



## **Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune** Kvalitet i opplæringen - opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i grunnskolene

Januar 2020

«Kvalitet i opplæringen -  
opplæringstilbudet til  
minoritetspråklige elever i  
grunnskolene»

Januar 2020

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00

# Sammendrag

## Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kvalitet i grunnskoleopplæringen i Bergen kommune, med fokus på opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 18.12.2018 i sak 88/18, og er gjennomført i perioden mars til desember 2019. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i grunnskolene i Bergen kommune er tilfredsstillende.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å fokusere på minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære undervisningen på skolene, og som dermed har rett til særskilt språkopplæring jf. opplæringsloven § 2-8. For å svare på problemstillingene har det blitt gjort undersøkelser ved fire utvalgte grunnskoler i kommunen. De faktabeskrivelser og vurderinger som fremgår i rapporten er derfor i stor grad basert på undersøkelser ved disse fire skolene, og er ikke nødvendigvis representative for alle andre grunnskoler i Bergen kommune.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått aktuell dokumentasjon fra kommunen, i tillegg til å gjennomføre intervjuer med representanter for skoleeier, og tilsammen 15 intervjuer ved fire skoler. Det er også gjort en stikkprøvekontroll av 12 enkeltsaker som gjelder vedtak om særskilt språkopplæring.

Nedenfor er sentrale vurderinger og konklusjoner fra hvert hovedkapittel i rapporten (kapittel 3-7) kort oppsummert.

## Kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper

Revisjonen mener det er etablert hensiktsmessige system og rutiner i Bergen kommune for å sikre at minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper blir kartlagt som grunnlag for å vurdere eventuelt behov for særskilt språkopplæring. Både det at det er stilt krav til bruk av kartleggingsverktøy, og at det er krav om at kartlegging må dokumenteres før midler blir tildelt, er sentrale elementer i kommunens system. Samtidig finner revisjonen grunn til å presisere at en elevs rett på særskilt språkopplæring ikke må avgrenses av at det er satt en frist 1. mars for kartlegging. Dersom det avdekkes behov for særskilt språkopplæring etter 1. mars, eller på begynnelsen av skoleåret når ressurser for aktuelt skoleår allerede er tildelt, er skolen og skoleeier forpliktet til å oppfylle elevens rettigheter uavhengig av årshjulet man har for kartlegging og tildeling av midler.

Når det gjelder underveiskartlegging registrerer revisjonen at det er ulikt hvorvidt kartleggingen fra februar oppdateres mot slutten av skoleåret, når elevens behov for særskilt språkopplæring påfølgende skoleår skal vurderes. Det foreligger ikke krav til hvor hyppig kartlegginger bør gjennomføres, eller hvor lenge det kan være siden siste kartlegging ble gjort. Kommunens mål, som går frem av kommunens *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever*, er imidlertid at minoritetsspråklige elever i løpet av tre år oppnår tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne avslutte den særskilte språkopplæringen. Etter revisjonens vurdering innebærer denne målsettingen at det må kunne forventes en viss utvikling i språkferdighetene i løpet av en seks månedersperiode, for eksempel fra februar til august. Etter revisjonens mening tilsier dette at kartlegginger av elevenes norskkunnskaper bør oppdateres noe tettere opp mot tidspunktet når enkeltvedtak om elevens videre tilbud om særskilt språkopplæring blir fattet, enn det som per i dag er tilfelle ved en del av skolene.

## Revisjonen vil anbefale at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak når det gjelder kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper:

- Vurderer å etablere rutiner for å sikre at vedtak om særskilt norskundervisning er basert på en mer oppdatert kartlegging av elevenes norskkunnskaper enn det som synes å være tilfelle i dag.

## Tilbud om innføringsklasse til nyankomne minoritetsspråklige elever

15. mai 2012 gjorde byrådet i Bergen kommune et vedtak (byrådssak 156/12) som inneholdt flere tiltak for å bedre kvaliteten på den særskilte språkopplæringen i grunnskolene, både når det gjaldt innhold og organisering. Blant annet ble det vedtatt at nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn skulle få et tilrettelagt tilbud på nærskolen sin, og ikke et tilbud om plass i egne innføringstilbud. Undersøkelsen viser at både ledelsen ved en av skolene og representanter for fagavdelingen stiller spørsmål ved om de yngste elevene får et tilstrekkelig godt opplæringstilbud med dagens ordning. Revisjonen mener det er viktig at de utfordringene det blir vist til i denne rapporten følges opp av kommunen, og at det gjøres en systematisk evaluering av innholdet i og kvaliteten på det opplæringstilbudet disse yngste elevene får, og om kommunale retningslinjer på dette området fungerer etter formålet.

Bergen kommune har etablert et system, i form av et sett med skjema som skal benyttes ved registrering og velkomstsamtale med nyankomne minoritetsspråklige elever og deres foreldre, som sikrer at det i samsvar med opplæringsloven § 2-8 femte ledd innhentes samtykke fra elevens foreldre før det fattes vedtak om innføringstilbud. Skjema som skal inneholde samtykke og søknadsskjema om innføringstilbud inneholder også informasjon om at dette er en frivillig ordning, og sørger slik for at alle foreldre får informasjon om dette. Som et alternativ til innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever, har elevene og deres foreldre ifølge opplæringsloven rett til å velge et ordinært opplæringstilbud ved elevens nærskole. Ved behov vil eleven også da kunne ha rett på særskilt språkopplæring. Hvorvidt kommunen sikrer at nyankomne barn/unge og deres foresatte får tilstrekkelig god informasjon om muligheten til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært tilbud, og at informasjonen blir forstått, er vanskelig å vurdere basert på foreliggende dokumentasjon. Dette vil blant annet avhenge av hvordan skolen formidler informasjonen, og hvordan en eventuell tolk oversetter og videreformidler budskapet. Revisjonen mener viktigheten av å gi tydelig informasjon om dette, med fordel kunne vært presisert i kommunale rutiner og/eller maler, for å sikre at dette er noe den enkelte ansatte som skal formidle informasjonen er tilstrekkelig bevisst på.

Revisjonen merker seg også at selv om det blir opplyst at nye maler og skjema for mottak av nyankomne minoritetsspråklige elever og vurdering av behov for innføringsklasse ble innført i 2016, er disse ikke tatt i bruk ved alle skolene. Det er etter revisjonens mening ikke tilfredsstillende at gjeldende kommunale maler og skjema i liten grad synes å være implementerte.

### **Revisjonen vil anbefale at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak når det gjelder tilbud om innføringsklasse til nyankomne minoritetsspråklige elever:**

- Gjennomfører en systematisk evaluering av innholdet i og kvaliteten på opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn.
- Tydeliggjør retten til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært opplæringstilbud i kommunale rutiner og/eller maler, for å bidra til å sikre at det alltid gis god informasjon om denne retten.

## Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Undersøkelsen viser at Bergen kommune har etablert en rekke hensiktsmessige system og rutiner for å sikre god kvalitet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Det er etter revisjonen sin vurdering positivt at det er utarbeidet et felles malverk som legger til rette for en lik vedtakspraksis og som skal sikre at en del standardinformasjon alltid blir gitt i vedtakene. Gjeldende maler legger etter revisjonens vurdering også godt til rette for at nødvendig informasjon om innhold, omfang og organisering av den særskilte språkopplæringen skal fremgå av vedtakene.

Undersøkelsen viser imidlertid at kommunens maler ikke blir benyttet ved flere av skolene, noe som etter revisjonens vurdering ikke er tilfredsstillende. Flere av de kontrollerte vedtakene inneholder ikke tilstrekkelig informasjon om den særskilte språkopplæringens innhold, organisering eller omfang. Revisjonen vil i den sammenheng presisere at det er gjennom enkeltvedtaket elevens rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 slås fast. Når det ikke er tydeliggjort hvilket tilbud en elev har fått vedtak om, er det svært vanskelig å etterprøve om vedkommende får den opplæringen han eller hun har rett på. Dette svekker elevenes rettssikkerhet, ved at det gjør det svært vanskelig å klage på manglende gjennomføring av den opplæringen eleven gjennom enkeltvedtak har rett på.

Revisjonen mener videre at det er en betydelig mangel ved kommunens skriftlige retningslinjer at det ikke går tydelig frem at det ved vedtak om innføringstilbud skal fattes vedtak i to ledd. Kommunens rutine er ifølge skoleeiers representanter at det først skal fattes et vedtak fra fagavdelingen/etat for skole, og deretter et vedtak fra innføringsskolen for samme periode. Selv om dette fremgår av malen fagavdelingen/etat for skole benytter, er det revisjonens vurdering at manglende omtale av denne ansvarsfordelingen i de skriftlige retningslinjene medfører en risiko for at skolene ved rektor ikke fatter eget vedtak for innføringsperioden. Dette bekreftes også gjennom stikkprøvekontrollen der det går frem at en av innføringsskolene ikke har vært klar over at skolen skal fatte et vedtak om opplæringens innhold, organisering og omfang etter at fagavdelingen har fattet vedtak om at eleven har rett på innføringstilbud. Dette medfører at det for elevene ved en av skolene systematisk ikke foreligger vedtak som beskriver innholdet, organiseringen og omfanget av tilbudet som blir gitt i innføringsklassen.

Kommunens siste vedtaksmal er, som nevnt over, bygd opp slik at den skal sikre at vesentlig informasjon går frem av hvert vedtak. Samtidig vil revisjonen påpeke at heller ikke kommunens nåværende mal etter revisjonens vurdering legger tilstrekkelig til rette for å gi tydelig informasjon om de tilfeller der den særskilte språkopplæringen skal organiseres som innføringstilbud. Revisjonen mener kommunen bør vurdere enten å tilpasse vedtaksmalen med alternativ tekst man kan velge ved henholdsvis vedtak om særskilt språkopplæring for elever i ordinær opplæring, og særskilt språkopplæring organisert som innføringstilbud, eller å utarbeide ulike maler til bruk i disse ulike tilfellene. Dette for å sikre at det går tydelig frem av skolenes enkeltvedtak i de tilfeller den særskilte språkopplæringen skal organiseres som et innføringstilbud, og at innholdet, organiseringen og omfanget av opplæringen i innføringstilbudet går tydelig frem.

#### **Revisjonen vil anbefale at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak når det gjelder enkeltvedtak om særskilt språkopplæring:**

- Sørger for at skolene tar i bruk gjeldende maler slik at innhold, organisering og omfang av den særskilte språkopplæringen går tydelig frem av vedtakene.
- Tydeliggjør i kommunens retningslinjer at det ved vedtak om innføringstilbud skal fattes vedtak i to ledd; først et vedtak fra etat for skole, og deretter et vedtak fra innføringsskolen for samme periode.

#### **Innholdet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever med rett på særskilt språkopplæring**

##### **Særskilt norskopplæring**

Undersøkelsen viser at det varierer hvor mange timer særskilt norskopplæring elevene får tilbud om. Dette synes å variere mellom skolene, heller enn å være basert på en individuell vurdering av behovet til den enkelte elev. Denne forskjellen mellom skolene gir etter revisjonens mening grunn til å stille spørsmål ved om kommunen sikrer et likeverdig tilbud om særskilt norskopplæring på tvers av skolene i kommunen.

Når det gjelder organiseringen av den særskilte norskopplæringen, går det frem at timene til særskilt norskopplæring ikke alltid er lagt til norsktimene. Ved flere av skolene er disse timene i like stor grad lagt til andre fag. Revisjonen vil peke på at det er problematisk dersom elever går glipp av opplæring i andre fag, eller de lar være å møte opp til timer i særskilt norsk for å unngå å gå glipp av timer i andre fag. Videre mener revisjonen det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt kommunen i tilstrekkelig grad sikrer at opplæringen er i samsvar med fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Revisjonen kan ikke se at kommunen som skoleeier har gitt noen retningslinjer for hvordan dette skal håndteres på skolene, og mener dette medfører en risiko for manglende etterlevelse av Læreplanverket.

##### **Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring**

Revisjonen stiller spørsmål ved kommunens praksis om å kun gi morsmålsopplæring til elever på 1.- 4. trinn, og tospråklig fagopplæring kun til elever på 5. – 10. trinn. Revisjonen vil peke på at det er elevens behov som skal ligge til grunn for en vurdering av hvorvidt eleven trenger morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring. Det kan også være tilfeller der en elev har

behov for – og dermed rett på – *både* tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring.

Tilbudet om tospråklig fagopplæring blir i noen tilfeller gitt på andre skoler enn elevenes nærscole, og undervisningen legges til dels til etter at den ordinære skoledagen er avsluttet. Revisjonen vil presisere at det i opplæringsloven ikke er åpnet for at tospråklig fagopplæring kan gis ved en annen skole enn elevens nærscole, selv om et slikt unntak foreligger for morsmålsopplæring. I forarbeidene til opplæringsloven er det presisert at særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skal tilbys ved den skolen der eleven går til vanlig, og kommunens praksis er dermed ikke i samsvar med opplæringsloven. Revisjonen kan heller ikke se at regelverket åpner for å legge den tospråklige fagopplæringen til et tidspunkt som ikke er innenfor ordinær skoletid.

Revisjonen mener at undersøkelsen gir indikasjoner på at det ikke alltid gjøres konkrete vurderinger av hvorvidt det er *nødvendig* at en elev får tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring, og at elever til tider får tilbud om slik opplæring uten at det er gjort en spesifikk vurdering av behovet. Dette er etter revisjonens vurdering relevant for kommunen å se nærmere på, med tanke på at kommunen også opplyser å ha kapasitetsutfordringer når det gjelder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Revisjonen merker seg også at flere, særlig ved skolene som ikke har innføringstilbud, peker på mangelfullt samarbeid mellom elevenes faglærere og de tospråklige faglærerne/morsmålslærerne. Den tospråklige fagopplæringen skal sikre elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene, og revisjonen vil peke på at manglende samarbeid og koordinering mellom morsmålslærere/tospråklige lærere og øvrige lærere kan medføre en risiko at morsmålsopplæringen/den tospråklige fagopplæringen ikke fungerer i samsvar med intensjonen, og at elevens utbytte dermed begrenses.

### **Måloppnåelse knyttet til norskferdigheter**

Gjennom kommunens *Retningslinjer for opplæring til minoritetsspråklige elever*, har kommunen fastsatt en målsetting om at elevene etter tre år skal ha fått tilstrekkelige norskferdigheter tilsvarende nivå 2.<sup>1</sup> Revisjonen stiller spørsmål ved at kommunen ikke har etablert rutiner for systematisk å hente inn data som kan bidra til å belyse måloppnåelsen knyttet til dette målet, og mener at dette er en svakhet ved kommunens styring på dette området.

### **Sosial inkludering**

Undersøkelsen gir indikasjoner på at det ikke er alle skoler med innføringstilbud som har tilstrekkelig fokus på viktigheten av å legge til rette for den sosiale inkluderingen av minoritetsspråklige elever. Revisjonen mener det er viktig at dette følges opp fra skoleeiers side. I byrådssaken fra 2012 der det ble besluttet å desentralisere kommunens innføringstilbud, var det forventet at den sosiale integreringen ville bedres gjennom desentraliseringen, og dette inngikk som et moment som ble vurdert å kunne bidra til at elevene raskere skulle lære seg norsk. Per i dag ser det imidlertid ut til å være til dels store forskjeller mellom innføringskolene når det gjelder tiltak som kan bidra til økt sosial integrering.

### **Revisjonen vil anbefale at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak når det gjelder innholdet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever:**

- Sikrer at opplæringen til minoritetsspråklige elever er i samsvar med fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, med mindre det er fattet vedtak om avvik fra fag- og timefordelingen.
- Sikrer et likeverdig tilbud om særskilt norskopplæring på tvers av skolene i kommunen, blant annet gjennom å sikre at antall timer vurderes basert på elevens behov, og ikke basert på standard timetall fastsatt på den enkelte skole.
- Vurderer å utarbeide ytterligere retningslinjer i kommunen knyttet til vurderinger av elevers behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, slik at man sikrer at *elevenes behov* ligger til grunn for vedtak om slik undervisning.

---

<sup>1</sup> «Nivå 2» henviser her til en nivåinndeling i Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

- Sørger for at kommunens praksis når det gjelder den tospråklige fagopplæringen er i samsvar med opplæringsloven med forskrifter. Det vil si at opplæringen ikke skal gis ved en annen skole enn elevens nærskole, og ikke etter kl. 15.30.
- Tydeliggjør forventninger til samarbeid mellom elevenes faglærere og de tospråklige faglærerne/morsmålslærerne, under dette en tydeliggjøring av roller og ansvar i forbindelse med slikt samarbeid.
- Sikrer at det blir gjort systematiske vurderinger av måloppnåelse knyttet til målsettinger som er fastsatt for opplæringen til minoritetsspråklige elever.
- Sikrer at alle innføringsskoler arbeider systematisk med integrering av de minoritetsspråklige elevene.

### **Kapasitet og kompetanse på skolene**

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner når det gjelder kompetansen til ansatte som har ansvar for særskilt norskopplæring for elever i ordinære klasser. Dette synes særlig å være relatert til variasjoner i hvorvidt og hvordan relevant videreutdanning vektlegges når timeplanen fastsettes. Revisjonen vil presisere viktigheten av at skoleeier og den enkelte skole sikrer at lærere som underviser i særskilt norsk har nødvendig og relevant kompetanse. For å nå kommunens mål om at minoritetsspråklige elever raskt skal lære seg norsk, er lærernes kompetanse et viktig moment.

Undersøkelsen viser også at det mangler systemer for kompetansedeling internt på den enkelte skole. Særlig gjelder dette innføringsskoler, som i innføringstilbudet har lærere med særskilt kompetanse, både knyttet til norsk som andrespråk og videreutdanning innenfor andre tema som er relevant for å undervise minoritetsspråklige elever. Det blir etterlyst, både fra lærere i innføringstilbud og fra lærere som underviser minoritetsspråklige elever i ordinære klasser, systemer som tilrettelegger for å dele kompetanse. Revisjonen vil presisere viktigheten av at det legges til rette for samarbeid og kompetansedeling på den enkelte skole, slik at den samlede kompetansen blant undervisningspersonalet kan nyttes til beste for elevene på skolen.

Et av formålene med desentraliseringen av innføringstilbudet fra én skole til syv barneskoler og fire ungdomsskoler var å spre kompetansen knyttet til minoritetsspråklige elever på flere skoler. Denne målsetningen synes bare delvis å være realisert, da det i forbindelse med forvaltningsrevisjonen til dels opplyses å være «vanntette skott» mellom enkelte skolars innføringstilbud og den øvrige skolen. Revisjonen mener at bedre systemer for kompetansedeling, særlig på innføringsskolene, er viktig for å ivareta intensjonen med kommunens desentralisering av innføringstilbudet. Revisjonen vil også presisere viktigheten av at det fra skoleeiers side følges opp at alle skoler har et fungerende migrasjonspedagogisk team, som ifølge kommunens egne retningslinjer skal bidra til å kvalitetssikre arbeidet med kartlegging og vurdering av elevens språksituasjon.

### **Revisjonen vil anbefale at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak når det gjelder ansattes kompetanse:**

- Sikrer at lærere som underviser i særskilt norsk har nødvendig og relevant kompetanse.
- Sørger for at skolene, særlig innføringsskolene, etablerer systemer som tilrettelegger for å dele kompetanse knyttet til undervisning av minoritetsspråklige elever internt på den enkelte skole.

# Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	11
2. Om tjenesteområdet	15
3. Kartlegging av norskkunnskaper	17
4. Tilbud om innføringsklasse	22
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	27
6. Innholdet i opplæringstilbudet	34
7. Kapasitet og kompetanse på skolene	45
8. Konklusjon og anbefalinger	50
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	53
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	56
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	61
Vedlegg 4: Organisasjonskart	62



# Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Formål og problemstillinger	11
1.3 Avgrensning	11
1.4 Metode	12
1.5 Revisjonskriterier	14
2. Om tjenesteområdet	15
2.1 Bakgrunn	15
2.2 Dagens organisering av innføringstilbud	15
2.3 Organisering av Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett	16
3. Kartlegging av norskkunnskaper	17
3.1 Problemstilling	17
3.2 Revisjonskriterier	17
3.3 Datagrunnlag	18
3.4 Vurdering	20
4. Tilbud om innføringsklasse	22
4.1 Problemstilling	22
4.2 Revisjonskriterier	22
4.3 Datagrunnlag	23
4.4 Vurdering	26
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	27
5.1 Problemstilling	27
5.2 Revisjonskriterier	27
5.3 Datagrunnlag	28
5.4 Vurdering	32
6. Innholdet i opplæringstilbudet	34
6.1 Problemstilling	34
6.2 Revisjonskriterier	34
6.3 Datagrunnlag	35
6.4 Vurdering	42
7. Kapasitet og kompetanse på skolene	45
7.1 Problemstilling	45
7.2 Revisjonskriterier	45
7.3 Datagrunnlag	45
7.4 Vurdering	48
8. Konklusjon og anbefalinger	50
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	53
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	56
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	61
Vedlegg 4: Organisasjonskart	62

## **Tabeller**

Tabell 1 Utvalg case-skoler.	12
Tabell 2 Oversikt over antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring ved case-skolene.	13
Tabell 3 Oversikt over skoler med innføringstilbud	15

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kvalitet i grunnskoleopplæringen i Bergen kommune, med fokus på opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 18.12.2018 i sak 88/18.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i grunnskolene i Bergen kommune er tilfredsstillende.

Med bakgrunn i formålet ble det utarbeidet følgende problemstillinger som har blitt undersøkt:

1. I hvilken grad blir minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper kartlagt, som grunnlag for å vurdere behov for særskilt språkopplæring, i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer?
2. I hvilken grad blir tilbud om innføringsklasse gitt til nyankomne minoritetsspråklige elever i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer?
3. I hvilken grad blir enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fattet i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer?
4. I hvilken grad er organisering av og innholdet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer, og i hvilken grad nås kommunens mål om sosial integrering og overføring til ordinær undervisning innen tre år?
5. Hvordan opplever elevene selv at tilbudet om særskilt språkopplæring og innføringstilbud fungerer, særlig med tanke på sosial integrering?<sup>2</sup>
6. I hvilken grad har skolene tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å gi minoritetsspråklige elever et kvalitativt godt opplæringstilbud i samsvar med elevens behov og rettigheter?
7. I hvilken grad er det forskjeller i hvordan opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever ivaretas mellom ulike skoler i Bergen kommune?<sup>3</sup>

## 1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å fokusere på minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære undervisningen på skolene, og som dermed har rett til særskilt språkopplæring jf. opplæringsloven § 2-8. Videre er forvaltningsrevisjonen avgrenset til å omhandle elever i opplæringspliktig alder ved kommunale grunnskoler. Dette betyr at verken private skoler eller voksenopplæringen er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

For å svare på problemstillingene har det blitt gjort undersøkelser ved fire utvalgte grunnskoler i kommunen. De faktabeskrivelser og vurderinger som fremgår i rapporten er derfor i stor grad basert på undersøkelser ved disse fire skolene, og er ikke nødvendigvis representative for alle andre grunnskoler i Bergen kommune.

---

<sup>2</sup> Denne problemstillingen er besvart i samme kapittel som problemstilling 4 (kap. 6 *Innholdet i opplæringstilbudet*).

<sup>3</sup> Denne problemstillingen er ikke behandlet i et eget kapittel, men forskjeller mellom skolene er et gjennomgående tema i vår besvarelse av hver av de andre problemstillingene.

## 1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars 2019 til desember 2019.

### 1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Det har blitt hentet inn dokumentasjon både fra overordnet nivå i kommunen og fra fire utvalgte skoler.

### 1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har revisjonen utført to intervju der vi har intervjuet spesialrådgiver og fire rådgivere ved Byrådsavdeling for skole, barnehage og idrett. Det har i tillegg blitt avholdt oppstartsmøte i oppdraget der daværende seksjonsleder skole og spesialrådgiver med ansvar for minoritetsspråklige elever deltok fra kommunens side.<sup>4</sup>

I tillegg valgte revisjonen ut fire skoler der det er gjennomført intervjuer med ledelsen, lærere og elever. Blant de utvalgte skolene er det to skoler med innføringstilbud og to skoler som har et relativt høyt antall elever med særskilt språkopplæring, men uten at skolen har innføringstilbud.<sup>5 6</sup> I tillegg ble det ved utvalg av skoler vektlagt at skolene skulle ligge i ulike bydeler. Utvalget av skoler går frem av tabell 1.

Tabell 1 Utvalg case-skoler.

