 24 første ledd skal et enkeltvedtak grunngis, og forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. I andre saker enn klagesaker kan likevel forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom en søknad innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. En part har likevel anledning til å kreve en begrunnelse etter at vedtaket er truffet. Bernt peker i en lovkommentar på at «§ 24 fastsetter bare når parten har rettslig krav på å få skriftlig begrunnelse. Det er intet i veien for at myndighetene gir begrunnelse selv om parten ikke har krav på det. Det vil følge av prinsippene for god forvaltningsskikk at myndighetene i noen grad må begrunne avgjørelser og uttalelser ut over det som følger av § 24 direkte.»⁵⁹

Forvaltningsloven § 25 slår fast at det i begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, og at innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på skal gjengis i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket. I 2. og 3. ledd heter det videre at:

⁵⁷ Utdanningsdirektoratet, 2013. *Veileder. Innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever.*

⁵⁸ Utdanningsdirektoratet, 2013. *Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017.*

⁵⁹ Norsk Lovkommentar, note (658). Ved Jan Fridthjof Bernt. Noter er sist hovedrevidert 14.03.2014.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Av forvaltningsloven § 27 går det frem at det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket, skal sørge for at partene blir underrettet om vedtaket så snart som mulig, og at det i underretningen skal gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19 til å se dokumentene i saken.

I veiledningsmaterieell for Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 fremgår det at et vedtak om særskilt språkopplæring skal inneholde opplysninger om omfang, eventuell kobling opp mot ordinær opplæring, hvilken læreplan eleven skal følge, organisering og kompetanse. Også Utdanningsdirektoratets veileder for innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever presiserer hva som må inngå i et enkeltvedtak. Blant annet fremgår det av veileder om innføringstilbud at enkeltvedtaket skal inneholde følgende informasjon om hva det fattes vedtak om:

- om retten er oppfylt eller ikke
- hjemmelen
- hva som tilbys
- hvor det tilbys
- hvor mange timer tilbys
- eventuelle avvik fra fag- og timefordelingen

Videre må enkeltvedtaket ifølge veileder om innføringstilbud si noe om hvorfor slikt vedtak er fattet:

- vise til kartleggingen og si hva den viste
- hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste

Elevenes skolemiljø

Kapittel 9a i opplæringsloven omhandler elevens skolemiljø, og blir også omtalt som «barnas arbeidsmiljølov». Av § 9a-1 går det frem at «Alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.» Lovkravet gir elevene en individuell rett, og gir dermed også elever, eller elevenes foresatte, klagerett etter forvaltningsloven dersom de tar opp spørsmål knyttet til skolemiljøet uten å få tilfredsstillende svar.

Mer spesifikke krav til det fysiske og det psykososiale skolemiljøet går frem av henholdsvis oppl. §§ 9a-2 og 9a-3.

Videre blir det i oppl § 9a-4 stilt krav om at skolen aktivt skal drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene, og at dette arbeidet skal omfatte både det fysiske og det psykososiale miljøet. Av forarbeidene til § 9a-4 fremgår følgende:

Førebyggjande tiltak kan setjast i verk både på skole- og på klasse- eller gruppenivå, og det er viktig at elevane sjølve får delta i utforminga av dette arbeidet. Departementet vil oppmode om at ein nyttar høvet til å gi ordensreglar som del av det organiserte skolemiljøarbeidet.

Eit effektivt skolemiljøarbeid krev deltaking frå elevane, personalet og eventuelt dei føresette. Det er avgjerande at dei som skal delta i det systematiske miljøarbeidet, også deltek i utforminga av det. Brukarane har ein viktig kompetanse når det gjeld deira eige miljø. (...).

Ein føresetnad for å lykkast er at skolen sjølv har sett seg konkrete mål ut frå dei generelle krava i lovverket, og at planar og tiltak er tilpassa til dei lokale utfordringane. Ein dynamisk

internkontroll føreset dessutan at arbeidet blir løpande vurdert og jamleg revidert. Ein må unngå at internkontroll blir noko statisk, "ein perm i hylla".⁶⁰

Det fysiske miljøet

Opplæringsloven § 9a-2 omhandlar det fysiske miljøet ved skolene. I § 9a-2 første ledd slås det fast at «skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til eleven.»

