



## **Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune**

Fråfall i vidaregåande opplæring

Revidert prosjektplan

Oktober 2017

«Forvaltningsrevisjon av fråfall i  
vidaregåande opplæring -  
prosjektplan»

Oktober 2017

Revidert prosjektplan utarbeidd for  
Hordaland fylkeskommune av  
Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 51 21 81 00

# Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Revisjonskriterium	6
3.	Metode	9
4.	Tid og ressursbruk	11

# 1. Føremål og problemstillingar

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 15. juni 2017 sak PS 72/17 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av fråfall i vidaregåande opplæring i Hordaland fylkeskommune. Eit sentralt tema i forvaltningsrevisjonen vil vere fylkeskommunen sitt arbeid med identifikasjon og oppfølging av elevar og lærlingar i faresonen for fråfall.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er prioritert som prosjekt nummer seks i Hordaland fylkeskommune sin plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2020. I overordna analyse som ligg til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, blir det mellom anna vist til at det er utfordrande å klare å redusere fråfallet, og at oppfølginga av enkeltelevar som er i faresonen for fråfall ikkje alltid er tilstrekkeleg.

Det blei gjennomført ein forvaltningsrevisjon av fråfall og bortval i vidaregåande opplæring i Hordaland i 2009.<sup>1</sup> Denne viste mellom anna at fylkeskommunen sin informasjon om årsaker til fråfall var mangelfull, men at fråfallet ofte hang saman med både lågt karaktersnitt og mykje fråvær. I arbeidet med denne nye forvaltningsrevisjon innanfor same tema vil det – for relevante problemstillingar - vere aktuelt å undersøke korleis anbefalingar frå førre forvaltningsrevisjon har blitt følgt opp. Dette vil bli gjort som ein del av arbeidet med å svare på problemstillingane.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil vere å undersøke i kva grad fylkeskommunen arbeider systematisk for å førebygge og redusere fråfall i vidaregåande opplæring. Under dette i kva grad årsaker til fråfall blir identifisert og i kva grad tiltak for å redusere fråfall blir sett i verk på både system- og individnivå.

Med bakgrunn i føremålet med prosjektet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

- 1. I kva grad gjennomfører fylkeskommunen systematiske analyser av årsaker til fråfall i vidaregåande opplæring?**
  - a. Er det etablert føremålstenlege system for registrering og systematisering av sluttårsaker innanfor vidaregåande opplæring?
  - b. I kva grad blir det gjennomført analyser av årsaker til fråfall blant elevar i vidaregåande skule, og kva blir vurdert å vere dei viktigaste årsakene?
  - c. I kva grad blir det gjennomført analyser av årsaker til fråfall blant lærlingar, og kva blir vurdert å vere dei viktigaste årsakene?
  - d. I kva grad blir det gjort vurderingar av om det er variasjonar i årsakene til fråfall, til dømes knytt til geografi, avstand mellom heim og skule, studieprogram, skulestorleik, lærartettleik ved skulane, enkeltskular mv., og kva samanhengar er det eventuelt mogleg å sjå?
  
- 2. I kva grad er det sett i verk føremålstenlege tiltak for å førebygge og redusere fråfall i vidaregåande opplæring?**
  - a. I kva grad er det sett i verk tiltak for å førebygge og redusere fråfall, og i kva grad er eventuelle tiltak basert på systematiske analyser av årsaker til fråfall?
  - b. I kva grad blir iverksette tiltak systematisk evaluert, for å vurdere om dei fungerer etter føremålet?

---

<sup>1</sup> Deloitte: Forvaltningsrevisjon Hordaland fylkeskommune. Fråfall og bortval i vidaregåande opplæring i Hordaland fylkeskommune. Oktober 2009.

- c. I kva grad blir erfaringsdeling og «beste praksis» systematisk nytta i arbeidet med etablering av tiltak for å redusere fråfall i vidaregåande opplæring<sup>2</sup>?

**3. I kva grad er det etablert tilstrekkelege system for å følgje opp enkeltelevar eller lærlingar som er i faresonen for fråfall?**

- a. I kva grad er det gitt felles føringar for korleis skulane, lærebedriftene og/eller andre aktuelle aktørar, skal identifisere og følgje opp elevar eller lærlingar som er i faresonen for fråfall?
- b. I kva grad er det ei tydeleg ansvarsdeling når det gjeld oppfølging og tiltak ovanfor elevar i vidaregåande opplæring som blir vurdert å vere i faresonen for fråfall?
- c. I kva grad er det ei tydeleg ansvarsdeling når det gjeld oppfølging og tiltak ovanfor lærlingar som blir vurdert å vere i faresonen for fråfall?
- d. I kva grad blir retningsliner for identifikasjon og oppfølging av elevar og lærlingar som er i faresonen for fråfall følgt opp i praksis?
- e. I kva grad er det etablert system for å evaluere om oppfølginga og dei ulike tilboda som oppfølgingstenesta (OT) tilbyr elevar/lærlingar i faresonen for fråfall, fungerer etter føremålet og bidrar til å redusere fråfallet?

### 1.3 Avgrensingar

Forvaltningsrevisjonen vil vere avgrensa til å omhandle arbeidet med førebygging og reduksjon av fråfall ved dei fylkeskommunale vidaregåande skulane i Hordaland, og private vidaregåande skular vil såleis ikkje vere omfatta av undersøkinga. I den grad fylkeskommunale tenester, som OT/PPT, også har oppgåver retta mot private skular og elevar ved private skuler, kan det likevel vere aktuelt i nokon grad også å omtale arbeidet med førebygging av fråfall ved private vidaregåande skular.

---

<sup>2</sup> I samband med denne problemstillinga vil både erfaringsdeling og bruk av «beste praksis» innan fylkeskommunen og bruk av innspel/ «beste praksis» frå andre fylkeskommunar bli undersøkt.

## 2. Revisjonskriterium

### 2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og eventuelle fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

### 2.2 Krav i lov og forskrift

#### 2.2.1 Retten til vidaregåande opplæring og ansvar for gode overgangar

Av opplæringslova (Oppl.) § 3-1 går ungdom som har fullført grunnskulen sin rett til vidaregåande opplæring fram. Her går det vidare fram at det er fylkeskommunen sitt ansvar å «tilby anna opplæring dersom ein elev, ein lærling, ein praksisbrevkandidat eller ein lærekandidat har særlege vanskar med å følgje den opplæringa som er vald.»

Fylkeskommunen har også eit ansvar for å sikre gode overgangar mellom grunnskule og vidaregåande skule, jf. Oppl. § 13-3c:

Fylkeskommunen skal etter oppdrag frå departementet rettleie om og medverke til kvalitetsutviklingstiltak som m.a. kan gi god samanheng mellom grunnskule og vidaregåande opplæring. (...).

#### 2.2.2 Rådgjeving og oppfølgingsteneste

Det går fram av opplæringslova § 9-2 at «[e]levane har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod og yrkesval og om sosiale spørsmål.» Det er vidare presisert i forskrift til opplæringslova § 22-1 at

[d]en enkelte eleven har rett til to ulike former for nødvendig rådgiving: sosialpedagogisk rådgiving og utdannings- og yrkesrådgiving. Tilbodet skal vere kjent for elevane og føresette, og vere tilgjengeleg for elevane ved den enkelte skule.

Retten til rådgiving inneber at eleven skal kunne få informasjon, rettleiing, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette på skolen og ta avgjerd i tilknytning til framtidige yrkes- og utdanningsval. (...)

Rådgivinga skal medverke til å utjamne sosial ulikskap, førebygge fråfall og integrere etniske minoritetar. For at rådgivinga skal bli best mogleg for eleven, skal skolen ha eit heilskapleg perspektiv på eleven og sjå den sosialpedagogiske rådgivinga og utdannings- og yrkesrådgivinga i samanheng.

Fylkeskommunen har ansvar for å følgje opp ungdom som har rett til opplæring, men som ikkje er i opplæring eller arbeid, jf. opplæringslova § 3-6:

Fylkeskommunen skal ha ei oppfølgingsteneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikkje er i opplæring eller i arbeid. Tenesta gjeld til og med det året dei fyller 21 år. Tenesta omfattar også ungdom som har tapt opplæringsretten etter § 3-8 eller § 4-6.

#### 2.2.3 Fag- og yrkesopplæringa

Av Oppl. § 4-8 går fylkeskommunen sine oppgåver knytt til fag- og yrkesopplæringa fram. Her er fylkeskommunen sitt ansvar for godkjenning av lærebedrifter, samt rettleiing, oppfølging og kontroll av desse, skildra.

Det går fram av oppl. § 4-6 at endring av lærekontrakt og opplæringskontrakt skal skje etter samtykke frå fylkeskommunen. Dersom lærekontrakten eller opplæringskontrakten skal hevast, må partane vere samde om dette og lærebedrifta skal orientere fylkeskommunen skriftleg om dette. I nærare spesifiserte tilfelle kan kontrakten hevast av både lærebedrifta og av lærlingen, praksisbrevkandidaten eller lære kandidatane etter samtykke frå fylkeskommunen. Det går vidare fram at

[d]ersom lærebedrifta stansar eller ikkje lenger fyllar vilkåra for godkjenning etter § 4-3, eller dersom fylkeskommunen finn at opplæringa ikkje er tilfredsstillande, skal fylkeskommunen søkje å skaffe lærlingane, praksisbrevkandidatane eller lære kandidatane ny læreplass for resten av kontrakttida.

Vidare går det fram av oppl. § 4-7 andre ledd at «[l]ærebedrifta (...) årleg [skal] rapportere til fylkeskommunen om opplæringa av lærlingar, praksisbrevkandidatar og lære kandidatane.»

### 2.3 Nasjonale satsingar for redusert fråfall

Mellom anna gjennom satsingane *Ny GIV 2010-2013* og *Program for bedre gjennomføring i vidaregåande opplæring* (2015 - 2016) har det vore nasjonale satsingar for å auke gjennomføringa og redusere fråfallet i vidaregåande opplæring. Målgruppa i *Program for bedre gjennomføring* var både elevar som står i fare for ikkje å gjennomføre vidaregåande opplæring, og ungdom mellom 15 og 21 år som står utanfor opplæring og arbeid. Følgjande går fram om programmet på Kunnskapsdepartementet sine nettsider:

Departementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske overganger i vidaregåande opplæring der det er særleg viktig å sette inn tiltak. Overgangene beskrives i et rammeverk for bedre gjennomføring. Rammeverket skal bidra til å bedre systematikken i fylkeskommunens arbeid med å implementere gode tiltak for målgruppen.<sup>3</sup>

Rammeverket inneheld følgjande moment:

- Overgang frå grunnskulen: identifisere og betre i samarbeid med kommunane
- Oppstart Vg1: Kartlegge og planlegge eit tilpassa opplæringsløp
- Oppfølging Vg1: Kompensatoriske tiltak i eit motiverande læringsmiljø
- Oppfølging Vg2: Skape identitet og retning
- Overgang Vg2-Vg3: Kvalifisere for vidare læring
- Sluttvurdering: ingen overraskingar

På Kunnskapsdepartementet sine nettsider går det vidare fram at programmet for betre gjennomføring inneheld både nasjonale, regionale og lokale tiltak. Det blir også presisert at eit godt kunnskapsgrunnlag er viktig i arbeidet med å identifisere kva tiltak som har effekt.

I eit dokument utarbeidd av Kunnskapsdepartementet<sup>4</sup> er det vist til døme på lokale tiltak knytt til overgangane som er skildra i rammeverket, samt til relevante nasjonale føringar, satsingar og ressursar. Vidare er mellom anna rollene til skuleeigar, skule/opplæringsarena og oppfølgingstenesta skildra i samband med ulike tiltak og innsatsområde i arbeidet med å betre gjennomføringa i vidaregåande opplæring.

I ein ny rapport frå NIFU<sup>5</sup> går det samtidig fram at det er store forskjellar på kor gode vidaregåande skular er til å få elevane til å fullføre og bestå vidaregåande opplæring.

---

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/innsiktsartikler/Bedre-gjennomforing-i-videregaende-/id2005356/>

<sup>4</sup> Kunnskapsdepartementet: En sammenfatting av det erfaringsbaserte kunnskapsgrunnlaget. Program for bedre gjennomføring i vidaregåande opplæring. Kunnskapsdepartementet, 5.5.2015.

<sup>5</sup> NIFU: Skolebidragsindikatorer i vidaregåande skole: Indikatorer for skolars bidrag til fullføring, gjennomføring og gjennomsnittskaraktarar for skoleåret 2014-2015 og kullet som begynte i vidaregåande skole høsten 2012. NIFU-rapport;2017:7

## **2.4 Kommunale styringsdokument og vedtak**

Relevante kommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium. Til dømes vil eit relevant revisjonskriterium vere fylkestinget sitt vedtak ved handsaming av forvaltningsrevisjonsrapport om fråfall og bortval i vidaregåande opplæring frå 2009.



## 3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

### 3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar, dokumentasjon på nasjonale satsingar og sentrale forskingsrapportar, samt relevante fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving og oppfølging av interne rutinar, regelverk, nasjonale satsingar m.m. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert i forhold til revisjonskriteria.

### 3.2 Intervju

Får å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervjuje utvalde personar frå Hordaland fylkeskommune som er involvert i arbeidet med å auke gjennomføringa og redusere fråfall innanfor vidaregåande opplæring. Vi meiner det vil vere relevant å intervjuje både representantar for fylkeskommunen sentralt (opplæringsavdelinga), representantar frå eit utval OT/PPT-kontor, samt leiarar og sentrale tilsette ved utvalde skular. I tillegg vurderer vi det som relevant å intervjuje representantar for eit utval opplæringskontor for å få utdjupande informasjon om arbeidet med identifisering og oppfølging av lærlingar som er i faresonen for fråfall.

Vi foreslår å velje ut sju skular, der vi mellom anna vil intervjuje ein representant for leiinga og ein eller to tilsette med ansvar for rettleiing/rådgjeving ovanfor elevlar. Kven det vil vere aktuelt å intervjuje, vil avhenge av korleis den einskilde skule er organisert, og korleis roller og oppgåver er fordelt ved skulen. Når det gjeld OT/PPT, foreslår vi å velje ut tre av dei totalt sju OT/PPT-kontora i Hordaland. Ved kvart kontor vil vi intervjuje leiar og ein utvald tilsett. Vidare vil vi intervjuje 2-3 leiarar/tilsette i opplæringsavdelinga i fylkeskommunen, og leiar eller ein annan relevant representant for to utvalde opplæringskontor.

Basert på presentasjonen av aktuelle intervjuobjekt som går fram over, tar vi til saman sikte på å gjennomføre om lag 28 intervju.

Forslag til utval av skular vil bli drøfta med kontrollutvalet før endeleg utval blir gjort.

### 3.3 Spørjeundersøking

Revisjonen vil sende ut ei kort, elektronisk spørjeundersøking til elevlar ved eit utval vidaregåande skular. Talet skular, og dermed talet respondentar, vil bli nærare avklart i dialog med fylkeskommunen. Det vil vere naudsynt å avklare den praktiske gjennomføringa når det gjeld korleis spørjeundersøkinga best kan distribuerast til elevane.

I spørjeundersøkinga vil vi spørje elevane om dei på noko tidspunkt i løpet av tida dei har vore i vidaregåande opplæring har vurdert å avbryte skulegangen. Dersom dei svarer ja på dette spørsmålet, vil dei få oppfølgingsspørsmål som mellom anna dreier seg om årsak til at dei vurderte å avbryte opplæringa, samt kva faktorar som bidrog til at dei likevel valde å halde fram med skulegangen.

Spørjeundersøkinga vil bli gjennomført anonymt.

### **3.4 Statistikk**

Revisjonen vil nytte statistikk frå statistisk sentralbyrå og Skoleporten som bakgrunnsinformasjon i undersøkinga, samt eventuelt som ein del av datagrunnlaget der det er relevant. Dersom det føreligg relevant fylkeskommunal statistikk, vil dette også bli henta inn som del av datagrunnlaget.

### **3.5 Verifisering og høyring**

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Rapportutkast med skildring av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen vil bli sendt til fylkeskommunen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingar, konklusjon og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil ble vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

## 4. Tid og ressursbruk

### 4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Marit Brochmann (senior manager), Maja Finnes Sollid (seniorkonsulent) og Ingrid Kalsnes (seniorkonsulent). Senior manager Line M. Johansen vil bidra som ein ekstra ressurs etter behov. Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

### 4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 455 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestinget vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

### 4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere november 2017 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av mai 2018. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at kommunen sender over etterspurd dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, at utvalde personar stillar til og verifiserer intervju, samt at vi innan estimert tid får ein tilfredsstillande svarprosent på spørjeundersøkinga.

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

Bergen, 9. oktober 2017



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

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

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.