



Fylkesmannen i
NORDLAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

SAMISKE ELEVERS RETTIGHETER ETTER
OPPLÆRINGSLOVEN

NARVIK KOMMUNE

27.03.2014

Innhold

1. Tema for tilsynet	2
2. Gjennomføringen av tilsynet.....	3
3. Det som er kontrollert i tilsynet	3
3.1. Forsvarlig system – opplæringsloven § 13-10 annet ledd.....	3
3.2. Samisk opplæring i grunnskolen – opplæringsloven § 6-2.....	4
3.3. Nødvendig utstyr, inventar og læremiddel – opplæringsloven § 9-3	5
3.4. Alternative opplæringsformer i samisk – forskrift til opplæringsloven § 7-1	5
4. Fylkesmannens vurdering og konklusjon	5
5. Retting av lovbrudd	Feil! Bokmerke er ikke definert.
6. Kommunens frist for å rette	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon	11

1. Tema for tilsynet

Samiske elevers rettigheter etter opplæringsloven kapittel 6 er et prioritert område for tilsyn. Gjennom dette tilsynet skal det kontrolleres om skoleeier har etablert og implementert et

forsvarlig system for å sikre og ivareta samiske elevers rettigheter, jf. opplæringsloven § 13-10 annet ledd. Dette belyses gjennom tre hovedpunkter:

- plikten til å gi elever opplæring i og på samisk, jf. opplæringsloven § 6-2.
- om skolene har tilgang på nødvendig utstyr og læremidler, jf. opplæringsloven § 9-3.
- om det tilbys alternative opplæringsformer i samisk dersom opplæringa ikke kan gis av eget undervisningspersonale ved skolen, jf. forskrift til opplæringsloven § 7-1.

Det overordnede målet med tilsynsvirksomheten i forbindelse med samiske elevers rettigheter etter opplæringsloven, er å sikre at målgruppen får det tilbudet de har krav på etter loven. Samiske elever skal gis mulighet til å oppnå kompetanse innen samisk språk.

2. Gjennomføringen av tilsynet

Etter opplæringsloven § 14-1, jf. kommuneloven § 60 b har Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med offentlige skoler. Tilsynsmyndigheten skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannen har valgt å gjennomføre et skriftlig tilsyn etter en avveining mellom ressursutnyttelse og nytteverdi. Vi fant at stedlig tilsyn ikke gir en merverdi. I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon som grunnlag for å vurdere om skoleeier oppfylder lovkravene som gjelder for tilsynets tema. Dersom det avdekkes lovstridige forhold, vil det bli gitt pålegg og Fylkesmannen vil følge opp at pålegg rettes.

Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det valgte temaet.

Gangen i tilsynet:

- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn dokumentasjon, datert 17.06.2013.
- Mottak av dokumentasjon 13.09.2013, 20.12.2013 og 20.01.2014
- Foreløpig rapport med varsel om pålegg, datert 31.01.2014.
- Frist for tilbakemelding på foreløpig rapport 25.02.2014.
- Mottatt tilbakemelding på foreløpig rapport 14.02.2014

Da Narvik kommune befinner seg utenfor samisk distrikt, vil utgangspunktet for våre vurderinger være avgrenset til lovbestemmelsene som angår rettigheter utenfor samiske distrikt.

3. Det som er kontrollert i tilsynet

3.1. Forsvarlig system – opplæringsloven § 13-10 annet ledd

Kommunen har etter opplæringsloven § 13-10 annet ledd et overordnet ansvar for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfylder kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven beskriver.

Systemkravet innebærer en plikt for skoleeier til aktiv, planmessig og kontinuerlig styring slik at vilkårene i opplæringsloven med forskrifter til en hver tid oppfylles. Dette forutsetter rutiner for kommunikasjon og samhandling mellom skoleeier og underliggende virksomheter (skolene) i organisasjonen. Med rutiner menes angivelse av hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det, hvordan det skal gjøres og når det skal skje. Skoleeiers system skal være

beskrevet skriftlig og må være implementert i organisasjonen. Videre må systemet være egnet til å 1) avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift og 2) være en garanti for at lovlig tilstand (gjen)opprettes ved at det blir iverksatt adekvate tiltak der det er nødvendig.

Det er hvordan systemet fungerer i praksis som er det avgjørende med hensyn til om det er lovmessig.