Det fysiske miljøet i skolen skal være i samsvar med de faglige normene som fagmyndighetene til enhver tid anbefaler. Dersom enkelte miljøforhold avviker fra disse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillende virkning for helsen, trivselen og læringen til elevene. Det stilles krav om at saken skal behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven dersom en elev eller forelder, eller et av rådene eller utvalgene ved skolen der disse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøforhold.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. skal sikre at miljøet i blant annet skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade. Kommunen fører tilsyn med at forskriften overholdes, jf. § 25⁶¹. Forskriften inneholder flere krav til det fysiske miljøet, blant annet går det frem av § 19 at virksomheten skal ha tilfredsstillende inneklimate, herunder luftkvalitet.

I henhold til forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv § 6 i skal virksomheter som omfattes av forskriften være godkjent av kommunen. Søknad skal fremlegges for godkjenningmyndigheten når det foreligger plan for etablering, utvidelse eller endring av virksomheten. Søknad om godkjenning skal inneholde dokumentasjon som viser hvordan virksomhetens eier vil sikre at virksomheten planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med forskriftens bestemmelser.

Det psykososiale miljøet

I oppl. § 9a-3 første ledd heter det at «skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.» Også § 12 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler regulerer psykososiale forhold, og fastslår at virksomheten skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold.

Dersom noen som er ansatt ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle skoleledelsen, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe direkte inn.

Dersom en elev eller forelder ber om tiltak som vedkommer det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende atferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Skolen skal aktivt drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, jf. opplæringsloven § 9a-4.

Elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet

Opplæringslovens kapittel 11 omhandler organ for brukermedvirkning i skolen. I opplæringsloven § 11-1 fremgår følgende om samarbeidsutvalg ved grunnskoler:

⁶⁰ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002): Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane)

⁶¹ Helse- og omsorgsdepartementet, 2003. *Forskrift om miljørettet helsevern*

Ved kvar grunnskole skal det vere eit samarbeidsutval med to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen. Den eine av representantene for kommunen skal vere rektor ved skolen. Elevrepresentantane skal ikkje vere til stades når saker som er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter, blir behandla i samarbeidsutvalet.

Videre går det av § 11-1a frem at det ved hver grunnskole skal være et skolemiljøutvalg. I skolemiljøutvalget skal elevene, foreldrerådet, de ansatte, skoleledelsen og kommunen være representert. Skolemiljøutvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall. Samarbeidsutvalget kan fungere som skolemiljøutvalg.

Etter oppl. § 9a-5 første ledd skal elevene engasjeres i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet for helse, miljø og sikkerhet ved skolen. Skolen skal legge oppgaver til rette for elevene etter hva som er naturlig for de enkelte årstrinnene. I bestemmelsens andre til fjerde ledd heter det:

Elevrådet kan oppnevne skolemiljørepresentanter til å ivareta elevene sine interesser overfor skolen og myndighetene i saker som har med skolemiljøet å gjøre. Skolemiljørepresentantene deltar i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet ved skolen i den grad det vedkommer skolemiljøet for elevene.

Elevene kan møte med inntil to skolemiljørepresentanter i arbeidsmiljøutvalget eller annet samarbeidsorgan der et slikt er opprettet ved skolen i samsvar med arbeidsmiljøloven kapittel 7, når dette behandler spørsmål som vedkommer skolemiljøet for elevene.

Skolemiljørepresentantene har da talerett og rett til å få meningen sin protokollert. Skolemiljørepresentantene skal ikke være til stades når utvalget behandler saker som er omfattet av taushetsplikt etter lover eller forskrifter.

Skolemiljørepresentantene har rett til den informasjon som trengs for oppdraget, så langt informasjonen ikke er omfattet av taushetsplikt etter lover eller forskrifter.

Skolemiljørepresentantene har rett til den opplæring og det fritak fra undervisningstimer som trengs for å skjytte oppgavene.

Informasjonsplikt og rett til uttalelse

Etter oppl. § 9a-6 skal samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og dessuten elevrådet og foreldrerådet skal holdes løpende underrettet om alle forhold - deriblant hendelser, planer og vedtak - som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Rådene og utvalgene har på forespørsel rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet ved skolen.

