



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Særskilt språkopplæring

Asker kommune - Hagaløkka skole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Asker kommune og Hagaløkka skole. Temaet for tilsynet er særskilt språkopplæring, og det overordnede formålet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

I dette tilsynet har vi sett på skolens vedtak om særskilt språkopplæring. Vi har ikke sett på skolens arbeid med kartlegging av elevenes norskferdigheter. Denne tilsynsrapporten har derfor en annen struktur og andre kontrollspørsmål enn andre tilsyn med tilvarende tema.

I tilsynet har vi funnet at skolen fatter vedtak når elever skal få særskilt språkopplæring, samt ved opphør av særskilt språkopplæring. Vedtakene til elevene som får særskilt språkopplæring, og som går i ordinær klasse, inneholder tilstrekkelige opplysninger om hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha og hvilke regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på.

Vi har funnet at skolens vedtak for elevene som går i velkomstkasse ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvilken læreplan elevene skal følge, og om det skal være avvik fra læreplanmålene. De inneholder heller ikke tilstrekkelig informasjon om reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, herunder hvilke hensyn som har vært avgjørende for vedtaket.

Videre har vi konkludert med at ingen av vedtakene, for verken elever i ordinær klasse eller velkomstklassen, inneholder tilstrekkelig informasjon om og vurdering av barnets beste.

Alle vedtakene inneholder informasjon om klageadgang og rett til å se sakens dokumenter.

Selv om vi i dette tilsynet kun har vurdert skolens vedtak, er det tydelig ut fra innsendt dokumentasjon at Hagaløkka skole har ivaretagelse av elever med særskilt språkopplæring på dagsorden. Vi ser at skolen har laget gode systemer for kartlegging, oppfølging og evaluering av elever med behov for særskilt språkopplæring. Skolen har mal for individuelle planer for elever med særskilt språkopplæring, og de har detaljerte skjema for evaluering av opplæringen.

Status på rapporten og veien videre

Asker kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Kommunen hadde ingen merknader til rapporten. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **01.09.2023**.



Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 2 |
| 1 Innledning | 4 |
| 1.1 Kort om Asker kommune og Hagaløkka skole..... | 4 |
| 1.2 Om tilsynet..... | 4 |
| 2 Særskilt språkopplæring..... | 5 |
| 2.1 Plikten til å fatte vedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring | 6 |
| 2.2 Krav til innhold i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring..... | 7 |
| 2.2.1 Informasjon om hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha | 7 |
| 2.2.2 Informasjon om hvilke regler vedtaket bygger på | 10 |
| 2.2.3 Informasjon om de faktiske forholdene som vedtaket bygger på..... | 11 |
| 2.2.4 Informasjon om vurderingen av barnets beste | 14 |
| 2.2.5 Informasjon om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter..... | 16 |
| 2.3 Krav til vedtak ved opphør av den særskilte språkopplæringen..... | 17 |
| 3 Statsforvalterens reaksjoner..... | 18 |
| 4 Kommunen har rett til å klage..... | 19 |
| 5 Dokumenter | 21 |



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler for å kontrollere om de oppfyller opplæringsloven med forskrifter.¹ Dersom skolen og kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.² Vi gir derfor pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om Asker kommune og Hagaløkka skole

Asker kommune er en relativt stor kommune med ca. 98 000 innbyggere. Kommunen ble i 2020 slått sammen av Hurum kommune, Røyken kommune og Asker kommune. Det er 39 offentlige barne- og ungdomsskoler i kommunen. I tillegg er det noen spesialskoler, og enkelte private skoler.

Hagaløkka skole er en skole med 279 elever på 1. – 7. trinn, og tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) viser at skolen har en relativt stor andel elever som får særskilt språkopplæring. Ifølge skolens nettside drifter skolen en av kommunens velkomstgruppe for 4.-7. trinn. Her får nyankomne elever uten tilstrekkelige norskkunnskaper mulighet til å følge vanlig undervisning i velkomstklasser, uavhengig av hvor i Asker eleven er bosatt. Videre opplyser skolen på sine nettsider at de har et administrativt og faglig ansvar for kommunens tospråklige lærere.

1.2 Om tilsynet

Tema og formålet med tilsynet

Temaet for dette tilsynet er særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer et avvik fra ordinært tilbud, og er et enkeltvedtak etter opplæringsloven. Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til særskilt språkopplæring, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

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

¹ Jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30

² Jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd



Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Hagaløkka skole og Asker kommune i brev av 27. januar 2023. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi fikk dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet. Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på egenvurdering fra rektor og utvalgte lærere gjennom RefLex.³ Vi har også basert oss på rutiner, dokumenter og maler som skolen og kommunen har sendt inn, i tillegg til innsendt dokumentasjon for ti elever som mottar særskilt språkopplæring ved skolen.

Tilsynet er i utgangspunktet basert på et tilsynsopplegg utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. På bakgrunn av opplysninger vi har mottatt fra skolen gjennom innsending av dokumentasjon, har vi valgt ut enkelte undertemaer i tilsynsopplegget som vi har konsentrert tilsynet om. Skolen opplyste i sin egenvurdering om at de høsten 2022 inngikk et samarbeid med Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) og StatPed om kartlegging av elever med behov for særskilt språkopplæring. Vi forstår dette som at skolen nå er i en utviklingsprosess når det gjelder arbeidet med kartlegging, og vi vurderte at det ikke var hensiktsmessig å føre tilsyn med et område hvor skolen var midt i et større utviklingsarbeid. Vi valgte derfor å ikke ta med alle undertemaene i direktoratets tilsynsopplegg. Denne tilsynsrapporten har derfor en annen struktur og andre kontrollspørsmål enn andre tilsyn med tilvarende tema.