For å oppfylle kravene til et forsvarlig system må skoleeier kunne dokumentere:

- At det foreligger rutiner som sikrer at alle i organisasjonen som har oppgaver knyttet til samiske elevers rettigheter har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante.
- At det foreligger rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer når det gjelder opplæring i samisk.
- At det foreligger rutiner for at denne informasjonen blir vurdert i forhold til lovkravene.
- At det foreligger rutiner for å sette inn nødvendige tiltak dersom det avdekkes at praksis ikke er i samsvar med lovkravene.

3.2. Samisk opplæring i grunnskolen – opplæringsloven § 6-2

Opplæringsloven § 6-2 hjemler retten til opplæring i/på samisk i grunnskolen. Rett til opplæring i samisk innebærer opplæring i det samiske språk. Rett til opplæring på samisk innebærer at opplæringen skal foregå på samisk.

I samiske distrikter har alle i grunnskolealder rett til opplæring i og på samisk.

Utenfor samiske distrikt har alle samer i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Dette betyr at alle kommuner utenfor samisk distrikt plikter å gi samer i grunnskolealder opplæring i samisk uavhengig av gruppestørrelse.

Utenfor samisk distrikt har minst ti elever i en kommune som ønsker opplæring i og på samisk rett til slik opplæring så lenge det er seks elever igjen i gruppen. Retten til opplæring i og på samisk etter § 6-2 andre ledd forutsetter at minimum ti elever i en kommune fremsetter ønske om slik opplæring. Plikten til å gi slik opplæring vedvarer så lenge minst seks elever fortsatt ønsker denne opplæringen.

Skoleeier må ha et system som sikrer at opplæringen i samisk er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk, jf. opplæringsloven § 6-4 og forskrift til opplæringsloven §§ 1-1 og 1-11.

Samiskopplæringen må følge den til en hver tid fastsatte fag- og timefordelingen, jf. opplæringsloven § 2-2.¹ Fag- og timefordelingen i grunnskolen er en del av den pliktige opplæringen og kan ikke fravikes, jf. opplæringsloven §§ 2-1 og 2-3. I følge fag- og timefordelingen skal elever med samisk språkopplæring ha 190 timer mer enn minstetimetallet. Dersom elevene har valgt fremmedspråk eller språklig fordypning, skal elevene ha 303 timer mer enn den vanlige fag- og timefordelingen. Elever på barnetrinnet som har opplæring i samisk som første- eller andrespråk, kan bli fritatt fra opplæring i andre fag med inntil 76 timer samlet på 1.-7. trinn. Slikt fritak forutsetter at målene i læreplanene ikke blir fraveket, og det kreves samtykke fra den enkelte elev/foresatte.

¹ Til grunn for dette tilsynet legges Utdanningsdirektoratets rundskriv 1/2012, da dette er gjeldende for skoleåret 2012/2013. Det er dette skoleåret Fylkesmannen har bedt om dokumentasjon for. For skoleåret 2013/2014 gjelder imidlertid Utdanningsdirektoratets rundskriv 1/2013.

3.3. Nødvendig utstyr, inventar og læremiddel – opplæringsloven § 9-3

Etter opplæringsloven § 9-3 plikter skoleeier å sørge for at skolene har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel. Videre gjelder et krav om at læremidlene skal være egnet til å benyttes i undervisningen. I forbindelse med samisk opplæring innebærer det blant annet en plikt til å ha læremidler i tråd med gjeldende læreplanverk og utstyr som muliggjør undervisning/fjernundervisning.

3.4. Alternative opplæringsformer i samisk – forskrift til opplæringsloven § 7-1

Dersom skolen ikke har egnet undervisningspersonale, har elever med rett til opplæring i samisk krav på å få slik opplæring i alternative former. Slik undervisning kan blant annet være fjernundervisning, intensivundervisning og spesielle leirskoleopphold.

Dersom fjernundervisning benyttes kreves det at skoleeier har systemer som ivaretar den enkelte elevs rettigheter. Skoleeier har ansvar for at opplæring er i henhold til regelverket, også når elevene får opplæring som fjernundervisning. Det er videre viktig at skoleeier har rutiner for å bistå elevene ved fjernundervisning, ikke minst teknisk sett.

4. Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Utenfor samisk distrikt har alle samer i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Dette betyr at alle kommuner utenfor samisk distrikt plikter å gi samtlige samer i grunnskolealder opplæring i samisk, jf. opplæringsloven § 6-2.

Narvik kommune har skriftlig *Rutine ved samisk opplæring*. Ved tilflytting til kommunen og ordinær innskriving i første klasse får alle elever i Narvik kommune informasjonsfolderen *Opplæring i samisk* som beskriver retten til samisk opplæring. Dersom foreldrene takker ja til tilbudet om samiskopplæring, skal skolen først vurdere om opplæringen kan gis ved hjemskolen. Dersom svaret på dette er negativt, skal skolen undersøke kapasiteten for fjernundervisning. Deretter fatter skolen et enkeltvedtak, og tilrettelegging av timeplan og andre praktiske forhold blir iverksatt. På grunnlag av vurdering og veiledning fra Sameskolen i Troms (heretter sameskolen) og samtykke fra foreldrene, vil hjemskolen anbefale et språknivå i opplæringen for den enkelte elev. Foreldre/elev har anledning til å velge samisk språk i overensstemmelse med familiens tilknytning til nord-, sør- eller lulesamisk.

Fylkesmannens vurdering er at Narvik kommune har sannsynliggjort at alle foreldre/elever får tilbud om samisk opplæring ved skolestart, og at skoleeier har etablert en rutine for kartlegging av behovet for samisk opplæring. Skoleeier ivaretar retten til valg av samisk språk og språknivå i opplæringen.

Skoleeier har delegert ansvaret for samiskopplæringen til den enkelte skole. Rektor fatter enkeltvedtak om samisk opplæring. Enkeltvedtak legges i kommunens arkivsystem og skoleeier har tilgang til alle enkeltvedtak. Fylkesmannen har mottatt kopi av ett enkeltvedtak. Det fremgår av vedtaket at elevens rett innfris og vedtaket beskriver at opplæringen vil organiseres som fjernundervisning og hospitering med et bestemt antall ukestimer for en bestemt periode. Vedtaket omtaler ikke ev. fritak fra opplæring i andre fag.

Fylkesmannens vurdering er at skoleeiers delegasjonsreglement og *Skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10 i Narvik kommune* (rutine for samisk opplæring) plasserer myndighet og ansvar for saksbehandlingen på dette området. *Fylkesmannen vil*

bemerk at enkeltvedtaket bør omtale ev. fritak fra opplæring i andre fag, slik at foreldre får klagerett på dette.

Narvik kommune, Bjerkvik skole har inneværende skoleår en elev som har opplæring i samisk som førstespråk og tre elever som har samisk som andrespråk (samisk 3). Alle elevene har opplæring i nordsamisk. Opplæringen blir organisert ved at en elev på 8. trinn får eneundervisning i tre skoletimer ukentlig, mens øvrige tre elever på 5. trinn utgjør en gruppe som får samiskopplæring i tre skoletimer ukentlig. Skoleeier redegjør for at de vil foreta en kartlegging og deretter revurdere dagens gruppestruktur.

Før vi går inn på fag- og timestfordelingen i neste tre avsnitt, vil vi gjøre oppmerksom på følgende: Til grunn for dette tilsynet legges Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-01-2012, da dette er gjeldende for skoleåret 2012-2013. Det er dette skoleåret Fylkesmannen har bedt om dokumentasjon for. *Narvik kommune har derimot dokumentert praksis i skoleåret 2013-2014, og Fylkesmannen legger til grunn at det var samme praksis i skoleåret 2012-2013.*

De tre elevene på barnetrinnet får tre timer samiskopplæring ukentlig innafor ordinær skoletid, praktisert ved at det blir gitt fritak for to timer i norskfaget og en time i RLE ukentlig. Fylkesmannens vurdering er at måten skoleeier praktiserer fritak fra andre fag på barnetrinnet, er et avvik med bestemmelse for fag- og timestfordelingen slik den fremgår av vedlegg til rundskriv Udir-01-2012. Skoleeier praktiserer fritak med 114 årstimer, mens vedlegg til rundskrivet sier at det kan gis inntil 76 timer fritak samlet på barnetrinnet.

Vedlegg til rundskriv Udir-01-2012 sier at timetallet i norsk/samisk som første- eller andrespråk skal reduseres med 57 timer hver for elever som har valgt fremmedspråk/språklig fordypning. Eleven på ungdomstrinnet har valgt engelsk fordypning og får 3 timer samiskopplæring organisert med en time innafor og to timer utenom ordinær skoletid ukentlig. Timen innafor ordinær skoletid tas fra faget kunst og håndverk. Fylkesmannens vurdering er at måten skoleeier praktiserer reduksjon i timer for elever som har valgt fremmedspråk/språklig fordypning på ungdomstrinnet, er et avvik fra bestemmelse for fag- og timestfordelingen slik den fremgår av vedlegg til rundskriv Udir-01-2012.