Rådene og utvalgene som er nevnt i første ledd, skal så tidlig som mulig tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk og forarbeider

Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-2014-05-09-16

Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. LOV-1998-07-17-61

Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.* FOR-1995-12-01-928

Kunnskapsdepartementet. Prop.84 L (2011-2012). *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)*

Utdannings- og forskningsdepartementet. Ot.prp.nr.55 (2003-2004). *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*

Utdannings- og forskningsdepartementet. Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. (Om skolemiljøet til elevane)*

Dokumenter fra Haugesund kommune

Haugesund kommune, 2013. *Arbeidsbeskrivelse for tospråklige lærer som underviser i morsmål/ tospråklig fagopplæring*. Rutine.

Haugesund kommune, 2015. *Avvik – vedrørende § 9a-3. Internkontrollrutine*.

Haugesund kommune, 2016. *Breidablik læringscenter, avd. for tospråklige lærere*. Rutine.

Haugesund kommune, e-postkorrespondanse mellom enhetsleder Breidablik læringscenter og enhet for bolig, bygg og eiendom

Haugesund kommune, 2011. *Etterlevelse av opplæringslovens § 9a-3*.

Haugesund kommune, 2005. *Evaluering av mottaksskolen for nyankomne barn og unge*. Vedtak i Formannskapet 09.02.2005.

Haugesund kommune 2015. *Infohefte Breidablik læringscenter, skoleåret 2015-2016. Årshjul for skoleåret 2015-2016*

Haugesund kommune, 2015. *Internkontrollrutine. Hvordan sikrer vi den enkelte elevs faglige utvikling*

Haugesund kommune, udatert. *Internkontrollrutine informasjonsplikt*.

Haugesund kommune, 2010. *Miljøretta helsevern - tilbakemelding fra Bygg og vedlikeholdsenheten – Breidablikk Læringscenter*

Haugesund kommune, 2015. Minoritetsspråklige elever. Oversikt over søknadsskjema, rapportskjema, tidsfrister, etc.

Haugesund kommune, udatert. *Mottaksskolen Breidablik læringscenter*. Brosjyre

Haugesund kommune, 2015. *Plan for miljørettet helsevern ved Breidablik læringscenter*

Haugesund kommune, 2013. *Reglement. Delegering av myndighet fra rådmannen til den øvrige administrasjonen*

Haugesund kommune, 2016. *Rutine for mottaksskolen*

Haugesund kommune, 2010. *Rutine 6 - Informasjonsflyt ved overgang barnehage til barneskole*

Haugesund kommune, 2010. *Rutine 9 skole – Enkeltvedtak – særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever – opplæringsloven § 2-8.*

Haugesund kommune, udatert. *Rutinebeskrivelse Oppfølging av minoritetsspråklige elever som kommer inn under § 2-8 i opplæringsloven. Skole 8.*

Haugesund kommune, udatert. *Rutinebeskrivelse oppfølging av elever i forhold til § 2-8 i Opplæringsloven. Skole 8a*

Haugesund kommune, 2010. *Rutine 10 Skole - Samarbeid om minoritetsspråklige elever som får morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.*

Haugesund kommune, 2015. *Saksprotokoll i Bystyret - 10.06.2015*

Haugesund kommune, 2016. *Status for problematikk vedrørende sopp i Breidablik skole.*

Haugesund kommune, udatert. *Til foreldre/foresatte. Foresatte som takker nei til tilbudet på Breidablik Læringscenter.*

Haugesund kommune, udatert. *Tilbakemelding mht revisjonsrapport: Miljørettet helsevern v/Mottaksskolen, Breidablik læringscenter*

Haugesund kommune, 2016. Status for problematikk vedrørende sopp i Breidablik skole.

Andre dokumenter og litteratur

Haugaland miljøretta helsevern, 2010. *Revisjonsrapport.*

Mycoteam AS, 2014. *Breidablik skole, Haugesund - vurdering av ekte hussopp og muggsopp.*

Utdanningsdirektoratet, 2012. *Veileder for innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*

Utdanningsdirektoratet, 2013. *Veiledningsmateriell. Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017.*

Nettsider

Haugesund kommune. www.haugesund.kommune.no

Statistisk sentralbyrå (SSB): *KOSTRA-databasen - Nøkkeltall og grunnlagsdata.*
<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>

Utdanningsdirektoratet: *Grunnskolen informasjonssystem (GSI)*. <https://gsi.udir.no/>

Utdanningsdirektoratet: *Skolens arbeid med opplæringen i fag*. www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolens-arbeid-med-elevenes-utbytte-av-opplaringen/skolens-arbeid-med-opplaringen-i-fag/#20.-fremgangsmate-for-kartlegging-av-elevenes-ferdigheter-i-norge

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS