



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar

Prosjektplan/engagement letter

Oktober 2016

Innhald

1. Føremål og problemstillingar	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Føremål og problemstillingar.....	3
2. Revisjonskriterium	5
2.1 Innleiing	5
2.2 Opplæringstilbod til asylsøkjjarar	5
2.3 Særskilt språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar	6
2.3.1 Rett til særskilt språkopplæring og kartlegging av norskkunnskapar	6
2.3.2 Bruk av innføringstilbod	6
2.3.3 Sakshandsaming	7
2.4 Skriftleg hovudmål og sidemål i vidaregåande opplæring	7
2.5 Ansvarsomfang	7
2.6 Fylkeskommunale vedtak og planar	7
3. Metode	8
3.1 Dokumentanalyse	8
3.2 Intervju	8
3.3 Elektronisk spørjeundersøking	8
3.4 Stikkprøvegjennomgang	8
3.5 Verifiseringsprosessar	8
4. Tid og ressursbruk	9
4.1 Nøkkelpersonell	9
4.2 Tidsbruk.....	9
4.3 Gjennomføringsperiode.....	9

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet 8. september 2016, sak PS 89/16, utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar i Hordaland fylkeskommune.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å undersøkje om minoritetsspråklege elevar i vidaregåande skular i Hordaland får den oppfølginga og opplæringa dei har rett på. Vidare er det eit føremål å undersøkje om unge asylsøkjjarar sin rett til vidaregåande opplæring blir ivareteke på ein tilfredsstillande måte.

Med bakgrunn i føremålet med prosjektet er det formulert følgjande problemstillingar:

- 1. I kva grad har Hordaland fylkeskommune system og rutinar som sikrar at unge asylsøkjjarar sin rett til vidaregåande opplæring blir ivareteke?**
 - a. I kva grad får asylsøkjjarar med rett til vidaregåande opplæring eit tilbod om slik opplæring i Hordaland?
 - b. Er det etablert tilfredsstillande system for å halde oversikt over kor mange asylsøkjjarar i aldersgruppa 16-18 år som bur i ulike delar av Hordaland?
 - c. Er det etablert tilstrekkeleg med samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og kommunane i Hordaland for å avklare oppfølgingsansvar for asylsøkjjarungdom i aldersgruppa 16-18 år som ikkje sjølv søkjar vidaregåande opplæring?

- 2. I kva grad får minoritetsspråklege elevar i vidaregåande skular i Hordaland tilbod om særskilt språkopplæring i samsvar med føresegn i regelverket?**
 - a. Er det etablert tilfredsstillande system for kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar?
 - b. I kva grad blir det gjort ei konkret vurdering av om elevar som har behov for særskilt norskopplæring også har behov for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring?
 - c. Blir vedtak om særskilt språkopplæring utforma i samsvar med sentrale krav i opplæringslova og forvaltningslova?
 - d. I kva grad har skulane tilstrekkeleg kompetanse og ressursar til å gi eit tilbod om særskilt språkopplæring i samsvar med det som blir vurdert å vere eleven sitt behov?

- 3. I kva grad blir innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar nytta i samsvar med dei krav og avgrensingar som går fram av regelverket?**
 - a. I kva grad blir innføringsklasse nytta i opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar?
 - b. I kva grad ligg ei heilskapleg vurdering av kva opplæringstilbod som vil vere til eleven sitt beste til grunn for bruk av innføringsklasse, og i kva grad blir det innhenta samtykke til bruk av innføringsklasse?
 - c. I kva grad sikrar fylkeskommunen at innføringsklasse berre blir nytta i den utstrekning regelverket opnar for?

- 4. I kva grad er det etablert system og rutinar for å sikre at minoritetsspråklege elevar får relevant informasjon om målform?**
 - a. I kva grad er det etablert rutinar for å informere minoritetsspråklege elevar om rett til å velje skriftleg hovudmålform?
 - b. I kva grad er det etablert rutinar for å informere minoritetsspråklege elevar om moglegheit til fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål?

1.3 Avgrensingar

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunale vidaregåande skular i Hordaland. Private vidaregåande skular er ikkje omfatta av undersøkinga.

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterium i form av lover, rettsreglar og relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer. Lista med kriterium under er ikkje uttømmende for det som kan vere relevant for prosjektet. Andre kriterium vil kunne bli lagt til dersom det skulle vere naudsynt for å få ein fullstendig gjennomgang og vurdering av problemstillingane.

2.2 Opplæringstilbod til asylsøkjjarar

Hovudregelen når det gjeld rett til vidaregåande opplæring, er at ungdom som har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring, har rett til tre års heiltids vidaregåande opplæring (ungdomsretten). Dette går fram av opplæringslova (oppl.) § 3-1 første ledd.