Undertemaene vi har sett på er plikten til å fatte vedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring, og kravet til opplysninger i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Videre har vi sett på om skolen fatter vedtak ved opphør av særskilt språkopplæring.

Temaene vi ikke har vurdert i dette tilsynet er hvorvidt rektor følger med på om skolen kartlegger norskferdighetene til elevene før den fatter vedtak om særskilt norskopplæring, og om de vurderer om eleven har rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Dette vil imidlertid bli omtalt i forbindelse med innholdet i vedtakene. Vi har heller ikke vurdert om skolen kartlegger norskferdighetene til eleven underveis i opplæringen.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 11.05.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen hadde ingen merknader til innholdet i den foreløpige rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

2 Særskilt språkopplæring

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

Elever i grunnopplæringen med annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen på skolen. Om nødvendig har elever rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, i tillegg

³ [RefLex](#) er et digitalt egenvurderingsskjema som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet



til særskilt norskopplæring. Skolen skal kartlegge norskferdighetene til elever med rett til særskilt språkopplæring før de fatter vedtak.

Når 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.

Kommunen kan organisere hele eller deler av opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige elever i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud). Særskilt opplæringstilbud for nyankomne kan kun gis dersom det ansees å være til det beste for eleven. Eleven kan motta opplæring i et innføringstilbud inntil to år, men det kan bare fattes vedtak for ett år om gangen. I enkeltvedtaket kan det gjøres avvik fra læreplanverket. Avvikene gjelder bare den aktuelle eleven, og kan bare gjøres i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Eleven eller foreldrene må samtykke før opplæring kan gis i et innføringstilbud. Samtykket kan trekkes tilbake, og eleven har da rett til å gå på nærskolen.⁴

2.1 Plikten til å fatte vedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring

Rettslig krav

Når skolen treffer en avgjørelse som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter og plikter for en eller flere bestemte personer er dette et enkeltvedtak. Et enkeltvedtak utløser en rettighet for den enkelte og en korresponderende plikt for den som fatter vedtaket.⁵

Skolen skal fatte vedtak for de elevene som har rett til særskilt språkopplæring.⁶

Våre observasjoner

Rektor svarer ja på spørsmålet i RefLex om de fatter vedtak for elevene som har rett til særskilt språkopplæring. Rektor viser til skolens to maler «*Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring/tospråklig fagopplæring skoleåret 2022/2023*» og «*Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring skoleåret 2022/2023 – særskilt norskopplæring*». Videre viser hun til kommunens nye mal for særskilt språkopplæring og opplyser om at denne skal brukes ved fremtidige vedtak. Alle vedtak inneværende år på Hagaløkka skole er fattet etter de gamle malene.

Kommunen har sendt inn rutinen «*Rutiner særskilt språkopplæring – Asker kommune. Fra kvalitetssystemet.*» Det fremgår av kommunens rutinebeskrivelse at det skal fattes enkeltvedtak om hva som tilbys dersom kartlegging og/eller evalueringsrapporten konkluderer med at eleven har rett til særskilt språkopplæring.

Skolen har i tillegg sendt inn skolens rutine «*Kartlegging, opplæring og evaluering av elevenes norskferdigheter*». I tillegg har skolen et dokument som heter «*Informasjon til ansatte om særskilt språkopplæring av elever med annet morsmål enn norsk og samisk*». Disse omtaler ikke rutiner for vedtak, men er i hovedsak rutiner for kartlegging og evaluering av særskilt språkopplæring.

⁴ Jf. opplæringsloven § 2-8

⁵ Jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a og b

⁶ Jf. opplæringsloven § 2-8, jf. forvaltningsloven kapittel IV og V



Vi ba skolen sende oss fem vedtak for elever som får opplæringen sin i ordinære klasser, og fem vedtak for elever som får opplæringen sin i et særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever (heretter omtalt som velkomstklasser).

Elevdokumentasjonen vi har mottatt viser at det er fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for inneværende skoleår for samtlige av de ti elevene. For fem av elevene er vedtak fattet i juni 2022 og for fire av elevene er vedtak fattet i september. For en av elevene er vedtak fattet i oktober.

Våre vurderinger

Vi vurderer at skolen har dokumentert gjennom kommunens rutiner, maler og konkrete praksiseksemplere at det fattes enkeltvedtak for elever som har rett på særskilt språkopplæring.

Vi har ikke undersøkt hvordan kommunen avdekker hvilke elever som har rett til særskilt språkopplæring. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om det finnes elever med rett til særskilt språkopplæring som ikke har vedtak om dette. Vi viser her til avgrensingene i dette tilsynet som er beskrevet innledningsvis.

Vår konklusjon

Det rettslige kravet om at skolen skal fatte vedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring, er oppfylt.

2.2 Krav til innhold i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

For at eleven og foreldrene skal kunne kontrollere at eleven får den opplæringen eleven har rett på, stiller regelverket krav til innholdet i vedtaket.⁷

2.2.1 Informasjon om hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha

Rettslig krav

Vedtaket må inneholde informasjon om hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha.

Vedtaket må også opplyse om hvordan opplæringen skal organiseres, herunder om opplæringen skal foregå på en annen skole enn nærskolen.

Videre må vedtaket inneholde informasjon om hva slags språkopplæring eleven skal ha, om det er særskilt norskopplæring, og om det i tillegg er nødvendig med morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Videre må vedtaket inneholde informasjon om hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, og om eleven skal ha avvik fra fag- og timefordelingen.⁸

⁷ Jf opplæringsloven § 2-8 og forvaltningsloven kap. V.

⁸ Jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25



Våre observasjoner og vurderinger

a) Informasjon om hvor mange timer særskilt språkopplæring eleven skal få

Våre observasjoner

Rektor svarer ja på spørsmål i RefLex om hun sørger for at vedtaket inneholder opplysninger om antall timer særskilt språkopplæring. Begge malene for enkeltvedtak, som vi har mottatt, inneholder informasjon om antall timer.

Elevdokumentasjonen vi har mottatt viser også at samtlige vedtak inneholder informasjon om antall timer med særskilt språkopplæring som den enkelte elev skal få. Dette gjelder både elever som får opplæringen i ordinær klasse og elevene som får opplæringen i velkomstklasser.

Våre vurderinger

På bakgrunn av både maler og innsendt elevdokumentasjon vurderer vi at vedtakene om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om antall timer særskilt språkopplæring, og at det rettslige kravet på dette området er oppfylt.

Vi har likevel en bemerkning til kommunens rutinebeskrivelse hvor det fremkommer at eleven kan motta 1-2 uketimer morsmålsopplæring / tospråklig fagopplæring dersom kommunen har undervisningspersonale i aktuelle språk. Selv om vi ikke har sett eksempler på at dette gjøres i de vedtakene vi har sett på, vil vi gjøre oppmerksom på at omfanget av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan bestemmes på generelt grunnlag av kommunen. Avgjørelsen skal være basert på en individuell vurdering av elevens behov.

b) Informasjon om hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres

Våre observasjoner

Rektor svarer ja på spørsmålet om hun sørger for at vedtaket inneholder opplysninger om organiseringen av den særskilte språkopplæringen, herunder om opplæringen skal foregå på en annen skole.

Når det gjelder elevene som går i ordinære klasser står det i alle vedtakene at opplæringen blir gitt både som individuell tilrettelegging inne i klassen og som hjelp i liten gruppe utenfor klassen. I det ene vedtaket har skolen også presisert at opplæringen bør foregå i liten gruppe for å sikre at eleven forstår det hen skal, og for å bruke det muntlige språket mest mulig.

Alle vedtakene for elevene i velkomstklassen som vi har mottatt inneholder informasjon om at eleven skal motta opplæringen i velkomstklasse i sin helhet.

Våre vurderinger

Etter Statsforvalterens vurdering inneholder alle vedtakene vi har fått tilsendt informasjon om hvor og hvordan opplæringen skal organiseres. Dette gjelder både elever i velkomstklassen og elevene som får opplæringen i ordinær klasse. Det rettslige kravet er oppfylt.



c) Informasjon om hva slags særskilt språkopplæring eleven skal få

Våre observasjoner

I Reflex spurte vi om rektor sørger for at vedtaket inneholder opplysninger om hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha, herunder om eleven skal få morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Rektor svarer ja på dette spørsmålet, og kommenterte at enkeltvedtaket skal tydeliggjøre både for elev og foresatt hva eleven har rett på, og for lærer hva slags opplæring som skal gis. I Asker kommunes rutinebeskrivelse står det at det skal fattes enkeltvedtak «[...] om hva som vil tilbys».

Elevdokumentasjonen vi har mottatt viser at samtlige vedtak inneholder informasjon om at eleven tilbys særskilt norskopplæring. Ingen av vedtakene vi har sett på inneholder informasjon om at elevene tilbys morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Alle vedtakene vi har mottatt for elever som følger ordinær klasse har informasjon om at opplæringen vil bli gitt etter ordinær læreplan i norsk.

Ingen av vedtakene for elever som går i velkomstklasse har informasjon om hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, og om eleven skal ha avvik fra fag- og timefordelingen.

Rektor skriver i RefLex at vedtakene de har fattet er etter gammel mal, men at den nye skal brukes fra neste skoleår. I den nye malen vi har mottatt, er det lagt inn informasjon om at eventuelle avvik fra læreplanverket må spesifiseres.

Våre vurderinger

Når det gjelder elevene som går i ordinære klasser fremgår det av alle vedtakene at de skal ha særskilt norskopplæring. For disse elevene er det også presisert at de skal følge ordinære læreplaner. Vi vurderer at det rettslige kravet er oppfylt for denne gruppen elever.

Når det gjelder elevene i velkomstklassen er det tydelig av vedtakene at eleven skal få særskilt norskopplæring. Det fremkommer imidlertid ikke av vedtakene hvilken læreplan elevene skal følge. Det fremkommer heller ikke informasjon om eleven skal følge hele, eller deler av, læreplanene for sitt trinn.