På Fylkesmannens spørsmål om hvordan skoleeier sikrer at elevene får minste årstimetall etter fag- og timestfordelingen, svarer skoleeier at rektor skal rapportere kvartalsvis om opplæringsloven er fulgt på området samiskopplæring. Skoleeier redegjør for at kommunen er i dialog med sameskolen om endring av timeplan i retning av at en time samisk legges utenom ordinær skoletid. Dermed vil elevene få oppfylt kravet om minstetimetall. Skoleeier har nylig utarbeidet et skriftlig 13-10-system som kan tilrettelegge for at denne retten blir ivaretatt, og skolen er i forhandlinger med fjernundervisningstilbyder om endring i avtale som kan rette opp dette forholdet. Fylkesmannens vurdering er at Narvik kommune ikke har implementert et forsvarlig system for å sikre at samiske elever får minstetimetallet.

Elever med rett til opplæring i samisk, har rett til alternativ opplæringsform når kommunen mangler lærer med samisk språkkompetanse jf. forskrift til opplæringsloven § 7-1. Dersom fjernundervisning benyttes, kreves det at skoleeier har systemer som ivaretar den enkelte elevs rettigheter.

Narvik kommune har ikke egnet personale til å gi samisk opplæring, og organiserer all opplæring i samisk som fjernundervisning etter avtale med sameskolen. Kommunen har delegert valg av fjernundervisningstilbyder til den enkelte rektor. Elevene får opplæring ved

sin hjemskole, og bruker eget grupperom med lyd-/bildestudio, samiske bøker og annet materiell. Elevene fører logg etter hver time. De yngste elevene får oppfølging av assistent. Det har tidligere år vært gjennomført hospitering ved ressursskolen a fire dager to ganger årlig for elever på ungdomstrinnet. Hjemskolen betaler for hospiteringsopphold. Elevene følger da ressursskolens progresjon og eventuelt bortfall av undervisning ved hjemskolen i hospiteringsperioden blir ikke kompensert, begrunnet i god dialog mellom skolene og at tapet blir minimalt. Kommunikasjon mellom foreldre og sameskole foregår per telefon, mail og brev.

Sameskolen har offentlig godkjenning. Skolen utarbeider ukeplaner og halvårsplaner, og lager skriftlige halvårsvurderinger med karakter for elever på ungdomstrinnet. Sameskolen besøker elevenes hjemskole to ganger i året, og har da full skoledag med elevene og samtaler med foreldrene. Videre forutsetter avtalen med sameskolen at de følger læreplanen og foretar kartlegging av elevene opp mot kompetansemålene i læreplanen. Elevenes loggbok blir kontrollert av avdelingsleder. Dersom sameskolen ikke kan gi undervisning, meldes dette til skolens ledelse. Bortfall av timer til fjernundervisning blir i utgangspunktet ikke kompensert. Skoleeier viser til at dette utlignes ved hospitering. Når sameskolen besøker hjemskolen, vil eleven kunne få ekstra undervisningstid.

Fylkesmannen erfarer at Narvik kommune innfrir kravet om alternative opplæringsformer når kommunen ikke har egnet personale. Skoleeier tilrettelegger utstyr og fasiliteter for denne type opplæring, og har foretatt en vurdering om forsvarlighet i opplæringen ved å bruke assistent til de yngste elevene. Skoleeier har bevissthet om viktigheten av å sikre dialog mellom hjemskole og fjernundervisningstilbyder, samt sikre system for skoleeiers kontroll når man «outsourcer» opplæringen. Fylkesmannen vurderer imidlertid at systemet for sikring av at de samiske elevene får de undervisningstimene de skal ha, er løselig fundert på en «det jevner seg»-metodikk som kan slå ut begge veier uten at skoleeier har full kontroll med dette.

Det er et krav til forsvarlig system at det skal være *skriftlig og implementert* i organisasjonen. Skriftlig avtale med sameskolen er ikke ferdigstilt og følgelig ikke dokumentert i tilsynet. Fylkesmannens vurdering er derfor at Narvik kommune ikke har et forsvarlig system som sikrer samiske elevers rettigheter i forbindelse med alternative opplæringsformer, herunder sikring av at elevene får de undervisningstimene de skal ha.

Skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel, jf. opplæringsloven § 9-3. Hjemskolen i Narvik kommune kjøper inn nødvendig læremateriell etter forslag fra sameskolen. Skoleeier tilrettelegger for utstyr og fasiliteter til fjernundervisning. Fylkesmannens vurdering er at skoleeiers delegasjonsreglement og *Skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10 i Narvik kommune* beskriver ansvarsfordeling på dette området og at skoleeier ivaretar dette kravet.

