

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar

Mai 2017

«Opplæringstilbudet til
minoritetsspråklege elevar»

Mai 2017

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar ved vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 105/16.

Føremålet med prosjektet har vore å undersøkje om minoritetsspråklege elevar i vidaregåande skular i Hordaland får den oppfølginga og opplæringa dei har rett på. Vidare har det vore eit føremål å undersøkje om unge asylsøkjjarar sin rett til vidaregåande opplæring blir ivareteke på ein tilfredsstillande måte. I samband med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått relevant dokumentasjon frå fylkeskommunen, og det er gjennomført ei elektronisk spørjeundersøking retta mot rektorane ved dei vidaregåande skulane i fylket. Vidare er det gjennomført ein stikkprøvekontroll av saker som gjeld særskild språkopplæring for minoritetsspråklege elevar ved fire utvalde skular i fylket, og ved dei same fire skulane er det også gjennomført intervju med rektor og andre tilsette ved skulen som er sentrale i opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar. I tillegg er det gjennomført intervju med utvalde leiarar og tilsette i opplæringsavdelinga i Hordaland fylkeskommune.

Undersøkinga viser at det samla sett er eit betydeleg tal minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Hordaland, og at ein god del av desse manglar tilstrekkelege norskkunnskapar til å kunne følgje den ordinære opplæringa. Det er etablert innføringsklasser ved fleire av dei vidaregåande skulane, men revisjonen meiner at fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad har synleggjort og drøfta kva det inneber at innføringsklassene er organisert som eit «år null» utanfor den ordinære tilbodsstrukturen. Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen som skuleeigar, og dei enkelte skulane som er ansvarleg for å gjennomføre dette opplæringstilbodet i praksis, er tilstrekkeleg medvetne om at det at innføringsklasser er organisert som eit «år null» inneber at opplæringa ikkje er omfatta av opplæringslova, og at elevane heller ikkje har formelle rettar etter opplæringslova. Revisjonen vil også presisere at elevane har rett til å begynne direkte i ordinær vidaregåande opplæring i staden for innføringsklasse, og stiller spørsmål ved om det blir tilstrekkeleg informert om denne retten.

Ved nokre av dei vidaregåande skulane er det etablert særskilde tilbod retta mot minoritetsspråklege elevar, i form av 3-årig studiespesialiserande og VG1 helse- og oppvekstfag. Revisjonen meiner at ei slik organisering av opplæringstilbod særskild retta mot minoritetsspråklege elevar ikkje er i samsvar med opplæringslova sine reglar om organisering av klasser. Ifølgje opplæringslova er det ikkje lov å organisere klasser basert på etnisk tilhøyr, og viktigheita av å vektlegge integreringsomsyn blir presisert i forarbeida til lova. Revisjonen kan ikkje sjå at dei tilboda som er etablert i Hordaland fylkeskommune kjem inn under dei avgrensa moglegheitene til unntak frå reglane om organisering av klasser om følgjer av opplæringslova.

Revisjonen registrerer at det i løpet av det siste året er gjort ei rekke justeringar i rutinar og malar som gjeld sakshandsaming og enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12, og det er revisjonen si vurdering at dei reviderte rutinane og malane i stor grad legg til rette for etterleving av relevant regelverk. Samtidig viser undersøkinga at rutinar og malar i varierende grad er implementert ved skulane, og stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjort viser til dels vesentlege manglar ved sakshandsaminga og enkeltvedtaka om særskild språkopplæring som blir fatta ved skulane. I nokre tilfelle er det ut ifrå vedtaka vanskeleg å vite både kva det er fatta vedtak om og kvifor. Revisjonen meiner at skuleeigar ikkje har sikra at det er tilstrekkeleg forvaltningskompetanse ved skulane, og dette får etter revisjonen si vurdering konsekvensar for rettstryggleiken til elevane det gjeld.

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen, i samarbeid med Bergen kommune, har oppretta eit tilbod med det føremål å gje meir grunnskuleopplæring til ungdomar som treng det. Dette er eit tilbod som er heimla i opplæringslova med forskrifter, og basert på dei opplysningar som kjem fram om at ein stadig større del av dei minoritetsspråklege elevane er asylsøkjjarar/flyktingar som manglar grunnskuleopplæring,

meiner revisjonen det er viktig at fylkeskommunen held fram arbeidet med å undersøkje moglegheitene for å opprette fleire liknande tilbod i fylket.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga kjem revisjonen med nokre anbefalingar til Hordaland fylkeskommune. Anbefalingane går fram av kapittel 7 *Konklusjon og tilrådingar*.

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	8
2. Om tenesteområdet	11
3. Særskild språkopplæring	13
4. Innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar	37
5. Unge asylsøkjjarar med rett til vidaregåande opplæring	45
6. Målform	50
7. Konklusjon og tilrådingar	53
Vedlegg 1: Høyringsuttale	55
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	58
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	67

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Avgrensing	9
1.4 Metode	9
1.5 Revisjonskriterium	10
2. Om tenesteområdet	11
2.1 Organisering	11
2.2 Minoritetsspråklege elevar ved vidaregåande skular i Hordaland	11
3. Særskild språkopplæring	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterium	13
3.3 Særskilde opplæringstilbod retta mot minoritetsspråklege elevar	14
3.4 Kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar	17
3.5 Vurdering av behov for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring	22
3.6 Sakshandsaming og utforming av enkeltvedtak om særskild språkopplæring	24
3.7 Kompetanse og ressursar til å gi et tilbod om særskild språkopplæring	35
4. Innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar	37
4.1 Problemstilling	37
4.2 Revisjonskriterium	37
4.3 Datagrunnlag	38
4.4 Vurdering	42
5. Unge asylsøkjjarar med rett til vidaregåande opplæring	45
5.1 Problemstilling	45
5.2 Revisjonskriterium	45
5.3 Datagrunnlag	46
5.4 Vurdering	48
6. Målform	50
6.1 Problemstilling	50
6.2 Revisjonskriterium	50
6.3 Datagrunnlag	50
6.4 Vurdering	52
7. Konklusjon og tilrådingar	53
Vedlegg 1: Høyringsuttale	55

Figurar

FIGUR 1: ORGANISASJONSKART, OPPLÆRINGSAVDELINGA HORDALAND FYLKESKOMMUNE	11
FIGUR 2: GÅR DET MINORITETSSPRÅKLEGE ELEVAR VED SKULEN SOM IKKJE HAR TILSTREKKELEG DUGLEIK I NORSK TIL Å FØLGJE ORDINÆR OPPLÆRING? NOMINELLE TAL (N=36).	12
FIGUR 3: I KVA GRAD OPPLEVER DU AT SKULEN HAR TILGANG TIL VERKTØY FOR Å KARTLEGGJE NORSKKUNNSKAPANE TIL MINORITETSSPRÅKLEGE ELEVAR? NOMINELLE TAL (N=26).	19
FIGUR 4: BLIR DET, FOR ELEVAR SOM HAR BEHOV FOR SÆRSKILD NORSKOPPLÆRING, OGSÅ VURDERT OM ELEVANE HAR BEHOV FOR... NOMINELLE TAL (N=27).....	22
FIGUR 5: I KVA GRAD LEGG SKULEN TIL RETTE FOR ANNA OPPLÆRING TILPASSA FØRESETNADENE TIL ELEVEN, NÅR SKULEN IKKJE HAR TILGANG TIL EIGA UNDERVISNINGSPERSONALE FOR Å GI MORSMÅLSOPPLÆRING OG/ELLER TOSPRÅKLEG FAGOPPLÆRING? NOMINELLE TAL (N=25).....	23
FIGUR 6: HAR ALLE MINORITETSSPRÅKLEGE ELEVAR VED SKULEN SOM FÅR SÆRSKILD SPRÅKOPPLÆRING ENKELTVEDTAK OM RETT TIL SLIK OPPLÆRING? NOMINELLE TAL (N=26).	26
FIGUR 7: BLIR DET FATTA VEDTAK OM OPPHØYR AV SÆRSKILD SPRÅKOPPLÆRING NÅR EIN ELEV BLIR VURDERT Å HA TILSTREKKELEG NORSKKUNNSKAPAR TIL Å FØLGJE ORDINÆR OPPLÆRING? NOMINELLE TAL (N=27).	27
FIGUR 8: INNEHELD ENKELTVEDTAK OM SÆRSKILD SPRÅKOPPLÆRING VED SKULEN EI SKILDRING AV... NOMINELLE TAL. (N=27)	29
FIGUR 9: I KVA GRAD OPPLEVER DU AT SKULEN HAR... NOMINELLE TAL. (N=26).....	35
FIGUR 10: ALT I ALT, I KVA GRAD KLARER SKULEN Å GI MINORITETSSPRÅKLEGE ELEVAR EIT TILFREDSSTILLANDE OPPLÆRINGSTILBOD? NOMINELLE TAL. (N=26).....	36
FIGUR 11: FÅR MINORITETSSPRÅKLEGE ELEVAR VED SKULEN INFORMASJON OM... NOMINELLE TAL. (N=35).....	51

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar ved vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 105/16, 20.10.2016.

1.2 Føremål og problemstillingar

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

Med bakgrunn i føremålet med prosjektet blei det formulert følgjande problemstillingar¹:

1. I kva grad får minoritetsspråklege elevar i vidaregåande skular i Hordaland tilbod om særskild 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 særskild norskopplæring også har behov for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring?
- c. Blir vedtak om særskild 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 særskild språkopplæring i samsvar med det som blir vurdert å vere eleven sitt behov?

2. 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?

¹ Rekkefølgja som hovudproblemstillingane med underproblemstillingar blir presentert på, er endra litt i forhold til framstillinga i prosjektplanen. Dette fordi revisjonen vurderer at det er føremålstenleg å svare på problemstillingane i noverande rekkefølge i rapporten. Alle problemstillingar er likevel dei same som blei presentert i prosjektplanen som blei handsama av kontrollutvalet i sak 105/16.

3. I kva grad har Hordaland fylkeskommune system og rutinar som sikrar at unge asylsøkjjarar sin rett til vidaregåande opplæring blir ivaretake?

- 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?

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, samt kva følgjer eit slikt fritak eventuelt kan få for vidare utdanning og jobb?

1.3 Avgrensing

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

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2016 til april 2017.

1.4.1 Dokumentanalyse

Relevant regelverk med førearbeid og utdjupande rettleiarar er gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare er informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon er vurdert opp mot til revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalde personar i opplæringsavdelinga i fylkeskommunen. På fylkesnivå har vi intervjuet seksjonsleiarar skule, to av tre regionsleiarar, inntaksleiarar og spesialrådgjevarar med ansvar og oppgåver knytt til opplæring av minoritetsspråklege elevar.

Vidare har revisjonen gjennomført intervju ved fire utvalde vidaregåande skular i Hordaland. Desse skulane er Bergen Katedralskole, Fyllingsdalen vidaregåande skule, Knarvik vidaregåande skule og Stord vidaregåande skule. Ved kvar av desse skulane har vi intervjuet rektor og andre leiarar og tilsette med særskild ansvar knytt til opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar. Det varierer dermed frå skule til skule kven som er intervjuet i tillegg til rektor, men aktuelle personar omfattar assisterande rektor ved dei ulike skulane, avdelingsleiarar, rådgjevarar og/eller lærarar. Ved kvar av dei fire skulane har vi intervjuet 3-4 personar.

Utvalet av skular er 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 særskilde tilbod retta mot minoritetsspråklege elevar. I

tillegg har det vore eit føremål å få ei viss geografisk spreining. Vi har vald å *ikkje* velje ut skular der Fylkesmannen i Hordaland i 2016 gjennomførte tilsyn.

1.4.3 Spørjeundersøking

Revisjonen har utarbeidd og sendt ut ei elektronisk spørjeundersøking til rektor 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 desse elevane får ved dei vidaregåande skulane i Hordaland.

Vi har nytta spørjeundersøkingsverktøyet Questback i samband med den elektroniske spørjeundersøkinga.

På tidspunkt for gjennomføring av spørjeundersøkinga var dei vidaregåande skulane i Hordaland organisert som 38 organisatoriske einingar, med ein rektor for kvar av desse einingane. Undersøkinga blei difor sendt til ein populasjon på til saman 38 rektorar. Vi fekk svar frå 36 av rektorane, noko som utgjer ein svarprosent på 95 %.

1.4.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvekontroll av til saman 24 saker som gjeld vedtak om særskild språkopplæring. Stikkprøvene er fordelt på dei same fire vidaregåande skulane som blei valt ut til intervju.

Stikkprøvene blei tilfeldig valt ut basert på anonymiserte lister over alle elevar med enkeltvedtak om særskild språkopplæring ved kvar av dei utvalde skulane, og utvalde saker blei deretter lagt fram for revisjonen for gjennomgang i samband med våre besøk ved dei aktuelle skulane. I utgangpunktet skulle stikkprøvekontrollen omfatte seks saker ved kvar av dei utvalde skulane. Ved ein av skulane viste det seg imidlertid at det berre var fatta fire enkeltvedtak om særskild språkopplæring inneverande skuleår. Stikkprøvekontrollen ved den aktuelle skulen omfatta difor alle desse fire sakene, og ved ein av dei andre skulane gjekk revisjonen gjennom åtte saker i staden for seks.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Referat frå intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Rapportutkast er sendt til fylkesrådmannen for verifisering og høyring. Påpeikte faktafeil i datagrunnlaget er retta opp i den endelege versjonen, og fylkesrådmannen sin høyringsuttale er lagt ved rapporten som vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterium

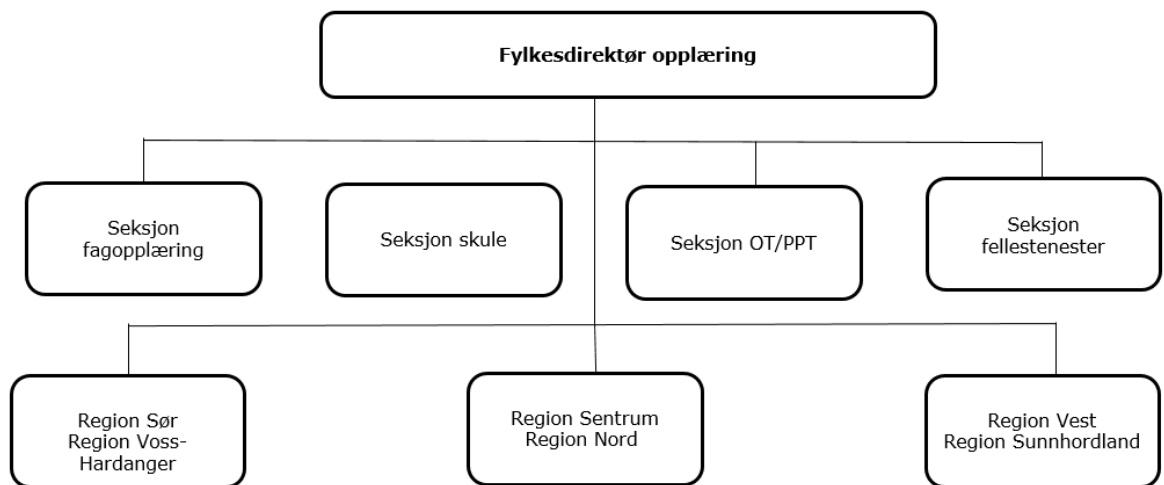
Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå opplæringslova og forskrift til opplæringslova, samt førearbeider til lova og rettleiarar utarbeidd av Utdanningsdirektoratet. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Gjennom vidaregåande skular, fagskular, lærlingordning og vaksenopplæring gir Hordaland fylkeskommune eit tilbod om vidaregåande opplæring i fylket. Nedanfor er ei oversikt over organiseringa av opplæringsavdelinga.

Figur 1: Organisasjonskart, opplæringsavdelinga Hordaland fylkeskommune



Kjelde: www.hordaland.no.

Fylket er delt inn i seks regionar. I opplæringsavdelinga er det tre regionleiarar, kvar med ansvar for to regionar. Regionleiarane er plassert i linja mellom fylkesdirektør for opplæring og rektor ved dei vidaregåande skulane. I seksjon skule er det tilsett ein spesialrådgjevar med særskild ansvar knytt til opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar.

Per 1. mars 2017 er dei vidaregåande skulane i Hordaland fylkeskommune organisert i 38 organisatoriske einingar med ein rektor for kvar av desse einingane. I følgje elevtal som revisjonen har fått tilsendt frå fylkeskommunen, var den største skulen skuleåret 2015/2016 Amalie Skram videregående skole med 1041 elevar, medan den minste skulen same skuleår var Hjeltnes vidaregåande skule med 17 elevar.

2.2 Minoritetsspråklege elevar ved vidaregåande skular i Hordaland

Av ei sak til opplærings- og helseutvalet hausten 2014² gjekk det fram at det på det tidspunktet var registrert 1696 elevar med anna morsmål enn norsk ved dei vidaregåande skulane i Hordaland. Samtidig blir det presisert at det blant desse elevane er enkelte som

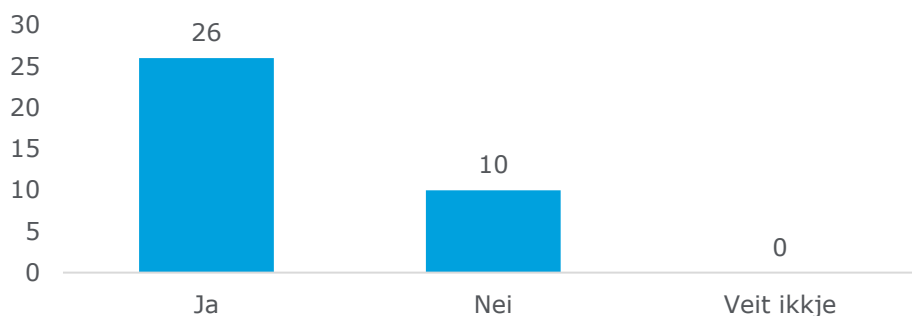
² Opplærings- og helseutvalet, 11.11.2014: «Minoritetsspråklege elevar i Hordaland. Status 2014. utfordringar og tiltak.» Samsframlegg.

har anna morsmål enn norsk, men som likevel snakkar og/eller skriv norsk flytande. Vidare blir det kommentert at informasjon om morsmål er basert på kva elevane sjølv har registrert når dei har søkt vidaregåande opplæring, og at det ikkje er alle elevar som opplyser om morsmål. Dette inneber at talet elevar med anna morsmål enn norsk sannsynlegvis er høgare enn det som er registrert.

Vidare blir det i tilstandsrapporten for 2015/16³ peikt på at det kom mange flyktningar til Hordaland hausten 2015, og at mange av desse var ungdomar med rett på vidaregåande opplæring. Ved nokre av skulane er prosentdelen minoritetsspråklege elevar låg, medan andre skular opplyser om at om lag 25 prosent av elevane ved skulen er minoritetsspråklege.

Hausten 2016 blei det frå 30 av de 38 vidaregåande skulane/organisatoriske einingane rapportert at skulen inneverande skuleår har elevar med vedtak om særskild språkopplæring.⁴ I revisjonen si spørjeundersøking har 26 av 36 rektorar svart at dei har elevar ved skulen som ikkje har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje ordinær opplæring.

Figur 2: Går det minoritetsspråklege elevar ved skulen som ikkje har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje ordinær opplæring? Nominelle tal (N=36).



Til saman har dei vidaregåande skulane i Hordaland hausten 2016 rapportert om 589 elevar med enkeltvedtak om særskild norskopplæring inneverande skuleår. Året før, i november 2015, blei det til saman rapportert om 527 elevar med enkeltvedtak om særskild språkopplæring ved dei vidaregåande skulane i Hordaland.

³ Hordaland fylkeskommune: Tilstandsrapport. Vidaregåande opplæring 2015/16.

⁴ Hordaland fylkeskommune: *Særskild – haust 2016*. Oversikt utarbeidd av opplæringsavdelinga basert på innrapportering frå skulane.

3. Særskild språkopplæring

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad får minoritetsspråklege elevar i vidaregåande skular i Hordaland tilbod om særskild språkopplæring i samsvar med føresegn i regelverket?

Under dette:

- Er det etablert tilfredsstillande system for kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar?
- I kva grad blir det gjort ei konkret vurdering av om elevar som har behov for særskild norskopplæring også har behov for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring?
- Blir vedtak om særskild språkopplæring utforma i samsvar med sentrale krav i opplæringslova og forvaltningslova?
- I kva grad har skulane tilstrekkeleg kompetanse og ressursar til å gi eit tilbod om særskild språkopplæring i samsvar med det som blir vurdert å vere eleven sitt behov?

I tillegg til desse definerte problemstillingane, vil revisjonen i dette kapitlet gi ein meir utfyllande presentasjon og vurdering av opplæringstilbod ved vidaregåande skular i Hordaland som er særskild retta mot minoritetsspråklege elevar. Dette for å sikre at forhold som ikkje er direkte omfatta av problemstillingane, men som likevel har vist seg å vere sentrale element i opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Hordaland, blir omtala i rapporten.

3.2 Revisjonskriterium

Opplæringslova § 3-12 omhandlar særskild 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 særskild språkopplæring skal eleven sine norskkunnskapar kartleggjast, jf. opplæringslova § 3-12 fjerde ledd:

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.

Avgjerd om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12 er enkeltvedtak etter forvaltningslova.⁵ Det inneber at krav til sakshandsaminga som går fram av forvaltningslova gjeld, i tillegg til dei spesifikke samshandsamingskrav som går fram av opplæringslova § 3-12.

Mellom anna er det gjennom forvaltningslova stilt krav til sakshandsamingstid, skriftlegheit, grunngeving av enkeltvedtak og informasjon om klagerett, klageorgan, klagefrist, framgangsmåte ved klage mv. Det er også sentralt i eit forvaltningsrettsleg perspektiv at det går klart fram av enkeltvedtaket kva det er fatta vedtak om.

Kapittel 8 i opplæringslova omhandlar organisering av undervisninga. Mellom anna går det fram av opplæringslova § 8-2 første ledd at:

I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. (...).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Særskilde opplæringstilbod retta mot minoritetsspråklege elevar

3.3.1 Datagrunnlag

Hordaland fylkeskommune tilbyr *innføringskurs* for minoritetsspråklege søkjarar som ikkje har gode nok norskkunnskapar til å følgje undervisninga i eit ordinært utdanningsprogram. Gjennom eit slikt innføringskurs får elevane opplæring, spesielt i norsk, som skal betre moglegheita for å gjennomføre eit ordinært utdanningsprogram på VG1 året etter. For å søke seg til innføringskurset må eleven ha fylt 16 år, og ha grunnopplæring frå heimlandet som svarar til norsk grunnskule. Elevar som går i innføringsklasser bruker ikkje av den ordinære opplæringsretten. Elleve skular i Hordaland fylkeskommune tilbyr innføringskurs skuleåret 2017/18⁶, men det blir opplyst at det vil avhenge av etterspurnaden i kva grad det faktisk vil vere eit tilbod ved så mange skular

Frå hausten 2016 er det starta opp eit toårig pilotprosjekt der minoritetsspråklege elevar mellom 16 og 20 år kan delta i *kombinasjonsklasse*. Tilbodet om kombinasjonsklasse er eit samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune. Her får elevar med kort butid og lite skulebakgrunn tilbod om meir grunnskuleopplæring ved Fyllingsdalen videregående skole, og elevane kan ta grunnskuleeksamen i fem fag.

Fylkeskommunen sitt tilbod om innføringsklasse og kombinasjonsklasse blir nærare omtala i kapittel 4 i rapporten.

I Bergen har tre vidaregåande skular eigne klasser for minoritetsspråklege elevar innanfor utvalde utdanningsprogram. Bergen Katedralskole tilbyr 3-årig *studiespesialiserande for minoritetsspråklege elevar*, medan både Fyllingsdalen videregående skole og Åsane videregående skole tilbyr *VG1 helse- og oppvekstfag for minoritetsspråklege elevar*. Alle desse tilboda er søkbare gjennom VIGO⁷, og er særskild omtalt i *Søkjarhandboka 2017* for Hordaland fylkeskommune.

⁵ Ot.prp.nr.40 (2007-2008) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.

⁶ Hordaland fylkeskommune – *Søkjarhandboka 2017*.

⁷ Vigo.no er ein nettstad som er eigd og blir drifta av fylkeskommunane/Oslo kommune.

Av *Søkjarhandboka 2017* går det fram at tilbodet om studiespesialiserande for minoritetsspråklege elevar gjeld for elevar som fyller dei generelle vilkåra for inntak til vidaregåande opplæring etter inntaksforskrifta § 3-1, og som i tillegg har:

[E]in språk- og kulturbakgrunn som er fjern frå norsk, og som har behov for opplæring ut frå dette.

- Mangelfull norsk grunnskuleopplæring på grunn av at dei bare har vore i landet få år før inntak til vidaregåande opplæring. Elevar utan, eller med svake norskkunnskapar kan ikkje takast inn i dette kurset, men tilrådest å søke innføringskurs.
- Realistisk moglegheit til å kunne ta vidaregåande opplæring og oppnå studiekompetanse på tre år ut frå den tilrettelegging dette kurset gir.
- Aldersgruppe 16-19 år blir prioritert ved inntak.⁸

I intervju blir det opplyst at dette tilbodet blir omtala som *E-klassa*, og det er eit tilbod som blei oppretta for over 15 år sidan. Det blir tatt inn om lag 15-20 elevar til E-klassa kvart år, alle med minoritetsspråkleg bakgrunn. Til samanlikning har ei ordinær klasse på studiespesialiserande utdanningsprogram om lag 30 elevar. Det blir kommentert at E-klassa ikkje er eit tilbod for dei aller svakaste minoritetsspråklege elevane, som til dømes manglar delar av grunnskuleutdanninga. For å kome inn på dette tilbodet, må elevane både ha ein del norskkunnskapar og tilstrekkeleg fagleg bakgrunn med karakterar frå grunnskulen. Det blir peikt på at ei årsak til dette er at elevane frå E-klassa skal gå saman med elevar frå ordinære klasser ved skulen i programfaga. Vidare blir det opplyst at elevane i E-klassa må kunne ta sitt morsmål som andre framandspråk.⁹

E-klassa blir opplyst å vere eit populært tilbod med mange søkjarar, og frå skulen si side blir det vist til at det er eit vellukka tilbod med gode resultat. Av intervju går det fram at inntak til E-klassa blir gjennomført ved at inntakskontoret leverer søkjarlista til skulen, og det er skulen sjølv som kjem med forslag til kven som bør kome inn på tilbodet. Det blir vidare opplyst at det ikkje er vanleg at inntakskontoret overprøver innstillinga frå skulen. Det blir kommentert at søkjarar til E-klassa ofte har dette tilbodet som fyste val, medan dei har vanleg studiespesialisering som andreval. Enkelte påpeikar i intervju at det kan opplevast som eit paradoks at dei beste søkjarane er dei som kjem inn på dette tilbodet som er særskild tilrettelagt for minoritetsspråklege elevar, medan dei som ikkje er like gode i til dømes norsk kjem inn på vanleg studiespesialisering. Samtidig blir det i intervju opplyst at det førekjem både at elevar frå E-klassa i løpet av skuleåret bytter til ei ordinær klasse ved skulen, og at minoritetsspråklege elevar i ordinære studiespesialiserande klasser blir anbefalt å bytte til E-klassa dersom det er ledige plassar der.

VG1 helse- og oppvekstfag for minoritetsspråklege elevar har i mange år vore eit tilbod ved Fyllingsdalen videregående skole. For få år sidan blei eit tilsvarande tilbod oppretta også ved Åsane videregående skole, fordi etterspurnaden var stor og Fyllingsdalen vgs. ikkje hadde kapasitet til å ta inn fleire elevar til dette tilbodet. Skuleåret 2016/17 er det to VG1-klassar for minoritetsspråklege ved Fyllingsdalen vgs., og éin ved Åsane vgs. For dette tilbodet er det inntakskontoret i fylkeskommunen som styrer inntaket utan at skulane blir involvert. Det blir opplyst at dei yngste søkjarane blir prioritert ved inntak, og at elevane også her treng visse forkunnskapar i norsk. Mange av søkjarane har gått i innføringsklasse. Det blir opplyst at dei fleste søkjarane i praksis har fått plass i dette tilbodet. Unntaket er nokre vaksne søkjarar på 22-23 år, og enkelte søkjarar med for dårlege norskkunnskapar.

⁸ Hordaland fylkeskommune: *Søkjarhandboka 2017*. Side 29.

⁹ Elevar som går på eit studieførebuande utdanningsprogram, må velje eit framandspråk i tillegg til engelsk. Dersom ein elev ønskjer å gå opp til eksamen i sitt morsmål i staden for å velje eit av dei språka som skulen han eller ho går på gir undervisning i, kan eleven søke fritak for framandspråk og melde seg opp som privatist i morsmålet.

I intervju blir det peikt på at tilbodet om VG1 helse- og oppvekstfag for minoritetsspråklege har gode resultat, og at lærarane som underviser i desse klassene vektleggjer norskopplæring gjennom alle faga. Etter fullført og bestått VG1 kan desse elevane søkje om inntak til ordinære VG2-kurs ved utdanningsprogrammet Helse- og oppvekstfag.

I enkelte intervju blir det kommentert at det har vore stilt spørsmål ved organiseringa av eigne klasser for minoritetsspråklege elevar. Det blir peikt på opplæringslova sine reglar om at klasser til vanleg ikkje kan organiserast basert på etnisk tilhøyr. Samtidig blir det i intervju peikt på at dei særskilde tilboda for minoritetsspråklege elevar legg stor vekt på tilpassa opplæring og at elevane sjølv ønskjer å gå der. Vidare blir det vist til at elevar som tar 3-årig studiespesialiserande for minoritetsspråklege ved Bergen Katedralskole er integrert i ordinære klasser i alle programfag.

Opplæringsavdelinga arbeider med å førebu ei større politisk sak der alle tilbod innan vidaregåande opplæring skal bli gjennomgått og vurdert. Som del av denne saka blir det kommentert at det vil vere aktuelt å gjere ei vurdering av mellom anna tilbodet om 3-årig studiespesialiserande for minoritetsspråklege elevar, både i lys av lovkrav og læringsresultat for elevane.

3.3.2 Vurdering

Revisjonen registrerer at det er fleire som peiker på at dei særskilde opplæringstilboda retta mot minoritetsspråklege elevar (3-årig studiespesialiserande for minoritetsspråklege elevar og VG1 helse- og oppvekstfag for minoritetsspråklege elevar) er viktige og gode tilbod, fordi det i desse tilboda er mogleg å tilpasse opplæringa til elevane sine behov og føresetnader i større grad enn i ordinære klasser. Likevel stiller revisjonen spørsmål ved organiseringa av desse opplæringstilboda. Revisjonen kan ikkje sjå at slike eigne klasser for minoritetsspråklege elevar er i samsvar med krav til organisering av klasser og grupper som går fram av opplæringslova § 8-2. Ifølgje opplæringslova er det ulovleg å organisere klasser basert på etnisk tilhøyr, og revisjonen meiner difor at organiseringa av desse særskilde opplæringstilboda er ulovleg. Desse tilboda er ikkje å rekne som innføringstilbod, og er difor ikkje omfatta av unntaket frå reglane om organisering som gjeld for innføringstilbod etter oppl. § 3-12 femte ledd. Det at tilboda er søkbare og at elevane sjølv søker om plass i ei klasse for minoritetsspråklege, medfører heller ikkje unntak frå forbodet i lova mot organisering av klasser basert på etnisk tilhøyr. Revisjonen vil presisere at integreringsomsyn er vektlagt i forarbeida til opplæringslova, når unntak frå forbodet om organisering etter etnisk tilhøyr er drøfta.

Revisjonen stiller også spørsmål ved dei krava som er stilt til norskkunnskapar ved inntak til særskilde tilbod for minoritetsspråklege elevar. Ifølgje regelverket som regulerer inntak til vidaregåande opplæring er det ikkje høve til å stille krav til norskkompetanse ved inntak. Sjølv om mange av desse søkerane kjem inn under reglane om inntak på individuelt grunnlag etter ei skjønsmessig vurdering, meiner revisjonen at ein kan stille spørsmål ved ein inntakspraksis der elevar på grunn av manglande norskkunnskapar ikkje får plass i eit tilbod særskild tilrettelagt for minoritetsspråklege elevar, men i staden får tilbod om plass i ei ordinær klasse innanfor same eller eit anna utdanningsprogram. Dette bidrar etter revisjonen si vurdering til å undergrave skulane og fylkeskommunen si grunngjeving for å ha denne typen særskilde tilbod, nemlig å sikre eit godt tilpassa opplæringstilbod til minoritetsspråklege elevar som har behov for dette.

Når det gjeld moglegheita til å tilpasse opplæringa til elevane sine behov og føresetnader, vil revisjonen presisere at skulane og skuleeigar har ansvar for å sikre at *alle* elevar får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, jf. oppl. § 1-3, og for at klassene ikkje er større enn det som er pedagogisk forsvarleg. Pedagogisk forsvarleg klassestorleik er ei skjønsmessig vurdering, der mellom anna elevsamansetnad, føresetnadene til og

talet på det pedagogiske personalet, temaet det skal gis opplæring i, kva arbeidsformer som skal nyttast og dei fysiske rammevilkåra vil kunne påverke korvidt klassestorleiken er pedagogisk forsvarleg. Desse lovkrava, saman med elevane sin rett på særskild norskopplæring - og ved behov også morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring - fram til dei har tilstrekkelege norskkunnskapar til å følgje den vanlege opplæringa i skolen, skal sikre at også minoritetsspråklege elevar i ordinære klasser får eit opplæringstilbod som er tilpassa deira behov og føresetnader.

3.4 Kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar

3.4.1 Datagrunnlag

Felles retningslinjer, rutinar og utviklingsarbeid

Våren 2016 gjennomførte Fylkesmannen i Hordaland tilsyn med tre vidaregåande skular i Hordaland som del av felles nasjonalt tilsyn på utdanningsområdet.¹⁰ Tema for tilsynet var skulen sitt arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa, skulebasert vurdering og forvaltningskompetanse. Gjennom tilsynet blei det avdekt brot på opplæringslova, mellom anna når det gjeld krav til kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar: «Fylkesmannen finn det ikkje dokumentert at alle elevar med vedtak om særskild språkopplæring får kartlagt sine norskferdigheter undervegs i opplæringa.»¹¹ I ein av dei andre tilsynsrapportane går det fram at:

Fylkesmannen vil vise til at kartleggingskravet er absolutt, og det er utvikla eit nasjonalt kartleggingsverktøy. Fylkesmannen finn det ikkje dokumentert at skulen har tilstrekkelege kartleggingsrutinar som er kvalitativt likeverdig med Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsmaterielle Språkkompetanse i grunnleggjande norsk. (...).¹²

Frå opplæringsavdelinga blir det vist til at det er gjort ei rekkje endringar i rutinar og malar i etterkant av tilsynet. I Hordaland fylkeskommune si *handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar* går overordna krav og føringar knytt til særskild språkopplæring fram, og det ligg inne lenkjer til nokre relevante kjelder. Mellom anna er det under temaet *rutinar i samband med skulestart* eit eige avsnitt om kartlegging av norskkunnskapar. Her går følgjande fram:

«Det er viktig at skulane har gode rutinar for kartlegging av språkkompetansen til dei minoritetsspråklege elevane med mindre enn 6 år i landet. Måla i kartleggingsmaterialet til «Språkkompetanse i grunnleggjande norsk», utarbeida av Udir, vil vere dei mål vi følgjer for nivå 1, 2, 3. Det er viktig å merke seg at læreplanen i grunnleggjande norsk, som denne kartlegginga er tufta på, er ein overgangsplan. Lærarane må kartleggje elevane fortløpande, og elevar som når nivå 3 skal gå over til ordinær læreplan.»¹³

¹⁰ Fylkesmannen i Hordaland – *Felles nasjonalt tilsyn på utdanningsområdet*, 1.februar-9.mars 2016, <https://www.fylkesmannen.no/nh/Hordaland/Tilsyn/Hordaland-fylkeskommune-Nasjonalt-tilsyn-pa-utdanningsområdet/> .

¹¹ Fylkesmannen i Hordaland: Tilsynsrapport. Skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa. Hordaland fylkeskommune – Olsvikåsen vidaregåande skole.

¹² Fylkesmannen i Hordaland: Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging. Hordaland fylkeskommune – Nordahl Grieg vidaregåande skole.

¹³ Hordaland fylkeskommune – *Handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar i Hordaland*, Opplæringsavdelinga 2016. Side 4.

Vidare er det lagt inn lenkjer til Utdanningsdirektoratet si nettside der kartleggingsmateriell blir presentert, samt til ein film frå NAFO¹⁴ om bruk av kartleggingsverktøyet. Det ligg også inne ei lenkje til skjema som kan nyttast i samband med startsamtale med minoritetsspråklege elevar. Skjemaet er utvikla av Årstad vidaregåande skole. Under punktet *prosedyre og rutinar for særskild språkopplæring* i handboka er det presisert at fylkeskommunen skal kartlegge kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild norskopplæring.

I intervju blir det stadfesta at fylkeskommunen per i dag ikkje har noko felles kartleggingsverktøy som skulane kan ta i bruk, og at det er opp til kvar enkelt skule korleis dei ønskjer å jobbe med kartlegging av minoritetsspråklege elevar sine norskkunnskapar. Revisjonen har imidlertid mottatt eit mandat for ei arbeidsgruppe som skal arbeide med dette temaet som eit ledd i fylkeskommunen si oppfølging i etterkant av tilsynet i 2016.¹⁵ I mandatet blir det trekt fram at det ikkje er gitt nasjonale føringar for kva slags verktøy som skal nyttast til å kartlegge minoritetsspråklege elevar sin dugleik i norsk. Skuleeigar er kjend med at det blir nytta ulike kartleggingsverktøy på skulane, og det er no eit ønskje om å skaffe ei oversikt over tilgjengelege verktøy som blir nytta, samt nytteverdien av desse. Det blir og presentert som føremålstenleg å skaffe ei oversikt over verktøy som er aktuelle til dette føremålet, men som så langt ikkje har blitt prøvd ut i Hordaland. Det blir peika på at målet med arbeidet er å kome fram til eit verktøy som kan tilrådest og nyttast som ein standard i kartleggingsarbeidet av minoritetsspråklege elevar sine norskkunnskapar. Målet er å ha eit nytt verktøy på plass til utprøving før skulestart hausten 2017.

Så langt har opplæringsavdelinga fått tilbakemelding frå skulane om at Utdanningsdirektoratet sine kartleggingsverktøy er altfor omfattande og lite brukarvenlege. Det blir opplyst frå opplæringsavdelinga at det ikkje er tatt ei avgjerd på om det skal utviklast eit felles kartleggingsverktøy for dei vidaregåande skulane, eller om det skal vere rom for lokale variasjonar og preferansar når det gjeld dette arbeidet. Men det er gitt klare signal i etterkant av tilsynet om at kartleggingar skal gjennomførast og dokumenterast. Også nye vedtaksmalar som er utarbeidd i etterkant av tilsynet skal ifølgje opplysningar i intervju bidra til å tydeleggjere fokus på kartlegging, og synleggjere kva kartleggingar som er gjennomført.

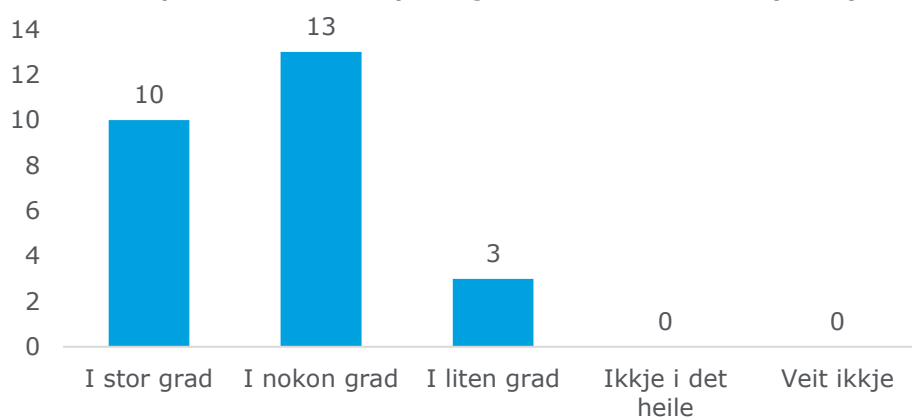
Skulane sitt arbeid med kartlegging av elevane sine norskkunnskapar

I følgje spørjeundersøkinga som er gjennomført, opplever ti av 26 rektorar at skulen «i stor grad» har tilgang til verktøy for å kartleggje norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar. 13 av rektorane har svart at dei opplever dette «i nokon grad», medan tre har svart «i liten grad».

¹⁴ Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring.

¹⁵ Hordaland fylkeskommune – *Kartlegging av minoritetsspråklege elevar sin dugleik i norsk – mandat arbeidsgruppe*, 8.8.2016.

Figur 3: I kva grad opplever du at skulen har tilgang til verktøy for å kartleggje norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar? Nominelle tal (N=26).



Det går fram av intervju og stikkprøver ved fire vidaregåande skular i fylket at skulane arbeider på ulike måtar med kartlegging av minoritetsspråklege elevar sine norskkunnskapar:

- **Ved ein skule** blir det vist til at det er faglærar sine fortløpande vurderingar av eleven sine kunnskapar og korleis eleven fungerer i klassa, samt eleven si butid i Noreg, som tidlegare har blitt lagt til grunn for vurderingar av behov for særskild norskopplæring ved skulen. Dette skuleåret er skulen informert om at skuleeigar stiller krav om at det skal ligge ein kartleggingstest til grunn for vedtak om særskild norskopplæring. Skulen jobbar no med å sjå på korleis ein skal arbeide for å få dette implementert frå skulestart hausten 2017. Skulen har inneverande skuleår begynt å gjennomføre testing av elevane sine norskkunnskapar, ved bruk av test frå Migranorsk, men meiner at testen som er tilgjengeleg ikkje er presis nok og ikkje fungerer på alle nivå. I tillegg er det enkelte elevar som vel å ikkje ta testen. Testen som no blir nytta for kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar i ordinære klasser, er den same som skulen nyttar for å kartleggje norskkunnskapane til elevar i innføringsklassa ved skulen.

I innføringsklassa ved same skule blir det på starten av skuleåret gjennomført kartleggingsprøvar i norsk, matematikk og engelsk. Resultata blir nytta som grunnlag for å dele elevane inn i grupper, og som grunnlag for tilpassing av opplæringa for den enkelte elev. Elevane i innføringsklassa gjennomfører nye kartleggingsprøvar i mai, altså mot slutten av skuleåret.

- **Ved ein annan skule** blir det vist til at skulen har ein veg å gå for å få på plass ein systematikk for kartleggingsarbeidet når det gjeld elevar som kan ha behov for særskild norskopplæring. Rektor peiker på at det er mogleg at det per i dag er elevar ved skulen som har behov for eit tilbod om særskild norskopplæring, men som ikkje får det. Det blir vist til at skulen må etablere eit system der alle norsklærarar har ein kontroll dei må gjere for å identifisere desse elevane. Vidare blir det kommentert at rektor ønskjer å få på plass ei rutine for å ta ut lister over elevar som ikkje har norsk som morsmål, og bruke desse listene saman med startsamtalet og kartleggingsprøver i norsk for å sikre at skulen fangar opp alle elevar som kan ha behov for særskild norskopplæring. Det blir kommentert at elevar ved skulen som dette skuleåret har vedtak om særskild norskopplæring, ikkje har blitt kartlagt med noko spesielt kartleggingsverktøy.

Skulen sin avdelingsleiar i norsk har gitt beskjed til alle norsklærarar på skulen om at dei må kartlegge dei minoritetsspråklege elevane sin dugleik i norsk. Samtidig blir det vist til at leiinga ikkje i tilstrekkeleg grad har følgd opp dette

kartleggingsarbeidet og sikra at det er gjennomført kartleggingar. Det blir arbeid med å få på plass tydelegare rutinar og ansvarsdeling for dette arbeidet på skulen.

- **Ved ein tredje skule** blir det vist til at alle elevar på VG1 (inkludert minoritetsspråklege elevar som går i ordinære klasser) gjennomfører kartleggingsprøver i norsk og matematikk på starten av skuleåret. I tillegg blir det gjennomført kartlegging i engelsk, men denne kartlegginga er valfri. *Kartleggaren* blir brukt til dette føremålet, og i tillegg til å identifisere faglege utfordringar og nivå i norskfaget, blir eventuelle behov for særskild norskopplæring vurdert med grunnlag i kartleggingsprøven i norsk. Kontaktlærar gjennomfører også ein startsamtale med kvar elev. Også gjennom denne kan behov for særskild norskopplæring kome fram. Det blir ikkje gjennomført nye kartleggingsprøvar på VG2 eller VG3, men det blir peika på at skulen allereie vil vere merksame på elevar med behov for særskild norskopplæring dersom dei gjekk på VG1 på same skule. Ut over dette er det norsklærar, og ev. andre lærarar, sine fortløpande observasjonar og vurderingar som ligg til grunn for eventuelle vurderingar av ytterlegare eller andre behov for særskild norskopplæring. Det blir vist til at skulen har eit godt samarbeid med ungdomsskular i nærområdet, og at det kan bli informert om elevar med svake norskkunnskapar i overføringsmøte med ungdomsskulane.

På same skule blir det vist til at norskkunnskapane til elevar i innføringsklassen blir kartlagt på starten av skuleåret ved bruk av kartleggingsverktøy utarbeidd av Utdanningsdirektoratet for kartlegging av minoritetsspråklege elevar sine norskkunnskapar. I innføringsklassen blir det gjennomført ny kartlegging på slutten av skuleåret.

- **Ved ein fjerde skule** gjennomfører også alle elevar på VG1 (inkludert minoritetsspråklege elevar som går i ordinære klasser) ein kartleggingsprøve i norsk rett etter skulestart. Denne kartleggingsprøven er utarbeidd av norsklærarar på skulen. Med grunnlag i resultata på denne kartleggingsprøven blir det vurdert om elevar har behov for særskild norskopplæring. Det blir ikkje gjennomført ei systematisk kartlegging av alle elevane på VG2 slik det blir på VG1, men nokre lærarar lagar eigne testar for å avdekke språklege utfordringar. Enkelte norsklærarar gjennomfører også kartleggingstest i norsk på starten av VG2, på same vis som for VG1-elevane. Dette er inntil vidare opp til den enkelte lærar, men skulen vurderer å innføre fast kartlegging i norsk også på VG2 og VG3. Det blir peika på at systemet for å fange opp elevar med behov for særskild norskopplæring ikkje er like godt på VG2 og VG3 som på VG1, sidan det ikkje er krav om systematiske kartleggingar. Samtidig er det relativt lite tilfang av nye elevar på VG2 og VG3.

Startsamtalar på VG1 blir også vist til som viktige for å få informasjon om eleven sine norskkunnskapar, i tillegg til at skulen i nokre tilfelle får overført informasjon frå tidlegare skule om eventuelle språkutfordringar. Kartleggingsprøven blir ikkje gjentatt i løpet av skuleåret, vidare vurdering av norskkunnskapar og behov for særskild norskopplæring vil vere basert på læraren si fortløpande vurdering. Det blir opplyst at om lag 25 % av elevane på skulen er minoritetsspråklege.

Ingen av dei fire skulane gjennomfører dokumenterte undervegskartleggingar av norskkunnskapane til elevar som har enkeltvedtak om særskild norskopplæring. Stikkprøvekontrollen som blei gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen viser at det i fleire vedtak om særskild språkopplæring for elevar på VG2 er kartlegginga på starten av VG1 som er den einaste dokumenterbare kartlegginga av eleven sine norskkunnskapar som er gjennomført.

3.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at fylkeskommunen per i dag ikkje har etablert tilfredsstillande system for å sikre kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar. System og rutinar for kartlegging av norskkunnskapane varierer til dels mykje mellom skulane. Ved nokre skular er det etablert faste system og rutinar for kartlegging på VG1, og for gjennomgang og vurdering av resultatane til minoritetsspråklege elevar med tanke på eventuelle behov for særskild norskopplæring. Det er likevel ikkje alle skulane som har system for å sikre at norskkunnskapane til minoritetsspråklege elevar blir kartlagt. Dermed er det risiko for at elevar med behov for særskild språkopplæring ikkje blir fanga opp, og ikkje får det tilbodet dei har rett på etter opplæringslova § 3-12.

På skular der det er etablert system og rutinar for kartlegging av elevane sine norskkunnskapar, er det i all hovudsak på VG1 det blir gjennomført systematiske kartleggingar. Dette inneber etter revisjonen si vurdering at det er risiko for at eventuelle nye eller endra behov blant elevar på VG2 og VG3 ikkje i tilstrekkeleg grad blir fanga opp. Det går også fram av revisjonen sin stikkprøvekontroll at det er døme på at det i enkeltvedtak om særskild norskopplæring for elevar på VG2 blir vist til gjennomførte kartleggingar meir enn eit år før vedtaksdato. Dette er etter revisjonen sin vurdering ikkje ein tilfredsstillande praksis. Kartlegginga skal danne grunnlag for å vurdere behovet for særskild språkopplæring, og for å ta stilling til omfanget både i tal timar og kor lengre eleven har behov for eit slikt tilbod, samt kva former for særskild språkopplæring eleven har behov for. Ifølgje forarbeida til opplæringslova¹⁶ er kartlegginga ei absolutt plikt før det blir gjort vedtak som gjeld retten til særskild språkopplæring, og det går fram at manglande kartlegging vil innebære ein feil ved saksbehandlinga. Revisjonen vil presisere at for at kartlegginga i praksis skal kunne ligge til grunn for vurderingar av eleven sine behov og rettar som blir stadfesta gjennom enkeltvedtak, er det viktig at kartlegginga er oppdatert.

Vidare er det ingen av skulane som har rutinar for at alle elevar med vedtak om særskild språkopplæring får kartlagt sine norskkunnskapsferdigheter undervegs i opplæringa. Manglande system for å sikre kartlegging undervegs i opplæringa, blei påpeikt som eit lovbrøt i tilsyn ved ein vidaregåande skule i Hordaland i 2016. Basert på det som kjem fram i undersøkinga, meiner revisjonen det er risiko for at opplæringslova framleis ikkje blir følgt på dette området på fleire av dei vidaregåande skulane i fylket, til tross for dei endringar som er gjort i rutinar og malar frå skuleeigar si side.

Revisjonen meiner samtidig at det er positivt at fylkeskommunen har satt i gang eit arbeid med å få oversikt over kartleggingspraksis og bruk av kartleggingsverktøy ved dei vidaregåande skulane i fylket. Det er viktig å sikre at dette arbeidet blir følgt tilstrekkeleg opp. Fylkeskommunen må snarast sikre at det blir etablert system og rutinar for kartlegging av minoritetsspråklege elevar sine norskkunnskapar som grunnlag for å fatte enkeltvedtak om særskild språkopplæring, og for kartlegging av norskkunnskapane undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring.

¹⁶ Ot.prp.nr.55 (2008-2009) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.

3.5 Vurdering av behov for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring

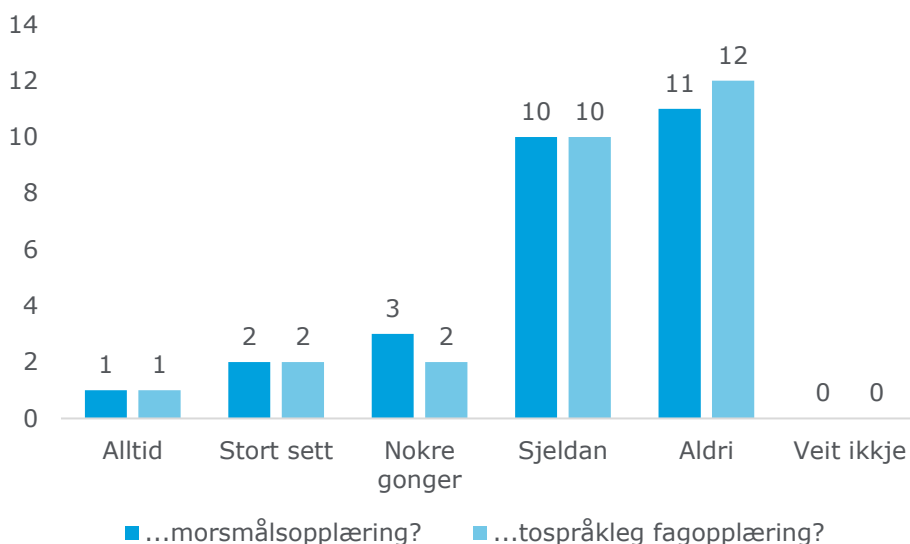
3.5.1 Datagrunnlag

I Hordaland fylkeskommune si handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar¹⁷ går det fram at om det er naudsynt, har elevar utan tilstrekkeleg dugleik i norsk rett til morsmålsopplæring eller tospråkleg fagopplæring, eller begge delar, i tillegg til særskild norskopplæring.

I intervju med tilsette i opplæringsavdelinga blir det trekt fram at fylkeskommunen i etterkant av Fylkesmannen sitt tilsyn, har tydeleggjort kravet om vurdering av tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring både i handboka for opplæring av minoritetsspråklege elevar, og i vedtaksmalen. Dette er gjort ved at det ligg inne avkryssingsfelt for kva typar særskild språkopplæring som er omfatta av vedtaket, der også tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring er sett opp som alternativ i tillegg til særskild norskopplæring.

I spørjeundersøkinga som er gjennomført, har samtidig eit fleirtal av rektorane svart at det «aldri» eller «sjeldan» blir vurdert om elevar med behov for særskild norskopplæring, også har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Svarfordelinga går fram av figuren under.

Figur 4: Blir det, for elevar som har behov for særskild norskopplæring, også vurdert om elevane har behov for... Nominelle tal (N=27)

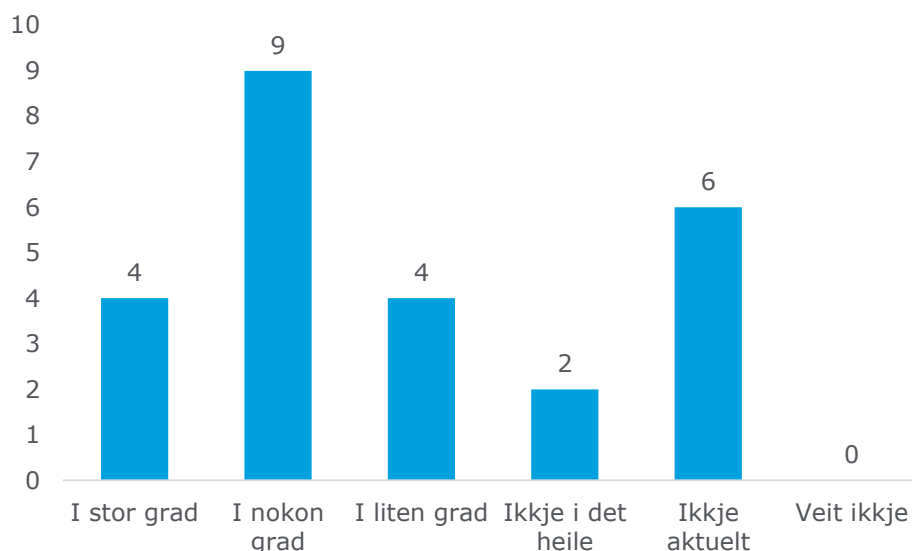


Det går vidare fram av svar frå spørjeundersøkinga at tre rektorar meiner skulen «i stor grad» har tilgang til eigna undervisningspersonale for å kunne gi elevar morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring når det blir vurdert at eleven har behov for det. Sju rektorar meiner at skulen «i nokon grad» har slikt eigna undervisningspersonale, medan seks har svart «i nokon grad» og åtte har svart «ikkje i det heile».

I spørjeundersøkinga har vidare fire av rektorane svart at skulen «i stor grad» legg til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til eleven, når skulen ikkje har tilgang til eigna undervisningspersonale for å gi morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Ni av rektorane har svart «i nokon grad» på dette spørsmålet, medan fire har svart «i liten grad» og to har svart «ikkje i det heile».

¹⁷ Hordaland fylkeskommune – Handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar i Hordaland, Opplæringsavdelinga 2016.

Figur 5: I kva grad legg skulen til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til eleven, når skulen ikkje har tilgang til eiga undervisningspersonale for å gi morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring? Nominelle tal (N=25).



I rapport etter tilsyn ved Olsvikåsen videregående skole i 2016, går det fram at Fylkesmannen i Hordaland ikkje finn det dokumentert «at skulen har ein innarbeidd framgangsmåte for å sikre at det blir vurdert om elevar med behov for særskild norskopplæring óg har behov for morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring.»¹⁸ Det blir påpeikt lovbrøt i denne samanheng.

I intervju med representantar for skuleeigar, blir det stadfesta at utfordringar knytt til det å kunne tilby tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring har vore eit tema også før tilsynet i 2016. Det blir vist til at dette området er utfordrande for fylkeskommunen og for den enkelte skule, mellom anna på grunn av at fylkeskommunen og skulane manglar kompetanse for i praksis å kunne gjennomføre tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring. Særleg blir det peikt på at det i delar av fylket som ligg langt frå Bergen vil vere vanskeleg å få tilgang til relevant kompetanse. Det blir kommentert at dette også er ei budsjettmessig utfordring; Skal ein klare å opprette eit godt tilbod, må fylkeskommunen styrke ressursane på dette området

Representantar for skuleeigar kommenterer også at det per i dag er lite fokus på dette temaet ute på skulane. Det blir vidare peika på at utfordringane knytt til tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring er vanskelege å løyse på skulenivå, og at skulane truleg treng meir hjelp frå fylkesnivå for å kome vidare i dette arbeidet, til dømes i form av finansiering og kompetanse.

I intervju blir det poengtert at både skulane og skuleeigar ser utfordringane på dette området, og at det er ønskje om å arbeide meir og betre med å finne gode metodar og løysingar på utfordringane. Det blir opplyst at opplæringsavdelinga undersøker moglegheiter for å ta i bruk nettbaserte undervisningsopplegg som ei løysing på utfordringane med å klare å tilby morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ved dei vidaregåande skulane. Det blir vist til at det finst aktuelle verktøy som er prøvd ut med gode resultat.

¹⁸ Fylkesmannen i Hordaland, 2016: Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa. Hordaland fylkeskommune – Olsvikåsen videregående skole.

Ved dei vidaregåande skulane der revisjonen har gjennomført intervju, er det ikkje rutinar for å kartleggje og vurdere om minoritetsspråklege elevar som får særskild norskopplæring også har behov for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Fleire gir uttrykk for at årsaka til dette er at ein ikkje har kompetanse og ressursar tilgjengeleg til å gjennomføre eit slikt undervisningsopplegg. Det varierer i kva grad leiarar og tilsette ved skulane meiner at det er elevar ved skulane som har *behov* for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring.

3.5.2 Vurdering

Elevar som vurderast å ha rett på særskild norskopplæring kan også ha behov for – og dermed også rett på - morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Gjennom undersøkinga er det *ikkje* dokumentert at dei vidaregåande skulane har ein innarbeidd framgangsmåte for å sikre at det blir vurdert om elevar med behov for særskild norskopplæring óg har behov for morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring. Tvert om blir det gjennom undersøkinga stadfesta at eventuelle behov for morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring som oftast ikkje blir vurdert. Dette er ikkje i samsvar med krav i opplæringslova § 3-12 første ledd, noko som også blei påpeika i samband med tilsyn utført av Fylkesmannen i Hordaland i 2016.

Revisjonen har forståing for dei utfordringar som det blir peikt på i undersøkinga, og meiner det er viktige prosessar som no er sett i gang når det gjeld å vurdere korleis Hordaland fylkeskommune kan sikre at det blir gitt tilbod også om tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring til elevar som blir vurdert å ha behov for dette. Samtidig vil revisjonen presisere at kravet om å vurdere behov for morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje er eit nytt lovkrav; føresegna tråtte i kraft 1. august 2008. Det vil seie at det sannsynlegvis over mange år har vore ein praksis som er i strid med opplæringslova ved dei vidaregåande skulane. Vidare vil revisjonen påpeike at lova også opnar for alternative tilpassingar dersom morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale. I slike tilfelle «skal fylkeskommunen så langt som mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.»¹⁹ Også dette krev imidlertid at dei som gjer vurderingane av kva opplæring eleven har behov for, er klar over lovkrava, og faktisk vurderer om eleven har *behov* for tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring – sjølv om skulen i praksis ikkje har eigna undervisningspersonale for å gjennomføre slik opplæring.

3.6 Sakshandsaming og utforming av enkeltvedtak om særskild språkopplæring

3.6.1 Datagrunnlag

Rutinar og malar

I etterkant av tilsynet i 2016, der Fylkesmannen i Hordaland avdekka fleire lovbrøt, har det blitt gjort endringar i fylkeskommunen sine malar og rutinar som er relevante for sakshandsaming og utforming av enkeltvedtak om særskild språkopplæring. Tidleg på hausten 2016 var også krav i regelverket og endringar i rutinar og malar tema i eit rektormøte der mellom anna representant frå Fylkesmannen i Hordaland deltok og gjekk gjennom krav til sakshandsaminga, i tillegg til at fylkeskommunen sine oppdaterte rutinar og malar blei presentert.

¹⁹ Jf. opplæringslova § 3-12 tredje ledd.

I Hordaland fylkeskommune si handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar²⁰ går det fram at Kvalitetsportalen på intranettet til fylkeskommunen inneheld alle skjema som er naudsynt i arbeidet med særskild språkopplæring. Desse er:

- Prosedyre for oppfølging av skulane sin forvaltningskompetanse – elevar med rett til særskild språkopplæring.
- Rutine for enkeltvedtak om særskild språkopplæring.
- Mal for enkeltvedtak om særskild språkopplæring.
- Elevliste for særskild språkopplæring.
- Mal for avslag om særskild språkopplæring.
- Mal for stans av særskild språkopplæring.

Det går også fram av handboka at enkeltvedtak om særskild språkopplæring skal vere underteikna av rektor.

Revisjonen har fått tilsendt følgjande malar for enkeltvedtak som skal nyttast av dei vidaregåande skulane i Hordaland:

- Enkeltvedtak om særskild språkopplæring
- Enkeltvedtak om særskild språkopplæring – avslag
- Enkeltvedtak om stans i særskild språkopplæring

Malane er basert på forslag til vedtaksmalar utarbeidd av Utdanningsdirektoratet. Det er gjort nokre mindre justeringar i malen som blir nytta i Hordaland fylkeskommune. Avsnitt frå Utdanningsdirektoratet sin mal som omhandlar bruk av innføringstilbod etter opplæringslova § 3-12 femte ledd er behalde i malen utan endringar.²¹

Malane legg opp til å skildre kva det blir fatta vedtak om, rettsleg grunnlag for vedtaket, bakgrunn for saka, vurdering og høve til å klage. Det er rektor ved skulen som skal signere vedtaket.

Vedtakspraksis ved skulane

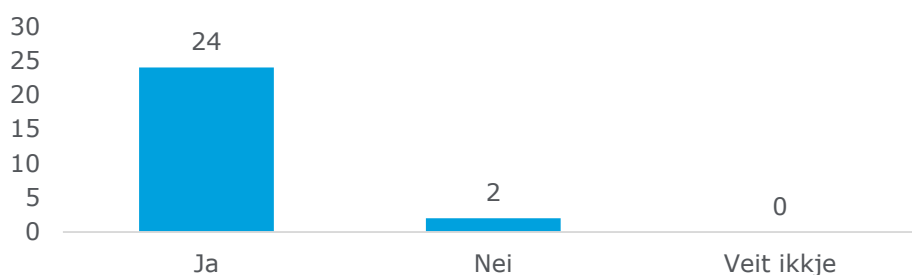
Vedtaksfesting av rett til særskild språkopplæring

I spørjeundersøkinga som er gjennomført har 24 av 26 rektorar svart at alle minoritetsspråklege elevar ved skulen som får særskild språkopplæring har enkeltvedtak om rett til slik opplæring. To rektorar har svart «nei» på dette spørsmålet.

²⁰ Hordaland fylkeskommune – *Handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar i Hordaland*, Opplæringsavdelinga 2016.

²¹ I malen for innvilging av særskild språkopplæring utarbeidd av Utdanningsdirektoratet er det eit eige avsnitt som dreier seg om grunngjeving dersom eleven skal få heile eller delar av opplæringa i eit innføringstilbod. Tilsvarande er det i malen, under rettsleg grunnlag, eit avsnitt som viser det rettslege grunnlaget for bruk av innføringstilbod. Det går fram at dette avsnittet skal takast med dersom eleven skal få opplæring i eit innføringstilbod.

Figur 6: Har alle minoritetsspråklege elevar ved skulen som får særskild språkopplæring enkeltvedtak om rett til slik opplæring? Nominelle tal (N=26).



Ved éin skule blir det i intervju opplyst at systema for å kartleggje og fange opp elevar som kan ha behov for særskild språkopplæring ikkje er tilstrekkelege på skulen. Det blir arbeid med å utbetre systema, men på intervjutidspunktet ga rektor uttrykk for at det kan vere elevar ved skulen som har behov for særskild språkopplæring men som ikkje får det. Ved den same skulen blei det i november 2016 meldt inn til opplæringsavdelinga at det inneverande skuleår er 20 elevar ved skulen som har enkeltvedtak om særskild språkopplæring. I samband med stikkprøvekontrollen viste seg at det berre er fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring for fire elevar. Rektor konstaterer at det har skjedd ein feil, men er usikker på kva som er årsaka til at det på skjemaet som blei sendt til opplæringsavdelinga blei registrert 20 elevar. Det blir peikt på at ein del av årsaka til at dette ikkje er løyst på ein god måte er manglande kommunikasjon internt og manglande ansvarsdeling knytt til vedtakspraksisen til skulen. Det blir opplyst at det no blir arbeid for å få på plass system og rutinar, og ei tydeleg ansvarsdeling, før skulestart hausten 2017.

Alle dei fire elevane ved skulen som har vedtak om særskild språkopplæring er VG2-elevar, som også hadde vedtak om særskild språkopplæring førre skuleår. For kvar av dei fire elevane er det fatta to enkeltvedtak om særskild språkopplæring skuleåret 2016/17. Først er det fatta vedtak datert 3. november 2016, for perioden november 2016 og ut skuleåret. Deretter er det fatta nye vedtak i februar 2017, der det blir vist til at vedtaket erstattar vedtak datert 3.11.2016. Siste vedtak gjeld frå februar 2017 og ut skuleåret. Det blir opplyst at det ikkje har komen på plass eit systematisk tilbod til desse elevane før i februar 2017. Det vil seie at desse elevane, som også førre skuleår blei vurdert å ha behov for særskild norskopplæring, i praksis ikkje har fått eit tilbod om slik opplæring første halvår av inneverande skuleår, sjølv om dei blir vurdert å ha behov for særskild norskopplæring også dette skuleåret.

Ved ein annan skule er alle kontrollerte enkeltvedtak om særskild språkopplæring fatta i februar 2017. Av alle vedtaka går det fram at dei gjeld skuleåret 2016/17, og at eleven får tilbod om særskild norskopplæring i seks veker hausten 2016 og åtte veker våren 2017. Vedtaket er med andre ord fatta etterskotsvis. Det blir opplyst at ein har hatt fokus på å få på plass eit tilbod til desse elevane, som stort sett er VG2 elevar som også hadde vedtak om særskild språkopplæring på VG1, og at skulen difor ikkje har klart å prioritere å ferdigstille enkeltvedtaka før i februar.

Frå opplæringsavdelinga blir det opplyst at det berre skal fattast enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar i ordinære klasser. Det blir presisert at det ikkje skal fattast enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar i innføringsklasser, elevar som tar 3-årig studiespesialiserande for minoritetsspråklege elevar eller VG1 Helse- og oppvekstfag for minoritetsspråklege elevar. Det blir forklart at årsaken er at dette er søkbare tilbod, og at rammene for undervisningsopplegget og tilbodet allereie er lagt gjennom inntak. For nokre år sidan blei det fatta enkeltvedtak også for desse elevane, men rutine blei endra for 2-3 år sidan.

Vidare blir det vist til at enkeltvedtak utløyser økonomiske ressursar frå fylkesnivå, men at skulane med dei nemnde tilboda har ei anna finansiering for sine elevar, og difor ikkje skal ha ekstra midlar til særskild språkopplæring basert på innrapporterte enkeltvedtak.

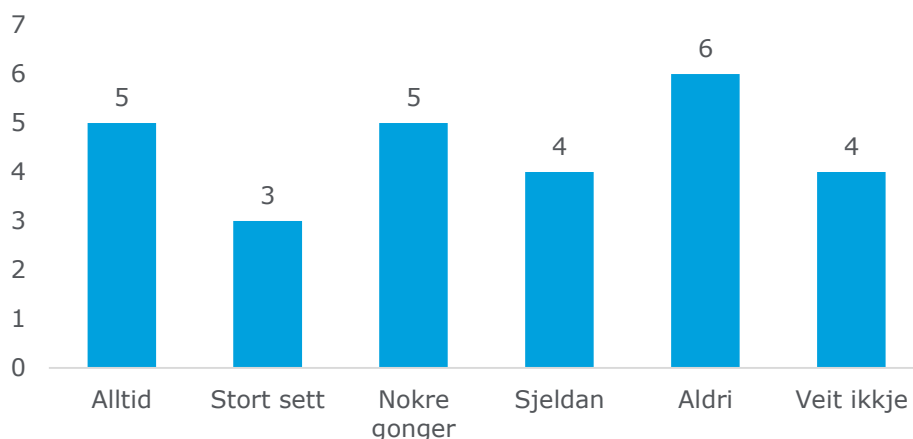
Samtidig blir det frå ein av skulane som har eit VG1-tilbod retta særskild mot minoritetsspråklege elevar, opplyst at det blir fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring også for elevar i desse klassene, og at også desse elevene inngår i listene over elevar med enkeltvedtak som blir sendt til opplæringsavdelinga rundt 1. november kvart år.

Alle kontrollerte enkeltvedtak er signerte av rektor ved den aktuelle skulen. Ved alle skulane blir vedtaka førebudd av ein annan tilsett ved skulen, før dei blir lagt fram for rektor for signering.

Vedtak om avslag eller opphøyr av særskild språkopplæring

Det går fram av spørjeundersøkinga at fem rektorar har svart at det «alltid» blir fatta vedtak om opphøyr av særskild språkopplæring når ein elev blir vurdert å ha tilstrekkelege norskkunnskapar til å følgje ordinær opplæring. Vidare har tre rektorar svart at slikt vedtak «stort sett» blir fatta, medan fem rektorar har svart «nokre gonger». Seks av rektorane har svart at slikt vedtak «aldri» blir fatta, medan fire har svart «veit ikkje».

Figur 7: Blir det fatta vedtak om opphøyr av særskild språkopplæring når ein elev blir vurdert å ha tilstrekkeleg norskkunnskapar til å følgje ordinær opplæring? Nominelle tal (N=27).



Alle rektorane som er intervjuja i samband med forvaltningsrevisjonen stadfestar at det ved skulen *ikkje* blir fatta vedtak om opphøyr av særskild språkopplæring. Det blir opplyst at enkeltvedtaka vanlegvis gjeld for eit skuleår, og at det ofte blir fatta nytt enkeltvedtak neste skuleår. Dersom ein vurderer at eleven ikkje har behov for særskild språkopplæring neste skuleår, har det ikkje blitt fatta enkeltvedtak om opphøyr.

For å gjennomføre stikkprøvekontroll av enkeltvedtak om særskild språkopplæring ved dei fire utvalde skulane, bad revisjonen om ei anonymisert oversikt over alle elevar ved kvar av skulane som har fått enkeltvedtak om særskild språkopplæring inneverande skuleår. Det blei i førespurnad til skulane eksplisitt bedt om at også eventuelle vedtak om avslag eller opphøyr av særskild språkopplæring skulle inngå i oversikta. Ingen av oversiktene revisjonen mottok, inneholdt vedtak om avslag eller opphøyr.

Grunngjeving av enkeltvedtaket

I alle enkeltvedtaka som er kontrollert er det som del av grunngjevinga vist til lovheimel (opplæringslova § 3-12), og innhaldet i paragrafen er gjengjeve.