Vi vurderer derfor at det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder at vedtaket skal inneholde informasjon om hvilken type særskilt språkopplæring elevene i velkomstklassen skal få.

Vi vurderer at det rettslige kravet ikke er oppfylt når det gjelder at vedtaket for elever i velkomstklassen skal inneholde informasjon om hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, og om eleven skal ha avvik fra fag- og timefordelingen.

Videre har vi også en bemerkning til Hagaløkka skoles dokument «*Informasjon til ansatte om særskilt språkopplæring [...]*» hvor det fremkommer at tilbud om morsmålsopplæring er begrenset til de første to årene når eleven skal lære å lese og skrive, og at tospråklig fagopplæring kun gis fra 3. klasse og oppover. Selv om vi ikke ser eksempler på at dette gjøres i de vedtakene vi har



sett på, vil vi likevel gjøre oppmerksom på at skolen ikke kan avgrense målgruppen for slik opplæring til bestemte trinn på et generelt grunnlag. Avgjørelsen om en elev skal få særskilt språkopplæring og/eller morsmålsopplæring skal være basert på en individuell vurdering av elevens behov.

Oppsummering av våre vurderinger og konklusjoner

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder at vedtaket må opplyse om

- antall timer eleven skal ha
- hvilken organisering den særskilte språkopplæringen skal ha
- hva slags særskilt språkopplæring eleven vil få, samt hvilken læreplan elevene i ordinær klasse skal følge

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder at vedtaket må opplyse om

- hva slags læreplan elevene i velkomstklassen skal følge, om det skal være avvik fra fag- og timestfordelingen, og eventuelt hvilke avvik.

2.2.2 Informasjon om hvilke regler vedtaket bygger på

Rettslig krav 3

Vedtaket skal inneholde en begrunnelse. I begrunnelsen skal skolen vise til de reglene vedtaket bygger på, og gjengi innholdet av reglene som vedtaket bygger på i den utstrekning det er nødvendig for å sette den som mottar vedtaket i stand til å forstå det.⁹

Våre observasjoner

Av innsendt dokumentasjon ser vi at alle vedtakene viser til opplæringsloven § 2-8 og gjengir deler av innholdet i denne bestemmelsen. Bestemmelsene er skrevet om for å forenkle språket, men innholdet er gjengitt, og det henvises til riktig bestemmelse i opplæringsloven. Dette gjelder både elevene i ordinære klasser og elevene i velkomstklassen.

For elevene som går i velkomstklassen står det i tillegg i vedtakene at foresatte må samtykke til at eleven skal gå i velkomstklasse, og at de kan ombestemme seg og si fra til skolen om de ønsker at eleven skal gå på nærskolen. Utover dette fremkommer det ingen informasjon om regelverket som gjelder når eleven skal få særskilt språkopplæring i særskilt organiserte innføringstilbud.

Våre vurderinger

I vedtakene som gjelder for elever som mottar særskilt språkopplæring i ordinær klasse, vurderer vi at de delene av regelverket som er relevant er tilstrekkelig beskrevet.

⁹ Jf. forvaltningsloven § 24 og 25



I vedtakene som gjelder for elever i velkomstklassen mangler det, etter Statsforvalterens vurdering, informasjon om hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne fatte vedtak om opplæring i særskilt organiserte innføringstilbud slik som velkomstklassen. Dette gjelder for eksempel vilkåret om at slike tilbud bare kan gis når det er til det beste for eleven, og at det kan bare gis inntil to år. Det opplyses heller ikke om at skolen ikke kan gi opplæring som avviker helt eller delvis fra læreplanverket uten at foreldrene har samtykket til dette.

Vi vurderer på denne bakgrunn at informasjonen om regelverket i vedtakene til elevene i velkomstklassen ikke i tilstrekkelig grad er gjengitt.

Vår konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder å gi informasjon om hvilke regler vedtakene til elevene i ordinære klasser bygger på.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å gi informasjon om hvilke regler vedtakene til elevene i velkomstklassen bygger på.

2.2.3 Informasjon om de faktiske forholdene som vedtaket bygger på

Rettslig krav 4

Vedtaket skal inneholde informasjon om hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på. Dette er en del av vedtakets begrunnelse. Kravet innebærer at skolen skal beskrive de faktiske forholdene som har hatt betydning for vedtaket om særskilt språkopplæring.¹⁰

Våre observasjoner

Når det gjelder elever som går i ordinær klasse står det i alle vedtakene vi har mottatt at elevene tildeles særskilt norskopplæring i medhold av opplæringsloven § 2-8. I alle vedtakene skriver skolen at elevens norskferdigheter er kartlagt, og at det er skrevet en rapport med vurdering av norskferdighetene. Det fremkommer imidlertid ikke av vedtaket når elevene har blitt kartlagt, eller dato på rapporten som ligger til grunn.

Vedtakene er begrunnet med en kort individuell beskrivelse av skolens vurdering av elevens konkrete behov. Et eksempel på dette er at eleven klarer undervisningen relativt godt, men mangler noen begreper som gjør at hen trenger særskilt norsk. I et annet vedtak står det for eksempel også at den særskilte norskopplæringen bør foregå i liten gruppe for å sikre at eleven har forstått, og for å bruke det muntlige språket mest mulig.

I alle vedtakene for denne elevgruppen står det at foreldrene har samtykket.

¹⁰ Jf. forvaltningsloven § 25



Når det gjelder elever som går i velkomstklasse står det i alle vedtakene vi har mottatt at eleven vil få særskilt norskopplæring. For denne elevgruppen blir det i samtlige vedtak opplyst om at eleven er kartlagt av skolen. Alle vedtakene, unntatt ett, oppgir dato/måned for kartleggingen.

Disse vedtakene er begrunnet med at eleven er ny i Norge, at eleven har lite eller ingen ferdigheter i det norske språket, og at det vurderes at det er til det beste for eleven å få sin opplæring i velkomstklassen. Samtlige av disse vedtakene inneholder også en generell begrunnelse om at Asker kommune mener det er best for elevene å lære norsk i en klasse sammen med andre barn som ikke har norsk som morsmål.

I vedtakene for elevene i velkomstklasse opplyses det om at foreldrene må samtykke til at barnet skal gå i velkomstklasse, men det fremgår ikke av vedtaket hvorvidt foreldrene faktisk har samtykket til innholdet i det konkrete vedtaket.

Vi har mottatt dokumentasjon fra evaluering av elevenes norskferdigheter som ligger til grunn for ni av ti av vedtakene. Evalueringene beskriver hvilke kartlegginger som er gjennomført, resultatet av disse og en vurdering av elevens språkkompetanse på ulike områder. De beskriver også den særskilte språkopplæringen som eleven eventuelt hadde på kartleggingstidspunktet, vurdering av videre behov og en konkret anbefaling for neste halvår, både når det gjelder særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

For fem av elevene viser evalueringene at det anbefales timer til tospråklig fagopplæring, i tillegg til særskilt norskopplæring.

I den nye vedtaksmalen som vi har mottatt står det under «*Vurdering*» at det skal begrunnes hvorfor eleven vurderes å ha rett til særskilt språkopplæring, og hvilken type/hvilke typer særskilt språkopplæring, og at dette må vurderes ut fra elevenes norskferdigheter. Under «*Bakgrunn for saken*» fremgår det at det skal omfatte en vurdering av barnets beste, særlig ved valg av velkomstklasse.

Våre vurderinger

Etter Statsforvalterens vurdering er det positivt at alle vedtakene har opplysninger om at elevene er kartlagt, og at kartleggingen viser at eleven har behov for særskilt språkopplæring. Dette gjelder både elever som går i ordinær klasse og i velkomstklassen.

Det er også positivt at det i vedtakene for elevene i ordinær klasse står en oppsummering av elevens norskferdigheter, selv om dato for kartlegging ikke fremkommer av vedtaket. Selv om dette skulle ha vært nevnt vedtaket, vurderer vi likevel at det rettslige kravet er oppfylt for denne gruppen elever, i og med at vedtakene oppsummerer konklusjonene fra oppdaterte kartlegginger.

I vedtakene til elevene i velkomstklassen står det at eleven er kartlagt og dato for dette. Etter vår vurdering gir ingen av vedtakene en individuell begrunnelse for hvorfor eleven skal gå i velkomstklassen. Begrunnelsen er at eleven er ny i Norge, og har lite eller ingen norskferdigheter. Det vurderes at det er til elevens beste at hen får sin opplæring i velkomstklassen. Vurderingen er lik i alle disse vedtakene. Etter vår vurdering mangler det vurderinger og/eller avveininger opp mot det å gå på nærskolen, og en vurdering av tilknytning i nærmiljøet. Det fremkommer heller



ingen vurdering av om eleven skal ha avvik fra læreplanen eller fag- og timefordelingen, og eventuelt en begrunnelse for dette.

Vi ser at flere av kartleggingene konkluderer med at eleven vil ha behov for tospråklig fagopplæring, men at vedtakene om særskilt språkopplæring ikke omtaler behovet for tospråklig fagopplæring. For en av elevene fremkommer det også at eleven har hatt en svak språklig progresjon og store språkvansker, i tillegg til vansker i andre fag. Det står at eleven trenger mye hjelp og det er anbefalt tospråklig fagopplæring. Dette blir verken omtalt eller begrunnet i vedtaket.

Vi ser også at noen av kartleggingene konkluderer med at eleven har behov for et annet antall timer særskilt norsk enn det som blir tildelt eleven i vedtaket. Etter vår vurdering gir ingen av disse vedtakene noen begrunnelse for hvorfor vedtaket avviker fra kartleggingen. Begge disse forholdene gjelder begge elevgruppene.

Det er presisert i bestemmelsen om særskilt språkopplæring at kommunen kan la være å gi morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring dersom de ikke har egnet undervisningspersonale. Kommunen skal da så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene.¹¹ Statsforvalteren er ikke kjent med om dette er årsaken til at de aktuelle elevene ikke får tospråklig fagopplæring, men dersom dette er årsaken fremgår det heller ingen begrunnelse for hvorfor det tilbudet som eleven får likevel vil være tilstrekkelig. Det står heller ikke noe i vedtakene om hvordan skolen legger til rette for annen opplæring som er tilpasset forutsetningene til elevene.

På bakgrunn av ovennevnte forhold vurderer vi at vedtakene ikke inneholder tilstrekkelig informasjon om de faktiske forhold vedtakene bygger på, og hvilke hensyn som har vært avgjørende for det konkrete tilbudet som gjennom vedtaket gis til den enkelte elev. Dette gjelder særlig i de tilfeller der vedtaket avviker fra elevens behov, slik dette er dokumentert gjennom kartlegging av elevens norskferdigheter.

