

Kvalitet i grunnskolen og opplæring til minoritetsspråklige barn og unge

Frøya kommune
Forvaltningsrevisjon



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Frøya kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2023 til oktober 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 11. oktober 2023

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Husøy Sæther

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Frøya kommune. Revisor har undersøkt kvalitet i grunnskolen og opplæring til minoritetsspråklige barn og unge.

I **første problemstilling** konkluderer revisor med at Frøya kommune har potensiale til å arbeide mer systematisk for å sikre god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen. Kommunen mangler et overordnet system for internkontroll for å sikre at lover og regler innenfor skole blir fulgt. Praksis for avvik og avvikshåndtering har potensiale til å bli mer ensartet. Kommunen har ikke utarbeidet tilstandsrapport de siste årene. Kommunen har et system for å innhente informasjon og tallgrunnlag for skolen for å analysere og vurdere tiltak.

I **andre problemstilling** konkluderer revisor med at det er risiko for at ikke alle minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer. Kommunen mangler systematikk i arbeidet med å gi opplæring til minoritetsspråklige barn og unge. Det gjelder både retningslinjer, kartleggingsarbeid, utforming av enkeltvedtak og oversikt over ressurser. Praksisen i dag er at det er opp til hver enkelt skole å finne sin måte å løse dette på, og det gjøres ulikt mellom skolene. Elevene får særskilt språkopplæring i tråd med enkeltvedtakene, men enkeltvedtakene gir store rom for hvordan språkopplæringen skal gjennomføres. Det eksisterer ikke noe forum i kommunen hvor de ansatte kan utveksle erfaringer om opplæring til minoritetsspråklige elever.

Revisor anbefaler at kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen:

- Sørger for systematisk internkontroll innenfor skole.
- Utarbeider årlig tilstandsrapport for skolen som skoleeier skal behandle.
- Sikrer systematikk i arbeidet med organisering og gjennomføring av opplæring til minoritetsspråklige elever for å sikre lik praksis mellom skolene og et likeverdig tilbud til elevene.

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|--|----|
| Forord | 3 |
| Sammendrag..... | 4 |
| Innholdsfortegnelse | 5 |
| 1 Innledning..... | 7 |
| 1.1 Bestilling | 7 |
| 1.2 Problemstillinger | 7 |
| 1.3 Metode | 7 |
| 1.4 Uttalelse om rapport | 11 |
| 1.5 Organisering i kommunen..... | 11 |
| 2 Kvalitet i undervisning..... | 12 |
| 2.1 Problemstilling | 14 |
| 2.2 Internkontroll..... | 14 |
| 2.2.1 Revisjonskriterier | 14 |
| 2.2.2 System for internkontroll | 14 |
| 2.2.3 Avvik | 17 |
| 2.2.4 Vurdering | 19 |
| 2.3 Kvalitetsvurdering..... | 21 |
| 2.3.1 Revisjonskriterier | 21 |
| 2.3.2 Tilstandsrapport | 21 |
| 2.3.3 System for kvalitetsvurdering | 21 |
| 2.3.4 Involvering av elever i kvalitetsvurdering | 23 |
| 2.3.5 Vurdering | 24 |
| 2.4 Konklusjon..... | 25 |
| 3 Minoritetsspråklige barn og unge..... | 26 |
| 3.1 Problemstilling | 29 |
| 3.2 Revisjonskriterier | 29 |
| 3.3 Funn..... | 29 |
| 3.3.1 Rutiner | 29 |
| 3.3.2 Kartlegging av norskkunnskaper | 31 |
| 3.3.3 Enkeltvedtak | 33 |
| 3.3.4 Gjennomføring av særskilt språkopplæring | 35 |
| 3.3.5 Ressurser | 41 |
| 3.3.6 Integrering av minoritetsspråklige elever | 43 |
| 3.3.7 Elevenes egne opplevelser | 45 |
| 3.4 Vurdering..... | 45 |
| 3.5 Revisors oppsummering av gjennomføring av særskilt språkopplæring..... | 48 |
| 3.6 Konklusjon..... | 49 |
| 4 Anbefalinger | 50 |
| Kilder | 51 |

| | |
|--|----|
| Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier..... | 52 |
| Vedlegg 2 – Uttalelse | 60 |

Tabell

| | |
|---|----|
| Tabell 1. Grunnskolene i Frøya kommune | 11 |
| Tabell 2. Antall meldte avvik grunnskoler 2022 | 17 |
| Tabell 3. Andel flerspråklige elever ved skolene i Frøya kommune, høsten 2022 | 27 |
| Tabell 4. Gjennomgang enkeltvedtak per skole | 34 |

Figurer

| | |
|--|----|
| Figur 1. Kvalitetssirkelen | 13 |
| Figur 2. Andel innvandrere fordelt etter innvandringsgrunn i Frøya kommune, 2022..... | 26 |
| Figur 3. Antall personer i Frøya med innvandringsbakgrunn etter opprinnelsesland. 2023. | 27 |
| Figur 4. Utklipp fra arbeidsrutiner i tiltaksplan for minoritetsspråklige barn | 30 |
| Figur 5. Antall årstimer til særskilt norskopplæring per elev, kommunale og private grunnskoler..... | 42 |

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frøya kommune bestilte i sak 26/22 den 7. september 2022 en forvaltningsrevisjon om kvalitet i grunnskoleopplæringen. Temaene som ble skissert i behandlingen var:

«Hvordan sikres kvaliteten i opplæringen for minoritetsspråklige? Har kommunen tilstrekkelige ressurser? I hvilken grad tilpasses opplæringen elevenes forutsetninger?

I hvilken grad benytter skolene på Frøya kvalifiserte lærere? Hvor stor er andelen ufaglærte benyttes i undervisningen?»

Bestillingen er i tråd med «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024».

I arbeidet med utarbeidelsen av prosjektplanen har revisor hatt dialog med Statsforvalteren i Trøndelag som har gjennomført tilsyn på skole og tidlig innsats i kommunen høsten 2022. Revisor har derfor tatt kontakt med kommunalsjef oppvekst i kommunen for å få mer informasjon om tilsynet og utfordringsbildet innenfor oppvekst i kommunen. Revisor har forsøkt å ta hensyn til innspillene fra kontrollutvalget og informasjonen fra kommunen i utarbeidelsen av prosjektplan.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 39/22 den 7. desember 2022.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Arbeider Frøya kommune systematisk for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?
2. Får minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

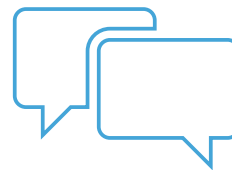
1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Frøya kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen.

Intervju

Revisor gjennomførte et oppstartsmøte der daværende kommunalsjef oppvekst, rektor ved Frøya ungdomsskole og hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet deltok. I møtet ble det kjent at daværende kommunalsjef skulle slutte i stillingen og begynne som rektor ved Mausund oppvekstsenter og Sørburøy skole. Daværende kommunalsjef er derfor senere intervjuet som rektor ved disse skolene. Rektor ved Frøya ungdomsskole ble konstituert som kommunalsjef og har fungert som revisors kontaktperson etter oppstartsmøtet. Hun ble ansatt som kommunalsjef mai 2023. Rapporten vil omtale henne som kommunalsjef.



Videre er det gjennomført intervjuer med alle seks rektorene ved skolene i kommunen. Mausund oppvekstsenter og Sørburøy skole har samme rektor. På grunn av endring i kommunalsjefrollen, har ungdomsskolen hatt en konstituert rektor under revisjonen. Fem av seks intervjuer ble gjennomført digitalt. I tillegg ble det gjort noen oppfølgingsintervju ved skolebesøk.

For å besvare problemstillingene best mulig, valgte revisor ut fire skoler i kommunen for å besøke og intervju ansatte. De fire skolene ble valgt ut med bakgrunn i størrelse, antall minoritetsspråklige elever og geografi. Vi valgte å ikke besøke Nabeita oppvekstsenter ettersom skolen har hatt tilsyn fra Statsforvalteren og derfor har revisor ønsket å minimere belastningen. Mausund oppvekstsenter og Sørburøy skole har få minoritetsspråklige elever, og er derfor heller ikke valgt ut til besøk.

Revisor har besøkt og intervjuet følgende ansatte ved de fire skolene:

Nordskag oppvekstsenter

- Oppfølgingsintervju rektor
- Ansattgruppe på tre kontaktlærere
- Sosiallærer (har også en stillingsandel tilknyttet Dyrøy oppvekstsenter og Mausund skole.

Dyrøy oppvekstsenter

- Ansattgruppe på to kontaktlærere

Sistranda barneskole

- Ansattgruppe på tre kontaktlærere småtrinnet
- Ansattgruppe på to kontaktlærere mellomtrinnet

Frøya ungdomsskole

- Oppfølgingsintervju rektor
- Faglærer
- Trinnledere fra hver trinn

I tillegg gjennomførte revisor et intervju med lærer som har særskilt norskopplæring ved både Sistranda barneskole og Frøya ungdomsskole. Intervjuet ble gjennomført digitalt.

Revisor har også gjennomført oppfølgingsintervju med kommunalsjef, både i slutten av mars og i slutten av august. I tillegg ble det sendt noen spørsmål til kommunalsjef på epost knyttet til budsjett og ressurser innenfor grunnskole.

Revisor har også intervjuet seks minoritetsspråklige elever. I intervjuene med rektorene, ytret revisor ønske om å snakke med et utvalg elever. Revisor laget et informasjonsskriv som rektor fikk tilsendt og videreformidlet til elevene. Rektor tok den videre dialogen med elevene og foreldrene/foresatte for å høre om det var noen av elevene som meldte seg. Det var helt frivillig om elevene ønsket å snakke med revisor. Dette ble også presisert under intervjuene. Elevene fikk også tilbud om å ha med seg en ressursperson under intervjuene. Noen av elevene hadde med seg ansatte ved skolen som fungerte som tolk. Under andre intervju ble det brukt google translate. Det ble skrevet referat fra intervjuene som elevene fikk lest opp på slutten av intervjuet for godkjenning.

I forkant av alle intervjuene laget revisor en strukturert intervjuguide tilpasset de ulike rollene. Informantene fikk tilsendt prosjektplan i forkant. I etterkant av alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifisert intervjudata.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått følgende dokumenter:

- Tiltaksplan for minoritetsspråklige barn
- Referater fra forum grunnskole for perioden 1. januar 2022 og til og med møtet i forumet den 11. januar 2023. Totalt åtte møter.
- Enkeltvedtak om særskilt norskopplæring



Revisor har også bedt om å få tilsendt eksempler på enkeltvedtak om særskilt norskopplæring fra de fire skolene som ble besøkt i revisjonen. Vedtakene ble anonymisert i forkant av oversendingen. Antall vedtak revisor ba om å få oversendt, varierte fra skole til skole, avhengig av størrelse og antall elever med vedtak om særskilt norskopplæring. Revisor ba om å få oversendt de nyeste vedtakene, gjerne skoleåret 2022/2023. Revisor har til sammen gjennomgått 13 enkeltvedtak.

Vurdering av metode

Valg av intervju som metode er begrunnet ut ifra behovet om kunnskapen om helheten knyttet til arbeidet med kvalitet i undervisning og opplæring til minoritetsspråklige elever. For å belyse problemstillingene har det vært nødvendig å intervjuer både ansatte i lederfunksjoner innenfor oppvekst og undervisningspersonell. Både for å få informasjon om arbeidet som gjøres på overordnet nivå og på skolenivå.



Revisor valgte å gjennomføre gruppeintervju av ansatte ved de utvalgte skolene. Oversikten ovenfor viser hvilke ansatte ved skolene som er valgt ut. Alternativet hadde vært en spørreundersøkelse. En spørreundersøkelse hadde gitt muligheten til å nå samtlige av de ansatte og kunne ha stilt konkrete spørsmål om temaet. Revisor vurderte det som mest hensiktsmessig å bruke gruppeintervju for å få informasjon, særlig for å få dybdeinformasjon om hvordan ansatte i skolen opplever arbeidet med kvalitet i undervisning og tilbudet om opplæring til minoritetsspråklige elever. Andre ansatte revisor kunne ha intervjuet, er blant annet tillitsvalgte. Tillitsvalgte er bindeleddet mellom ansatte og ledelsen og kunne ha bidratt med informasjon. På grunn av ressurs hensyn, er tillitsvalgte kun representert i oppstartsmøtet. Revisor har ikke innhentet elevenes synspunkt på hvordan de opplever involvering i arbeidet med kvalitetsvurdering. Det betyr at elevenes involvering er svart ut av de ansatte, og ikke elevene selv. Elevene sine synspunkter kunne ha vært hentet ut gjennom intervjuer med for eksempel elevrådet.

Revisor har benyttet de nevnte dokumentene på grunn av at det er dokumenter som er relevante for arbeidet med kvalitet i undervisningen og opplæringen til minoritetsspråklige elever. Dokumentgjennomgang er valgt for å se på kommunen sitt systematiske arbeid på området og for å undersøke hvilke retningslinjer kommunen har.

Revisor fikk oversendt enkeltvedtak om særskilt norskopplæring fra de fire utvalgte skolene. Revisor har brukt enkeltvedtakene til å undersøke om kommunen oppfyller kravene til dokumentasjon og regeletterlevelse. Sett i etterkant kunne revisor ha innhentet enkeltvedtak fra alle skolene i kommunen for å undersøke praksisen, samt ha økt utvalget av enkeltvedtak. Revisor vurderer at utvalget er tilstrekkelig for å vurdere praksisen.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 29. september 2023. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelsen den 6. oktober 2023. Uttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Uttalelsen har ikke ført til endringer i faktagrunnlaget, vurderinger eller konklusjon.

1.5 Organisering i kommunen

I Frøya kommune er det syv grunnskoler. Kommunen har en egen kommunalsjef innenfor oppvekst og kultur. Tabellen nedenfor viser oversikt over skoler, trinn og antall elever.

Tabell 1. Grunnskolene i Frøya kommune

| Skole | Trinn | Elever |
|-------------------------|--------------|--------|
| Nordskag oppvekstsenter | 1.-7. trinn | 28 |
| Sistranda barneskole | 1.-7. trinn | 212 |
| Nabeita oppvekstsenter | 1.-7. trinn | 129 |
| Dyrøy oppvekstsenter | 1.-7. trinn | 33 |
| Sørburøy skole | 1.-10. trinn | 3 |
| Mausund oppvekstsenter | 1.-10. trinn | 14 |
| Frøya ungdomsskole | 8.-10. trinn | 173 |

Kilde: Frøya kommune

Innenfor oppvekst har kommunen to forum; *forum grunnskole* og *forum oppvekst*.

Forum grunnskole er et forum med månedlige møter, som inkluderer alle skolelederne (rektorene). *Forum oppvekst* er et forum som i tillegg til skoleledere også inkluderer barnehage og kultur, og som møtes litt sjeldnere enn forum grunnskole.

Frøya kommune deltar i Oppfølgingsordningen til Utdanningsdirektoratet. Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen. Kommunene får tilbud om støtte og veiledning over en periode på tre år gjennom oppfølgingsordningen.¹ Kommunalsjef opplyser at Oppfølgingsordningen er initiert av Statsforvalteren. Skolene i Frøya har valgt å jobbe med språk som utviklingsområde innenfor denne ordningen. Det har blant annet blitt gjennomført fagdager for alle ansatte innenfor oppvekst knyttet til språkopplæring.

¹ [Utdanningsdirektoratet - Oppfølgingsordningen](#)

2 KVALITET I UNDERVISNING

Kvalitetsarbeid og internkontroll henger sammen. Med *internkontroll* menes systemer som har til hensikt å sikre regeletterlevelse, mens *kvalitetsutvikling* brukes om utviklingen som skal bidra til å nå sentrale kvalitetsmål for grunnopplæringen.² Første delkapittel vil gi en beskrivelse av internkontroll, som omtalt i kommuneloven og veileder, mens andre delkapittel oppsummerer sentrale punkt om kvalitetsutvikling i skolen fra opplæringsloven og Utdanningsdirektoratet.

Internkontroll

Tidligere var internkontroll (forsvarlig system) en egen bestemmelse i opplæringsloven, men ble erstattet av kommunelovens § 25-1. Skoleeier skal ha internkontroll for å sikre at regelverket blir fulgt. Lovkravet krever at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Veileder til internkontroll i kommunesektoren, fra kommunal- og distriksdepartementet, skriver at med *systematisk internkontroll* må det gjøres et planmessig og metodisk arbeid. Internkontrollen skal ikke være en tilfeldig og hendelsesbasert kontroll, men må være av et slikt omfang og innhold at den kan kalles systematisk. Målet med det systematiske er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp. Videre skal *internkontrollen tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Departementet skriver at risikovurderinger er sentralt, og at kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at regelverket ikke følges, og hvilke konsekvenser det eventuelt medfølger. Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet.

Kvalitetsutvikling

I opplæringsssammenheng beskriver Utdanningsdirektoratet (Udir) kvalitet ut fra tre underområder, som alle henger sammen³:

Strukturkvalitet beskriver de ytre forutsetningene, og handler om fysiske forhold som bygninger, ressurser, personalets kompetanse, bemanning og økonomi.

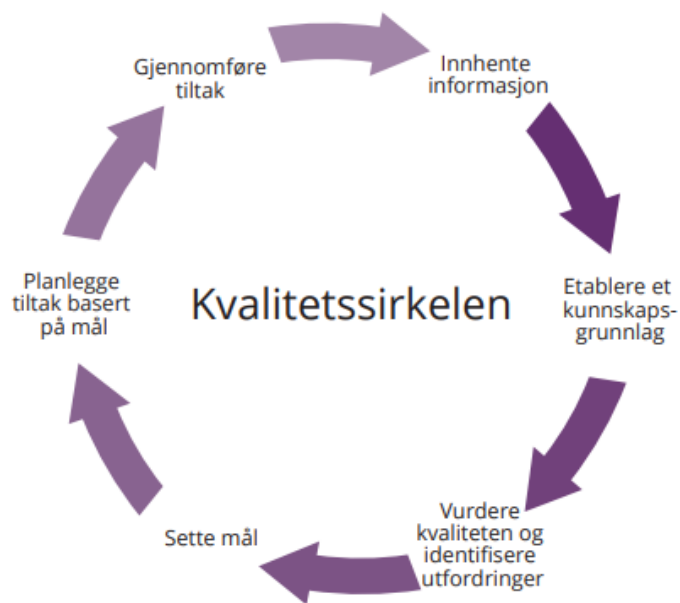
Prosesskvalitet beskriver innholdet i tilbudet eller opplæring, og handler blant annet om hvordan rammeplanen eller læreplanen gjennomføres i praksis, medvirkning, relasjoner, aktivitetstilbud, ledelse og kultur for læring.

² NOU 2019: 23, Ny opplæringslov

³ [Utdanningsdirektoratet - Hva er kvalitet](#)

Resultat kvalitet er det som ønskes å oppnå med tilbudet. Det kan for eksempel bety at barna eller elevene opplever lek, læring, trivsel og utvikling, aktiviteter og samhandling.

Skolene skal sørge for et likeverdig tilbud for alle elever. Skoleeier har plikt til å oppfylle elevenes rett til opplæring, og må stille de ressursene som er nødvendig for kvalitetsarbeid i skolen til disposisjon. Strategi for kvalitetsutvikling i skolen⁴ beskriver kvalitetsutvikling som en kontinuerlig læringsprosess, der lærerne, skolelederne, andre ansatte og skoleeierne arbeider systematisk med å sette seg mål, velge tiltak og vurdere tilstanden. Kvalitetssirkelen illustrert nedenfor viser prosessen.



Kilde: Kunnskapsdepartementet

Figur 1. Kvalitetssirkelen

Begrepet *kvalitetsutvikling* viser til hele prosessen i kvalitetssirkelen, mens *kvalitetsvurdering* viser til hvordan det hentes inn informasjon og etableres et kunnskapsgrunnlag om kvaliteten i skolen, og identifisering av utfordringer på bakgrunn av dette. Arbeidet med kvalitetsutvikling er lovfestet i opplæringslovens § 13-3e, som krever at kommunen skal ha et forsvarlig system for kvalitetsvurderinger. Det skal utarbeides årlig tilstandsrapport som skal drøftes i kommunestyret. Kommunen skal også jevnlig vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene i læreplanverket. Denne forvaltningsrevisjonen ser på kommunen sitt arbeid med kvalitetsvurdering.

⁴ Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen, Kunnskapsdepartementet

Kapittelet vil først beskrive og vurdere kommunens arbeid med internkontroll, før arbeidet med kvalitetsvurdering blir beskrevet og vurdert. Til slutt vil revisor konkludere på problemstillingen.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Arbeider Frøya kommune systematisk for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?

2.2 Internkontroll

2.2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for å vurdere kommunens arbeid med internkontroll:

- Kommunen skal sørge for systematisk internkontroll innenfor skole for å sikre at lover og regler følges. Herunder følger det at kommunen:
 - Har system for nødvendige rutiner og prosedyrer. Disse skal være kjent og tilgjengelig for de ansatte.
 - Inkluderer risikovurderinger for å tilpasse kontrollen til skolesektoren.
 - Evaluerer og oppdaterer rutiner og prosedyrer.
- Kommunen skal som en del av internkontroll ha et system for å avdekke og følge opp avvik.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

Under punktet om at kommunen skal ha et system for nødvendige rutiner og prosedyrer har revisor av ressurshensyn valgt å ikke ettergå og sjekke om skolen har alle rutiner og prosedyrer som er lovpålagt, som for eksempel rutiner for overganger mellom barnehage og grunnskole. Revisor vil heller undersøke om kommunen har et system for slike rutiner og prosedyrer, samt om de er gjort kjent og tilgjengelig.

2.2.2 System for internkontroll

Overordnet system

Oppvekstsektoren i Frøya kommune tok fra 1. mai 2021 i bruk kvalitetssystemet Compilo. Systemet skal brukes både til internkontroll og som avvikssystem. I oppstartsmøtet ble det fortalt at delen av systemet som omhandler avvik fungerer godt, mens systemet knyttet til generelle rutiner og prosedyrer ikke er på plass. Kommunen har vært uten et slikt kvalitetssystem i noen år, og har enda ikke kommet a jour med rutiner og prosedyrer. Kommunalsjef forteller at det har vært viktig å få Compilo inn i lederstrukturen og få systemet

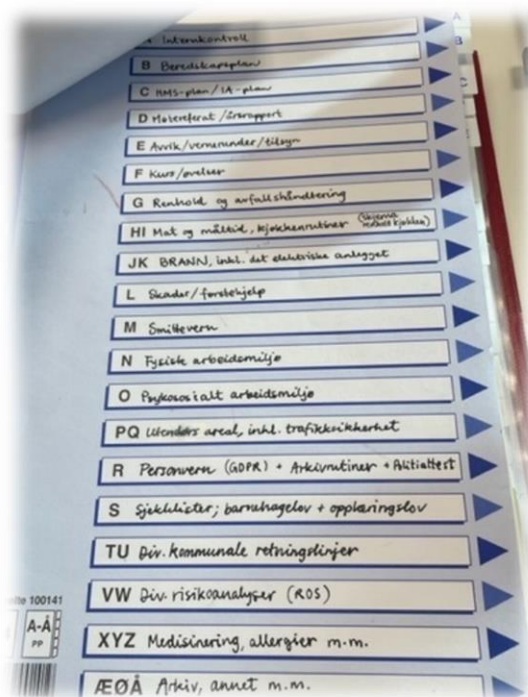
forankret blant lederne i oppvekst. Blant annet jobbes det med dette i forum oppvekst. Kommunen har et mål om at alt av rutiner og prosedyrer skal samles i Compilo.

Flere av rektorene forteller at det er et ønske om å få til felles retningslinjer for alle skolene, og at det forsøkes å bygge et bredere samarbeid mellom skolene enn det har vært til nå. En rektor forteller at det er retningslinjer innenfor oppvekst, men at disse ikke har vært systematisert og samlet. En av rektorene uttaler at lovpålagte oppgaver, rapporteringer og frister har vært tema i de ulike forumene. Rektor opplever derfor å være oppdatert på arbeidet med internkontrollen, selv uten at Compilo er tatt i bruk til dette.

Rutiner og prosedyrer

Siden Compilo ikke inneholder felles rutiner og prosedyrer, har hver skole egne systemer hvor rutiner og prosedyrer er samlet. Samtlige av informantene, både rektorer og ansatte ved skolene, forteller at Microsoft Teams brukes aktivt på hver skole. I Teams finnes både rutiner som er felles i kommunen og rutiner for hver enkelt skole. I hovedsak har hver skole sine egne rutiner og prosedyrer, men noen er felles i kommunen. Av rutiner som er felles, nevnes elevfravær, permisjonssøknader, rutiner i forbindelse med overgang mellom barnehage og skole, foreldremøteplan og utviklingsplan. Flere av rektorene forteller at det er hensiktsmessig at enkelte av rutinene tilpasses de ulike skolenes drift og forhold.

På en av skolene har rektor har en egen perm som inneholder ulike rutiner og prosedyrer, eksempelvis beredskapsplan, HMS-rapporter, risikoanalyser og kommunale retningslinjer. Bildet nedenfor viser innholdsfortegnelsen i perm.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Rektor forteller at mye av rutiner finnes digitalt, men det meste av selve dokumentasjonen kun er samlet i denne permen. Det er også et eget digitalt program (LAFT) for deler av internkontrollen som omhandler byggteknisk. Dette systemet brukes også til arbeidsordre knyttet til bygg (inkl. vaktmestertjenesten/drift).

Revisor har spurt de ansatte om de opplever rutinene som kjent og tilgjengelig. De fleste av informantene opplever at skolens rutiner og prosedyrer er kjent og tilgjengelig, på Teams.

Ved en av skolene sender rektor ut et informasjonshefte til de ansatte ved skolestart. Heftet inneholder blant annet oversikt over de ulike ansvarsområdene, organisasjonskart, regler og rutiner ved fravær, årshjul for skolen og ulike rutiner. Under rutiner er det listet opp felles rutiner med referanse til kommunale planer som skolen skal bruke i faglige og sosiale sammenhenger. Heftet sier også noe om skolens rutiner for sikkerhet på tur. De ansatte ved skolen forteller at de har vært med og utarbeidet rutinebeskrivelsene, og opplever at det jobbes godt med internkontroll ved skolen. Retningslinjene følges og er tilgjengelige for de ansatte.

En rektor forteller at de ansatte blir minnet om rutiner og oppdateringer. De ansatte forteller at lærerne ser på planer og rutiner på høsten. Rektor sender disse ut, og så må de ansatte krysse av når man har lest rutinene. Lærerne forteller at det er mye å sette seg inn i, og at det er lagt opp til stort egenansvar. Skolen har samtidig lagt til rette for å finne de rutinene det er behov for. Ved en annen skole, forteller ansatte at ledelsen er flink til å følge opp og at det er enkelt å finne fram til rutiner. Lærerne forteller at dokumenter som ikke ligger i Teams, for eksempel individuell plan (IOP) ved spesialundervisning, kan være vanskelig å finne. Andre ansatte opplever at søkemotoren i Teams er dårlig når de skal søke etter en rutine.

Risikovurderinger

I oppstartsmøte ble det opplyst om at innholdet i Compilo ikke er basert på risikovurderinger. Det arbeides ikke systematisk med risikovurderinger. Det har vært utfordrende å holde risikovurderingene oppdaterte. Oppdateringer blir ofte et resultat av hendelser som forekommer. Det gjøres mye bra arbeid på de enkelte enhetene, men det er lite systematikk i arbeidet fra overordnet nivå.

Ved skolene i kommunene, er det ulik praksis for å gjøre risikovurderinger. Ved flere skoler forteller de ansatte at de er involvert i å utarbeide risikovurderinger og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for ulike aktiviteter, som for eksempel uteskole, PRIDE-markering og turer. Ved en skole forteller lærerne at det gjøres risikovurderinger ved behov og at disse lagres på Teams. Ved en annen skole opplyser de ansatte at de ikke deltar i gjennomføringen av risikovurderingene.

En rektor forteller at det gjøres risikovurderinger i varierende grad. Revisor har fått tilsendt et utvalg av risikovurderingene som skolen har gjort. I skjemaet er det først beskrevet hvilken aktivitet eller situasjon som skal vurderes. Deretter står det hvilke situasjoner som kan oppstå og hva som kan gjøres for å redusere sannsynligheten for at disse situasjonene oppstår. Til slutt er det et punkt om hva som kan gjøres for å redusere konsekvensen dersom disse situasjonene likevel skulle oppstå.

Evaluering og oppdatering

Når det gjelder evaluering og oppdatering av rutiner, forteller en rektor at dokumenter og retningslinjer oppdateres etter behov og hendelser. Det er ikke definert noe sted hvor ofte evalueringer og oppdateringer skal gjøres. En annen rektor forteller at forumene innenfor oppvekst brukes for å oppdatere rutiner og prosedyrer. På en tredje skole forteller rektor at det er grupper som jobber med å oppdatere rutiner. Hvem som jobber med oppdateringene, avhenger av hvilke rutiner det skal jobbes med/revideres.

Ved en skole forteller rektor at de har hatt evaluering av rutiner, men kanskje ikke ofte nok. Rektor sier at noen av planene evalueres ukentlig og rutine for overgangssituasjoner justeres og evalueres fortløpende.

2.2.3 Avvik

Compilo brukes som avvikssystem i kommunen og innenfor oppvekst. Når det meldes inn avvik i Compilo, er det virksomhetsleder som mottar avviket. Systemet har automatisk videresending videre oppover i ledelsen, men det er i utgangspunktet virksomhetsleder som får innmeldingen. Innenfor oppvekst er det rektor. Tidligere kommunalsjef forteller at det også finnes en administrasjonsgruppe (internkontrollgruppe) som månedlig gjennomgår alle avvik på tvers av sektorer i kommunen. Det blir satt inn tiltak dersom internkontrollgruppa ser at det er gjentatte avvik hos enkeltenheter. For eksempel ble det praktisert ved gjentatte avvik om voldsbruk ved en skole. Rektor ved en skole bekrefter at administrasjonen tok kontakt vedrørende avvik om vold og trusler som var meldt inn, og administrasjonen fulgte avvikene videre opp.

Intervjuene med rektorer og ansatte viser at det er ulik praksis mellom skolene for melding av avvik. Revisor har fått tilsendt antall meldte avvik på de ulike skolene i 2022. Tabellen nedenfor viser hvilke skoler som har meldt avvik og hvor mange avvik som er meldt i løpet av 2022.

Tabell 2. Antall meldte avvik grunnskoler 2022

| Skole | Antall meldte avvik 2022 |
|------------------------|--------------------------|
| Dyrøy oppvekstsenter | 13 |
| Nabeita oppvekstsenter | 109 |
| Sistranda barneskole | 84 |

| | |
|-------------------------|---|
| Nordskag oppvekstsenter | 5 |
| Frøya ungdomsskole | 2 |

Kilde: Frøya kommune

I oppstartsmøte ble det nevnt at varierende grad av innmeldte avvik handler om bevissthet rundt melding av avvik, like mye som faktiske forskjeller. Kommunalsjef forteller at årsaken til forskjellene mellom skolene er sammensatt. Opplæringen i Compilo er ulik og det er ulik forståelse av hva som er et avvik. Hver enkelt ansatt har sin forståelse hva som defineres som et avvik, og det varierer hva man ønsker oppfølging på. Kommunalsjef forteller at kommunen har en ressurs som har kunnskap om Compilo og tilbyr opplæring på bruk av Compilo og definisjonene av et avvik.

Ved en av skolene der avvikssystemet brukes, forteller rektor at skolen de siste årene har hatt fokus på at ansatte må melde avvik. En annen skole har hatt en egen dag avsatt til opplæring knyttet til avvik. En rektor forteller at avvik blir håndtert etter alvorlighetsgrad, og rektor har oppfølgingsamtaler med de det gjelder dersom avviket går på vold og trusler. Bedriftshelsetjenesten og HR-avdelingen i kommunen kan kobles på ved behov. Enkelte av lærerne opplever at de har blitt bedre til å melde avvik og at avvikene blir tatt tak i. De kan melde avvik via en app. Lærerne sier at det er lettere tilgjengelig og mer oversiktlig å melde avvik når det er en app. Andre lærere opplever at de ansatte er generelt dårlig på å melde avvik, særlig knyttet til manglende spesialundervisning og manglende bemanning. Lærerne ved skolene opplever at det er ulik oppfatning blant ledelsen og de ansatte om hva som er et avvik. Noen av lærerne forteller at det ikke er diskutert hva som er et avvik eller ikke, noe som gjør lærerne usikre. Flere av lærerne ved skolene opplever at det er ulik grad av oppfølging av avvik. Oppfølging av avvik er periodevis god, og mindre god i andre perioder. Noen lærere føler seg ikke ivaretatt i oppfølging av avvik.

På skolene hvor avvikssystemet brukes i mindre grad, forteller rektorene en praksis om at ansatte ofte kommer til sin leder og snakker om situasjoner. Det blir er en erstatning for avviksmelding. Ved en av skolene forteller de ansatte om kort vei til rektor, og har derfor ikke følt behov for å melde avvik i Compilo. De ansatte selv sier at de ikke er flinke til å melde avvik, de ordner det selv. En av de ansatte har opplevd at avviket har blitt liggende og ikke fått tilbakemelding på hva som har skjedd. De ansatte sier at alle har fått opplæring i hvordan avvik meldes og når det meldes, men at de ikke er flinke til å melde. På en av de andre skolene sier de ansatte at det har vært noe usikkerhet blant ansatte hva som defineres som avvik, og som derfor kunne potensielt kunne ha vært meldt. Rektorene forteller at det jobbes med å oppfordre til økt bruk av Compilo for avviksmelding.

2.2.4 Vurdering

Kommunen skal sørge for systematisk internkontroll innenfor skole for å sikre at lover og regler følges. Herunder følger det at kommunen:

- Har system for nødvendige rutiner og prosedyrer. Disse skal være kjent og tilgjengelig for de ansatte.
- Inkluderer risikovurderinger for å tilpasse kontrollen til skolesektoren.
- Evaluerer og oppdaterer rutiner og prosedyrer.

System for nødvendige rutiner og prosedyrer som er gjort kjent og tilgjengelig for de ansatte

Compilo er kommunen sitt system for internkontroll. Per nå brukes systemet kun som et avvikssystem og ikke et internkontrollsystem. På overordnet nivå har dermed kommunen ikke et felles system for internkontroll. Kommunen er i gang med arbeidet med å bruke Compilo som et overordnet system for rutiner og prosedyrer i skolen. Det er ønske om et bredere samarbeid mellom skolene. Hver enkelt skole har sine rutiner og prosedyrer lagret i Teams. Skolene har også tilpasset sine rutiner etter sine behov og forhold. Revisor vurderer at det er hensiktsmessig at noen rutiner og prosedyrer, er tilpasset de ulike skolene sine behov, størrelse og aktiviteter. De ansatte opplever rutinene og prosedyrene kjent og tilgjengelig for de ansatte. Enkelte av skolene har praksis for å opplyse om hvilke rutiner og prosedyrer som eksisterer.

De ansatte selv vurderer at de er kjent med rutiner og prosedyrer, er det ikke ensbetydende med at de kjenner til *alle* nødvendige rutiner og prosedyrer de bør ha kjennskap til. Nettopp en slik oversikt vil en overordnet systematisk internkontroll kunne ha gitt, for å sikre mer forutsigbarhet for ansatte og ledere i skolesektoren i kommunen. Ved noen av skolene sørger rektor for å sende ut informasjon de ansatte bør kjenne til, noe som gir forutsigbarhet både for de ansatte og rektor. Det hviler et stort egenansvar på de ansatte når de selv må kjenne til hvilke rutiner og prosedyrer som eksisterer. For noen ansatte vil behovet for rutiner og prosedyrer være behovsstyrt, ut ifra ulike situasjoner oppstår og behov man har. Dette kan gjøre at det er tilfeldig hvem av de ansatte som har kunnskaper og kjennskap til rutiner og prosedyrer.

Revisor vurderer at kommunen har et system for rutiner og prosedyrer, men at dette systemet per i dag ikke brukes til å gi oversikt over nødvendige rutiner og prosedyrer. Skolene har egne system for rutiner og prosedyrer, og de ansatte opplever disse som kjent og tilgjengelige, men det er også svakheter knyttet til dette.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Risikovurderinger

Kommunen har ikke inkludert risikovurderinger i sin systematiske kontroll innenfor skole. Det jobbes ikke systematisk med risikovurderinger på overordnet nivå. Manglende risikovurderinger gjør at det blir vanskelig å tilpasse den systematiske internkontroll etter forholdene i skolesektoren. Flere av skolene gjennomfører risikovurderinger, men disse er ofte knyttet til hendelser eller arrangementer. Det er varierende grad av involvering av de ansatte i arbeidet.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Evaluerer og oppdaterer rutiner og prosedyrer

Det er ulik praksis når det kommer til evaluering og oppdatering av rutiner og prosedyrer mellom skolene. Noen peker på at evalueringene og oppdateringene er behovsstyrt og hendelsesbasert, mens andre har egne grupper som jobber med dette. Det er også nevnt at evaluering og oppdatering blir tatt inn i lederforumene på oppvekstområdet. Arbeidet med evaluering og oppdatering av rutiner og prosedyrer framstår lite systematisert og litt tilfeldig.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Per i dag sørger ikke kommunen for god nok systematisk internkontroll innenfor skole for å sikre at lover og regler følges. Dagens praksis viser at det er mye opp til hver enkelt skole og ansatt å ha oversikt over rutiner og prosedyrer. Revisor merker seg at kommunen er i gang med et arbeid med å få dette på plass.

På bakgrunn av redegjørelsene og vurderingene ovenfor, vurderer revisor at kommunen ikke sørger for systematisk internkontroll innenfor skole for å sikre at lover og regler følges.

Kommunen skal som en del av internkontrollen ha et system for å avdekke og følge opp avvik.

Kommunen bruker Compilo som avvikssystem. Det er varierende praksis mellom skolene for avviksmelding. Informasjon indikerer at det fortsatt er noe usikkerhet knyttet til opplæring i avviksmelding og hva som er definisjonen på et avvik. Informasjon tyder på at ikke alle opplever god nok oppfølging av avvikene og ikke mottar tilbakemelding på meldte avvik.

Revisor vurderer at kommunen har et system for å avdekke og følge opp avvik. Samtidig vurderer revisor at det er et forbedringspotensial knyttet til å etablere en mer ensartet praksis for avvik og avvikshåndtering. Det kan være hensiktsmessig med mer opplæring i hva som

regnes som et avvik og hva som ikke er avvik. Kommunen bør sikre at avvikene blir fulgt opp, og at melder mottar tilbakemelding på oppfølging av avviket.

På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor, vurderer revisor kriteriet som delvis oppfylt. Revisor understreker at kommunen har muligheter til forbedring knyttet til opplæring og oppfølging av avvik.

2.3 Kvalitetsvurdering

2.3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for å vurdere kommunens arbeid med kvalitetsvurdering:

- Kommunen skal utarbeide årlig tilstandsrapport for grunnskole som skal behandles av skoleeier.
- Kommunen skal ha et system for å innhente informasjon om skolen i form av tallgrunnlag fra ulike kilder for å analysere og vurdere tiltak.
- Kommunen skal sørge for å involvere elevene i vurderingsarbeidet gjennom løpende og systematisk underveisvurdering.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3.2 Tilstandsrapport

Det er ikke utarbeidet årlig tilstandsrapport innenfor grunnskole siden 2020. Revisor ser av politiske møteprotokoller at siste tilstandsrapport for oppvekst var for perioden 2019-2020. Hovedutvalget for helse, omsorg, NAV, oppvekst og kultur hadde rapporten opp til diskusjon under sak 40/20 i møte den 8. september 2020. Revisor har gjennomgått møteprotokoller fra kommunestyret og kan ikke se at kommunestyret har behandlet rapporten.

Tidligere kommunalsjef fortalte i oppstartsmøte at årsaken til at det ikke er utarbeidet tilstandsrapport er at det mangler en god rutine rundt dette. Arbeid med tilstandsrapportene har ikke vært godt nok systematisert. Det har ikke vært noen reaksjoner eller tilbakemeldinger fra politisk nivå på dette.

2.3.3 System for kvalitetsvurdering

Overordnet nivå

På overordnet nivå, jobbes det med kvalitetsvurderinger i forum grunnskole. Samtlige informanter forteller at resultater fra nasjonale prøver, elevundersøkelsen og foreldreundersøkelsen diskuteres i forumet. For ungdomsskolen brukes i tillegg karakterer og grunnskolepoeng som indikatorer for læringsutbytte. Fra møtene i forum grunnskole skrives

det referat. Revisor har gjennomgått referater fra perioden 1. januar 2022 til og med møtet i forumet den 11. januar 2023. I perioden er det avholdt åtte møter i forumet.

Av referatene ser revisor at resultater fra nasjonale prøver har blitt gjennomgått på flere møter fra høsten 2022. Det kommer frem at hver skole har sine runder med status på resultater og etterarbeid, samtidig som det blir sett på samlet analyse av resultatene. For høsten 2022 ble det satt ekstra fokus på analyser knyttet til resultater for flerspråklige elever sammenlignet norskspråklige elever. Når det gjelder tiltak, står det i referatene at det skal diskuteres på systemnivå. Fra referatene framgår det ingen konkrete tiltak, men i perioden revisor har mottatt referatene fra, har arbeidet dreid seg om analyse og ikke utarbeidelse av konkrete tiltak knyttet til nasjonale prøver.

Resultater fra Elevundersøkelsen har også blitt diskutert og analysert i forum oppvekst. Revisor ser ikke at det er vurdert konkrete tiltak på bakgrunn av resultatene. I forumet er det nevnt at motivasjonen blant elevene til å delta, har falt. I referatet nevnes det blant annet:

«Elevene har liten utholdenhet til å gjennomføre undersøkelsen. De ser ikke noe poeng i å delta i undersøkelser, nasjonale prøver o.l., veldig umoden holdning hos noen. Kan ha betydning i hvor stor grad en involverer elevene jevnt i læring og vurdering. Relasjonsarbeidet i gruppa og med lærerne ligger i bunnen. Kanskje vi synliggjør for lite hvordan vi følger opp innspill og at det de sier har betydning.»

Bruken av kartleggingsprøver er også diskutert i forum oppvekst. Oppvekst er i gang med å drøfte kartleggingsverktøyene de bruker, og mange av kartleggingsprøvene er utdaterte. Blant annet står det i ett av referatene at skolene bør ha lik praksis i gjennomføring av de faste kartleggingsprøvene.

Kommunalsjef forteller at oppvekst tidligere hadde en egen analysegruppe, med ansvar for å samle statistikk for presentasjon i de ulike forum. Kommunen skal forsøke å gjenoppta gruppen for å gi en god basis for å finne gode tiltak, samt evaluering. At denne gruppen har vært ute av drift en stund, viser at systemene i kommunen ikke er helt på plass, ifølge kommunalsjef.

Skolenivå

Hver skole har beskrevet sin praksis for hvordan de jobber med kvalitetsvurderinger. Samtlige av skolene beskriver en praksis hvor ansatte blir involvert i analysearbeidet i etterkant av nasjonale prøver, elevundersøkelsen og andre kartlegginger (både obligatoriske og frivillige). Informantene sier at resultatene blir analysert både på gruppenivå (trinn og klasse) og på individnivå.

Flere av informantene, både rektor og ansatte, trekker fram at det gjennomføres møter på skolene mellom de ansatte. Ved en skole forteller rektor at det avholdes oppfølgingsmøter i etterkant av nasjonale prøver, som de ansatte deltar på. Det vurderes hva som er de opprettholdende faktorene og hvilke tiltak som bør settes inn. Samtidig er det ulike møter blant de ansatte ved skolen hvor ulike tema jobbes med. Skolen praktiserer også «skolevandring», hvor rektor eller andre ansatte med lederfunksjoner ved skolen besøker klassene. Lærerne får beskjed om at de kommer til klassene og tidspunkt. Det kan dreie seg om 15. – 30. minutter. Det har vært fokus på standard for god undervisning som det er blitt jobbet en del med i utviklingsmøtene. Det kan også avtales andre momenter de skal se på, dersom lærer ønsker det. Det gjennomføres samtaler med lærerne etterpå.

Ved en annen skole forteller de ansatte at de får føringer fra ledelsen på skolen om hvordan de skal arbeide med kvalitet, men at de står fritt til å legge opp arbeidet så fremt de følger kompetansemålene. Samtidig savner de ansatte presentasjon av resultater fra relevante og gode prosjekter som gjennomføres i kommunen.

Når det gjelder elevundersøkelsen, har en endring og omstrukturering det siste året medført at resultatene ved de små skolene av personvern hensyn er unntatt offentlighet. En rektor forteller at det tidligere har vært presentert aggregerte resultater for 5.-7. trinn, men i år presenteres resultatene for hvert klassetrinn. Dette gjør at det blir for få svar fra de små skolene til å kunne offentliggjøre resultatene. Resultatene som er unntatt offentlighet, er ikke tilgjengelig for skoleledelse eller skoleeier, og kan dermed ikke brukes som grunnlag for analyse i kvalitetsarbeid. Ved en skole har Spekter-undersøkelsen vært brukt, men dette gir ikke like nyttig informasjon som elevundersøkelsen.

2.3.4 Involvering av elever i kvalitetsvurdering

Flere av rektorene og de ansatte beskriver at elevene er involvert i vurderingsarbeidet gjennom utviklingssamtaler (to ganger i løpet av året) og løpende samtaler med elevene gjennom året. Ved en skole forteller rektor at det gjennomføres ukentlige samtaler med elevene på mellomtrinnet, men rektor er usikker på om potensialet som ligger her er fullt unyttet med tanke på elevens medvirkning. Rektor har jobbet med elevgruppen for at elevene skal bli bevisst på hva medvirkning egentlig er.

En annen skole har utviklet prinsipper for vurderinger. Skolen har definert tre prinsipper som handler om at elevene skal forstå det de skal lære og hva som forventes av dem, at elevene skal få tilbakemelding på arbeidet og få tilbakemelding om hvordan de kan forbedre seg, og at eleven skal være involvert i et læringsarbeid ved egenvurdering. Ved en tredje skole forteller rektor at det ikke er noe strukturert eller systematisert rundt elevmedvirkning i

utviklingsarbeidet, bortsett fra utviklingssamtaler og elevsamtaler. Det blir i praksis opp til hver enkelt lærer.

Konstituert rektor ved ungdomsskolen forteller at nasjonale prøver diskuteres i den enkelte klassen, også helhetsbildet av trinnet. Resultatet på nasjonale prøver for hver enkelt elev diskuteres i fagsamtale. Fagsamtalene gjennomføres to ganger i året i forkant av utviklingssamtalene. I utviklingssamtalene deltar både elev og foreldre. Konstituert rektor sier at dette gir flere forum hvor elevene kan være med å medvirke i kvalitetsarbeidet.

Samtlige av informantene sier at elevene blir involvert i kvalitetsvurderingen gjennom elevrådet. I elevrådet diskuteres resultatene fra elevundersøkelsen. Grunnet nye regler knyttet til personvern, er ikke resultatene lenger tilgjengelige for elevrådene ved de små skolene.

2.3.5 Vurdering

Kommunen skal utarbeide årlig tilstandsrapport for grunnskole som skal behandles av skoleeier.

Kommunen har ikke utarbeidet årlig tilstandsrapport de siste årene, og derav har ikke skoleeier behandlet rapporten.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Kommunen skal ha et system for å innhente informasjon om skolen i form av tallgrunnlag fra ulike kilder for å analysere og vurdere tiltak.

Det blir jobbet systematisk med å analysere resultater etter nasjonale prøver og kartleggingsprøver i forum grunnskole. Ifølge informantene blir også vurdering av tiltak gjort i forumet. Revisor har ikke sett konkrete tiltak i referatene fra møtene i perioden, men ser at det skal diskuteres i forumet. Tidligere hadde kommunen en egen analysegruppe som jobbet med statistikk rundt grunnskole. Revisor ser fordelene med en slik gruppe for å sikre at det blir igangsatt tiltak og at det blir gjort evalueringer innenfor grunnskole. En slik gruppe kan bidra med å danne og presentere «det store bildet» i kommunen. Siden det ikke er utarbeidet noen tilstandsrapport de senere årene, er det ikke noe som er nedfelt skriftlig eller presentert for skoleeier.

Resultater etter nasjonale prøver og kartleggingsprøver på skolenivå analyseres og evalueres. Det fremstår å være høy grad av involvering av de ansatte i analysearbeidet. Praksisen for hvordan analysearbeidet gjøres, varierer mellom skolene.

Elevundersøkelsen blir også brukt for å analysere og vurdere tiltak. Revisor ser at det er problematisk å bruke denne på skolenivå og overordnet nivå siden resultatene ved flere av skolene er unntatt offentlighet. Dette er utenfor kommunen sin kontroll. Dessverre vil det påvirke skolenes muligheter til å identifisere og vurdere tiltak som omfatter temaene som elevundersøkelsen dekker.

På bakgrunn av redegjørelsen over vurderer revisor at kriteriet er oppfylt.

Kommunen skal sørge for å involvere elevene i vurderingsarbeidet gjennom løpende og systematisk undervisningsvurdering.

Skolene gjennomfører utviklingssamtaler og fagsamtaler med elevene. Noen av skolene har satt det i system, mens ved andre skoler er det mer opp til hver enkelt lærer. Elevene blir inkludert gjennom arbeidet i elevrådet, men også her har det blitt vanskelig å diskutere resultater fra elevundersøkelsen. Revisor vurderer at eleven blir involvert i vurderingsarbeidet.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

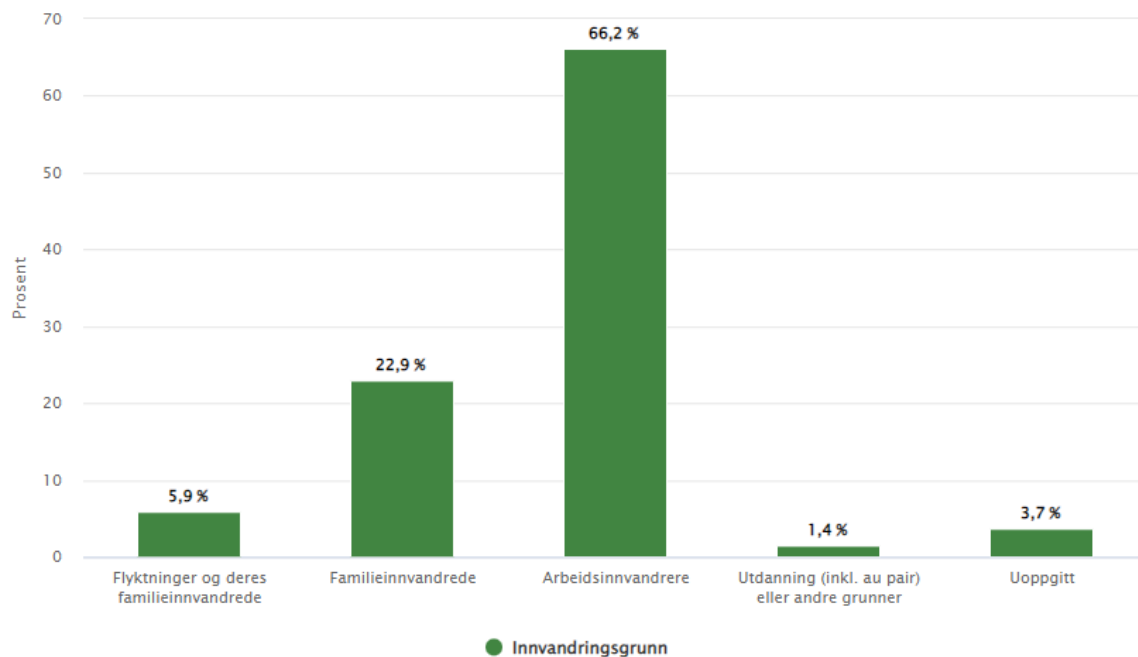
2.4 Konklusjon

Arbeider Frøya kommune systematisk for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?

Revisor konkluderer med at Frøya kommune har potensiale til å arbeide mer systematisk for å sikre god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen. Kommunen mangler et overordnet system for internkontroll for å sikre at lover og regler innenfor skole blir fulgt. Det er også potensiale for å etablere en mer ensartet praksis for avvik og avvikshåndtering. Kommunen har et system for å innhente informasjon om skolen i form av tallgrunnlag for å analysere og vurdere aktuelle tiltak innenfor skolen. Selv om kommunen jobber systematisk med kvalitetsvurdering og elevmedvirkning, har ikke kommunen utarbeidet tilstandsrapport de siste årene. Skoleeier har dermed gått glipp av informasjon om tilstanden i skolen, og har ikke fått den oversikten og muligheten til å bidra med utvikling av skolen og kvaliteten i opplæringen i kommunen.

3 MINORITETSSPRÅKLIGE BARN OG UNGE

I Frøya kommune bor det ca. 5 400 personer, og av disse har 30 prosent innvandrerbakgrunn.⁵ Innvandrere inkluderer både personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre, men også personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre (norskfødte med innvandrerforeldre). Figuren nedenfor er hentet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som viser andelen av alle innvandrere fordelt etter innvandringsgrunn i 2022 i Frøya kommune.



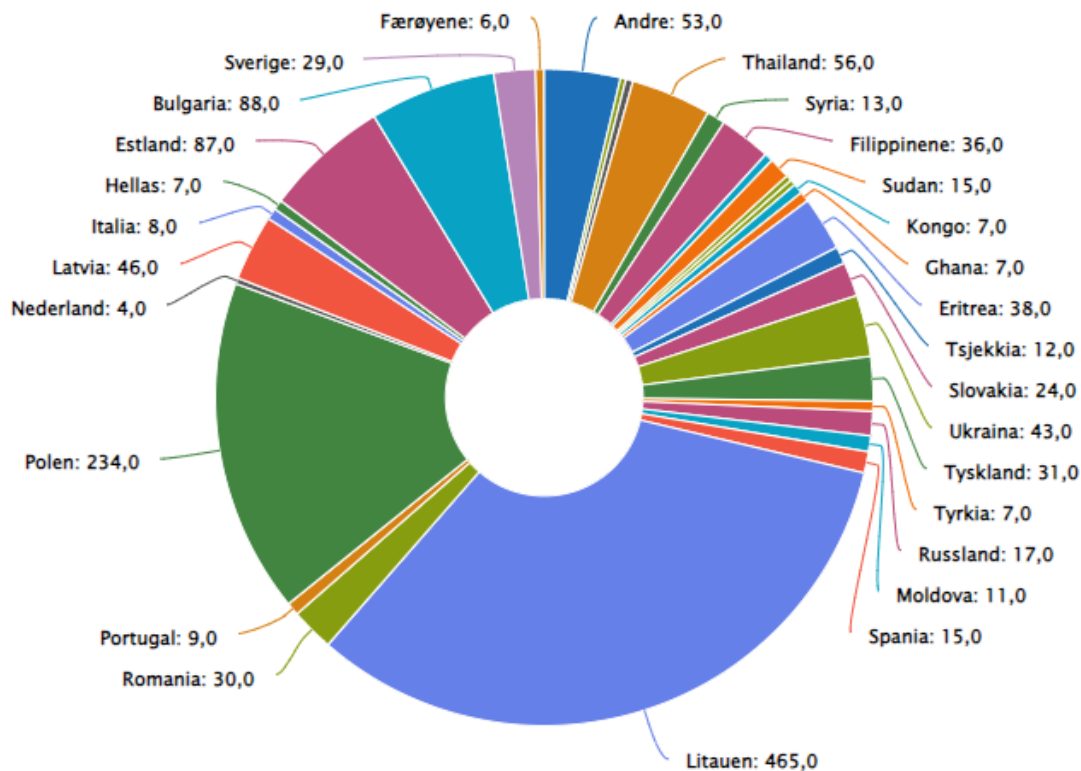
Kilde: IMDi

Figur 2. Andel innvandrere fordelt etter innvandringsgrunn i Frøya kommune, 2022.

Arbeidsinnvandrere utgjør den største andelen av innvandrere. Det er høy aktivitet i næringslivet knyttet til oppdrettsnæringen og andre næringer tilknyttet havbruk, som medfører arbeidsinnvandring til kommunen.⁶ I tillegg til arbeidsinnvandring, bosetter også kommunen flyktninger. IMDi har i 2023 anmodet kommunen om å bosette 80 flyktninger, mot 85 flyktninger i 2022.

⁵ Statistisk sentralbyrå, tabell 11820, år 2022

⁶ Kommunal planstrategi 2020-2024, Frøya kommune



Kilde: IMDi

Figur 3. Antall personer i Frøya med innvandringsbakgrunn etter opprinnelsesland. 2023.

Figuren ovenfor viser opprinnelsesland for befolkningen i Frøya med innvandringsbakgrunn. Flest personer med innvandringsbakgrunn i Frøya, kommer fra Litauen og deretter Polen.

Det er mange flerspråklige elever ved skolene i Frøya kommune. Flerspråklige barn inkluderer barn der en eller begge foresatte har utenlandsk bakgrunn. Tabellen nedenfor viser andelen av flerspråklige elever ved skolene i Frøya kommune høsten 2022.

Tabell 3. Andel flerspråklige elever ved skolene i Frøya kommune, høsten 2022

| Skole | Andel |
|-------------------------|--------|
| Nordskag oppvekstsenter | 67,9 % |
| Nabeita oppvekstsenter | 31,0 % |
| Dyrøy oppvekstsenter | 48,5 % |
| Mausund oppvekstsenter | 7,1 % |
| Sørburøy skole | 33,3 % |
| Sistranda barneskole | 35,4 % |
| Frøya ungdomsskole | 43,4 % |

Kilde: Frøya kommune

Tabellen viser at alle skolene i kommunen har innslag av flerspråklige elever. Størst andel har Nordskag oppvekstsenter, mens minst andel har Mausund oppvekstsenter. Selv om skolene har flerspråklige elever, betyr det ikke at alle skolene har elever som har krav på særskilt

språkopplæring. De neste avsnittene gir en beskrivelse av regelverket knyttet til opplæring av flerspråklige elever (heretter kalt minoritetsspråklige elever).

Opplæringslovens § 2-1 slår fast at barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barn skal være i Norge i mer enn tre måneder. Minoritetsspråklige elever og flyktninger i skolen har de samme rettighetene i skolen som andre elever. I tillegg kan minoritetsspråklige elever ha rett til særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Tilbudet skal tilpasses det enkelte barnet, og ta utgangspunkt i deres språklige og faglige forutsetninger.⁷

Bestemmelser i opplæringsloven § 2-8 sier at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kompetanse i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen. Om nødvendig, har eleven også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Særskilt norskopplæring innebærer forsterket opplæring i norsk. Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens tospråklig fagopplæring betyr at eleven får opplæring i ett eller flere fag på to språk.⁸ Særskilt språkopplæring kan bestå av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring.

Retten til særskilt språkopplæring krever enkeltvedtak, jmfør opplæringsloven § 2-8. Kommunen skal kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før de fatter vedtak om særskilt språkopplæring. For elever som får særskilt språkopplæring, skal kommunen underveis i språkopplæringen kartlegge og vurdere om eleven har tilstrekkelig ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Det er opp til den enkelte kommunen, innenfor gitte rammer, hvordan de vil tilby særskilt språkopplæring.

For å undervise minoritetsspråklige elever og flyktninger i skolen stilles de samme faglige og pedagogiske kravene til kompetanse som til andre undervisningsstillinger. Krav til tilsetning som morsmålslærer for elever fra språklige minoriteter er regulert i § 14-5 i forskrift til opplæringsloven. Opplæringslovens bestemmelse § 2-8 sier at dersom kommunen ikke kan skaffe eget undervisningspersonale som kan gi morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene.

Videre vil kapittelet gi en beskrivelse av tilbudet minoritetsspråklige barn og unge får i Frøya kommune. Til slutt vil revisor vurdere og konkludere på problemstillingen.

⁷[Udir - minoritetsspråklige elever](#)

⁸ Veileder «Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever», Utdanningsdirektoratet 2022

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Får minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for å vurdere kommunes praksis:

- Kommunen bør ha etablert retningslinjer for organisering av særskilt språkopplæring.
- Kommunen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk- og underveiskartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper.
- Kommunen skal fatte enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i tråd med betingelsene som er satt til vedtak⁹.
- Kommunen skal ha praksis for at gjennomføring av særskilt språkopplæring samsvarer med det som tilbys i enkeltvedtaket.
- Kommunen bør sørge for samhandling mellom lærerne i ordinær undervisning og i særskilt språkopplæring.
- Kommunen bør ha et system for å sikre at tilgjengelige ressurser disponeres slik at den særskilte språkopplæringen gjennomføres i tråd med enkeltvedtakene.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Rutiner

«Tiltaksplan for minoritetsspråklige barn» for Frøya kommune ble utarbeidet av en arbeidsgruppe i 2015. Planen inneholder begrepsavklaringer som er relevant for planen og opplæring til minoritetsspråklige barn. Den inneholder også elementer som er viktig å tenke på knyttet til språklig og kulturelt mangfold. For skole, nevnes det i planen eksempler på språkarenaer (eksempelvis kroppsøving – enkel språkbruk og alle kan delta). Planen presenterer også relevant regelverk.

Videre beskriver planen arbeidsrutiner for både barnehage og skole. Det er laget en tabell som viser oversikter over når og hvem som er ansvarlig, tiltak og materiale. Bildet nedenfor viser utklipp fra arbeidsrutiner i tiltaksplanen.

⁹ Betingelsene til enkeltvedtaket er hentet fra Utdanningsdirektoratet.

| Når/ Ansvarlig | Tiltak | Materiale |
|--|--|--|
| Skole: | | |
| Ledelse | Utarbeide pedagogisk plattform for vår flerkulturelle skole | Lower, retningslinjer for barnehagen i <u>fhf</u> . minoritetsspråklige barn. |
| Før skolestart Virksomhetsleder Kontaktlærer eller SNO-lærer | Registrering av nyankomne Når nye elever ankommer kommunen, skal den som de først tar kontakt med, fylle ut skjema for Informasjon om skolen, elevens skolebakgrunn fra hjemland, morsmål, annen relevant informasjon | Vedlegg 1: Innskrivingsamtale. <u>Dok.</u> fra hjemlandet (skole). Passkopi Fødselsattest (skilsmissebarn- <u>dok.</u> hvem har <u>hovedansvar</u> i for barnet) Personnummer Oppholdstillatelse Skjema fra helsestasjon http://www.udir.no/Spesielt-for/Minoritetsspraklige-elever/regelverk/ |
| SNO – høstmøte FO | Møte | Forberedelse til stor felles møte. Erfarings deling |
| Ved skolestart Alle skoler i Frøya hvis det er behov for det. FO | Velkomstsamtale Leksehjelp, sosiale tiltak, miljøtiltak på dag - og kveldstid. Skape treffpunkter | Vedlegg 2 Tips til tema. |

Kilde: Tiltaksplan for minoritetsspråklige barn, Frøya kommune

Figur 4. Utklipp fra arbeidsrutiner i tiltaksplan for minoritetsspråklige barn

Planen inneholder også lenker og tips til litteratur på området. Vedlagt til planen ligger det ulike skjemaer relevant for oppvekst. Det ligger blant annet en mal for samtykke til særskilt norskopplæring og mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Det er også utarbeidet en mal for individuelt tilpasset plan for særskilt norskopplæring for minoritetsspråklige elever. I tillegg, ligger det også mal for rapportering knyttet til oppfølgingen av den individuelle planen.

Flere av informantene revisor har snakket med, forteller at de er kjent med at tiltaksplanen eksisterer. Samtidig er det noen rektorer og ansatte som opplyser revisor at tiltaksplanen er ukjent for flere ansatte.

De fleste av informantene forteller at tiltaksplanen ikke er i bruk. Det er ikke et aktivt dokument, verken for rektorene eller for de ansatte. Flere forteller at planen er utdatert og fungerer ikke som et pedagogisk verktøy. Tiltaksplanen gjenspeiler ikke praksisen ved skolene. En rektor forteller at planen fungerer som en sjekkliste for momenter det kan ha vært greit å tenke igjennom. En annen rektor opplyser om at teoridelen av planen er god å ha.

Læreren som har ansvaret for særskilt norskopplæring (SNO-undervisning) ved to av skolene, og har vært med på å utarbeide planen, forteller at planen trenger en oppdatering. Elementer i planen er hentet fra andre kommuner, hvor disse har fungert godt. Læreren mener at

elementene i den eksisterende planen kan legge til rette for felles rutine og praksis ved alle skolene i Frøya.

Dyrøy oppvekstsenter har en egen skriftlig rutine knyttet til nyankomne minoritetsspråklige barn i barnehage og skole. Rutinene inneholder skolens organisering av særskilt norskopplæring, eksempler på aktiviteter for inkludering, og ressurser til bruk i kartlegging av elevens norskkunnskaper. Andre ressurser og lærebøker er også nevnt i rutinen.

3.3.2 Kartlegging av norskkunnskaper

Kommunen er pålagt å kartlegge elevene sine norskkunnskaper før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. Kommunen er også pliktig til å kartlegge underveis for å se utviklingen, samt å vurdere om elevene har tilstrekkelig norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning.

Fra oppstartsmøte fikk revisor informasjon om at Conexus Engage¹⁰ (Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy er basert på dette¹¹) brukes for å kartlegge. I tillegg benyttes også «Trondheimstesten»¹². Conexus Engage og Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy gir en fortløpende kartlegging og kontinuerlig oppdatering. Kartleggingsverktøyet deler norskkunnskapene inn i fem ferdighetsområder; lesing, skriving, ordforråd, muntlig kommunikasjon og uttale. Kartleggingen er delt inn i tre mestringsnivå; nivå 1, nivå 2 og nivå 3. På hvert område vurderes elevenes ferdigheter basert på ulike utsagn. Etter kartleggingen, vises en visualisering av elevens norskkunnskaper og hvilke områder det bør jobbes videre med for at eleven skal utvikle sine norskkunnskaper.¹³

I avsnittene nedenfor beskrives praksisen for kartlegging av norskkunnskaper ved de ulike skolene i kommunen. Det varierer mellom skolene om de bruker Utdanningsdirektoratet (Udir) sine tester eller Trondheimstesten. Flere skoler forteller at de nå skal gå over til å benytte Udir sitt verktøy. Flere av skolene forteller også om praksisen for å vurdere når elevene har tilstrekkelig norsk til å avslutte vedtaket om særskilt språkopplæring.

¹⁰ Conexus Engage viser hvor enkeltelever og klasser lykkes, og når de har behov for påfyll. Verktøyet hjelper læreren med oppfølging og tilrettelegging, og gir et nyttig grunnlag for dialog med hjemmet.

¹¹ Utdanningsdirektoratet har utviklet et digitalt kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for minoritetsspråklige elever.

¹² Kartleggingsprøve utarbeidet av Trondheim kommune.

¹³ [Udir - kartleggingsverktøy](#)

Nordskag oppvekstsenter

Rektor forteller at kartlegging av elevene som kommer, gjøres i løpet av de første måneden. Det er først fokus på å bli kjent i klassen, og mye av den første norskopplæringen skjer ved at elevene blir kjent. Kartleggingen kommer etter hvert som elevene lærer seg litt norsk.

Rektor forteller at kartlegging av minoritetsspråklige elever ikke har vært gjort systematisk nok. Oppfølging og kartlegging av elever som allerede har hatt vedtak om SNO oppleves å ha fungert, men oppfølging av planer (plan for minoritetsspråklige og lokal årsplan) generelt har et klart forbedringspotensial. Rektor forteller at vurderingen av når elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å avslutte SNO, har vært skjønnsbasert, i tillegg til resultatene fra kartleggingsprøvene.

Rektor forteller at det har vært litt uklarheter rundt hvilket kartleggingsverktøy som skal brukes for å vurdere norskkunnskapene. Skolen har til nå hatt et eget kartleggingsverktøy, som tar utgangspunkt i Trondheimstesten. Nå skal skolen bruke Utdanningsdirektoratet (Udir) sin kartlegging. Det er lærer som er ansvarlig for SNO-undervisning eller kontaktlærer som gjennomfører kartleggingene.

Nabeita oppvekstsenter

Rektor og avdelingsleder forteller at Trondheimstesten brukes til kartlegging. Skolen har også forsøkt å bruke Udir sine tester. Det er kontaktlærer som gjennomfører kartleggingen ved ankomst. Det gjennomføres også en kartlegging ved avslutning av skoleåret, av de ansatte som underviser i SNO. Skolen har ikke opplegg for å vurdere om elevene har tilstrekkelig kunnskap i språk for eventuelt å avslutte vedtaket.

Mausund oppvekstsenter og Sørburøy skole

Rektor forteller at skolen har praktisert Conexus Engage og Udir sine kartleggingsprøver for å vurdere elevenes norskkunnskaper. Dette har blitt gjort løpende. Kartleggingen avsluttes når SNO avsluttes. Rektor ser i ettertid at kartleggingen med fordel kunne ha blitt videreført.

Rektor nevner blant annet utfordringen med å skille mellom språkutfordringer og andre utfordringer. Det er også vanskelig å skille mellom kulturforskjeller og sosiale utfordringer.

Dyrøy oppvekstsenter

Ved nyankomne elever som ikke snakker noe norsk, forteller rektor at det ikke har vært behov for kartlegging ved oppstart. Det er praksis å spørre litt om morsmål i oppstartssamtaler med nyankomne. Kartleggingsverktøy på Udir fins, men tas ikke i bruk fordi elevene som ankommer ikke kan norsk. Kartlegging blir aktuelt når norskkunnskapene etter hvert øker. Skolen har tidligere brukt Trondheimstesten, men skal nå ta i bruk Udir sitt verktøy.

Rektor forteller at skolen ikke har en praksis for en «tydelig stopp» i SNO-undervisningen. Systematikken som kommer gjennom SNO, avsluttes for fort. Det er en flytende overgang fra SNO til tilpasset opplæring. Med kartleggingsverktøyet kan det bli en mer tydelig retning på SNO-undervisningen, og få kunnskaper om hvordan utviklingen går.

Sistranda barneskole

SNO-lærer ved barneskolen forteller at skolen bruker Udir sin kartlegging, men også Trondheimstesten benyttes. SNO-lærer gjennomfører månedlige tester av elevene, gjennom for eksempel samtaler og oppgaver.

Ved vurdering av norskkunnskaper, er det SNO-lærer, kontaktlærer, faglærere, eleven og foreldrene som vurderer dette sammen. Hvert år vurderes det om det er ønskelig at eleven fortsetter med SNO. Når eleven oppnår nivå 3, avsluttes enkeltvedtaket om SNO.

Lærerne forteller at de vurderer med sine merknader etter at SNO-lærer har kommet med sin vurdering. Lærerne forteller at eleven viser ulik kompetanse i klasserom og i SNO-undervisningen. Det er kontaktlærer som vurderer om eleven kan godt nok norsk til å følge undervisningen.

Frøya ungdomsskole

Skolen bruker Udir sitt kartleggingsverktøy. SNO-lærer gjennomfører kartlegging gjennom hele året. Lærerne sier de er involvert i evaluering av de tre nivåene, men opplever at det er vanskelig å få gode svar i kartleggingene og evalueringen blir veldig spesifikt. Rektor forteller at de ikke klarer å ruste elevene godt nok til det nivået de bør være på. Det er ingen elever på nivå 3 per mars 2023.

3.3.3 Enkeltvedtak

Kommunen skal på bakgrunn av kartleggingen fatte enkeltvedtak om eleven har rett til særskilt språkopplæring eller ikke. Kommunen har ingen felles mal for vedtakene som praktiseres per i dag. Revisor har fått tilsendt et utvalg av vedtak ved de fire skolene som er besøkt. Det er ingen av skolene som benytter seg av lik mal, og oppsettet av vedtaket er ulikt for alle de fire skolene. De fleste oppgir at det er rektor som fatter vedtak, men ved ungdomsskolen fattes vedtakene i samarbeid med SNO-lærer.

Revisor har gjennomgått vedtakene og sett om innholdet er i tråd med kravet til enkeltvedtak. Kravene til innholdet i enkeltvedtakene er hentet fra Utdanningsdirektoratet og veilederen for

innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever¹⁴. Oversikten over gjennomgang og innholdet per skole, presenteres i tabelloversikten nedenfor.

Tabell 4. Gjennomgang enkeltvedtak per skole

| Hva vedtaket skal inneholde | Skoler | | | |
|--|----------------------|-------------------------|----------------------|--------------------|
| | Dyrøy oppvekstsenter | Nordskog oppvekstsenter | Sistranda barneskole | Frøya ungdomsskole |
| Elevens navn | x | x | x | x |
| Hva det fattes vedtak om, inkludert: | | | | |
| Om eleven har rett til særskilt språkopplæring eller ikke | x | x | x | x |
| Hjemmel | x | x | x | x |
| Hva som tilbys | x | x | x | x |
| Hvor det tilbys | x | x | x | x |
| Hvor mange timer som tilbys | x | x | x* | x |
| Eventuelle avvik fra fag- og timefordelingen | | | | |
| Hvorfor det er fattet vedtak | | | | |
| Vise til kartleggingen og si hva den viste | x | x | x* | x |
| Hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste | | | | |
| Vedtaket varighet (maksimalt ett år) | - | x | x | x |
| Klagegang | | | | |
| Frist | x | x | x* | x |
| Klageinstans | x | x | x* | x* |
| Innsynsmuligheter | x | - | - | x |

Kilde: Utdanningsdirektoratet og Frøya kommune

Stjerne i tabellen viser at det er noen merknader til innholdet.

Ved to av skolene sier vedtaket noe om hvor mange timer som tilbys i uka, mens ved de to andre skolene refereres det til antall årstimer.

Eksempel på vedtak fra Dyrøy oppvekstsenter, inneholder alle punktene beskrevet i tabellen bortsett fra vedtakets varighet. I intervju forteller rektor at varighet er ikke satt, det vises i

¹⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige-og-flyktninger/minoritetsspraklige/innforingstilbud-til-nyankomne-minoritetsspraklige-elever/>

enkeltvedtaket til kartlegging underveis, og da et nytt enkeltvedtak når SNO avvikles. For Nordskag oppvekstsenter, mangler det opplysninger om innsynsmuligheter.

Ved Sistranda barneskole er det ett av ti vedtak som ikke inneholder hvor mange timer som tilbys. Under kartlegging, er det litt ulikt hva som står. Noen vedtak inneholder ikke noe om kartlegging eller at det står at det skal/må kartlegges. Noen vedtak viser til dato og hvilket nivå eleven er på i norsk (nivå 1, nivå 2 eller nivå 3) etter kartleggingsprøver, mens andre vedtak viser til nivået til eleven og ikke dato. Revisor ser også at ett av vedtakene ikke inneholder noe om klagegang. Vedtakene inneholder ikke noe om innsynsmuligheter. Det refereres til klageinstans, men det står Fylkesmann (ikke oppdatert til dagens Statsforvalter).

Opplysningene ved Frøya ungdomsskole er i tråd med regelverket, men også her refereres det til Fylkesmann og ikke Statsforvalter som klageinstans.

Det er ingen elever som har vedtak om morsmålsundervisning eller tospråklig fagopplæring, bortsett fra ved Dyrøy oppvekstsenter. I vedtak som revisor har fått tilsendt, ser vi at eleven også har fått innvilget tospråklig fagopplæring. Det er beskrevet at den tospråklige fagopplæringen ikke vil bli gjennomført av pedagog, men at det er språkstøtte av en assistent. Nærmere om hvorfor Dyrøy oppvekstsenter har mulighet til dette, blir gjennomgått i avsnitt 3.3.5 om ressurser.

Gjennom intervjuer har revisor blitt fortalt det det ikke blir fattet vedtak om morsmålsundervisning eller tospråklig fagopplæring blant annet på grunn av økonomiske ressurser og manglede språkressurser. Blant annet begrunnes det i oppstartsmøtet med at bildet er komplekst og sammensatt. Det er mange ulike språk i kommunen, som krever mange morsmålslærere. Samtidig er det også store forskjeller i nivået til elevene og hvor lenge de har vært i Norge. En rektor sier at det er manglende tilgang på lærerkrefter som er gode i norsk og morsmålet, samt at skolen heller ikke har ressurser til å sette inn noen.

3.3.4 Gjennomføring av særskilt språkopplæring

Det er mange minoritetsspråklige elever i Frøya kommune, men det er ikke alle elever som har rett til særskilt norskopplæring eller annen språkopplæring. Flere av disse barna er født i Norge og har gått i norsk barnehage og snakker norsk. Noen har også én norsk forelder og én utenlandsk forelder. Flere av disse elevene er tospråklige. Selv om de snakker flytende norsk, er det ikke alle som snakker norsk hjemme. Flere av informantene kommenterer at det er ulike grupper av minoritetsspråklige elever. En gruppe er barn av arbeidsinnvandrere. Noen av arbeidsinnvandrere er kun i Norge på kort sikt, mens andre er i Norge på lengre sikt. Dette påvirker motivasjonen til å lære norsk, både hos foreldrene og barna. Dersom barna får beskjed hjemmefra om at de ikke skal være lenge i Norge og ikke har behov for å lære språket,

har det innvirkning på motivasjonen til barna. Kommunen har også bosetting av flyktninger. Det er store variasjoner i denne gruppen. Noen flyktninger, særlig fra Ukraina og Syria, har med seg strategier for læring og er vant til skolesystemet. Flyktninger fra Afrika kan være analfabeter og har ikke en gang eget morsmål (bruker en kombinasjon av flere språk). Dette påvirker både motivasjonen til å lære språket, samt kunnskapen om det å lære.

På bakgrunn av denne informasjonen velger revisor å beskrive organiseringen og gjennomføring av særskilt språkopplæring mer detaljert for hver skole og ikke bare om organiseringen samsvarer med det som står i enkeltvedtakene. Først presenteres kort hva som står i enkeltvedtakene om hva som skal tilbys i særskilt språkopplæring, før praksisen om hvordan skolene gjennomfører særskilt språkopplæring presenteres. Praksisen er beskrevet av rektorene ved alle skolene og ansatte ved fire utvalgte skoler.

Enkeltvedtakene

Enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring sier noe om hvordan tilbudet om særskilt språkopplæring skal organiseres. Gjennomgangen av vedtakene viser at ved Dyrøy oppvekstsenter og Nordskag oppvekstsenter legges det vekt på å tilpasse undervisningen i samråd med eleven sine ønsker. I ett av vedtakene står det at opplæringen vil kunne bli gitt i grupper, alene med lærer og noen ganger som støtte i klasserommet. Ved Sistranda barneskole og Frøya ungdomsskole vil opplæringen bli gitt av lærer i grunnleggende norsk. Når det gjelder organisering står det at det kan skje i en liten gruppe eller i klasse. Skolenes praksis blir nærmere beskrevet i avsnittene nedenfor.

Nordskag oppvekstsenter

Skolen har en høy andel minoritetsspråklige barn, og det er klasser som kun har minoritetsspråklige barn. Flere av elevene er født i Norge. Per mars 2023 er det ingen elever med enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Samtidig påpeker rektor at ikke alle de minoritetsspråklige elevene kartlegges, og at det oppleves som en ulempe. Med så mange minoritetsspråklige elever, må undervisningen tilpasses for hele klasser og blir en del av tilpasset opplæring.

Skolen har frem til nylig hatt praksis med at den særskilte norskopplæringen (SNO) har foregått ved at elevene har blitt tatt ut av klassen, enten alene eller i grupper. Rektor forteller at det har vært utfordrende å sette sammen gode grupper tilpasset alder og opplegget som skal gjennomføres. Skolen dreier nå sin praksis mot å ha SNO-undervisning i klassen, med en ekstra voksenressurs. I enkelte tilfeller har medelever vært brukt som støtte og ressurs i den ordinære undervisningen, men også i gruppe i SNO-opplæringen.

De ansatte forteller at det for nyankomne elever, kan være hensiktsmessig å ta elevene ut av klassen for først å få på plass et ordforråd, slik at det blir lettere å følge med på det som skjer i klassesettingen. Videre forteller de ansatte at noe av det som gjøres i SNO-undervisningen, er forberedelser for deltakelse i ordinær undervisning. Dette kan være begrepsinnlæring i forkant av tema som gjennomgås i ordinær undervisning.

Rektor forteller at det gjøres individuelle vurderinger av hvordan SNO skal gjennomføres i de enkelte tilfellene. De ansatte forteller at SNO-undervisningen kan ta utgangspunkt i elevens interesser.

I undervisningen forteller informantene at det brukes mye digitale hjelpemidler. Alle elevene har egne ipader og kan bruke oversettelsesprogram. Oversettelsesprogram er spesielt viktig for nyankomne elever. Blant annet gir programmet OneNote muligheter til å få tekst opplært og oversatt.

Rektor forteller at undervisning til minoritetsspråklige elever er utfordrende å tilby, siden det er opp til hver enkelt skole å organisere tilbudet. Siden det ikke er kommunale retningslinjer som praktiseres, blir tilbudet personavhengig.

Nabeita oppvekstsenter

Nabeita oppvekstsenter har mange flerspråklige elever. Per april 2023 er det åtte elever som har vedtak om særskilt språkopplæring. Elevene er fordelt på alle trinn. Rektor og avdelingsleder opplyser om at opplæringen skjer i to grupper; 1.-3. trinn utgjør en gruppe og 4.-7. trinn utgjør en gruppe. Elevene har vedtak om tre timer med særskilt norskopplæring.

For de minste elevene gjennomføres den særskilte norskopplæringen (SNO) i klassefelleskapet. Ved SNO-undervisningen er det to lærere til stede. Skolen har ikke nok ressurser til å ha to lærer til stede hele tiden. For 1. klassingene er det 15 minutter med SNO hver dag, i tillegg til at skolen har laget grupper rundt elevene blant annet når de spiser mat for å få elevene naturlig inn i samtalen.

For de eldre elevene, er det en egen gruppe for norskopplæringen. Det er en allmennlærer som står for SNO-undervisningen. Rektor forteller at det er lite sammenheng mellom det som skjer i SNO og det som skjer i den ordinære opplæringen. Det er dessuten en utfordring at elevene er fra forskjellige trinn.

Mausund oppvekstsenter og Sørburøy skole

Rektor forteller at det er flere elever med minoritetsspråklige bakgrunn, men ingen med vedtak om særskilt språkopplæring. Det er ca. syv år siden sist det var elever med vedtak ved skolene. Rektor forteller at undervisningen blir tilpasset elevene og deres språkforståelse. Praksisen

ved skolene, dersom det er elever med vedtak om SNO, er at elevene ofte har hatt noen timer alene med lærer.

Dyrøy oppvekstsenter

Skolen har flere minoritetsspråklige elever. Flere er født i Norge og har en eller to foreldre med annet morsmål. Skolen har per mars 2023 to elever med vedtak om særskilt språkopplæring.

Rektor forteller om en praksis der elever med SNO blir innlemmet i klassene fra første dag. Det har av og til vært brukt andre elever med samme morsmål som tolk/formidler, men ikke alle elever vil ha denne «jobben». Det gjennomføres opplæring i klassen, på tilpasset nivå. I år har elevene selv ønsket å ha SNO i egen gruppe, men som prinsipp forsøker skolen å gjennomføre SNO-undervisningen i klassen. Rektor forteller at læreverket ligger til grunn for gjennomføringen av SNO, men det suppleres med for eksempel ulike spill og aktiviteter for variasjon. Det forsøkes da i tillegg å ta med norske elever inn i SNO-undervisningen. Skolen har god voksendekning og få elever, som gir muligheter for å gjøre variasjoner i SNO-undervisningen.

Lærerne ved skolen forteller at SNO-undervisningen blir tilpasset den øvrige undervisningen. Et eksempel som lærerne nevner, er at når elevene skal ha mat og helse, så brukes SNO-undervisningen til å øve på mat-ord. Lærerne bruker ulike verktøy i ordinær undervisning, som blant annet oversettelsesprogram. Elevene bruker også dette verktøyet når de skal skrive tekster, slik at elevene får ut kunnskapen sin fremfor å skrive enkle ord på norsk. Det praktiseres også bruk av gruppeoppgave for å inkludere elevene. Elevene sitter også gruppevis i klasserommet, og lærerne legger opp til sosiale aktiviteter i grupper eller parvis. Lærerne er bevisste på å lære elevene leker som krever lite språk for at elevene skal føle seg inkludert.

Sistranda barneskole

Sistranda barneskole er den største barneskolen i kommunen. Skolen har per mars 2023, 77 minoritetsspråklige elever, og av disse er det ca. 16 elever som har vedtak om særskilt norskopplæring. Lærerne forteller at skolen mangler en lik løsning dersom det kommer en ny minoritetsspråklig elev. Rektor forteller at skolen per i dag ikke er god nok når det gjelder særskilt språkopplæring. Språkopplæringen gjøres ikke likt innad på skolen. Skolen har hatt et høyt sykefravær, som har påvirket språkopplæringen. Blant annet har det vært vanskelig å gjennomføre språkopplæringen i klasserommet, og mye av den særskilte norskopplæringen har vært opp til de enkelte lærerne i klassen.

Skolen har tilgang på en SNO-lærer, med en stillingsandel på 30 prosent, som underviser i særskilt norskopplæring. Ved Sistranda barneskole utgjør det 7 timer per uke. SNO-lærer

forteller at elever på de laveste nivåene i språk tas ut fra klassen for SNO-undervisning. Dette skoleåret har skolen kun elever på laveste nivå. SNO-undervisningen er delt i tre grupper; 1.-2. trinn, 3.-4. trinn og 5.-7. trinn. Lærerne opplever at gruppene er bra sammensatt.

SNO-lærer forteller at når elevene kommer opp på et høyere nivå, dreier SNO-undervisningen seg mer om begrepsforståelse innen tema i ordinær undervisning. SNO-lærer foretrekker da å delta inn i klassen hvor SNO gjennomføres ved å tilby ekstra støtte i klassen. Det har også i det siste vært forsøkt en ordning med deltagelse av norske elever inn i SNO-undervisningen.

SNO-lærer forteller at det er utfordrende når det kommer elever underveis i året. I det siste har kommunen også bosatt flyktninger. Flere av disse kan ikke alfabetet, er uten eget morsmål (bruker en kombinasjon av flere språk) og har ingen strategier for læring. Det gir ekstra utfordringer for SNO-undervisningen. Elevene fra 3.-4. trinn har 1-2 timer sammen med 1. trinn og 3 timer i SNO-klassen.

Rektor opplever at det er samarbeid mellom ansvarlig for norskopplæringen og kontaktlærerne, og at undervisningen blir tilpasset den øvrige undervisningen. Rektor forteller at skolen ikke er flink nok til å gi norskopplæring, og får dem ikke inn i ordinær opplæring så raskt som de kunne.

De ansatte ved skolen forteller at det ikke er en sammenheng mellom det elevene gjennomgår i SNO-undervisningen og det som er temaet i klasserommet. Lærerne opplever at de har for lite ressurser til språkopplæringen ved skolen. Lærerne forteller at det har kommet flere elever som har vedtak om SNO og at det er rift om plassene, som igjen fører det til at noen elever må avslutte SNO.

Lærerne på mellomtrinnet forteller at selv om elevene får SNO-opplæring i grupper, er elevene i hovedsak i klasserommet. Det krever mye en-til-en-læring, og i hovedsak blir det kontaktlærer eller faglærer sitt ansvar å gi elevene SNO-opplæringen. Lærerne forteller at det er vanskelig når det er flyktninger som verken kan å lese eller skrive. Lærerne forteller at dette er umulig å løse i klasserommet, og elevene blir sittende mye alene. Lærerne prøver å sette seg ned med eleven når resten av klassen gjør egenarbeid. Lærerne opplever at disse elevene har behov for helt egne opplegg. Elevene som er analfabeter, har tilbud fra lærerne på 1. og 2. trinn om å delta i deres undervisning. Det krever at en lærer fra mellomtrinnet er med eleven. Samtidig er oppgavene lagt opp til å fenge en 6-åring, og ikke elver på 5.-7. trinn.

Lærerne fra mellomtrinnet savner en mottaksklasse. Fagundervisningen bør gis i grupper, mens elevene kan delta i klassen ved praktiske fag. Rektor forteller at skolen tidligere hadde egne mottaksklasser, men at dette er en praksis de ikke ønsker å gå tilbake til. Erfaringen var at det ble grupperinger som ikke var heldig, og det tok lenger tid å integrere elevene.

Frøya ungdomsskole

Ungdomsskolen er eneste ungdomsskole i kommunen og får elever fra alle barneskolene i kommunen. Per mars 2023 er det ni elever med vedtak om særskilt norskopplæring. Undervisningen i særskilt norskopplæring er organisert i egen klasse med egen SNO-lærer (samme lærer som ved Sistranda barneskole). SNO-lærer har 7 timer i uken til særskilt norskopplæring. Bortsett fra disse timene, er elevene til stede i ordinær undervisning. Lærerne forteller at det varierer hvor ofte elevene er ute av ordinær undervisning for å delta i SNO-timene. Dette avhenger av hvor lenge elevene har vært i Norge og hvilket nivå de er på.

SNO-lærer forteller at for elevene i ungdomsskolen lages det en individuell plan, men at det har vært utfordringer med å få faglærer til å følge opp disse planene. Samtidig er det også utfordrende for SNO-lærer å følge en fastlagt plan for undervisningen når det kommer nye elever underveis i året med vedtak om SNO.

Flere av de ansatte revisor har snakket med ved ungdomsskolen, forteller at det er lite sammenheng mellom SNO-undervisning og ordinær undervisning, og lite samarbeid mellom SNO-lærer og faglærer. En lærer forteller at elevene med SNO-undervisning har de samme innleveringene som ordinær klasse, i tillegg til oppgaver fra SNO-undervisning. Det kan medføre til at elevene ikke rekker å gjøre innleveringer, som igjen gir elevene anmerkninger. Manglende forståelse av norske tekster medfører vanskeligheter for de minoritetsspråklige elevene.

Andre lærerne ved skolen forteller at når eleven har SNO-timer og lærer har bedt om at de skal jobbe med teksten som klassen arbeider med, vet ikke lærer om det praktiseres. Lærerne er heller ikke kjent med innholdet i SNO-undervisningen. Lærerne får ikke tilbakemelding fra SNO-lærer og ikke spørsmål om oppgaver. De ulike faglærerne må tilby tilpasset opplæring til dem. Lærerne etterlyser mer samarbeid med SNO-lærer. Rektor mener det bør være overordna føringer for å kunne gi riktig tjeneste til minoritetsspråklige elever, og ved eventuelle uenigheter om ansvaret mellom faglærer og SNO-lærer er det eleven som blir skadelidende.

Lærerne forteller at det blir mye bruk av engelsk i undervisningen når det er elever som ikke snakker norsk. Dersom elevene verken snakker norsk eller engelsk, brukes oversettelsesprogram. I fagene norsk, matematikk og engelsk har skolen to-lærersystem, og den ekstra ressursen brukes på tilrettelegging for minoritetsspråklige elever. Lærerne opplever at dersom elevene får oppgaver på sitt eget språk, blir det lettere for elevene å lære. Lærerne savner morsmålslærer i klassen og i kommunen.

Lærerne ved ungdomsskolen forteller at det ikke er føringer for hvordan de skal tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige elever. Dersom det er tid, snakker de med andre

faglærere. Det er ingen forum i kommunen for å diskutere tiltak med tanke på tilpassing av opplæringen til minoritetsspråklige elever.

3.3.5 Ressurser

Variierende praksis mellom skolene i hvordan særskilt språkopplæring gjennomføres, fører til at det er variasjon i hvem som står for opplæringen. Som beskrevet tidligere, har Sistranda barneskole og Frøya ungdomsskole egen SNO-lærer. Samtidig har de ansatte ved skolene fortalt at mye av opplæringen tilknyttet SNO, er opp til de enkelte lærerne i ordinær undervisning. Det ble også nevnt at høyt sykefravær ved Sistranda barneskole har påvirket språkopplæringen, som har ført til at språkopplæringen har vært opp til lærerne i ordinær undervisning.

Ved Nordskag oppvekstsenter får revisor opplyst at de tidligere hadde en egen SNO-lærer, men at i det siste har rullert blant lærerne hvem som har SNO-undervisningen. Rektor ved Nordskag opplyser at hun tar etterutdanning som gir relevant fagkunnskap opp mot å fremme integrering av nyankomne i klassen, fremfor å ha SNO-undervisning i egne grupper eller alene. Denne tilnærmingen er tilpasset de tilgjengelige ressursene ved skolen.

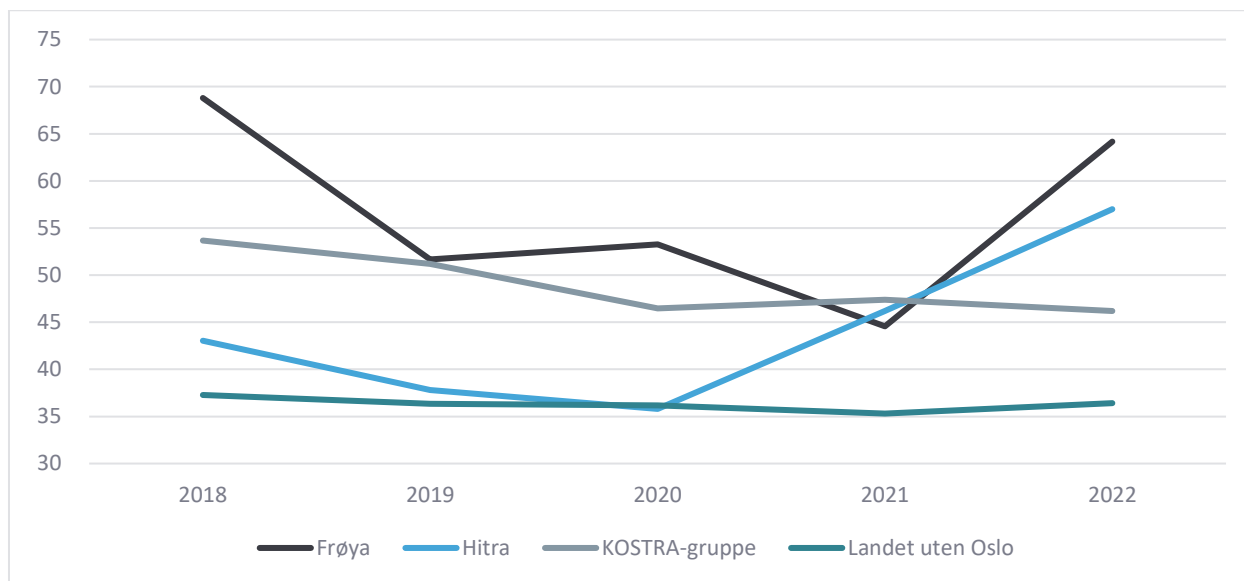
Rektor ved Nabeita oppvekstsenter opplyser at læreren i SNO ikke har særskilt kompetanse på språkopplæring, men er allmennlærer med mye erfaring. Skolen har ingen vedtak om morsmålsopplæring. Dette skyldes både for lite ressurser og manglende tilgang på lærerkrefter med kompetanse i både norsk og morsmålet. Skolen har heller ikke ressurser til å sette inn noen dersom det er behov.

Ved Mausund oppvekstsenter og Sørburøy skole har SNO-undervisningen blitt gjennomført av vanlige lærere og assistenter. Skolene har ikke hatt ansatte med formell kompetanse i særskilt språkopplæring.

Dyrøy oppvekstsenter har dette skoleåret to assistenter (vikarer) med samme morsmål som SNO-elevene. Det har gitt skolen mulighet til å gi elevene vedtak om tospråklig fagopplæring, jamfør informasjonen i kapitlet om enkeltvedtak. Morsmålsassistentene er med inn i klassen som støtte. For skolen har det vært tilfeldig at de to morsmålsassistentene har kommet. Skolen har ut over dette ikke egen SNO-lærer og bruker vanlige lærere eller assistenter. Det er kontaktlærer som har hovedansvaret for SNO.

Grafen nedenfor er basert på statistikk fra KOSTRA; antall årstimer til særskilt norskopplæring og antall elever med særskilt norskopplæring for både kommunale og private grunnskoler som

er brukt til å regne antall årstimer til særskilt norskopplæring per elev.¹⁵ Grafen presenterer tall for Frøya, Hitra, tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo for perioden 2018-2022.



Kilde: SSB

Figur 5. Antall årstimer til særskilt norskopplæring per elev, kommunale og private grunnskoler

Statistikken viser at Frøya kommune ligger i det øvre siktet av antall timer per elev når man sammenligner kommunen med de tilhørende gruppene. Årsaken til endringen i antall timer per elev over tid, kan både være endring i gitte årstimer og endring i antall elever.

Revisor har spurt kommunalsjef om ressursituasjonen innenfor opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Kommunalsjef svarer at oppvekst har generelt fått godt med midler de siste årene og det har gitt rom for et tolærer-system i skolen. Det har gitt bedre rom for tilpasning i undervisningen. Oppvekst har også fått tildelt målrettede midler mot språkopplæring, og noe av dette har gått til opplæring av minoritetsspråklige elever. Midlene har ikke vært øremerket minoritetsspråklige elever, men tilpasset opplæring.

Kommunalsjef forteller videre at det er usikkert om kommunen har tilstrekkelig ressurser innenfor skole til å oppfylle lovkravet om opplæring til minoritetsspråklige elever siden dagens oversikt og organisering er uoversiktlig. Kommunalsjefen uttaler at arbeidet med opplæring til minoritetsspråklige elever har ikke vært tilfredsstillende frem til nå, men man kan ikke si sikkert at dette hadde vært bedre med mer ressurser.

¹⁵ Tabell 11974 og 12234 hos Statistisk sentralbyrå

Gjennom oppfølgingsordningen til Utdanningsdirektoratet har det kommet frem at kommunen har et utviklingspotensial både på organisering og kompetanseheving. Samtidig peker kommunalsjef på at det store fraværet blant personale fører til redusert tilbud til flere elever som trenger ekstra oppfølging, også minoritetsspråklige elever. Kommunen er i gang med et arbeid der de ser på organiseringen av opplæringen inn mot minoritetsspråklige elever, og dette arbeidet vil vise om det er tilstrekkelige økonomiske midler. Kommunen har satt ned en arbeidsgruppe som inkluderer representanter fra barnehage og grunnskole.

3.3.6 Integrering av minoritetsspråklige elever

Revisor har spurt informantene om hvordan de opplever integreringen av minoritetsspråklige elever er, både på skolen og på fritiden. Revisor vil ikke gjøre noen vurderinger knyttet til dette, men beskriver inntrykket fra informantene.

Integreringen av minoritetsspråklige elever varierer mellom skolene. Nordskog oppvekstsenter som har få elever og en høy andel minoritetsspråklige elever, opplever god integrering. Rektor forteller at det tidligere har vært episoder hvor det har vært utfordrende å inkludere norskspråklige elever. Det har vært vanskelig for minoritetsspråklige å begrense bruken av «sitt» språk i fellessettingen, noe som har vært utfordrende. Lærerne forteller at de oppfordrer til bruk av norsk på skolen, også i friminutt. Skolen er for mange den eneste norskspråklige arenaen. I tillegg ønsker man å unngå utestengelse av andre.

Ved Nabeita forteller rektor at det er elever som har vært i Norge lenge, de kan være født og oppvokst her, som ikke har fått nok språkopplæring eller blitt integrert med de andre elevene. Det kan gi problemer for elevene og de kan bli hengende etter, både faglig og sosialt.

Både Mausund oppvekstsenter, Sørburøy skole og Dyrøy oppvekstsenter opplever god integrering av elevene, også på tvers av alder. Rektorene trekker fram få elever totalt, og få elever med samme språk, kan hindre grupperinger mellom elevene.

Ved Sistranda barneskole er det litt ulik oppfatning av integreringen. Flere opplever at integreringen er god, og særlig dersom eleven gjør en egeninnsats. Elevene som snakker samme språk, trekkes ofte mot hverandre. Noen av lærerne opplever lite fordommer blant elevene på skolen. Andre lærere opplever at integreringen tar lang tid. Lærerne forteller at det er viktig å få elevene med på organisert aktivitet, og at de er avhengig av at lærerne hjelper dem i gang. Flere av de ansatte opplever at det kan være utfordringer med traumer blant elevene som kommer som flyktninger. Når de kommer til landet, blir traumer undersøkt. Lærerne opplever at dette er for tidlig og at traumene vil først komme frem etter en stund.

Integreringen på ungdomsskolen beskrives av informantene som varierende. Lærerne forteller at det er vanskelig for nyankomne elever i 9. og 10. trinn å få innpass i elevgruppen. Det er lettere for elever i 8. trinn. Lærerne opplever at det ikke er mobbing, men språklige misforståelser. Det er også «tøff» språkbruk blant elevene. Flere forteller at engelsk brukes mye som språk blant elevene. Norske elever bruker engelsk i møte med minoritetsspråklige elever. En lærer uttaler at dette er positivt dersom eleven snakker engelsk fra før, men at det begrenser norskopplæringen. Læreren sier videre at det er positivt, fordi norske elever nå i større grad prater med minoritetsspråklige elever. Samtidig blir norskopplæringen til eleven redusert til kun i klasserommet.

Foreldresamarbeidet

Flere av dem revisor har snakket med, nevner foreldresamarbeidet i forbindelse med integrering av minoritetsspråklige elever. Det er veldig forskjellig hvordan samarbeidet er. Noen samarbeider veldig godt, mens noen foreldre aldri møter opp. Den siste gruppen er utfordrende. Blant annet må skolen bruke tolk for disse på foreldremøter. Dersom tolk ikke brukes på foreldremøte, deltar færre av de minoritetsspråklige foreldrene. Språket blir uansett en hindring for et godt foreldresamarbeid.

Det er ulikt hvordan foreldrene engasjerer seg i samfunnet og lærer seg norsk. Dette henger sammen med typer av minoritetsspråklige, som nevnt i kapittel 3.3.4. De har ulik motivasjon for å lære seg språket. Samtidig er det kulturforskjeller mellom de ulike bakgrunnene. Det nevnes blant annet forventinger til gutter og jenter. Det kan også være grupperinger av minoritetsspråklige blant foreldregruppen, som er uheldig for integreringer. De kan risikere å bli «utstøtt» av sine egne dersom de henvender seg for mye til norske eller andre nasjonaliteter. Ved en skole har kontaktlærere «holdningssamaler» med foreldrene for å forsøke å hjelpe med godt fellesskap på tvers av hjemland og for å øke forståelsen for andre.

En rektor forteller at arbeidsinnvandrere har ikke samme rettigheter som flyktninger når det gjelder språkopplæring. Kommunen og næringslivet tilbyr ikke språkkurs per nå. Andre informanter forteller om at språkopplæring av ansatte ble gjennomført på arbeidsplasser tidligere. Bedriftene erfarte at ansatte som lærte seg språk og ble raskt integrert fant seg andre jobber, og dermed avsluttet de språkopplæringen hos virksomhetene. Rektoren forteller videre at det har vært arrangert foreldrekurs tidligere, lørdag og søndag, for å unngå kollisjon med arbeid. Det var stor interesse i begynnelsen, men deltakelsen døde ut. Ved bruk av tolk ser skolen at det løsner i samarbeidet med foreldrene, både enkeltvis og klasse.

3.3.7 Elevenes egne opplevelser

Revisor har snakket med noen minoritetsspråklige elever for å høre hvordan de opplever å gå på skole i Frøya kommune og hvordan skolene har organisert tilbudet til dem.

Elevene opplever at de er godt tatt imot av lærer. Noen av de nyankomne elevene som ikke kunne norsk fra før av, forteller at de ikke fikk språkkunnskapene sine kartlagt da de begynte på skole, men at det ble gjort senere. Andre elever tok kartleggingsprøve med en gang.

En elev forteller at det ikke alltid er lett å forstå alt som blir snakket om i ordinær undervisning, men lærer hjelper til med å forstå. En annen elev uttaler at det er best å lære seg norsk sammen med lærer og praktisere norsk med medelevene.

Noen av elevene trekker fram at det er vanskelig å praktisere norsk. Flere trekker fram at elevene bruker engelsk til å kommunisere med hverandre, mens andre opplever at medelevene snakker norsk med dem. Elevene sier at det gjør at de mangler praksis i å snakke og uttale norsk. En elev sier at man lærer norsk best ved å snakke språket. En elev forteller at på skolen snakkes det enten engelsk eller morsmål, og hjemme og på fritiden praktiseres ikke norsk. En elev opplever også å bli mobbet blant annet på grunn av språket.

Elevene engasjerer seg i tilbudet som er i kommunen, både gjennom idrett og kultur. For noen av elevene blir reiseveien til aktivitetene for lang, som gjør at det er vanskelig å delta. Noen praktiserer litt norsk under fritidsaktivitetene.

3.4 Vurdering

Kommunen bør ha etablert retningslinjer for organisering av særskilt språkopplæring.

Kommunen har en retningslinje for organisering av særskilt språkopplæring; tiltaksplan for minoritetsspråklige elever. Rutinen og planen er ikke et aktivt dokument. Den benyttes ikke av verken rektorer eller de ansatte. Flere av informantene peker på at den er utdatert. Retningslinjer skal hjelpe kommunen med å få på plass systematisk arbeid. Selv om retningslinjen er på plass, hjelper det ikke i det systematiske arbeidet dersom den ikke praktiseres og ikke er et aktivt dokument.

Lovverket og veiledere åpner for at det er mange måter å organisere særskilt språkopplæring på. En retningslinje vil kunne si noe om hvordan kommunen på et overordnet nivå ønsker at særskilt språkopplæring skal organiseres på i Frøya kommune, samtidig som det er rom for å gjøre tilpasninger ut ifra behov. Revisor vurderer at kommunen må oppdatere sin rutine og sørge for at det gjenspeiler dagens praksis, og ønsket praksis i kommunen, for å legge til rette for et systematisk arbeid med organisering av særskilt språkopplæring i kommunen.

Revisor vurderer på bakgrunn av dette at kriteriet ikke er oppfylt siden retningslinjen ikke praktiseres.

Kommunen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk- og underveiskartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper.

Hver skole i kommunen har sin fremgangsmåte og praksis for å kartlegge minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper. Alle skolene kartlegger elevenes norskkunnskaper, men det varierer hvilket system som brukes. Dette viser at det er manglende systematikk i kartleggingsarbeidet, og at hver skole har sin innarbeidede praksis.

Det varierer mellom skolene om det er SNO-lærer eller kontaktlærer som gjennomfører kartleggingene. Informasjon tyder på at hvem som kartlegger og gjør vurderinger av norskkunnskaper, kan påvirke utfallet om videreføring eller avslutning av særskilt språkopplæring. Kommunen har et forbedringspotensial knyttet til vurderingene av særskilt språkopplæring. Ikke alle skolene har gode nok rutiner for å vurdere når elevene har tilstrekkelig norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning.

Revisor vurderer at det mangler systematikk på overordnet nivå knyttet til kartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper. Det gjør at det blir opp til hver enkelt skole å finne sin måte. Det kan bety at elevene ikke er sikret samme tilbud i særskilt språkopplæring ved de ulike skolene i kommunen, og at det ikke vurderes likt om elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning.

For revisor fremstår det som at alle skolene skal ta i bruk Udir sitt kartleggingsverktøy fremover. Fastsatte rutiner knyttet til kartlegging av norskkunnskaper og underveisvurdering på et overordnet nivå, vil kunne bidra til å gi mer forutsigbarhet i hvordan skolene skal jobbe med behovet for særskilt språkopplæring og underveisvurderinger for å sikre at de minoritetsspråklige elevene får et tilbud av samme kvalitet uavhengig av hvilken skole de tilhører.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt siden kommunen ikke har en systematisk fremgangsmåte for å kartlegge og følge opp elevenes norskkunnskaper. Samtidig har skolene hver sine innarbeidede fremgangsmåter, som kan gjøre kartleggingsarbeidet mer tilfeldig.

Kommunen skal fatte enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i tråd med betingelsene som er satt til vedtak.

Det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. De fire utvalgte skolene bruker hver sin mal for vedtak. Gjennomgangen viser at ingen av skolene oppfyller alle betingelsene som er

satt til et vedtak, med ulik grad av hva som mangler eller ulikheter. En felles mal i kommunen hadde kunne gitt mer systematikk i enkeltvedtaket og sikret at alle elementene som må være i vedtaket, er på plass, og at det praktiseres likt mellom skolene.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Kommunen skal ha praksis for at gjennomføring av særskilt språkopplæring samsvarer med det som tilbys i enkeltvedtaket.

Gjennomgangen av hva som tilbys av særskilt språkopplæring, viser at det samsvarer med det som står i vedtakene på de fire utvalgte skolene. Gjennomgangen viser at det er ulikt hvordan språkopplæringen organiseres på skolene. To av skolene er mindre skoler som har større grad av involvering av elevene i gjennomføringen sammenlignet med de to større skolene. De to større skolene har egen SNO-lærer, der noe av undervisningen skjer i egne grupper. Vedtaket gir rom for tilpasninger for hvordan språkopplæringen gjennomføres, både ved gjennomføring i grupper eller i klassen.

Revisor vurderer at særskilt språkopplæring samsvarer med det som tilbys i enkeltvedtaket og vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør sørge for samhandling mellom lærerne i ordinær undervisning og særskilt språkopplæring.

Det er variasjoner mellom skolene i kommunen i om ansatte som er ansvarlig for særskilt språkopplæring samarbeider med lærerne i ordinær undervisning. På enkelte skoler er det godt samarbeid, mens på andre skoler forteller informantene at det ikke er det. Det er vanskelig for kontaktlærer og faglærer å tilrettelegge undervisningen når de ikke er kjent med hva elevene gjør i timene med særskilt språkopplæring. Dette gjelder særlig for de større skolene som har en høyere andel med undervisningen i egne grupper og med egen lærer.

Variasjonen i organiseringen av særskilt språkopplæring mellom skolene, gir varierende informasjonsoverføring mellom lærerne i ordinær undervisning og særskilt språkopplæring. På skolene med lite samhandling kan det bety at det er risiko for at elevene ikke mottar et helhetlig opplæringstilbud. Det kan utgjøre en risiko for at kvalitet på opplæringstilbudet varierer mellom skolene, og at kvaliteten på tilbudet ikke er lik uavhengig av hvilken skole elevene tilhører.

På bakgrunn av store variasjoner i kommunen og sårbarheten overfor elevene, vurderer revisor kriteriet som ikke oppfylt.

Kommunen bør ha et system for å sikre at tilgjengelige ressurser disponeres slik at den særskilte språkopplæringen gjennomføres i tråd med enkeltvedtakene.

Dagens praksis i kommunen viser at det er opp til hver enkelt skole hvordan ressursene disponeres og hvem som gjennomfører den særskilte språkopplæringen. Revisor finner at det er ulik praksis mellom skolene. Kommunen har nå ikke et system som viser oversikten over hvordan ressursene til språkopplæringen disponeres av hver enkelt skole. Derfor er det vanskelig for kommunen å sikre at tilgjengelige ressurser tiltenkt særskilt språkopplæring blir brukt for å følge opp enkeltvedtakene. Kommunen er i gang med at arbeid som skal se på dette.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

3.5 Revisors oppsummering av gjennomføring av særskilt språkopplæring

Revisor velger til slutt å komme med sin oppsummering av gjennomføringen av særskilt språkopplæring i kommunen. Dette er ikke vurderinger, men revisors oppsummering.

Frøya kommune har flere minoritetsspråklige elever. Det er store forskjeller mellom de minoritetsspråklige elevene. Elevene har ulike språkferdigheter, og strategier og motivasjon for å lære. Dette kan være utfordrende med tanke på organiseringen av språkopplæringen i kommunen. Dette gjelder ikke bare elever med vedtak om språkopplæring, men også andre elever med minoritetsspråklig bakgrunn. De ulike forutsetningene elevene har for språk, fører til at behovet for tilpasset opplæring (som alle elever har rett på jmfør opplæringsloven) er høyt og kan øke i kommunen.

Tilbudet om særskilt språkopplæring for elever i kommunen, framstår for revisor som tilfeldig. Det er opp til hver enkelt skole å finne sin praksis, og det er lite samhandling og deling av erfaring mellom skolene i kommunen. Kommunen har heller ingen oppdaterte retningslinjer for hvordan kommunen ønsker at språkopplæringen skal gjennomføres. Kommunen mangler systematikk i arbeidet med gjennomføring av særskilt språkopplæring. Det foreligger en rutine, men den praktiseres i svært liten grad av de ansatte. Dette gjør at organiseringen og tilbudet av særskilt språkopplæring varierer mellom skolene, og de minoritetsspråklige elevene ikke er sikret et tilbud av lik kvalitet på tvers av skolene. Samtidig kan den tilfeldige organiseringen av språkopplæringen bli personavhengig, noe som er sårbart ved utskiftning av ansatte.

For revisor framstår det som at de mindre skolene prøver å gjennomføre særskilt språkopplæring som en del av klassefelleskapet, noe som på grunn av ressurser kan la seg

gjennomføre. For de større skolene i kommunen er undervisningen lagt mer i grupper og mindre del av klassefelleskapet. Dette påvirker både elevene og de ansatte.

Det er ikke utarbeidet tilstandsrapport i kommunen de senere årene, og politisk nivå har derfor ikke fått den informasjonen de har krav på. En slik rapport kan bidra til å gi politisk nivå informasjon om tilstanden i skolen, og også hvordan opplæringen til minoritetsspråklige barn blir ivaretatt. Fraværet gjør at politisk nivå ikke har hatt muligheten med å påvirke utviklingen av kvaliteten i grunnskolen og opplæringen til minoritetsspråklige elever.

3.6 Konklusjon

Får minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

Revisor konkluderer med at det er risiko for at ikke alle minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer. Formålet med særskilt språkopplæring er at elevene skal lære seg godt nok norsk til å følge ordinær opplæring. Lovverket gir store rom for variasjoner i hvordan språkopplæringen gis. Samtidig bør det være systematikk i arbeidet for å sikre at minoritetsspråklige elever får språkopplæring i tråd med regelverk og retningslinjer. I Frøya kommune mangler det systematiske arbeidet knyttet til opplæring av minoritetsspråklige barn og unge, både når det gjelder retningslinjer, kartleggingsarbeid, utforming av enkeltvedtak og oversikt over ressurser. Praksisen i dag er at det er opp til hver enkelt skole å finne sin måte å løse dette på, og det betyr at det gjøres ulikt mellom skolene i kommunen. Elevene får særskilt språkopplæring i tråd med enkeltvedtakene, men enkeltvedtakene gir store rom for hvordan språkopplæringen skal gjennomføres. Det eksisterer ikke noe forum i kommunen hvor de ansatte kan utveksle erfaringer om opplæring til minoritetsspråklige elever. Variasjonen i tilbudet og tilfeldigheter om hvilken skole elevene tilhører, gjør at kommunen ikke kan garantere at elevene mottar et opplæringstilbud lik kvalitet uavhengig av hvilken skole de tilhører og at tilbudet er i tråd med regelverk og retningslinjer.

4 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen:

- Sørger for systematisk internkontroll innenfor skole.
- Utarbeider årlig tilstandsrapport for skolen som skoleeier skal behandle.
- Sikrer systematikk i arbeidet med organisering og gjennomføring av opplæring til minoritetsspråklige elever for å sikre lik praksis mellom skolene og et likeverdig tilbud til elevene.

KILDER

Lov og forskrifter:

Opplæringsloven

Kommuneloven

Forskrift til opplæringsloven

Litteratur, veiledere, internett og lignende:

Meld. St. 21 (2016-2017) «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen»

NOU 2019: 23 Ny opplæringslov, Kunnskapsdepartementet

«Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen», Kunnskapsdepartementet

«Internkontroll i kommunesektoren», veileder Kommunal og distriktsdepartementet

«Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder, KS

«Internkontroll i staten», Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

«Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever», Utdanningsdirektoratet

Kvalitetsarbeid – hvordan gjøre opplæringen bedre, nettside Utdanningsdirektoratet

Oppfølgingsordningen for kommuner, Utdanningsdirektoratet

Hva er kvalitet, Utdanningsdirektoratet

«Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever», veileder Utdanningsdirektoratet
2022

Minoritetsspråklige elever og flyktninger i skolen, Utdanningsdirektoratet

Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk, Utdanningsdirektoratet

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), hjemmeside

Ulike tabeller, Statistisk sentralbyrå

Kommunal planstrategi 2020-2024, Frøya kommune

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Opplæringsloven
- Kommuneleien
- Forskrift til opplæringsloven
- Meld. St. 21 (2016-2017) «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen»
- «Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen», Kunnskapsdepartementet
- Kvalitetsarbeid – hvordan gjøre opplæringen bedre, nettside Utdanningsdirektoratet
- «Internkontroll i kommunesektoren», veileder Kommunal og distriktsdepartementet
- «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder, KS
- «Internkontroll i staten», Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- «Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever», Utdanningsdirektoratet
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), hjemmeside

Utleidning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Arbeider Frøya kommune systematisk for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?

Internkontroll

For å ha god kvalitet i tjenesteleveransen er internkontroll viktig. Internkontroll er en prosess som skal gi en rimelig sikkerhet for målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler, jamfør direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

Skoleeier skal ha internkontroll for å sikre at regelverket blir fulgt. Kravet om internkontroll er fastsatt i kommunelovens § 25-1, som erstattet blant annet bestemmelsen om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Lovkravet krever at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunedirektøren skal etter lovkravet:

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering

- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Veileder til internkontroll i kommunesektoren, fra kommunal- og distriksdepartementet, skriver at med *systematisk internkontroll* må det gjøres et planmessig og metodisk arbeid. Internkontrollen skal ikke være en tilfeldig og hendelsesbasert kontroll, men må være av et omfang og innhold for at den kan kalles systematisk. Målet med det systematiske er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp. Videre skal *internkontrollen tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Departementet skriver at risikovurderinger er sentralt, og at kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at regelverket ikke følges, og hvilke konsekvenser som eventuelt medfølger. Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet.

Beskrivelse av *virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering* kan ifølge veilederen være oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer og funksjonsbeskrivelser. Når det gjelder *nødvendige rutiner og prosedyrer* er det viktig for å sikre regeletterlevelse. Ofte vil skriftlighet av rutiner være nødvendig. Veilederen peker også på at rutinene må være kjent og tilgjengelige.

Avdekke og følge opp avvik, samt risiko for avvik er en del av lovbestemmelsen om internkontrollen. For å følge opp risiko for avvik, må kommunedirektør skaffe seg oversikt over hvilke områder i kommunen hvor det er fare for manglende regeletterlevelse.

Dokumentasjon av internkontroll er et viktig element for at kontrollen skal fungere som forutsatt, men det må ha ønsket effekt. Veilederen skriver at fra forarbeidene til loven framkommer det at de viktigste delene av internkontrollen må dokumenteres. Samtidig er det ikke er nødvendig at hver minste del av internkontrollen dokumenteres. Et for omfattende dokumentasjonskrav vil kunne føre til at for mye ressurser brukes på dokumentering slik at dette går utover tjenesteytingen.

Lovkravet stiller krav til at *internkontrollen evalueres* og at skriftlige prosedyrer og andre tiltak ved behov forbedres. Det er ikke satt noe tidskrav til evalueringen, men at det skal gjøres forbedringer ved behov. For å avdekke behovet, må det gjøres evalueringer med jevne mellomrom.

KS sin veileder for internkontroll tar utgangspunkt i tre dimensjoner for arbeidet med god internkontroll:

- Klargjøre hensiktene med internkontroll
- Sikre at forutsetninger for betryggende kontroll er ivaretatt
- Dele opp virkeområdet for internkontrollen slik at det blir enklere å arbeide systematisk og treffsikkert.

Veilederen tar utgangspunkt i tre vilkår som bør være oppfylt for å ha betryggende kontroll:

- Risikobasert
 - Grunnlag for innretning av internkontrollen
 - Grunnlag for tiltak og kontrollaktiviteter
 - Strategisk nivå og operativt nivå
- Formalisering
 - Organisering, ansvar og roller
 - Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer
 - Rapportering og aggregering
- Kontrollaktiviteter
 - Gjennom daglig og faglig virksomhet
 - Planlagte stikkprøver og faste kontroller
 - Avvikshåndtering

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for grunnskole:

- Kommunen skal sørge for systematisk internkontroll innenfor skole for å sikre at lover og regler følges. Herunder følger det at kommunen:
 - Har system for nødvendige rutiner og prosedyrer. Disse skal være kjent og tilgjengelig for de ansatte.
 - Inkluderer risikovurderinger for å tilpasse kontrollen til skolesektoren.
 - Evaluerer og oppdaterer rutiner og prosedyrer.
- Kommunen skal som en del av internkontroll ha et system for å avdekke og følge opp avvik.

Kvalitetsvurdering

Opplæringslovens § 13-3e gir kommunen plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling i grunnskolen. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Loven sier at det skal utarbeides tilstandsrapporter årlig som skal drøftes av kommunestyret. Videre skal kommunen sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevene skal involveres i denne vurderingen.

I «Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen» skriver Kunnskapsdepartementet at kvalitetsutvikling i skolen er en kontinuerlig læringsprosess, der ansatte og skoleeierne arbeider systematisk med å sette seg mål, velge tiltak og vurdere tilstandene. Vurderingene som gjøres følges opp med justeringer og nye mål.

Kvalitetsutvikling er illustrert i kvalitetssirkelen nedenfor:



Kilde: Meld. St. 21 (2016-2017)

Kvalitetsutvikling viser til hele prosessen beskrevet i sirkelen, mens kvalitetsvurdering viser til hvordan det hentes inn informasjon og etableres et kunnskapsgrunnlag om kvaliteten i skolen, og hvordan utfordringer identifiseres på bakgrunn av dette. Utdanningsdirektoratet har en egen side om kvalitet i opplæringen hvor målet med kvalitetsvurdering er utvikling. Direktoratet fremhever bruk av tall og data i skolens kvalitetsvurderingsarbeid, der informasjon om læringsmiljø og læringsresultater brukes til å vurdere hvordan opplæringen for elever kan bli bedre.

Systematisk kvalitetsutvikling i skolen krever samarbeid på alle nivåer. Skoleeier har det overordnede lokale ansvaret for kvaliteten i opplæringen og for at regelverket følges. Samtidig bidrar elevmedvirkning til økt læring, trivsel og et bedre skolemiljø og til å skape tilhørighet og engasjement. Strategien sier at kvalitetsutvikling i skolen innebærer å legge best mulig til rette for elevenes medvirkning.

Utdanningsdirektoratet skriver at å involvere elever er et gjennomgående prinsipp i all underveisvurdering og en forutsetning for å få til en læringsfremmende vurdering. Elever som er involvert i vurderingsarbeidet vil få et mer bevisst og reflektert forhold til hvor de er i sin læring, hvor de skal og hvordan de best kan komme dit. Elevene bør involveres i arbeid med læreplan, mål, kjennetegn og kriterier for å forstå hvor de skal og hva som forventes av dem.

Opplæringslovens § 2-3 om innhold og vurdering i grunnskoleopplæringen viser til forskriften til opplæringsloven når det gjelder vurdering. Kapittel 3 i forskriften viser til vurderingsarbeidet. Jamfør § 3-7 har elever minst en gang hvert halvår rett til en samtale om deres utvikling i fag, og elevene har også rett til en jevnlig dialog med kontaktlærer om sosial utvikling og annen utvikling.

I tillegg til generelle vurderinger som retten til vurdering og vurdering i alle fag, inneholder vurderingsarbeidet underveisvurdering og halvårsvurdering (del II). Jamfør § 3-10, er all vurdering som skjer før avslutning av opplæringen, underveisvurdering. Underveisvurderingen skal bidra til å fremme læring, tilpasse opplæringen og øke kompetanse i fag. Underveisvurderingen kan både være muntlig og skriftlig. Underveisvurderingen skal brukes til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I underveisvurderingen i fag skal elever:

- delta i vurderingen av eget arbeid og reflektere over egen læring og faglig utvikling
- forstå hva de skal lære og hvilke forventninger som er til eleven
- få vite hva de mestrer
- få råd om hvordan de kan arbeide videre for å øke kompetansen sin

Halvårsvurderingen, § 3-12, er en del av underveisvurderingen. Den skal vise kompetansen eleven har i faget og gi veiledning om hvordan eleven kan øke sin kompetanse. Elevene skal motta halvårsvurdering gjennom hele opplæringsløpet, og fra 8. trinn skal den karakterfastsettes. Det er faglærer som gjennomfører halvårsvurderingen for elever.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen skal utarbeide årlig tilstandsrapport for grunnskole som skal behandles av skoleeier.
- Kommunen skal ha et system for å innhente informasjon om skolen i form av tallgrunnlag fra ulike kilder for å analysere og vurdere tiltak.
- Kommunen skal sørge for å involvere elevene i vurderingsarbeidet gjennom løpende og systematisk underveisvurdering.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2: Får minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

Opplæringslovens § 2-1 slår fast at barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barn skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen tre måneder. Bestemmelser i opplæringslovens § 2-8 sier at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har

tilstrekkelig kompetanse i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen. Om nødvendig har eleven også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole enn den eleven vanligvis tilhører. Jamfør lovkravet skal kommunen kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før de fatter vedtak om særskilt språkopplæring. For elever som får særskilt språkopplæring, skal kommunen underveis i språkopplæringen kartlegge og vurdere om eleven har tilstrekkelig ferdigheter i norsk for å følge den ordinære opplæringen.

Opplæringslovens § 2-8 gir muligheten for å organisere særskilt språkopplæring i egne innføringstilbud. Det er opp til den enkelte kommunen, innenfor gitte rammer, hvordan de vil tilby særskilt språkopplæring. Dersom hele eller deler av opplæringen blir gitt i egne grupper, klasser eller skoler, må det framkomme i vedtaket om særskilt språkopplæring, og kan bare vare inntil to år. Vedtaket kan bare fattes for ett år om gangen, og det kan gjøres unntak fra læreplanverket dersom det er nødvendig for å ivareta eleven sitt behov. Slike vedtak krever samtykke fra foreldrene.

Veilederen fra Utdanningsdirektoratet for «Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever» gir en oversikt over hva innholdet i enkeltvedtaket skal være. Enkeltvedtaket er i samsvar med reglene i forvaltningsloven. Enkeltvedtaket er individuelt og skal inneholde:

- elevens navn
- hva det fattes vedtak om, inkludert
 - om eleven har rett til særskilt språkopplæring eller ikke
 - hjemmelen
 - hva som tilbys
 - hvor det tilbys
 - hvor mange timer som tilbys
 - eventuelle avvik fra fag- og timefordelingen
- hvorfor det er fattet vedtak
 - vise til kartleggingen og si hva den viste
 - hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste
- vedtakets varighet (maksimalt ett år)
- klageadgang
 - frist
 - klageinstans
 - innsynsmuligheter

Statsforvalteren er klageinstans.

Veilederen fra Utdanningsdirektoratet for «Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever» sier at målet med et innføringstilbud er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk for å følge den ordinære undervisningen. Eleven og elevens foresatte kan takke nei til tilbudet og velge å følge ordinært opplæringstilbud. Elever som følger ordinært opplæringstilbud, har også rett til særskilt språkopplæring.

Skoleeiere organiserer innføringstilbud på ulike måter. Noen velger å samle alle opplæringstilbudene for nyankomne på en skole, mens andre oppretter egne klasser på utvalgte skoler eller inkluderer elever i ordinære klasser. Veilederen peker på noen punkter som er viktige når skoleeier skal planlegge opplæring av nyankomne elever:

- Samarbeid mellom hjem og skole
- Samarbeid mellom innføringsklasse og ordinær klasse
- Valg av læreplan
- Kartlegging og vurdering av elevenes kompetanse i morsmål, norsk og andre fag
- Tilrettelegging av fleksible løsninger slik at elevenes individuelle behov blir ivaretatt
- Trygt og godt skolemiljø

Skoleeier bør lage rutiner for samarbeid mellom hjem og skole, og mellom innføringstilbud og ordinært tilbud. Det må avklares om nyankomne elever kan lese og skrive på sitt morsmål eller annet språk, og i tillegg kartlegge elevens norskerdigheter. Kartleggingen av elevenes lese- og skriveferdigheter bør foregå på elevens morsmål, av en tospråklig lærer eller ved hjelp av tolk.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) sier at det er viktig at elevene får et helhetlig opplæringstilbud, uavhengig av hvordan tilbudet organiseres. NAFO sier det er en fordel om skoleeier tar ansvar for å utarbeide retningslinjer for organiseringen av opplæringen. Videre sier NAFO at ledelsen ved den enkelte skole bør legge til rette for samarbeid mellom lærerne og timeplanlegging som gir elevene et best mulig tilpasset og helhetlig tilbud. Lærer i en flerspråklig klasse må tenke på hvordan man organiserer undervisningen og tar hensyn til hver elevens behov.

For å undervise minoritetsspråklige elever og flyktninger i skolen stilles det de samme faglige og pedagogiske kravene til kompetanse som til andre undervisningsstillinger. Krav for tilsetning som morsmålslærer for elever fra språklige minoriteter er regulert i § 14-5 i forskrift til opplæringsloven. Opplæringslovens bestemmelse § 2-8 sier at dersom kommunen ikke kan skaffe eget undervisningspersonale som kan gi morsmålsopplæring og/eller tospråklig

fagopplæring, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene.

Veilederen til Utdanningsdirektoratet peker på at lærere bør ha kunnskap om hva som kjennetegner språket til elevene som lærer seg norsk og hvordan språket utvikler seg over tid. Lærerne må ha gode kunnskaper om norsk språk og innsikt i elevenes morsmål

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør ha etablert retningslinjer for organisering av særskilt språkopplæring.
- Kommunen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk- og underveiskartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper.
- Kommunen skal fatte enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i tråd med betingelsene som er satt til vedtak¹⁶.
- Kommunen skal ha praksis for at gjennomføring av særskilt språkopplæring samsvarer med det som tilbys i enkeltvedtaket.
- Kommunen bør sørge for samhandling mellom lærerne i ordinær undervisning og i særskilt språkopplæring.
- Kommunen bør ha et system for å sikre at tilgjengelige ressurser disponeres slik at den særskilte språkopplæringen gjennomføres i tråd med enkeltvedtakene.

¹⁶ Betingelsene til enkeltvedtaket er hentet fra Utdanningsdirektoratet.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Frøya kommune

Revisjon MidtNorge AS
Brugata 2
7715 Steinkje

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
[Vår ref.]

Saksbehandler:
mikmy

Dato: 06.10.23

Uttalelse til Forvaltningsrevisjonens foreløpige rapport - Kvalitet i grunnskolen og opplæring minoritetsspråklige barn og unge

På vegne av kommunedirektøren bekreftes det at utkast til rapport er gjennomlest og tatt til etterretning.

Kommunedirektøren vil følge opp at det blir lagt en plan for arbeidet rundt forbedringspunkter som kommer frem i endelig rapport.

Vennlig hilsen

Beathe Sandvik Meland
kommunedirektør

Epost:
postmottak@froya.kommune.no

Postadresse:
Postboks 152
7261 Sistranda

www.froya.kommune.no

Telefon:
72 46 32 00



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no