	Med innføringstilbud	Uten innføringstilbud
Barneskole	Seljedalen skole (Fyllingsdalen bydel)	Damsgård skole (Laksevåg bydel)
Ungdomsskole	Åstveit skole (Åsane bydel)	Garnes ungdomsskule (Arna bydel)

Tabell 2 under inneholder en oversikt over hvor mange minoritetsspråklige elever som har vedtak om særskilt språkopplæring ved de fire case-skolene.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Organiseringen av Byrådsavdeling for skole, barnehage og idrett har fra 1. juli 2019 blitt endret. Det er nå opprettet en etat for skole i stedet for den tidligere organiseringen med en fagavdeling for barnehage og skole som var inndelt i tre seksjoner. Daværende leder for seksjon skole er nå etatsdirektør for etat for skole.

<sup>5</sup> Det er få minoritetsspråklige elever med vedtak om særskilt språkopplæring ved ungdomsskolene i Bergen kommune som ikke er innføringsskoler. Garnes ungdomsskule var en av de som hadde flest elever i denne gruppen, med bare 11 stk.

<sup>6</sup> Organiseringen av innføringstilbud i Bergen kommune er nærmere beskrevet i kapittel 2.

<sup>7</sup> Etter opplæringsloven § 2-8 har minoritetsspråklige elever rett på særskilt norskopplæring dersom de ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Elevene har også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler dersom det er nødvendig.

Tabell 2 Oversikt over antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring ved case-skolene.

<b>Elever med vedtak om særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring skoleåret 2018/19</b>	
<b>Damsgård skole</b>	69 (22 av disse hadde kun vedtak om særskilt norskopplæring)
<b>Garnes ungdomsskule</b>	11
<b>Seljedalen skole</b>	58 (6 av disse hadde kun vedtak om særskilt norskopplæring) 10 av 58 elever gikk i innføringsklassen
<b>Åstveit skole</b>	31 (7 av disse har kun vedtak om særskilt norskopplæring) 17 av 31 elever gikk i innføringsklassen

Ved hver skole ble rektor intervjuet, og ved noen av skolene ble i tillegg andre representanter for ledelsen, som har særskilt ansvar for opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever, intervjuet. Ved de to innføringsskolene ble to grupper lærere intervjuet; lærere i innføringsklassene, og lærere som underviser i særskilt norsk/kontaktlærere som har minoritetsspråklige elever med vedtak om særskilt språkopplæring i sin klasse. Ved skolene uten innføringstilbud, ble bare sistnevnte gruppe lærere intervjuet. Når det gjelder elever, ble både elever i innføringsklassene og minoritetsspråklige elever i ordinære klasser ved innføringsskolene intervjuet. Ved skolene uten innføringstilbud, ble minoritetsspråklige elever som tidligere har gått i innføringstilbud, og som nå går i ordinær klasse med fremdeles får særskilt norskopplæring og eventuelt morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring, intervjuet. Intervju med lærere og elever ble, i den grad dette lot seg gjøre, gjennomført som gruppeintervju.

Revisjonen gjennomførte tilsammen 15 intervjuer; fire intervjuer med rektor og eventuelt andre fra ledelsen, seks intervjuer med lærere og fem intervjuer med elever.

#### **1.4.3 Stikkprøvegjennomgang**

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av saker som gjelder vedtak om særskilt språkopplæring. Basert på anonymiserte oversikter fra den enkelte skole, ble det valgt ut tre saker fra hver av de fire skolene. Det vil si at stikkprøvekontrollen totalt omfattet tolv saker fordelt på fire skoler.

I stikkprøvekontrollen har det vært fokus på å se om innholdet i enkeltvedtaket samsvarer med krav i regelverket, om vedtak er fattet i henhold til aktuelle fullmakter i Bergen kommune, og om det er gjennomført kartlegginger av elevenes norskkunnskaper som grunnlag for vedtak. Videre har vi sett om behov for tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring er vurdert for elever med rett på særskilt norskopplæring.

#### **1.4.4 Verifiseringsprosesser**

Oppsummering av intervju har blitt sendt til ledelsen ved skolene og spesialrådgiver i fagavdelingen for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Informasjon fra gruppeintervjuene med lærerne, elevene, samt rådgiverne i fagavdelingen har ikke vært gjennom en tilsvarende verifiseringsprosess ettersom informasjon fra disse intervjuene ikke blir knyttet opp mot enkeltpersoner. I gruppeintervju kan ofte de ulike deltakerne ha ulike erfaringer og oppfatninger om temaene som blir tatt opp. Rektorene har fått tilsendt de delene av forvaltningsrevisjonsrapporten som spesifikt beskriver deres skoler til verifisering, og har fått anledning til å gi tilbakemelding blant annet om eventuelle faktafeil.

Datadelen av rapporten er sendt til Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett ved etat for skole for verifisering, og det har basert på tilbakemeldingen fra etat for skole blitt gjort noen mindre justeringer i rapporten. Høringsutkast av rapporten er deretter sendt til Byrådsavdeling for skole, barnehage og idrett for uttalelse. Byrådsavdelingens høringsuttalelse er lagt ved rapporten (0).

## **1.5 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert 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, forarbeidene til opplæringsloven og veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i 0 til rapporten.

## 2. Om tjenesteområdet

### 2.1 Bakgrunn

15. mai 2012 gjorde byrådet i Bergen kommune et vedtak (byrådssak 156/12) som inneholdt flere tiltak for å bedre kvaliteten på den særskilte språkopplæringen i grunnskolene, både når det gjaldt innhold og organisering. Den overordnede målsettingen med tiltakene som ble vedtatt var at «minoritetsspråklige barn i bergenskolen skal lære norsk raskest mulig for at de tidligst mulig er i stand til å gå over i ordinær klasse, slik at de kan få et best mulig utbytte av opplæringen.» I byrådssaken blir det pekt på markerte forskjeller i læringsutbytte mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn, både i Bergen og i resten av landet.<sup>8</sup>

Et av tiltakene var å endre strukturen på den særskilte språkopplæringen til nyankomne minoritetsspråklige elever. Tidligere fikk alle nyankomne minoritetsspråklige elever et innføringstilbud ved Nygård skole (1. - 10. trinn). I byrådssaken ble det pekt på flere utfordringer ved innføringstilbudet på Nygård skole, blant annet at så mye av kompetansen i undervisning av minoritetsspråklige elever var knyttet til én skole. I tillegg ble det trukket frem to utfordringer sett i et inkluderingsperspektiv: Den sosiale integreringen av elevene inn i et norskspråklig miljø, og at elevene ikke har mulighet for en gradvis overgang til ordinær undervisning i den grad de er klare for det.

### 2.2 Dagens organisering av innføringstilbud

Etter et forsøksprosjekt ved Rothaugen ungdomsskole skoleåret 2013/14, ble det fra august 2014 startet innføringstilbud ved ytterligere fire ungdomsskoler. Fra 1. august 2015 ble det også opprettet «velkomstklasser» på barnetrinnet for nyankomne minoritetsspråklige elever fra 3. til 7. trinn ved syv kommunale barneskoler. Tabell 3 gir en oversikt over hvilke skoler som i dag har et innføringstilbud.

Tabell 3 Oversikt over skoler med innføringstilbud

Barneskoler	Ungdomsskoler
Møhlenpris	Hop
Ny-Krohnborg	Lynghaug
Nygårdslie	Olsvik
Seljedalen	Rothaugen
Skjold	Åstveit
Slettebakken	
Ytre Arna	

Skoleåret 2018/19 hadde 1878 elever i grunnskolene i Bergen kommune vedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. For samme skoleår gikk 196 elever i innføringstilbud.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune*. Byrådssak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

<sup>9</sup> Jamfør oversikt tilsendt fra kommunen 27. mars 2019.

### **2.3 Organisering av Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett**

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett i Bergen kommune har siden 2000 vært organisert etter en tonivåmodell, med byrådsavdelingen på nivå 1 og den enkelte resultatenheter på nivå 2. Hver skole er en resultatenheter. Fagavdeling for skole og barnehage har hatt en støttefunksjon overfor skolene. Fra 1. juli 2019 ble byrådsavdelingen omorganisert til tre myndighetsnivå. Myndighetsnivå 2 består av fire etater; etat for skole, etat for barnehage, etat for spesialpedagogiske tjenester og etat for idrett. Det vil si at resultatenheter, ledet av rektor, nå er på myndighetsnivå 3, underlagt etat for skole (organisasjonskart som viser både tidligere og ny organisering er lagt ved i Vedlegg 4). Flere steder i rapporten vil det være vist til fagavdelingen, da beskrivelsen av oppgaver og ansvar vil være relatert til organiseringen på revisjonstidspunktet (all datainnsamling ble gjort før omorganiseringen sommeren 2019).



## 3. Kartlegging av norskkunnskaper

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

*I hvilken grad blir minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper kartlagt, som grunnlag for å vurdere behov for særskilt språkopplæring, i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer?*

I dette kapittelet er det også sentralt å undersøke hvorvidt det er forskjeller i hvordan kartleggingen av minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper ivaretas ved ulike skoler i Bergen kommune jf. problemstilling 7 som er presentert i kapittel 1.2 i rapporten: *I hvilken grad er det forskjeller i hvordan opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever ivaretas mellom ulike skoler i Bergen kommune?*

### 3.2 Revisjonskriterier

Opplæringsloven gir minoritetsspråklige elever rettigheter 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.<sup>10</sup>

Før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring skal eleven sine norskkunnskaper kartlegges, jf. opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd:

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 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.

I forarbeidene til opplæringslova går det frem at kravet om at kartlegging skal gjennomføres før det fattes vedtak, følger av reglene om saksforberedelse i forvaltningsloven. Videre blir det presisert at «Kartlegginga er ikkje å sjå som enkeltvedtak, men som ei absolutt plikt før det blir gjort vedtak som gjeld retten til særskild språkopplæring. Manglande kartlegging vil innebere ein feil ved saksbehandlinga.»<sup>11</sup>

Det går vidare frem 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 ferdighetene tilsier det, i samsvar med intensjonen i loven. Det går vidare frem av forarbeidene at hvor lang tid det må gå mellom hver kartlegging må bli vurdert konkret i hvert enkelt tilfelle.

Det er ingen nasjonale krav til hvilke kartleggingsverktøy som skal benyttes. Det foreligger imidlertid en egen læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, og i tilknytning til denne har Utdanningsdirektoratet utarbeidet et kartleggingsverktøy som kan benyttes. Kartleggingsverktøyet skal hjelpe skolene til å vurdere når elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær norskopplæring:

Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en overgangsplan som skal brukes til elevene er i stand til å følge opplæringen etter læreplan i norsk. I bestemmelse om vurdering i læreplanen heter det: «Det er utarbeidet kartleggingsverktøy i tilknytning til læreplanen. Når elevene har nådd målene i læreplanens nivå

---

<sup>10</sup> Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

<sup>11</sup> Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. 03.04.2009

3, skal de følge ordinær norskopplæring og bli vurdert i samsvar med denne. Det gis derfor ikke vurdering med karakter.»<sup>12</sup>

Fra Bergen kommune sine *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* går det frem at det er et mål for kommunen at elever oppnår tilstrekkelige norskferdigheter tilsvarende nivå 2, i løpet av tre år. Dersom det søkes ressurser til særskilt språkopplæring for elever ut over fem år må det søkes særskilt.

Videre går det frem av retningslinjene til kommunen at skolene skal etablere et migrasjonspedagogisk team for å kvalitetssikre arbeidet med kartlegging og vurdering av elevens språksituasjon. Til dette bør skolene fortrinnsvis bruke de lærerne som står eleven nærmest; kontaktlærer, tospråklig faglærer og lærer som underviser i særskilt norskopplæring.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 3.3 Datagrunnlag

#### 3.3.1 Kommunale retningslinjer og praksis for kartlegging

Fra skolestart 2012 ble alle skolene i Bergen pålagt å bruke Utdanningsdirektoratets kartleggingsverktøy som er knyttet til læreplanen i grunnleggende norsk. Dette var et av tiltakene byrådet vedtok i byråds sak 156/12 (omtalt i kap. 2.1 *Bakgrunn*).<sup>13</sup> Det går frem av kommunens *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* at elevene skal følge læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter til elevene har fullført nivå 2 i læreplanen. Videre går det frem at en forutsetning for å kunne søke særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 er at eleven er kartlagt og at det foreligger kartleggingsresultater som dokumenterer at eleven ikke har tilstrekkelig kompetanse i norsk til å kunne følge ordinær opplæring.<sup>14</sup> Det blir referert til krav i opplæringsloven i retningslinjene. Fra retningslinjene går det videre frem at kartleggingsresultater skal registreres i Conexus Engage<sup>15</sup>, og at kartleggingsdatoen må legges manuelt inn i Extens.<sup>16</sup> Skolene kan bare søke om midler for elever som er kartlagt innen 1. mars.

#### 3.3.2 Kartlegging av norskkunnskapene til minoritetsspråklige elever i ordinære klasser

Halvparten av de 12 stikkprøvene som revisjonen har gjennomgått, handler om elever ved innføringstilbud som har blitt kartlagt som nyankommen elev (se omtale under). For elevene som har fått vedtak om særskilt språkopplæring ved Garnes ungdomsskule, baserer rektor det første vedtaket på kartlegging fra den skolen eleven ble overført fra. Rektor peker på at det har vært en utfordring at skolen ikke får rask nok tilgang til kartleggingene som er gjort i Conexus, noe som forsinker muligheten til å fatte vedtak om særskilt språkopplæring. Ved Damsgård skole har man i en av stikkprøvene basert vedtaket på kartlegging fra innføringsskolen, mens de to andre sakene viser ulik praksis knyttet til elever som begynner på 1. trinn: En av elevene har fått en time særskilt norskopplæring gjennom 1. trinn, uten at det er fattet vedtak eller vist til noen kartlegging. En annen elev på 1. trinn har fått vedtak om særskilt språkopplæring etter en kartlegging gjennomført tidlig i september.

Ved Seljedalen skole blir det opplyst at dersom foreldrene til elever på 1. trinn ved innskrivingen har krysset av for et annet morsmål enn norsk, søker skolen alltid om ressurser til særskilt språkopplæring. Skolen får tildelt ressurser til særskilt språkopplæring og fatter vedtak om dette før kartlegging av de nye førsteklasingene. Dersom kartleggingen viser at eleven har et godt nok nivå på norskferdighetene sine, eller dersom foresatte ønsker det, gjøres det vedtak om å avslutte særskilt norskopplæring.

---

<sup>12</sup> Utdanningsdirektoratet: *3. Kartlegg elevens norskferdigheter*. Sist endret: 20.05.2016.

<sup>13</sup> Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune*. Byråds sak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

<sup>14</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019*.

<sup>15</sup> *Conexus Engage* er et program som samler data om den enkelte elev fra kartleggingsprøver, standardiserte vurderinger og digitale læringsapplikasjoner.

<sup>16</sup> Extens er et skoleadministrativt system. Revisjonen får opplyst at et annet skoleadministrativt system, *Vigilo*, vil erstatte Extens i løpet av 2019.

### 3.3.3 Kartlegging av nyankomne minoritetsspråklige elever

Bergen kommune har utviklet maler for registrering av nyankomne elever og velkomstsamtale med elev og foresatte. Dette skal gjennomføres av nærskolen. Mal for velkomstsamtale inneholder en kartlegging av tidligere skolegang der det skal registreres hvor mange år med skolegang eleven har hatt, og hvilke fag eleven har hatt opplæring i. Malen inneholder også en tabell for registrering av språkferdigheter der man for både morsmål og andre språk skal fylle inn om eleven er flytende eller kan litt muntlig og/eller skriftlig. I tillegg skal nærskolen fylle ut *Forhåndsvarsel med samtykke om særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Denne malen inneholder et felt hvor det skal gå frem hvilken dato skolen har kartlagt elevens norskerferdigheter, og en tabell hvor skolen skal sammenfatte vurdering av kartleggingen. I kommunens mal for søknad om innføringsklasse står det at skjemaene nærskolen fyller ut i forbindelse med registrering og velkomstsamtale skal registreres i elevmappen, og overføres til innføringsskolen når vedtaket er fattet.

Stikkprøvene inneholder både saker der case-skolene er nærskoler og har gjennomført registrering og velkomstsamtale selv, og saker der case-skolene har fått overført elever som er blitt registrert og kartlagt ved andre skoler. Stikkprøvene viser at malverket, som er opplyst å være fra 2016, ikke er tatt i bruk i de sakene der case-skolene selv er nærskole; i stedet benyttes et «Skjema 1 Registrering på nærskole» der eleven er registrert med informasjon om tidligere skolegang, og hvilke fag vedkommende har hatt.<sup>17</sup> Malen for velkomstsamtale, som blant annet inneholder informasjon om elevens språkferdigheter, er i liten grad benyttet i sakene som inngår i stikkprøvekontrollen.<sup>18</sup>

I de tilfellene innføringsskolene ikke selv er nærskole, mangler flere av elevmappene den innledende kartleggingen ved nærskolen. Rektor ved en av innføringsskolene mener det hadde vært nyttig for skolen å selv gjøre den første kartleggingen, også når skolen ikke er nærskolen til elevene. Det blir pekt på behov for bedre kunnskap om de nyankomne elevene som skal gå ved deres innføringstilbud.

### 3.3.4 Underveiskartlegging

Ved de to innføringsskolene blir det opplyst at man i juni oppdaterer kartleggingene som blir lagt inn i februar, slik at kartleggingene er oppdaterte før vedtak blir fattet for påfølgende skoleår. Ved en av de andre skolene, som ikke er innføringsskole, opplyser rektor at lærerne som har særskilt norskundervisning får en forespørsel ved slutten av skoleåret om det har skjedd endringer etter kartleggingen i februar, som rektor bør ta hensyn til når det fattes vedtak for neste skoleår. Det er imidlertid ingen retningslinjer eller rutiner som stiller krav om at kartleggingen skal oppdateres mot slutten av skoleåret og/eller sier noe om hvor lenge det kan være siden siste kartlegging ble foretatt når nytt vedtak fattes, verken sentralt i kommunen eller ved noen av skolene.

Det går frem av retningslinjene til kommunen at «Skolen må skaffe seg informasjon om elevens språkferdighet og faglige utvikling, slik at opplæringen kan tilpasses elevens forutsetninger og samtidig sikre retten til særskilt opplæring etter § 2-8 i opplæringsloven. En måte å skaffe slik informasjon på, er å kartlegge eleven kontinuerlig i den daglige opplæringen eller i spesielt tilrettelagte situasjoner med utvalgte kartleggingsverktøy.» Flere av de intervjuede lærerne peker på at kartleggingsverktøyet til Udir er såpass omfattende, at man er nødt til å basere seg på jevnlig observasjoner og vurderinger knyttet til kompetansemålene underveis for å kunne fylle inn i Conexus Engage innen fristen 1. mars. Lærerne ved en av innføringsskolene opplyser at de bruker kartleggingsverktøy som de har utviklet selv underveis i skoleåret.<sup>19</sup>

Det blir opplyst at elevene blir kartlagt gjennom et samarbeid mellom lærerne som har særskilt norskopplæring, kontaktlærere og morsmåls- og tospråklige faglærere. Morsmålslærerne gir en tilbakemelding på de punktene som er vanskelige å fylle ut for andre, som for eksempel kompetansemålet

---

<sup>17</sup> Etter nytt malverk, som er opplyst å være fra 2016, skal denne informasjonen gå frem av mal for velkomstsamtale på nærskole. Mal for registrering av elev på nærskole inneholder ikke lenger felt for denne informasjonen.

<sup>18</sup> I de fleste sakene foreligger ikke dette skjemaet. Et unntak er en nærskole som har inkludert dette skjemaet ved overføring av elev til en av innføringsskolene.

<sup>19</sup> I en av stikkprøvene fra denne skolen går det også frem at man har benyttet FLORO – et flerspråklig utredningsverktøy til hjelp i utredning av eventuelle språkvansker.

«kan sammenligne mellom norsk og morsmål». Det blir av enkelte av de intervjuede ved skolene opplyst å være en utfordring at morsmålslærerne ikke har direkte tilgang til Conexus Engage. I stikkprøvegjennomgangen finner revisjonen at flere av kartleggingene som inngår i stikkprøvene mangler utfylte felt på punkter som omhandler elevens kompetanse når det gjelder for eksempel å sammenligne ord og uttrykksmåter mellom norsk og morsmålet. Fra Etat for skole blir det i forbindelse med verifiseringen av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten presisert at kartleggingsresultat som blir registrert i Conexus er om særskilt norskopplæring, og at dette ikke ligger innenfor morsmålslærernes ansvarsområde.

### 3.3.5 Kvalitetssikring av kartleggingen

Det går frem av kommunens *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* at skolen skal etablere et migrasjonspedagogisk team for å kvalitetssikre arbeidet med kartlegging og vurdering av elevens språksituasjon. «Fortrinnsvis bør en bruke de lærerne som står eleven nærmest: kontaktlærer, tospråklig faglærer og lærer som underviser i særskilt norskopplæring.»<sup>20</sup> De migrasjonspedagogiske teamene er nærmere omtalt i kap. 7. Her går det blant annet frem at kvaliteten på kartleggingen har vært et gjentakende tema ved de skolene som har fungerende migrasjonspedagogiske team.

Flere av lærerne opplever at det brukes mye skjønn i kartleggingen, og at tolkningen av kartleggingsresultatene varierer både mellom hvem som kartlegger og hvem som leser kartleggingene. Det blir opplyst at kartleggingspraksis har vært et hovedtema i samlingene til nettverk for særskilt språkopplæring. Dette er samlinger for de tospråklige faglærerne og skolenes migrasjonspedagogiske team (mer om disse i kap. 7). Samlingene foregår felles for skolene ved to og to bydeler. Skoleåret 2018/2019 ble det arrangert en nettverkssamling på høsten og en samling på våren, samt en felles fagdag for alle.

Fra fagavdelingen blir det opplyst at et viktig mål med nettverkssamlingene har vært å etablere en mer felles kartleggingspraksis på tvers av skolene. Fra intervju med skoleledelse og lærere går det frem at dette er noe skolene har opplevd som veldig positivt. Lærerne har funnet det nyttig å få øve seg på å nivåplassere tekster i kartleggingsverktøyet til Utdanningsdirektoratet. Det blir pekt på viktigheten av å ha et tolkningsfellesskap når det gjelder vurdering av elevenes norskkunnskaper. Fra fagavdelingens side ser man fortsatt et behov for økt kartleggingskompetanse på grunn av årlige utskiftninger av lærere som underviser i særskilt norsk.

## 3.4 Vurdering

Revisjonen mener det er etablert hensiktsmessige system og rutiner i Bergen kommune for å sikre at minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper blir kartlagt som grunnlag for å vurdere eventuelt behov for særskilt språkopplæring. Både det at det er stilt krav til bruk av kartleggingsverktøy, og at det er krav om at kartlegging må dokumenteres før midler blir tildelt, er sentrale elementer i kommunens system. Samtidig vil revisjonen presisere at en elevs rett på særskilt språkopplæring ikke må avgrenses av at det er satt en frist 1. mars for kartlegging, med påfølgende tildeling av ressurser til særskilt språkopplæring. Dersom det avdekkes behov for særskilt språkopplæring etter 1. mars, eller på begynnelsen av skoleåret når ressurser for aktuelt skoleår allerede er tildelt, er skolen og skoleeier forpliktet til å oppfylle elevens rettigheter uavhengig av årshjulet man har for kartlegging og tildeling av midler. Undersøkelsen gir ikke spesifikke indikasjoner på mangelfull praksis på dette området, men revisjonen finner likevel grunn til å komme med denne presiseringen med bakgrunn i at det i kommunen synes å være lagt stor vekt på kartleggingsfristen og systemet for å søke ressurser.

Stikkprøvekontrollen bekrefter at det stort sett foreligger dokumenterte kartlegginger av norskkunnskapene til elever som har vedtak om særskilt språkopplæring. Det er imidlertid ikke tilfredsstillende at stikkprøvekontrollen viser et tilfelle der en elev synes å ha fått særskilt norskopplæring et helt skoleår uten at det er gjennomført kartlegging av elevens norskkunnskaper eller fattet vedtak om særskilt språkopplæring. I tillegg registrerer revisjonen, når det gjelder underveiskartlegging, at det er ulikt hvorvidt kartleggingen fra februar oppdateres mot slutten av skoleåret, når elevens behov for særskilt

<sup>20</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019.*

språkopplæring påfølgende skoleår skal vurderes. Det foreligger ikke krav til hvor hyppig kartlegginger bør gjennomføres, eller hvor lenge det kan være siden siste kartlegging ble gjort. Kommunens mål, som går frem av kommunens *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever*, er imidlertid at minoritetsspråklige elever i løpet av tre år oppnår tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne avslutte den særskilte språkopplæringen. Etter revisjonens vurdering innebærer denne målsettingen at det må kunne forventes en viss utvikling i språkferdighetene i løpet av en seksmånedersperiode, for eksempel fra februar til august. Etter revisjonens mening tilsier dette at kartlegginger av elevenes norskkunnskaper bør oppdateres noe tettere opp mot tidspunktet når vedtak blir fattet, enn det som per i dag er tilfelle ved en del av skolene.

Revisjonen merker seg at det er til dels stor grad av skjønn knyttet til kartleggingene som gjennomføres. Det er derfor positivt at det har blitt jobbet med å skape et «tolkningsfellesskap» i nettverkssamlingene for særskilt språkopplæring. Dette er viktig for å sikre en mest mulig lik vurderingspraksis, og dermed et likeverdig opplæringstilbud, både innenfor og på tvers av skolene i kommunen. Samtidig ser revisjonen noe ulik praksis knyttet til hvordan kartleggingsverktøyet brukes i hverdagen. Blant annet hvordan man sørger for den kontinuerlige kartleggingen, og hvilken kompetanse lærerne har til å gjennomføre kartleggingen.

Når det gjelder nyankomne elever, som ikke har noen norskkunnskaper fra før, benyttes en enklere kartlegging der tidligere skolegang og språkferdigheter kartlegges i registreringsamtale og/eller velkomstsamtale på elevens nærscole. Dette synes etter revisjonens vurdering hensiktsmessig, men revisjonen vil presisere viktigheten av at denne informasjonen overføres til elevens innføringssscole dersom innføringssscole er en annen scole enn nærscole. Dette er sentralt for at innføringssscole skal ha innsikt i informasjon om elevens tidligere skolegang og språkkunnskaper. Per i dag synes det å være ulik praksis knyttet til overføring av denne typen informasjon for elever som skal begynne i innføringssscole. Revisjonen er ikke kjent med om dette skyldes at skjemaene ikke fylles ut av nærscole, eller om det skyldes at utfylte skjema ikke overføres fra nærscole til innføringssscole. Revisjonen stiller også spørsmål ved at oppdaterte maler som nærscole skal benytte i forbindelse med registrering, kartlegging og søknad om innføringstilbud, ikke synes å ha blitt tatt i bruk ved skolene.

## 4. Tilbud om innføringsklasse

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

*I hvilken grad blir tilbud om innføringsklasse gitt til nyankomne minoritetsspråklige elever i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer?*

I dette kapittelet vil det også være sentralt å undersøke hvorvidt det er forskjeller i hvordan tilbudet om innføringsklasse ivaretas ved ulike skoler i Bergen kommune (jf. problemstilling 7 som er presentert i kapittel 1.2 i rapporten).

### 4.2 Revisjonskriterier

Opplæringsloven § 2-1 andre ledd slår fast at retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at et barn skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Videre går det frem av opplæringsloven § 2-1 andre ledd at plikten til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder.

For nyankomne elever fra språklige minoriteter har kommunen anledning til å gjøre unntak fra opplæringslovens krav til organisering av opplæringen, ved å etablere en form for innføringstilbud. Fra forarbeidene til opplæringsloven går det frem at formålet med et slikt innføringstilbud er å lære elevene norsk så raskt som mulig for at de skal kunne få utbytte av ordinær opplæring.<sup>21</sup>

Følgende går frem av opplæringsloven § 2-8 femte ledd:

Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud for nykomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. Dersom hele eller deler 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.<sup>22</sup>

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder som understreker at det er frivillig å gå i et særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever, og at elever som velger et ordinært opplæringstilbud har rett til særskilt språkopplæring dersom eleven ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Videre slår veilederen fast at det er viktig at kommunene og fylkeskommunene gir nyankomne barn/unge og deres foresatte god informasjon om muligheten til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært tilbud.<sup>23</sup>

I byrådssak 156/12 går det frem at byrådet foreslår «at det tilrettelegges slik at nærskolene er i stand til å gi nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn et innføringstilbud hvis skolen selv i samråd med elevenes foreldre velger det.»<sup>24</sup> Ifølge Bergen kommune sine *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* starter nyankomne elever på 1. og 2. trinn på et tilrettelagt tilbud på nærskolen. Videre går det frem av retningslinjene at nærskolen, i samråd med foresatte, må vurdere om elever på 3. – 10. trinn skal begynne på sin nærskole eller søke plass på en innføringskole. Det går også frem av

---

<sup>21</sup> Prop.84 L (2011-2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.). 13.04.2012

<sup>22</sup> Kunnskapsdepartementet: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

<sup>23</sup> Utdanningsdirektoratet. *Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*. 2016

<sup>24</sup> Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune*. Byrådssak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

kommunens retningslinjer at et innføringstilbud kan vare i inntil to år og at vedtaket kan fattes for inntil ett år av gangen.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## 4.3 Datagrunnlag

### 4.3.1 Søknad og vedtak om innføringsskole

I byrådssak 156/12 ble det vedtatt at alle nyankomne minoritetsspråklige elever skal registreres på nærskolen, blant annet fordi man ser for seg at nærskolene da i større grad vil «eie» disse elevene.<sup>25</sup> De fire case-skolene ligger i ulike bydeler og det varierer hvor vanlig det er at nyankomne elever bosettes i deres nærområde. Det blir også opplyst at selv om en innføringsskole er nærskole for nyankomne elever, blir ikke denne innføringsskolen nødvendigvis den nyankomnes innføringsskole. Dette avhenger av hvilket språk som er elevens morsmål. Innføringsskolene får en del elever fra andre bydeler på grunn av språkene de har lærerressurser til ved skolen.

Fra retningslinjene til kommunen blir det spesifisert at nærskolen har ansvar for den første samtalen med foresatte, registrering, kartlegging og å vurdere – i samråd med foresatte – om eleven skal begynne på sin nærskole eller søke plass på en innføringsskole. Deretter skal nærskolen invitere familien til en velkomstsamtale. Nærskolen må sørge for tolk og faste ansvarspersoner som gjennomfører samtalen. Som nevnt i forrige kapittel, er det utarbeidet maler for både registrering av eleven og velkomstsamtale på nærskolen.<sup>26 27</sup> Ut over disse malene, skal nærskolen fylle ut mal for *Forhåndsvarsel med samtykke om særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Dette skjemaet inneholder informasjon om at innføringstilbudet er frivillig og at det kreves samtykke fra eleven/foresatte «[...] før elevens nærskole treffer vedtak om at eleven skal ta sin begynneropplæring på innføringsskole». Det kreves også signatur fra foreldre på søknad om innføringsklasse.

Felles for de fire case-skolene er at de bruker det første møtet med elev og foresatte til å registrere eleven og informere om innføringstilbud. Rektorene opplyser at foresatte blir informert om at tilbudet er frivillig, men at foreldrene sjeldent takker nei til dette. Dersom foreldrene velger nærskole i stedet, kan det være av praktiske årsaker, som lang reiseavstand til innføringstilbudet. Noen få ønsker at barna skal gå på nærskolen fordi de mener at de lærer mer norsk sammen med norske elever. Dersom foresatte velger å ikke ta imot innføringstilbudet, starter eleven i en ordinær klasse på nærskolen. Skolen kan deretter søke om ressurser til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8, blir det kommentert.

Dersom elevens foresatte klarer å kommunisere på engelsk, eller man har tolk tilgjengelig, bruker man den innledende registreringen også til velkomstsamtale og til å fylle ut ulike skjema. Ettersom innføringsskolene er base for en del morsmåls lærere/tospråklige faglærere blir disse til tider benyttet som tolk. Fra skolene som ikke er innføringsskoler får revisjonen opplyst at det kan ta tid å bestille tolk, noe som kan være en utfordring. En av skolene opplever det også som en utfordring at det er så mange skjema som skal fylles ut i løpet av registrering/velkomstsamtale. Det oppleves som tungvint å fylle ut de samme opplysningene i mange skjema.

Med unntak av én stikkprøve, inneholder ikke stikkprøvene for elever i innføringstilbud *Forhåndsvarsel med samtykke om særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. I stedet inneholder elevmappene et eget samtykkeskjema med underskrift fra en forelder på at de samtykker til at det blir søkt om innføringstilbud (skjema 4), samt signatur på søknad om innføringstilbud (skjema 5). Skjema 4 og 5 er del av det gamle malverket til kommunen som det blir opplyst at kommunen oppdaterte i 2016 med formål om å redusere antallet skjema som skulle fylles ut.

---

<sup>25</sup> Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune*. Byrådssak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

<sup>26</sup> Bergen kommune. *Registreringsskjema på nærskole av nyankomne elever fra språklige minoriteter*.

<sup>27</sup> Bergen kommune. *Velkomstsamtale på nærskolen*.

Stikkprøvekontrollen inneholder ikke noen eksempler på at det er gjort vedtak om innføringstilbud for mer enn ett år om gangen. Det er heller ikke noen eksempler på at elever samlet har gått i innføringstilbud i mer enn to år. Kapittel 5 inneholder mer informasjon om vedtakene som er fattet om innføringstilbud.

#### 4.3.2 Innholdet i innføringstilbudet

Bergen kommune har utarbeidet en *Innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever*.<sup>28</sup> Innføringsplanen inneholder blant annet en oppstartsplan som er strukturert etter tema og skal bidra til å bygge opp et grunnleggende ordforråd på norsk. Denne varer i åtte uker og skal benyttes når nye elever på 3. -10. trinn begynner i innføringsklassen. De åtte temaene for oppstartsplanen er blant annet «Jeg og familien min», «Mat og helse», og «Fritid og interesser».

Det blir opplyst å være stor variasjon i hvor mye skolegang elevene som kommer i innføringsklassene har fra tidligere. Mens noen er flinke i sitt eget morsmål, er andre analfabeter og har foreldre som er analfabeter. Ved begge innføringsskolene blir det vist til at de forholder seg til innføringsplanen de første åtte ukene.

Det er fagavdelingen som fatter vedtak om første år i innføringstilbud, og avgjør hvilken skole innføringstilbudet skal gis ved. Innføringsskoler ved rektor treffer enkeltvedtak hvis eleven vurderes å ha behov for et andre år i innføringsklasse.<sup>29</sup> Skolene oppgir at de nyankomne elevene pleier å gå i innføringstilbud 1-2 år. Det blir opplyst at de aller fleste er klare til å begynne i ordinær klasse ved sin nærscole etter ca. et år, og fortsette med særskilt språkopplæring mens de er elever i en ordinær klasse. Dersom kartleggingen viser at eleven ikke er klar, anbefaler skolen lengre tid i innføringsklassen. I disse tilfellene blir det opplyst at skolen innhenter samtykke fra foreldrene for å søke om forlengelse av innføringstilbudet. Det hender at elevene blir overført til ordinære klasser før kontaktlærerne ved innføringstilbudet mener at de er klare for det, fordi foreldrene ønsker det.

Etter at den første perioden på åtte uker er overstått, starter de fleste av elevene i innføringsklassen med hospitering i andre klasser ved skolen. Noen hospiterer bare i en time i uken, mens andre er med ordinære klasser i fem-seks timer i uken. En lærer ved et av innføringstilbudene opplyser at elever helt unntaksvis ikke hospiterer fordi de ikke ønsker det selv. I disse tilfellene forsøker man å finne andre måter elevene kan interagere med andre elever på skolen på. Det blir pekt på at hospiteringen oppleves å være en viktig mulighet man har når innføringstilbudet er lagt til ordinære skoler. Ved innføringsskolene gjør lærerne for innføringsklassen en individuell vurdering av hvilke fag som vil passe å hospitere i. I første omgang prøver man å ta elevene med i praktisk estetiske fag. Dersom elever har skolebakgrunn fra tidligere, tar man dem gjerne også inn i andre fag.

Det blir pekt på at hvorvidt man lykkes med hospiteringen avhenger av elevens eget initiativ, samt lærerens og klassens evne til å inkludere eleven. Lærerne i innføringsklassene har varierende erfaringer med hospiteringen. De har blant annet erfart at kontaktlærerne i de ordinære klassene endrer timeplanen uten å gi beskjed, slik at elevene fra innføringsklassen kommer tilbake og sier at klassen skulle ha en annen time enn den han eller hun skulle hospitere i. De har også erfart at det ikke har vært ledige pulter til eleven som skal hospitere fra innføringsklassen. De opplever at dette bidrar til at noen elever fra innføringsklassen ikke føler seg som en del av hospiteringsklassen og at det føles mer utrygt. Samtidig blir det pekt på en bedring og at noen kontaktlærere fra ordinære klasser har begynt å ta mer initiativ overfor innføringsklassen. Det har også hendt at elever fra de ordinære klassene kommer og etterspør elevene fra innføringsklassen. Mer om den sosiale integreringen av elevene i innføringsklassene i kap. 6.3.

Kontaktlærerne i innføringsklassen har ingen faste samtaler med lærerne i klassene der elevene fra innføringstilbudet hospiterer. Det blir opplyst at kontakten om hospitering skjer i forbifarten, og at det ikke er noe system for å veilede lærerne for hospiteringsklassene. Det oppleves å være personavhengig om lærerne for klassene elevene hospiterer i ser behovet for kontakt med innføringsklassen og tar kontakt eller ikke. Lærerne i innføringsklassene synes det hadde vært positivt med mer bevisstgjøring om hvilken rolle lærerne i de ordinære klassene har i forbindelse med hospiteringen. Ledelsen ved innføringsskolene

---

<sup>28</sup> Saksbehandlingen knyttet til vedtak om særskilt språkopplæring er nærmere omtalt i kapittel 5.



peker på at lærerne for innføringsklassen og kontaktlærere for klasser der det skal hospiteres kan bruke av skolens samarbeidstid til å samarbeide om dette. Samarbeid mellom lærere ved innføringstilbudene og andre lærere ved skolen, blir nærmere omtalt i kap. 7.3.

#### **4.3.3 Innholdet i tilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn**

Fra retningslinjene til kommunen går det frem at nyankomne elever på 1. og 2. trinn får et tilrettelagt tilbud på nærskolen. Det foreligger en innføringsplan for minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn.<sup>30</sup> Denne gir en del føringer for innholdet i opplæringen i særskilt norsk og eksempler på hvordan man kan jobbe med ulike temaer i forskjellige fag.

Det blir i intervju med representanter fra fagavdelingen opplyst at nyankomne elever på 1. og 2. trinn ikke får tilbud om innføringsklasse fordi det var et politisk ønske at de minste elevene skulle unngå å reise til andre skoler enn nærskolen. Fra retningslinjene til kommunen går det imidlertid frem at elever som starter på 2. trinn i løpet av vårhalvåret kan få innføringstilbud fra 3. trinn dersom eleven har behov for det, og foresatte ønsker det. Det blir opplyst at dette bare skjer i svært få tilfeller, og at det i praksis er svært vanskelig å flytte et barn fra en skole det akkurat har begynt på. Det er enklere dersom nærskolen også er innføringsskole, slik at eleven slipper å bytte skole.

Det blir opplyst at skolene kan søke om inntil fem uketimer ekstra ressurs når de får en nyankommen elev til 1. eller 2. trinn. Bergen kommune har utarbeidet en beskrivelse av tildelingen av disse ressursene, som fremgår av mal for tildeling av ressurser knyttet til denne gruppen elever. I denne beskrivelsen, som dels fremstår som informasjon til skolene, går det frem at skolen vil motta en time per uke ekstra for hver elev i tillegg til den første eleven. Skoler som har elever på både 1. og 2. trinn vil motta en ekstra tildeling på 2 t/u. Videre går det frem at en skole maksimalt kan få 10 timer til dette tilbudet.

I intervju blir det pekt på at det kan være vanskelig å ta i bruk timer som skolen eventuelt mottar for nyankomne elever på 1. og 2. trinn som kommer i løpet av skoleåret, ettersom de fleste lærerne med relevant kompetanse da har fulle timeplaner.

Det blir opplyst at dagens ordning har vært gjenstand for diskusjoner både i fagavdelingen og ellers blant involverte aktører. Det blir fra flere pekt på som utfordrende at elevene på 1. og 2. trinn ikke får tilbud om et helhetlig innføringstilbud i en innføringsklasse. Rådgiverne ved fagavdelingen erfarer at det kan være utfordrende å tilpasse undervisningen til denne gruppen. De ser at nyankomne elever på 1. og 2. trinn får svært lite ut av undervisningen det første halvåret og at de kjenner lite mestring. Det blir pekt på at det nesten er mer problematisk at denne gruppen ikke får tilbud om innføringsklasse, enn de som er eldre, ettersom de minste barna skal lære både å lese og skrive, og et nytt språk. Det blir også pekt på at man i enkelte andre land starter på skolen når barna er 7 år, noe som innebærer at barna potensielt allerede henger et år etter de andre elevene i klassen når de kommer til Norge.

Ved en av barneskolene opplever man at det kan fungere fint å lære seg norsk for de nyankomne elevene som går i ordinær klasse fra første dag i 1. trinn, men erfaringen er at det blir mer utfordrende desto lengre ut i 1. og 2. trinn de begynner ved skolen. Dersom elevene kommer en stund ut i 2. trinn, oppleves språket som veldig utfordrende. De intervjuede opplever at dette medfører en del sosiale utfordringer, fordi barna ikke forstår språk og lek. Rektor ved denne barneskolen synes det ville vært bedre om skolen fikk muligheten til å vurdere om innføringstilbud også ville være det beste for elever som begynner i 2. trinn, ettersom forutsetningene elevene har fra tidligere varierer veldig.

Ved den andre barneskolen oppleves det ikke som problematisk at nyankomne elever på 1. og 2. trinn ikke får innføringstilbud, men skolen har ikke hatt nyankomne elever som har startet på 2. trinn. Ved denne skolen blir det opplyst at man ikke gir morsmålsopplæring på 1. trinn, da det har blitt signalisert muntlig fra fagavdelingen på nettverkssamling at man framfor å gi morsmålsopplæring skal jobbe med språket på en annen måte. Fra fagavdelingen blir det vist til at man ikke er kjent med slike føringer, og det blir påpekt

---

<sup>30</sup> Revisjonen mottok Innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn i forbindelse med verifiseringen av rapportutkastet. Bergen kommune: *Innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn. Arbeidsdokument for fagsamlinger skoleåret 2017/ 2018*. Dokumentet er merket som «arbeidsdokument» ved bruk av vannmerke, og er ikke datert.

at fagavdelingen pleier å understreke nettopp hvor viktig det er med morsmålsopplæring for elever på 1. og 2. trinn.

#### 4.4 Vurdering

Undersøkelsene gir ikke indikasjoner på at tilbud om innføringstilbud blir gitt ut over de begrensninger som er satt i regelverket og i kommunale vedtak og retningslinjer. Vedtak blir fattet for ett år om gangen, og det er etter det revisjonen er kjent med ingen tilfeller der elever har gått mer enn to år i innføringstilbud. Nyankomne elever fra og med 3. trinn, som ønsker det og søker, får også alltid *tilbud* om innføringstilbud.

Videre har Bergen kommune etablert system, i form av et sett med skjema som skal benyttes ved registrering og velkomstsamtale med nyankomne minoritetsspråklige elever og deres foreldre, som sikrer at det i samsvar med opplæringsloven § 2-8 femte ledd innhentes samtykke fra elevens foreldre før det fattes vedtak om innføringstilbud. Skjema som skal inneholde samtykke og søknadsskjema om innføringstilbud inneholder også informasjon om at dette er en frivillig ordning, og sørger slik for at alle foreldre får informasjon om dette. Hvorvidt kommunen sikrer at nyankomne barn/unge og deres foresatte får tilstrekkelig god informasjon om muligheten til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært tilbud, og at informasjonen blir forstått, er vanskelig å vurdere basert på foreliggende dokumentasjon. Dette vil blant annet avhenge av hvordan skolen formidler informasjonen, og hvordan en eventuell tolk oversetter og videreformidler budskapet. Revisjonen mener viktigheten av å gi tydelig informasjon om dette, med fordel kunne vært presisert i kommunale rutiner og/eller maler, for å sikre at dette er noe den enkelte ansatte som skal formidle informasjonen er tilstrekkelig bevisst på.

Revisjonen merker seg også at selv om det blir opplyst at nye maler og skjema ble innført i 2016, er disse ikke tatt i bruk ved alle skolene. Det er etter revisjonens mening ikke tilfredsstillende at gjeldende kommunale maler og skjema i liten grad synes å være implementerte. Revisjonen merker seg også at malen for forhåndsvarsel inneholder en feil henvisning til hvem som er ansvarlig for å fatte vedtak om innføringstilbud. Dette er, etter revisjonens vurdering, ikke tilfredsstillende.

Når det gjelder de yngste elevene, som ifølge kommunale retningslinjer ikke skal få tilbud om innføringsklasse, merker revisjonen seg at det er flere som i undersøkelsen stiller spørsmål ved om disse elevene får et tilstrekkelig godt opplæringstilbud. Revisjonen mener det er viktig at de utfordringene det blir vist til følges opp av kommunen, og at det gjøres en systematisk evaluering av innholdet i og kvaliteten på det opplæringstilbudet disse yngste elevene får, og om kommunale retningslinjer på dette området fungerer etter formålet. Revisjonen merker seg også at det ved en av skolene er en oppfatning om at nyankomne minoritetsspråklige elever på første trinn ikke skal få tilbud om morsmålsopplæring, mens det fra fagavdelingen blir opplyst at det ikke er gitt slike føringer. Revisjonen mener det er viktig at det blir avklart og tydeliggjort hvilke retningslinjer som er gjeldende når det gjelder morsmålsopplæring til førsteklasinger. Revisjonen vil også presisere at en eventuell rett til morsmålsopplæring skal vurderes basert på den enkelte elevs behov, og at en slik generell praksis dermed vil være i strid med reglene som fremgår av opplæringsloven § 2-8 første ledd.

# 5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

*I hvilken grad blir enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fattet i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer?*

I dette kapittelet vil det også være sentralt å undersøke hvorvidt det er forskjeller i hvordan enkeltvedtak fattes ved ulike skoler i Bergen kommune (jf. problemstilling 7 som er presentert i kapittel 1.2 i rapporten).

## 5.2 Revisjonskriterier

Opplæringsloven gir minoritetsspråklige elever rettigheter 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.<sup>31</sup>

Avgjørelser om hvorvidt en elev skal få særskilt språkopplæring er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det vil si at reglene i forvaltningsloven gjelder for saksbehandling og utforming av vedtak, supplert av enkelte særskilte krav som går fram av opplæringsloven § 2-8. Blant annet er det i opplæringsloven stilt spesifikt krav om at det må fastsettes i enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i en innføringsklasse.

Veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet utdyper hvilken informasjon et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring må inneholde:<sup>32</sup>

- 1) Elevens navn
- 2) Hva det fattes vedtak om
  - fremgår hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha; særskilt norskopplæring, og/eller tospråklig faglig opplæring/morsmål
  - står hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha
  - går frem hvilken læreplan i norsk som skal benyttes for eleven.
  - beskrives hvor den særskilte språkopplæringen skal gis
  - beskrives hvordan opplæringen skal gis
  - går klart frem hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres
  - går klart frem dersom den særskilte språkopplæringen skal organiseres som et særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever (innføringstilbud), og at det er vurdert at innføringstilbud er til elevens beste
  - fremgår om det er innvilget eventuelle avvik fra fag- og timefordelingen
  - fremgår om eleven eventuelt skal følge ordinær opplæring i enkelte fag
- 3) Hvorfor
  - vise til lovbestemmelsen som vedtaket bygger på
  - vise til kartleggingen og si hva den viste
  - hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste
- 4) Vedtakets varighet
- 5) Klageadgang med informasjon om
  - frist
  - klageinstans

<sup>31</sup> Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

<sup>32</sup> Utdanningsdirektoratet: *Regelverket for minoritetsspråklege. Saksqanqen for særskilt språkopplæring. Fatt enkeltvedtak.* Sist endret 20.5.2016.

- fremgangsmåte ved klage
- innsynsmuligheter

Dersom kartleggingen viser at eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring, skal det fattes enkeltvedtak om at eleven ikke har rett til særskilt språkopplæring.

Av Bergen kommune sine *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* går følgende frem: «I Bergen kommune har skoleeier delegert kartlegging og vedtaksmyndighet til rektor ved den enkelte skole. Rektor treffer enkeltvedtak etter fagavdelingen har foretatt ressurstildeling.» Retningene viser også til at forvaltningsloven gjelder for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og at dette stiller en del krav både til saksbehandling og innhold i vedtaket.

Samlet sett går en rekke krav til saksbehandlingen frem av opplæringsloven og forvaltningsloven. Når det gjelder sistnevnte dreier det seg blant annet om krav til saksforberedelse (kapittel IV) og krav til grunngeving (§§ 24 og 25).

Det går frem i forvaltningsloven § 16 at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» Forhåndsvarselet skal redegjøre for hva saken gjelder og ellers inneholde det som er påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan ivareta sitt tarv.

Enkeltvedtak kan klages på jf. forvaltningsloven § 28. Av § 27 går det frem at det i underretting om vedtak skal «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter».

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 5.3 Datagrunnlag

Revisjonen har i stikkprøvekontrollen gjennomgått tre saker fra hver av skolene, til sammen 12 stikkprøver. Ved innføringsskolene ble det kun valgt ut saker der elev har vært/er elev ved skolens innføringstilbud, mens det ved de andre skolene dels er saker som gjelder elever som ikke har gått i innføringstilbud, og dels elever som har gått i innføringstilbud ved en annen skole.

#### 5.3.1 Felles kommunale retningslinjer og maler

I retningslinjene til Bergen kommune går det frem at rektor skal fatte vedtak om særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring, og at vedtakene skal inneholde beskrivelse av ressurs, innhold og organisering av opplæringen.<sup>33</sup> Det går også frem at vedtak etter § 2-8 skal følge saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven.

Bergen kommune har utarbeidet en mal for vedtak om særskilt språkopplæring<sup>34</sup>, som skolene skal benytte både når de fatter eget vedtak om innføringstilbud, og når de fatter vedtak om særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring for elever i ordinære klasser. Malen for vedtak om særskilt språkopplæring inneholder en tabell der rektor skal fylle inn *Innhold*, *Organisering* og *Antall timer totalt* for henholdsvis særskilt norskopplæring, morsmål 1. – 4. klasse, og tospråklig fagopplæring. Tabellen inneholder ingen særskilt tekst/alternativ tekst som skal benyttes når eleven skal gå i et innføringstilbud. Tabellen er gjengitt under.

---

<sup>33</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019.*

<sup>34</sup> Kommunen har også utarbeidet maler for Forhåndsvarsel med samtykke om særskilt språkopplæring og innføringstilbud, Forhåndsvarsel om opphør av/avslag på særskilt språkopplæring, Oversendelse av klage over vedtak om særskilt språkopplæring, og Vedtak om særskilt språkopplæring når eleven ikke har behov for opplæring etter opplæringsloven § 2-8 og lov om frittstående skoler § 3-5.

Opplæring	Innhold	Organisering	Antall timer totalt
Særskilt norskopplæring	Følge læreplan i grunnleggende norsk på nivå X etter kartleggingsresultater	<input type="checkbox"/> I klassen <input type="checkbox"/> I særskilte grupper for kortere eller lengre perioder <input type="checkbox"/> Enetimer i begrensede perioder <input type="checkbox"/> Kombinasjon av enetimer og i klassen	
Morsmål 1.-4. klasse	<input type="checkbox"/> Følge læreplan i morsmål for språklige minoriteter. <input type="checkbox"/> Grunnleggende lese- og skriveopplæring <input type="checkbox"/> Ordforråd og begrepsforståelse	<input type="checkbox"/> Enetimer på elevens nærscole <input type="checkbox"/> Timer i fådelt språkgruppe på elevens nærscole <input type="checkbox"/> Timer i fådelt språkgruppe på en annen skole enn elevens nærscole <input type="checkbox"/> Bergen kommune mangler kvalifisert lærer i elevens språk. Derfor oppfylles elevens rettigheter på følgende måte: (beskriv)	
Tospråklig fagopplæring	Opplæring følger læreplaner i de obligatoriske fagene i kunnskapsløftet. <input type="checkbox"/> Matematikk <input type="checkbox"/> Engelsk <input type="checkbox"/> Naturfag <input type="checkbox"/> Samfunnsfag <input type="checkbox"/> Andre fag (skriv hvilke):	<input type="checkbox"/> Enetimer på elevens nærscole <input type="checkbox"/> Timer i fådelt språkgruppe på elevens nærscole <input type="checkbox"/> Timer i fådelt språkgruppe på en annen skole enn elevens nærscole <input type="checkbox"/> Bergen kommune mangler kvalifisert lærer i elevens språk. Derfor oppfylles elevens rettigheter på følgende måte: (beskriv)	

Innledningsvis i malen er det en tabell for personlige opplysninger og et felt der skolen skal vise til datert kartlegging av norskferdighetene og datert forhåndsvarsel. Det går videre frem av malen at rektor fatter vedtaket på bakgrunn av kartleggingsresultater. Malen inneholder også standard informasjon om klagefrist, klageorgan og at klagen skal sendes til skolen ved rektor. I tillegg inneholder vedtaksmalen informasjon om retten til å se dokumentene i saken. Under overskriften *Rettslig grunnlag for vedtaket*, er det – i tillegg til henvisninger til lovhjemmel - også utdypende forklaringer som beskriver hva de ulike reglene betyr i praksis. For eksempel fremgår det hva som er hensikten med tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

De intervjuede rektorene peker på at felles maler har vært positivt. Stikkprøvene viser likevel at ingen av skolene har brukt versjonen av malen som revisjonen har fått tilsendt fra fagavdelingen (opplyst utarbeidet i 2016). En av rektorene opplyser i forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten at vedkommende har benyttet malen som lå i BK360 og at skolen er pålagt å bruke dette systemet når de fatter vedtak. Når malen i BK360 blir endret, blir også vedtakene endret i henhold til siste versjon av malen ifølge rektor. Innholdet i enkeltvedtakene som er fattet på skolene er nærmere beskrevet i avsnitt 5.3.3 nedenfor.

### 5.3.2 Vedtak om innføringstilbud

I retningslinjene til Bergen kommune går det frem under den generelle delen at «rektor har ansvar for å treffe vedtak etter § 2-8». Videre går det frem under «Vilkår for rett til særskilt språkopplæring i Bergen kommune» at rektor skal treffe enkeltvedtak for den enkelte elev for ett skoleår. Dette vedtaket skal inneholde en beskrivelse av ressurs, innhold og organisering av opplæringen.<sup>35</sup>

Som nevnt i kapittel 4.3 er det i praksis fagavdelingen som, basert på søknad om innføringstilbud, fatter vedtak om at eleven har eller ikke har rett på innføringstilbud. Vedtaket fra fagavdelingen omfatter også ved hvilken skole eleven skal gå i innføringstilbud. Det blir opplyst at innføringsskoler har fått en

<sup>35</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019.*

forhåndstildelt ressurs i samsvar med tildelingsmodellen for innføringsklasser ved innføringsskoler. Denne går frem av *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever*.<sup>36</sup> Det er utarbeidet en egen mal som fagavdelingen benytter når de fatter vedtak om innføringstilbud.<sup>37</sup> Følgende går frem av fagavdelingens mal for enkeltvedtak om innføringstilbud: «Etat for skole treffer enkeltvedtak etter opplæringsloven, § 2-8, 5. ledd som angår plassering av innføringstilbud. Dette er et enkeltvedtak som kan påklages. Vedtak angående opplæringens omfang, innhold og organisering tas av innføringsskoler. Dette vil være et enkeltvedtak med klagerett.» I kommunens retningslinjer knyttet til særskilt språkopplæring, der det fremgår at vedtaksmyndighet er delegert til rektor ved den enkelte skole, går det ikke frem at det er fagavdelingen som skal fatte vedtak om innføringstilbud, og at rektor ved innføringsskolen *deretter* skal fatte et vedtak for samme tidsperiode.

Det blir opplyst i intervju at omfang, innhold og organisering av opplæringen ikke kan inngå i vedtaket fagavdelingen fatter, da fagavdelingen ikke har detaljkunnskap om tilbudet på den enkelte skole. Med andre ord omfatter fagavdelingens vedtak en avgjørelse når det gjelder *rett* til innføringstilbud, og *hvilken skole* tilbudet skal gis ved, mens blant annet *innholdet* i tilbudet skal beskrives i vedtak fra innføringsskolen.

Stikkprøvene viser at malen som fagavdelingen tidligere har benyttet når de har fattet vedtak om innføringstilbud innledningsvis inneholder mye generell informasjon om Bergen kommune sitt opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever. I alle vedtak fra fagavdelingen som inngår i stikkprøvekontrollen er det gitt slik generell informasjon, før det går frem hva det er fattet vedtak om for den aktuelle eleven. I den reviderte malen som revisjonen har mottatt i forbindelse med verifisering av rapporten, er omfanget av den generelle informasjonen redusert.

I tre av seks stikkprøver fra innføringsskolene foreligger ikke registrering fra nærskole med kartlegging og søknad om innføringstilbud, og det er derfor ikke mulig å si noe om hvor raskt fagavdelingen har gjort vedtak om innføringstilbud etter søknad fra nærskole. I de tre andre sakene der søknaden foreligger, går det frem at fagavdelingen har fattet vedtak innen få dager etter at søknad om innføringstilbud sendes fra nærskolen.

### **5.3.3 Vedtakspraksis ved case-skolene**

#### **5.3.3.1 Seljedalen skole**

De tre sakene fra Seljedalen skole gjelder vedtak om innføringstilbud. I to av disse sakene har Seljedalen skole søkt om forlengelse av innføringstilbudet utover 1 år. I en av sakene ble elev overført fra innføringstilbud til ordinær klasse. Eleven fikk nytt vedtak om særskilt språkopplæring i forbindelse med overføring til ordinær klasse.

I vedtakene om innføringsskole fra fagavdelingen går det frem at vedtakene gjelder for inntil et år. Rektor har fattet eget vedtak om innføringstilbud etter at vedtaket fra fagavdelingen foreligger. I vedtakene om innføringstilbud ved Seljedalen skole går det frem at tilbudet vil gjelde fra det aktuelle skoleåret (for eksempel skoleåret 2018/19) til ny kartlegging er foretatt og nytt vedtak fattet. Vedtaket er med andre ord ikke tydelig tidsavgrenset. Ett vedtak synes også å vise til feil skoleår, da vedtaket er datert 07.09.17, og det fremgår at tilbudet vil gjelde fra skoleåret 2018/19 til ny kartlegging er foretatt og nytt vedtak blir fattet.

Det går frem av vedtakene til fagavdelingen at vedtaket gjelder innføringstilbud. Av fagavdelingens vedtak går ikke informasjon om organisering av innføringstilbudet, timetall eller innhold for øvrig frem. Seljedalen skole har i sine vedtak krysset av for både særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det fremgår ikke hvilke vurderinger som ligger til grunn for at eleven har behov for både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Når det gjelder omfang av tilbudet, viser stikkprøvene at tabellen i vedtakene ved Seljedalen skole ikke inneholder en egen kolonne for antall timer, slik malen til kommunen gjør. Timetall til særskilt språkopplæring fremgår dermed ikke av noen av vedtakene ved skolen. Fra ledelsen ved skolen blir det

---

<sup>36</sup> *ibid.*

<sup>37</sup> I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten har revisjonen mottatt en revidert mal tilpasset ny organisering av Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett.

opplyst at timetallet er gitt fra fagavdelingen, og at elevene ellers har rett på tilpasset opplæring i alle timer og fag.

Vedtakene inneholder informasjon om at læreplan i grunnleggende norsk skal benyttes. Når det gjelder organisering, går det frem av både de vedtakene som gjelder innføringstilbud og det som gjelder særskilt språkopplæring for elev som er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse, at undervisningen skal foregå enten i klassen eller i grupper. Bortsett fra dette, inneholder ingen av vedtakene nærmere angivelse av innhold i eller organisering av opplæringen. For eksempel er det ikke nevnt at elevene som del av innføringstilbudet skal følge felles innføringsplan de første åtte ukene (omtalt i kap. 4.3), eller at det er en ordning med hospitering i ordinære klasser. Det fremgår ikke av vedtakene om eleven eventuelt skal følge ordinær opplæring i enkelte fag. Informasjon om hospitering går heller ikke frem i de to tilfellene skolen har fattet vedtak om forlengelse av innføringstilbudet utover et år. Enkeltvedtakene inneholder heller ikke noen informasjon om eventuelle behov for unntak fra fag- og timefordelingen.

De kontrollerte vedtakene er signert av rektor og inneholder standard informasjon om klagerett, klageinstans, og retten til å se dokumentene i saken.

#### **5.3.3.2 Åstveit skole**

I de kontrollerte sakene ved Åstveit skole foreligger det vedtak om innføringstilbud fra fagavdelingen. Enkeltvedtakene inneholder standard informasjon om klagerett, klageinstans og retten til å se dokumentene i saken. Av fagavdelingens vedtak går det frem at vedtaket gjelder for inntil et år, men ingen informasjon om organisering av innføringstilbudet, timetall eller innhold for øvrig går frem. Det fremgår av de kontrollerte vedtakene at rektor ved innføringsskolen skal fatte eget vedtak der dette fremgår. Det foreligger likevel ikke egne vedtak om innføringstilbud fra skolen. Innføringstilbudets innhold, omfang og organisering fremgår dermed ikke av enkeltvedtak. Ved Åstveit skole blir det opplyst at man ikke har vært klar over at det skal fattes et eget vedtak ved skolen etter at fagavdelingen har fattet vedtak om innføringstilbud.

Åstveit skole har fattet vedtak om fortsettelse i innføringsklasse i en av stikkprøvene. Det fremgår til hvilken dato vedtaket gjelder, men selve vedtaket er ikke datert. Skolen har her brukt samme mal som den fagavdelingen bruker når de fatter vedtak om innføringsskole, og derfor står det i Åstveit skole sitt vedtak at *fagavdelingen fatter vedtak* om at eleven fortsetter sin opplæring i innføringsklassen. Utover dette framgår ingen informasjon om innhold, organisering eller omfang av opplæringstilbudet.

De kontrollerte enkeltvedtakene inneholder ingen informasjon om eventuelle behov for unntak fra fag- og timefordelingen.

#### **5.3.3.3 Damsgård skole**

I alle de tre sakene som er kontrollerte ved Damsgård skole er det i vedtakene krysset av for at vedtaket gjelder særskilt norskopplæring.

Den ene saken gjelder vedtak om særskilt norskopplæring det året eleven gikk på 1. trinn. Eleven får ikke vedtak om morsmålsopplæring, og det går ikke frem om dette behovet er vurdert.

I den andre saken er det ikke fattet vedtak for det første året til eleven ved skolen, selv om eleven har fått særskilt språkopplæring en time i uken (dette går frem av en evaluering gjennomført i juni). For det andre året til eleven ved skolen er det fattet vedtak om særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring. Det tredje året på skolen, har eleven fått et identisk vedtak. Det fremgår ingen særskilt vurdering av behovet for morsmålsopplæring i vedtakene.

I den tredje saken er det i det første vedtaket, som er basert på en kartlegging fra en innføringsskole, kun krysset av for særskilt norskopplæring. Året etter har eleven også fått vedtak om opplæring i tospråklig fagopplæring. Vedtakene inneholder ingen vurdering av behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Vedtakene ved Damsgård skole omtaler kort organiseringen av opplæringen i særskilt norsk, ved at det angis at opplæringen skal foregå «i grupper/klasse». Denne organiseringen er også spesifisert for de to vedtakene som også omfatter henholdsvis morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det fremgår ikke nærmere angivelse av hvor stor del av opplæringen som skal gis henholdsvis i gruppe eller klasse, eller hvilke vurderinger som skal gjøres når det gjelder den konkrete organiseringen.

Ved Damsgård skole fremgår ikke timetall av noen av de gjennomgåtte enkeltvedtakene, verken timer til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring, eller totalt timetall til særskilt språkopplæring. Fra skolen blir det opplyst at man ikke ønsker å omtale omfanget av den særskilte norskopplæringen i enkeltvedtaket på grunn av måten denne undervisningen organiseres på ved skolen. Mer om skolenes begrunnelse for gjeldende vedtakspraksis i kap. 6.3.

De kontrollerte vedtakene er signert av rektor og angir varigheten av vedtaket. De inneholder standard informasjon om klagerett og retten til å se dokumentene i saken.

#### 5.3.3.4 Garnes ungdomsskule

I sakene som er kontrollert ved Garnes ungdomsskule er det i vedtakene krysset av for at vedtaket gjelder særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Det foreligger ingen særskilte vurderinger av behovet for tospråklig fagopplæring i sakene.

Alle enkeltvedtakene ved Garnes ungdomsskule inneholder noe informasjon om innhold, organisering og omfang. Når det gjelder *omfang*, angir alle vedtakene hvor mange timer eleven skal ha særskilt norskopplæring og hvor mange timer eleven skal ha tospråklig fagopplæring. Når det gjelder *innhold* går det frem av stikkprøvene at man skal benytte læreplan i norsk for språklige minoriteter. I to av stikkprøvene er det også vist til hvilket nivå i læreplanen man skal følge, basert på kartleggingsresultater. Videre går det frem at man skal benytte seg av læreplan i de øvrige fagene i den tospråklige fagopplæringen.

Når det gjelder *organisering* angir vedtakene ved Garnes ungdomsskule kort både *hvordan* og *hvor* den særskilte språkopplæringen skal gis. I vedtakene spesifiseres det at den særskilte norskopplæringen skal gis i liten gruppe og at den tospråklige fagopplæringen skal gis fådelt eller i liten gruppe. Det går videre frem at den særskilte norskopplæringen skal foregå på skolen, mens tilbudet om tospråklig fagopplæring blir gitt ved en annen skole enn nærskolen. Det fremgår ikke ved hvilken skole den tospråklige fagopplæringen vil bli gitt, eller hvordan denne opplæringen vil bli samordnet med øvrig opplæring.

De kontrollerte vedtakene er signert av rektor og angir varigheten av vedtaket. De inneholder standard informasjon om klagerett og retten til å se dokumentene i saken.

## 5.4 Vurdering

Det er etter revisjonen sin vurdering positivt at det er utarbeidet et felles malverk som legger til rette for en lik vedtakspraksis og som skal bidra til å sikre at en del standardinformasjon alltid blir gitt i vedtakene. Gjeldende maler legger etter revisjonens vurdering godt til rette for at nødvendig informasjon om innhold, omfang og organisering av den særskilte språkopplæringen skal fremgå av vedtakene.

Revisjonen mener imidlertid at det ikke er tilfredsstillende at undersøkelsen viser at malene revisjonen har fått lagt frem i praksis ikke har blitt benyttet ved skolene. Flere av de kontrollerte vedtakene inneholder heller ikke tilstrekkelig informasjon om innhold i den særskilte språkopplæringen, organiseringen av den særskilte språkopplæringen, eller omfanget av den særskilte språkopplæringen. Revisjonen vil særlig trekke frem at det av flere av de kontrollerte vedtakene ikke går frem hvor mange timer særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring det er fattet vedtak om. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. Revisjonen vil presisere at det er gjennom enkeltvedtaket elevens rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 slås fast. Det dreier seg om en individuell rett, basert på elevens behov, og dersom eleven ikke får den opplæringen som eleven gjennom enkeltvedtak har rett på, skal eleven og elevens foreldre ha mulighet til å klage på dette. Når det ikke er tydeliggjort hvor mange timer en elev har fått vedtak om, er det svært vanskelig å etterprøve om vedkommende får den opplæringen han eller hun har rett på. Denne mangelen i vedtakene svekker dermed elevenes rettssikkerhet, ved at det gjør det svært vanskelig å klage på manglende gjennomføring av den opplæringen eleven gjennom enkeltvedtak har rett på.

Når det gjelder innføringsskolene, viser gjennomgangen at ikke alle innføringsskolene er klar over at innføringsskolen skal fatte et vedtak om opplæringens innhold, organisering og omfang etter at fagavdelingen har fattet vedtak om at eleven har rett på innføringstilbud. Dette medfører at det for elevene ved en av skolene systematisk ikke foreligger vedtak som beskriver innholdet, organiseringen og omfanget av tilbudet som blir gitt i innføringsklassen. Dette er ikke tilfredsstillende, da det medfører betydelige



mangler i vedtak om elevenes tilbud om særskilt språkopplæring. Ved samme skole er også feil mal benyttet ved forlengelse av innføringstilbud, slik at vedtaket viser til at fagavdelingen har fattet vedtak, når det i realiteten er rektor som har fattet vedtaket. Dette er etter revisjonens vurdering en vesentlig feil i saksbehandlingen.

Heller ikke ved den andre innføringsskolen i revisjonens utvalg inneholder skolens vedtak om innføringstilbud nødvendig informasjon om innholdet i og organiseringen av innføringstilbudet. Det går heller ikke tydelig frem av skolens vedtak hvor lenge vedtakene gjelder, og det er avvik mellom fagavdelingens angivelse av tidsperiode og skolens vedtak. Revisjonen vil presisere viktigheten av at det alltid må gå frem av et enkeltvedtak hvilken periode det gjelder for. Det er ikke tilstrekkelig at det fremgår at det gjelder «inntil nytt vedtak blir fattet» eller tilsvarende formulering.

Kommunens siste mal er, som nevnt over, bygd opp slik at den skal sikre at vesentlig informasjon går frem av hvert vedtak, og revisjonen vil derfor presisere viktigheten av at kommunen sikrer at alle skoler benytter seg av gjeldende maler når vedtak om særskilt språkopplæring blir fattet, slik at vedtakene dekker kravene til hva et enkeltvedtak skal inneholde. Samtidig vil revisjonen påpeke at heller ikke kommunens nåværende mal etter revisjonens vurdering legger tilstrekkelig til rette for å gi tydelig informasjon om de tilfeller der den særskilte språkopplæringen skal organiseres som innføringstilbud. Revisjonen mener kommunen bør vurdere enten å tilpasse vedtaksmalen med alternativ tekst man kan velge ved henholdsvis vedtak om særskilt språkopplæring for elever i ordinær opplæring, og særskilt språkopplæring organisert som innføringstilbud, eller å utarbeide ulike maler til bruk i disse ulike tilfellene. Dette for å sikre at det går tydelig frem av skolens enkeltvedtak i de tilfeller den særskilte språkopplæringen skal organiseres som et innføringstilbud, og at innholdet, organiseringen og omfanget av opplæringen i innføringstilbudet går tydelig frem.

Revisjonen mener også det er en mangel ved kommunens retningslinjer at det ikke går tydelig frem at det ved vedtak om innføringstilbud skal fattes vedtak i to ledd; først et vedtak fra fagavdelingen/etat for skole, og deretter et vedtak fra innføringsskolen for samme periode. Selv om dette fremgår av malen fagavdelingen/etat for skole benytter, er det revisjonens vurdering at manglende omtale av denne ansvarsfordelingen i retningslinjene medfører en risiko for at skolene ved rektor ikke fatter eget vedtak for innføringsperioden. Dette bekreftes også gjennom stikkprøvekontrollen som er gjennomført.

Revisjonen stiller spørsmål ved at det ikke i noen av de kontrollerte sakene er fattet vedtak om avvik fra fag- og timefordelingen, til tross for at det opplyses å være vanlig at den særskilte norskopplæringen gis i andre timer enn norsktimene til eleven (organiseringen av særskilt norskopplæring er ytterligere omtalt i kapittel 6 i rapporten). Dersom andre timer enn norsktimer fast benyttes til særskilt norskopplæring for elever, må det foreligge et vedtak om avvik fra fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Før slikt vedtak fattes må det også vurderes om det foreligger hjemmel for å fatte vedtak om avvik fra fag- og timefordelingen for den aktuelle eleven.

Revisjonen merker seg gjennom stikkprøvekontrollen at flere av vedtakene, deriblant fagavdelingens vedtak, inneholder mye generell informasjon om Bergen kommunes organisering av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Dette medfører etter revisjonens mening at det kan være krevende å finne fram til vesentlig informasjon om hva det er fattet vedtak om. Revisjonen mener det er positivt at kommunen utdyper hva krav i regelverket betyr i praksis, og beskriver organiseringen av tilbudet i kommunen, men stiller likevel spørsmål ved om det er hensiktsmessig at slik informasjon inngår i selve enkeltvedtaket. Noe informasjon kan etter revisjonens vurdering med fordel vurderes å legges i vedlegg, slik at ikke selve vedtaket blir unødig langt og krevende å forstå. Revisjonen merker seg, i forbindelse med verifiseringen av datagrunnlaget i rapporten, at det er gjort endringer i malen som etat for skole benytter ved enkeltvedtak om innføringstilbud. Omfanget av den generelle informasjonen som gis i selve vedtaket er nå redusert, noe som etter revisjonens vurdering er hensiktsmessig.

## 6. Innholdet i opplæringstilbudet

### 6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad er organisering av og innholdet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i samsvar med regelverk og kommunale retningslinjer, og i hvilken grad nås kommunens mål om sosial integrering og overføring til ordinær undervisning innen tre år?*
- *Hvordan opplever elevene selv at tilbudet om særskilt språkopplæring og innføringstilbud fungerer, særlig med tanke på sosial integrering?*

I dette kapittelet vil det også være sentralt å undersøke hvorvidt det er forskjeller i organiseringen av og innholdet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever ved ulike skoler i Bergen kommune (jf. problemstilling 7 som er presentert i kapittel 1.2 i rapporten).

### 6.2 Revisjonskriterier

#### Særskilt norskopplæring

Opplæringsloven § 2-8 omhandler særskilt språkopplæring i grunnskolen for elever fra språklige minoriteter. Fra første ledd går følgende frem:

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.

Som nevnt i kap. 3, har de minoritetsspråklige elevene i Bergen kommune rett på særskilt norskopplæring frem til kartleggingen i norskferdigheter viser at de har fullført nivå 2 i læreplanen. Ifølge retningslinjene til Bergen kommune er det et mål at elever oppnår tilstrekkelige norskferdigheter tilsvarende nivå 2, i løpet av 3 år. Videre går det frem at «Dersom det søkes [om ressurser til særskilt språkopplæring] for elever ut over 5 år må det søkes særskilt. Søknad skal begrunnes og elevenes behov dokumenteres. Fagavdelingen vil invitere skoler som søker for samme elev i mer enn 5 år til en samtale om elevenes videre opplæring.»<sup>38</sup>

#### Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

Elever som får særskilt norskopplæring, kan også ha rett på morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Fra opplæringsloven § 2-8 første ledd andre punktum går følgende frem:

Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

Ifølge Læreplan i morsmål for språklige minoriteter er hovedformålet med opplæringen å styrke elevenes forutsetninger for å beherske det norske språket og derved deres læringsmuligheter gjennom utvikling av grunnleggende lese- og skriveferdigheter, ordforråd og begrepsforståelse på morsmålet.<sup>39</sup> Formålet med den tospråklige fagopplæringen er, ifølge Nasjonalt senter for flerkulturell læring, å sikre elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene.<sup>40</sup>

Morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole enn den eleven til vanlig går ved, ifølge opplæringsloven § 2-8 andre ledd. Fra forarbeidene til opplæringsloven går det frem at særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skal tilbys ved den skolen der eleven går til vanlig. Videre går det frem av forarbeidene at skolen i valg av opplæringsmetode må ta utgangspunkt i de behov den enkelte eleven har, tilpasset de praktiske forutsetningene som finnes i kommunen.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019.*

<sup>39</sup> <https://www.udir.no/kl06/NOR8-01/Hele/Formaal>

<sup>40</sup> <https://nafo.oslomet.no/grunnskole/undervisningsopplegg/tospraklig-fagopplaering/>

<sup>41</sup> Utdannings- og kunnskapsdepartementet: Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova.

Ifølge *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1—2019* kommer morsmålsopplæringen i tillegg til den vanlige opplæringstiden og gis innenfor en lokalt fastsatt timeramme.<sup>42</sup> Det foreligger ingen tilsvarende formulering/presisering for den tospråklige fagopplæringen, og revisjonen forstår det derfor slik at den tospråklige fagopplæringen skal gis innenfor vanlig opplæringstid.

I retningslinjene til Bergen kommune går det frem at skolene om nødvendig kan søke morsmålsopplæring for elever på 1.-4. trinnet og tospråklig fagopplæring for elever på 5.-10. trinn. Nærmere retningslinjer for de vurderingene skolen skal gjøre i denne forbindelse, er beskrevet i kapittel 6.3 nedenfor.

### **Sosial integrering**

I byråds sak 156/12 går det frem at byrådet er opptatt av at nyankomne minoritetsspråklige elever skal lære norsk så raskt som mulig slik at de raskest mulig kan ta del i ordinære klasser og ordinær opplæring. På bakgrunn av dette foreslo byrådet at nyankomne minoritetsspråklige elever skal gå i mottaksklasser på ordinære skoler ute i bydelene. Byrådet så for seg at dette ville gi de nyankomne minoritetsspråklige elevene muligheten til å delta også i en ordinær klasse i enkelte timer, og kjenne sosial tilhørighet i en klasse med norskspråklige elever. Ifølge byrådet ville dette bedre integreringen av nyankomne minoritetsspråklige inn i norskspråklige miljøer og føre til at elevene raskere lærer norsk.<sup>43</sup>

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## **6.3 Datagrunnlag**

### **6.3.1 Særskilt norskopplæring**

Basert på kartleggingen av elevenes ferdigheter i norsk, søker skolene fagavdelingen om midler til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Skolene får tildelt ressurser til særskilt norskopplæring etter en fordelingsnøkkel som fagavdelingen benytter seg av. Denne fordelingsnøgkelen regner ressurser ut fra hvor mange elever med rett på særskilt norskopplæring skolen har, men skolene står fritt til å fordele disse timene internt på sine elever.<sup>44</sup> Fra retningslinjene til Bergen kommune går det frem at rektor skal treffe vedtak om ressurstildeling, innhold og organisering *etter at rektor har fått tildelt ressurser fra fagavdelingen*.<sup>45</sup>

Flere skoler trekker frem som en utfordring at skolen ikke får tildelt ekstra ressurser til å ivareta elevens rett til særskilt norskopplæring og/eller tospråklig fagopplæring dersom eleven blir overført fra innføringstilbudet til ordinær klasse i løpet av skoleåret. Dersom skolen gir særskilt norskundervisning i små grupper, kan elever som kommer i løpet av skoleåret bli en del av gruppen, men det er en utfordring dersom man må forsterke norsktilbudet. Spesialrådgiver i fagavdelingen opplyser at det ikke er noen tildelinger midt i skoleåret, og at skolene derfor oppfordres til å unngå slike overføringer.

Representanter fra fagavdelingen erfarer at det er stor variasjon mellom skolene når det gjelder gjennomføringen av særskilt norskopplæring for elever som går i ordinære klasser. Det blir kommentert at det er mest vanlig at elevene får særskilt norskopplæring i små grupper, og at det varierer i hvilken grad skolene legger denne undervisningen samtidig med norskundervisningen. Rådgivere ved fagavdelingen erfarer at det beste er om norsktimene benyttes til særskilt norskopplæring, ettersom det vil være synd om eleven mister mye opplæring i andre fag med tanke på vurderingen. I tillegg foregår det en del obligatorisk aktivitet i de andre fagene som gjør at de minoritetsspråklige elevene tidvis går glipp av opplæringen i særskilt norsk.

Det blir trukket frem at en av skolene som lykkes godt med den særskilte norskopplæringen valgte å sette timene i særskilt norskundervisning først når timeplanen skulle fastsettes, og deretter plassere de andre fagene. Dette medførte mer helhet og sammenheng i tilbudet til de minoritetsspråklige elevene.

---

<sup>42</sup> Utdanningsdirektoratet. *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1—2019*.

<sup>43</sup> Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune*. Byråds sak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

<sup>44</sup> For eksempel får skoler med inntil 3 elever 3 t/u, skoler med 7-10 elever 9 t/u og skoler med 16-20 elever 15 t/u.

<sup>45</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019*.

Representantene fra fagavdelingen erfarer at særskilt norsk blir en salderingspost ved noen skoler, blant annet ved at lærere som ikke har fått fylt opp sine undervisningstimer etter at øvrige deler av timeplanen er fastsatt, får ansvar for den særskilte norskopplæringen.

Under følger en kort beskrivelse av hvordan den særskilte norskopplæringen er organisert ved de fire case-skolene.

#### **6.3.1.1 Damsgård skole**

Det blir opplyst at Damsgård skole er en fleksibel skole der elevene er del av ulike grupper på trinnet. Elevene blir gruppert sammen basert på hva som er tema i timen. Det hender at en eller to elever blir tatt ut i en liten periode pga. individuelle behov, men stort sett får de minoritetsspråklige elevene særskilt norskopplæring i klassen. Ledelsen mener at dette er bedre for inkluderingen. Det blir vist til at ingen stiller spørsmålstegn ved at de minoritetsspråklige elevene av og til blir gruppert sammen, ettersom man hele tiden skifter grupper. Ledelsen ved skolen opplyser at skolen legger et antall timer ut på det enkelte team, alt etter hvor mange elever som har særskilt norskopplæring. Lærerne vurderer selv i hvilke timer de styrker lærerressursen basert på kartleggingen av elevene. Det blir opplyst i intervju at opplæringen i særskilt norsk også foregår i andre timer enn norsktimene.

I stikkprøvegjennomgangen går det frem at antall timer særskilt norskopplæring ikke er skriftliggjort i enkeltvedtakene. Ledelsen opplyser at dette er fordi skolen har ønsket å tilpasse den særskilte norskopplæringen til den fleksible ordningen de har. De opplever at et gitt antall timer ikke passer med hvordan de jobber på skolen. Skolen legger i stedet et antall timer ut på det enkelte team, alt etter hvor mange elever som skal ha særskilt norskundervisning, og lar lærerne vurdere hvor behovet er størst med utgangspunkt i kartleggingene.

Avdelingsleder er ansvarlig for den helhetlige vurderingen av om den særskilte norskopplæringen for enkeltelever skal avsluttes, fordi eleven har nådd et visst nivå. Denne avgjørelsen er basert på samtale med lærere, kartlegginger og observasjoner. Det fattes ikke enkeltvedtak om avslutning av tilbud om særskilt språkopplæring for elever som blir vurdert å ikke lengre ha behov for dette, fordi enkeltvedtak om særskilt norskopplæring fattes for ett år om gangen. Tilbudet avsluttes da fra neste skoleår.

Skolen erfarer at det kan tyde på lese- og skrivevansker dersom eleven ikke har kommet opp på ønsket norsknivå etter tre år. Det blir pekt på at det også kan tyde på at det er noe feil med undervisningen. Ledelsen opplever at tre-årsgrensen har vært et bra tiltak fordi man har blitt bedre på å stille spørsmål også ved undervisningen dersom en elev ikke har hatt forventet progresjon i norsknivået.

#### **6.3.1.2 Garnes ungdomsskule**

Opplæringen i særskilt norsk er lagt til norsktimene på det enkelte trinn ved Garnes ungdomsskule. Elevene som har særskilt norskopplæring i de ulike klassene på trinnet samles da i små grupper. Dette gjøres ved at skolen fra skoleåret 2017/18 har valgt å parallelllegge norsktimene på hvert trinn. Tidligere var ikke norsktimene parallellagt, og særskilt norskopplæring ble derfor lagt til forskjellige fag. Skolen erfarte da at elevene ofte ikke dukket opp fordi de var opptatt med det som skulle gjøres i de andre fagene.

Elevene som har særskilt norskopplæring blir tatt ut i små grupper tre timer i uken. Det blir opplyst at man tidligere jobbet mest med det elevene strevde med, men nå jobber man mer systematisk med læreplan i grunnleggende norsk. Samtidig jobber man med tema som er tilpasset den ordinære læreplanen.

Innholdet i opplæringen i særskilt norsk har vært tema i migrasjonspedagogisk team ved skolen som består av rektor og de to lærerne ved skolen som har særskilt norskundervisning. Rektor erfarer at det har vært viktig å legge til rette for samarbeid mellom disse to lærerne ettersom de har hverandres elever i særskilt norsk.

#### **6.3.1.3 Seljedalen skole**

Elevene som har vedtak om særskilt norskopplæring får to timer særskilt norskopplæring per uke. Undervisningen foregår vanligvis i små grupper utenfor klassen. Elevene blir primært tatt ut til å ha særskilt norskopplæring i norsktimer, men det blir opplyst at elevene arbeider mye med begrepstrening, og at undervisningen derfor tidvis legges også til andre fag. Skolen har en lærer som har ansvar for særskilt norskopplæring for 1. – 5. trinn. På 6. og 7. trinn er det kontaktlærerne selv som har disse timene.

Stikkprøvene ved skolen viser at det ikke oppgis timetall i vedtakene. Ledelsen opplyser at bakgrunnen for dette er at elevene har rett på to timer særskilt norskopplæring og ellers tilpasset opplæring i alle timer og fag. Revisjonen får opplyst at elevene på 1. trinn som har behov for særskilt språkopplæring blir delt i to grupper fordi de er så mange, noe som innebærer at hver elev får to halvtimes økter særskilt norskundervisning hver per uke. Det gis dermed to timer særskilt norskopplæring på trinnet, men hver elev er bare med halvparten av tiden, ifølge det revisjonen får opplyst. Ledelsen mener imidlertid at dette ikke stemmer, da alle elevene har rett på to timer særskilt norskopplæring.

#### **6.3.1.4 Åstveit skole**

På Åstveit er det fem klasser per trinn. Ledelsen opplyser at de ikke klarer å gjennomføre all særskilt norskundervisning i norsktimene, fordi det ikke lar seg gjøre å parallellegge alle norsktimene på en så stor skole.

Den særskilte norskundervisningen blir gjennomført i grupper. Dersom en elev blir overført fra innføringstilbudet til ordinær klasse 1. skoleåret, vil eleven få plass i en av disse.

Fra intervju med ledelsen går det frem at en elev har fått noen timer i innføringsklassen i en periode etter at eleven var begynt i ordinær klasse. Ifølge spesialrådgiver ved fagavdelingen har det vært flere tilfeller, også ved andre skoler enn Åstveit, der lærerne for innføringsklasser har blitt bedt om å ta ansvar for opplæringen i særskilt norsk. Rektorene har da måttet informeres om at dette ikke er en mulighet, da dette tilbudet ikke kan benyttes overfor elever i ordinære klasser.

### **6.3.2 Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring**

I Bergen kommune sine retningslinjer går det frem at skolene kan søke om morsmålsopplæring for 1. – 4. trinn og tospråklig fagopplæring for 5. – 10. trinn. I vurderingen skal skolene ta i betraktning:

A. Om eleven har aldersadekvat kompetanse i morsmål

Eleven skal ha en aldersadekvat kompetanse i sitt morsmål for å kunne benytte det til begrepsinnlæring, lese-, skrive- og fagopplæring.

B. Nødvendighet av morsmål og tospråklig fagopplæring

Det kan søkes morsmål og tospråklig fagopplæring *i inntil 3 år*, med mulighet til *å søke 2 ekstra år hvis eleven ikke har oppnådd nivå 2 i læreplan i grunnleggende norsk*. Skolene kan motta ressurser til morsmål og/eller tospråklig fagopplæring for samme elev i maksimalt 5 år. Dersom det allikevel søkes for elever ut over 5 år må det søkes særskilt. Søknad skal begrunnes og elevenes behov dokumenteres.<sup>46</sup>

Det blir opplyst at Bergen kommune har 120-130 morsmåls lærere/tospråklige faglærere som til sammen behersker rundt 60 forskjellige språk. Det er noen språk der kommunen ikke har lærere. I disse tilfellene får elevene ekstra norskundervisning, blir det opplyst. De tospråklige faglærerne/morsmåls lærerne har base ved de 12 innføringsskolene i kommunen, og hver av dem har i gjennomsnitt elever ved åtte forskjellige skoler.

Antallet timer med tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring varierer ut fra om elevene går i innføringsklasse eller i ordinær klasse. Der elevene i ordinære klasser stort sett har vedtak om to timer tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring per uke, har for eksempel alle elever i innføringsklassen ved Seljedalen skole fem timer i uken med morsmålsopplæring.

Noen av elevene ved innføringstilbudet på Åstveit skole har ikke tospråklig fagopplæring, noe som i all hovedsak blir opplyst å handle om at elevene kom midt i skoleåret, slik at timeplanen til de tospråklige faglærerne var fylt opp. Det blir vist til at disse elevene får ekstra opplæring i norsk.

Ifølge *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* bør morsmålsopplæringen, så langt det er praktisk mulig, legges i tilknytning til elevens skoledag. Ved case-skolene som er barneskoler opplyses det at all morsmålsopplæring blir gitt i løpet av elevenes skoledag ved skolen der eleven går til vanlig.

---

<sup>46</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019.*

Spesialrådgiver i fagavdelingen opplyser at ingen elever får morsmålsopplæring ved andre skoler enn nærskolene sin. I retningslinjene til kommunen går det videre frem at en forutsetning for å kunne oppfylle intensjonene i opplæringsloven § 2-8 og læreplanen i morsmål er at eleven har en aldersadekvat kompetanse i morsmålet sitt. Ved en av barneskolene blir det opplyst at skolen har noen minoritetsspråklige elever der foreldrene tror at barna snakker flytende norsk på skolen, mens skolen har trodd at elevene snakker flytende morsmål hjemme. Det har vist seg at noen av disse barna verken har et godt morsmål eller et godt norsk språk, fordi foreldrene har prøvd å snakke norsk med dem hjemme. Det blir opplyst at det ikke er hensiktsmessig å gi morsmålsopplæring til disse elevene, ettersom de har ikke et funksjonelt morsmål.

Kommunens *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* sier at undervisningstimene i tospråklig fagopplæring skal være integrert i elevenes timeplan. Ifølge spesialrådgiver lar ikke dette seg gjennomføre i praksis ettersom det er rundt 1200 grupper med elever til sammen, og de tospråklige lærerne ikke klarer å forflytte seg mer enn det de allerede gjør. Det er derfor en del elever som får tilbud om tospråklig fagopplæring etter skoletid ved en annen skole enn den de går på til vanlig. Det er ikke spesifisert i retningslinjene til kommunen hva som er akseptabel reisevei, eller om elever uavhengig av alder skal kunne få et tilbud ved en annen skole. Det er heller ikke spesifisert innenfor hvilket tidspunkt det kan gis tospråklig fagopplæring, men det blir opplyst å være en etablert praksis at timene med tospråklig fagopplæring skal være avsluttet innen klokken 17.00.

Det blir opplyst at kommunen ikke har gjort vurderinger av hva som er akseptabel reisevei. Tilbudet om tospråklig fagopplæring innebærer i noen tilfeller relativt lang reisetid. Ved Garnes ungdomsskule har noen av elevene fått tilbud om tospråklig fagopplæring i Fyllingsdalen. Dette innebærer buss til toget, tog, og deretter buss igjen. På grunn av reisetiden, legges tilbudet utenfor skoletid. Det blir pekt på at dette kan være utfordrende, ettersom det i noen kulturer er forventet at man skal komme hjem og hjelpe til etter skolen. På grunn av den lange reiseveien og at tilbudet er etter skoletid, er det en del elever som velger å ikke benytte seg av tilbudet.

En konsekvens av at det er en del elever som ikke benytter seg av tilbudet, er at de tospråklige faglærernes tid bindes opp til timer som ikke gjennomføres som planlagt. Det blir opplyst at tospråklig faglærer ikke alltid melder ifra til rektor ved elevenes nærskole om hvem som ikke benytter seg av tilbudet. Fagavdelingen har heller ikke ført en systematisk oversikt over hvor mange som velger å ikke benytte seg av tilbudet om tospråklig fagopplæring de siste to skoleårene. Det blir opplyst at fagavdelingen ønsker å få en bedre oversikt over dette, og derfor vil forsterke noen ansvarsoppgaver som ikke har vært tilstrekkelig tydelige. Åstveit skole har erfart at de av og til ikke har nok tospråklige lærere til innføringsklassen, fordi disse lærerne har tid bundet opp til tospråklige fagopplæring med grupper som ikke dukker opp. Dette oppleves å være dårlig utnyttelse av de timene de tospråklige lærerne har til disposisjon. Ledelsen ved Åstveit skole opplyser at de har tatt opp med fagavdelingen at logistikken og timefordelingen til de tospråklige lærerne ikke er god nok.

På grunn av utfordringer med å få til all undervisning innenfor skoletiden, har kommunen vurdert muligheten for å opprette fleksibel undervisning på nett (fjernundervisning). Det blir opplyst at fagavdelingen gjennomførte et prøveprosjekt for to-tre år siden der en gruppe elever fikk opplæring via Adobe Connect. Nesten alle elevene som prøvde dette sa at ikke ønsket et slikt tilbud fordi de ønsket å treffe medelever og læreren. Derfor valgte man å ikke fortsette med dette tilbudet. Det foreligger ikke skriftlige evalueringer/vurderinger av alternative måter å organisere morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring på.

#### **6.3.2.1 Samarbeid med de tospråklige lærerne/morsmålslærerne**

Fra retningslinjene til Bergen kommune går det frem at tospråklig fagopplæring på morsmål og/eller på tilrettelagt norsk «...forutsetter et nært samarbeid mellom de ulike lærerne som er involvert i opplæring av minoritetsspråklige elever slik at lærestoff i fagopplæring på morsmålet eller tilrettelagt norsk er relevant og tilpasset elevenes forutsetninger.»<sup>47</sup> Av intervju med ledelse og andre ansatte ved de fire case-skolene, kommer det frem at det er til dels stor variasjon i hvor nært samarbeid det er mellom tospråklige faglærere/morsmålslærere og faglærere på skolene.

---

<sup>47</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019.*

Innføringslærerne ved Seljedalen skole opplever å ha et tett samarbeid med morsmåslærerne/de tospråklige faglærerne. De har innføringsteam med disse annenhver uke der de kan komme med innspill til ting de ønsker at morsmåslærerne skal fokusere på. Ved Åstveit skole deltar alle morsmåslærere og tospråklige faglærere i utviklingsarbeid en dag i uken, og ledelsen gjennomfører et møte med alle morsmåslærere/tospråklige lærere som har sitt arbeidssted ved skolen på våren der tema er trivsel, utbytte av skolens utviklingsarbeid, deling av erfaringer m.m.

Ledelsen ved Garnes ungdomsskule og Damsgård skole, som i motsetning til Seljedalen skole og Åstveit skole ikke er baseskoler for morsmåslærere/tospråklige lærere, erfarer at det er stor variasjon i hvor mye morsmåslærerne/tospråklige lærere tar initiativ til kontakt og samarbeid med elevenes øvrige lærere. Lærerne ved Garnes ungdomsskule har ifølge det som blir opplyst ikke noe kontakt med de tospråklige faglærerne. Rektor ved Garnes ungdomsskule opplever det som vanskelig for skolen å følge opp den tospråklige fagopplæringen, da undervisningen stort sett foregår på andre skoler, og de tospråklige lærerne ikke er ansatt ved skolen. Hun tenker at initiativet til samarbeid da måtte ligge hos de tospråklige faglærerne. Ved Damsgård skole blir det vist til at lærerne ved skolen opplyser morsmåslærerne/de tospråklige lærerne om skolens planer og klassenes ukeplaner, og ønsker at de skal arbeide med ting som er relevant med tanke på elevenes øvrige undervisning. Men ledelsen opplever liten mulighet til å samarbeide med morsmåslærerne/de tospråklige faglærerne og kjenner ikke til i hvilken grad opplæringen er relatert til øvrige fag.

Fra fagavdelingen blir det opplyst at det er en del morsmåslærere/tospråklige faglærere som har kontakt med faglærerne ved de ulike skolene gjennom Itslearning. Morsmåslærerne/de tospråklige faglærerne trenger faglærerne sine planer for fagene i god tid på forhånd, noe de ikke alltid opplever å få. Fagavdelingen har derfor sagt at morsmåslærerne/de tospråklige faglærerne skal spørre elevene hva de trenger hjelp til i de tilfellene der elevenes faglærere ikke deler informasjon. Det blir opplyst at samarbeidet med morsmåslærerne/de tospråklige faglærerne er en stadig tilbakevendende diskusjon i migrasjonspedagogisk team og nettverksmøter ettersom disse lærerne skal være på veldig mange skoler, noe som utfordrer muligheten til å samarbeide.

### **6.3.3 Måloppnåelse knyttet til det å oppnå tilstrekkelige norskerferdigheter**

Fra kommunen opplyses det at det ikke hentes inn informasjon for spesifikt å belyse i hvilken grad kommunen når målet om at minoritetsspråklige elever skal oppnå tilstrekkelige norskerferdigheter, tilsvarende nivå 2, i løpet av tre år.<sup>48</sup> Det foreligger med andre ord ingen statistikk eller andre oversikter som viser andel minoritetsspråklige elever med særskilt språkopplæring som innen tre år har oppnådd tilstrekkelige norskerferdigheter (tilsvarende nivå 2). Imidlertid har kommunen oversikt over antall elever der det søkes om ressurser til særskilt språkopplæring ut over fem år. Slik informasjon hentes inn ved at det er etablert en rutine for at skolen må søke særskilt dersom det søkes ressurser ut over fem år, og søknaden må begrunnes. Rutinene fremgår av kommunens retningslinjer for minoritetsspråklige elever.

Av oversikter tilsendt fra kommunen, fremgår det at det i 2019 var 13 skoler som søkte om ressurser ut over fem år.<sup>49</sup> Disse skolene hadde fra én til fire elever med behov for særskilt språkopplæring ut over fem år. Fra kommunen opplyses det samtidig at selv om kommunen har oversikt over antall elever der skolene søker ressurser til særskilt språkopplæring ut over fem år, er ikke kommunen sentralt kjent med om det i tillegg kan være elever som får videre vedtak om særskilt språkopplæring uten at skolen søker om ekstra ressurser.

Oversikter fra kommunen viser at det skoleåret 2018/19 totalt var 1878 elever ved grunnskolene i Bergen som hadde vedtak om særskilt norskopplæring. De fleste av disse elevene hadde også vedtak om enten morsmåsoplæring eller tospråklig fagopplæring. Antall elever med særskilt språkopplæring per skole varierer fra null til 123. Av det samlede antallet på 1878 elever med særskilt språkopplæring, gikk til sammen 196 elever i innføringstilbud skoleåret 2018/19.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Denne målsetningen fremgår av kommunens retningslinjer for minoritetsspråklige elever.

<sup>49</sup> I tekstlig oppsummering av oversikt over elever med søknad om særskilt språkopplæring ut over fem år, fremgår det at det er 11 skoler som søker ekstra ressurser. Imidlertid fremgår det av selve oversikten at det dreier seg om 13 skoler.

<sup>50</sup> Jamfør oversikt tilsendt fra kommunen 27. mars 2019.

#### 6.3.4 Sosial inkludering

Kommunens *Innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever* inneholder en «Plan for inkludering og samhandling» der det går frem at innføringsskolene har et særlig ansvar for å skape en felles arena for samhandling og inkludering av nyankomne elever. Det går videre frem at skolene i størst mulig grad må legge til rette for at nyankomne elever deltar i samvær med majoritetsspråklige elever. Planen inneholder en mal til en tiltaksplan for inkludering og samhandling som kontaktlærer i innføringsklasse og rektor skal undertegne. Malen inneholder en tabell der skolen skal føre inn mål, tiltak, tidspunkt for tiltak, hvem som er ansvarlig for tiltakene og elevenes evaluering av tiltakene.<sup>51</sup> Denne malen virker ikke å være i bruk ved skolene.

Mange av de som er intervjuet, peker på at innføringsklassene har en tendens til å bli en egen liten gruppe ved innføringsskolene som holder seg mye for seg selv, og at det på den måten ikke er så stor forskjell fra hvordan det var da innføringstilbudet var på Nygård skole. Samtidig opplever de fleste at overgangen fra innføringsklasse til ordinær klasse er blitt enklere med det desentraliserte innføringstilbudet, fordi elevene har blitt kjent med hvordan en vanlig skole fungerer. Elevene som fortsetter på den samme skolen der de har gått i velkomstkasse, har fordelen av å kjenne elevene i klassen sin gjennom hospiteringstimer.

Fra fagavdelingen blir det trukket frem som viktig for den sosiale inkluderingen at elevene ved innføringstilbudene fra første dag skal være i en overføringsprosess til ordinær klasse. De skal få en følelse av at de har en klasse som venter på eleven. Samtidig blir det vist til at man erfarer at inkluderingen av elevene gjennom den gradvise overføringen fra innføringsklasse til ordinære klasser er utfordrende, blant annet fordi prosessen er preget av varierende holdninger og skolekultur. Ved fagavdelingen erfarer man at skolene i varierende grad har lykket når det gjelder den sosiale integreringen. Noen skoler legger ikke i tilstrekkelig grad til rette for at det skal være en inkluderende skole, noe som merkes både i leder- og lærernettsverk for innføringsskolene. Spesialrådgiver ved fagavdelingen har gått gjennom årshjulene til noen av skolene som strever med inkluderingen, og sett at elevene fra innføringstilbudet er glemt i forbindelse med en del aktiviteter der det kunne vært naturlig å inkludere dem av hensyn til integreringen.

Ved begge skolene med innføringstilbud viser lærerne ved innføringstilbudet til at de føler et særlig ansvar for å sikre at elevene i innføringsklassen blir inkluderte i det resten av skolen har av aktiviteter. De etterlyser at innføringsskolene er mer bevisst på at skolen er en innføringsskole, og i større grad sørger for at innføringsklassen blir inkludert. De erfarer at det er stor forskjell mellom lærerne som får elever fra innføringsklassen på hospitering til sine timer; i noen klasser må kontaktlærer for innføringsklassen ta alle initiativ, mens andre er veldig gode til å si ifra når det er ekskursjoner for eksempel, og generelt til å ha dialog med kontaktlærer i innføringsklassen. Rådgiverne i fagavdelingen peker på at det kan være en utfordring for lærerne som får elever fra innføringsklassen på hospitering at de ofte vet at elevene skal videre til en annen skole når de er ferdige i innføringsklassen. Dette gjelder særlig på barneskolen. Rådgiverne i fagavdelingen ser et behov for å avklare hva det er som forventes av lærerne som har elever fra innføringsklassen med i sine timer.

De intervjuede opplever nærheten til skolens nærmiljø som viktig med tanke på inkludering også gjennom fritidsaktiviteter. Innføringslærerne ved både Seljedalen skole og Åstveit skole har kommunikasjon med Hordaland Idrettskrets for å medvirke til å integrere elevene i fritidstilbud i sitt nærområde. Som nevnt i kap. 4.3 kan det være langt fra der elevene bor til skolen der de går på innføringstilbud på grunn av språksammensetningen på de ulike innføringsskolene. Ved Seljedalen skole pekes det på som positivt at flere fra velkomstklassen har Seljedalen som nærskole, slik at barna leker med andre barn på skolen på fritiden. Ved Åstveit skole er det få av elevene ved innføringstilbudet som har dette som sin nærskole, og derfor er det få som deltar på samme fritidstilbud som de andre elevene ved skolen. Ledelsen tror det ville vært en fordel for integreringen om man kunne koblet skole og fritid mer. Ledelsen ved Damsgård skole erfarer at SFO er en god arena for de minoritetsspråklige barna å lære seg hverdagsnorsk. De anbefaler derfor foreldrene å benytte seg av dette tilbudet.

Når det gjelder de to innføringsskolene, varierer graden av tiltak for å sikre den sosiale inkluderingen. Ved Seljedalen skole er elevene fra velkomstklassen med på sosiale tiltak, som turdager og leirskole, på lik linje med alle skolens elever. Skolen har en fadderordning som innebærer at alle elevene i velkomstklassen får

---

<sup>51</sup> Bergen kommune. *Innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever*. 19.09.2016



en fadder på trinnet sitt som har samme språk som eleven i innføringsklassen. Seljedalen skole benytter Trivselslederprogrammet (TL-programmet), og noen ganger er en TL-leder fra innføringsklassen. Innføringsklassen øver gjerne på leke TL-lekene i gymtimene, sånn at de vet litt om hva som skal skje i friminuttet. Når kontaktlærerne fra innføringsklassen er på inspeksjon, prøver de å dra med innføringselevne i leken. De erfarer at de andre lærerne ikke er like flinke til dette.

Seljedalen skole har også feiret den internasjonale morsmålsdagen der man løftet frem språk, kultur, tradisjoner. Alle elever og foreldre besøkte skolen på ettermiddagen og deltok på ulike aktiviteter og underholdning. Lærerne ved innføringsklassen forteller at dette var en positiv opplevelse for de minoritetsspråklige elevene, fordi elevene fikk fortelle om sitt hjemland og sin kultur.

Åstveit skole har også noen faste aktiviteter for elevene der også elevene fra innføringsklassen er med. Blant annet trekkes skoleball og en årlig volleyballturnering frem. Samtidig opplyser lærer ved innføringstilbudet at elevene i innføringsklassen aldri blir invitert til avslutningen for 10. trinn. Det blir pekt på at alle elever ved Åstveit skole har anledning til å oppholde seg i sitt eget klasserom i friminuttet. Flere intervjuede erfarer at dette gjør at elevene i innføringsklassen sjelden møter de andre elevene i friminuttene. Ledelsen erfarer at innføringsklassen holder seg mye for seg selv, særlig på høsten. De tenker at trygghet for å lære er viktigere enn å satse på full integrering, ettersom disse elevene kanskje skal over på en annen nærscole neste år. Elevene i innføringsklassen er ikke inkludert for fullt i tiltak i forbindelse med Olweus- og MOT-programmet. Lærerne ved innføringstilbudet har etterspurt at elevene blir inkludert i MOT-arrangementene, men ledelsen erfarer at det er vanskelig å inkludere elevene fullt ut i disse programmene før de har et visst nivå av norskkunnskaper.

### **6.3.5 Elevenes opplevelse av opplæringstilbudet**

Alle de intervjuede elevene som har gått/går i innføringsklasse, forteller at de der har fått god hjelp til å lære seg norsk. Når det gjelder hospitering til ordinære klasser, synes flesteparten av elevene at dette var bra, men at det var litt skummelt i begynnelsen. Noen av elevene hospiterte kun i gymtimene, mens andre hospiterte i andre fag som engelsk og matematikk. En av elevene viste til utfordringer med å bli kjent med de norske elevene i hospiteringsklassen, og at dette gjorde hospiteringen vanskelig.

Flere peker på at de kunne snakke engelsk med de norske elevene i begynnelsen, og at dette var til god hjelp for å kunne kommunisere. Elevene forteller at de likevel, mens de gikk i innføringsklassen, var mest sammen med de andre elevene i innføringsklassen. Flere av de intervjuede elevene forteller at det kan være litt vanskelig å leke med de norske elevene i friminuttene, fordi man ikke alltid forstår reglene.

Elevene i innføringsklassen ved den ene skolen har faddere, og opplever dette som positivt. I tillegg trekker en av elevene frem at vedkommende ble bedre kjent med de norske elevene på leirskolen. Elevene ved den andre innføringsklassen forteller at de ikke har vært med på noen sosiale arrangementer der elevene ved innføringsklassen og de ordinære klassene gjør noe sosialt sammen. I friminuttene er de bare sammen i innføringsklassen. De har nemlig lov til å være inne, men da må klassene være i klasserommene. Dersom de skal være sammen på tvers av klassene, må de ut i gangen, noe de altså ikke har lov til.

Elevene som er ferdige i innføringstilbud forteller at overgangen til ordinær klasse var litt skummel. For noen elever går denne følelsen fort over, mens andre viser til at det tar litt tid før man forstår hva de norske elevene sier og man kan snakke med dem. Noen av elevene på ungdomstrinnet trekker frem at den særskilte norskopplæringen i små grupper er nyttig fordi det er lettere å stille spørsmål i de små gruppene.

Når det gjelder morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring, blir dette stort sett opplevd som nyttig for elevene. En elev forteller at han i de to timene med tospråklig fagopplæring jobber med forskjellige fag på sitt eget morsmål, mens en annen elev stort sett har matematikk. En annen elev forteller at han markerer med blyant det han ikke forstår og viser fram til den tospråklige faglæreren sin for å få hjelp.

To av de intervjuede elevene har valgt å takke nei til tilbudet om tospråklig fagopplæring på bakgrunn av lang reisevei og at det var etter skoletid. For en av elevene sammenfalt tilbudet med trening i et fritidstilbud, mens den andre eleven opplevde å ha mer behov for å gjøre lekser i andre fag. To andre elever synes ikke det er problematisk at tilbudet er etter skoletid og innebærer å reise.

## 6.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at det varierer hvor mange timer særskilt norskopplæring elevene får tilbud om. Dette synes å variere mellom skolene, heller enn å være basert på en individuell vurdering av den enkelte elev sitt behov. Revisjonen mener at det ved én skole opplyses at alle elever skal ha to timer særskilt norskopplæring, mens det ved en annen skole er praksis å gi tre timer særskilt norskopplæring, gir grunn til å stille spørsmål ved hvilke vurderinger som ligger til grunn for omfanget av det tilbudet elevene får vedtak om. Revisjonen mener også at denne forskjellen mellom skolene gir grunn til å stille spørsmål ved om kommunen sikrer et likeverdig tilbud om særskilt norskopplæring på tvers av skolene i kommunen. Som påpekt i kapittel 5, går det heller ikke alltid tydelig frem av enkeltvedtak hvor mange timer særskilt norskopplæring en elev har rett på, og revisjonen mener at dette ikke er i samsvar med krav til innholdet i enkeltvedtak. Som påpekt i kap 5.4 er særskilt språkopplæring en individuell rett, gitt at vilkårene er oppfylt. For at det skal gå tydelig frem av enkeltvedtaket hva det blir fattet vedtak om, og hvilken opplæring eleven har rett på, mener revisjonen at timetallet må fremgå.

Revisjonen stiller også spørsmål ved at det i kommunens retningslinjer fremgår at skolen kan søke fagavdelingen om henholdsvis morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Revisjonen mener det bør tydeliggjøres at dette handler om en søknad om særskilte ressurser til denne opplæringen. Selve vurderingen av om en elev har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring, må være basert på eleven sine behov, og vedtaksmyndigheten er etter det revisjonen kan se delegert til rektor ved den enkelte skole. Det er derfor rektor som ifølge kommunens retningslinjer har myndighet til å ta beslutning om elevens rett på denne opplæringen, basert på en kartlegging og vurdering av elevens behov for slik opplæring. Revisjonen vil presisere at det av opplæringsloven § 2-8 første ledd går frem at «Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge delar.» Vurderingen skal med andre ord være basert på hvorvidt dette er nødvendig for eleven, ikke basert på tilgangen til ressurser fra skoleeier. Imidlertid er det i loven gitt mulighet til å legge til rette for eleven på annet vis, dersom tilgangen til egnet undervisningspersonale begrenser skolens mulighet til å tilby elever morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Revisjonen mener kommunen med fordel kan gi tydeligere retningslinjer for hvilke alternativer dette eventuelt kan være, og hvordan dette skal vurderes.

Videre stiller revisjonen spørsmål ved kommunens praksis om kun å gi morsmålsopplæring til elever på 1.-4. trinn, og tospråklig fagopplæring kun til elever på 5. – 10. trinn. Det er etter revisjonens vurdering ingenting i loven med forarbeider som tilsier at en skoleeier kan sette absolutte grenser for hvilke trinn elevene skal gå på for å kunne få vedtak om henholdsvis morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Selv om skoleeier har et visst handlingsrom når det gjelder både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, vil revisjonen peke på at det er elevens behov som skal ligge til grunn for en vurdering av hvorvidt eleven trenger morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring. Det kan også være tilfeller der en elev har behov for – og dermed rett på – *både* tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring, noe også ordlyden i opplæringsloven § 2-8 første ledd åpner for. Etter revisjonens vurdering kan Bergen kommune ha retningslinjer som sier noe om hvordan behovene vanligvis fordeles seg, og legge føringer for at det som oftest vil være de yngste elevene som har behov for morsmålsopplæring, mens de eldre elevene vil ha større utbytte av tospråklig fagopplæring. Imidlertid mener revisjonen at det da også er viktig at det gjennom retningslinjene presiseres at dette ikke er en absolutt regel, og at det må foretas en individuell vurdering av den enkelte elevs behov.

Når det gjelder organiseringen av den særskilte norskopplæringen, går det frem at timene til særskilt norskopplæring ikke alltid er lagt til norsktimene. Ved flere av skolene er disse timene i like stor grad lagt til andre fag. Revisjonen har forståelse for at det kan være en logistisk utfordring knyttet til det å klare å legge den særskilte norskopplæringen til elevens norsktimer, når opplæringen skal organiseres som grupper der elever fra flere klasser deltar. Imidlertid vil revisjonen peke på at det også er en betydelig utfordring dersom elever går glipp av opplæring i andre fag, eller de lar være å møte opp til timer i særskilt norsk for å unngå å gå glipp av timer i andre fag. Revisjonen vil presisere at fag- og timefordelingen som inngår i Læreplanverket for Kunnskapsløftet setter rammene for fag- og timefordelingen i grunnskolene. Minstetimetallet er i hovedsak satt for hovedtrinnene, og gir dermed en viss fleksibilitet. Revisjonen finner likevel grunn til å stille spørsmål ved om kommunen og skolene sikrer at elever som får sin særskilte norskopplæring lagt til andre timer enn norsktimene, får en opplæring som er i samsvar med fag- og

timefordelingen i Læreplanverket. Revisjonen kan ikke se at kommunen som skoleeier har gitt noen retningslinjer for hvordan dette skal håndteres på skolene, og mener dette medfører en risiko for manglende etterlevelse av Læreplanverket.

Tilbudet om tospråklig fagopplæring blir i noen tilfeller gitt på andre skoler enn elevenes nærscole, og undervisningen legges til dels til etter at den ordinære skoledagen er avsluttet. Revisjonen vil presisere at det i opplæringsloven ikke er åpnet for at tospråklig fagopplæring kan gis ved en annen skole enn elevens nærscole, selv om et slikt unntak foreligger for morsmålsopplæring. I forarbeidene til opplæringsloven er det presisert at «Særskild norskopplæring og tospråkleg fagopplæring skal tilbydast ved den skolen der eleven går til vanleg»<sup>52</sup>, og kommunens praksis er dermed ikke i samsvar med opplæringsloven. Revisjonen kan heller ikke se at regelverket åpner for å legge den tospråklige fagopplæringen til et tidspunkt som ikke er innenfor ordinær skoletid. Det er derfor revisjonens vurdering at Bergen kommunes praksis med å legge tospråklig fagopplæring til senere tidspunkt enn kl. 15.30, er i strid med rammene for daglig skoletid som fremgår av regelverket. Forskrift til opplæringsloven § 1-6 fastsetter rammer for daglig skoletid i grunnskolen. Her fremgår det at undervisningen normalt ikke skal slutte etter kl. 15.30.

Revisjonen merker seg at kommunens retningslinjer peker på enkelte momenter som skal tas med i betraktningen når det skal gjøres vurderinger av hvorvidt en elev har rett på morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring. Revisjonen stiller likevel spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad er gitt felles føringer og veiledning når det gjelder hva det vil si at slik opplæring vurderes som *nødvendig*. Undersøkelsen indikerer etter revisjonens mening at det i praksis ikke alltid gjøres vurderinger av hvorvidt det er nødvendig at en elev får tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring, og at elever til tider får tilbud om slik opplæring uten at det er gjort en konkret vurdering av behovet. Kommunen har selvsagt anledning til å tilby både tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring ut over det loven krever, men for å sikre at de elevene som virkelig har behov for denne opplæringen får et godt tilbud innenfor lovens rammer, mener revisjonen at kommunen bør vurdere å gi tydeligere retningslinjer for de vurderinger som skal gjøres av elevenes behov.

Revisjonen merker seg også at flere, særlig ved skolene som ikke har innføringstilbud, peker på mangelfullt samarbeid mellom elevenes faglærere og de tospråklige faglærerne/morsmålslærerne. Den tospråklige fagopplæringen skal sikre elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene, og revisjonen vil peke på at manglende samarbeid og koordinering mellom morsmålslærere/tospråklige lærere og øvrige lærere kan medføre en risiko for at morsmålsopplæringen/den tospråklige fagopplæringen ikke fungerer i samsvar med intensjonen, og at elevens utbytte dermed begrenses. Etter revisjonens vurdering kan det være hensiktsmessig å tydeliggjøre ytterligere forventninger til samarbeid mellom lærerne, og ansvar i denne forbindelse.

Videre er det revisjonen sin vurdering at undersøkelsen gir indikasjoner på at det ikke er alle innføringsskoler som har tilstrekkelig fokus på viktigheten av å legge til rette for den sosiale inkluderingen av minoritetsspråklige elever. Revisjonen mener det er viktig at dette følges opp fra skoleeiers side. Det er etter revisjonens mening viktig at skolene både sikrer gode systemer for hospitering, og at ansvar og oppgaver i denne forbindelse er tydelig fordelt mellom lærerne, og at elevene mer generelt inkluderes i aktiviteter og arrangementer på skolen. I byrådsaken fra 2012 der det ble besluttet å desentralisere kommunens innføringstilbud, var det forventet at den sosiale integreringen ville bedres gjennom desentraliseringen, og dette inngikk som et moment som ble vurdert å kunne bidra til at elevene raskere skulle lære seg norsk. Per i dag ser det imidlertid ut til å være til dels store forskjeller mellom innføringsskolene når det gjelder tiltak som kan bidra til økt sosial integrering.

Når det gjelder målet om at minoritetsspråklige elever innen tre år skal ha fått tilstrekkelige norskkunnskaper, tilsvarende nivå 2, stiller revisjonen spørsmål ved at det ikke foreligger data som kan belyse måloppnåelsen knyttet til en så tydelig definert målsetning som dette etter revisjonens vurdering er. Det at det søkes ressurser ut over fem år for få elever sett i forhold til det høye antallet elever totalt som har særskilt språkopplæring, kan være en indikasjon på relativt god måloppnåelse. Imidlertid mener

---

<sup>52</sup> Ot.prp.nr.55 (2003-2004). Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova. Kapittel 6 *Merknader til dei enkelte paragrafane*, avsnitt 6.1.

revisjonen det er en betydelig svakhet ved kommunens interne kontroll at det ikke er etablert systemer for å hente inn informasjon som kan benyttes til å vurdere måloppnåelsen på dette området.

# 7. Kapasitet og kompetanse på skolene

## 7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

*I hvilken grad har skolene tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å gi minoritetsspråklige elever et kvalitativt godt opplæringstilbud i samsvar med elevens behov og rettigheter?*

I dette kapittelet vil det i tillegg være sentralt å undersøke hvorvidt det er forskjeller i tilgjengelig kapasitet og kompetanse ved ulike skoler i Bergen kommune (jf. problemstilling 7 som er presentert i kapittel 1.2 i rapporten).

## 7.2 Revisjonskriterier

Av opplæringsloven § 10-8 fremgår følgende om kompetanseutvikling:

Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.<sup>53</sup>

I *NOU 2010:7 Mangfold og mestring* går det frem at «Relevant og god kompetanse hos pedagoger, i ledelsen og hos skoleeiere har meget stor betydning for opplæringstilbudet – og kvaliteten på innholdet i tilbudet – som gis til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.» Utvalget ser at for å kunne gi et tilfredsstillende opplæringstilbud til den økende andelen minoritetsspråklige i barnehage og skole, er pedagogenes grunnutdanning og etter- og videreutdanning av særlig sentral betydning. Utvalget vurderer førskolelærernes og lærernes kompetanse som en nøkkelfaktor for å utvikle kvaliteten i barnehage og grunnopplæring.<sup>54</sup>

I sin evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud for Udir, finner Rambøll følgende:

Kvalifiserte og kompetente lærere er viktige både for å kartlegge elevene, vurdere resultater av kartleggingen og for utvikling av undervisningstilbudet til elevgruppen. Kompetanse i denne sammenheng handler blant annet om andrespråkdidaktisk kompetanse, kompetanse innen flerspråklighet og flerspråklig utvikling, flerkulturell pedagogikk, tverrkulturell kommunikasjon og kulturkompetanse.<sup>55</sup>

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## 7.3 Datagrunnlag

### 7.3.1 Kapasitet

Manglende kapasitet på skolene blir ikke trukket frem som et særskilt problem av de intervjuede rektorene.

Samtidig er det, som nevnt i kap. 6.3, en del elever som ikke får tilbud om tospråklig fagopplæring ved sin nærskole ettersom morsmåls lærere/tospråklig faglærere ikke har kapasitet til å reise rundt til alle skolene. Rektorene ved skolene til elever som har lang reisevei til tilbudet sitt om tospråklig fagopplæring, peker på at dette er en utfordring. Særlig blir det vist til manglende samarbeid mellom elevenes lærere på nærskolen og tospråklige faglærere på andre skoler. Når det gjelder samarbeid med morsmåls lærerne/de tospråklige faglærerne, peker flere av lærerne ved skolene som ikke er innføringsskoler på at de opplever at

<sup>53</sup> Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

<sup>54</sup> NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*.

<sup>55</sup> Rambøll. *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Februar 2016.

morsmåslærerne/de tospråklige faglærerne har mye de skal gjøre, og at det er begrensede muligheter for å samarbeide med dem på grunn av reising og logistikk.

Enkelte av de som er intervjuet kommenterer også at det hender at lærere som har særskilt norskopplæring blir satt inn som vikar ved sykdom blant annet undervisningspersonale, slik at de minoritetsspråklige elevene ikke alltid får de timene de har krav på. Som nevnt i kap. 4.3 pekes det også på utfordringer knyttet til å kunne ta i bruk de timer skolene får tildelt dersom skolen får nyankomne elever på 1. eller 2. trinn i løpet av skoleåret, fordi lærerne med kompetanse i norsk som andrespråk som oftest vil ha fulle timeplaner.

### **7.3.2 Kompetanse**

I byråds sak 156/12 går det frem at over 90 prosent av lærerne ved Nygård skole hadde videreutdanning i norsk som andrespråk eller migrasjonspedagogikk i tillegg til lærerutdanning. I byråds saken går det frem at det kan være en utfordring at så mye av kompetansen knyttet til undervisning av minoritetsspråklige elever er knyttet til én skole, og et mål med desentraliseringen av innføringstilbudet var å spre kompetansen på flere skoler.

Fagavdelingen utarbeider en kompetanseplan i migrasjonspedagogikk for hvert skoleår. Denne kompetanseplanen inneholder en rekke tema som skolene kan melde ifra om at de ønsker økt kompetanse i. Erfaringen til representantene fra fagavdelingen er imidlertid at skolene til dels har en for høy terskel for å etterspørre kompetanse på områder der de har behov for det. Fagavdelingen erfarer at det er noen kompetansebehov som går igjen, og har de siste årene jobbet mye med å heve skolens kartleggingskompetanse og hvordan identifisere lærevansker når eleven bruker lang tid på å lære seg norsk. Andre tema som lærerne ofte etterspør kompetanseheving innen, er hvordan man skal håndtere traumer, og opplæringen til nyankomne elever på 1. og 2. trinn som ikke får tilbud om innføringsklasse.

Ved fagavdelingen erfarer de at det varierer i hvilken grad lærerne som har særskilt norskundervisning for elever i ordinære klasser, har tilstrekkelig kompetanse i norsk som andrespråk. De ser at det ofte er den mest tålmodige læreren som blir valgt ut til å ha særskilt norskundervisning, og i noen tilfeller er det også en tendens til at disse timene blir en form for salderingspost. Dersom det for eksempel er noen som har to timer igjen i uken for å få en stillingsprosent på 100, får de i noen tilfeller fylt opp disse timene med særskilt norskundervisning. Dette gjøres da uten at det tas hensyn til hvilke lærere ved skolen som har mest relevant kompetanse for å undervise i særskilt norsk.

Flesteparten av de intervjuede lærerne i særskilt norsk peker på et behov for kompetanseheving. Flere av de intervjuede lærerne som har særskilt norskundervisning har ingen videreutdanning i norsk som andrespråk. De erfarer at det er utfordrende når de får elever som har veldig dårlige norskkunnskaper, fordi de mangler metoder for å lære bort norsk til elevene som begynner på et veldig lavt nivå. Ledelsen ved skolene ser både interesse og behov for mer kompetanse innen norsk som andrespråk. Ved flere av skolene er det flere lærere som har søkt på videreutdanning i norsk som andrespråk. Det er opp til skoleeier hvem som får tildelt studieplass, og ikke alle søkerne har fått dette innvilget.

Det blir opplyst at kompetansen blant lærerne i innføringstilbudene er god. Disse har vanligvis videreutdanning i norsk som andrespråk.

### **7.3.3 Fora for intern kompetansedeling mellom innføringslærere og andre lærere**

Rådgiverne ved fagavdelingen peker på at en forutsetning for å lykkes med å spre kompetansen bedre blant skolene, er å legge til rette for kompetansedeling internt på den enkelte skole. Etter deres erfaring er det ikke tilstrekkelig å spre innføringslærerne på flere skoler, da mange føler seg alene på skolene der de jobber. De erfarer at skolene ikke systematisk setter av tid til samarbeid på tvers av innføringsklassene og ordinære klasser. Rådgiverne erfarer at det ved noen skoler er «vanntette skott» mellom innføringsklassen og resten av skolen.

Ved en av innføringsskolene ble det nylig overført elever som ikke hadde noe skolebakgrunn fra innføringsklassen til ordinær klasse midt i skoleåret. Lærerne ved innføringstilbudet erfarte at dette ble en

øyeåpner for lærerne på resten av skolen. Ettersom lærerne i særskilt norsk manglet kompetanse for å lære bort til de aller svakeste elevene, innså flere av dem at norsk som andrespråk er et eget fag. Kontaktlærerne i velkomstklassen opplyser at de har stilt seg til disposisjon og er tilgjengelige for å kunne være til hjelp, men opplever ikke at de får mange henvendelser.

Ingen av case-skolene som har innføringstilbud har lagt opp til noe systematisk samarbeid mellom kontaktlærerne på innføringstilbudet og lærerne som har særskilt norskopplæring for elever i ordinære klasser. Ved en av innføringsskolene er det innføringsteam annenhver uke der kontaktlærerne i innføringstilbudet, morsmålslærerne som har base ved skolen og avdelingsleder møtes. Lærerne med ansvar for særskilt norskopplæring deltar ikke i disse møtene. Ved den andre innføringsskolen peker ledelsen på at skolen har samarbeidstid hver uke, og at lærerne på skolen kan velge å benytte samarbeidstiden sin til å samarbeide om elever i innføringstilbudet.

Representanter for fagavdelingen gir uttrykk for å være kjent med at samarbeidet mellom innføringslærere og lærere i særskilt norskopplæring er utfordrende ved flere av innføringsskolene. Dette har vært definert som en utfordring, og har vært tema i nettverk for lærerne ved innføringstilbudet.

### **7.3.4 Nettverk**

I forbindelse med desentraliseringen av innføringstilbudet fra Nygård skole, ble det opprettet tre ulike nettverk som skulle bidra til økt kompetanse både ved skoler med og uten innføringstilbud: Nettverk for særskilt språkopplæring, Lærernettsverk for innføringsskoler og Ledernettsverk for innføringsskoler. De tre nettverkene er nærmere omtalt nedenfor.

#### **7.3.4.1 Nettverk for særskilt språkopplæring**

Nettverk for særskilt språkopplæring består av skolenes migrasjonspedagogiske team og morsmåls- og tospråklige lærere. Ifølge Bergen kommune sine nettsider for flerkulturell opplæring er kompetanseheving og erfaringsdeling formålet med nettverket.<sup>56</sup> Rådgiverne i fagavdelingen opplyser at alle skolene offisielt har et migrasjonspedagogisk team, men at det varierer hvor godt disse fungerer. Fagavdelingen erfarer at migrasjonspedagogiske team blir nedprioritert på noen skoler. Ofte består teamene av en avdelingsleder og lærere som har særskilt norskopplæring. Det er ønskelig at morsmålslærerne/de tospråklige lærerne som er ansatt ved den aktuelle skolen også skal være med.

Nettverk for særskilt språkopplæring har møter en gang i halvåret. Nettverkene er organisert etter bydel, slik at to-og-to bydeler samles i hvert nettverk. Det blir opplyst at det i begynnelsen var mest ledere og avdelingsledere som kom i disse nettverksmøtene. Fagavdelingen har imidlertid hele tiden bedt om at det skal være lærere til stede på møtene, da temaene som drøftes er mest tilpasset lærerne. Helst hadde fagavdelingen sett at både ledelsen og lærerne var representert, men fremdeles er det enkelte skoler som ser på administrasjonen som målgruppen for nettverksmøtene.

Ved tre av case-skolene forteller de intervjuede lærerne at det migrasjonspedagogiske teamet ikke fungerer optimalt. Ved de to innføringsskolene, er det ulike oppfatningen blant ledelse og lærere om hvorvidt skolen har et migrasjonspedagogisk team. Ved både Seljedalen skole og Åstveit skole opplyser ledelsen at teamet møtes to ganger i året, men lærerne opplyser at det ikke har vært møter skoleåret 2018/19.<sup>57</sup> Ved Åstveit skole opplyser ledelsen at det har vært vanskelig å samle alle i det migrasjonspedagogiske teamet, og at skolen ikke har funnet et godt system for disse møtene.

Ved de to skolene som ikke er innføringsskoler består det migrasjonspedagogiske teamet av rektor og to lærere som underviser i særskilt norsk ved skolen. På grunn av en flytteprosess blir det opplyst at det migrasjonspedagogiske teamet på Damsgård skole ikke har vært helt funksjonelt den senere tiden. Ved Garnes ungdomsskule har migrasjonspedagogisk team møte to-tre ganger i året, og har blant annet jobbet med skolens kartleggings- og vurderingspraksis. Også ved Damsgård skole har dette vært tema, da de har sett at de kartlegger litt for strengt.

---

<sup>56</sup> Bergen kommune. *Kurs og veiledning*. Oppdatert 18.11.2019

<sup>57</sup> Intervjuene ble gjennomført i mai 2019.

Lærerne som har vært deltakere i nettverkssamlingene opplever særlig den uformelle praten i pausene som nyttig, fordi de kan fange opp hvordan andre lærere i særskilt norsk, fra andre skoler, legger opp undervisningen sin og få tips.

#### **7.3.4.2 Nettverk for lærerne og lederne i innføringsklassen**

Ifølge Bergen kommune sine nettsider for flerkulturell opplæring er formålet med lærernettsverk for innføringsskoler å styrke opplæringstilbudet og praksisen i innføringsklassene samt kompetanseheving og erfaringsdeling. Formålet for ledernettsverket fremgår ikke. Ledernettsverket består av ledere fra de tolv innføringsskolene, mens lærernettsverkene skal bestå av lærere som underviser særskilt norsk og morsmåls- og tospråklig faglærere som underviser i innføringsklasser på innføringsskoler.<sup>58</sup>

Lærerne i innføringsklassene peker på at disse nettverksmøtene er særlig nyttige for de som er nye. Nytt fra skoleåret 2018/19 er at hvert tredje nettverksmøte blir byttet ut med møter med to vennskapsskoler.

Det blir opplyst at det ofte ble avholdt møter i ledernettsverk for rektorer og avdelingsledere ved innføringsskoler ved oppstarten i 2015, og at det for skoleåret 2018/19 var redusert til to møter i året. Ledelsen ved både Seljedalen skole og Åstveit skole peker på at det var bra med hyppige møter i starten, mens det nå er litt vel sjelden igjen. Det blir pekt på at et viktig poeng med møtene er at man kjenner til hvem ved de andre skolene man kan ta kontakt med.

På et møte våren 2019 var elever i velkomstklassen med lærevesker et av temaene som ble tatt opp, noe som ble opplevd som nyttig. Spesialrådgiver tror at de kunne fått mye mer ut av ledernettsverkene for innføringsskolene enn man får i dag. For eksempel er ikke utfordringene med inkludering i særlig grad et tema i disse møtene i dag; det har handlet mer om økonomi, organisering, lovverk osv. Inkludering er planlagt å tas opp som tema skoleåret 2019/20.

## **7.4 Vurdering**

Undersøkelsen gir ikke særskilte indikasjoner på utfordringer knyttet til kapasitet når det gjelder innføringstilbud eller særskilt norskopplæring. Når det gjelder sistnevnte, går det imidlertid frem at det er store variasjoner når det gjelder kompetansen til ansatte som har ansvar for særskilt norskopplæring for elever i ordinære klasser. Dette synes særlig å være relatert til variasjoner i hvorvidt og hvordan relevant videreutdanning vektlegges når timeplanen fastsettes. Revisjonen vil presisere viktigheten av at skoleeier og den enkelte skole sikrer at lærere som underviser i særskilt norsk har nødvendig og relevant kompetanse. For å nå kommunens mål om at minoritetsspråklige elever raskt skal lære seg norsk, synes lærernes kompetanse å være sentral. Det er positivt at fagavdelingen legger til rette for veiledning og kompetanseheving, og revisjonen vil presisere viktigheten av at dette tilbudet blir tydelig formidlet ut til skolene.

Undersøkelsen viser også at det mangler systemer for kompetansedeling internt på den enkelte skole. Særlig gjelder dette innføringsskoler, som i innføringstilbudet har lærere med særskilt kompetanse, både knyttet til norsk som andrespråk og videreutdanning innenfor andre tema som er relevant for å undervise minoritetsspråklige elever. Det blir etterlyst, både fra lærere i innføringstilbud og fra lærere som underviser minoritetsspråklige elever i ordinære klasser, systemer som tilrettelegger for å dele kompetanse. Revisjonen vil presisere viktigheten av at det legges til rette for samarbeid og kompetansedeling på den enkelte skole, slik at den samlede kompetansen blant undervisningspersonalet kan nyttes til beste for elevene på skolen. Kommunens intensjon med at desentraliseringen av innføringstilbudet skulle bidra til å spre kompetansen knyttet til minoritetsspråklige elever på flere skoler, synes bare delvis å være realisert så lenge det til dels opplyses å være «vanntette skott» mellom enkelte skolers innføringstilbud og den øvrige skolen. Bedre systemer for kompetansedeling, særlig på innføringsskolene, vil slik revisjonen ser det være i tråd med intensjonen med kommunens desentralisering av innføringstilbudet. Revisjonen vil også presisere viktigheten av at det fra skoleeiers side følges opp at alle skoler har et fungerende migrasjonspedagogisk team, slik de skal ha ifølge kommunens felles retningslinjer.

---

<sup>58</sup> Bergen kommune. *Kurs og veiledning*. Oppdatert 29.08.2019



Når det gjelder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, viser undersøkelsen at kommunen har kapasitetsutfordringer. Revisjonen vil i den sammenheng vise til vår vurdering i kapittel 6.4, der vi peker på at det kan være behov for ytterligere retningslinjer i kommunen knyttet til vurderinger av elevers behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Revisjonen mener det er en risiko for at utilstrekkelige retningslinjer og rutiner knyttet til disse vurderingene, kan medføre at elever som ikke har et dokumentert behov for slik opplæring likevel får et tilbud. Dette kan potensielt påvirke kapasiteten, og kan dermed også medføre at elever som har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring ikke får det tilbudet de har behov for og dermed rett på.

Det er etter revisjonen sin vurdering positivt at har blitt etablert ulike nettverk for å heve kompetansen og legge til rette for samarbeid mellom skolene. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen synes dette å være viktige møtefora, som kan ha en viktig rolle når det gjelder å sikre et godt opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever i Bergen kommune. Det er samtidig viktig at byrådsavdelingen jobber aktivt med å følge opp skoler som i mindre grad enn andre deltar i disse foraene, for å sikre at informasjon, veiledning og erfaringsdeling når bredest mulig ut. I denne sammenheng merker også revisjonen seg at det er planlagt å sette sosial integrering på agendaen i ledernetverket for innføringsskolene inneværende skoleår. Dette synes å være et viktig og riktig tiltak, basert på de utfordringene knyttet til sosial integrering som vi peker på i kapittel 6 i forvaltningsrevisjonsrapporten.

## 8. Konklusjon og anbefalinger

15. mai 2012 gjorde byrådet i Bergen kommune et vedtak (byrådssak 156/12) som inneholdt flere tiltak for å bedre kvaliteten på den særskilte språkopplæringen i grunnskolene, både når det gjaldt innhold og organisering. I denne undersøkelsen har revisjonen sett nærmere på flere av tiltakene som ble iverksatt.

Desentralisering av innføringstilbudet til minoritetsspråklige elever var en sentral del av byrådssak 156/12. Et av formålene med desentraliseringen av innføringstilbudet fra én skole til syv barneskoler og fire ungdomsskoler var å spre kompetansen knyttet til minoritetsspråklige elever på flere skoler. Denne målsetningen synes bare delvis å være realisert, da det i forbindelse med forvaltningsrevisjonen til dels opplyses å være «vanntette skott» mellom enkelte skolers innføringstilbud og den øvrige skolen. Revisjonen mener at bedre systemer for kompetansedeling, særlig på innføringsskolene, er viktig for å ivareta intensjonen med kommunens desentralisering av innføringstilbudet. Revisjonen vil også presisere viktigheten av at det fra skoleeiers side følges opp at alle skoler har et fungerende migrasjonspedagogisk team, som ifølge kommunens egne retningslinjer skal bidra til å kvalitetssikre arbeidet med kartlegging og vurdering av elevens språksituasjon.

I byrådssak 156/12 ble det også vedtatt at minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn skulle få et tilrettelagt tilbud på nærskolen sin, og ikke skal få tilbud om plass i egne innføringstilbud. Undersøkelsen viser at det er flere som stiller spørsmål ved om de yngste elevene får et tilstrekkelig godt opplæringstilbud med dagens ordning, og revisjonen mener det er behov for å gjøre en systematisk evaluering av opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn.

Videre gir undersøkelsen indikasjoner på at det ikke er alle skoler med innføringstilbud som har tilstrekkelig fokus på viktigheten av å legge til rette for den sosiale inkluderingen av minoritetsspråklige elever. Revisjonen mener det er viktig at dette følges opp fra skoleeiers side. I byrådssaken fra 2012 der det ble besluttet å desentralisere kommunens innføringstilbud, var det forventet at den sosiale integreringen ville bedres gjennom desentraliseringen, og dette inngikk som et moment som ble vurdert å kunne bidra til at elevene raskere skulle lære seg norsk. Per i dag ser det imidlertid ut til å være til dels store forskjeller mellom innføringsskolene når det gjelder tiltak som kan bidra til økt sosial integrering.

Gjennom kommunens *Retningslinjer for opplæring til minoritetsspråklige elever*, har kommunen fastsatt en målsetting om at elevene etter tre år skal ha fått tilstrekkelige norskerferdigheter tilsvarende nivå 2.<sup>59</sup> Revisjonen stiller spørsmål ved at kommunen ikke har etablert rutiner for systematisk å hente inn data som kan bidra til å belyse måloppnåelsen knyttet til dette målet, og mener at dette er en svakhet ved kommunens styring på dette området.

Undersøkelsen viser at Bergen kommune har etablert en rekke hensiktsmessige system og rutiner for å sikre god kvalitet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Det er etter revisjonen sin vurdering positivt at det er utarbeidet et felles malverk som legger til rette for en lik vedtakspraksis og som sikrer at en del standardinformasjon alltid blir gitt i vedtakene. Gjeldende maler legger etter revisjonens vurdering også godt til rette for at nødvendig informasjon om innhold, omfang og organisering av den særskilte språkopplæringen skal fremgå av vedtakene. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunens maler ikke blir benyttet ved flere av skolene, noe som etter revisjonens vurdering ikke er tilfredsstillende. Flere av de kontrollerte vedtakene inneholder ikke tilstrekkelig informasjon om den særskilte språkopplæringens innhold, organisering eller omfang. Revisjonen vil presisere at det er gjennom enkeltvedtaket elevens rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 slås fast. Når det ikke er tydeliggjort hvilket tilbud en elev har fått vedtak om, er det svært vanskelig å etterprøve om vedkommende får den opplæringen han eller hun har rett på. Dette svekker elevenes rettssikkerhet, ved at det gjør det svært vanskelig å klage på manglende gjennomføring av den opplæringen eleven gjennom enkeltvedtak har rett på.

Undersøkelsen viser at det varierer hvor mange timer særskilt norskopplæring elevene får tilbud om. Dette synes å variere mellom skolene, heller enn å være basert på en individuell vurdering av behovet til den enkelte elev. Denne forskjellen mellom skolene gir etter revisjonens mening grunn til å stille spørsmål ved

---

<sup>59</sup> «Nivå 2» henviser her til en nivåinndeling i Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

om kommunen sikrer et likeverdig tilbud om særskilt norskopplæring på tvers av skolene i kommunen. Når det gjelder organiseringen av den særskilte norskopplæringen, går det frem at timene til særskilt norskopplæring ikke alltid er lagt til norsktimene. Ved flere av skolene er disse timene i like stor grad lagt til andre fag. Revisjonen vil peke på at det er problematisk dersom elever går glipp av opplæring i andre fag, eller de lar være å møte opp til timer i særskilt norsk for å unngå å gå glipp av timer i andre fag. Videre mener revisjonen det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt kommunen i tilstrekkelig grad sikrer at opplæringen er i samsvar med fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Revisjonen stiller også spørsmål ved kommunens praksis om å kun gi morsmålsopplæring til elever på 1.-4. trinn, og tospråklig fagopplæring kun til elever på 5. – 10. trinn. Revisjonen vil peke på at det er elevens behov som skal ligge til grunn for en vurdering av hvorvidt eleven trenger morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring. Det kan også være tilfeller der en elev har behov for – og dermed rett på – *både* tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring. Videre indikerer undersøkelsen etter revisjonens mening at det i praksis ikke alltid gjøres vurderinger av hvorvidt det er *nødvendig* at en elev får tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring, og at elever til tider får tilbud om slik opplæring uten at det er gjort en konkret vurdering av behovet. Dette er relevant å se nærmere på med tanke på at kommunen har kapasitetsutfordringer når det gjelder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Videre mener revisjonen at kommunen har en lovstridig praksis når tospråklig fagopplæring til dels tilbys på andre skoler enn der eleven går til vanlig, og på tidspunkt som går ut over ordinær skoledag. Ifølge forarbeidene til opplæringsloven skal tospråklig fagopplæring tilbys ved den skolen der eleven går til vanlig, og det er for tospråklig fagopplæring ikke gitt unntak fra rammene for daglig skoletid som er fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 1-6.

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

1. Vurderer å etablere rutiner for å sikre at vedtak om særskilt norskundervisning er basert på en mer oppdatert kartlegging av elevenes norskkunnskaper enn det som synes å være tilfelle i dag.
2. Tydeliggjør retten til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært opplæringstilbud i kommunale rutiner og/eller maler, for å bidra til å sikre at det alltid gis god informasjon om denne retten.
3. Gjennomfører en systematisk evaluering av innholdet i og kvaliteten på opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn.
4. Sørger for at skolene tar i bruk gjeldende maler slik at innhold, organisering og omfang av den særskilte språkopplæringen går tydelig frem av vedtakene.
5. Tydeliggjør i kommunens retningslinjer at det ved vedtak om innføringstilbud skal fattes vedtak i to ledd; først et vedtak fra etat for skole, og deretter et vedtak fra innføringsskolen for samme periode.
6. Sikrer at opplæringen til minoritetsspråklige elever er i samsvar med fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, med mindre det er fattet vedtak om avvik fra fag- og timefordelingen.
7. Sikrer et likeverdig tilbud om særskilt norskopplæring på tvers av skolene i kommunen, blant annet gjennom å sikre at antall timer vurderes basert på elevens behov, og ikke basert på standard timetall fastsatt på den enkelte skole.
8. Vurderer å utarbeide ytterligere retningslinjer i kommunen knyttet til vurderinger av elevens behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, slik at man sikrer at *elevenes behov* ligger til grunn for vedtak om slik undervisning.
9. Sørger for at kommunens praksis når det gjelder den tospråklige fagopplæringen er i samsvar med opplæringsloven med forskrifter. Det vil si at opplæringen ikke skal gis ved en annen skole enn elevens nærscole, og ikke etter kl. 15.30.
10. Tydeliggjør forventninger til samarbeid mellom elevenes faglærere og de tospråklige faglærerne/morsmålslærerne, under dette en tydeliggjøring av roller og ansvar i forbindelse med slikt samarbeid.

11. Sikrer at lærere som underviser i særskilt norsk har nødvendig og relevant kompetanse.
12. Sørger for at skolene, særlig innføringskolene, etablerer systemer som tilrettelegger for å dele kompetanse knyttet til undervisning av minoritetsspråklige elever internt på den enkelte skole.
13. Sikrer at alle innføringskoler arbeider systematisk med integrering av de minoritetsspråklige elevene.
14. Sikrer at det blir gjort systematiske vurderinger av måloppnåelse knyttet til målsettinger som er fastsatt for opplæringen til minoritetsspråklige elever.

# Vedlegg 1 Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR BARNEHAGE, SKOLE OG  
IDRETT  
*Seksjon for strategi, utvikling og utredning (SUU)*

DELOITTE AS AVD BERGEN (underenhet)  
Postboks 6013  
5892 BERGEN

Vår referanse: 2019/107300-2  
Saksbehandler: Oda Kvarme Ure  
Dato: 8. januar 2020  
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

## Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjon - Kvalitet i opplæringen - opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i grunnskolen

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har mottatt og gått igjennom rapportutkastet til forvaltningsrevisjonen om *Kvalitet i opplæringen - opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i grunnskolen* som Deloitte har gjennomført. Byrådsavdelingen har opplevd prosessen knyttet til revisjonen som god, og mener rapporten gir innblikk i et utsnitt av opplæringstilbudet til kommunens minoritetsspråklige elever.

Som det fremkommer av rapporten, er det primært innhentet data fra skoleeier og fire case-skoler. Byrådsavdelingen mener datainnsamlingen er gjort på et noe snevert grunnlag, og hadde gjerne sett at det ble gjennomført datainnsamling ved flere skoler, samt at morsmåls- og tospråklige faglærere ble intervjuet.

Basert på det som kom frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen Bergen kommune å iverksette 14 ulike tiltak. Byrådsavdelingen har allerede igangsatt arbeid knyttet til flere av tiltakene, og vil gjerne utdype arbeidet med noen av de foreslåtte tiltakene:

Tiltak 1: *Vurderer å etablere rutiner for å sikre at vedtak om særskilt norskundervisning er basert på en mer oppdatert kartlegging av elevenes norskkunnskaper enn det som synes å være tilfelle i dag.*

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett arrangerer hver høst kurs i kartlegging av grunnleggende norsk. I tillegg arrangeres det et informasjonsmøte hvor kartlegging også inngår som en del av informasjonen ift. forvaltning jf. §2-8 i opplæringsloven.

Skolene i Bergen skal bruke Utdanningsdirektoratets kartleggingsverktøy. For å støtte den pedagogiske vurderingen som ligger i kartleggingen er Utdanningsdirektoratets kartleggingsmateriell konkretisert og gjort aldersadekvat av veiledere i migrasjonspedagogikk i Bergen kommune. På Bergen kommune sine nettsider er det tips til kartlegging av språkkompetanse i grunnleggende norsk. Kartleggingen bør gjennomføres kontinuerlig.

Bergen kommune har også et lærernettsverk for innføringsskoler bestående av særskilt norsklærere i innføringsklassene og morsmålslærere på innføringsskoler. Formålet er kompetanseheving og erfaringsdeling. Kartlegging i grunnleggende norsk og morsmål har vært tema på flere av samlingene.

Alle skoler i Bergen er også pålagt å ha et migrasjonspedagogisk team for å kvalitetssikre arbeidet med kartlegging og vurdering av elevens språksituasjon.

---

**Postadresse:**  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
**Kontoradresse:**  
Rådhusgaten 10

**Telefon:**  
**E-post:** barnehage.skole.idrett@bergen.kommune.no  
**Internett:** www.bergen.kommune.no

Tiltak 3: Gjennomfører en systematisk evaluering av innholdet i og kvaliteten på opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett er enig i at en systematisk vurdering og evaluering av tilrettelagt tilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever på 1.- og 2. trinn er nødvendig og planlegger å evaluere dagens tilbud.

Tiltak 6: Sikrer at opplæringen til minoritetsspråklige elever er i samsvar med fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, med mindre det er fattet vedtak om avvik fra fag- og timefordelingen.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett arbeider med å utarbeide en innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever i Bergen kommune som adresserer denne problemstillingen.

Tiltak 7: Sikrer et likeverdig tilbud om særskilt norskopplæring på tvers av skolene i kommunen, blant annet gjennom å sikre at antall timer vurderes basert på elevens behov, og ikke basert på standard timetall fastsatt på den enkelte skole.

Bergen kommune har et lærernetzverk for innføringsskoler som består av særskilt norsklærere i innføringsklassene og morsmåls lærere på innføringsskoler. Formålet er kompetanseheving og erfaringsdeling. Lærernetzverket skal også bidra til å videreutvikle opplæringstilbudet som gis i innføringsklassene ved å knytte samlingene opp mot innføringsplanen for nyankomne språklige minoriteter som skal brukes på alle innføringsskoler. Gjennom å legge til rette for erfaringsutveksling er målet at det skal bli likere praksis blant innføringsskolene.

Tiltak 12: Sørger for at skolene, særlig innføringsskolene, etablerer systemer som tilrettelegger for å dele kompetanse knyttet til undervisning av minoritetsspråklige elever internt på den enkelte skole.

Alle skoler i Bergen er pålagt å ha et migrasjonspedagogisk team for å kvalitetssikre arbeidet med kartlegging og vurdering av elevens språksituasjon. Gjennom dette teamet får skolene kompetanseutvikling på det migrasjonspedagogiske feltet. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett vil videreutvikle dette arbeidet.

Det er utarbeidet en plan for kompetanseheving i migrasjonspedagogikk for skoler som skal ha innføringsklasser. Kompetansehevingen hjelper innføringsskoler med å få innsikt i innhold og organisering av begynneropplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring. Skolene får informasjon om aktuelle læremidler og ressurser, hvilke administrative rutiner som er knyttet til opplæringsloven § 2-8, nødvendige oppgaver knyttet til knyttet til personalfeltet mm.

Det er også etablert et ledernetzverk for innføringsskolene i Bergen kommune. Ledernetzverket har fokus på administrative rutiner, tildelinger, informasjonsdeling og profesjonsfellesskap.

Tiltak 13: Sikrer at alle innføringsskoler arbeider systematisk med integrering av de minoritetsspråklige elevene.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har fokus på faglig og sosial inkludering på alle bergensskolene, men særlig på innføringsskolene. Integrering er jevnlig tema i lærernetzverket. I mai 2020 arrangeres det felles fagdag for Lærernetzverk for innføringsskoler og Netzverk for særskilt språkopplæring i Bergen. Tema for fagdagen er inkluderingsarbeid i skolen. Fagdagen vil også være åpen for andre ansatte i bergensskolen som arbeider med denne elevgruppen.

Rapporten peker på forbedringspunkter og gir mulighet til å forbedre opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i hele bergensskolen. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett er opptatt av å sikre et best mulig opplæringstilbud til alle barn og unge i Bergen, og vil i tiden fremover jobbe målrettet på systemnivå med tiltakene som skisseres i rapporten.

Med hilsen  
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett

Trine Samuelsberg - Kommunaldirektør  
Merete Bogen – Seksjonssjef strategi, utvikling og utredning

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

# Vedlegg 2 Revisjonskriterier

## Rett til opplæring

Opplæringsloven § 2-1 andre ledd slår fast at retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at et barn skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Videre går det frem av opplæringsloven § 2-1 andre ledd at plikten til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder.

## Rett til særskilt språkopplæring og krav om kartlegging av norskkunnskaper

Opplæringsloven gir minoritetsspråklige elever rettigheter 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.<sup>60</sup>

Særskilt norskopplæring er den primære formen for særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Elever som får særskilt norskopplæring, kan imidlertid også ha rett på morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Ifølge Læreplan i morsmål for språklige minoriteter er hovedformålet med opplæringen å styrke elevenes forutsetninger for å beherske det norske språket og derved deres læringsmuligheter gjennom utvikling av grunnleggende lese- og skriveferdigheter, ordforråd og begrepsforståelse på morsmålet.<sup>61</sup> Formålet med den tospråklige fagopplæringen er, ifølge Nasjonalt senter for flerkulturell læring, å sikre elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene.<sup>62</sup>

Morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole enn den eleven til vanlig går ved, ifølge opplæringsloven § 2-8 andre ledd. Fra forarbeidene til opplæringsloven går det frem at særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skal tilbys ved den skolen der eleven går til vanlig. Videre går det frem av forarbeidene at skolen i valg av opplæringsmetode må ta utgangspunkt i de behov den enkelte eleven har, tilpasset de praktiske forutsetningene som finnes i kommunen.<sup>63</sup>

Ifølge *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1—2019* kommer morsmålsopplæringen i tillegg til den vanlige opplæringstiden og gis innenfor en lokalt fastsatt timeramme.<sup>64</sup> Det foreligger ingen tilsvarende formulering/presisering for den tospråklige fagopplæringen, og revisjonen forstår det derfor slik at den tospråklige fagopplæringen skal gis innenfor vanlig opplæringstid. Forskrift til opplæringsloven § 1-6 fastsetter rammer for daglig skoletid i grunnskolen. Her fremgår det at undervisningen normalt ikke skal slutte etter kl. 15.30.

Før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring skal eleven sine norskkunnskaper kartlegges, jf. opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd:

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 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.

I forarbeidene til opplæringslova går det frem at kravet om at kartlegging skal gjennomføres før det fattes vedtak, følger av reglene om saksforberedelse i forvaltningsloven. Videre blir det presisert at «Kartlegginga

---

<sup>60</sup> Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

<sup>61</sup> <https://www.udir.no/kl06/NOR8-01/Hele/Formaal>

<sup>62</sup> <https://nafo.oslomet.no/grunnskole/undervisningsopplegg/tospraklig-fagopplæring/>

<sup>63</sup> Utdannings- og kunnskapsdepartementet: *Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova.*

<sup>64</sup> Utdanningsdirektoratet. *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1—2019.*



er ikkje å sjå som enkeltvedtak, men som ei absolutt plikt før det blir gjort vedtak som gjeld retten til særskild språkopplæring. Manglande kartlegging vil innebere ein feil ved saksbehandlinga.»<sup>65</sup>

Det går vidare frem 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 ferdighetene tilsier det, i samsvar med intensjonen i loven. Det går vidare frem av forarbeidene at hvor lang tid det må gå mellom hver kartlegging må bli vurdert konkret i hvert enkelt tilfelle. Det blir understreket at kartleggingen ikke er et enkeltvedtak, men må sees som en absolutt plikt før det blir gjort vedtak som gjelder retten til særskilt språkopplæring.<sup>66</sup>

Det er ingen nasjonale krav til hvilke kartleggingsverktøy som skal benyttes. Det foreligger imidlertid en egen læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, og i tilknytning til denne har Utdanningsdirektoratet utarbeidet et kartleggingsverktøy som kan benyttes. Kartleggingsverktøyet skal hjelpe skolene til å vurdere når elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær norskopplæring:

Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en overgangsplan som skal brukes til elevene er i stand til å følge opplæringen etter læreplan i norsk. I bestemmelse om vurdering i læreplanen heter det: «Det er utarbeidet kartleggingsverktøy i tilknytning til læreplanen. Når elevene har nådd målene i læreplanens nivå 3, skal de følge ordinær norskopplæring og bli vurdert i samsvar med denne. Det gis derfor ikke vurdering med karakter.»<sup>67</sup>

### Tilbud om innføringsklasse

For nyankomne elever fra språklige minoriteter har kommunen anledning til å gjøre unntak fra opplæringslovens krav til organisering av opplæringen, ved å etablere en form for innføringstilbud. Fra forarbeidene til opplæringsloven går det frem at formålet med et slikt innføringstilbud er å lære elevene norsk så raskt som mulig for at de skal kunne få utbytte av ordinær opplæring.<sup>68</sup>

Følgende går frem av opplæringsloven § 2-8 femte ledd:

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.<sup>69</sup>

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder som understreker at det er frivillig å gå i et særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever, og at elever som velger et ordinært opplæringstilbud har rett til særskilt språkopplæring dersom eleven ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Videre slår veilederen fast at det er viktig at kommunene og fylkeskommunene gir nyankomne barn/unge og deres foresatte god informasjon om muligheten til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært opplæringstilbud.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. 03.04.2009

<sup>66</sup> Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. 03.04.2009

<sup>67</sup> Utdanningsdirektoratet: *3. Kartlegg elevens norskerdigheter*. Sist endret: 20.05.2016.

<sup>68</sup> Prop.84 L (2011-2012) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)*. 13.04.2012

<sup>69</sup> Kunnskapsdepartementet: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova)*.

<sup>70</sup> Utdanningsdirektoratet. *Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*. 2016

## Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Avgjørelser om hvorvidt en elev skal få særskilt språkopplæring er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det vil si at reglene i forvaltningsloven gjelder for saksbehandling og utforming av vedtak, supplert av enkelte særskilte krav som går fram av opplæringsloven § 2-8. Blant annet er det i opplæringsloven stilt spesifikt krav om at det må fastsettes i enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i en innføringsklasse.

Samlet sett går en rekke krav til saksbehandlingen frem av opplæringsloven og forvaltningsloven. Når det gjelder sistnevnte dreier det seg blant annet om krav til saksforberedelse (kapittel IV) og krav til grunngeving (§§ 24 og 25).

Det går frem i forvaltningsloven § 16 at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» Forhåndsvarselet skal redegjøre for hva saken gjelder og ellers inneholde det som er påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan ivareta sitt tarv.

Enkeltvedtak kan klages på jf. forvaltningsloven § 28. Av § 27 går det frem at det i underretting om vedtak skal «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter».

I forvaltningsloven går følgende frem av § 11a om saksbehandlingstid og foreløpig svar:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.<sup>71</sup>

Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet utdyper hvilken informasjon et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring må inneholde:<sup>72</sup>

- 1) Elevens navn
- 2) Hva det fattes vedtak om fremgår hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha; særskilt norskopplæring, og/eller tospråklig faglig opplæring/morsmål står hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha går frem hvilken læreplan i norsk som skal benyttes for eleven. beskrives hvor den særskilte språkopplæringen skal gis beskrives hvordan opplæringen skal gis går klart frem hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres går klart frem dersom den særskilte språkopplæringen skal organiseres som et særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever (innføringstilbud), og at det er vurdert at innføringstilbud er til elevens beste fremgår om det er innvilget eventuelle avvik fra fag- og timefordelingen fremgår om eleven eventuelt skal følge ordinær opplæring i enkelte fag
- 3) Hvorfor vise til lovbestemmelsen som vedtaket bygger på vise til kartleggingen og si hva den viste hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste
- 4) Vedtakets varighet
- 5) Klageadgang med informasjon om

<sup>71</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. juli 1967 (forvaltningsloven).*

<sup>72</sup> Utdanningsdirektoratet: *Regelverket for minoritetsspråklege. Saksgangen for særskilt språkopplæring. Fatt enkeltvedtak.* Sist endret 20.5.2016.

frist  
klageinstans  
fremgangsmåte ved klage  
innsynsmuligheter

Dersom kartleggingen viser at eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring, skal det fattes enkeltvedtak om at eleven ikke har rett til særskilt språkopplæring.

## Kompetanse

Av opplæringsloven § 10-8 fremgår følgende om kompetanseutvikling:

Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.<sup>73</sup>

I *NOU 2010:7 Mangfold og mestring* går det frem at «Relevant og god kompetanse hos pedagoger, i ledelsen og hos skoleeiere har meget stor betydning for opplæringstilbudet – og kvaliteten på innholdet i tilbudet – som gis til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.» Utvalget ser at for å kunne gi et tilfredsstillende opplæringstilbud til den økende andelen minoritetsspråklige i barnehage og skole, er pedagogenes grunnutdanning og etter- og videreutdanning av særlig sentral betydning. Utvalget vurderer førskolelærernes og lærernes kompetanse som en nøkkelfaktor for å utvikle kvaliteten i barnehage og grunnopplæring.<sup>74</sup>

I sin evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud for Udir, finner Rambøll følgende:

Kvalifiserte og kompetente lærere er viktige både for å kartlegge elevene, vurdere resultater av kartleggingen og for utvikling av undervisningstilbudet til elevgruppen. Kompetanse i denne sammenheng handler blant annet om andrespråkdidaktisk kompetanse, kompetanse innen flerspråklighet og flerspråklig utvikling, flerkulturell pedagogikk, tverrkulturell kommunikasjon og kulturkompetanse.<sup>75</sup>

## Kommunale vedtak og retningslinjer

I byråds sak 156/12 går det frem at byrådet er opptatt av at nyankomne minoritetsspråklige elever skal lære norsk så raskt som mulig slik at de raskest mulig kan ta del i ordinære klasser og ordinær opplæring. På bakgrunn av dette foreslo byrådet at nyankomne minoritetsspråklige elever skal gå i mottaksklasser på ordinære skoler ute i bydelene. Byrådet så for seg at dette ville gi de nyankomne minoritetsspråklige elevene muligheten til å delta også i en ordinær klasse i enkelte timer, og kjenne sosial tilhørighet i en klasse med norskspråklige elever. Ifølge byrådet ville dette bedre integreringen av nyankomne minoritetsspråklige inn i norskspråklige miljøer og føre til at elevene raskere lærer norsk.<sup>76</sup>

I byråds sak 156/12 går det videre frem at byrådet foreslår «at det tilrettelegges slik at nærskolene er i stand til å gi nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn et innføringstilbud hvis skolen selv i samråd med elevenes foreldre velger det.»<sup>77</sup> Ifølge Bergen kommune sine *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* starter nyankomne elever på 1. og 2. trinn på et tilrettelagt tilbud på nærskolen. Videre går det frem av retningslinjene at nærskolen, i samråd med foresatte, må vurdere om elever på 3.

<sup>73</sup> Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

<sup>74</sup> NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*.

<sup>75</sup> Rambøll. *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Sluttrapport. Februar 2016.

<sup>76</sup> Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune*. Byråds sak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

<sup>77</sup> Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune*. Byråds sak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

– 10. trinn skal begynne på sin nærscole eller søke plass på en innføringsscole. Det går også frem av kommunens retningslinjer at et innføringstilbud kan vare i inntil to år og at vedtaket kan fattes for inntil ett år av gangen.<sup>78</sup> I retningslinjene blir følgende slått fast: «I Bergen kommune har skoleeier delegert kartlegging og vedtaksmyndighet til rektor ved den enkelte skole. Rektor treffer enkeltvedtak etter fagavdelingen har foretatt ressurstildeling.»

Av Bergen kommune sine *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever* går det videre frem at det er et mål for kommunen at elever oppnår tilstrekkelige norskerferdigheter tilsvarende nivå 2, i løpet av tre år. Dersom det søkes ressurser til særskilt språkopplæring for elever ut over fem år må det søkes særskilt. Videre går det frem at skolene kan om nødvendig søke morsmålsopplæring for elever på 1.-4. trinnet og tospråklig fagopplæring for elever på 5.-10. trinn.

Videre går det frem av retningslinjene til kommunen at skolene skal etablere et migrasjonspedagogisk team for å kvalitetssikre arbeidet med kartlegging og vurdering av elevens språksituasjon. Til dette bør skolene fortrinnsvis bruke de lærerne som står eleven nærmest; kontaktlærer, tospråklig faglærer og lærer som underviser i særskilt norskopplæring.

---

<sup>78</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever. Versjon 1: 14.02.2019.*

# Vedlegg 3 Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. juli 1967 (forvaltningsloven).*

Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova).*

Kunnskapsdepartementet: *Forskrift til opplæringslova.* FOR-2006-06-23-724

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.* Norges offentlige utredninger 2010.

Ot.prp.nr.55 (2003-2004). Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova. 2. april 2004

Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.* 03.04.2009

Prop.84 L (2011-2012) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.).* 13.04.2012.

Utdanningsdirektoratet. *Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever.* 2016

Utdanningsdirektoratet. *Regelverket for minoritetsspråklige. Saksgangen for særskilt språkopplæring.* Sist endret 20.5.2016.

Utdanningsdirektoratet. *Læreplan i morsmål for språklige minoriteter.* Gjeldende fra 01.08.2007.

Utdanningsdirektoratet Rundskriv. *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1—2019.* Sist endret 28.6.2019.

## Dokumentasjon fra Bergen kommune

Bergen kommune. *Særskilt språkopplæring og tospråklig assistanse i Bergen kommune.* Byrådssak 156/12. Vedtatt 15.05.2012.

Bergen kommune. *Retningslinjer for opplæring av minoritetsspråklige elever.* Versjon 1: 14.02.2019.

Bergen kommune. *Registreringsskjema på nærskole av nyankomne elever fra språklige minoriteter.*

Bergen kommune. *Velkomstsamtale på nærskolen.*

Bergen kommune. *Innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever.* 19.09.2016.

Bergen kommune. *Innføringsplan for nyankomne minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn. Arbeidsdokument for fagsamlinger skoleåret 2017/2018.* Uten dato.

Bergen kommune. *Kurs og veiledning.* Oppdatert 18.11.2019. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/personalrommet/befo-flerkulturell-opplaring/skole/kurs-og-veiledning>

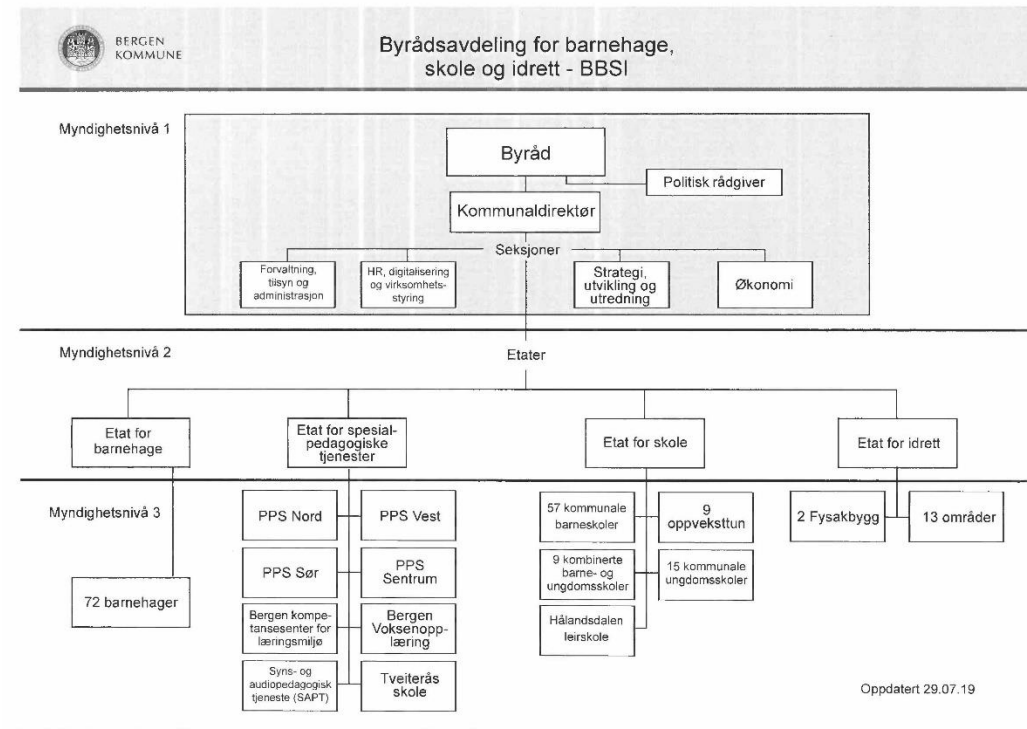
## Andre kilder

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring. *Morsmål og tospråklig fagopplæring.*

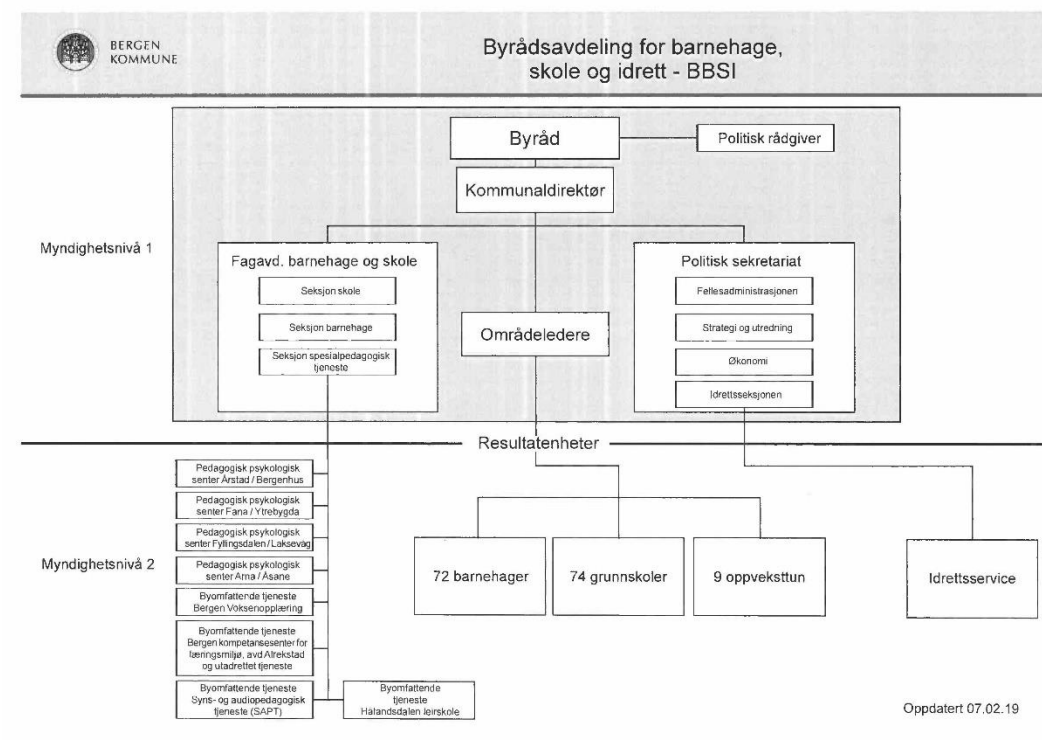
Rambøll. *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud.* Sluttrapport. Februar 2016.

# Vedlegg 4 Organisasjonskart

Figur 1 Nytt organisasjonskart over Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (fra 1. juli 2019).



Figur 2 Tidligere organisasjonskart over Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (før 1. juli 2019).





Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL 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.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2020 Deloitte AS