Vi legger her særlig vekt på at begrunnelsene i vedtakene for elever i velkomstklasse ikke er tilstrekkelig individuelle og konkrete.

Vår konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder å sørge for at vedtakene for elevene som får opplæringen i ordinær klasse inneholder tilstrekkelig informasjon om de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å sørge for at vedtakene for elevene i velkomstklassen inneholder tilstrekkelig informasjon om de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

¹¹ Jf. opplæringsloven § 2-8, tredje ledd



2.2.4 Informasjon om vurderingen av barnets beste

Rettslig krav 5

I vurderingen av om eleven skal ha særskilt norskopplæring, og i tillegg morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler, skal skolen vurdere hva som er til elevens beste etter å ha hørt eleven og vektlagt elevens synspunkter ut fra alder og modenhet.¹²

I tillegg er det presisert i loven at skolen kun kan organisere opplæringen i egne grupper, klasser eller skoler hvis det er til elevens beste. Dette krever samtykke fra elev eller foresette.

Skolen må synliggjøre i vedtaket hvordan eleven har blitt hørt i saken og hvordan barnets beste er vurdert og vektlagt.

Våre observasjoner

Rektor svarer ja på spørsmålet om hun kontrollerer at lærerne vurderer hva som er elevens beste. Hun utdyper svaret med at de på skolen har hatt fokus på barnets beste som selvstendig rett i alle handlinger som vedgår barnet. Hun viser for eksempel til vedtak om spesialundervisning, IOP og aktivitetsplaner ved skolemiljøsaker. Rektor skriver at skolen har en grunnleggende holdning til at foreldrene i særdeleshet, og barnet i økende grad, skal medvirke i egen opplæring.

Videre skriver rektor at skolen har et stort antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring, og at det er derfor ikke har blitt kontrollert om barnets beste har blitt vurdert i alle vedtakene knyttet til dette. Hun viser til at det står i rutinene deres at dette skal vurderes i alle saker.

Lærerne svarer på dette spørsmålet at de har blitt noe bedre på å ha fokus på å høre elevens og foresattes stemme i vurderingen, men at de her et forbedringspotensial.

Både rektor og lærerne skriver i svaret sitt at temaet særskilt språkopplæring er lagt inn i rutinene for utviklingssamtalene i vårsemesteret. Rektor har lagt ved rutine for utviklingssamtale, hvor det fremgår at kontaktlærerne på Hagaløkka skole skal sikre at elever og foresatte får medvirke og uttale seg om særskilt språkopplæring og spesialundervisning for de elevene som har enkeltvedtak.

I skolens dokument «*Informasjon til ansatte om særskilt språkopplæring [...]»* står det at elevens beste skal vurderes, og at opplæringen skal tilrettelegges i samarbeid med foresatte og eleven selv. I skolens dokument «*Kartlegging, opplæring og evaluering av elevenes norskferdigheter»* står det at kontaktlærerne snakker med foresatte og elever om særskilt språkopplæring på utviklingssamtalen i vårsemesteret, og at dette er for å sikre at barnets stemme blir hørt når de vurderer barnets beste.

Innsendt elevdokumentasjon viser at ingen av de ti vedtakene inneholder informasjon om hvordan eleven har blitt hørt og hva eleven selv mener.

¹² Jf. opplæringsloven § 2-8, jf. barnekonvensjonen art. 3 og 12



Ingen av vedtakene for elevene som går i ordinær klasse inneholder en vurdering av elevens beste. I vedtakene for elevene i velkomstklassen står det i alle vedtakene at «*Eleven er ny i Norge og har lite eller ingen ferdigheter i det norske språket. Det vurderes at det er til det beste for eleven at hen får sin opplæring i velkomstklassen*». Videre står det at Asker kommune mener at det er best for elevene å lære norsk i en klasse sammen med andre barn som ikke har norsk som morsmål, og at dette kalles velkomstklasser.

Våre vurderinger

Vi ser at skolen opplyser om at de har fokus på vurdering av elevens beste og barns medvirkning. Vi ser også at skolens interne dokumenter om særskilt språkopplæring beskriver at elevens beste skal vurderes, og at opplæringen skal tilrettelegges i samarbeid med foresatte og eleven selv. Ut fra innsendt dokumentasjonen er det tydelig at skolen har ivaretagelse av elever med særskilt språkopplæring på dagsorden. Vi ser at Hagaløkka skole har laget gode systemer for kartlegging, oppfølging og evaluering av elever med behov for særskilt språkopplæring. Skolen har mal for individuelle planer for elever med særskilt språkopplæring, og de har detaljerte skjema for evaluering av opplæringen.

Likevel vurderer Statsforvalteren at vedtakene om særskilt språkopplæring for elever som skal følge den ordinære klassen mangler informasjon om hva eleven mener og skolens vurdering av barnets beste.

I vedtakene om særskilt språkopplæring for elevene i velkomstkasse fremgår det at det er til elevens beste å få opplæringen i velkomstklassen. Formuleringene om barnets beste er imidlertid likelydende i alle vedtakene, og etter vår vurdering fremstår det som at dette er en generell vurdering som gjelder for alle i denne elevgruppen. Det fremkommer ikke av noen av vedtakene at barnets beste er vurdert individuelt og konkret for den aktuelle eleven. Vi vurderer videre at det mangler individuelle vurderinger av hvorvidt det er til elevens beste å gå i velkomstkasse i stedet for nærskolen, hvilke avveininger som er gjort og hvilke hensyn som har vært avgjørende i vurderingen.

Vi har også sett på dokumentasjon fra evaluering av elevenes norskferdigheter som ligger til grunn for vedtakene. Her fremkommer det informasjon om elevene som er relevant i vurderingen av barnets beste, men som ikke er omtalt i vedtakenes begrunnelse, jf. våre vurderinger under punkt 2.2.3.

Vilkåret for at skolen kan organisere opplæringen i egne grupper, klasser eller skoler er at dette vurderes å være til elevens beste. Vi vurderer at slike vedtak blant annet går på bekostning av elevens rett til å gå på nærskolen, og på bekostning av elevens mulighet til å utvikle sosial tilhørighet med den ordinære klassen som hen ellers ville ha vært en del av. Det kan også ha konsekvenser for elevens sosiale tilknytning til medelever i nærmiljøet.

Når det gjelder barnets rett til å bli hørt, ser vi at Hagaløkka skole nylig har innarbeidet i rutinene sine at skolen vil sikre at elevenes stemme blir hørt gjennom utviklingssamtalen fra og med dette vårsemesteret. Det er positivt at skolen har sikret å få denne informasjonen gjennom utviklingssamtaler, men etter vår vurdering vil dette ikke i alle tilfeller være tilstrekkelig for å



ivareta elevens rett til å bli hørt i forbindelse med vedtaket. Tidspunktet for utviklingssamtalene og tidspunkt for å fatte vedtak om særskilt språkopplæring vil ikke nødvendig være det samme.

Ingen av vedtakene vi har mottatt synliggjør heller at eleven har blitt hørt og elevens synspunkt. Etter Statsforvalterens vurdering er ikke det rettslige kravet oppfylt.

Konklusjon

Vedtakene om særskilt språkopplæring synliggjør ikke at eleven har blitt hørt i saken og hva elevens mening er, eller hvordan barnets beste er vurdert og vektlagt. Vilkåret om at det er til barnets beste å få opplæringen i egne grupper som velkomstklassen er ikke synliggjort i vedtakene.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.2.5 Informasjon om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter

Rettslig krav 6

Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år har rett til å klage på vedtaket. Vedtaket må informere om retten til å klage, fristen for å klage, hvor eller til hvem de skal klage og hvordan de skal klage, slik at eleven og foreldrene kan ivareta sin klagerett. Den som får et vedtak, skal få informasjon om retten til å se sakens dokumenter.¹³

Våre observasjoner

Rektor svarer ja på spørsmål om vedtakene inneholder informasjon om klagerett, klagefrist og hva som er klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Rektor svarer også ja på at vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Både ny og gammel mal for enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring inneholder disse opplysningene, det samme gjelder for alle vedtakene i elevdokumentasjonen vi har mottatt.

Våre vurderinger

Dokumentasjonen vi har mottatt viser at krav til informasjon om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter er ivaretatt.

Vår konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

¹³ Jf. forvaltningsloven §§ 18, 19 og 27



2.3 Krav til vedtak ved opphør av den særskilte språkopplæringen

Rettslig krav 7

Skolen skal fatte vedtak når den særskilte språkopplæringen opphører.¹⁴

Våre observasjoner

Rektor svarer ja på spørsmål om de fatter vedtak når den særskilte språkopplæringen opphører. Hun skriver at skolen aldri har hatt behov for at særskilt språkopplæring skal opphøre i en periode det er fattet vedtak for. Skolen har lagt ved Asker kommunes mal for enkeltvedtak om opphør for særskilt språkopplæring.

I kommunens rutine for særskilt språkopplæring fremgår det at når kartleggingen viser at eleven har tilstrekkelige norskerferdigheter til å følge ordinær opplæring, avsluttes den særskilte norskopplæringen. Videre følger det i rutinen eksempler for hvilke kriterier som kan være aktuelle for å avslutte, som for eksempel at eleven har opp mot 100 % på nivå 1 og 2 og beveger seg opp mot 50 % på nivå 3 i kartleggingsverktøyet «språklig kompetanse i grunnleggende norsk». I tillegg vises det til ulike andre kriterier som skal brukes i denne vurderingen.

Våre vurderinger

Skolen opplyser at de aldri har fattet vedtak om opphør av særskilt språkopplæring fordi de ikke har hatt behov for å avslutte særskilt språkopplæring midt i en periode det er fattet vedtak for. Rektor viser til kommunens mal som kan brukes dersom det skjer. Vi ser også at kommunen har rutinebeskrivelse som sier hva som skal til før man avslutter vedtak om særskilt språkopplæring. Ingen av kartleggingene vi har sett på konkluderer med at eleven har nådd målene og ikke lenger har rett på særskilt språkopplæring.

Statsforvalteren har ikke grunnlag for å konkludere på om skolens vedtak om opphør av særskilt språkopplæring er i tråd med forvaltningslovens krav, ettersom skolen ikke har fattet slike vedtak. Vi ser imidlertid at kommunen har mal som kan brukes, og at kommunen og skolen har rutiner for kartlegging, og at det i kommunens rutine fremgår hvordan dette skal vurderes. Alle vedtakene fattes for ett år av gangen. Vi har ingen informasjon som tilsier at skolen lar være å fatte vedtak om opphør hvis eleven ikke lenger har behov for særskilt språkopplæring. Vi vurderer derfor at det rettslige kravet er oppfylt.

Vår konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

¹⁴ jf. opplæringsloven § 2-8, jf. forvaltningsloven kap. IV og V.



3 Statsforvalterens reaksjoner

Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:¹⁵

Kommunen må sikre at skolen fatter vedtak om rett til særskilt språkopplæring som oppfyller kravene i opplæringsloven § 2-8, forvaltningsloven § 24 og 25 og barnekonvensjonen art. 3 og 12. De må i den forbindelse sørge for at skolens vedtak om særskilt språkopplæring inneholder tilstrekkelige opplysninger om

- hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha når det gjelder hvilken læreplan elevene i velkomstklassen skal følge, og om det skal være avvik fra læreplanmålene
- reglene som vedtakene til elevene i velkomstklassen bygger på
- de faktiske forholdene som vedtakene til elevene i velkomstklassen bygger på
- at eleven har blitt hørt i saken, hva elevens mening er og hvordan barnets beste er vurdert og vektlagt

Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for retting er **01.09.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

¹⁵ Jf. kommuneloven § 30-4



4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.¹⁶ Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.¹⁷ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.¹⁸

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 07. juni 2023

Anne-Mette Nessøe
Seniorrådgiver

Anne Eie
Seniorrådgiver

¹⁶ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b

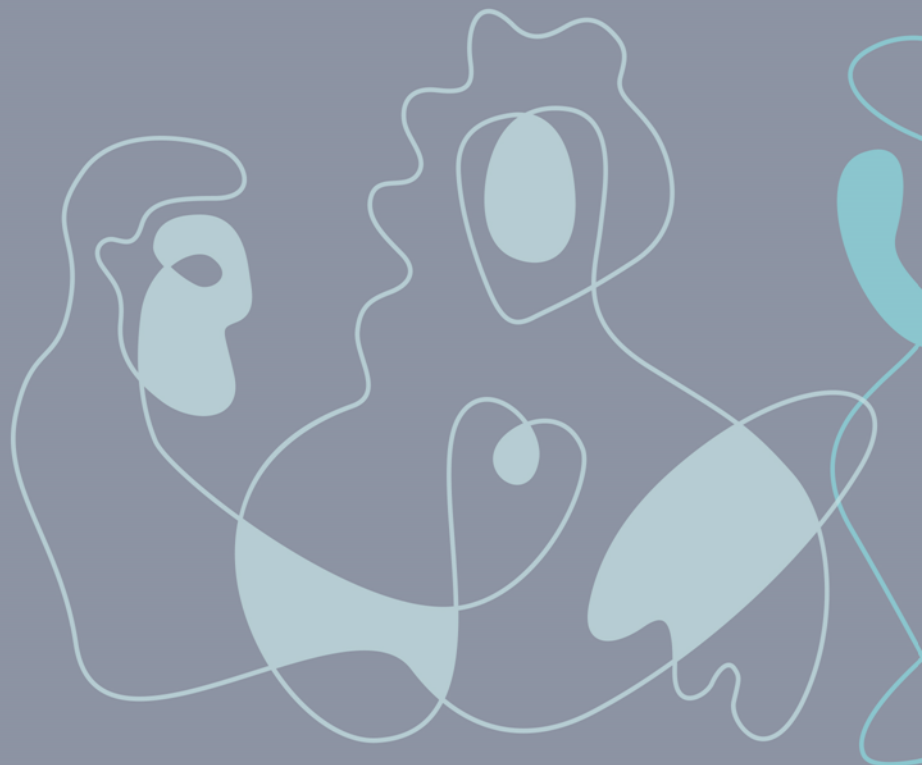
¹⁷ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

¹⁸ Jf. forvaltningsloven § 42



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | www.statsforvalteren.no/ov





5 Dokumenter

Følgende dokumenter utgjør grunnlaget for tilsynet:

- Egenvurderinger i Reflex, fylt ut av rektor og to lærere ved Hagaløkka skole
- Rutinebeskrivelse for særskilt språkopplæring for Asker kommune
- Opplysningsskjema om språkferdigheter fra barnehage
- Informasjon om kartlegging, opplæring og evaluering av elevenes norskerferdigheter ved Hagaløkka skole
- Informasjon til ansatte om særskilt språkopplæring av elever med annet morsmål enn norsk og samisk
- Maler for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring (ny og gammel mal)
- Mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring/tospråklig fagopplæring
- Mal for enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring
- Mal for individuell plan for særskilt norskopplæring
- Rutiner for utviklingssamtaler ved Hagaløkka skole
- Informasjon om prosjekt SNO – en pilot for Asker kommune
- Elevdokumentasjon

Når det gjelder elevdokumentasjon ba vi om å få tilsendt en liste over elever som mottar særskilt språkopplæring skoleåret 2022/2023. Vi valgte ut ti elever fra denne listen. For disse ti elevene ba vi om å få tilsendt enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og informasjon om kartlegging av norskkunnskaper for den enkelte elev.