Vidare går følgjande fram av oppl. § 3-1 tolvte ledd:

Det er eit vilkår for rett til vidaregåande opplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Ungdom som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, har likevel berre rett til vidaregåande opplæring etter denne paragrafen når dei er under 18 år og det er sannsynleg at dei skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Dei som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, og som fyller 18 år i løpet av eit skoleår, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. For dei som får avslag på søknaden om opphaldsløyve, gjeld retten til vidaregåande opplæring etter denne paragrafen fram til dato for endeleg vedtak

Utdanningsdirektoratet presiserer på si nettside at fylkeskommunen kan velje å også ta inn asylsøkjjarar over 18 år til vidaregåande opplæring mens dei ventar på vedtak om opphaldsløyve. Då er det ein føresetnad at dei ikkje får plassen på kostand av ein med rett til vidaregåande opplæring.¹

Utdanningsdirektoratet har i 2015 og 2016 kartlagt kommunane og fylkeskommunane sitt tilbod om opplæring til asylsøkjjarbarn i aldersgruppa 6-18 år. Dette omfattar også dei som kan ha rett til vidaregåande opplæring. I rapporten² går det mellom anna fram at ikkje alle fylkeskommunar har full oversikt over tal asylsøkjjarbarn i aldersgruppa 16-18 år som bur i fylket. Vidare går det fram at fylkeskommunane i hovudsak forholder seg til dei ungdomane som søker vidaregåande opplæring, og ikkje har noko form for «skanning» av heile gruppa.

Utdanningsdirektoratet kommenterer i rapporten at ein del ungdomar i aldersgruppa 16-18 år «faller mellom to stoler», og blir ikkje fanga opp av systemet. Det blir vist til at utfordringa er at verken fylkeskommunane eller kommunane har ansvaret for heile gruppa asylsøkjjarar i alderen 16-18 år, og det blir stilt spørsmål ved kven som følgjer opp asylsøkjjarungdom som ikkje søker vidaregåande opplæring: «Regelverket avklarar ikke hvem av fylkeskommunen eller kommunen som har ansvaret for å fange opp, kartlegge og «sortere» gruppen 16-18 år, slik at de får det riktige opplæringstilbudet.» Utdanningsdirektoratet peiker på eit behov for å følgje opp situasjonen for denne aldersgruppa.

¹ <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetspraklige/skole/16-24-ar/>

² <http://www.udir.no/globalassets/filer/laring-trivsel/min.sprak/kartlegging-endelig-dokument-2.pdf>

2.3 Særskilt språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar

2.3.1 Rett til særskilt språkopplæring og kartlegging av norskkunnskapar

§ 3-12 i opplæringslova (oppl.) omhandlar særskilt språkopplæring i vidaregåande skule for elevar frå språklege minoritetar. Her går det mellom anna fram at «Elevar i vidaregåande opplæring med anna morsmål enn norsk eller samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.»

Før det blir fatta vedtak om særskilt språkopplæring skal eleven sine norskkunnskapar kartleggjast:

Fylkeskommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.

Det går fram av forarbeida til opplæringslova³ at eit av føremåla med undervegskartlegging av norskkunnskapane hos elevar med særskilt språkopplæring er å sikre at elevane får realisert overgangen til den ordinære undervisninga når dugleiken tilseier det, i samsvar med intensjonen i lova. Det går fram av forarbeida at kor lang tid det må gå mellom kvar kartlegging må bli vurdert konkret i kvart enkelt tilfelle. Det blir understreka at kartlegging ikkje er eit enkeltvedtak, men må sjåast som ei absolutt plikt før det blir gjort vedtak om rett til særskilt språkopplæring. Manglande kartlegging vil såleis innebere ein feil ved sakshandsaminga.

2.3.2 Bruk av innføringstilbod

Moglegheita til organisering av opplæringstilbodet i egne innføringsklasser for minoritetsspråklege elevar er særskilt omtalt i opplæringslova § 3-12 femte ledd. Lova gir ei avgrensa moglegheit til bruk av denne typen tilbod, mellom anna skal det ligge ei heilskapleg, individuell vurdering til grunn, eleven eller foreldra skal samtykke til bruk av innføringsklasse, og det er sett ei absolutt grense for kor lenge ein elev kan gå i ei innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar:

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

I førearbeida til opplæringslova er mellom anna kravet om å gjere ei heilskapleg vurdering av kva tilbod som er til eleven sitt beste presisert:

Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i annan klasse/anna basisgruppe eller skole enn den eleven til vanleg skal gå i, skal dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. (...) Eit innføringstilbod til ein elev skal berre givast der dette etter ei heilskapsvurdering er rekna for å vere til beste for eleven, noko som må gå fram av vedtaket.⁴

Vidare er eleven sin rett til å velje å *ikkje* gå i eit innføringstilbod presisert i førearbeida til lova:

Eleven har ikkje plikt til å gå i innføringstilbod. Det må innhentast samtykke frå eleven eller føresette om at eleven skal ta imot innføringstilbod. Dersom ein elev ikkje vil gå/føresette ikkje samtykkjer i eit innføringstilbod, skal eleven få tilbod om særskild språkopplæring innanfor rammene av første til fjerde ledd.⁵

³ Ot.prp.nr.55 (2008-2009) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.

⁴ Prop.84 L (2011-2012) Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)

⁵ Prop.84 L (2011-2012) Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)

2.3.3 Sakshandsaming

Vedtak om særskilt språkopplæring etter oppl. § 3-12 er enkeltvedtak etter forvaltningslova.⁶ Det inneber at krav til sakshandsaminga som går fram av forvaltningslova gjeld, i tillegg til dei spesifikke krav som går fram av opplæringslova § 3-12.