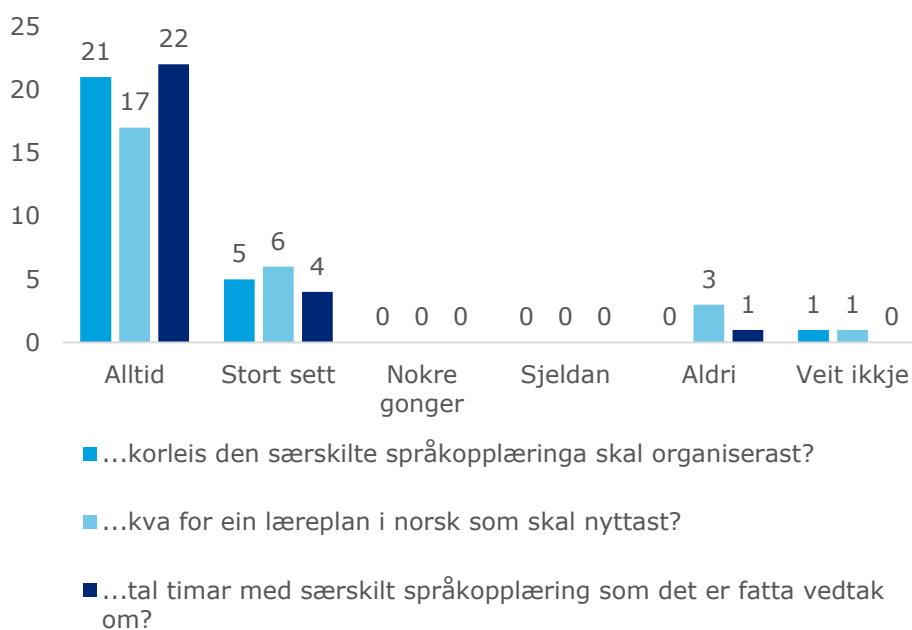
I alle dei seks enkeltvedtaka som er kontrollert ved **ein av skulane** er fylkeskommunen sin nyaste vedtaksmal nytta, men innhaldet i malen er ikkje tilpassa eller redigert i samband med dei konkrete vedtaka. Namn på eleven, timetal og nokre fleire kortfatta skildringar er skrive på for hand. Alle vedtaka inneheld all rettleiingstekst i malen (rettleiing til den som fattar vedtaket), og tekst som det står skal takast bort der den ikkje er relevant, er ikkje tatt bort. Til dømes gjeld dette skildring av lovheimel for bruk av innføringstilbod. Ingen av vedtaka gjeld bruk av innføringstilbod. Malen legg til rette for at *Bakgrunn for saka* og *Vurdering* skal skildrast. Her ligg all rettleiingstekst til den som skriv vedtaket inne i vedtaka, men det er ikkje skrive noko under *Bakgrunn for saka*, med unntak av at det i fem av dei seks vedtaka er skrive «kartleggaren» for hand der det står at det skal gis ei kort skildring av kartleggingsverktøy som er nytta. Det er ingen ytterlegare informasjon om kartlegging, tidspunkt for kartlegging eller resultat av kartlegging. Under overskrifta *Vurdering* er det ikkje fylt inn informasjon i det heile i nokon av dei kontrollerte vedtaka ved skulen.

Ved **ein annan skule** er det det gitt ei relativt detaljert skildring av *Bakgrunn for saka* og *Vurdering*. Mellom anna er kartleggingsverktøy og eleven sine språklege utfordringar og behov skildra. Ved **dei to siste skulane** er det heilt kort vist til at eleven sine norskkunnskapar er kartlagt. Ved ein skule er det vist til at dette er gjort ved bruk av nasjonale prøvar, ved den andre skulen går det ikkje fram korleis norskkunnskapane er kartlagt. Vidare er det i varierende grad vist til resultatata av kartlegginga; i nokre tilfelle går det fram at eleven har svake resultat og treng difor særskild norskopplæring, i andre tilfelle er det vist til at eleven treng særskild norskopplæring for å betre dugleiken i lesing og skriving, medan det i vedtaka ved ein av skulane gjennomgåande er vist til at skulen har funne at eleven treng ekstra opplæring for å få fullt utbytte av opplæringa. I desse tilfella er det ikkje spesifikt vist til resultatata av kartlegginga eller kva som er eleven sine konkrete utfordringar.

Skildring av opplæringstilbodet i enkeltvedtaket

Fleirtalet av rektorane som svarte på spørjeundersøkinga, har svart at enkeltvedtak om særskild språkopplæring ved skulen «alltid» eller «stort sett» inneheld ei skildring av korleis den særskilde språkopplæringa skal organiserast (høvesvis 21 og 5 av 27 rektorar). Vidare har fleirtalet av rektorane svart at enkeltvedtaka «alltid» eller «stort sett» inneheld ei skildring av kva for ein læreplan som skal nyttast i norsk (høvesvis 17 og 6 av 27 rektorar), samt tal timar med særskild språkopplæring det er fatta vedtak om (høvesvis 22 og 4 av 27 rektorar). Tre rektorar har svart at enkeltvedtaka «aldri» inneheld skildring av kva for ein læreplan i norsk som skal nyttast, medan ein rektor har svart at enkeltvedtaket «aldri» inneheld tal timar med særskild språkopplæring det er fatta vedtak om.

Figur 8: Inneheld enkeltvedtak om særskild språkopplæring ved skulen ei skildring av... Nominelle tal. (N=27)



I stikkprøvekontrollen går det fram at enkeltvedtaka ved tre av skulane er utarbeidd ved bruk av fylkeskommunen sin vedtaksmal der ein kan krysse av for om vedtaket omfattar særskild norskopplæring, morsmålsopplæring eller tospråkleg fagopplæring. I dei kontrollerte vedtaka er det berre fatta vedtak om særskild norskopplæring. Ved ein av skulane er ikkje nyaste vedtaksmal nytta, og enkeltvedtaka ved skulen inneheld ikkje moglegheita for å krysse av for verken morsmålsopplæring eller tospråkleg fagopplæring.

Det er ikkje lagt fram dokumentasjon i nokre av dei kontrollerte sakene på at det er *vurdert* om eleven også har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Ingen av dei kontrollerte vedtaka omfattar desse formene for særskild språkopplæring.

Alle kontrollerte enkeltvedtak inneheld informasjon om tal timar særskild norskopplæring som det er fatta vedtak om. Innanfor kvar skule er alle elevane som er tildelt særskild norskopplæring gitt same timetal, og organiseringa av opplæringa er skildra likt innanfor kvar skule. Til dømes er alle elevane på éin skule tildelt 1,5 time per veke i 6 veker på hausten og 2 timar per veke i 8 veker på våren. Det er imidlertid ein gjentakande feil i vedtaka, som inneber at det står éin stad i vedtaka at det er tildelt 1 time per veke på hausten, medan det ein annan stad i vedtaket står 1,5 time. Den særskilde norskopplæringa skal gis ved skulen sin studieverkstad, og det går fram av alle vedtaka at «Språkverkstaden er lagt utanom ordinær undervisning, så eleven vil ikkje bli teken ut av den ordinære klassen i desse timane». Ved ein annan skule går det fram at alle elevane er tildelt to timar per veke, og at dette er dei timane klassen har norsk. Organiseringa er ikkje skildra ut over at det står i vedtaka at eleven vil bli tatt ut av klassen i desse timane.

Ved to av skulane har alle elevane som har vedtak om særskild språkopplæring fått vedtak om 20 timar. Ingen av vedtaka spesifiserer korleis timane skal fordelast per veke eller gjennom skuleåret. Ved begge skulane er vedtaka fatta i november 2016. Ved ein av skulane går det fram at vedtaka gjeld for skuleåret 2016/17, ved den andre skulen gjeld vedtaka frå januar til juni 2017. Ved ein av dei to skulane går det fram at dei 20 timane er i tillegg til timane eleven sin klasse har opplæring i norsk. Ved den andre skulen står det at den særskilde språkopplæringa vil bli gitt i timar når andre elevane har 2. framandspråk eller i smågrupper parallelt med ordinære norsktimar. Når det gjeld sistnemnde omfatta stikkprøvekontrollen både vedtak for elevane på studiespesialiserande og yrkesfagleg utdanningsprogram, samt elevane i særskilde klasser for minoritetsspråklege. Skildringa av

organiseringa var likevel den same, og var tilpassa elevar på studiespesialiserande utdanningsprogram som i utgangspunktet skal ha 2. framandspråk. I samband med stikkprøvekontrollen blir leiinga ved skulen merksam på denne feilen, som går igjen i samtlege kontrollerte vedtak ved skulen, og påpeiker at dette er ein feil, og at teksten i vedtaka ikkje er tilstrekkeleg redigert og individuelt tilpassa.

Ved ein av skulane blir det vist til eit døme på at ein elev har hatt enkeltvedtak om særskild språkopplæring, men der opplæringstilbodet har bestått av ekstra undervisning i engelsk. Det blir også peikt på at skulen har utfordringar med å vidareføre tilbodet om særskild norskopplæring for nokre av elevane ved skulen inneverande skuleår, på grunn av fråvær blant undervisningspersonellet. Samtidig blir det kommentert at alle desse elevane allereie har fått 20 timar særskild norskopplæring dette skuleåret, og retten oppfattast difor å vere oppfylt. Dersom skulen hadde hatt tilgjengeleg undervisningspersonale, ville likevel tilbodet til desse elevane ha blitt vidareført, blir det opplyst.

Ved fleire av skulane blir det kommentert at det i stor grad blir differensiert i opplæringstilbodet til elevane, og at det er stor grad av tilpassing til den enkelte elev sine behov og føresetnader, sjølv om timetal og organisering som går fram av enkeltvedtak er identisk for alle elevar på skulen.

Ingen av dei 24 kontrollerte enkeltvedtaka inneheld informasjon om kva læreplan i norsk eleven skal følgje. Samtidig blir det munnleg opplyst ved alle dei fire skulane at elevane i all hovudsak følgjer læreplanen i norsk for minoritetsspråklege elevar med kort butid. Ingen elevar med enkeltvedtak om særskild språkopplæring blir opplyst å følgje læreplan i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar.

Ved ein av skulane blir det opplyst at læreplan i norsk for språklege minoritetar med kort butid blir nytta for alle elevar som har enkeltvedtak om særskild norskopplæring, men at også enkelte elevar som ikkje har enkeltvedtak om særskild norskopplæring følgjer denne læreplanen. Dette er basert på vurderingar av at det er føremålstenleg for eleven og at eleven har kort butid. Ved fleire av skulane blir det også kommentert at skulen ikkje har dokumentasjon på elevane si butid. Informasjon om butid er basert på eigenerklæring frå elevane, og det er denne informasjonen som blir lagt til grunn ved avgjerd om kva læreplan i norsk eleven skal følgje.

Informasjon om klagerett, retten til å sjå dokumenta i saka mv.

Alle dei kontrollerte enkeltvedtaka inneheld informasjon om klagerett, at klagefristen er tre veker, og at klagen skal levarast til skulen. Ved tre av skulane inneheld enkeltvedtaka også informasjon om at klageinstans er Fylkesmannen i Hordaland, samt om retten til å sjå dokumenta i saka. Ved den fjerde skulen manglar informasjon om at Fylkesmannen i Hordaland er klageinstans, samt informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka. Ved denne skulen var ein gamal vedtaksmal nytta. I samband med stikkprøvekontrollen presiserer rektor at skulen vil ta i bruk rett vedtaksmal, og vil sørge for at enkeltvedtaka framover blir utforma i samsvar med krav i regelverket.

Organisering av særskild norskopplæring

Skulane har ulik praksis for korleis dei organiserer den særskilde norskopplæringa. Nokre skular gir særskild norskopplæring i eigne grupper samtidig som resten av klassa til elevane har vanleg norskundervisning. Det blir gitt døme på at det er lagt til rette for å gjere dette ved å parallelleggje norsktimane til klassane innanfor same utdanningsprogram og trinn. Vidare er det døme på nokre skular på at all særskild norskopplæring blir gitt i tillegg til dei ordinære norsktimane, for å unngå at elevane må takast ut av timane. Særskild norskopplæring blir då lagt til fritimar eller til slutten av dagen når den ordinære undervisninga er over. Vidare blir det peikt på at elevar innanfor studiespesialiserande utdanningsprogram kan få fritak frå andre framandspråk, og heller ta privatisteksamen i

morsmålet sitt. Timane der elevane skulle hatt andre framandspråk blir dermed omgjort til fritimar for desse elevane. Det blir gitt døme på at skular gir tilbod om særskild norskopplæring i desse fritimane.

Der er ulike oppfatningar på skulane om kva organisering av den særskilde norskopplæringa som er mest føremålstenleg. Fleire peiker på at det er ei utfordring å få elevane til å møte til timane dersom dei blir lagt til fritimar eller seint på dagen etter at anna undervisning er ferdig. Vidare blir det kommentert at elevane allereie slit med å klare full skuleveke, og at det å gi dei ekstra timar ut over det obligatoriske ikkje er føremålstenleg. Ved andre skular er det likevel ei oppfatning om at elevane får eit best mogleg tilbod dersom særskild norskopplæring blir gitt i tillegg til dei ordinære norsktimane.

Ved fleire av skulane blir det vist til pågåande prosessar med å leggje om, prøve ut, evaluere og justere organiseringa av den særskilde norskopplæringa, basert på tidlegare erfaringar.

Ved fleire skular blir det vist til at skulen informerer elevar som kan ha nytte av det om å søkje om å ta VG1 over to år. Mange elevar ønskjer likevel ikkje å ta VG1 over to år, til trass for at skulen på det sterkaste anbefaler det.

3.6.2 Vurdering

Revisjonen meiner at fylkeskommunen som skuleeigar har etablert rutinar og malar som i utgangspunktet legg godt til rette for etterleving av sentrale krav i regelverket i samband med sakshandsaming og vedtak om særskild språkopplæring. Når det gjeld mal for enkeltvedtak om innvilging av særskild språkopplæring²², stiller likevel revisjonen spørsmål ved at fylkeskommunen har behalde avsnitt om innføringstilbod i vedtaksmalen, samtidig som det blir opplyst at det i Hordaland fylkeskommune ikkje skal fattast enkeltvedtak om innføringstilbod sidan dette er organisert som eit «år null» og er søkbart gjennom VIGO. Revisjonen meiner det kan vere misvisande når tekst som ikkje er relevant i Hordaland fylkeskommune inngår i vedtaksmalen.

Undersøkinga viser også at reviderte rutinar og malar i varierende grad er implementert ved skulane. Revisjonen si vurdering er at kvaliteten på sakshandsaminga ved skulane er varierende, og i enkelte tilfelle svært mangelfull. I undersøkinga kjem det fram fleire døme på manglande etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga og innhaldet i enkeltvedtak. Revisjonen vil trekke fram følgjande moment:

- Revisjonen stiller spørsmål ved at det blir vist til at det på generelt grunnlag ikkje skal fattast enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar som går i klasser særskild tilrettelagt for minoritetsspråklege elevar (3-årig studiespesialiserande og VG1 Helse- og oppvekstfag). Revisjonen stiller også spørsmål ved at grunngevinga for dette mellom anna blir knytt opp mot finansiering av opplæringstilboda, og at det blir peikt på at tilboda elevane går i allereie mottar særskild finansiering frå skuleeigar. Revisjonen vil presisere at behov for særskild språkopplæring skal vurderast individuelt, og at det er den enkelte elev sine behov som skal liggje til grunn for enkeltvedtak om særskild språkopplæring. Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen ikkje på generelt grunnlag kan seie at det ikkje skal fattast enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar i desse klassene. Revisjonen kan ikkje sjå at elevane er unntatt frå krava i regelverket fordi dei i utgangspunktet går i eit tilbod som er tilrettelagt for minoritetsspråklege elevar, sjølv om dette kan medføre at det er få elevar som har behov for eit tilbod ut over det som inngår i

²² Fylkeskommunen har lagt forslag til mal frå Utdanningsdirektoratet til grunn for den malen som skal nyttast av dei vidaregåande skulane i Hordaland.

det generelle undervisningsopplegget. Ein av skulane fattar enkeltvedtak om særskild språkopplæring også for elevar i eit særskild tilbod for minoritetsspråklege elevar ved skulen, noko som indikerer at praksisen ved skulane er ulik, og at ikkje alle skulane har følgd opp føringane frå opplæringsavdelinga på dette området.

- Revisjonen registrerer at det er døme på at det er fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring, men utan at tiltak som er skildra i vedtaka er følgd opp før nokre månader seinare. Dette er ikkje tilfredsstillande, og elevane sine individuelle rettar – gitt gjennom enkeltvedtak – har i desse tilfella ikkje blitt følgd opp.
- Det er døme på at enkeltvedtak om særskild språkopplæring er fatta etterskotsvis, og omfattar tilbod som blei gitt førre halvår. Det er positivt at elevane det gjeld har fått eit tilrettelagt tilbod, men revisjonen vil likevel påpeike at det ikkje er ein tilfredsstillande praksis at enkeltvedtak blir fatta etterskotsvis. Det er gjennom enkeltvedtak eleven sin rett til særskild språkopplæring skal slåast fast, og det svekker eleven sin rettstryggleik når enkeltvedtak ikkje blir fatta snarast når eit behov for særskild språkopplæring er avdekket. Enkeltvedtak er i slike tilfelle heller ikkje fatta «utan ugrunna opphald», som er eit krav i forvaltningslova § 11a.
- Det er ikkje tilfredsstillande at det er fleire døme på at det går om lag eit halvt år før det blir fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar som skulen allereie ved oppstart av skuleåret veit har behov for slik opplæring. Det blir i undersøkinga gitt fleire døme på at skulen, basert på kjennskap til eleven frå VG1 (førre skuleår), veit at eleven har behov for særskild språkopplæring også på VG2, men der vedtak likevel ikkje blir fatta før langt ut i skuleåret. Det er også fleire døme på at elevane i denne perioden ikkje har fått eit systematisk tilbod om særskild norskopplæring, til tross for at skulen meiner det føreligg eit behov for slik opplæring.
- Til tross for at det er utarbeidd malar både for avslag og opphøyr av særskild språkopplæring, har ikkje revisjonen fått nokre døme på at det i praksis blir fatta vedtak verken om avslag eller opphøyr. Undersøkinga viser at det ved dei fleste skulane ikkje blir fatta vedtak om avslag eller opphøyr av særskild språkopplæring. I tilsynsrapport frå Fylkesmannen i Hordaland i 2016 er det vist til følgjande:

«Fylkesmannen vil her vise til at Utdanningsdirektoratet har tolka lova slik at det alltid skal gjerast enkeltvedtak når ein elev er ferdig med særskild språkopplæring. Dette gjeld både når den tidsavgrensa perioden som eventuelt er sett i vedtaket er over, og når skulen før den tid kartlegger eleven og finn at eleven har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa.»²³

Fylkesmannen kunne i samband med tilsyn i 2016 ikkje sjå at det var dokumentert at skulen fattar enkeltvedtak når eleven blir overført til den ordinære opplæringa. Heller ikkje revisjonen kan sjå at dette er dokumentert, til tross for dei rutinar og malar som er utarbeidd av skuleeigar i etterkant av tilsynet.

- Undersøkinga viser at det er store variasjonar mellom skulane når det gjeld grunngjeving av enkeltvedtak. Grunngjevinga er til dels svært mangelfull. Rettsleg grunnlag går fram av alle kontrollerte enkeltvedtak, og lovteksten er gjengjeve. Nokre vedtak har også utfyllande skildring av bakgrunn for saka og vurdering. Fleirtalet av dei kontrollerte sakene manglar imidlertid heilt eller delvis ei skildring av bakgrunn for saka og vurdering/skildring av kva omsyn som er vektlagde. Desse

²³ Fylkesmannen i Hordaland: Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging. Hordaland fylkeskommune - Årstad videregående skole.

vedtaka oppfyller ikkje krava i forvaltningslova § 25 om grunngeving. Same mangel blei påpeikt av Fylkesmannen i Hordaland i samband med tilsyn i 2016.

- I fleire av dei kontrollerte sakene er det ikkje dokumentert at det som grunnlag for enkeltvedtak om særskild språkopplæring er gjort ei kartlegging av eleven sine norskkunnskapar. Vidare er det i nokre saker lagt fram dokumentasjon på kartleggingar gjennomført meir enn eit år før vedtaket blei fatta. Som revisjonen påpeikte i avsnitt 3.4.2, vil manglande kartlegging innebere ein feil ved saksbehandlinga.
- Revisjonen stiller spørsmål ved at det ved ein skule blir opplyst at det med grunnlag i vedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12 er gitt ekstra opplæring i engelsk. Revisjonen vil presisere at det er eleven sine norskkunnskapar som skal liggje til grunn for enkeltvedtak om særskild språkopplæring, og at det basert på ei behovsvurdering kan gis særskild norskopplæring. Ved behov kan elevar som får særskild norskopplæring også ha rett på morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Det er ikkje høve til å fatte vedtak om ekstra undervisning i engelsk med heimel i opplæringslova § 3-12.
- Undersøkinga viser at skildringa av kva det er fatta vedtak om varierer mellom skulane. Timetal går fram av alle enkeltvedtaka, men nokre vedtak inneheld gjentakande feil i form av motstrid i timetalet som går fram av vedtaka. Dette gjer det uklårt kva timetal det eigentleg er fatta vedtak om.

Organiseringa av opplæringa er i varierende grad skildra, og det er etter revisjonen si vurdering fleire døme på enkeltvedtak der det ikkje går tydeleg fram korleis tilbodet om særskild norskopplæring skal organiserast. Ved ein av skulane er ei standardisert skildring av organisering av opplæringa nytta i alle enkeltvedtaka, sjølv om dette inneber at det blir vist til feil utdanningsprogram og ei organisering som ikkje er relevant for fleire av dei aktuelle elevane. Dette er ikkje tilfredsstillande, og ikkje i samsvar med krav til innhald i enkeltvedtak. Feil skildring av organiseringa av opplæringa i fleire enkeltvedtak er etter revisjonen si vurdering ein vesentleg feil i sakshandsaminga. Revisjonen vil presisere at enkeltvedtaket gir eleven spesifikke rettar, noko som også gir eleven klagerett dersom det faktiske tilbodet ikkje er i samsvar med tilbodet som blir skildra i enkeltvedtaket. Dette inneber at feil i enkeltvedtaket svekkar elevane sin rettstryggleik.

Ingen av enkeltvedtaka inneheld informasjon om kva læreplan i norsk som skal nyttast i opplæringa. Av tilsynsrapport frå Fylkesmannen i Hordaland i 2016 går det fram at «kva læreplan eleven skal følgje, vil avhenge av behovet til den einskilde elev. Skulen kan difor ikkje generelt seie at alle elevane skal følgje *Læreplan i norsk for elevar med kort butid.*»²⁴ Fylkesmannen konkluderte, basert på manglande skildring av kva læreplan eleven skal følgje, med at skulen ikkje oppfylte krav til innhald i enkeltvedtak. Det er ikkje tilfredsstillande at praksisen på dette området ikkje er endra eit år seinare. Heller ikkje vedtaksmalen som blir nytta i fylkeskommunen inneheld eit punkt om læreplan. Sjølv om Hordaland fylkeskommune har lagt Utdanningsdirektoratet sitt forslag til vedtaksmal til grunn, vil revisjonen presisere at det er viktig at fylkeskommunen – og skulane – er godt kjent med dei krav som blir stilt til innhaldet i enkeltvedtak, og sikrar at enkeltvedtaka oppfyller alle relevante krav. Revisjonen vil i den samanheng peike på at malar, anten dei er utarbeidd av sentrale eller lokale mynde, ikkje

²⁴ Fylkesmannen i Hordaland: Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging. Hordaland fylkeskommune - Årstad videregående skole.

nødvendigvis er utfyllande. Sjølv om malar kan vere til stor hjelp i sakshandsaminga, og er viktige i eit internkontrollperspektiv, er det vedtaksinstansen sjølv som skal sikre at enkeltvedtaka er i samsvar med krav i regelverket. Revisjonen vil også presisere at det er ein føresetnad for bruk av læreplan i norsk for elevar med kort butid at elevane har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12.

Samla sett meiner revisjonen at alle dei kontrollerte enkeltvedtaka, i til saman 24 saker fordelt på fire skular, i større eller mindre grad gir ei mangelfull skildring av kva det er fatta vedtak om. Vidare finn revisjonen grunn til å kommentere at det innanfor kvar skule er stor grad av standardisering når det gjeld opplæringstilbodet som blir skildra i enkeltvedtaka. I all hovudsak er vedtaka innanfor kvar skule identiske, både når det gjeld timetal og organisering av opplæringa. Basert på dette stiller revisjonen spørsmål ved i kva grad vedtaka er individualiserte og i kva grad tilbodet om særskild språkopplæring er utforma med bakgrunn i den enkelte eleven sine individuelle behov. Det framstår for revisjonen som at tilbodet til kvar elev i større grad er utforma med bakgrunn i *kva tilbod skulen har* enn med bakgrunn i ei vurdering av den einskilde eleven sine faktiske behov.

- Enkeltvedtaka ved ein av skulane, der ein gamal vedtaksmal er nytta, inneheld ikkje informasjon om rett klageinstans, og inneheld heller ikkje informasjon om retten til å sjå saksdokumenta. Enkeltvedtaka ved denne skulen oppfyller med dette ikkje krava til underretting om vedtaket i forvaltningslova § 27. Ved dei andre skulane er ny vedtaksmal nytta, og det er både gitt informasjon om klagerett, klagefrist, kor klagen skal sendast, kva som er rett klageinstans og om retten til å sjå saksdokumenta.

Feil og manglar ved enkeltvedtaka viser etter revisjonen si vurdering at det ikkje føreligg tilstrekkelege rutinar for kvalitetssikring av sakshandsaminga ved skulane. Revisjonen meiner også det er grunn til å stille spørsmål ved forvaltningskompetansen ved fleire av dei vidaregåande skulane, basert på manglane ved sakshandsaminga og enkeltvedtaka som er avdekka gjennom forvaltningsrevisjonen. Revisjonen meiner at fleire av manglane synast å ha samanheng med manglande forståing for krav i regelverket, og/eller manglande forståing for at sakshandsaminga og enkeltvedtaka er viktige med tanke på rettstryggleiken til dei elevane det gjeld. I den samanheng vil revisjonen særleg peike på vedtak ved ein av skulane der det for hand er skrive inn eleven sitt namn og timetal særskild norskopplæring i vedtaksmalen, samt nokre få ytterlegare opplysningar. Vedtaka inneheld samtidig all rettleiingstekst til den som skal fatte vedtaket, og alternative forslag til tekst avhengig av kva det blir fatta vedtak om. Revisjonen vil presisere at dette ikkje er enkeltvedtak som er eigna til å sende til eleven eller eleven sine foreldre. Det er ut ifrå vedtaka vanskeleg å vite både kva det er fatta vedtak om og kvifor.

Når det gjeld organiseringa av den særskilde norskopplæringa, varierer denne mellom skulane. Det kan vere gode grunner til å organisere opplæringa ulikt ved ulike skular, men revisjonen stiller likevel spørsmål ved at det blir gitt uttrykk for til dels motstridande oppfatningar om kva som er føremålstenlege vis å organisere den særskilde norskopplæringa på. Revisjonen meiner skuleeigar bør vurdere å leggje til rette for meir erfaringsdeling og drøftingar på tvers av skulane, for å sikre størst mogleg grad av læring, og sikre at elevar med behov for særskild språkopplæring får eit føremålstenleg tilbod basert på deira behov. Gitt dei utfordringane det blir peikt på i undersøkinga, meiner revisjonen også at fylkeskommunen bør undersøke nærare årsakene til at det blir opplyst at det er relativt få minoritetsspråklege elevar med mangelfulle norskkunnskapar som søker om å ta VG1 over to år. Til dømes bør fylkeskommunen undersøkje om elevane får tilstrekkeleg informasjon om denne moglegheita.

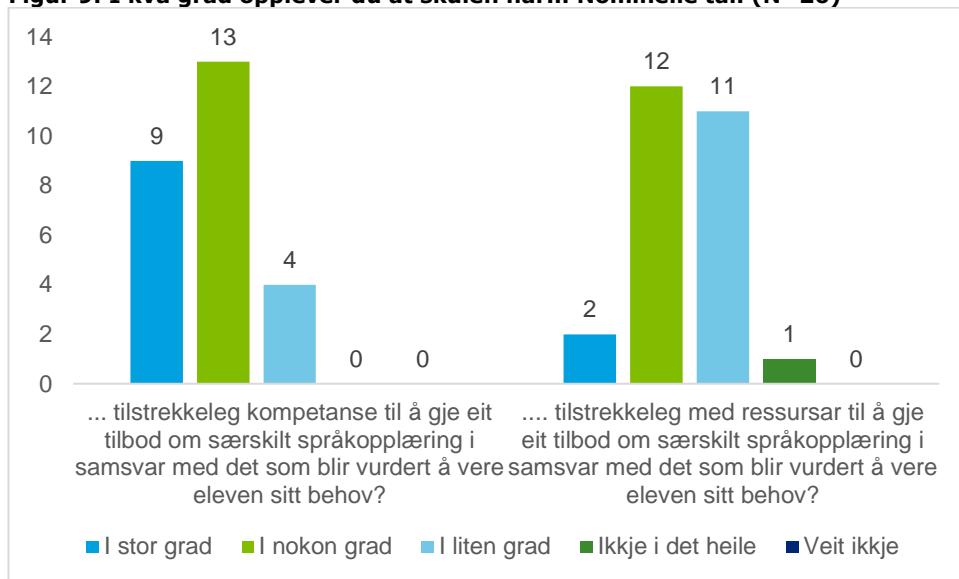
3.7 Kompetanse og ressursar til å gi et tilbod om særskild språkopplæring

3.7.1 Datagrunnlag

I spørjeundersøkinga som er gjennomført, har ni rektorar svart at dei opplever at skulen «i stor grad» har tilstrekkeleg kompetanse til å gi eit tilbod om særskild språkopplæring i samsvar med det som blir vurdert å vere eleven sitt behov, medan 13 rektorar opplever at dette er tilfellet «i nokon grad» og fire svarer «i liten grad».

Vidare går det fram at to rektorar opplever at skulen «i stor grad» har tilstrekkeleg med ressursar til å gje tilbod om særskild språkopplæring i samsvar med det som blir vurdert å vere eleven sitt behov, medan tolv rektorar opplever at dette er tilfellet «i nokon grad». Elleve av rektorane har svart «i liten grad» på dette spørsmålet, og ein har svart «ikkje i det heile».