Alle skoleeiere skal ha et forsvarlig system som er egnet til å vurdere om kravene i lov og forskrift blir oppfylt, herunder avdekke, vurdere og initiere iverksettelse av tiltak, jf. opplæringsloven § 13-10.

Skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10 i Narvik kommune er nylig utarbeidet og godkjent av rådmannen. Det fremgår av systemets sjekklister at rektor skal aktivere temaområde «Innholdet i opplæringen og tilpasset opplæring» og kontrollområdet «Samisk- og finskopplæring» hvert kvartal. Rektor skal da krysse av i rubrikken for at

opplæringsloven er fulgt. Dersom rutiner eller loven *ikke* er fulgt, skal rektor beskrive tiltak og rapportere når avviket er lukket.

Systemet har et årshjul som viser at alle rektorene skal rapportere til skoleeier etter sjekklisten i januar. Systemet inneholder også egen *Rutine ved samisk opplæring*.

Fylkesmannens vurdering er Narvik kommune har tilrettelagt for at organisasjonen selv skal være i stand til å avdekke, vurdere og initiere iverksettelse av tiltak gjennom *Skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10 i Narvik kommune*. Det skriftlige systemet trenger naturligvis virketid før vi kan konkludere med om det faktisk er implementert i organisasjonen.

Konklusjon:

Narvik kommune sikrer ikke samiske elevers rettigheter til forskriftsmessig fag- og timefordeling og minste årstimetall. Skoleeier har ikke en skriftlig avtale med fjernundervisningstilbyder som avklarer ansvar for læreplankrav, vurdering, lærerkompetanse, organisering av undervisning og rapportering til skoleeier.

5. Retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 og 4 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Narvik kommune frist til å rette det ulovlige forholdet jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. juni 2014. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

5.1 Narvik kommune skal sikre at retten til samisk opplæring i grunnskolen innfris, og må i denne forbindelse:

- a. Sørge for at samiskopplæringen følger den til enhver tid gjeldende fag- og timefordelingen ved å implementere rutiner som sikrer at årlige rundskriv om fag- og timefordelingen gjøres kjent og realiseres i skolen.
- b. Sikre at samiske elever får minste årstimetall, og implementere rutine for kontroll med dette.

5.2 Narvik kommune skal sikre at samiske elevers rett til alternative opplæringsformer innfris, og må i denne forbindelse:

- a. Sikre at samiske elever får erstattet bortfall av undervisningstimer, etablere og implementere rutine for kontroll med dette.
- b. Sørge for at det foreligger skriftlig avtale med fjernundervisningstilbyder som avklarer ansvar for læreplankrav, vurdering, lærerkompetanse, organisering av undervisning og rapportering til skoleeier.

5.3 Narvik kommune skal implementere et forsvarlig system som er egnet til å vurdere om krav i lov og forskrift er oppfylt, og må i denne forbindelse:

- a. Sørge for at *Skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10 i Narvik* kommune blir implementert i organisasjonen.
- b. Sørge for at skoleeiers system for kontroll med fjernundervisningstilbyder innarbeides i *Skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10 i Narvik*.

6. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 5 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **1. juni 2014**.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Vedlegg 1

Oversikt over innsendt dokumentasjon

1. Redegjørelse fra Narvik kommune, datert 13.09.2013, 20.12.2013 og 20.01.2014.
2. Skjema for kartlegging av opplæring i/på samisk i Narvik kommune.
3. Beskrivelse av opplæringen i samisk fra rektor ved Bjerkvik skole, datert 11.09.2013.
4. Oversikt over fag- og timefordeling, Udir 1 – 2013.
5. Timeplaner for elevene som har samiskundervisning skoleåret 2013 – 2014.
6. Arbeidsplaner for elevene som har samiskundervisning skoleåret 2013 – 2014.
7. Eksempel på elevvurdering skoleåret 2012 – 2013.
8. Sjekkliste – vedlegg til veileder om kravet til skoleeiers forsvarlige system.
9. Informasjonsfolder «Opplæring i samisk».
10. Årshjulet – vedlegg til system for internkontroll og kvalitet, revidert 02.09.2013.
11. Rapporteringsveileder for Corporator – system for styringsinformasjon.
12. Rutine for innhold i samisk opplæringen.
13. Delegering av myndighet som enhetsleder, fullmaktsbrev datert 04.04.2008.
14. Eksempel på enkeltvedtak om samiskopplæring, datert 18.12.2013.
15. Skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10.
16. Skoleeiers svar på oversendelse av foreløpig rapport, datert 14.02.2014