Mellom anna er det gjennom lov stilt krav til sakshandsamingstid, skriftlegheit, grunngjeving og informasjon om klagerett mv.

2.4 Skriftleg hovudmål og sidemål i vidaregåande opplæring

Elevar i vidaregåande skular kan sjølv velje skriftleg hovudmålform. Retten til å velje hovudmålform i vidaregåande skule er ikkje spesifikt omtalt i regelverket, men i opplæringslova § 2-5 om målformer i grunnskulen går det fram av første ledd at «Frå og med 8. årstrinnet vel elevane sjølv kva skriftleg hovudmålform dei vil bruke.»

Av forskrift til opplæringslova § 17-1 går det fram at eleven har rett til læremiddel på ønskja målform; nynorsk eller bokmål. Vidare går følgjande fram av forskrift til opplæringslova § 3-22 første ledd:

Elevar som har hatt rett til særskild språkopplæring på 8., 9. eller 10. årstrinn i grunnskolen eller på Vg1, Vg2 eller Vg3 i vidaregåande opplæring, kan få fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål. (...).

2.5 Ansvarsomfang

Det er fylkeskommunen som skuleeigar som ifølgje opplæringslova § 13-10 første ledd har ansvar for «at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.»

Vidare går det fram av oppl. § 13-10 andre ledd at fylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i opplæringslova og forskriftene blir følgte.

2.6 Fylkeskommunale vedtak og planar

Eventuelle relevante fylkeskommunale vedtak og planar vil bli nytta som revisjonskriterium.

⁶ Ot.prp.nr.40 (2007-2008) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.

3. Metode

Oppdraget vil bli utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og bli nytta som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot til revisjonskriteria.

3.2 Intervju

Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med utvalde personar i opplæringsavdelinga i fylkeskommunen, som har ansvar for felles retningslinjer og rutinar, samt oppfølging av skulane på dette området. På fylkesnivå reknar vi med at det vil vere aktuelt å intervju 3-4 personar.

Vidare vil vi gjennomføre intervju ved fire utvalde vidaregåande skular i Hordaland. Ved kvar av desse skulane vil vi intervju rektor, avdelingsleiar, rådgjevar og/eller andre tilsette med eit særskilt ansvar knytt til opplæringstilbod til minoritetsspråklege elevar. Ved kvar av dei fire skulane reknar vi med å intervju 3-4 personar.

Utvalet av skular vil bli gjort på grunnlag av ei innleiande kartlegging av talet minoritetsspråklege elevar ved kvar av dei vidaregåande skulane i Hordaland, og ei kartlegging av kva skular som har særskilte tilbod retta mot minoritetsspråklege elevar.

3.3 Elektronisk spørjeundersøking

Revisjonen vil utarbeide og sende ut ei kort, elektronisk spørjeundersøking til rektorar ved alle dei vidaregåande skulane i Hordaland, for å hente inn informasjon om minoritetsspråklege elevar og om rutinar og praksis knytt til det opplæringstilbodet som blir gitt til desse elevane ved alle dei vidaregåande skulane i Hordaland.

Vi vil nytte spørjeundersøkingsverktøyet Questback i samband med den elektroniske spørjeundersøkinga.

3.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen vil gjennomføre stikkprøver av 24 saker som gjeld vedtak om særskilt språkopplæring. Vi vil sikre at både vedtak om særskilt språkopplæring i innføringstilbod og særskilt språkopplæring i ordinært opplæringstilbod inngår i stikkprøvane. Stikkprøvene vil vere fordelt på dei same fire vidaregåande skulane som blir valt ut til intervju.

3.5 Verifiseringsprosessar

Referat frå intervju vil bli sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå verifiserte intervjureferat som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkesrådmannen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil bli vedlagt den endelege rapporten.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleder for prosjektet vil være Line M. Johansen (senior manager). I tillegg vil Maja Finnes Sollid (konsulent) være ein sentral ressurs i prosjektet. Saman vil teamet utføre operativt arbeid i form av dokumentinnsamling, gjennomføring av intervju og spørjeundersøking, analyse og utarbeiding av rapport. Stein Ove Songstad vil være ansvarleg partner på oppdraget.

4.2 Tidsbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen for gjennomføring, er det stipulert at det vil ta 372 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i forhold til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring. Timeestimatet inkluderer også presentasjon av ferdig rapport i kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert etter timeforbruk, opptil 8 timar.

4.3 Gjennomføringsperiode

Prosjektet vil kunne startes opp i byrjinga av november 2016, og ferdig rapport vil bli sendt til kontrollutvalet ved sekretariatet innan 25. april 2017. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det nødvendig at fylkeskommunen bistår med innhenting av dokumentasjon, og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju. Vidare er det ein føresetnad at vi innan estimert tid får ein tilfredsstillande svarprosent på spørjeundersøkinga.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Deloitte og Hordaland fylkeskommune.

Bergen, 4. oktober 2016



Stein Ove Songstad, ansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS