

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Møre og Romsdal fylkeskommune

Opplæringstilbødet til minoritetsspråklege elevar

Forvaltningsrevisjon | 2015-2019/22. november 2017

Møre og Romsdal Revisjon IKS er eit interkommunalt selskap som er eigd av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nasset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eigarkommunane.

Tidlegare gjennomførte forvaltningsrevisjonar frå Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1. Etikk og habilitet Mai 2017 Kristiansund kommune
2. Eiendomsforvaltning, anbuds- håndtering og bygge- og anbudsledning Juni 2017 Fræna kommune
3. Vedlikehold av skolebygg Mai 2017 Møre og Romsdal fylkeskommune
4. Den kulturelle skolesekken Aug. 2017 Møre og Romsdal fylkeskommune
5. Bosetting og integrering av flykningar Sep. 2017 Sunndal kommune
6. Helsestasjon og skolehelsetjenesten Sep. 2017 Vestnes kommune
7. Fylkesveg Sep. 2017 Møre og Romsdal fylkeskommune
8. Ressursstyring og bruk av overtid i den videregående skolen Sep. 2017 Møre og Romsdal fylkeskommune

Forord

Møre og Romsdal IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtak KO-29/17 i kontrollutvalet i Møre og Romsdal fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er ei lovpålagt oppgåve som kontrollutvalet har ansvar for å sjå til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er heimla i kommunelova § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommunelova er forvaltningsrevisjon definert som *systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger*.

Rapporten summerer opp resultatane frå Møre og Romsdal Revisjon IKS si undersøking «Opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar». Revisjonen er utført i perioden september-oktober 2017.

Møre og Romsdal IKS takkar administrasjonen og dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal fylkeskommune for godt samarbeid og velvillig innstilling til dei korte fristane i prosjektet.

Kristiansund/Dale, 22.11.2017

Veslemøy E. Ellinggard
Oppdragsansvarlig revisor

Bodhild Laastad
Utførande revisor

Marianne Hopmark
Fagansvarlig

Samandrag

Møre og Romsdal IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtak KO-29/17 i kontrollutvalet i Møre og Romsdal fylkeskommune.

I denne forvaltningsrevisjonen har me kartlagt og undersøkt opplæringstilbodet for dei minoritetsspråklege elevane ved dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal.

Me har undersøkt følgjande problemstillingar:

❖ **Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av minoritetsspråklege elevar fordelt på skular i fylket.**

❖ **Problemstilling 2: Korleis jobbar fylkeskommunen og skulane med dette?**

Delproblemstilling 2.1: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande system for planlegging av opplæringa til minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.2: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med kommunar om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.3: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samarbeid med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.4: Har skulane tilfredsstillande kompetanse på dette arbeidsfeltet?

❖ **Problemstilling 3: Syter skulane for at minoritetsspråklege elevar får det tilbodet dei skal ha?**

Problemstilling 1 er ei rein kartlegging av fordelinga av minoritetsspråklege elevar på dei enkelte skulane. Me har henta inn informasjon om korleis elevane fordeler seg på høvesvis studieførebuande og yrkesfagleg vidaregåande utdanning og kor mange minoritetsspråklege elevar den enkelte skulen har. Me fann at talet på minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal har vore aukande dei siste åra. Eit fleirtal av dei går på yrkesfagleg studieprogram, men det er også ganske mange som vél studieførebuande studieprogram. Me fann at dei minoritetsspråklege elevane utgjer eit lite mindretal av elevane ved den enkelte skulen, og at talet varierer frå 0 til 103 elevar i 2016-17. Rekna i prosent av elevalet totalt, finn me ein variasjon frå 0 til knapt 20 prosent.

I problemstilling 2 har me gjennom fire delproblemstillingar undersøkt korleis fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane jobbar med opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane. For delproblemstilling 2.1 konkluderer me med at fylkeskommunen har etablert eit dokumentert system og rutinar om skal sikra at krava i opplæringslova for denne elevgruppa vert oppfylte, men det er lite tilfredsstillande at den årlege kvalitetsplanen med påfølgjande rapportering til fylkestinget gjennom

kvalitetsmeldinga ikkje omtalar og rapporterer om opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane.

Når det gjeld system og rutinar ved skulane, fann me at 9 av dei 23 vidaregåande skulane i fylket svarer at dei ikkje har utarbeidd skriftlege rutinar som skal sikra at dei minoritetsspråklege elevane skal få oppfylt rettane sine etter opplæringslova. Revisor konkluderer med at dette ikkje fullt ut er tilfredsstillande, og at det gjer dei 9 skulane sårbare med ein auka risiko for ikkje å oppfylle dei lovpålagte krava overfor denne elevgruppa. Me ser det som utilfredsstillande at årsmeldingane for 18 av dei 23 skulane ikkje i nokon særleg grad omtalar og reflekterer over skulen sitt opplæringstilbod til dei minoritetsspråklege elevane.

Vår konklusjon på delproblemstilling 2.1 vert etter dette at fylkeskommunen og skulane delvis har tilfredsstillande system og rutinar på plass som skal sikra at opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane oppfyller krava i opplæringslova. Det er lite tilfredsstillande at opplæringstilbudet til denne elevgruppa er lite synleg i dei skriftlege rapporteringane til skuleeigar. Dette gjer det vanskeleg for fylkestinget som skuleeigar å følgja opp ansvaret sitt for desse elevane.

I delproblemstilling 2.2 har me sett på samhandlinga fylkeskommunen og skulane har med kommunen om minoritetsspråklege elevar. Me konkluderer med at dei data me har samla inn tyder på at det føregår mykje godt samarbeid mellom fylkeskommunen og skulane på den eine sida og kommunane på den andre, og at dette samarbeidet også omfattar dei minoritetsspråklege elevane. Men revisor finn det uheldig at to skular opplyser at dei ikkje har noko samarbeid med kommunane.

I delproblemstilling 2.3 har me undersøkt kva samhandling fylkeskommunen og skulane har med andre forvaltningsnivå. Her konkluderer me med at fylkeskommunale dokument vitnar om stor vilje til generelt samarbeid med andre forvaltningsnivå. Skulane rapporterer om nyttig samarbeid med fleire instansar og særleg helsesøstertenesta og NAV. Men på spørsmål om samarbeid spesifikt retta mot minoritetsspråklege elevar, finn me at 9 av dei 23 skulane svarer at dei i ingen eller liten grad samarbeider med andre forvaltningsnivå om denne elevgruppa. Dette resultatet er lite tilfredsstillande. Den instansen som det vert samarbeidd mest med er den kommunale flyktningtenesta og vaksenopplæringa i kommunane.

I problemstilling 2.4 har me undersøkt kva kompetanse skulane har innan opplæring av minoritetsspråklege elevar. Her fann me at 13 av dei 23 skulane i fylket ikkje har særskild kompetanse på dette området. Dette finn me lite tilfredsstillande.

I problemstilling 3 har me undersøkt ulike sider ved opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane og sett på i kva grad dei oppfyller sentrale krav i opplæringslova. Me konkluderer med at skulane i ganske stor grad oppfyller sentrale krav som ligg nedfelt i opplæringslova. Så å seia alle skulane kartlegg elevane sin dugleik i norsk og nesten like mange svarer at dei fattar enkeltvedtak om særskild språkopplæring. 74 prosent av skulane gjennomfører også slik kartlegging undervegs i opplæringa. Det er ikkje fullt ut tilfredsstillande.

Me finn at skulane i svært liten grad oppfyller kravet i opplæringslova om å vurdere om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Men dei fleste skulane tilbyr dei elevane som har behov for det utvida opplæringstid.

Analysane våre av det innsamla datamaterialet viser at det er svært stor variasjon i prosentdel elevar som får særskild språkopplæring ved dei enkelte skulane. Den lågaste prosentdelen me fann var 17 og den høgaste 100 prosent. Me gjorde fleire analysar for å leita etter forklarande faktorar, og den einaste sterke samvariasjonen me fann var at talet på minoritetsspråklege elevar ved den enkelte skulen viser sterk negativ samvariasjon med prosentdel elevar som får særskild språkopplæring. Tala viser at det er ein sterk tendens til at skular med færre minoritetsspråklege elevar gir særskild språkopplæring til ein større prosentdel av elevane enn skular med fleire minoritetsspråklege elevar.

Me undersøkte også korleis skulane hadde organisert den særskilde språkopplæringa og fann at det vanlegaste var å gi slik opplæring i mindre grupper. Berre sju skular svarer at særskild språkopplæring kjem i tillegg til vanleg timetal, og at elevane følgjer den ordinære norskundervisninga i tillegg, slik fylkesutdanningsdirektøren føreskriv i sitt delegeringsvedtak i rundskriv 21/08. Men det er ifølgje nasjonalt regelverk høve til å gi særskild norskopplæring innanfor ordinært timetal. Slik revisor vurderer det, er ingen av dei ulike organiseringsmåtene som er i bruk ved dei vidaregåande skulane i fylket som er i strid med regelverket.

Den særskilde språkopplæringa vert time- og stillingsplanlagt, og skulane legg til rette for at dei minoritetsspråklege elevane får den undervisninga dei har krav på ifølgje enkeltvedtaket. Å få særskild språkopplæring er ei frivillig sak for dei minoritetsspråklege elevane. Om skulen kan krevja at eleven skal vera til stades i dei timane språkopplæringa vert gitt, vil vera avhengig av korleis skulen har organisert tilbodet. Dersom tilbodet kjem i tillegg til det ordinære timetalet, kan ein ikkje påleggja eleven frammøteplikt. Om lag halvparten av skulane opplyser at dei registrerer elevane sitt fråvær frå den særskilde språkopplæringa også der det ikkje er obligatorisk frammøte. Svara frå skulane viser at det skjer av og til eller nokså ofte at dei minoritetsspråklege elevane ikkje møter fram til den særskilde språkopplæringa.

Me bad også skulane om å gi si vurdering av i kva grad dei vurderte at skulen gav dei minoritetsspråklege elevane eit tilfredsstillande opplæringstilbod på ein skala frå 1 til 5 der 1 stod for i svært liten grad og 5 stod for i svært stor grad. Gjennomsnittskåren er 3,5. Det tolkar me som at skulane vurderer at dei i nokså stor grad gir elevane eit tilfredsstillande opplæringstilbod.

Konklusjonen på problemstilling 3 vert då at skulane i det store og heile oppfyller krava i opplæringslova overfor denne elevgruppa, bortsett frå å vurdere om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. På dette området får difor truleg ikkje dei minoritetsspråklege elevane det dei kan ha krav på. Vidare er det grunn til å stilla spørsmål ved den store variasjonen mellom skulane i prosentdel elevar med særskild språkopplæring. Det kan indikera at elevane vert behandla ulikt ved dei ulike skulane i fylket.

På bakgrunn av dei funna som me har gjort i denne forvaltningsrevisjonen vil me gi desse anbefalingane:

- Det bør rapporterast om opplæringstilbodet til dei minoritetsspråkleg elevane i det etablerte rapporteringssystemet om vidaregåande opplæring i fylkeskommunen.
- Alle dei vidaregåande skulane bør ha skriftleggjorde system og rutinar som sikrar at dei minoritetsspråklege elevane sine rettar etter opplæringslova vert oppfylte.
- Fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane bør etablere system for tettare samhandling med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar.

- Fylkeskommunen og skulane bør leggja til rette for relevant kompetanseutvikling for skular som underviser minoritetsspråklege elevar.
- Dei vidaregåande skulane må rutinefesta i kartlegginga av dei minoritetsspråklege elevane ei vurdering av om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring/morsmålsopplæring for desse elevane.
- Fylkeskommunen bør sjå nærmare på kvifor det er så store forskjellar mellom skulane i den prosentvise delen av minoritetsspråklege elevar som får særskild språkopplæring. Dette bør innebera ei vurdering av om skulane bør bruka det same kartleggingsverktøyet for på den måten i sikra at elevane sine behov vert vurderte mot den same målestokken ved dei ulike skulane.
- Fylkeskommunen bør leggja til rette for erfaringsutveksling og samkøyring mellom skulane om opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane.

Innhald

1. Innleiing	1
1.1 Bestilling og bakgrunn	1
1.2 Kort om tidlegare undersøkingar	1
1.3 Formål og problemstillingar	1
1.4 Avgrensingar og presiseringar	2
1.5 Revisjonskriterium	3
1.6 Metode og gjennomføring	3
1.6.1 Realiabilitet og validitet	4
2. Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av minoritetsspråklege elevar fordelt på skular i fylket.	5
2.1 Faktainformasjon	5
3. Problemstilling 2: Korleis jobbar fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane i fylket med opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar	8
3.1 Delproblemstilling 2.1: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande system for planlegging av opplæringa til minoritetsspråklege elevar?	8
3.1.1 Revisjonskriterium	9
3.1.2 Datagrunnlag	14
3.1.3 Revisor si vurdering	18
3.2 Delproblemstilling 2.2: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med kommunane om minoritetsspråklege elevar	19
3.2.1 Revisjonskriterium	19
3.2.2 Datagrunnlag	22
3.2.3 Revisor si vurdering	25
3.3 Delproblemstilling 2.3: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar?	25
3.3.1 Revisjonskriterium	25
3.3.2 Datagrunnlag	27
3.3.3 Revisor si vurdering	29
3.4 Delproblemstilling 2.4: Har skulane tilfredsstillande kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar?	29
3.4.1 Revisjonskriterium	30
3.4.2 Datagrunnlag	31

3.4.1	Revisor si vurdering	32
4.	Problemstilling 3: Syter skulane for at minoritetsspråklege elevar får det tilbodet dei skal ha?	34
4.1	Revisjonskriterium.....	34
4.2	Datagrunnlag og revisor sine vurderingar.....	35
4.2.1	Kartlegging av språkdugleik.....	35
4.2.2	Enkeltvedtak.....	36
4.2.3	Tospråkleg fagopplæring/morsmålsopplæring/utvida opplæringstid.....	37
4.2.4	Nærare om den særskilde språkopplæringa	39
4.2.5	Registrering av gjennomføring av særskild språkopplæring	47
4.3	Synspunkt frå skulane.....	50
5.	Høyring.....	53
6.	Konklusjonar og anbefalingar	54
6.1	Anbefalingar	56
7.	Vedlegg	I
	Høyringsvar frå fylkesutdanningsjefen	
	Spørjeskjema	

Tabell- og figurliste

Tabell 1. Oversyn over gjennomførte forsøksordningar med innføringsklasse og kombinasjonsklasse m.m.	16
Tabell 2. Svarfordeling rutinar for gjennomføring av opplæringa av minoritetsspråklege elevar.....	17
Tabell 3. Dei vidaregåande skulane si samhandling med kommunane om minoritetsspråklege elevar	24
Tabell 4. Oversyn over samarbeidsinstansar som er nemnde i skulane sine årsmeldingar 2015-16 ...	28
Tabell 5. Instansar som skulane samarbeider med om minoritetsspråklege elevar.....	29
Tabell 6. Skulane sin kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar	31
Tabell 7. Skulane sine typar kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar.....	31
Tabell 8. Kartlegging av minoritetsspråklege elevar	35
Tabell 9: Kartlegging undervegs i opplæringa	36
Tabell 10. Fattar skulen enkeltvedtak om rett eller ikkje rett til særskild språkopplæring?	36
Tabell 11. Vurderer skulen om eleven har behov for tospråkleg fagopplæring/morsmålsopplæring og utvida opplæringstid	37
Tabell 12. Skulane sitt val av kartleggingsverktøy og gjennomsnittleg prosentdel elevar med særskild språkopplæring 2017-18	41
Tabell 13. Skulane sin kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar og skulane sin gjennomsnittlege prosentdel elevar med særskild språkopplæring 2017-18	41
Tabell 14. Skulane si vurdering av kor vanleg det er at dei minoritetsspråklege elevane takkar nei til særskild språkopplæring og utvida opplæringstid	42
Tabell 15. Oversyn over skulane si organisering av særskild språkopplæring	46
Tabell 16. Oversyn over kva læreplanar i norsk skulane bruker.	47
Tabell 17. System for registrering av at undervisninga vert gjennomført i tråd med enkeltvedtaket .	47
Tabell 18. Fråværsregistrering ved særskild språkopplæring der frammøte ikkje er obligatorisk	48
Tabell 19. Frammøte til særskild språkopplæring.....	49
Tabell 20. Vurdering av i kva grad dei minoritetsspråklege elevane får eit tilfredsstillande opplæringstilbud	49
Figur 1. Talet på elevar totalt i vidaregåande skule i Møre og Romsdal og korleis dei fordeler seg på studieførebuande og yrkesfaglege studieprogram dei tre siste skuleåra.....	5
Figur 2. Talet på minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal dei tre siste skuleåra fordelt på studieretning.....	6
Figur 3. Fordelinga av norskspråklege og minoritetsspråklege elevar på dei 23 vidaregåande skulane i Møre og Romsdal 2016-2017	6
Figur 4. Talet på minoritetsspråklege elevar på den enkelte skulen 2016-2017	7
Figur 5. Prosentdel minoritetsspråklege elevar ved dei enkelte skulane 2016-2017	7
Figur 6. Årshjul - kvalitetshjul	9
Figur 7. Minoritetsspråklege elevar med og utan særskild språkopplæring dei tre siste skuleåra.	39
Figur 8. Prosentdel elevar med og utan særskild språkopplæring ved den enkelte skulen skuleåret 2017-18.....	40

1. Innleiing

1.1 Bestilling og bakgrunn

På bakgrunn av ein overordna analyse av verksemda i fylkeskommunen med tilhøyrande vurderingar av risiko og vesentlegheit vedtok fylkestinget etter tilråding frå kontrollutvalet i sak T-73/16 å prioritera ein forvaltningsrevisjon av opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar.

Revisjonen la fram ei projektskisse som vart handsama av kontrollutvalet 31. mai 2017, og på bakgrunn av denne skissa vedtok kontrollutvalet i KO-29/17 å setja projektet i bestilling.

Forvaltningsrevisjonen er utført i perioden september-oktober 2017.

1.2 Kort om tidlegare undersøkingar

Kontrollutvalet og fylkestinget bestilte også i 2009 eit forvaltningsrevisjonsprosjekt om språkopplæring til språklege minoritetar i vidaregåande opplæring. Bakgrunnen den gongen var at det var kome nye lovkrav i 2008 om særskild språkopplæring, og formålet med projektet var å undersøkje på kva måte fylkeskommunen hadde sett i verk det nye lovkravet. Ein ynskte også å få belyst behovet for slik språkopplæring, og om alle elevar som hadde behov for det, blei gitt eit tilbod som var i samsvar med lov og forskrifter. Fylkesrevisjonen vurderte den gongen m.a. at det var behov for meir samarbeid med kommunane for overgangen mellom grunnskule og vidaregåande opplæring. Fylkesrevisjonen rådde til at fylkesutdanningsjefen burde ta del i skulane sitt arbeid for val av best mogleg kartleggingsverktøy for avklaring av minoritetsspråklege elevar sine norskkunnskapar, og gjerne gje råd og rettleiing om gjennomføring av kartleggingstiltak ved skulane. Det vart også påpeika behov for kurs i forvaltningslova sine reglar om saksbehandling. Fylkesrevisjonen rådde dessutan til at fylkeskommunen undersøkte i kva grad dei vidaregåande skulane kunne inngå samarbeid med kommunar i skulen sitt nærrområde for rekruttering og bruk av faglærarar med språkkompetanse innan mindre framandspråk.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal gjennomførte i 2015-2016 tilsyn med tre vidaregåande skular i fylket. Tema for tilsyna var skulane sitt arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa, men tilsynet omfatta også skulane si vurdering av behovet for særskilt språkopplæring. Her vart det ikkje funne avvik ved dei tre skulane.

1.3 Formål og problemstillingar

Formålet med projektet har vore å undersøkje i kva grad fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane i fylket har system og rutinar som sikrar at regelverket for vidaregåande opplæring til minoritetsspråklege elevar vert ivaretatt. I bestillinga si er kontrollutvalet særleg interessert i å få belyst korleis dei vidaregåande skulane arbeider med denne oppgåva, men sidan det er fylkeskommunen som skuleeigar som sit med eit totalansvar, finn revisjonen det rett også å trekkja inn den rolla fylkeskommunen sentralt spelar på dette området.

Følgjande problemstillingar er undersøkte:

❖ **Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av minoritetsspråklege elevar fordelt på skular i fylket.**

❖ **Problemstilling 2: Korleis jobbar fylkeskommunen og skulane med dette?**

Delproblemstilling 2.1: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande system for planlegging av opplæringa til minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.2: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med kommunar om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.3: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samarbeid med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.4: Har skulane tilfredsstillande kompetanse på dette arbeidsfeltet?

❖ **Problemstilling 3: Syter skulane for at minoritetsspråklege elevar får det tilbudet dei skal ha?**

1.4 Avgrensingar og presiseringar

I denne forvaltningsrevisjonen har me undersøkt korleis fylkeskommunen og dei 23 vidaregåande skulane i Møre og Romsdal arbeider med minoritetsspråklege elevar. Me har hatt fokus retta mot i kva grad utdanningsavdelinga og dei vidaregåande skulane i fylket har tilfredsstillande system og rutinar for å sikra rettane til dei minoritetsspråklege elevane i dei vidaregåande skulane, og om denne elevgruppa får det tilbudet dei skal ha.

Revisjonen har ikkje gjort undersøkingar av søknadene og sjølve søknadsprosessen fram til elevane får inntak til vidaregåande opplæring. Me har heller ikkje undersøkt enkeltvedtak og det pedagogiske innhaldet i tilbudet til enkeltelevar, og me har ikkje sett på resultata av opplæringa til dei minoritetsspråklege elevane. Undersøkinga er avgrensa til å gjelda elevar i aldersgruppa 16-24 år. Vaksne minoritetsspråklege elevar fell difor utanfor.

Når det gjeld problemstillingane om samarbeid med andre, legg me til grunn at me i denne forvaltningsrevisjonen ikkje skal undersøkje forhold som gjeld lovpålagt opplysningsplikt til barnevernstenesta etter opplæringslova § 15-3 eller opplysningsplikt til sosialtenesta etter opplæringslova § 15-4.

Undersøkinga omfattar ikkje Fagskolen i Møre og Romsdal.

1.5 Revisjonskriterium

Det er eit forskriftsfesta krav at det skal etablerast revisjonskriterium i alle forvaltningsrevisjonar. Revisjonskriteria uttrykkjer den standarden eller målestokken som fylkeskommunen sin praksis vert halden opp mot. Revisjonskriteria skal forankrast i autoritative kjelder som t.d. er lover, forskrifter, retningslinjer, fylkeskommunale vedtak, faglege standardar osv. som seier noko om kva krav ein kan stilla til fylkeskommunen si verksemd på det området som vert undersøkt. Dei utleia revisjonskriteria gir føringar for kva data som trengst. Dette dannar grunnlaget for revisjonen sine vurderingar og konklusjonar.

I dette prosjektet har me utleia revisjonskriterium frå følgjande kjelder:

- Kommunelova (1992)
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (kommunal revisjon)
- Opplæringslova (1998)
- Forskrift til opplæringslova
- Forvaltningslova (1967)
- Kunnskapsdepartementet sitt Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring
- Utdanningsdirektoratet og KS *Veileder om Kravet til skoleeiers «forsvarlig system» i henhold til opplæringsloven § 13-10*
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen spesialundervisning*, kap. 6.4
- Utdanningsdirektoratet sine «Prinsipper for nærværarbeid»
- Fylkesplan 2017-2020 med Handlingsprogram for kompetanse og verdiskaping 2017
- Økonomiplan 2015-2018, 2016-2019 og 2017-2020
- Handlingsprogram for kompetanse 2015 og 2016
- Kvalitetsplanen for vidaregåande opplæring i Møre og Romsdal 2015-2019, 2016-2019, 2017-2021

Problemstilling 1 er ei rein kartleggjing, og me etablerer difor ikkje revisjonskriterium til denne problemstillinga. For dei andre problemstillingane vil revisjonskriteria verta utleia og konkretiserte under dei enkelte problemstillingane.

Dei utleia revisjonskriteria vart sende til fylkesutdanningssjefen til orientering og for eventuelle merknader. Revisjonen har ikkje motteke noko tilbakemelding frå fylkesutdanningssjefen, og me legg difor til grunn at revisjonskriteria er aksepterte.

1.6 Metode og gjennomføring

Datagrunnlaget som denne forvaltningsrevisjonen byggjer på, er hovudsakeleg henta inn gjennom dokumentanalysar og ei spørjeundersøking.

Me har henta inn ulike fylkeskommunale dokument som saker som har vore til handsaming i utdanningsutvalet og fylkestinget, fylkesutdanningssjefen sine oppdragsbrev til skulane, skulane sine handlingsplanar, årsmeldingar og dokument som beskriv skulane sine rutinar.

Me valde i tillegg å henta inn informasjon frå skulane gjennom eit spørjeskjema med 22 spørsmål med plass for synspunkt og kommentarar. Det betyr at me ikkje har vore fysisk ute på dei enkelte skulane i samband med denne forvaltningsrevisjonen. Me har heller ikkje intervjuet tilsette ved skulane. Kontakten og informasjonsutvekslinga har gått via e-post.

Skulane fikk dessverre ein svært kort svarfrist for undersøkinga. Fristen var påverka av avvikling av haustferie ved skulane. Dei fleste av skulane var raske med å svara, men for nokre blei tida for knapp. Difor vart fristen utsett med fem dagar. Alle skulane har returnert utfylt spørjeskjema. Det viste seg på slutten av prosjektet at me trong meir informasjon frå skulane, og me sende dei difor to tilleggsspørsmål. 65 prosent av skulane har svart på tilleggsspørsmåla. Data frå spørjeskjemaa er analyserte ved hjelp av dataanalyseverktøyet i Excel.

Data om talet på elevar og fordelinga på dei to studieretningane ved dei enkelte skulane er henta frå nettstaden Skoleporten. Data for inneverande skuleår 2017-2018 er førebels ikkje tilgjengelege i Skoleporten. Data om talet på dei minoritetsspråklege elevane er henta inn frå dei enkelte skulane gjennom spørjeskjemaet.

1.6.1 Realiabilitet og validitet

Me meiner at dei dokumenta me har henta inn og gått gjennom har vore relevante og eigna til å belysa problemstillingane i denne forvaltningsrevisjonen.

Spørjeskjemaet har vore utforma slik at det skulle gi oss eit innblikk i korleis skulane arbeider med opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane. Sjølv om me har prøvd å laga så klare og eintydige spørsmål som råd, ser me likevel at nokre av spørsmåla har blitt oppfatta ulikt av skulane. Det varierer også kor detaljert informasjon skulane har gitt. Dette tek me omsyn til i vurderingane våre.

Alt i alt meiner me at me har samla inn eit tilstrekkeleg datatilfang til beskriva og gjera vurderingar om fylkeskommunen og skulane sin praksis, og til å kunna trekkja konklusjonar og koma med anbefalingar.

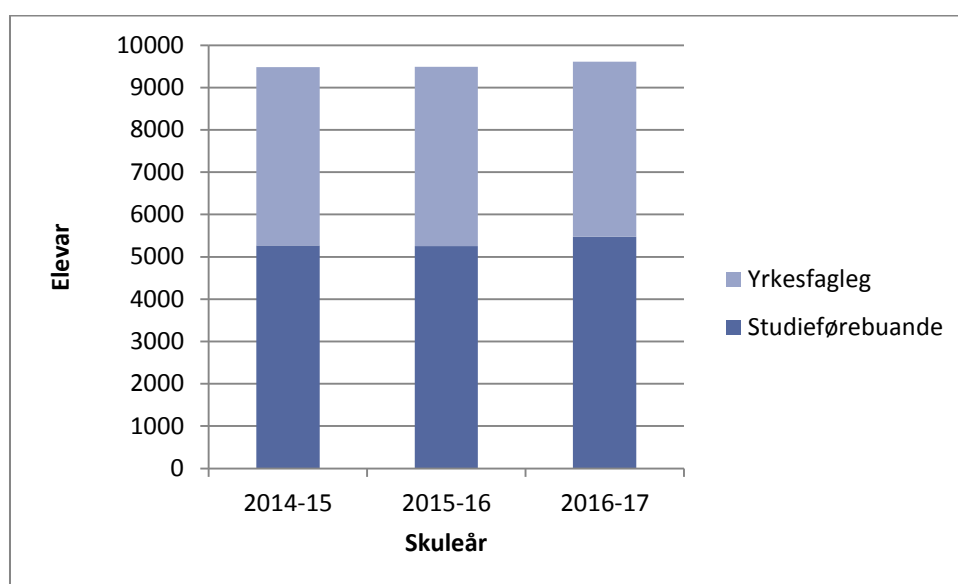
2. Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av minoritetsspråklege elevar fordelt på skular i fylket.

Denne første problemstillinga er ei rein kartlegging av fordelinga av minoritetsspråklege elevar på dei enkelte skulane. Me har henta inn informasjon om korleis elevane fordeler seg på høvesvis studieførebuande og yrkesfagleg vidaregåande utdanning og kor mange minoritetsspråklege elevar den enkelte skulen har.

Det er ikkje aktuelt å utleia revisjonskriterium til ei slik beskrivande problemstilling, og det er då heller ikkje aktuelt for revisor å gjera vurderingar.

2.1 Faktainformasjon

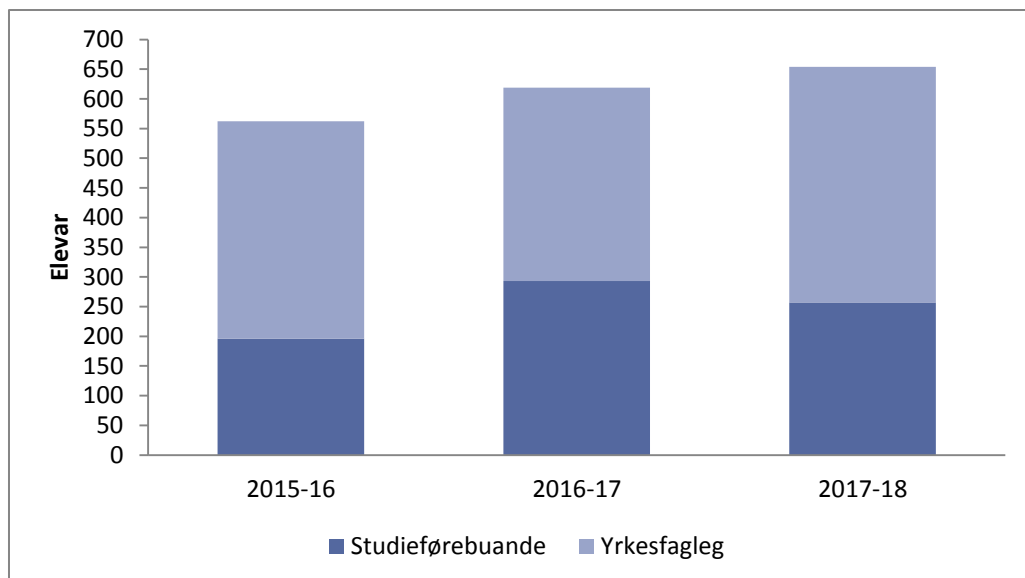
Me presenterer først ein figur som viser talet på alle elevane i den vidaregåande skulen i fylket og korleis dei fordeler seg på studieførebuande og yrkesfagleg program dei tre siste skuleåra:



Figur 1. Talet på elevar totalt i vidaregåande skule i Møre og Romsdal og korleis dei fordeler seg på studieførebuande og yrkesfaglege studieprogram dei tre siste skuleåra.

Figuren viser at det totale talet på elevar ligg rundt 9500, og talet på elevar som tek yrkesfaglege utdanningsprogram ligg på rundt 45 prosent av elevmassen.

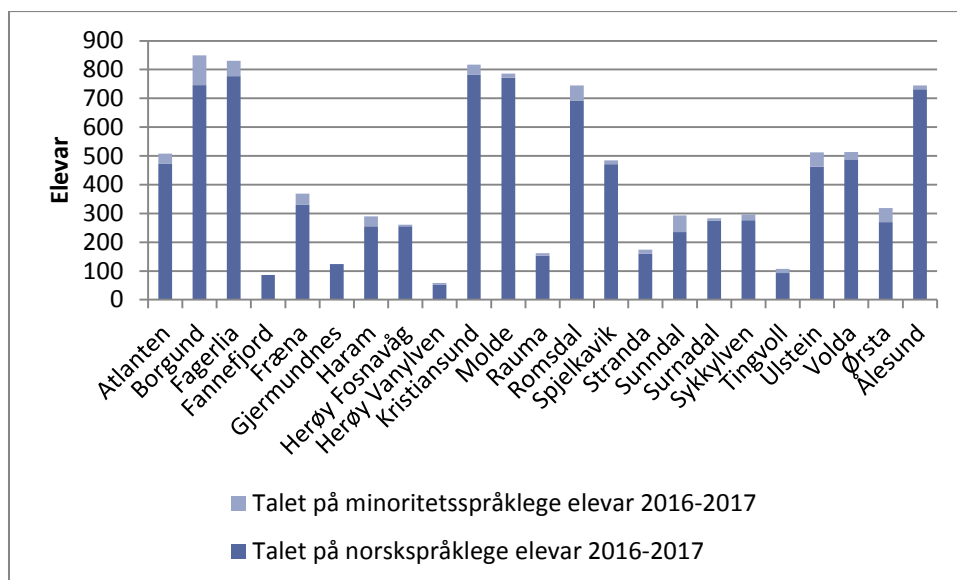
Når me ser på utviklinga i talet på minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal, finn me at det har vore aukande dei siste åra.



Figur 2. Talet på minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal dei tre siste skuleåra fordelt på studieretning.

Figuren viser at talet på minoritetsspråklege elevar har auka frå 562 til 654 i dei tre siste skuleåra. Eit fleirtal av dei går på yrkesfagleg utdanningsprogram, men det er også ganske mange som vél studieførebuande utdanningsprogram. Figuren viser at fleire av dei minoritetsspråklege elevane vél yrkesfagleg utdanningsprogram samanlikna med dei norskspråklege elevane.

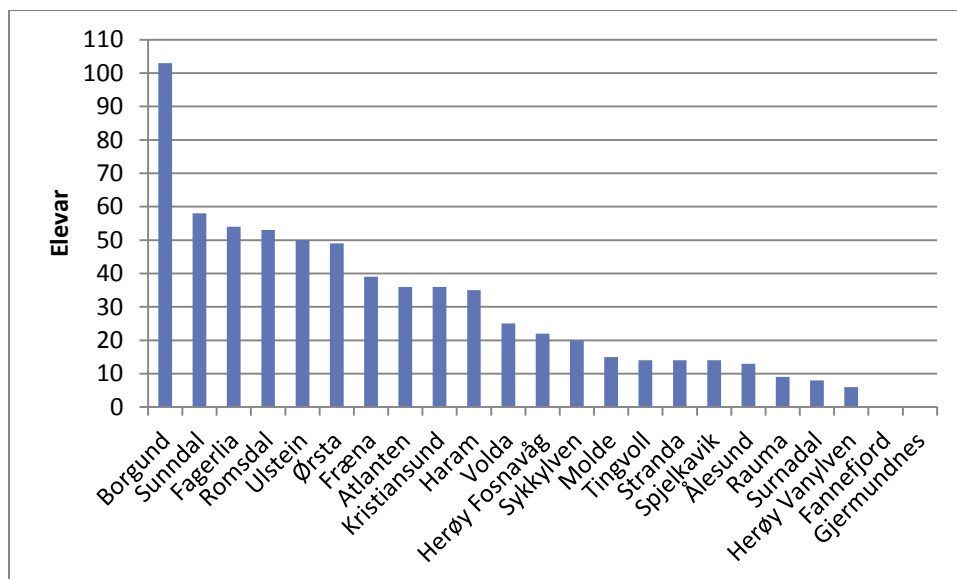
Neste figur viser korleis talet på norskspråklege og minoritetsspråklege elevar fordeler seg på dei 23 vidaregåande skulane i fylket skuleåret 2016-2017.



Figur 3. Fordelinga av norskspråklege og minoritetsspråklege elevar på dei 23 vidaregåande skulane i Møre og Romsdal 2016-2017

Figuren viser at skulane varierer i storleik, og at dei minoritetsspråklege elevane utgjer eit lite mindretal av elevane. Talet på minoritetsspråklege elevar er høgast ved Borgund vidaregåande skule med 103 elevar. Ved seks av skulane utgjer desse elevane færre enn 10 medan to av skulane er heilt utan minoritetsspråklege elevar dette skuleåret.

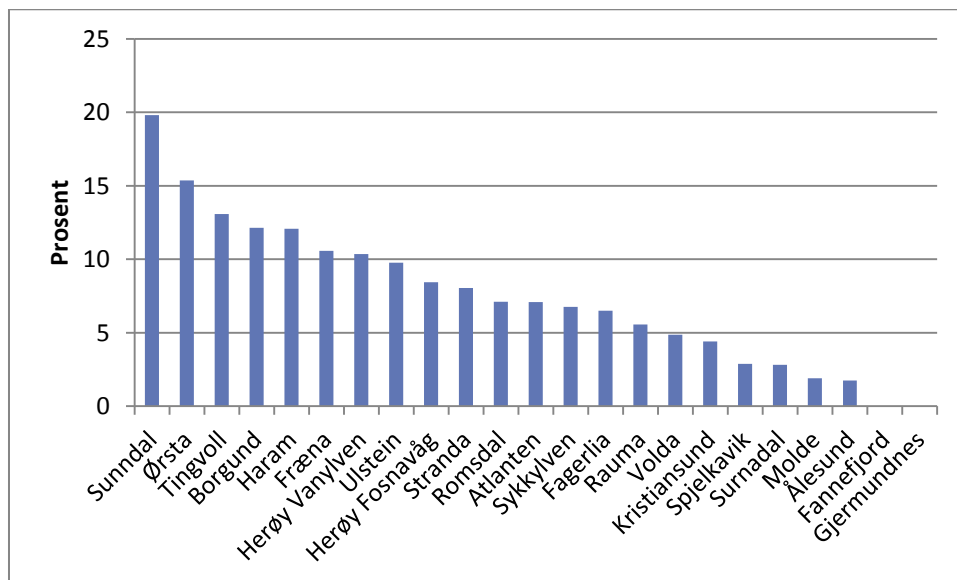
Figuren nedanfor viser korleis dei minoritetsspråklege elevane fordeler seg på skulane i fallande rekkefølge.



Figur 4. Talet på minoritetsspråklege elevar på den enkelte skulen 2016-2017

Borgund vgs. skil seg klart ut som den skulen som har flest minoritetsspråklege elevar.

Det kan også vera interessant å sjå på kor stor prosentdel dei minoritetsspråklege elevane utgjer ved dei ulike skulane. Dette går fram av figuren nedanfor.



Figur 5. Prosentdel minoritetsspråklege elevar ved dei enkelte skulane 2016-2017

Figuren viser at prosentdelen varierer frå 0 til i underkant av 20. Høgast prosentdel minoritetsspråklege elevar har Sunndal med 20 prosent. Deretter følgjer Ørsta, Tingvoll, Borgund og Haram.

3. Problemstilling 2: Korleis jobbar fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane i fylket med opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar

Problemstilling 2 må forståast som ei overordna problemstilling som vert belyst gjennom følgjande fire delproblemstillingar:

Delproblemstilling 2.1: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande system for planlegging av opplæringa til minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.2: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med kommunar om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.3: Har skulane tilfredsstillande samarbeid med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.4: Har skulane tilfredsstillande kompetanse på dette arbeidsfeltet?

Me belyser dei fire delproblemstillingane kvar for seg.

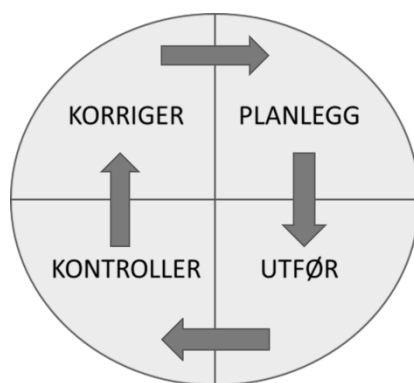
3.1 Delproblemstilling 2.1: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande system for planlegging av opplæringa til minoritetsspråklege elevar?

I delproblemstilling 2.1 undersøker me om fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane har eit tilfredsstillande system for planlegginga av opplæringa til dei minoritetsspråklege elevane.

Planlegging må seiast å spela ei sentral rolle i alle typar organisasjonar. Formålet med å planleggja verksemda er å sikra at organisasjonen arbeider med det han skal, og at aktiviteten er rasjonell og effektiv for at organisasjonen skal nå måla sine. Dette inneber at planlegginga ikkje kan sjåast isolert, men må inngå i eit heilheitleg system som i si enklaste og kanskje mest universelle form består av fire aktivitetar (Deming, 1994: 132):

- Planlegg
- Utfør
- Kontroller/vurder
- Korrigjer

Desse grunnelementa inngår i ein gjentakande prosess, gjerne i form av eit årshjul. Ofte vert dette illustrert slik:



Figur 6. Årshjul - kvalitetshjul

Når me skal vurdere om fylkeskommunen og skulane har eit tilfredsstillande system for planlegging, må me sjå på heilskapen slik den framgår i modellen, det vil seia fastsetjing og formidling av målsetjingar, planlegging og gjennomføring, vurdering av resultat og rapportering med tanke på korrigerings av kursen.

3.1.1 Revisjonskriterium

Til delproblemstilling 2.1 har me brukt følgjande kjelder:

- Kommuneleva 1992
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (kommunal revisjon)
- Opplæringslova
- Forskrift til opplæringslova
- Utdanningsdirektoratet og KS *Veileder om Kravet til skoleeiers «forsvarlig system» i henhold til opplæringsloven § 13-10*
- Fylkesutdanningsdirektøren sitt rundskriv nr. 21/08

Me utleiar først revisjonskriterium som viser kva krav som kan stillast til fylkeskommunen sentralt ved fylkesrådmannen og utdanningsavdelinga ved fylkesutdanningsjefen. Deretter utleier me dei krav som kan stillast til rektorane og dei vidaregåande skulane.

Revisjonskriterium utleia frå kommunelova

Det framgår i kommunelova § 23 nr. 1 at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla fylkeskommunale forvaltninga. Ifølgje nr. 2, andre punktum i den same paragrafen skal administrasjonssjefen sjå til at administrasjonen vert driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, og at den er gjenstand for betryggande kontroll. Kva som ligg i dette ansvaret, er utdjupa slik i lovforarbeida (Ot.prp. nr. 70 (2002-2003), s. 104):

Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte»

Lovgjevar sin intensjon var at kravet om «betryggende kontroll» skulle synleggjera at administrasjonssjefen i kraft av ansvaret sitt som leiar, skal ha rutinar og system for internkontroll.

På denne bakgrunnen har me utleia følgjande revisjonskriterium som gjeld fylkesrådmannen si rolle med utgangspunkt i kommunelova:

- Fylkesrådmannen skal ha etablert system og rutinar som sikrar at drifta er i samsvar med lover og forskrifter, og som sikrar at fylkeskommunen når dei måla som er sett på dei ulike tenestekområda.

Med rutinar meiner ein ofte etablerte, normative og standardiserte prosedyrar eller handlingar som vert følgde fast. Rutinar kan for eksempel gi detaljerte beskrivingar av arbeidsprosessar, ansvar og roller samt etterleving og kontroll av rutinar.

Revisjonskriterium utleia frå opplæringslova

Opplæringslova inneheld ei rekkje reglar om kva krav ein kan stilla til den vidaregåande opplæringa, til skulane og til fylkeskommunen som skuleigar. I Møre og Romsdal fylkeskommune er det utdanningsavdelinga som har fått delegert ansvaret for den vidaregåande opplæringa i fylket.

Fylkeskommunen sitt ansvar framgår i § 13-10 som lyder slik:

§ 13-10. Ansvarsomfang

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Som det framgår av paragrafen, er det fylkeskommunen som skuleeigar som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir oppfylte. Paragrafen pålegg skuleeigar ei plikt til å ha eit forsvarleg system for å kunna følgja med på og vurdere i kva grad dei lovpålagde krava vert oppfylte.

For å utdjupe kva som ligg i omgrepet forsvarleg system, har Utdanningsdirektoratet og KS utarbeidd ein rettleiar som er meint å vera til hjelp i utforminga av eit slikt system. Sentrale føringar i lovforarbeida tilseier at systemet må vera eigna til å avdekka manglar når det gjeld oppfylting av krav i regelverket, og at det skal sikra adekvate oppfølgingsiltak. Systemet skal etablerast i den forma og det omfanget som er nødvendig sett på bakgrunn av lokale forhold. Skuleeigar står difor fritt til sjølv å utforma eit slikt system så lenge det oppfyller kravet om at det skal vera forsvarleg.

Ifølgje rettleiaren bør følgjande element inngå i eit forsvarleg system:

- Oversyn over lover, forskrifter og relevante styringsdokument som gjeld gjennomføring av regelverket.

- Skildring av verksemda sine hovudoppgåver, organisering og myndigheitsfordeling (eks: delegeringsreglement). Ansvarslinene og myndigheitsfordelinga mellom dei ulike ansvarsnivåa må vera klargjorde.
- Rutinar for å sikra at alle i verksemda har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgåver dei er tildelt i systemet som ledd i skoleeigaren si oppfylling av regelverket.
- Rutinar for å sikra informasjonsflyt i verksemda for rapporteringar og tilbakemeldingar.
- Skildring av rutinar eller andre tiltak som er eigna for å stadfesta god tilstand - og/eller avdekka og førebyggja manglande etterleving av gjeldande lover og forskrifter.
- Skildring av rutinar for å retta opp og forbetra forhold som er oppdaga, samt rutinar for oppfølging av ulike kvalitetsvurderingar.
- Skildring av rutinar for oppfølging av kritiske område i opplæringsverksemda.
- Skildring av leiaren sitt ansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikra at det fungerer som føresettt og bidrar til kontinuerleg forbetring i verksemda.

Systemet skal kunna dokumenterast skriftleg.

Dei minoritetsspråklege elevane sin rett til særskilt språkopplæring går fram av opplæringslova § 3-12. Paragrafen har følgjande ordlyd:

§ 3-12. Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar

Elevar i vidaregåande opplæring med anna morsmål enn norsk eller 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.

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

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

Fylkeskommunen 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.

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

I tillegg heimlar opplæringslova § 3-1, femte ledd, eit anna tiltak som kan vera aktuelt for minoritetsspråklege elevar. Elevar som har rett til særskilt språkopplæring har rett til vidaregåande opplæring i inntil to år ekstra når eleven treng det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte. Det framgår at det ikkje er krav om sakkunnig vurdering for desse elevane før det vert gjort vedtak om utvida opplæringstid.

Fylkeskommunen sine lovpålagte plikter overfor dei minoritetsspråklege elevane kan samanfattast slik:

- Minoritetsspråklege elevar har krav på særskilt norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgja den vanlege opplæringa.
- Om nødvendig har minoritetsspråklege elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar og opplæring i inntil to år ekstra.
- Fylkeskommunen skal kartleggja dei minoritetsspråklege elevane sin dugleik i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring.
- Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa.

På bakgrunn av denne gjennomgangen har me utleia følgjande revisjonskriterium som gjeld fylkeskommunen si rolle med utgangspunkt i opplæringslova:

- Fylkeskommunen skal ha etablert eit forsvarleg system som mellom anna sikrar at krava i opplæringslova som gjeld minoritetsspråklege elevar vert oppfylte.
- Systemet skal vera skriftleggjort og mellom anna innehalda skildring av rutinar eller andre tiltak som er eigna for å stadfesta god tilstand - og/eller avdekka og førebyggja manglande etterleving av gjeldande lover og forskrifter.
- Fylkeskommunen skal som skuleeigar ha etablert eit system for rapportering og oppfølging som m.a. gir informasjon om i kva grad gjeldande regelverk for minoritetsspråklege elevar vert etterlevd.
- Fylkeskommunen si politiske leiing bør få god og tilstrekkeleg informasjon om opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar slik at dei kan ivareta ansvaret sitt som skuleeigar.

Fylkesutdanningsjefen har i rundskriv nr. 21/08 delegert til den enkelte skule ansvaret for å kartleggja dei minoritetsspråklege elevane sin dugleik i norsk og eventuelt fatta enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Opplæringslova § 9-1 omhandlar leiing av skulen, og første og andre ledd har følgjande ordlyd:

§ 9-1. Leiing

Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing.

Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Rektorar kan tilsetjast på åremål.

Utdanningsdirektoratet har identifisert følgjande ansvarsområde for ein rektor:¹ læringsresultata og læringsmiljøet for elevane, styring og administrasjon, samarbeid og organisasjonsbygging, rettleiing av lærarar, utvikling og endring.

På denne bakgrunnen har me utleia følgjande revisjonskriterium:

1

https://www.udir.no/Upload/skoleutvikling/Rektorutdanning/UDIR_Ledelse%20i%20skolen%20Nynorsk_web.pdf

- Rektor skal leia opplæringsverksemda i skulen. Dette inneber at rektor må følgja med på den daglege verksemda og syta for god intern administrasjon, styring og kontroll.
- Dette inneber at rektor skal syta for at skulen har rutinar og system som mellom anna sikrar at krava i opplæringslova om kartlegging av minoritetsspråklege elevar sin dugleik i norsk vert oppfylte. Rutinane må sikra at det vert fatta enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og at det vert vurdert om det også er nødvendig med tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring, eller begge delar. I vurderinga må også inngå om eleven har behov for utvida tid for opplæringa. Vidare må rutinane sikra at dei minoritetsspråklege elevane sin dugleik i norsk vert kartlagt undervegs i opplæringa.

Det er utarbeidd ei forskrift til opplæringslova. § 2-1 omhandlar skulebasert vurdering og lyder slik:

§ 2-1. Skulebasert vurdering

Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga. Skuleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.

Frå dette grunnlaget har me utleia følgjande revisjonskriterium som gjeld skulane sitt ansvar:

- Skulane skal ha etablert system og rutinar for jamleg å vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa av minoritetsspråklege elevar er tenleg for å oppfylla krava i opplæringslova og målet med opplæringa.

Samla presentasjon revisjonskriteria til problemstilling 2.1

Revisjonskriterium som gjeld fylkeskommunen:

- Fylkesrådmannen skal ha etablert system og rutinar som sikrar at drifta er i samsvar med lover og forskrifter, og som sikrar at fylkeskommunen når dei måla som er sett på dei ulike tenestområda.
- Fylkeskommunen skal som skuleeigar ha etablert eit forsvarleg system som mellom anna sikrar at krava i opplæringslova som gjeld minoritetsspråklege elevar vert oppfylte.
- Systemet skal vera skriftleggjort og mellom anna innehalda skildring av rutinar eller andre tiltak som er eigna til å stadfesta god tilstand - og/eller avdekka og førebyggja manglande etterleving av gjeldande lover og forskrifter.
- Fylkeskommunen som skuleeigar skal ha etablert eit system for rapportering om oppfølging som m.a. gir informasjon om i kva grad gjeldande regelverk om minoritetsspråklege elevar vert etterlevd.
- Fylkeskommunen si politiske leiing skal få god og tilstrekkeleg informasjon om opplæringsstilbudet til minoritetsspråklege elevar slik at dei kan ivareta ansvaret sitt som skuleeigar.

Revisjonskriterium som gjeld skulane:

- Rektor skal leia opplæringsverksemda i skulen. Dette inneber at rektor må følgja med på den daglege verksemda og syta for god intern administrasjon, styring og kontroll.

- Dette inneber at rektor skal syta for at skulen har rutinar og system som mellom anna sikrar at krava i opplæringslova om kartlegging av minoritetsspråklege elevar sin dugleik i norsk vert oppfylte. Rutinane må sikra at det vert fatta enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og at det vert vurdert om eleven eventuelt også har behov for tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring, eller begge delar. I vurderinga må også inngå om eleven har behov for utvida tid for opplæringa. Vidare må rutinane sikra at dei minoritetsspråklege elevane sin dugleik i norsk vert kartlagt undervegs i opplæringa.
- Skulane skal ha etablert system og rutinar for jamleg å vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa av minoritetsspråklege elevar er tenleg for å oppfylle krava i opplæringslova og målet med opplæringa.

3.1.2 Datagrunnlag

I dette avsnittet presenterer me datagrunnlaget som me byggjer på. Måten data er samla inn på, har me gjort greie for i avsnittet om metode.

Me presenterer først systemet og rutinane som fylkeskommunen, dvs. skuleiegar, har etablert. Deretter presenterer me skulane sine system.

System og rutinar som er sette i verk av fylkeskommunen

Rutinane for inntak og spesialpedagogisk arbeid

På utdanningsavdelinga sin nettstad finn me fleire element som viser at fylkeskommunen har etablert system og rutinar på ulike område, derunder for det som gjeld minoritetsspråklege elevar. Dei viktigaste rutinane framgår i eit informasjonshefte om inntak og spesialpedagogisk arbeid i vidaregåande opplæring.² På tittelbladet framgår det at heftet inneheld prosedyrar i samband med inntak og saksbehandling rundt det spesialpedagogiske arbeidet i vidaregåande opplæring og samhandling mellom skule og pedagogisk-psykologisk tenestekontor (PPT). Heftet inneheld mykje nyttig informasjon og lenker til andre relevante informasjonskjelder. Blant anna er det stilt opp eit årshjul for spesialpedagogisk arbeid i vidaregåande opplæring med oversyn over arbeidsoppgåver med tilhøyrande fristar.

Av særleg relevans for denne forvaltningsrevisjonen er ein eigen bolk som gjeld minoritetsspråklege elevar. Her framgår det at alle søkjarar med anna morsmål enn norsk, samisk, svensk eller dansk skal fylla ut eit eige vedleggsskjema for minoritetsspråklege elevar og senda to eksemplar saman med kopi av søknaden og dokumentasjon til utdanningsavdelinga.

Ifølgje årshjulet er 1. februar søknadsfrist for inntak til vidaregåande opplæring for minoritetsspråklege søkjarar som anten har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og som manglar vurdering i meir enn halvparten av faga, eller som nyleg er komne til landet.

For minoritetsspråklege elevar som har enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring, og som har vurdering med karakter i halvparten av faga eller meir, er søknadsfristen 1. mars. Denne fristen gjeld også for alle andre minoritetsspråklege som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1 i

² (<https://mrfylke.no/Intranett/Fagavdelingar/Utdanning/Raadgiving-og-oppfoelging/Spesialpedagogisk-arbeid>)

opplæringslova, det vil seia ungdom som har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring, eller som har fullført vidaregåande opplæring i eit anna land, men som ikkje får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Noreg. I heftet er det også gjort greie for den nettbaserte søknadsprosessen i VIGO som krev innlogging med MinID. Dei minoritetsspråklege elevane får alle melding om resultatet av inntaksprosessen til ordinær tid tidleg i juli.

Av årshjulet framgår det at kartlegging av dugleik i norsk og utarbeiding av enkeltvedtak skal skje i løpet av september. 1. oktober er den endelege fristen for å ferdigstilla kartleggingsresultat og enkeltvedtaka om særskilt språkopplæring og oversenda dette til utdanningsavdelinga. Det framgår av årshjulet at tildeling av økonomiske ressursar til særskilt språkopplæring skjer i to omgangar, den første ved årsskiftet og den siste i juli etter at skuleåret er omme. Det er tatt med i årshjulet at det skal vurderast kontinuerleg om elevar kan ha behov for utdanningsprogram/programområde over to år.

I heftet er det også gjort greie for kva rettar dei minoritetsspråklege elevane har etter opplæringslova. Her vert det tydeleggjort at minoritetsspråklege elevar sine rettar etter opplæringslova § 3-12 er tredelt:

- særskild norskopplæring
- tospråkleg fagopplæring
- morsmålsopplæring

Fylkesutdanningssjefen har delegert ansvaret for kartlegginga av språkdugleiken til dei vidaregåande skulane. Det går fram av heftet at skulen må sikra seg skriftleg dokumentasjon dersom ein elev ikkje tek i mot tilbudet om kartlegging. Det same gjeld dersom kartlegginga viser at eleven har behov for særskilt norskopplæring, men at eleven takkar nei til tilbudet.

Når det gjeld innhaldet i den særskilde språkopplæringa, er det delegert til skolen og eleven saman å bestemma kva læreplan ein skal nytta i norskopplæringa. Heftet opererer med tre alternativ:

- Grunnleggende norsk for språklige minoriteter (NOR7-01)
- Norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – vidaregåande opplæring (NOR9-03)³
- Den ordinære norsklplanen (NOR1-05)

Heftet inneheld rutinar kring kartlegging og enkeltvedtak. Utdanningsavdelinga har utarbeidd ein mal for eit skriv som skulane skal senda til elevar og føresette/verje før arbeidet med kartlegging tek til. Rutinen presiserer at det skal fattast enkeltvedtak anten kartlegginga viser at eleven har behov for særskilt språkopplæring eller ikkje. Dersom kartlegging undervegs viser at det er behov for endringar i opplæringa eller at eleven ikkje lenger har behov for særskilt språkopplæring, skal det fattast nytt enkeltvedtak. Utdanningsavdelinga har utarbeidd malar for utforminga av enkeltvedtak.

Heftet inneheld også rutinar for vilkår og søknad om utdanningsprogram/programområde over 2 år.

Rutinar for informasjon og rapportering til fylkeskommunen si politiske leiing

³ Gjeld frå 01.08.2017

Ifølgje fylkeskommunen sin overordna strategi for arbeid med kvalitet i den vidaregåande opplæringa i fylket skal fylkestinget kvart år behandle dokumentet «Kvalitetsplan for vidaregåande opplæring i Møre og Romsdal». Kvalitetsplanen gjeld for det inneverande året og dei tre neste åra. Saka går først til utdanningsutvalet som gir si tilråding til fylkestinget. Kvalitetsplanen tek utgangspunkt i opplæringslova med tilhøyrande forskrifter samt nasjonale prioriteringar og er grunnlaget for skulane sitt arbeid med eigne tiltaksplanar. Det framgår av planen at skulane sitt arbeid med skulebasert vurdering skal dokumenterast i ei årleg årsmelding. Kvalitetsplanen har eit sterkt fokus retta mot betre gjennomføring av det vidaregåande skuleløpet og tettare oppfølging.

Opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane er ikkje omtala i kvalitetsplanen korkje for 2015-2019, 2016-2019 eller 2017-2021 som er dei åra me har undersøkt.

Som det framgår av revisjonskriteria pålegg opplæringslova skuleeigar å utarbeida ein årleg rapport om tilstanden i den vidaregåande opplæringa, og at rapporten vert drøfta av fylkestinget. Ein gjennomgang av sakene i fylkestinget viser at fylkestinget i desember kvart år handsamar ei kvalitetsmelding for vidaregåande opplæring i fylket. Det framgår av kvalitetsmeldinga at den utgjer den årlege rapporten om tilstanden i den vidaregåande opplæringa knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

Me har gått gjennom kvalitetsmeldingane for 2014, 2015 og 2016. Opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane er ikkje omtala for nokon av dei tre åra.

Medan denne forvaltningsrevisjonen har pågått, har utdanningsavdelinga utarbeidd ei eiga sak UD-36/17 til utdanningsutvalet om minoritetsspråklege flyktningar i Møre og Romsdal. Saka vart handsama i utdanningsutvalet 26.10.2017. I saka gjer utdanningsavdelinga greie for flyktningane sine rettar til vidaregåande opplæring og reglane om særskild språkopplæring. Her er det gjort greie for ulike opplæringstilbod som har vore prøvd ved ulike vidaregåande skular i fylket. Desse skulane er Ulstein vgs, to ulike tilbod ved Kristiansund vgs og dessutan Sunndal vgs. og Fræna vgs.

Tabell 1. Oversyn over gjennomførte forsøksordningar med innføringsklasse og kombinasjonsklasse m.m.

Skule	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Ulstein vgs	Innføringsklasse	Innføringsklasse		
Kristiansund vgs			Kombinasjonssklasse	Kombinasjonsklasse
Sunndal vgs			Pilotprosjekt for vaksne flyktningar	Pilotprosjekt for vaksne flyktningar
Fræna vgs			To-årig tilbod til vaksne minoritetsspråklege	To-årig tilbod til vaksne minoritetsspråklege

Det framgår av saka at ordningar av typen kombinasjonsklasse i eit samarbeid mellom fylkeskommune/vidaregåande skule og kommunar har vore prøvd ut i andre fylkeskommunar med svært gode evalueringar og med betre gjennomføring som resultat. Utdanningsutvalet tok saka til orientering.

System og rutinar som er sette i verk av dei vidaregåande skulane

Me har henta inn informasjon om korleis dei vidaregåande skulane arbeider med opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane gjennom eit spørjeskjema med 22 spørsmål om temaet. I eitt av

spørsmåla spurde me om skulene har skriftleggjorde rutinar, system eller planar for planlegging og gjennomføring av opplæringa av minoritetsspråklege elevar. I tabellen nedanfor viser me korleis skulane svarte.

Tabell 2. Svarfordeling rutinar for gjennomføring av opplæringa av minoritetsspråklege elevar

Spørsmål 16	Ja	Nei	Viser til årshjulet utdanningsavdelinga sine rutinar	Anna	Sum
Har skulen skriftleggjorde rutinar, system eller planar for planlegging og gjennomføring av opplæringa av minoritetsspråklege elevar?	8	9	3	3	23
Prosent	39 %	39 %	13 %	9 %	100 %

Tabell 1 viser at knapt 40 prosent av skulane svarer at dei har skriftleggjorde rutinar, system eller planar for planlegging og gjennomføring av opplæringa av minoritetsspråklege elevar. Liker mange svarer nei på dette spørsmålet. 13 prosent opplyser at dei bruker årshjulet i utdanningsavdelinga sine rutinar, det vil seia informasjonsheftet om inntak og spesialpedagogisk arbeid i vidaregåande opplæring som me har omtala ovanfor. Éin skule opplyser at dei har generelle rutinar som gjeld alle elevane – inkludert dei minoritetsspråklege, og ein annan viser til eit punkt om minoritetsspråklege elevar i skulene sin handlingsplan.

Me bad også om at eventuelle skriftlege rutinar vart sende inn saman med spørjeskjemaet. Alle dei ni som opplyser at dei har skriftleggjorde rutinar, har sendt desse inn. Dei varierer mykje i innhald og omfang. Ein av skulane har sendt inn særleg fylldige og gjennomarbeidde skriftlege rutinar som også omfattar ei eiga handbok for minoritetsspråklege elevar.

Skulane sine oppdragsbrev, handlingsplanar og årsmeldingar

Oppdragsbrev frå fylkesutdanningsjefen, skulane sine handlings-/tiltaksplanar og skulane sine årsmeldingar er dei bærande elementa i styringsdialogen mellom skuleeigar og den enkelte skulen, og dei utgjør dei overordna styringsdokumenta ved den enkelte skulen. Årsmeldinga vert eit sentralt dokument i skulane sin refleksjon over eigen praksis og inngår dermed som element i den skulebaserte vurderinga.

Oppdragsbrev uttrykkjer skuleeigar sine forventningar til dei vidaregåande skulane, og desse forventningane må reflekterast i skulane sine handlingsplanar. Me har gått gjennom oppdragsbrev frå fylkesutdanningsjefen til den enkelte skulen for sjå kva dei seier om opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane. Me finn at desse dokumenta ikkje nemner denne elevgruppa særskilt i det heile bortsett frå i eitt tilfelle.

Me har også gjennomgått skulane sine eigne handlings-/tiltaksplanar og finn at det er tre skular som nemner minoritetsspråklege elevar i tiltaksplanen sin.

Då datagrunnlaget for denne forvaltningsrevisjonen vart henta inn, var skulane sine årsmeldingar for skuleåret 2016-2017 ikkje ferdige. Me har difor lagt til grunn årsmeldingane for skuleåret 2015-16.

Fylkestinget har gjort vedtak om at skulane sine årsmeldingar skal publiserast på skulane sine nettstader. Me finn at det er éin av skulane som har gjort det. Me har funne årsmeldingane for skuleåret 2015-2016 som vedlegg til fylkestinget si sak om kvalitetsmeldinga, og me har gått gjennom desse. I årsmeldingane rapporterte alle skulane bortsett frå ein om talet på minoritetsspråklege elevar som har rett til særskild språkopplæring. Utover dette har 5 av dei 23 skulane gitt ytterlegare informasjon om opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane.

3.1.3 Revisor si vurdering

Revisor si vurdering i ein forvaltningsrevisjon skjer ved at dei innsamla data vert haldne opp mot dei utleia revisjonskriteria.

Dei data som me har samla inn, viser at fylkeskommunen har etablert system og rutinar som skal sikra at krava i opplæringslova vert oppfylte for dei minoritetsspråklege elevane. Systemet er dokumentert i eit informasjonshefte om inntak og spesialpedagogisk arbeid i vidaregåande opplæring som vert sendt alle skulane, og som også er tilgjengeleg på fylkeskommunen sin nettstad.

Fylkeskommunen som skuleeigar har også etablert eit forsvarleg system med årleg rapportering til fylkestinget slik dei er pålagde i opplæringslova, men revisor vurderer det som ein mangel at rapporteringa til den politiske leiinga ikkje omtalar opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane. Det vert vanskeleg for fylkestinget som skuleeigar å følgja opp ansvaret sitt overfor denne elevgruppa når dei ikkje mottek rapportering eller informasjon på dette området. At utdanningsutvalet no medan denne forvaltningsrevisjonen har pågått, har fått seg framlagt ei eiga sak om opplæringstilbudet til minoritetsspråklege flyktningar, er eit steg i rett lei.

Når det gjeld i kva grad rektor og skulane har eigne rutinar som skal sikra at dei minoritetsspråklege elevane sine rettar etter opplæringslova vert oppfylte, finn me at 9 av skulane opplyser at dei ikkje har utarbeidd skriftlege rutinar til å ivareta dette. Me vil presisera at dette ikkje nødvendigvis betyr at krava i opplæringslova ikkje vert oppfylte for dei 14 skulane som opplyser at dei ikkje har skriftlege rutinar på dette området. Men me vurderer det slik at risikoen for manglande oppfylling av krava vert større ved desse skulane, og dei vert sårbare t.d. når erfarne tilsette forlet skulen, og nytilsette kjem inn i biletet.

Etter vår vurdering har skulane gjennom arbeidet med årsmeldinga eit system og rutinar som inneber at det vert gjennomført skulebasert vurdering. Men me vurderer det som ein mangel at vurderinga/årsmeldinga for 18 av dei 23 vidaregåande skulane i fylket ikkje i nokon særleg grad omtalar og reflekterer over skulen sitt opplæringstilbod til dei minoritetsspråklege elevane. Dette gjer det vanskeleg for skuleeigar å følgja opp ansvaret sitt for denne elevgruppa.

3.2 Delproblemstilling 2.2: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med kommunane om minoritetsspråklege elevar

I denne underproblemstillinga undersøker me om fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane har tilfredsstillande samarbeid med kommunane om dei minoritetsspråklege elevane. Me legg til grunn at oppdragsgjevar her med samhandling med kommunane tenkjer på samhandlinga mellom ungdomsskulen, som er kommunane sitt ansvar, og dei vidaregåande skulane, som er fylkeskommunen sitt ansvar, og at den samhandlinga ein ynskjer belyst, gjeld elevane sin overgang mellom skulenivåa.

Samarbeid mellom ungdomsskulen og den vidaregåande skulen er ein føresetnad for å skapa gode overgangar for alle elevar. Utdanningsdirektoratet oppmodar difor kommunar og fylkeskommunar til å laga rutinar som syter for at eleven vert godt ivaretatt i overgangsfasen. For elevar som treng ei eller anna form for særskild tilrettelegging, vil eit godt samarbeid mellom den avgivande og den mottakande skulen spela ei særleg viktig rolle. Minoritetsspråklege elevar er ei gruppe elevar som ofte vil ha behov for særskild tilrettelegging.

Når elevane tek til med vidaregåande opplæring, er det fylkeskommunen som er skuleeigar. Sidan dette er ein ny skuleeigar, kan ikkje informasjonen frå grunnskulen overførast til vidaregåande opplæring utan samtykke. Når eleven har fylt 15 år, er det eleven sjølv som gir samtykke til overføring av informasjon.

3.2.1 Revisjonskriterium

Til delproblemstilling 2.2 har me utleia revisjonskriterium frå følgjande kjelder:

- Kunnskapsdepartementet sitt *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen spesialundervisning*, kap. 6.4
- Forvaltningslova
- Fylkesplan 2017-2020 med Handlingsprogram for kompetanse og verdiskaping 2017
- Økonomiplan 2015-2018, 2016-2019 og 2017-2020
- Handlingsprogram for kompetanse 2015 og 2016
- Kvalitetsplanen for vidaregåande opplæring i Møre og Romsdal 2015-2019, 2016-2019, 2017-2021

Som ein oppfølgjar til det no avslutta «Ny GIV»-prosjektet har regjeringa innleia eit forsterka samarbeid med fylkeskommunane for å få fleire til å gjennomføra vidaregåande opplæring i *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Her går det fram at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med fylkeskommunane har identifisert nokre kritiske overgangar i vidaregåande opplæring der det er særleg viktig å setja inn tiltak. Her er overgangen frå ungdomsskule til vidaregåande skule identifisert som ein slik kritisk overgang. I programmet er følgjande tiltak sett opp først:

«Fylkeskommunen samarbeider systematisk med kommunene og grunnskolene for å identifisere og forberede elever som trenger ekstra oppfølging før de starter i videregående opplæring.»

Utdanningsdirektoratet har utarbeidd *Veilederen Spesialundervisning* som seier noko om overgangar. Sjølv om opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar ikkje er å rekna som spesialundervisning, kan det likevel vera tenleg å leggja særskilt til rette for overgangen for minoritetsspråklege elevar på liknande måte som for elevar med spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet rår til at når eleven skal byta skule, bør skulane starta arbeidet med å vurdere eleven sitt behov i god tid før skulestart. Den nye skulen kan for eksempel ha samtalar og dialog med eleven/foreldra og den tidlegare skulen, med samtykke frå eleven. Den nye skulen bør syta for ein god dialog så raskt som mogleg, slik at elevane som treng særleg tilrettelegging, får ein god overgang og ein god start på den vidaregåande opplæringa. I dialog med eleven/foreldra kan ein del av planlegginga med å tilretteleggja for den enkelte starta opp før skuleplassane i fylket er fordelte. Ifølgje Utdanningsdirektoratet kan dette handla om tilrettelegging som ikkje er spesifikt avhengig av kva for ein skule eller kva for eit utdanningsprogram eleven blir tatt inn til.

I fleire av dei styrande dokumenta i fylkeskommunen er overgangen mellom grunnskule og vidaregåande skule nemnd. Me trekkjer særleg fram:

- Handlingsprogram for kompetanse 2015 og 2016
- Handlingsprogram for kompetanse og verdiskaping 2017
- Økonomiplan 2015-2018, 2016-2019 og 2017-2020
- Kvalitetsplanen for vidaregåande opplæring i Møre og Romsdal 2015-2019, 2016-2019, 2017-2021

Det er stort sett like formuleringar som går att i alle styringsdokumenta.

I handlingsprogram for kompetanse for 2015 og 2016 er betre rutinar for overgang mellom utdanningsnivåa eit prioritert område. Resultatmål begge åra har følgjande formulering:

I samarbeid med kommunar, partane i arbeidslivet og offentleg sektor skal ein gjennom tidleg innsats og tettare oppfølging av elevane og lærlingane betre overgangen mellom utdanningsnivå og overgangen frå utdanning til arbeidsliv.

Tilhøyrande tiltak er formulert slik begge åra:

Saman med kommunane skal ein utvikle rutinar for overgangen mellom ungdomsskolen og vidaregåande slik at ein kan sikre tettare oppfølging av elevane og gi grunnlag for tidlig innsats i den vidaregåande skolen. Eitt tiltak for å få til eit strukturert samarbeid er innføring av IKO-modellen (Identifisering, Kartlegging, Oppfølging).

I handlingsplan for kompetanse og verdiskaping for 2017 er det med eit punkt 3.5 som gjeld førebygging av fråfall og gode og sikre overgangar til nye moglegheiter. Tiltaket er formulert slik:

Etablere gode rutinar for overgangen mellom grunnskole og vidaregåande skole, og overgangen frå vidaregåande skole til opplæring i bedrift eller høgare utdanning. Fylkeskommunen, her PPT og skole, skal vere pådrivarar i arbeidet med kommunar, næringsliv og bedrifter for å sikre at elevane og lærlingane får best mogleg tilpassa opplæring og oppfølging under utdanninga.

Kor viktig det er med samarbeid med kommunane i overgangen frå ungdomsskule til vidaregåande skule er også understreka i økonomiplanen. Økonomiplan 2015-2018 nemner eit overgangsprosjekt:

Overgangsprosjektet har hovudfokus på gode overgangar mellom grunnskole og vidaregåande opplæring, dette er alle kommunane i Møre og Romsdal deltakarar i no.

Økonomiplan 2016-2019 og 2017-2020 har likelydande formuleringar om overgangar:

I samarbeid med kommunar, næringsliv og offentlig sektor skal ein gjennom tidleg innsats og tettare oppfølging av elevane betre overgangane i utdanningsløpa og overgangen frå skole til arbeidsliv. Det er vert arbeid med å utvikle samarbeidet med kommunane for å lette overgangen frå grunnskole til vidaregåande skole.

I Kvalitetsplanen for vidaregåande opplæring i Møre og Romsdal 2015, 2016 og 2017 er overgangar eit prioritert område alle tre åra. Følgjande formulering er brukt:

Det skal arbeidast med å vidareutvikle varige samarbeidsstrukturar både når det gjeld overgangen frå ungdomsskole til vidaregåande skole og frå vidaregåande skole til opplæring i bedrift.

I planen for 2015 står følgjande tiltak oppført:

Fylkesutdanningsjefen skal vidareutvikle varige samarbeidsstrukturar med kommunane både når det gjeld overgangen mellom ungdomsskole og vidaregåande opplæring og strukturar rundt elevar som treng særskilt oppfølging. Saman med skolane skal ein implementere strukturar slik at elevane som treng særskilt oppfølging får hjelp.

I 2016 og 2017 er det eit eige punkt som gjeld kommunesamarbeid:

Skuleeigar arbeider for å knytte nærare samarbeid med kommunane i samband med ulike utfordringar i opplæringa. Dette gjeld både overgangar mellom nivå i opplæringa, karriererettleiing, tidleg innsats og kompetanseheving av lærarar og rådgivarar.

Denne gjennomgangen av styrande dokument i fylkeskommunen viser at fylkeskommunen er oppteken av overgangen mellom ungdomsskule og vidaregåande skule, og at det er viktig med samarbeid med kommunane for å få til gode overgangar. På denne bakgrunnen har me utleia følgjande revisjonskriterium:

- Fylkeskommunen og skulane skal ha etablert og arbeida for å vidareutvikla eit godt og varig samarbeid med kommunane om overgangen frå ungdomsskule til vidaregåande skule.

Minoritetsspråklege elevar er ikkje nemnd eksplisitt i samband med overgangar i dei ulike styrande dokumenta, men me meiner det er rimeleg å leggja til grunn at gode overgangar er særleg viktig for denne gruppa elevar. Me har difor utleia følgjande kriterium:

- Dette samarbeidet bør omfatta overgangsproblematikk for minoritetsspråklege elevar.

Når elevane tek til med vidaregåande opplæring, er det fylkeskommunen som er skuleeigar. Sidan dette er ein ny skuleeigar, kan ikkje informasjonen frå grunnskulen overførast til vidaregåande opplæring utan samtykke. Dette følgjer av forvaltningslova § 13, første ledd og § 13 a. nr. 1. Når eleven har fylt 15 år, er det eleven sjølv som samtykkjer. Dette gir grunnlag for følgjande revisjonskriterium:

- Det må innhentast samtykke frå eleven før utveksling av informasjon om eleven mellom dei to skulenivåa.

Samla framstilling av revisjonskriteria for problemstilling 2.2:

- Fylkeskommunen og skulane skal ha etablert og arbeida for å vidareutvikla eit godt og varig samarbeid med kommunane om overgangen frå ungdomsskule til vidaregåande skule.
- Dette samarbeidet bør omfatta overgangsproblematikk for minoritetsspråklege elevar.
- Det må innhentast samtykke frå eleven før utveksling av informasjon om eleven mellom dei to skulenivåa.

3.2.2 Datagrunnlag

Fylkeskommunen har sett i verk fleire tiltak som skal gjera overgangen frå ungdomsskule til vidaregåande skule enklare for elevar generelt. Desse tiltaka vil også vera til hjelp for dei minoritetsspråklege elevane. Me har innhenta informasjon om desse generelle tiltaka på fylkeskommunen sin nettstad.

Karrieredagane

Kvar haust blir alle elevar i 10. klasse inviterte til Karrieredagane. Gjennom praktiske øvingar og informasjon frå næringslivet skal elevane få kunnskap om yrkesmoglegheitene i Møre og Romsdal generelt, og dei ulike regionane spesielt.

Hospitering i vidaregåande skule

I november kvart år blir alle elevar i 10. klasse inviterte til å hospitera i vidaregåande skule. Kvar elev vél to utdanningsprogram og hospiterer éin skuledag på kvar utdanning. Dei vidaregåande skulane tek imot cirka 7000 dagsbesøk i samband med hospiteringa.

Arbeidshefte om karriererettleiing

Alle elevar i 10. klasse får eit arbeidshefte som skal vera ein ressurs for elevane, lærarane og dei føresette i prosessen med å velja vidaregåande utdanning.

Oppdragsbrev

Fylkesutdanningssjefen inngår avtale med kvar vidaregåande skule i form av eit oppdragsbrev. Oppdragsbrev for alle skulane inneheld eit punkt som pålegg skulane å arbeida systematisk med å vidareutvikla varige samarbeidsstrukturar med kommunane både når det gjeld overgangen mellom ungdomsskule og vidaregåande opplæring og utvikla strukturar rundt elevar som treng særskilt oppfølging - den såkalla IKO-strukturen (Identifisering-Kartlegging-Oppfølging).

Samarbeidet med kommunane om enkeltelevar

Det før nemnde informasjonsheftet om inntak og spesialpedagogisk arbeid i vidaregåande opplæring gjer greie for rutinar og prosedyrar i samband med inntak og saksbehandling rundt det spesialpedagogiske arbeidet i vidaregåande opplæring i fylkeskommunen. Fylkeskommunen har utarbeidd eigne vedleggskjema som skal brukast for alle minoritetsspråklege elevar i samband med søking til vidaregåande opplæring. Skjemaet som gir informasjon om eleven sin bakgrunn, ankomstdato til landet, gjennomført utdanning i Noreg og heimlandet, om eleven har hatt enkeltvedtak om særskild språkopplæring, og eventuelt oppnådd karakter i norsk.

I heftet er det gjort greie for fylkeskommunen sine rutinar for samhandling om elevar som har fortrinnsrett eller som skal ha individuell vurdering. For desse elevane og deira føresette, avgjevarskule og avgjevar- og mottakar-PPT vert det kalla inn til samtale i mars-april om opplæringstilbudet som skulen kan gi. For minoritetsspråklege elevar med enkeltvedtak om særskilt språkopplæring er det ikkje sett i verk tilsvarende rutinar.

Om teieplikta

Utdanningsavdelinga har i samarbeid med juridisk avdeling og det spesialpedagogiske teamet i utdanningsavdelinga utarbeidd eit hefte om teieplikt og samarbeid i vidaregåande skule. Heftet ligg tilgjengeleg på fylkeskommunen sin nettstad om teieplikt. I heftet vert det gjort greie for kva reglar som gjeld for adgangen til å gi opplysningar som er omfatta av teieplikta vidare til andre på eigen skule og utveksling av opplysningar mellom skule og PPT, skule og helse- og omsorgsteneste og andre samarbeidspartar. Rutinar for innhenting av samtykke frå eleven er grundig omtala. Det vert understreka at skolane må ha gode dokumenthandterings- og arkivrutinar som sikrar at dokument som inneheld teiepliktbelagte opplysningar blir forsvarleg oppbevarte, og at tilgangen er avgrensa slik at berre den som har sakleg behov for informasjon, kan få tak i dokumenta. Det kjem klart fram i heftet at alle som gjer arbeid eller teneste for fylkeskommunen, skal vere kjende med innhaldet i reglane om teieplikt, og ha underteikna teiepliktskjema. Det er eit leiaransvar å syte for at dette blir gjennomført. I heftet ber fylkesutdanningssjefen om at rettleiaren blir delt ut til dei tilsette ved skolen, og at det blir orientert om rettleiaren og innhaldet i leiarteamet og i møte med tilsette som har eit særleg ansvar for behandling av elevsaker.

I vedleggskjemaet som skal følgja søknad om inntak i vidaregåande skule frå minoritetsspråklege elevar, er det med eit punkt 8 der eleven og føresette gir samtykke til informasjonsoverføring.

Dei vidaregåande skulane sitt arbeid med å skapa gode overgangar

Revisor har gått gjennom skulane sine årsmeldingar for skuleåret 2015-2016 og finn at mange skular nemner arbeidet for å skapa gode overgangar mellom ungdomsskulen og den vidaregåande skulen utan at dei går nærare inn på kva dette arbeidet konkret går ut på.

Fem av skulane har med litt meir utfyllande opplysningar på dette området.

Rauma vidaregåande skule skriv i si årsmelding:

Sammen med ungdomsskolene i kommunen, har vi nå utdanningsmesse hos oss, slik at foresatte sammen med sin ungdom kan drøfte fag og fagvalg med både lærere og rådgiver på videregående før de bestemmer seg. Dermed legger vi et grunnlag for å samarbeide best mulig både med ungdomsskolene i distriktet og foresatte til en del fremtidige elever.

Surnadal vidaregåande skule skriv i si årsmelding:

Samhandlinga med ungdomsskolane i dei tre primære opptakskommunane våre er viktig for å lette overgangen til vidaregåande skole. Rådgiving både til elevar, føresette og lærarar er viktig for å gi elevane best mogleg grunnlag for å gjere rette val. Vi hadde informasjon ute på ungdomsskolane, og vi gjennomførte hospiteringsordning, open dag på skolen for tiandeklassingar, og vi deltok på yrkesmesse. Rådgjevaren er sjølvsagt sentral i dette arbeidet. Vi hadde og eit orienteringsmøte for tiandeklassingar med foreldre og føresette her på skolen i september. Over to hundre møtte opp.

Sykkylven vidaregåande skule nemner dei minoritetsspråklege elevane særskilt og skriv følgjande i si årsmelding:

Sykkylven vgs samarbeider med Sykkylven ungdomsskule om *overgangen* gjennom faget Utdanningsval. Gjennom hospitering i 2 utdanningsprogram over 2 dagar, får ungdomsskuleelevane innblikk i skulekvardagen i vgs. Skulen har gode system for inntak av elevar med *rett til spesialundervisning* og for *minoritetslevar*. Elevar med særlege behov får tilbod om å delta i *IKO-grupper* der vi har faste møter kvar månad med elev, føresette, kontaktlærar og sosialrådgjevar/OT-rådgjevar.

Ørsta vidaregåande skule skriv i si årsmelding:

For å støtte elevane i karriereval er skulen tett på ungdomskulen og rådgjevarar med Dialogmøter kvart år. Det er ikkje lett for verken rådgjevarar i ungdomsskule eller føresette/foreldre å vite kva skal ungdommen rettleiast til å velje. Skulen nyttar derfor både hospitering, karrieredagar og utdanningsdagar som verkemiddel og arena for rettleiing.

Fræna vidaregåande skule skriv i si årsmelding:

Vi har allereie etablert ein varig samarbeidsstruktur med Fræna og Eide kommune der vi arbeider for å skape gode overgangar mellom dei fire ungdomsskolane og Fræna vgs slik at elevar og foreldre blir best mogleg budd på skolestarten og skolekvardagen hos oss. Vi har faste samarbeidsmøte med ungdomsskolane 3 til 4 gongar pr. år. I desse møta er det og fokus på gjensidig informasjon mellom rådgivingstenesta i dei to skoleslaga slik at elevane allereie i ungdomsskolen blir best mogleg råda i val av utdanning og karriere. I tillegg tilbyr vi ungdomsskolane å la elevar hospitere ved skolen vår utover dei to ordinære dagane då alle 10.klassingane i fylket hospiterer på vidaregåande skolar i november.

I spørjeskjemaet inngjekk eit spørsmål om skulane hadde samarbeid med kommunane om dei minoritetsspråklege elevane, og i så fall kva samarbeidet gjekk ut på. Svara er samanfatta i tabellen p neste side.

Tabell 3. Dei vidaregåande skulane si samhandling med kommunane om minoritetsspråklege elevar

Spørsmål 19: Har skulen samhandling med kommunane/grunnskulane om minoritetsspråklege elevar? Dersom ja, kan du gjera kort greie for kva denne samhandlinga består i?	Talet på skular som svarer dette
Med vaksenopplæringa i kommunen	7
Gjennom rådgjevarane	6
Gjennom vedleggskjemaet som følgjer eleven sin søknad om inntakt	4
Elevane deltek på kommunal norskopplæring parallelt	2
Den kommunale vaksenopplæringa eller kombinasjonsklasse er lagt til den vidaregåande skulen	2
Med den kommunale flyktingtenesta	2
Overføringsmøte for elevar med særskilde behov	1
Kommunen arrangerer leksehjelp for elevar på vidaregåande opplæring	1
Ikkje noko samarbeid	2

Fleire skular rapporterer om fleire typar samarbeid med kommunane. Det vanlegaste er at samarbeidet skjer med den kommunale vaksenopplæringa og gjennom rådgjevarane i dei to skuleslaga. Fire skular oppfatar vedleggskjemaet til søknaden om inntak som ei form for samarbeid. To skular svarer at dei ikkje har samarbeid med kommunane.

3.2.3 Revisor si vurdering

Dei data som er samla inn både frå fylkeskommunen sin nettstad og frå skulane gjennom spørjeskjemaet tyder på at det foregår mykje godt samarbeid på ulike måtar med kommunane om overgangen mellom ungdomsskulen og den vidaregåande skulen, og at samarbeidet også omfattar dei minoritetsspråklege elevane. Det er litt urovekkjande at to skular opplyser at dei ikkje har samarbeid med kommunen. Det er nærliggjande å anta at dette kan vera ein ulempe særleg for dei minoritetsspråklege elevane ved desse skulane.

Omsynet til teieplikta og innhenting av samtykke ved utveksling av informasjon synest å vera ivareteke gjennom informasjonsheftet om teieplikta som fylkeskommunen har utarbeidd og sendt skulane, og gjennom vedleggskjemaet til søknaden om inntak i den vidaregåande skulen.

3.3 Delproblemstilling 2.3: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar?

Det er eit afrikansk ordtak som omsett til engelsk går slik: «It takes a village to raise a child.» I dette ligg eit verdisyn om at heile samfunnet bør vera delaktige og bidra i oppsedinga av borna. Då har barnet dei beste sjansane for å utvikla seg til det ein i tidlegare lov omtala som «gagns menneske» og som i dagens opplæringslov er formulert slik i lova sin formålsparagraf § 1-1, femte leddet:

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.

For å nå desse måla kan det henda at «it takes a village». I så fall betyr det at skulen bør samarbeida med andre instansar utanfor skulesamfunnet.

Forvaltningsnivå som det kan vera aktuelt å samarbeida med om minoritetsspråklege elevar, er t.d. oppfølgingstenesta, pedagogisk-psykologisk teneste, NAV, helse- og sosialtenesta, barnevernstenesta og flyktingtenesta.

3.3.1 Revisjonskriterium

Til delproblemstilling 2.3 har me utleia revisjonskriterium frå følgjande kjelder:

- Opplæringslova
- Forskrift til opplæringslova
- Utdanningsdirektoratet sine «Prinsipper for nærværarbeid»

Opplæringslova inneheld ikkje generelle reglar om samarbeid med andre instansar, men opplæringslova § 9-2 gir alle elevar rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod og yrkesval

og om sosiale spørsmål. Kva som ligg i denne retten er nærare utdjupa i forskrift til opplæringslova kapittel 22. I § 22-2 omhandlar sosialpedagogisk rådgiving:

§ 22-2. Sosialpedagogisk rådgiving

Den enkelte eleven har rett til nødvendig rådgiving om sosiale spørsmål. Formålet med den sosialpedagogiske rådgivinga er å medverke til at den enkelte eleven finn seg til rette i opplæringa og hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noko å seie for opplæringa og for eleven sine sosiale forhold på skolen.

Ved behov kan eleven få hjelp til mellom anna å:

- klarleggje problem og omfanget av desse
- kartleggje kva skolen kan medverke til, og om det er behov for hjelpeinstanser utanom skolen
- finne dei rette hjelpeinstansane og formidle kontakt med desse

Eleven skal bli møtt med respekt av personalet på skolen i forhold til sine sosiale, personlege og emosjonelle problem.

Personalet på skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstansar utanfor skolen og heimen slik at det blir samanheng i tiltaka rundt eleven.

For vårt formål er det særleg det siste leddet me vil trekkja fram, som seier at personalet på skulen skal ha kontakt og samarbeid med instansar utanfor skulen.

Opplæringslova § 3-6 pålegg fylkeskommunen å ha ei oppfølgingsteneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikkje er i opplæring eller arbeid. Oppfølgingstenesta sitt arbeidsfelt er utdjupa i kapittel 13 i forskrift til opplæringslova.

Forskrift til opplæringslova § 13-4, første ledd, seier følgjande om samarbeid og koordinering:

§ 13-4. Samarbeid og koordinering

Oppfølgingstenesta skal sikre tverretatleg samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlege instansar som har ansvar for målgruppa, og formidle, eventuelt samordne, tilbod frå ulike instansar. Aktuelle instansar for samarbeid er særleg grunnskolane og dei vidaregåande skolane, den pedagogisk-psykologiske tenesta, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, arbeids- og velferdsforvaltninga og helse- og sosialtenestene.

Sjølv om målgruppa for oppfølgingstenesta er snevert definert i opplæringslova § 3-6, er det ikkje urimeleg om tverretatleg samarbeid også bør omfatta andre sårbare grupper i skulesamfunnet.

Utdanningsdirektoratet har lagt ned fem prinsipp for nærværsarbeid basert på forskning, regelverket og læreplanverket. Punkt 5 handlar om tverrfagleg samarbeid og lyder slik:

Skolen bør bidra til tverrfaglig samarbeid, og en helhetlig oppfølging av elever.

Om samarbeid med eksterne partar står følgjande:

Når samarbeidet går «ut av skolen» er dere avhengig av at det også er eierskap, god ledelse, organisering og systematikk hos aktører skolen samarbeider med (f.eks. i tjenesteapparatet i elevenes bostedskommuner). Å inngå lokale samarbeidsavtaler mellom bidragsyterne kan være et godt grunnlag for et forpliktende og varig tverretatlig samarbeid.

Sidan dei minoritetsspråklege elevane er ei elevgruppe som har store utfordringar, og som kanskje i tillegg manglar eit godt nettverk rundt seg, vert eit godt samarbeid med andre særleg viktig. På denne bakgrunnen har me utleia følgjande revisjonskriterium:

- Skulane bør delta i tverretatleg samarbeid om minoritetsspråklege elevar
- Personalet på skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstansar utanfor skolen og heimen slik at det blir samanheng i tiltaka rundt eleven.

3.3.2 Datagrunnlag

I dette avsnittet presenterer me dei data me har samla inn som indikerer samarbeid med andre forvaltningsnivå. Me trekkjer inn informasjon som framgår i saker som utdanningsutvalet har handsama og informasjon som går fram av skulane sin årsmeldingar. Spørjeskjemaet inneheldt dessutan også eit spørsmål om skulane sitt samarbeid med andre forvaltningsnivå.

I kvalitetsplanen for vidaregåande opplæring i Møre og Romsdal som vart vedteken av fylkestinget i sak T-27/17, står følgjande om samarbeid med andre på s. 5 under avsnittet om tilpassa opplæring:

For ungdom med ulike utfordringar i kvardagen, skal skolen og bedriftene gjennom tidleg innsats og tett oppfølging, arbeide for at dei kan fullføre opplæringa. Dette skjer i samarbeid med PPT, kommunar, helsetenesta og eventuelt andre aktørar. Tilrådingane i rapporten «Læraren i møte med utsette elevar, roller og relasjonar» skal implementerast.

Rapporten som det vert vist til er ein rapport frå 2014 om psykisk helse og fråfall i vidaregåande opplæring og læraren sitt møte med utsette elevar. Den vart handsama i utdanningsutvalet i sak UD-28/14 der utvalet vedtok å be fylkesrådmannen leggja fram ei sak om korleis ein skal implementere tilrådingane i rapporten i skolane og sektoren sitt systematiske arbeid med kvalitetsutvikling. Dette vart gjort i sak UD-28-16 som handla om det vidare arbeidet med psykisk helse og fråfall i vidaregåande opplæring. Her kjem det fram at det er viktig med kjennskap til og samarbeid med hjelpeapparatet, og at både PPT og skulehelsetenesta er viktige medspelarar for å utvikle ei arbeidsform som støtter opp kring utsette elevar.

Vidare framgår det at det er brei semje om at god og kvalitativ informasjon mellom nivåa er særleg viktig for å sikre gode og trygge overgangar. Å trekkje inn tverrfaglege hjelpeapparat i informasjonsoverføringsarbeidet vert sett på som både viktig og naudsynt. PPT er ein lovpålagt samarbeidspart som i mange høve har god kjennskap til den enkelte eleven gjennom samarbeid skule/heim opp gjennom opplæringstida.

I kravspesifikasjonen som følgjer avtalen Møre og Romsdal fylkeskommune har inngått med kommunale PP-kontor i fylket, står det at dei vidaregåande skulane skal ha eit pedagogisk ressursteam der PPT skal vere fast deltakar. Dette er eit eigna forum til pedagogiske og didaktiske refleksjonar, men det framgår at det er ulik praksis på kven som deltek og sjølv innhaldet i møta. Fylkeskommunen ser det som ønskjeleg at fleire naturlege samarbeidspartar deltek i delar av møta, som for eksempel skulehelsetenesta, Nav, BUP og andre aktuelle partar. Fylkeskommunen vil arbeida for at det blir vanleg praksis å opna for at lærarar kan melda inn utfordringar ein ønskjer å få reflektera over, drøfta og få rettleiing på. Fleire skular og PP-kontor ønskjer at skuleeigar skal laga ei felles ramme for ressursteama, som omhandlar både innhald, struktur og deltaking.

I saka er det eit eige avsnitt som handlar om minoritetsspråklege elevar i vidaregåande opplæring:

Minoritetsspråklege elevar vil vere ei særleg stor utfordring for skulesamfunnet. Det er ungdommar med anna morsmål og dei kjem frå kulturar som kan vere svært ulike den norske kulturen. I tillegg kan dei ha hatt opplevingar som har gitt dei traumar og psykiske lidingar. Å ha særleg fokus på denne elevgruppa er viktig. Men da må lærarar og andre tilsette ved skolen få meir kunnskap om elevgruppa. Her er det også viktig at elevane blir tatt med for å få forståing for kva for utfordringar minoritetsspråklege har og korleis dei sjølv kan vere til hjelp og ta vare på dei minoritetsspråklege. Språket kan vere ei hindring i arbeidet med minoritetsspråklege, derfor må ein ha konkrete planar/oversikt over korleis og kor ein får kontakt med tolketenesta. PPT arbeider nært med skulane med utfordringane rundt desse elevane. Ei viktig oppgåve blir til dømes å finne ut om språk- og fagvanskar kan skyldast dårleg språkforståing eller om det er andre større vanskar/ skadar som spelar inn.

Om skulane sitt samarbeid med andre forvaltningsnivå

Me har gått gjennom skulane sine årsmeldingar for å sjå kva dei skriv om samarbeid med andre. Det som går att hjå alle, er at dei rapporterer om samarbeid med næringslivet. Fleire har også eit omfattande internasjonalt samarbeid.

Men vårt fokus er samarbeid med andre forvaltningsnivå, og då særleg samarbeid som kan tenkjast å gagna minoritetsspråklege elevar. Me finn at 10 av dei 23 skulane omtalar generelt samarbeid med andre i årsmeldinga si. Følgjande instansar vert nemnde:

Tabell 4. Oversyn over samarbeidsinstansar som er nemnde i skulane sine årsmeldingar 2015-16

Instans	Talet på skular som omtalar denne instansen
Helsesøster	7
Pedagogisk-psykologisk teneste (PPT)	5
Oppfølgingstenesta (OT)	3
Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)	3
NAV	3
Barnevern	2
Politi	2
Rus og psykiatri-teneste	2

Tabellen indikerer at den viktigaste samarbeidsinstansen for dei vidaregåande skulane synest å vera helsesøstertenesta med PPT på andre plass. OT, NAV og BUP vert nemnde av tre skular.

Skulane omtalar helsesøstertilbodet som viktig, og dei som har helsesøstertilbod kvar dag, er godt nøgde med det. Tre skular nemner NAV. Den eine skulen er med i eit prøveprosjekt med NAV-retteliar i skulen. Dei er svært godt nøgde med det og håpar at det skal bli ei permanent ordning. Den andre skulen har i samarbeid med NAV fått etablert ei ordning med eigen miljøarbeidar ved skulen.

Ingen av skulane nemner særskilt samarbeid med andre instansar om dei minoritetsspråklege elevane i årsmeldingane, men i spørjeskjemaet til skulane hadde me med eit spørsmål som gjekk på dette. Me bad dei også gjera kort greie for kva denne samhandlinga bestod i.

Tabell 5. Instansar som skulane samarbeider med om minoritetsspråklege elevar

Spørsmål 20: Har skulen samarbeid med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar? Dersom ja, kva for forvaltningsnivå har skulen samarbeid med, og kan du gjera kort greie for kva denne samhandlinga består i?	Talet på skular som svarer dette
Den kommunale flyktingtenesta	8
Vaksenopplæringa i kommunen	5
Utdanningsavdelinga	5
NAV	3
PPT	2
Helsesøster	1
Barnevernet	1
Relevante kompetansemiljø generelt	1
Fylkesmannen (prosjektet Kompetanse for mangfold)	1
Har i ingen eller liten grad samarbeid med andre instansar	7

Det framgår av tabellen at den vanlegaste samarbeidsinstansen for skulane er den kommunale flyktingtenesta og deretter den kommunale vaksenopplæringa. Fem skular nemner også samarbeid med utdanningsavdelinga. Samarbeidsinstansar som NAV, PPT, helsesøster og barnevern vert nemnd av 1-3 skular. Seks skular nemner fleire enn éin instans. 7 skular svarer at dei i liten eller ingen grad har samarbeid med andre instansar.

3.3.3 Revisor si vurdering

Dei presenterte data indikerer at ynsket om samarbeid med andre instansar absolutt er til stades i dei fylkeskommunale styringsdokumenta. Skulane sine årsmeldingar melder om nyttig samarbeid særleg med helsesøstertenesta og NAV.

Men på spørsmål om spesifikt samarbeid med andre om minoritetsspråklege elevar, kjem det fram at slikt samarbeid berre skjer i beskjeden grad. Ikkje overraskande skjer hovudtyngda av samarbeid med kommunale etatar som flyktingtenesta og vaksenopplæringa. Heile sju skular svarer at dei ikkje samarbeider med andre instansar medan tre skular nemner berre utdanningsavdelinga i fylkeskommunen. To skular nemner utdanningsavdelinga saman med andre instansar.

Sett på bakgrunn av dei store utfordringane dei minoritetsspråklege elevane sannsynlegvis har i møte med den vidaregåande opplæring og med fullføringa av denne, er det nærliggjande å hevda at her har skulane truleg mykje å henta på å spela på lag med fleire samarbeidsinstansar for å leggja betre til rette for at elevane skal lukkast i opplæringsløpet.

3.4 Delproblemstilling 2.4: Har skulane tilfredsstillande kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar?

Som vist i problemstilling 1 har talet på minoritetsspråklege elevar i den vidaregåande skulen i Møre og Romsdal vore aukande dei siste åra. Det er stor variasjon mellom skulane. Berre to av skulane hadde utelukkande norskspråklege elevar i 2016-2017, og i 2017-18 er det berre éin. Som den største skulen i fylket hadde Borgund vgs. førre skuleåret 103 minoritetsspråklege elevar medan Herøy vgs.

avd. Vanylven som er den minste skulen i fylket, hadde 6 elevar med slik bakgrunn. I inneverande skuleår er det ein skule som har 2 minoritetsspråklege elevar.

Det er rimeleg å anta at opplæring av minoritetsspråklege elevar kan innebera store utfordringar utover det reint faglege innhaldet i dei enkelte undervisningsfaga. Dette er omtala slik i den før refererte sak UD-28/16 som omhandlar psykisk helse og fråfall i vidaregåande opplæring:

Minoritetsspråklege elevar vil vere ei særleg stor utfordring for skulesamfunnet. Det er ungdommar med anna morsmål og dei kjem frå kulturar som kan vere svært ulike den norske kulturen. I tillegg kan dei ha hatt opplevingar som har gitt dei traumar og psykiske lidingar. Å ha særleg fokus på denne elevgruppa er viktig. Men da må lærarar og andre tilsette ved skolen få meir kunnskap om elevgruppa.

Dette tilseier at undervisning av minoritetsspråklege elevar krev særskild kompetanse utover kunnskap i det konkrete faget ein underviser i.

Kvalifiserte og kompetente lærarar er viktige både for å kartleggja elevane, vurdera resultata av kartlegginga og for utvikling av undervisningstilbodet til denne elevgruppa. Tilgang på kvalifisert personell påverkar kva tilbod skulane kan gi elevar med vedtak om særskild språkopplæring. Aktuell kompetanse kan vera andrespråkdidaktisk kompetanse, kompetanse innan fleispråklegheit og fleispråkleg utvikling, fleirkulturell pedagogikk, tverrkulturell kommunikasjon og kulturkompetanse (Svendsen og Thorshaug, 2014).

I denne problemstillinga undersøker me i kva grad skulane har slik særskild kompetanse.

3.4.1 Revisjonskriterium

Til delproblemstilling 2.4 er revisjonskriteria utleia frå

- Opplæringslova
- NOU 2010:7. *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.*

Opplæringslova kapittel 10 handlar om krav til dei som skal arbeida i skulen. § 10-2, første ledd, første punktum inneheld krav til relevant kompetanse i undervisningsfag:

§ 10-2. Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse.

I NOU 2010:7. *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet* vert det vurdert kva som kan vera relevant fagleg og pedagogisk kompetanse i undervisninga av minoritetsspråklege elevar. Her vert det anbefalt at alle lærarar som underviser minoritetsspråklege elevar burde ha kompetanse på norsk som andrespråk og kunnskap om fleispråklegheit.

Opplæringslova § 10-8 omhandlar kompetanseutvikling og seier følgjande:

§ 10-8. 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 høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.

Altså er det skuleeigar sitt ansvar at skulane har riktig og nødvendig kompetanse, og at dei tilsette får høve til nødvendig kompetanseutvikling.

På denne bakgrunnen har me utleia følgjande revisjonskriterium:

- Fylkeskommunen som skuleeigar har ansvar for at skulane har passande og nødvendig kompetanse i opplæringa av minoritetsspråklege elevar.
- Fylkeskommunen som skuleeigar skal gi undervisningspersonale og andre med oppgåver i skuleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling.

3.4.2 Datagrunnlag

I spørjeskjemaet spurde me skulane om dei hadde særskilt kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar. Skulane svarte slik:

Tabell 6. Skulane sin kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar

Spørsmål: 18	Ja	Nei	Sum
Har skulen særskild kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar?	13 skular	10 skular	23 skular
Prosent	57 %	43 %	100 %

Tabellen viser at 13 av dei 23 skulane opplyser at dei har særskild kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar.

Me bad også skulane opplysa om kva type kompetanse dei eventuelt hadde. Fordelinga av svara framgår i tabellen nedanfor. Nokre skular hadde fleire ulike typar kompetanse på området.

Tabell 7. Skulane sine typar kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar

Type kompetanse	Talet på skular
Norsk som andrespråk	8
Under utdanning i norsk som andrespråk	3
Fleirkulturell pedagogikk	2
Uttalepedagogikk for elevar med norsk som andrespråk	1
Spesialpedagogikk	1
Erfaringskompetanse/realkompetanse på området	3

Tabellen viser at den vanlegaste kompetansen er norsk som andrespråk. Åtte av skulane opplyser at dei har slik kompetanse, og ein av dei opplyser at dei i tillegg har ein lærar under utdanning i dette faget. To andre skular svarer også at dei har lærarar under utdanning i dette faget. To skular svarer at dei har lærarar med utdanning i fleirkulturell pedagogikk. Ein av skulane nemner uttalepedagogikk og ein annan spesialpedagogikk. Tre skular oppgir at dei har erfaringskompetanse.

Kompetanseutvikling

Skulane sine årsmeldingar inneheld opplysningar om kompetanseutvikling. Alle skulane skriv at dei arbeider systematisk med kompetansekartlegging, kompetanseplanlegging og kompetanseutvikling.

Fylkeskommunen gjennomfører medarbeidarundersøkingar annakvart år. Her vert dei tilsette bedne om å ta stilling til kor einige dei er i fem påstandar som gjeld kompetanseutvikling:

- Leiinga og personalet er samde om kva slags kompetanse min skole treng for å møte dei behova skolen har.
- Min skole legg godt til rette for kompetanseutvikling.
- Eg får tilstrekkeleg opplæring i høve til arbeidsoppgåvene mine.
- Eg opplever at tilhøva på arbeidsplassen min er lagt godt til rette for at eg skal kunne vidareutvikle meg og kompetansen min.
- Eg meiner at miljøet vårt er prega av ein kultur for deling av kompetanse og røynsle.

Skulane har rapportert om skårane på sin skule i årsmeldinga ved hjelp av fargekodar:

- Grønt
- Gult (gult +)
- Oransje (gult -)
- Raudt

I kvalitetsplanen for 2015-2019 er det gjort greie for nivåinndelinga som ligg til grunn for kva fargekodane betyr.

Låge skår 16 % av referansegrunnlaget	Middels skår 68 % av referansegrunnlaget	Høge skår 16 % av referansegrunnlaget
--	---	--

Referansegrunnlaget er alle skulane i Noreg som bruker medarbeidartilfredsheitsundersøkinga MTM.⁴

Ein gjennomgang av skulane sine årsmeldingar viser at gult er den dominerande fargen. Ingen skular har grønt på alle påstandane, men seks skular har grønt på fire av påstandane. Tolv av skulane har grønt på minst ein av påstandane. To skular har oransje på den siste påstanden.

Ein gjennomgang av kvalitetsmeldingane dei tre siste åra som har vore til handsaming både i utdanningsutvalet og fylkestinget, viser at minoritetsspråklege elevar ikkje er særskilt nemnde, og det står heller ikkje noko å lesa om eventuelt behov for særskild kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar.

3.4.1 Revisor si vurdering

Det er rimeleg å anta at det å undervisa minoritetsspråklege elevar krev særskild kompetanse i tillegg til det faglege innhaldet i sjølve undervisningsfaget. Det same må gjelda den særskilde språkopplæringa. Å læra norsk til ungdommar som har eit anna morsmål og ein annan kulturbakgrunn, må nødvendigvis gjerast med ei heilt anna tilnærming enn i den ordinære norskundervisninga retta mot etnisk norske elevar. Difor seier det seg sjølv at det vil vera ein styrke å ha lærarar med kompetanse på norsk som andrespråk og kunnskap om fleirspråklegheit slik det er

⁴ MTM står for medarbeidertilfredshetsmonitorering og er eit forskningsbasert system.

tilrådd i tidlegare nemnde NOU 2010:7. Slik revisor ser det, vert det då ikkje tilfredsstillande at 10 av dei 23 vidaregåande skulane i fylket opplyser at dei manglar slik kompetanse.

3 av dei 13 skulane opplyser dessutan at den særskilde kompetanse dei har er erfaringskompetanse. Det kan godt tenkjast at dei 10 skulane som opplyser at dei ikkje har særskild kompetanse, likevel har erfaringskompetanse på området, men dei har likevel ikkje funne grunn til å svara det i spørjeskjemaet. Erfaringskompetanse er sjølvstøtt verdifull og viktig, men me stiller oss tvilande til at det i seg sjølv er tilstrekkeleg for å lukkast best mogleg med denne elevgruppa.

Men det kjem fram i svara frå skulane at det skjer ei viss kompetanseutvikling på området, og at skuleeigar løyver kompetansemidlar til dette. Likevel vurderer revisor det slik at skuleeigar ikkje fullt ut har oppfylt ansvaret sitt for at skulane har passande og nødvendig kompetanse i opplæringa av minoritetsspråklege elevar når slik kompetanse ikkje finst ved 10 av dei 22 skulane som dette skuleåret opplyser at dei har minoritetsspråklege elevar.

Ein forskingsrapport frå 2014 konkluderte med følgjande (Svendsen og Thorshaug, 2014: 9):

Lærere på tvers av opplæringstilbud opplever at det i liten grad er kompetanse på grunnleggende språkopplæring, spesialpedagogikk og migrasjonstematikk i skolen. Dette gjør seg særlig gjeldende i vidaregåande skoler. Lærere savner spesielt dokumentert kunnskap om særskilte utfordringer og strategier for å undervise sent ankomne minoritetsspråklige elevar med lite skolegang og med kort botid i Norge. Skoleledelse og lærere ser et stort behov for økt fokus på minoritetsperspektiver i lærerutdanningens grunnopplæring og økt bruk av tilgjengelige etter- og videreutdanningar.

Sitatet viser at dette ikkje berre er eit problem i Møre og Romsdal. Det er eit generelt problem i den vidaregåande skulen at det er mangel på lærarar med særskild kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar, og då særleg gruppa med kort butid og med lite skulegang frå opphavslandet.

4. Problemstilling 3: Syter skulane for at minoritetsspråklege elevar får det tilbodet dei skal ha?

Etter ordlyden i bestillinga frå kontrollutvalet er denne problemstillinga tilsynelatande avgrensa til å sjå på tilbodet til dei elevane som alt har fått vedtak om særskilt språkopplæring. Men før det eventuelt vert fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring, skal det etter opplæringslova gjennomførast ei kartlegging av språkdugleiken til alle elevane som ikkje har norsk eller samisk som morsmål. At det vert gjennomført ei slik kartlegging, er ein føresetnad for at alle elevar som har behov for særskild språkopplæring vert fanga opp slik at dei kan få det opplæringstilbodet dei har rett på ifølgje regelverket. Me undersøkjer difor også dette og andre sentrale aspekt ved opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane.

4.1 Revisjonskriterium

Rettane til minoritetsspråklege elevar følgjer av opplæringslova §§ 3-12 og 3-1 og kan samanfattast slik:

- Minoritetsspråklege elevar har krav på særskilt norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgja den vanlege opplæringa.
- Om nødvendig har minoritetsspråklege elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar og opplæring i inntil to år ekstra.
- Det skal fattast enkeltvedtak som seier kva tilbod eleven skal ha.
- Fylkeskommunen 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 som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgja den vanlege opplæringa i skolen.

Fylkesutdanningssjefen har i rundskriv 21/08 delegert ansvaret for kartlegginga og enkeltvedtak til dei vidaregåande skulane i fylket. I skrivet framgår det at den særskilde norskopplæringa skal koma i tillegg til dei timane dei minoritetsspråklege elevane har saman med resten av klassen/gruppa, og dei skal følgja den same læreplanen både i dei ordinære og dei særskilde norskopplæringstimane.

Ifølgje opplæringslova § 9-1 er det rektor som skal leia opplæringa i skulen sin. Rektor må halda seg fortruleg med den daglege verksemda i skulen og arbeida for å vidareutvikla verksemda.

På denne bakgrunnen har me utleia følgjande revisjonskriterium til problemstilling 3:

- Skulane skal kartleggja 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 som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skulen.
- Dersom kartlegginga av dei minoritetsspråklege elevane viser at dei ikkje har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege undervisninga, skal det gjerast enkeltvedtak om særskild norskopplæring.
- Det skal også vurderast om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring, morsmålsopplæring eller begge delar. Elevar som har behov for det, har også rett til utvida opplæringstid.
- Den særskilde språkopplæringa skal koma i tillegg til dei timane dei minoritetsspråklege har saman med resten av klassen/gruppa.
- Skulen skal ha rutinar og system som sikrar at dei minoritetsspråklege elevane med vedtak om særskild språkopplæring verkeleg får det tilbudet dei skal ha ifølgje enkeltvedtaket.

4.2 Datagrunnlag og revisor sine vurderingar

Datagrunnlaget er henta inn gjennom spørjeskjemaet som vart sendt alle skulane. I det følgjande presenterer me svara frå skulane. Me presenterer det innsamla datatilfanget i den same rekkefølga som dei utleia revisjonskriteria i avsnittet ovanfor. Kvar bolc vert avslutta med revisor si vurdering.

4.2.1 Kartlegging av språkdugleik

På spørsmålet om skulane gjennomfører kartlegging av alle minoritetsspråklege elevar, fordeler skulane sine svar seg slik:

Tabell 8. Kartlegging av minoritetsspråklege elevar

Spørsmål 5: Gjennomfører skulen kartlegging av alle minoritetsspråklege elevar?	Talet på skular som har svart dette	Prosent
Ja/ja, alle elevar på vg1	18	78
Ja, for dei som har sendt inn vedleggskjema for minoritetsspråklege søkarar	3	13
Ja, etter nærare vurdering/elevar med svake ferdigheiter	2	9
Sum	23	100

Tabellen viser at i underkant 80 prosent av skulane gjennomfører kartlegging av minoritetsspråklege elevar. 13 prosent opplyser at dei gjer det berre for dei elevane som har sendt inn vedleggskjema for minoritetsspråklege elevar. Sidan minoritetsspråklege elevar alltid skal senda inn slikt vedleggskjema saman med søknaden sin om inntak, legg me til grunn at 21 skular, dvs. 91 prosent, gjennomfører kartlegging slik opplæringslova pålegg dei. 9 prosent opplyser at dei gjennomfører kartlegging etter ei nærare vurdering eller for elevar med svake ferdigheiter.

På spørsmål om det også vert gjennomført kartleggingar av språkdugleiken undervegs i opplæringa, fordeler svara seg slik:

Tabell 9: Kartlegging undervegs i opplæringa

Spørsmål 9: Gjennomfører skulen kartlegging av minoritetsspråklege elevar som får særskilt språkopplæring, undervegs i opplæringa?	Talet på skular	Prosent
Ja	17	74
Ved behov/delvis/uformelt/kontinuerleg	4	17
Blanke	2	9
Sum	23	100

Tabellen viser at 17 av dei 23 skulane gjennomfører kartlegging av elevane sin språkdugleik undervegs i opplæringa. Fire skular gir meir uklare svar. Dei to skulane som har svart blankt, har ikkje hatt, eller har sine første minoritetsspråklege elevar i inneverande skuleår. Dei har dermed dårleg grunnlag for å svara på dette spørsmålet.

Revisor si vurdering

Svara viser at nesten alle skulane - vel 90 prosent – gjennomfører kartlegging slik det er pålagt i opplæringslova. Men to av skulane oppfattar ikkje kravet som absolutt og kartlegg berre etter nærare vurdering eller dersom elevane viser svake ferdigheiter. Revisor vurderer det slik at desse to skulane ikkje oppfyller kravet i opplæringslova fullt ut.

Det er eit lovpålagt krav at elevar som får særskild språkopplæring også skal testast undervegs i opplæringa for å sjå om språkdugleiken er blitt så bra at dei kan følgja den vanlege undervisninga. Her viser svara frå skulane at 74 prosent av dei oppfyller dette kravet. Dei 4 skulane som gir til dels uklare svar, oppfyller etter revisor si mening ikkje fullt ut det lovpålagte kravet om kartlegging undervegs i opplæringa.

4.2.2 Enkeltvedtak

Me spurde også om skulane fattar enkeltvedtak om rett eller ikkje rett til særskild språkopplæring. Me viser svarfordelinga i tabellen nedanfor.

Tabell 10. Fattar skulen enkeltvedtak om rett eller ikkje rett til særskild språkopplæring?

Spørsmål 5: Fattar skulen enkeltvedtak om rett til eller ikkje rett til særskild språkopplæring?	Talet på skular	Prosent
Ja	19	83
Ja, om rett/behov	4	17
Sum	23	100

Tabellen viser at 83 prosent svarer at dei fattar enkeltvedtak, medan 17 prosent opplyser at dei berre fattar vedtak dersom eleven har rett på/behov for særskild språkopplæring.

Når det gjeld sjølve utforming av vedtaket, svarer alle skulane at dei nyttar utdanningsavdelinga sin mal for utforming av enkeltvedtak om rett til særskild språkopplæring.

Revisor si vurdering

Ifølgje fylkeskommunen sine egne retningsliner skal det gjerast enkeltvedtak anten eleven får tildelt særskild språkopplæring eller ikkje. Våre data viser at 83 prosent av skulane oppfyller dette kravet. Dei resterande 4 skulane etterlever ikkje retningslinene. Desse 4 skulane er ikkje dei same som ifølgje tabell 8 svarer noko uklart på spørsmålet om dei gjennomfører kartlegging også undervegs i opplæringa.

Revisor ser det som positivt at alle skulane opplyser at dei bruker fylkeskommunen sin mal for utforming av enkeltvedtak. Denne malen vert oppdatert av utdanningsavdelinga ved endringar og sikrar at alle formkrav til eit slikt enkeltvedtak vert overhaldne.

4.2.3 Tospråkleg fagopplæring/morsmålsopplæring/utvida opplæringstid

Ifølgje opplæringslova har dei minoritetsspråklege elevane om nødvendig rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

Morsmålsopplæring er opplæring i og på morsmålet og vert gitt av ein tospråkleg lærar. I vidaregåande opplæring vil morsmålsundervisning først og fremst vera aktuelt for elevar som ikkje har lært seg å lesa og skriva på noko språk tidlegare. Den første lese- og skriveopplæringa bør skje på eit språk eleven beherskar munnleg. Tospråkleg fagopplæring er undervisning i eitt eller fleire fag (for eksempel matematikk, naturfag, samfunnsfag) på norsk og eleven sitt morsmål eller eit anna språk eleven kan. Undervisninga blir gitt av tospråklege lærarar, og det er læreplanen i det enkelte fag som skal brukast. Målet er at den tospråklege undervisninga skal bidra til ein fagleg progresjon medan elevane er i ein norskinnlæringsfase (NAFO, 2016). Dette er altså ikkje noko som berre gjeld i fagopplæringa i yrkesfagleg studieprogram.

Me har spurt skulane om dei vurderer om det er nødvendig/om eleven har behov for tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring, og dessutan om eleven frå tilbod om utvida opplæringstid ved behov. Me viser skulane sine svar i tabellen nedanfor.

Tabell 11. Vurderer skulen om eleven har behov for tospråkleg fagopplæring/morsmålsopplæring og utvida opplæringstid

Spørsmål 9 og 10: Vert det også vurdert om eleven har behov for tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring og/eller utvida opplæringstid?	Tospråkleg fagopplæring/ morsmålsopplæring		Utvida opplæringstid	
	Talet på skular	Prosent	Talet på skular	Prosent
Ja	4	17	21	91
Ja, men vanskelig	2	9		
Nei	10	43		
Nei, ikkje aktuelt/ikkje behov	4	17		
Blanke	3	13	2	9
Sum	23	100	23	100

Tabellen viser at det er 6 av dei 23 skulane som svarer at dei også vurderer om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring/morsmålsopplæring. Dette utgjør 26 prosent av skulane. Av desse svarer 2 at det er vanskeleg. Når det gjeld rett til utvida opplæringstid, svarer 21 av dei 23 skulane - det vil seia 91 prosent- at dei vurderer om eleven har rett dette.

Revisor si vurdering

Ifølgje opplæringslova har dei minoritetsspråklege elevane om nødvendig rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

I lovforarbeida til lovendringa opplæringslova i 2008 om rettane til minoritetsspråklege elevar går det fram at særskild opplæring i norsk skal vera det fremste verkemiddelet for minoritetsspråklege elevar som ikkje beherskar norsk. Morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring skal berre gjevast så langt det er nødvendig. Føresetnaden for å kunne gi morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring er at det er eigna undervisningspersonale i fylkeskommunen. Når det ikkje finst eigna undervisningspersonale som kan gjennomføre morsmålsopplæring eller tospråkleg opplæring, skal fylkeskommunen, så langt råd er, leggje til rette for alternative opplæringsformer. Dette kan til dømes vere morsmålsopplæring i form av fjernundervisning.

I uttrykket *om nødvendig* som er brukt i lova, ligg det at det i samband med kartlegginga også må vurderast om eleven har behov for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Berre 26 prosent av skulane svarer at dei gjer det.

Her vil me føya til at svara som skulane gir, truleg reflekterer at det ikkje er lett for skulane å kunna tilby morsmålsopplæring/tospråkleg fagopplæring på grunn av mangel på kvalifiserte lærarar. Det er sjeldan at norske lærarar har den nødvendige kompetansen i dei aktuelle minoritetsspråka, og dei som vandrar inn til landet har berre unntaksvis den nødvendige formelle kompetansen til å gi slik undervisning. Dette kjem også fram i ein rapport frå Rambøll (2016). Deira undersøking omfatta både grunnskulen og vidaregåande skule, og dei fann at om lag ein tredjedel av skulane tilbydde tospråkleg fagopplæring. Dei fann at dette hang saman med mangel på kvalifiserte lærarar. Særleg i vidaregåande skule er det svært liten tilgang på lærarar med tospråkleg kompetanse. Rambøll si undersøking tyder på at det i mange tilfelle er litt tilfeldig kven av dei minoritetsspråklege elevane som får tilbod om tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring, og at dette først og fremst vert bestemt ut i frå den lærarkompetansen skulen eller skuleeigar har tilgang på, og i mindre grad ut i frå behovet den enkelte eleven har for opplæring.

Svendsen og Thorshaug (2014) fann at alle som underviser minoritetsspråklege elevar melder om kor viktig det er å nytta morsmålet aktivt i opplæringa av nykomne minoritetsspråklege elevar med lite skulebakgrunn då dette er avgjerande for å utvikla denne elevgruppa si omgreps- og ordforståing. Dei fann at manglande tilgang på tospråklege lærarar, knappe økonomiske ressursar på lokalt nivå og manglande prioritering av tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring i regelverket og på politisk nivå fører til at morsmål i liten grad vert nytta i opplæringstilboda. Dette er særleg uttalt i dei vidaregåande skulane. Lærarane dei hadde intervjuar definerte denne elevgruppa sine rettar til opplæring på morsmål som ein rett berre på papiret som ikkje kunne oppfyllest i praksis.

Mot denne bakgrunnen kan svara frå dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal sjåast på som pragmatiske svar på eit lovkrav som vert oppfatta som urealistisk å oppfylla. Likevel er revisor si vurdering at sidan berre 26 prosent av skulane vurderer om eleven også har behov for tospråkleg

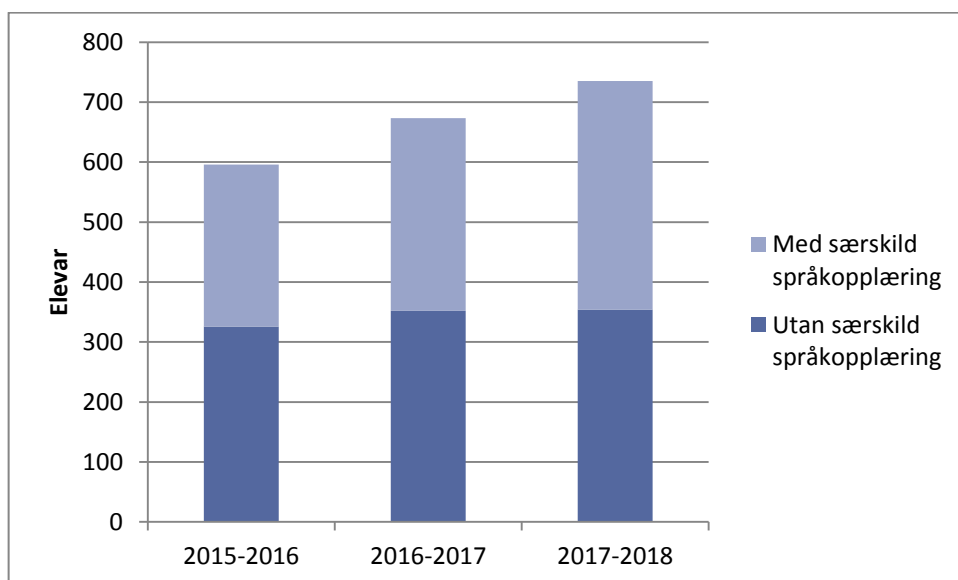
fagopplæring/morsmålsopplæring, inneber det at dei minoritetsspråklege elevane sine rettar ikkje fullt ut vert oppfylte på dette området.

Når det gjeld tilbod om utvida opplæringstid, stiller det seg svært annleis. Her svarer 91 prosent av skulane at dei tilbyr dette dersom eleven har behov for det. Dei to skulane som ikkje har svart på dette spørsmålet, har lita eller inga erfaring med minoritetsspråklege elevar og har difor eit dårleg grunnlag for å svara. Revisor vurderer såleis at elevane sin rett til utvida opplæringstid er oppfylt.

4.2.4 Nærare om den særskilde språkopplæringa

Resultatet av kartlegginga og enkeltvedtaka om særskild språkopplæring kan få to utfall – anten at eleven får særskild språkopplæring, eller at han ikkje gjer det.

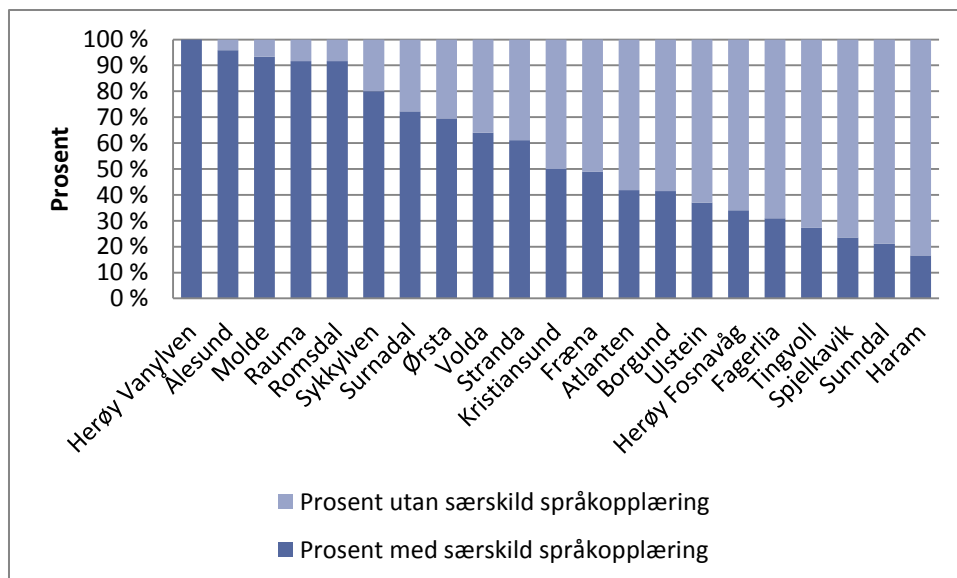
Gjennom spørjeskjemaet har me henta inn informasjon om talet på elevar som får særskild språkopplæring ved dei enkelte skulane. I figuren nedanfor viser me først det totale talet på elevar med og utan særskild språkopplæring ved dei vidaregåande skulane i fylket dei tre siste skuleåra.



Figur 7. Minoritetsspråklege elevar med og utan særskild språkopplæring dei tre siste skuleåra.

Figuren viser at talet på minoritetsspråklege elevar har auka over dei tre siste skuleåra, og prosentdelen som får særskild språkopplæring er aukande. Dei tre siste skuleåra har prosentdelen auka frå 45 prosent i 2015-16 til 52 prosent i inneverande skuleår.

Neste figur viser korleis prosentdelen minoritetsspråklege elevar med og utan særskild språkopplæring fordeler seg på den enkelte skulen i det inneverande skuleåret.



Figur 8. Prosentdel elevar med og utan særskild språkopplæring ved den enkelte skulen skuleåret 2017-18

Figuren viser at det er stor variasjon mellom skulane i prosentdel elevar som får særskild språkopplæring. Den varierer mellom 17 prosent og 100 prosent. Dette gir grunn til nærmare analysar som me gjer greie for i neste avsnitt.

Analysar av dei innsamla data om den særskilde språkopplæringa

Sidan figur 8 viser så stor variasjon i den prosentvise delen minoritetsspråklege elevar som får særskild språkopplæring mellom skulane, har me gjort ulike analysar av det innsamla datamaterialet for å sjå om me kan identifisera moglege forklaringsfaktorar til den store variasjonen.

Kartleggingsverktøy

I eitt av spørsmåla spurde me skulane om kva for kartleggingsverktøy dei brukte når dei kartla dei minoritetsspråklege elevane sin språkdugleik. Svara viser at det er mange ulike verktøy i bruk, og dei fleste kombinerer fleire verktøy.

Me gjennomført ulike statistiske analysar der med har undersøkt om det synest å vera ein samanheng mellom kartleggingsverktøy og prosentdelen elevar som får særskild språkopplæring.

I tabellen nedanfor viser me gjennomsnittstal, minimum og maksimum for prosentdel elevar med særskild språkopplæring for dei ulike kartleggingsverktøya som er i bruk.

Tabell 12. Skulane sitt val av kartleggingsverktøy og gjennomsnittleg prosentdel elevar med særskild språkopplæring 2017-18

Kartleggingsverktøy	Talet på skular	Gjennomsnittleg prosentdel med særskild språkopplæring	Min.	Maks.
Udir: Språkkompetanse i grunnleggande norsk/Læringsstøttande prøvar	14	53	21	100
Eigenutvikla prøvar og materiale	7	68	17	96
Intervju/samtaler med eleven	5			
Materiell frå NAFO	3			
Fagbokforlaget/Kartleggeren	3	59	24	80
Retningslinje og nivåskalaen i Det felles europeiske rammeverket for språk	3	70	27	92

Tabellen viser at det mest brukte kartleggingsverktøy er det som er utvikla av Utdanningsdirektoratet (Udir). 14 av skulane opplyser at dei bruker dette. 7 skular opplyser at dei nyttar eigenutvikla prøvar og materiale. Som det framgår, er også andre kartleggingsverktøy i bruk, men i mindre grad. Tabellen viser vidare at gjennomsnittleg prosentdel minoritetsspråklege elevar varierer mellom dei ulike kartleggingsverktøya. Høgast gjennomsnittleg prosentdel finn me ved dei skulane som nyttar *Retningslinje og nivåskala i Det felles europeiske rammeverket for språk*, og for dei som nyttar eigenutvikla prøvar og materiale. Lågast gjennomsnittleg prosentdel finn me ved dei skulane som nyttar materiale utvikla av Udir. Men for alle variantane er det stor spreing mellom minimum og maksimum prosentdel.

Me har gjennomført statistiske testar⁵ der me har undersøkt om forskjellen i gjennomsnitt mellom dei som nyttar Udir sine testar samanlikna med dei andre, er så stor at den er statistisk signifikant. Resultatet av testen viser at forskjellen ikkje er statistisk signifikant.⁶ Det betyr at den registrerte forskjellen like gjerne kan vera tilfeldig, det vil seia at den ikkje har samanheng med val av kartleggingsverktøy.

Skulane sin kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar

Me har også sett på om skulane sin kompetanse når det gjeld opplæring av minoritetsspråklege elevar kan synast å ha noko å seia for delen elevar som får særskild språkopplæring.

Tabell 13. Skulane sin kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar og skulane sin gjennomsnittlege prosentdel elevar med særskild språkopplæring 2017-18

	Gjennomsnittleg prosentdel med særskild språkopplæring	Min.	Maks.
Skulen har ikkje særskilt kompetanse	64,4	34	100
Skulen har særskilt kompetanse	55,8	21	96

⁵ Me har nytta Students t-test som er ein statistisk metode ein bruker for å testa om det er signifikant forskjell mellom gjennomsnittet av to datasett

⁶ $p=0,19$, ikkje signifikant. Det vil seia at dersom me hevdar at val av kartleggingsverktøy har noko å seia for kor stor prosentdel av dei kartlagde elevane som får særskild språkopplæring, så er det 19 prosent sannsynlegheit for at det me hevdar er feil.

Tabellen viser at det er i gjennomsnitt ein større prosentdel elevar som får særskild språkopplæring på skular som ikkje har særskild kompetanse samanlikna med skular med slik kompetanse. Me har gjennomført statistiske testar⁷ og finn heller ikkje her at forskjellen i gjennomsnitt er statistisk signifikant.⁸ Det betyr at den registrerte forskjellen like gjerne kan vera tilfeldig.

Kor vanleg er det at elevar takkar nei til opplæringstilbod

Me bad også skulane gi si vurdering av kor vanleg det er at minoritetsspråklege elevar takkar nei til høvesvis særskild språkopplæring og utvida opplæringstid. Me bad dei kryssa av på ein skala frå 1 til 5 der 1 står for sjeldan eller aldri og 5 står for svært vanleg. Me viser resultatet i tabellen nedanfor.

Tabell 14. Skulane si vurdering av kor vanleg det er at dei minoritetsspråklege elevane takkar nei til særskild språkopplæring og utvida opplæringstid

Spørsmål 12: Kor vanleg er det at elevar takkar nei til særskild språkopplæring?	Gjennomsnittskår	Min.	Maks.	Typetal	Median
Kor vanleg er det at elevar takkar nei til særskild språkopplæring? (1=skjer sjeldan eller aldri, 5= skjer svært ofte.)	1,9	1	4	1	2
Kor vanleg er det at elevar takkar nei til utvida opplæringstid? (1=skjer sjeldan eller aldri, 5= skjer svært ofte.)	3,0	1	5	1	3

Tabellen viser at det skjer av og til at elevane takkar nei til særskild språkopplæring, men det skjer ofte at elevane takkar nei til tilbod om utvida opplæringstid. Her kunne ein tenkja seg at dersom det skjer ofte at elevar takkar nei ved ein skule, så ville denne skulen ha ein lågare prosentdel elevar med særskild språkopplæring. Men me finn ingen korrelasjon mellom svara skulane gir her og prosentdel elevar som får særskild språkopplæring. Det vil seia et det ikkje er nokon samvariasjon mellom prosentdel elevar som får særskild språkopplæring, og i kor stor grad elevar takkar nei til tilbodet.

Fleire av skulane har gitt kommentarar om utvida opplæringstid. Fleire skular svarer at dei opplever at dei minoritetsspråklege elevane er utålmodige og har dårleg tid, og at dei difor ikkje ynskjer å utvida den tida dei er i vidaregåande skule. Skulane meiner at fleire av elevane burde søkja om utvida opplæringstid.

Talet på minoritetsspråklege elevar ved den enkelte skulen og prosentdelen som får særskild språkopplæring

Me har også gjennomført ein korrelasjonsanalyse mellom talet på minoritetsspråklege elevar ved den enkelte skulen og prosentdel elevar med særskild språkopplæring. Her finn me ein korrelasjonskoeffisient på $-0,5$. I samfunnsvitskapen vert ein korrelasjon på over $0,3$ rekna som sterk (Jacobsen, 2005). Talet viser at det er ein sterk tendens til at skular med færre minoritetsspråklege elevar gir særskild språkopplæring til ein større prosentdel av elevane enn skular med fleire minoritetsspråklege elevar.

⁷ Students t-test, sjå note 4

⁸ $p=0,13$, ikkje signifikant. Det vil seia at dersom me hevdar at skulane sin særskilde kompetanse har noko å seia for kor stor andel av dei kartlagde elevane som får særskild språkopplæring, så er det 13 prosent sannsynlegheit for at det me hevdar er feil.

Me har også gjennomført statistiske analysar⁹ der me testar talet på minoritetsspråklege elevar opp mot skulane sin særskilde kompetanse i undervisning av minoritetsspråklege elevar. Her finn me ein tendens til at dess fleire minoritetsspråklege elevar det er ved skulen, dess større sannsynlegheit er der for at skulen har særskild kompetanse innan undervisning av denne elevgruppa, men forskjellen er ikkje signifikant.¹⁰ Den forskjellen me har funne, støttar opp under funnet som indikerer at dess høgare kompetanse dess lågare prosentdel elevar med særskild språkopplæring, og dess fleire minoritetsspråklege elevar, dess mindre prosentdel elevar med særskild språkopplæring.

Me finn også ein svak korrelasjon på 0,23 mellom prosentdel minoritetsspråklege elevar som tek yrkesfag og prosentdel elevar som har særskild språkopplæring. Det vil seia at det er ein viss tendens til at minoritetsspråklege elevar som tek yrkesfag, får særskild språkopplæring i større grad enn dei som tek studieførebuande utdanningsprogram.

Kort oppsummering av analysen

Me har gjennomført ulike statistiske analysar av det innsamla datamaterialet for å sjå om me kunne identifisera moglege forklaringsfaktorar til den store variasjonen mellom skulane i prosentdel minoritetsspråklege elevar som får særskild språkopplæring. Me har undersøkt om val av kartleggingsverktøy har noko å seia, men me fann at forskjellen i gjennomsnitt ikkje var signifikant. Vidare har me undersøkt om skulane sin kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar, har betydning for prosentdel elevar som får særskild språkopplæring, men fann heller ikkje her at forskjellen i gjennomsnitt var signifikant. Me fann heller ikkje at det var nokon samvariasjon mellom prosentdel elevar som får særskild språkopplæring, og i kor stor grad elevar takkar nei til tilbudet ved den enkelte skulen. Dette er eit forventa funn sidan skulane svarer at det er nokså sjeldan at elevar takkar nei til særskild språkopplæring.

Derimot fann me at talet minoritetsspråklege elevar ved den enkelte skulen viste sterk negativ samvariasjon med prosentdel elevar som får særskild språkopplæring. Tala viser at det er ein sterk tendens til at skular med færre minoritetsspråklege elevar gir særskild språkopplæring til ein større prosentdel av elevane enn skular med fleire minoritetsspråklege elevar. Likeeins fann me at dess fleire minoritetsspråklege elevar ved skulen, dess meir sannsynleg er det at dei har særskild kompetanse innan opplæring av denne elevgruppa.

Organiseringa av den særskilde språkopplæringa

Ifølgje Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) kan særskild språkopplæring organiserast på ulike måtar rundt om i landet, men på skular med eit visst tal minoritetsspråklege elevar er det vanleg at det vert organisert egne grupper. Korleis den særskilde språkopplæringa vert plassert på timeplanen varierer også sterkt, men det er i hovudsak fire organisasjonsmodellar som er i bruk:¹¹

- Ekstratimar utanom ordinær skuletid
- Omdisponering av inntil 25 prosent av timetalet i fag

⁹ Students t-test, sjå note 4

¹⁰ $p=0,1$, ikkje signifikant. Det vil seia at dersom me hevdar at det er ein samheng mellom skulane sin særskilde kompetanse og talet på minoritetsspråklege elevar ved skulen, så er det 10 prosent sannsynlegheit for at det me hevdar er feil.

¹¹ <http://nafo.hioa.no/videregaende/organisering-vgs/saerskilt-sprakopplaering-i-videregaende/>

- Bruka av timar frå valfrie programfag (studieførebuande utdanningsprogram)
- Bruk av timar til 2. framandspråk (studieførebuande utdanningsprogram)

Me refererer NAFO sin omtale av dei fire organisasjonsmåtane nedanfor.

Ekstratimar utanom ordinær skuletid

Nokre skular ser det som hensiktsmessig å gi den særskilde språkopplæringa utanom ordinær skuletid fordi elvane då ikkje misser anna undervisning. I tillegg er det ofte enklare timeplanmessig å organisera eit slikt tilbod. Det er likevel uheldig dersom timane vert lagde svært tidleg eller svært seint på dagen, for då viser det seg at mange fell frå. Dette har nokre av skulane løyst ved at dei har lagt opplæringa til studietimar midt på dagen eller til fritimar. På den måten går tilbodet ikkje utover dei andre skulefaga.

Omdisponering av inntil 25 prosent av timetalet i fag

I rundskrivet Udir-1-2014 Kunnskapsløftet fag- og timefordeling og tilbudsstruktur vert det slått fast at

Skoleeier kan omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte fag for enkeltelever. Omdisponeringen skal kunne føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven. Den enkelte elev eller forelder må samtykke til omdisponeringen. Omdisponeringen av timer forutsetter at eleven får opplæring i alle kompetansemålene i læreplanene for fag.

NAFO gjennomførte ei kartlegging i 2010 og fann at skulane opplevde det som vanskeleg å nytta denne ordninga. Dei minoritetsspråklege elevane, som alle andre, har som oftast ikkje ein kompetanse som gjer at dei kan takast ut av andre fag for eksempel for å auka timetalet i norsk. Særleg er det vanskeleg å ta elevar ut av fag med få veketimar. Det er likevel ein del som har valt å omdisponera med stort hell. T.d. kjenner ein til ein vidaregåande skule som begynte å gi særskild språkopplæring i programfagtimar på yrkesfag, og det viste seg at organiseringsmodellen fekk fleire elevar til å delta i den særskilde norskopplæringa. Ved ei slik omdisponering er det eit krav at elevane er til stades i timane på same måte som i andre fag.

Bruk av timar frå valfrie programfag (studieførebuande utdanningsprogram)

I rundskrivet Udir-1-2014 Kunnskapsløftet fag- og timefordeling og tilbudsstruktur står følgjande under punkt 3.3:

Elever fra språklige minoriteter kan bruke inntil 280 timer til styrking av den ordinære opplæringen i norsk og engelsk. Disse timene kommer i stedet for 280 timer som i den ordinære fag- og timefordelingen skal brukes til valg av programfag i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Timetallet til styrket opplæring i norsk og engelsk kan fordeles over tre år.

Ein føresetnad for å kunna gi slik styrking er at elevane har

mangelfull norsk grunnskoleopplæring på grunn av få års opphold i landet, en språk- og kulturbakgrunn som er fjern fra den norske og som medfører behov for særlig tilrettelegging ut fra dette samt forutsetninger for å kunne ta videregående opplæring og oppnå studiekompetanse på tre år ut fra denne tilretteleggingen.

Mange skuler bruker denne moglegheita, men langt frå alle gir tilbod om særskild språkopplæring i så mykje som 280 timar. Mange framhevar at dette er ein vellukka måte å styrka språkopplæringa på.

Elevane får færre fag å forhalda seg til, og tida dei elles ville ha brukt på desse, kan brukast på norsk og eventuelt engelsk i tillegg. Ved ei slik omdisponering vert det kravd at elevane er til stades i timane som i andre fag.

Bruk av timar til 2. framandspråk (studieførebuande utdanningsprogram)

Elevane på dei studieførebuande utdanningsprogramma kan melde seg opp som privatistar i morsmålet sitt. Dei kan då få fritak for undervisning i 2. framandspråk, og timane som vert friggitt kan brukast t.d. til særskild språkopplæring. Dette blir ikkje obligatorisk undervisning, og det vert ikkje registrert fråvær i desse timane. Det er ein lang tradisjon i skulen å skaffa rom for meir norskopplæring på denne måten, men det har vist seg at ikkje alle møter til undervisning når den framstår som frivillig. Erfaringane viser også at eit fritak for 2. framandspråk kan føra til auka fråvær i andre fag, særleg dersom det oppstår såkalla hol i timeplanen. Likevel er dette ein vanleg organisasjonsmodell, og mange skular synest den er hensiktsmessig da den, på same måte som den førre modellen, får ned mengda lærestoff. I staden for å læra eit nytt språk, vert det frigjort tid til særskild språkopplæring. For tida kan ein gå opp som privatist i 39 ulike språk.

Etter dette generelle oversynet, vender me blikket tilbake til mot praksis i Møre og Romsdal.

Organiseringa av den særskilde språkopplæringa i Møre og Romsdal

I fylkesutdanningsjefen sitt rundskriv 21/08 om delegering av vedtakskompetanse for å fatta enkeltvedtak om rett til særskild språkopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring går det fram at den særskilde norskopplæringa skal koma i tillegg til dei timane dei minoritetsspråklege har saman med resten av klassen/gruppa.

Ifølgje fylkeskommunen sin mal for enkeltvedtak om særskild språkopplæring, skal vedtaket seia noko om korleis den særskilde språkopplæringa skal organiserast. Følgjande alternativ er nemnde:

- sjølvstudium
- stor/lita gruppe
- i klasse
- og liknande

Me bad skulane gjera greie for korleis dei organiserer den særskilde språkopplæringa. Det varierer kor utfyllande svara er frå dei enkelte skulane, og eit par skular har ikkje svart på dette spørsmålet.

Me har samanstilt svara i tabellen nedanfor. Alle svara var ikkje like enkle å plassera inn i tabellen, så det er ikkje sikkert at me har greidd å fanga opp alle nyansar. Likevel meiner me at tabellen gir eit nokolunde dekkande bilete av skulane si organisering av den særskilde språkopplæringa.

Tabell 15. Oversyn over skulane si organisering av særskild språkopplæring

Spørsmål 14: Gjer kort greie for korleis den særskilde språkopplæringa ved skulen er organisert	Talet på skular som har svart dette
I mindre grupper	17
Ein til ein-undervisning	5
Støttelærer i ordinære timar	5
Inndeling i nivå og/eller klasstrinn	4
Inndeling etter programområde	2
Språkopplæring i tillegg til vanleg timetal og elevane følgjer den ordinære norskundervisninga i tillegg	7
Språkopplæring vert tatt av faget yrkesfagleg fordjuping (YFF)	4
Særskild språkopplæring er knytt opp mot norskfaget	5
Særskild språkopplæring er knytt opp mot programfag	3

Tabellen viser at 17 skular opplyser at den særskilde språkopplæringa vert gitt i mindre grupper. 5 skular opplyser at undervisninga også kan verta gitt som einetimar, men då gjerne i kortare tidsrom. Like mange opplyser at dei bruker støttelærer i ordinære timar. 4 skular opplyser at dei delar gruppene inn etter nivå og/eller klasstrinn, medan to svarer at dei deler inn etter programområde. 7 skular opplyser at elevane får den særskilde språkopplæringa i tillegg til den ordinære norskundervisninga. 4 skular opplyser at språkopplæringa vert tatt av timane til faget yrkesfagleg fordjuping, 5 skular at språkopplæringa er knytt opp mot norskfaget, og 3 skular svarer at språkopplæringa er knytt opp mot programfag.

Revisor si vurdering

Det er skulane som kartlegg elevane og som fattar enkeltvedtak om korleis den særskilde språkopplæring skal gjevast til eleven. Det vanlegaste er at opplæringa vert gitt i mindre grupper.

Svara frå skulane viser at det er berre sju skular som svarer at særskild språkopplæring kjem i tillegg til vanleg timetal, og at elevane følgjer den ordinære norskundervisninga i tillegg slik fylkesutdanningsdirektøren føreskriv i sitt delegeringsvedtak frå 2008. Men som me har vist ovanfor, er det ifølgje nasjonalt regelverk høve til å gi særskilt norskopplæring innanfor ordinært timetal. Slik revisor vurderer det, er det ingen av dei ulike organiseringsmåtane som er i bruk ved dei vidaregåande skulane i fylket som er i strid med regelverket.

Læreplanar for den særskilde språkopplæringa

Ifølgje fylkeskommunen sitt informasjonshefte om inntak og spesialpedagogisk arbeid i vidaregåande opplæring, er det den enkelte skulen som saman med eleven bestemmer kva for læreplan som skal brukast i den særskilde språkopplæringa. Ifølgje fylkeskommunen sin mal for enkeltvedtak om rett til særskild språkopplæring skal det framgå i vedtaket kva for læreplan som skal følgjast.

Me hadde med eit spørsmål om kva læreplan skulen nyttar i den særskilde språkopplæringa. Svara framgår i tabellen nedanfor.

Tabell 16. Oversyn over kva læreplanar i norsk skulane bruker.

Læreplan	Talet på skular som svarer dette
Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (NOR7-01)	7
Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring (NOR9-03)	12
Læreplan i norsk (NOR1-05)	8
Læreplan i norsk (NOR1-05) med tilpassing	4

Tabellen viser at den mest nytta læreplanen er *Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge* (NOR9-3) som er fastsett med verknad frå 01.08.2017. 12 skular opplyser at dei følgjer denne. Denne læreplanen legg til grunn at norskfaget spelar ei sentral rolle for kulturforståing, kommunikasjon, danning og identitetsutvikling. Gjennom aktiv bruk av det norske språket er det meining at ungdommar med kort butid i Norge skal verta innlemma i kultur og samfunnsliv, og rusta til å delta i arbeidsliv og demokratiske prosessar. Norskfaget skal opna ein arena der dei får høve til å finna sine eigne stemmer, ytra seg, bli høyrte og få svar. Samtidig skal norskfaget utvikla elevane sin språkkompetanse ut frå dei evner, behov og språklege og kulturelle føresetnader den enkelte har. Munnleg dugleik, lese- og skrivekompetanse på norsk vert sett på både som eit mål i seg sjølv og eit nødvendig grunnlag for læring og forståing i alle fag på alle trinn. Faget skal motivera til lese- og skrivelyst, og bidra til å utvikla gode læringsstrategiar.

Sju skular opplyser at dei følgjer *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter* (NOR7-01). Dette er ein overgangsplan som berre skal nyttast til elevane er i stand til å følgje opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk. Læreplanen er nivåbasert, aldersuavhengig og gjeld for elevar med ulik alder og erfaringsbakgrunn. Før opplæringa startar, må det vurderast og takast standpunkt til kva nivå i læreplanen opplæringa skal ta utgangspunkt i for den enkelte eleven.

Åtte skular opplyser at den særskilde språkopplæringa følgjer den ordinære læreplanen i norsk, og fire skular opplyser at dei følgjer ordinær læreplan i norsk med tilpassingar.

4.2.5 Registrering av gjennomføring av særskild språkopplæring

Det er enkeltvedtaket som seier om noko kva særskild språkopplæring eleven skal ha, og me spurde skulane om dei har noko form for registrering som viser at elevane verkeleg frå den opplæringa dei skal ha ifølgje enkeltvedtaket. Dette spørsmålet er blitt oppfatta litt ulikt av skulane, og fire av skulane har svart ved å gjera greie for systemet for å registrera den faglege framgangen til eleven.

Tabell 17. System for registrering av at undervisninga vert gjennomført i tråd med enkeltvedtaket

Har skulen eit system som registrerer i kva grad den minoritetsspråklege eleven får den særskilde språkopplæringa som det er gjort enkeltvedtak om? Dersom ja, beskriv systemet.	Talet på skular som svarer dette
Undervisninga er timeplanfesta både for eleven og læraren	6
Den vanlege fråværsregistreringa	6
Tett oppfølging frå leiinga og gjennom skulen sine møterutinar	5
Har system for registrering og oppfølging av fagleg framgang	4
Har ikkje registrering	2

Tabellen viser at 17 skular svarar at gjennomføringa av opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane vert registrert gjennom timeplan- og stillingsfesting av undervisninga, gjennom den vanlege fráværregistreringa og ved tett oppfølging frå leiinga og ved at det er eit tema i skulen sine møterutinar. 4 skular har mistolka spørsmålet. 2 skular svarer at dei ikkje har rutinar.

Ein skule svarer slik:

Skolen sender ut skriftlig informasjon om elevens rett til særskilt språkopplæring til eleven og foresatte. Det registreres også i E-phorte på hver enkelt elev. Utover dette har vi ikke noe system, det er en selvklarhet at elevene får den undervisningen det er gjort vedtak om.

Som vist i punkt 4.2.4 ovanfor kan den særskilde språkopplæringa organiserast på fleire ulike måtar. Dersom opplæringa vert gitt i tillegg til det ordinære timetalet, er det ikkje obligatorisk frammøte til timane, men dersom timane vert tatt av timeramma til andre fag, er det obligatorisk frammøte, og frávær skal registrerast på vanleg måte.

For å finna ut meir om dette, sende me dei vidaregåande skulane to tilleggsspørsmål der me spurde om dei registrerer frammøte og frávær i den særskilde språkopplæringa når den kjem i tillegg til det ordinære timetalet. 15 av dei 23 skulane har svart, noko som gir ein svarprosent på 65. Svara fordeler seg slik:

Tabell 18. Fráværregistrering ved særskild språkopplæring der frammøte ikkje er obligatorisk

Spørsmål 23	Ja		Nei	
	Talet på skular	Prosent	Talet på skular	Prosent
Registrerer skulen frávær ved særskild språkopplæring der frammøte ikkje er obligatorisk?	8	57	7	43

Tabellen viser at åtte av skulane som har svart, opplyser at dei registrerer frávær frå den særskilde språkopplæringa også når frammøte ikkje er obligatorisk. Sju skular svarer nei på dette spørsmålet.

Me bad også skulane gi ei vurdering av kor vanleg det er at minoritetsspråklege elevar ikkje møter til særskild språkopplæring som dei er tildelt gjennom enkeltvedtak. Svaralternativa gjekk frå 1 til 5 der 1 stod for *skjer sjeldan eller aldri* medan 5 stod for *skjer svært ofte*. Me viser svara i tabellen nedanfor.

Tabell 19. Frammøte til særskild språkopplæring

Spørsmål 24	Gjennomsnitt-skår	Min	Maks	Typetal
Kor vanleg er det at minoritetsspråklege elevar ikkje møter til særskild språkopplæring som dei er tildelt gjennom enkeltvedtak? Kryss av på ein skala frå 1-5 der 1=skjer sjeldan eller aldri, og 5= skjer svært ofte.	2,3	1	4	1

Gjennomsnittskåren er 2,3 som indikerer at det skjer av og til eller nokså ofte at elevane ikkje møter til den særskilde språkopplæringa som dei er tildelt gjennom enkeltvedtak. Men her er det stor spreing i svara. Fem av skulane svarer at det skjer sjeldan eller aldri, medan tre skular svarer at det skjer ofte.

Me har også rekna ut gjennomsnittskåren for dei skulane som registrerer fråvær og dei som ikkje gjer det kvar for seg. Her finn me at dei skulane som registrerer fråvær, har ein gjennomsnittskår på 2,0 medan skåren er 2,7 for dei som ikkje reigstrerer fråvær. Statistisk analyse¹² av denne forskjellen i gjennomsnittskår viser at den ikkje er signifikant.¹³

Får dei minoritetsspråklege elevane eit tilfredsstillande opplæringstilbod?

Me avslutta spørjeskjemaet med eit generelt spørsmål om i kva grad skulen meiner at dei minoritetsspråklege elevane ved skulen får eit tilfredsstillande opplæringstilbod. Me bad dei kryssa av på ein skala frå 1 til 5, der 1 betyr i svært liten grad medan 5 betyr i svært stor grad. Me viser svarfordelinga i tabellen nedanfor.

Tabell 20. Vurdering av i kva grad dei minoritetsspråklege elevane får eit tilfredsstillande opplæringstilbod

Spørsmål 21	Gjennomsnitt-skår	Min.	Maks.	Typetal	Median
I kva grad meiner du at dei minoritetsspråklege elevane ved din skule får eit tilfredsstillande opplæringstilbod? (1=i svært liten grad, 5=i svært stor grad)	3,5	2	5	4	4

Tabellen viser at gjennomsnittskåren for dei 22 skulane som har minoritetsspråklege elevar, er 3,5. Dette indikerer at dei i nokså stor grad vurderer at opplæringstilbodet er tilfredsstillande. Dette vert ytterlegare understreka av eit typetal og ein median på 4 som er det nest høgaste svaralternativet.

Revisor si vurdering

Revisor reknar det som innlysande at alle skular har rutine for å leggja time- og stillingsplan for all undervisning ved skulen, og at dette også omfattar den særskilde språkopplæringa anten den kjem i tillegg til ordinært timetall eller ikkje. Enkelte av skulane har lagt ved planar som dokumenterer timeplanlagt undervisning av minoritetsspråklege elevar. Dette inneber at skulane legg til rette for at

¹² Students t-test, sjå note 4

¹³ p=0,17, det vil seia at det er 17 prosent sannsynlegheit for at forskjellen er tilfeldig.

dei minoritetsspråklege elevane får den undervisninga dei har krav på ifølgje enkeltvedtaket. Det kan sjølvsagt oppstå akutte situasjonar som gjer at timar av ulike grunnar ikkje vert gjennomførte som timeplanfesta, men i kva grad dette eventuelt skjer, er ikkje blitt undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen.

Revisor legg dessutan til grunn at alle skulane har system og rutinar som registrerer elevane sitt fråvær frå all obligatorisk undervisning slik dei er pålagde gjennom forskrift til opplæringslova § 3-47.

Å få særskild språkopplæring er ei frivillig sak for dei minoritetsspråklege elevane. Om skulen kan krevja at eleven skal vera til stades i dei timane språkopplæringa vert gitt, vil vera avhengig av korleis skulen har organisert tilbodet. Dersom tilbodet kjem i tillegg til det ordinære timetalet, kan ein ikkje påleggja eleven frammøteplikt. Måten skulen har organisert tilbodet på, vil difor vera avgjerande for om det er pliktig frammøte til timane i særskild språkopplæring.

Om lag halvparten av skulane opplyser at dei også registrerer fråvær frå særskild språkopplæring som kjem i tillegg til det ordinære timetalet. Svara frå skulane viser at det skjer av og til eller nokså ofte at dei minoritetsspråklege elevane ikkje møter fram til den særskilde språkopplæringa.

4.3 Synspunkt frå skulane

Mange av skulane har gitt fylldige kommentar. Dei utgjer førstelinjetenesta når det gjeld særskild språkopplæring. Ut frå filosofien «den veit best kor skoen trykkjer som har han på», meiner me det er viktig at synspunkta frå skulane får koma fram. Me refererer difor nokre av kommentarane her.

To av skulane med låg prosentdel elevar med særskild språkopplæring melder om at dei har gode resultat for gjennomføring for desse elevane:

Skule 1 (55 minoritetsspråklege elevar):

Ut i fra gjennomføringsgraden for minoritetsspråklige elever for vår skole, så mener vi at skolen har gitt et tilfredsstillende opplæringstilbud.

Skule 2 (36 minoritetsspråklege elevar):

Skulen har svært gode gjennomføringsresultat også for minoritetsspråklege elevar. Minoritetsspråkleg elevar får tett oppfølging av våre lærarar når dei er utplassert i bedrift, og mange lukkast i å få lærekontrakt og komme i arbeid/universitet/høgskule etter vidaregåande skule.

Skule 3 (66 minoritetsspråklege elevar):

Andel minoritetsspråklege elevar som starta skoleåret og fullførte det med ståkarakter i alle fag ved skulen var 81% for skoleåret 2015/16 og 80% for skoleåret 2016/17.

Fire skular etterlyser innføringsklassar for dei minoritetsspråklege elevane.

Skule 4 (135 minoritetsspråklege elevar):

Skolen har hatt ønske om å få på plass en innføringsklasse. Dette har det ikke vært administrativt gehør for. Av det vi har lest og fått med oss av nyere forskning så er dette absolutt den rette veien å gå. Elever som går i slike klasser klarer seg bedre og gjennomfører VGS i større grad enn de som ikke går i slike klasser. Dette burde egentlig være obligatorisk om du har kort botid og/eller dårlige norskkunnskaper. Her må engelsk også være en del av tilbudet i tillegg til samfunnsfag og norsk.

Engelsk er det faget som skiller seg ut i våre statistikker som det faget som hindrer våre fremmedspråklige elever fra å fullføre VGO med bestått fagbrev eller vitnemål.

Vi er ikke fornøyd med det tilbudet vi kan gi. Det er svært vanskelig å organisere tilbudet på en stor yrkesfagskole på en slik måte at elevene får tilpasset undervisningen til sitt nivå, fag og yrke. Både faglig, organisatorisk og ikke minst ressursmessig. Mange av disse elevene trenger en innføringsklasse for at norskkunnskapen skal være god nok til at de får tilegnet seg kunnskap i det yrket de skal inn i. De fleste har kun to år på skole før de skal ut i lære. De flerspråklige elevene er sjelden førstevalget når bedriftene velger lærlinger. Det viktigste budskapet vårt her er vel: **INNFØRINGSKLASSER MÅ PÅ PLASS!!**

Skule 5 (36 minoritetsspråklege elever):

Arbeidet med minoritetsspråklige elever er svært omfattende, spesielt ukene rundt skolestart og ut over høsten. Forventningene som ligger til videregående skoler på dette området er store, bl.a. til kartlegging og saksbehandling av hver enkelt elev. Vi opplever ikke å ha fått tilstrekkelige ressurser til å løse disse oppgavene. Rammer for gjennomføring av minoritetsspråkopplæringen begrenser gode løsninger. Det at det kun er ett fag (YFF) som kan benyttes til opplæringa, gir lite handlingsrom i forhold til organiseringa. De som går på studiespesialisering har ikke dette faget og må ha opplæringa utenfor skoletid. Siden skolebussene går rett etter skolen, vil pendlere ha vansker med å kunne delta. Vi opplever at noen av disse elevene har gjennomgående svake norskferdigheter når de kommer til oss. Dette gjør opplæringa vanskelig, og flere av disse elevene stryker. Dette er ikke minst et rettsproblem, da de som ikke har søkt vg1 over 2 år bruker opp retten til videregående opplæring. Vi mener alle minoritetsspråklige elever burde ha et minimumsnivå i norsk før de ble inntatt til ordinær videregående opplæring, og vi vil derfor anbefale innføringsklasser for alle elever som er vurdert på laveste nivå i norsk (A1/ A2 eller nivå 1), eller som vurderes til å ikke ha utbytte av den ordinære undervisninga. Denne vurderinga MÅ skje på ungdomsskolen. Vi vil foreslå at elevene må pålegges å gjennomføre årskurs i norsk, samfunnsfag og om utdanningssystemet/ulike utdanningsprogram i Norge før oppstart i ordinær VGO (innføringsklasse). Denne opplæringa må gjerne foregå i videregående skole slik at de følger sitt trinn i skolesystemet. I dag er det eleven som bestemmer hvilke opplæring han/hun ønsker i norsk. Vi mener at skolen er den rette til å gjøre disse vurderingene for eleven. Når vi ikke har innføringsklasser bør flere elever ta Vg1 over to år. Nå er dette opp til elevene selv, men vi mener skolen må kunne få større innflytelse på dette valget. Det ville medføre at flere elever fullfører og består. Vi mener også at det må legges mer tydelige føringer for hvilke kartleggingsverktøy som skal benyttes for å gjøre kommunikasjonen mellom de ulike trinn i skoleverket lettere. Da kunne norskknivået til eleven stå i meldeskjema som kommer med eleven, slik at tiltak for norskopplæring ville være gitt ved skolestart. Eller det legges til en linje i karakterutskrift fra ungdomsskolen som viser nivå i norskferdigheter.

Skule 6 (18 minoritetsspråklege elever)

Det er for få minoritetssøkjere i inntaksområdet vårt til at vi kan få innføringsklasse eller finansiert eit VO-kurs ved skulen (ønske om inføringsklasse/evt. vaksenplæringskurs har vore diskutert i forskjellige samanhengar med utdanningsavdelinga, manglande økonomi?). Dei fleste av desse elevane burde lære meir norsk før start i ordinær klasse. Dei er "putta" inn i ordinære klassar, lærarar melder at dei fleste av desse elevane ikkje skjønner stort av undervisninga, men eleven ønskjer ikkje å signalisere dette, og "meiner" sjølv/seier at dei forstår. Kartlegginga viser dårlege norskkunnsapar hos alle som får tilbod om ekstra norskundervisning. Nokre er rådd til å gå tilbake til vaksenopplæringa i kommunen, lære meir norsk, og deretter koma tilbake til ordinær vgo, - dette ønskjer dei slett ikkje å gjera.

Skule 7 (54 minoritetsspråklege elever):

Skulen hadde i to år forsøk med innføringsklasse (år 0) der vi prøvde å gje denne elevgruppa ei innføring i norsk språk og kultur før dei tok til på ordinær vidaregåande opplæring. Utdanningsavdelinga ville ikkje gå vidare med dette, sjølv om vi som skule meinte og meiner at det var ein god modell. Det er utfordrande å arbeide med denne elevgruppa fordi det er lite forutsigbart frå år

til år kor mange elevar vi får og kva nivå dei er på språkleg. Det er lite vi kan planlegge før skuleåret er i gang.

Skule 8 (28 minoritetsspråklege elevar):

Jeg mener at 2 timer i uken er altfor liten tid til å kunne få den mengdetrening i språket som er nødvendig for å kunne tilgodegjøre seg den ordinære undervisningen, spesielt i de forskjellige programfagene. Det er utrolig mange nye begreper som skal læres og nye tanker som skal tenkes, tiden rekker ikke til. Spesielt problematisk har det vist seg for de yrkesfagselevne som velger påbyggsåret, vg3. De har små sjanser å klare det høye nivået som kreves, spesielt i norskfaget. Her bør det gjøres en egen eksamen for disse elevene, hoppet til nivået på dagens eksamen er altfor høyt. Problemet med å øke timetallet er at da må de minoritetsspråklige elevene gå ut av de vanlige timene, og det er ikke bra. Det viser seg også at veldig mange av de minoritetsspråklige elevene ikke har tilstrekkelig gode grunnkunnskaper i de forskjellige fagene, selv om de har gjennomført grunnskolen. F.eks. er det mange som ikke har hatt engelsk fordi de har hatt fritak i det faget for å kunne fokusere på norskfaget. Det er mange lærere som av denne grunn mener at det absolutt beste for elevene skulle være å ha et eget introduksjonsår der grunnskolenes fag repeteres, og der man også kan få et lite innblikk i de forskjellige programmene på videregående.

Skule 9 (29 minoritetsspråklege elevar)

Siste åra har vi hatt auke av minoritetsspråklege elevar med liten eller ingen skulebakgrunn frå heimlandet, og mest ingen norskkunnskapar (særleg 2016 / 17). Utan tilstrekkelege midlar og kapasitet (personalressursar) til å takle dette er det ei stor belastning for heile organisasjonen.

5. Høyring

Utkast til rapport vart sendt på høyring 7. november til fylkesutdanningssjefen og rektorane ved dei vidaregåande skulane i fylket. Det vart gjennomført høyringsmøte med utdanningsavdelinga 14. november, og revisjonen mottok høyringssvar same dag.

Revisjonen har ikkje funne grunn til å gjera endringar i innhaldet i rapporten etter høyringsrunden.

Høyringssvaret er tatt inn som vedlegg til rapporten.

6. Konklusjonar og anbefalingar

I denne forvaltningsrevisjonen har me kartlagt og undersøkt opplæringstilbudet for dei minoritetsspråklege elevane ved dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal.

Me har undersøkt følgjande problemstillingar:

❖ **Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av minoritetsspråklege elevar fordelt på skular i fylket.**

❖ **Problemstilling 2: Korleis jobbar fylkeskommunen og skulane med dette?**

Delproblemstilling 2.1: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande system for planlegging av opplæringa til minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.2: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samhandling med kommunar om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.3: Har fylkeskommunen og skulane tilfredsstillande samarbeid med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar?

Delproblemstilling 2.4: Har skulane tilfredsstillande kompetanse på dette arbeidsfeltet?

❖ **Problemstilling 3: Syter skulane for at minoritetsspråklege elevar får det tilbodet dei skal ha?**

Problemstilling 1 er ei rein kartlegging av fordelinga av minoritetsspråklege elevar på dei enkelte skulane. Me har henta inn informasjon om korleis elevane fordeler seg på høvesvis studieførebuande og yrkesfagleg vidaregåande utdanning og kor mange minoritetsspråklege elevar den enkelte skulen har. Me fann at talet på minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal har vore aukande dei siste åra. Eit fleirtal av dei går på yrkesfagleg studieprogram, men det er også ganske mange som vél studieførebuande studieprogram. Me fann at dei minoritetsspråklege elevane utgjer eit lite mindretal av elevane ved den enkelte skulen, og at talet varierer frå 0 til 103 elevar i 2016-17. Rekna i prosent av elevalet totalt, finn me ein variasjon frå 0 til knapt 20 prosent.

I problemstilling 2 har me gjennom fire delproblemstillingar undersøkt korleis fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane jobbar med opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane. For delproblemstilling 2.1 konkluderer me med at fylkeskommunen har etablert eit dokumentert system og rutinar om skal sikra at krava i opplæringslova for denne elevgruppa vert oppfylte, men det er lite tilfredsstillande at den årlege kvalitetsplanen med påfølgjande rapportering til fylkestinget gjennom kvalitetsmeldinga ikkje omtalar og rapporterer om opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane.

Når det gjeld system og rutinar ved skulane, fann me at 9 av dei 23 vidaregåande skulane i fylket svarer at dei ikkje har utarbeidd skriftlege rutinar som skal sikra at dei minoritetsspråklege elevane

skal få oppfylt rettane sine etter opplæringslova. Revisor konkluderer med at dette ikkje fullt ut er tilfredsstillande, og at det gjer dei 9 skulane sårbare med ein auka risiko for ikkje å oppfylle dei lovpålagte krava overfor denne elevgruppa. Me ser det som utilfredsstillande at årsmeldingane for 18 av dei 23 skulane ikkje i nokon særleg grad omtalar og reflekterer over skulen sitt opplæringstilbod til dei minoritetsspråklege elevane.

Vår konklusjon på delproblemstilling 2.1 vert etter dette at fylkeskommunen og skulane delvis har tilfredsstillande system og rutinar på plass som skal sikra at opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane oppfyller krava i opplæringslova. Det er lite tilfredsstillande at opplæringstilbudet til denne elevgruppa er lite synleg i dei skriftlege rapporteringane til skuleeigar. Dette gjer det vanskeleg for fylkestinget som skuleeigar å følgja opp ansvaret sitt for desse elevane.

I delproblemstilling 2.2 har me sett på samhandlinga fylkeskommunen og skulane har med kommunen om minoritetsspråklege elevar. Me konkluderer med at dei data me har samla inn tyder på at det føregår mykje godt samarbeid mellom fylkeskommunen og skulane på den eine sida og kommunane på den andre, og at dette samarbeidet også omfattar dei minoritetsspråklege elevane. Men revisor finn det uheldig at to skular opplyser at dei ikkje har noko samarbeid med kommunane.

I delproblemstilling 2.3 har me undersøkt kva samhandling fylkeskommunen og skulane har med andre forvaltningsnivå. Her konkluderer me med at fylkeskommunale dokument vitnar om stor vilje til generelt samarbeid med andre forvaltningsnivå. Skulane rapporterer om nyttig samarbeid med fleire instansar og særleg helsesøstertenesta og NAV. Men på spørsmål om samarbeid spesifikt retta mot minoritetsspråklege elevar, finn me at 9 av dei 23 skulane svarer at dei i ingen eller liten grad samarbeider med andre forvaltningsnivå om denne elevgruppa. Dette resultatet er lite tilfredsstillande. Den instansen som det vert samarbeidd mest med er den kommunale flyktningtenesta og vaksenopplæringa i kommunane.

I problemstilling 2.4 har me undersøkt kva kompetanse skulane har innan opplæring av minoritetsspråklege elevar. Her fann me at 13 av dei 23 skulane i fylket ikkje har særskild kompetanse på dette området. Dette finn me lite tilfredsstillande.

I problemstilling 3 har me undersøkt ulike sider ved opplæringstilbudet til dei minoritetsspråklege elevane og sett på i kva grad dei oppfyller sentrale krav i opplæringslova. Me konkluderer med at skulane i ganske stor grad oppfyller sentrale krav som ligg nedfelt i opplæringslova. Så å seia alle skulane kartlegg elevane sin dugleik i norsk og nesten like mange svarer at dei fattar enkeltvedtak om særskild språkopplæring. 74 prosent av skulane gjennomfører også slik kartlegging undervegs i opplæringa. Det er ikkje fullt ut tilfredsstillande.

Me finn at skulane i svært liten grad oppfyller kravet i opplæringslova om å vurdere om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Men dei fleste skulane tilbyr dei elevane som har behov for det utvida opplæringstid.

Analysane våre av det innsamla datamaterialet viser at det er svært stor variasjon i prosentdel elevar som får særskild språkopplæring ved dei enkelte skulane. Den lågaste prosentdelen me fann var 17 og den høgaste 100 prosent. Me gjorde fleire analysar for å leita etter forklarande faktorar, og den einaste sterke samvariasjonen me fann var at talet på minoritetsspråklege elevar ved den enkelte skulen viser sterk negativ samvariasjon med prosentdel elevar som får særskild språkopplæring. Tala

viser at det er ein sterk tendens til at skular med færre minoritetsspråklege elevar gir særskild språkopplæring til ein større prosentdel av elevane enn skular med fleire minoritetsspråklege elevar.

Me undersøkte også korleis skulane hadde organisert den særskilde språkopplæringa og fann at det vanlegaste var å gi slik opplæring i mindre grupper. Berre sju skular svarer at særskild språkopplæring kjem i tillegg til vanleg timetal, og at elevane følgjer den ordinære norskundervisninga i tillegg, slik fylkesutdanningsdirektøren føreskriv i sitt delegeringsvedtak i rundskriv 21/08. Men det er ifølgje nasjonalt regelverk høve til å gi særskild norskopplæring innanfor ordinært timetal. Slik revisor vurderer det, er ingen av dei ulike organiseringsmåtene som er i bruk ved dei vidaregåande skulane i fylket som er i strid med regelverket.

Den særskilde språkopplæringa vert time- og stillingsplanlagt, og skulane legg til rette for at dei minoritetsspråklege elevane får den undervisninga dei har krav på ifølgje enkeltvedtaket. Å få særskild språkopplæring er ei frivillig sak for dei minoritetsspråklege elevane. Om skulen kan krevja at eleven skal vera til stades i dei timane språkopplæringa vert gitt, vil vera avhengig av korleis skulen har organisert tilbodet. Dersom tilbodet kjem i tillegg til det ordinære timetalet, kan ein ikkje påleggja eleven frammøteplikt. Om lag halvparten av skulane opplyser at dei registrerer elevane sitt fråvær frå den særskilde språkopplæringa også der det ikkje er obligatorisk frammøte. Svara frå skulane viser at det skjer av og til eller nokså ofte at dei minoritetsspråklege elevane ikkje møter fram til den særskilde språkopplæringa.

Me bad også skulane om å gi si vurdering av i kva grad dei vurderte at skulen gav dei minoritetsspråklege elevane eit tilfredsstillande opplæringstilbod på ein skala frå 1 til 5 der 1 stod for i svært liten grad og 5 stod for i svært stor grad. Gjennomsnittskåren er 3,5. Det tolkar me som at skulane vurderer at dei i nokså stor grad gir elevane eit tilfredsstillande opplæringstilbod.

Konklusjonen på problemstilling 3 vert då at skulane i det store og heile oppfyller krava i opplæringslova overfor denne elevgruppa, bortsett frå å vurdere om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. På dette området får difor truleg ikkje dei minoritetsspråklege elevane det dei kan ha krav på. Vidare er det grunn til å stilla spørsmål ved den store variasjonen mellom skulane i prosentdel elevar med særskild språkopplæring. Det kan indikera at elevane vert behandla ulikt ved dei ulike skulane i fylket.

6.1 Anbefalingar

På bakgrunn av dei funna som me har gjort i denne forvaltningsrevisjonen vil me gi desse anbefalingane:

- Det bør rapporterast om opplæringstilbodet til dei minoritetsspråkleg elevane i det etablerte rapporteringssystemet om vidaregåande opplæring i fylkeskommunen.
- Alle dei vidaregåande skulane bør ha skriftleggjorde system og rutinar som sikrar at dei minoritetsspråklege elevane sine rettar etter opplæringslova vert oppfylte.
- Fylkeskommunen og dei vidaregåande skulane bør etablere system for tettare samhandling med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar.
- Fylkeskommunen og skulane bør leggja til rette for relevant kompetanseutvikling for skular som underviser minoritetsspråklege elevar.

- Dei vidaregåande skulane må rutinefesta i kartlegginga av dei minoritetsspråklege elevane ei vurdering av om det er nødvendig med tospråkleg fagopplæring/morsmålsopplæring for desse elevane.
- Fylkeskommunen bør sjå nærmare på kvifor det er så store forskjellar mellom skulane i den prosentvise delen av minoritetsspråklege elevar som får særskild språkopplæring. Dette bør innebera ei vurdering av om skulane bør bruka det same kartleggingsverktøyet for på den måten i sikra at elevane sine behov vert vurderte mot den same målestokken ved dei ulike skulane.
- Fylkeskommunen bør leggja til rette for erfaringsutveksling og samkøyring mellom skulane om opplæringstilbodet til dei minoritetsspråklege elevane.

Litteraturliste

Deming, W. E. (1994). *The New Economics*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

NOU 2010:7. *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/>

Ot.prp. nr. 40 (2007-2008) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6b94ab11f51c4f57b9b34bb53201c0bd/nn-no/pdfs/otp200720080040000dddpdfs.pdf>, lasta ned 29.10.17.

Rambøll (2016): *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Sluttrapport beregnet til Utdanningsdirektoratet. Oslo: Rambøll <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf> lasta ned 13.09.17

Svendsen og Thorshaug (2014). *Helhetlig oppfølging – Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning,
<http://samforsk.no/Publikasjoner/Helhetlig%20Oppf%C3%B8lging%20WEB.pdf> lasta ned 15.09.17

7. Vedlegg

Møre og Romsdal
fylkeskommune

Møre og Romsdal revisjon IKS

Dykkar ref:	Dykkar dato:	Vår ref:	Vår saksbehandlar:	Vår dato:
		138566/2017/	Geir Løkhaug, 71 28 03 68	14.11.2017

Høringssvar- Forvaltningsrapport om opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar

Det vart 14.11.17 gjennomført eit dialogmøte mellom Møre og Romsdal revisjon IKS og Utdanningsavdelinga om utkastet til forvaltningsrapport om det vidaregåande opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar. Rapporten vart gjennomgått og diskutert.

I all hovudsak var Møre og Romsdal revisjon IKS og Utdanningsavdelinga einige om fakta i rapporten. Det var og einighet om at dei anbefalingane Møre og Romsdal revisjon IKS skisserer er dekkande for funna i revisjonsrapporten og at dei ga eit godt utgangspunkt for vidare arbeid.

Likevel ønsker vi å kome med nokre merknader:

Kompetanse

Utdanningsavdelinga ønsker i tillegg å opplyse om 2 prosjekt som har hatt som mål å auke kompetansen av lærarar som arbeider med målgruppa:

Kompetanse om mangfald som har vore eit samarbeidsprosjekt mellom Utdanningsavdelinga , Fylkesmannen, 3 vidaregåande skolar og 3 tilhøyrande kommunar. Målgruppa har vore lærarar i heile grunnopplæringa frå barnehage til vidaregåande skole. Fagleg ansvarleg var høgskolen i Volda. Opplæring av ungdom med kort butid. Hovudfokus her var kompetanseutvikling av lærarar i vidaregåande opplæring. Romsdal vgs, Ulstein vgs og Kristiansund vgs deltok i prosjektet. Også her var høgskolen i Volda fagleg ansvarleg.

På s. 23 i rapporten står det om rutinar for samarbeid om elevar som har fortrinnsrett eller skal ha individuell vurdering. Møre og Romsdal revisjon IKS skriv at det ikkje er sett i verk tilsvarende rutinar for minoritetspråklege elevar.

Det er rett at slike rutinar ikkje er tatt inn i årshjulet. Årsaka er at desse elevane vert tekne inn til ulike tidspunkt heilt inn til skolestart. Rutinane vil også gjelde for desse elevane etter kvart som dei vert tekne inn.

Til kulepunkt 2 i anbefalingane: Det skriftleggjorte systemet som skolen skal ha for å sikre at rettane til minoritetsspråkleg elevar må bygge på retningslinene som ligg i orienteringsheftet som utdanningsavdelinga har utarbeida.

Elles er det eit prinsipp for tiltaka vi sett gang at dei skal ha ein brei inngang og famne vidt. Vi skal ha tiltak som er gode for alle elevar. Da vil og dei minoritetsspråklege elevane få utbytte.

Med helsing

Erik Brekken
fylkesutdanningssjef

Geir Løkhaug
seksjonsleiar

Dokumentet er elektronisk godkjent og krev derfor ikkje signatur

Møre og Romsdal Revisjon IKS – Forvaltningsrevisjonsprosjektet Opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar

Spørsmål til dei vidaregåande skulane i Møre og Romsdal om opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar

Nr.	Spørsmål	Svar frå skulen			
1	Namnet på skulen				
2	Kor mange minoritetsspråklege elevar har skulen hatt dei tre siste skuleåra?		2015-2016	2016-2017	2017-2018
		Talet på minoritetsspråklege elevar totalt			
		Talet på minoritetsspråklege elevar med enkeltvedtak om særskilt språkopplæring			
		Talet på minoritetsspråklege elevar med tospråkleg fagopplæring			
		Talet på minoritetsspråklege elevar med morsmålsopplæring			
3	Korleis fordeler dei minoritetsspråklege elevane seg på studieretning?		2015-2016	2016-2017	2017-2018
		Studieførebuande			
4	Tilbyr eller har skulen tilbydd innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar? Ja/nei	Yrkesfag			
		Ja/nei			
5	Gjennomfører skulen kartlegging av alle minoritetsspråklege elevar?	Talet på elevar i innføringsklasse			

Møre og Romsdal Revisjon IKS – Forvaltningsrevisjonsprosjektet Opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar

Nr.	Spørsmål	Svar frå skulen				
6	Kva kartleggingsverktøy nyttar skulen?					
7	Fattar skulen enkeltvedtak om rett til eller ikkje rett til særskilt språkopplæring?					
8	Følgjer enkeltvedtaka ein fastsett mal? Dersom ja, k va for ein?					
9	Gjennomfører skulen kartlegging av minoritetsspråklege elevar som får særskilt språkopplæring, undervegs i opplæringa?					
10	Vert det også vurdert om eleven har behov for tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring?					
11	Får eleven tilbud om utvida opplæringstid ved behov?					
12	Kor vanleg er det at elevar takkar nei til særskilt språkopplæring? Kryss av på ein skala frå 1-5 der 1=skjer sjeldan eller aldri, og 5= skjer svært ofte.	1 Skjer sjeldan eller aldri	2	3	4	5 Skjer svært ofte
13	Kor vanleg er det at elevar takkar nei til utvida opplæringstid? Kryss av på ein skala frå 1-5 der 1=skjer sjeldan eller aldri, og 5= skjer svært ofte.	1 Skjer sjeldan eller aldri	2	3	4	5 Skjer svært ofte
14	Gjer kort greie for korleis den særskilte språkopplæringa ved skolen er organisert.					
15	Kva læreplan vert følgd i den særskilte språkopplæringa?					
16	Har skulen skriftleggjorde rutinar, system eller planar for planlegging og gjennomføring av opplæringa av minoritetsspråklege elevar? Dersom ja,					

Møre og Romsdal Revisjon IKS – Forvaltningsrevisjonsprosjektet Opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar

Nr.	Spørsmål	Svar frå skulen				
	ber vi om at dei vert lagt ved.					
17	Har skulen eit system som registrerer i kva grad den minoritetsspråklege eleven får den særskilte språkopplæringa som det er gjort enkeltvedtak om? Dersom ja, beskriv systemet.					
18	Har skulen særskilt kompetanse innan opplæring av minoritetsspråklege elevar? Dersom ja, kva type kompetanse?					
19	Har skulen samhandling med kommunane/grunnskulane om minoritetsspråklege elevar? Dersom ja, kan du gjera kort greie for kva denne samhandlinga består i?					
20	Har skulen samarbeid med andre forvaltningsnivå om minoritetsspråklege elevar? Dersom ja, kva for forvaltningsnivå har skulen samarbeid med, og kan du gjera kort greie for kva denne samhandlinga består i?					
21	I kva grad meiner du at dei minoritetsspråklege elevane ved din skule får eit tilfredsstillande opplæringstilbod? Kryss av på ein skala frå 1 til 5 der 1 står for i ingen eller svært liten grad og 5 står for i svært stor grad.	1 I svært liten grad	2	3	4	5 I svært stor grad
22	Andre synspunkt og kommentarar					

Spørsmål 23 og 24 blei ettersendt 30.10.2017

	Ja	Nei			
Spørsmål 23: Registrerer skulen fråvær ved særskild språkopplæring der frammøte ikkje er obligatorisk?					
	1 Skjer sjeldan eller aldri	2	3	4	5 Skjer svært ofte
Spørsmål 24: Kor vanleg er det at minoritetsspråklege elevar ikkje møter til særskild språkopplæring som dei er tildelt gjennom enkeltvedtak? Kryss av på ein skala frå 1-5 der 1=skjer sjeldan eller aldri, og 5= skjer svært ofte.					