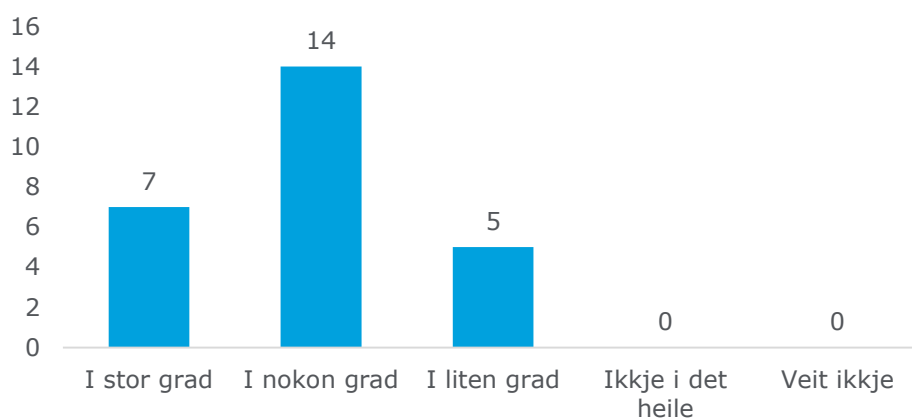
Figur 9: I kva grad opplever du at skulen har... Nominelle tal. (N=26)



Som det går fram av kapittel 3.5, kjem det gjennom spørjeundersøkinga fram at det ved dei fleste vidaregåande skulane manglar eigna undervisningspersonale for å kunne gi elevar morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring når det blir vurdert at eleven har behov for det. Både ved skulane og frå fylkesnivå blir det vist til at ressursar er ei stor utfordring når det gjeld å leggje til rette for at skulane skal kunne tilby tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring, men at også tilgang til relevant kompetanse er ei utfordring.

Fleirtalet av rektorane som har svart på spørjeundersøkinga meiner, alt i alt, at skulen «i nokon grad» klarer å gi minoritetsspråklege elevar eit tilfredsstillande opplæringstilbod (14 av 26 rektorar). Sju rektorar meiner at skulen klarer dette «i stor grad», medan fem har svart «i liten grad» på dette spørsmålet.

Figur 10: Alt i alt, i kva grad klarer skulen å gi minoritetsspråklege elevar eit tilfredsstillande opplæringsstilbod? Nominelle tal. (N=26)



Både gjennom intervju og fritekstkommentarar i spørjeundersøkinga blir det ved fleire skular vist til at skulen ikkje har tilstrekkeleg med norsklærarar som har kompetanse i norsk som andrespråk. Samtidig viser fleire til at det dei siste åra er lærarar som har tatt slik vidareutdanning. Det blir også vist til at opplæringsavdelinga oppfordrar lærarar og skular til å satse på vidareutdanning innan dette feltet, og fylkeskommunen har søkt om statlege kompetansmidlar i samband med satsinga på kompetanse for mangfald i regi av Utdanningsdirektoratet. Ved enkelte skular blir det også kommentert at det er varierende kjennskap både til rettane til minoritetsspråklege elevar, og til hjelpemiddel som kan nyttast for å leggje opplæringa til rette på best mogleg vis.

Til dømes har fylkeskommunen tilgang til eit nettbasert norsk kurs som heiter «Vegen fram». Dette blei utvikla i samarbeid med Fagbokforlaget i regi av fylkeskommunen si satsing på betre tilrettelegging for god norskopplæring. I intervju blir det peika på at det ikkje i tilstrekkeleg grad er informert om denne ressursen ut til skulane, og at manglande informasjon kan vere ei grunn til at dette verktøyet blir relativt lite brukt.

I intervju går det fram at opplæringsavdelinga arbeider med å legge til rette for erfaringsdeling og deling av «beste praksis» på tvers av skulane i Hordaland, mellom anna ved at det er oppretta eit nettverk for lærarar som arbeider med innføringsklasser ved ulike skular.

3.7.2 Vurdering

Undersøkinga viser at både ressursar og kompetanse er store utfordringar når det gjeld å gi minoritetsspråklege elevar eit tilbod om særskild språkopplæring. Det er positivt at det blir arbeidd for å auke kompetansen innan norsk som andrespråk, og at det er fokus på den nasjonale satsinga innan kompetanse for mangfald. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheita av at det ved alle skulane som har minoritetsspråklege elevar er god kjennskap til kva rettar desse elevane kan ha, og til aktuelle hjelpemiddel som kan nyttast i undervisninga. Revisjonen vil også vise til avsnitt 3.6.2 der vi peiker på viktigheita av å sikre tilstrekkeleg erfaringsdeling på tvers av skulane.

Når det gjeld dei ressursmessige utfordringane det blir peikt på i undersøkinga, vil revisjonen presisere skuleeigar sitt ansvar etter opplæringslova § 13-10 første ledd for å sikre «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.»

4. Innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad blir innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar nytta i samsvar med dei krav og avgrensingar som går fram av regelverket?

Under dette²⁵:

- I kva grad blir innføringsklasse nytta i opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar?
- 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?
- I kva grad sikrar fylkeskommunen at innføringsklasse berre blir nytta i den utstrekning regelverket opnar for?

4.2 Revisjonskriterium

Organisering av opplæringstilbodet i eigne innføringsklasser for minoritetsspråklege elevar er særskild 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 innføringstilbod, og det er sett ei absolutt grense for kor lenge ein elev kan gå i ei innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar:

Fylkeskommunen kan organisere særskild opplæringstilbod for nykomne elevar i eigne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskild organisert tilbod kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskild 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 naudsynt for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette.

Det går fram av Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om innføringstilbod til nykomne minoritetsspråklege elevar at

Elever som går i et innføringstilbud, bruker av sin rett til videregående opplæring. Det betyr at de ikke automatisk har rett til et ekstra opplæringsår. Innføringstilbudet er med andre ord

²⁵ I dette kapitlet har vi valt å presentere datagrunnlaget knytt til dei tre underproblemstillingane samla, samt gjere ei samla vurdering av problemstillingane knytt til dette temaet.

ikke et år 0. Det gjør at elevene har rettigheter etter opplæringslova også når de er i et innføringstilbud.²⁶

Det går vidare fram av rettleiaren at fylkeskommunen kan velje å tilby nykomne minoritetsspråklege elevar eit år 0, men at eit slikt tilbod då vil vere utanfor tilbodsstrukturen, og eleven bruker ikkje av sin rett til vidaregåande opplæring, og har ikkje rettigheter etter opplæringslova. Det går fram at «[h]vis eleven har rett til vidaregåande opplæring, bør fylkeskommunen opplyse om at eleven kan velje ordinær opplæring fremfor et tilbod utenfor tilbudsstrukturen, og konsekvensene av valget.»

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Bruk av innføringsklasse i opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elevar

Som det går fram i kapittel 3.3.1, tilbyr Hordaland fylkeskommune *innføringsklasse* for minoritetsspråklege elevar som ikkje har gode nok norskkunnskapar til å følgje undervisninga i eit ordinært utdanningsprogram. Tilbudet er i hovudsak retta mot elevar med kort butid i Noreg. Fylkeskommunen har tilbod om innføringsklasse i alle regionar i fylket. Elevar som nyttar seg av dette tilbudet ved dei vidaregåande skulene i Hordaland brukar ikkje av retten sin til vidaregåande opplæring, men må ha rett til vidaregåande opplæring for å få tilbod om innføringsklasse. Innføringsklassen reknast såleis som eit «år null».²⁷

Elleve skular i Hordaland fylkeskommune tilbyr innføringsklasse skuleåret 2017/18²⁸, men det blir opplyst at det vil avhenge av etterspurnaden i kva grad det faktisk vil vere eit tilbod ved så mange skular. I intervju blir det opplyst at tilbod om innføringsklasser blir oppretta etter behov, mellom anna basert på dialog med dei vidaregåande skulane og med ungdomsskular i dei ulike regionane i fylket. Inneverande skuleår er det innføringsklasse ved 8 vidaregåande skular i Hordaland. Nokre av skulane har to innføringsklasser, andre har berre ei, og til saman er det elleve innføringsklasser skuleåret 2016/17. Ved skulestart hausten 2016 var det registrert til saman 160 elevar i innføringsklassane ved dei vidaregåande skulane i Hordaland. I tillegg kom kombinasjonsklassa ved Fyllingsdalen videregående skole (sjå avsnitt 4.3.4 nedanfor) med 26 elevar ved skulestart.

I intervju blir det opplyst at Hordaland fylkeskommune har hatt innføringsklasser ved nokre av skulane i mange år, og at dette tilbudet alltid har vore organisert som eit «år null» ved dei vidaregåande skulane i Hordaland. Etter det revisjonen har blitt gjort kjent med gjennom intervju, har det – i alle fall dei seinare åra – ikkje blitt drøfta eller vurdert i kva grad elevane skal bruke av opplæringsretten sin når dei går i innføringstilbud, eller om fylkeskommunen skal halde fram med å organisere dette tilbudet som eit «år null». I ei sak som blei lagt fram for Opplærings- og helseutvalet hausten 2014 går det fram at nokre av dei vidaregåande skulane har innføringstilbud, og det blir vist til at eit føremål med tilbudet er å førebu elevane på ordinær VG1. Det er ikkje tydeleggjort i saka at innføringsklassene er organisert som eit «år null» utanfor tilbodsstrukturen, og at elevane dermed ikkje har rettar etter opplæringslova. I intervju går det også fram at mange reknar det som ei sjølvfølge at også elevane i innføringsklassene har same rettar etter opplæringslova som elevar i ordinær vidaregåande opplæring, og det blir vist til at elevane i praksis blir handsama likt som andre elevar ved skulane.

²⁶ Utdanningsdirektoratet – *Veileder - Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever.*

²⁷ Hordaland fylkeskommune – *Handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar, Opplæringsavdelinga 2016.*

²⁸ Hordaland fylkeskommune – *Søklarhandboka 2017.*

I spørjeundersøkinga har alle rektorar som har oppgitt at dei har eit innføringstilbod ved sin skule, stadfesta at innføringstilbodet er rekna som eit «år null» slik at elevane ikkje bruker av sin rett til vidaregåande opplæring.

4.3.2 Målgruppe og inntak - innføringsklassene

I ei sak som blei lagt fram for Opplærings- og helseutvalet i fylkeskommunen hausten 2014²⁹, blir det vist til at det er to hovudgrupper av minoritetsspråklege søkjarar til vidaregåande opplæring; barn av arbeidsinnvandrarar og asylsøkjjarar/flyktningar. Søkjarar i førstnemnte gruppe har i hovudsak dokumentert grunnskule, medan asylsøkjjarar/flyktningar ofte manglar dokumentasjon og i varierende grad har gjennomført grunnskuleopplæring. Begge hovudgruppene manglar ofte tilstrekkelege norskkunnskapar til å følgje ordinær undervisning.

På nettsida til fylkeskommunen, under informasjon om opplæringstilbod for minoritetsspråklege, står mellom anna følgjande: «Dei aller fleste som nyleg har komme til Noreg må søke plass på innføringskurs. Dette gjeld også andre som meiner at dei har så svake norskkunnskapar at dei ikkje kan klare å følgje undervisninga i ordinært utdanningsprogram.»³⁰ Gjennom spørjeundersøking og intervju går det fram at dei fleste elevane som blir informert om moglegheita til å søkje om innføringskurs, ønskjer eit slikt tilbod. Samtidig er det enkelte som peiker på at det førekjem at elevar ikkje ønskjer å søkje plass i innføringsklasse, sjølv om dette blir sterkt tilrådd frå skulen si side, og heller vel å søkje plass i ordinær VG1. Fleire rektorar kommenterer i fritekstfelt i spørjeundersøkinga at det er ei stor utfordring for skulane når elevar utan norskkunnskapar vel å søkje direkte inntak til VG1 utan å gå i innføringsklasse først. Fleire peiker på at dette ikkje burde vere mogleg, og at innføringsklasse burde vore obligatorisk for elevar med dårlege eller heilt manglande forkunnskapar i norsk.

Svar i spørjeundersøkinga til rektorane viser at ved skular med innføringsklasse har fleirtalet av rektorane svart at elevar «alltid» eller «stort sett» får tilbod om innføringsklasse før dei blir del av ei ordinær klasse ved skulen. Tilsvarende svarer fleirtalet av rektorane ved skulane som har innføringsklasse at det sjeldan eller aldri førekjem at *nykomne minoritetsspråklege elevar (som ikkje i det heile eller berre i veldig kort tid har gått i norsk grunnskule) IKKJE har deltatt i innføringstilbod før dei blir ein del av ein ordinær klasse ved skulen*. Blant rektorane ved skular som *ikkje* har innføringsklasse, svarer fleirtalet at dette førekjem «som oftast» eller «av og til». Blant skular som *ikkje* har innføringsklasse svarer også fleirtalet av rektorane at elevane «sjeldan» eller «aldri» får tilbod om innføringsklasse før dei blir del av ei ordinær klasse ved skulen. Med andre ord viser svar i spørjeundersøkinga til rektorane at det førekjem oftare at elevar begynner rett i eit ordinært VG1-tilbod ved skular som ikkje sjølv har innføringsklasse, enn ved skulane som har tilbod om innføringsklasse.

Tilbodet om innføringsklasse er søkbart gjennom VIGO, på same vis som andre tilbod om vidaregåande opplæring i Hordaland. Det er innføringskontoret som har ansvar for inntaket, og som vurderer om søkjarane er kvalifiserte for inntak til tilbodet. På heimesida til fylkeskommunen går det fram følgjande inntakskrav: «For å kunne søke må du ha fylt 16 år, eller fyller 16 år inneverande år. Du må også ha grunnopplæring frå heimlandet som tilsvarende norsk grunnskule.»³¹

I samband med inntak blir det vurdert om søkjarane er kvalifiserte for inntak til innføringstilbod, altså om dei er minoritetsspråklege søkjarar med rett på vidaregåande

²⁹ Opplærings- og helseutvalet, 11.11.2014: «Minoritetsspråklege elevar i Hordaland. Status 2014. utfordringar og tiltak.» Samsframlegg.

³⁰ <http://www.hordaland.no/nn-NO/utdanning/vgs/minoritetsspraklige/>

³¹ <http://www.hordaland.no/nn-NO/utdanning/vgs/minoritetsspraklige/>

opplæring. Det blir ikkje gjort individuelle vurderingar ut over dette, og alle som er kvalifiserte, og som har søkt om plass i innføringsklasse, har så langt fått tilbod om plass. Ved inntak blir det ikkje gjort vurderingar av kva opplæringstilbod som vil vere til beste for kvar einiskild elev, sidan elevane sjølv søker om plass i innføringsklasse.

I sak om minoritetsspråklege elevar til Opplærings- og helseutvalet hausten 2014 blir det peikt på viktigheita av god informasjon til minoritetsspråklege ungdomar som skal søkje vidaregåande opplæring. Mellom anna blir det vist til at rådgjevarar på ungdomsskulen er sentrale for å rettleie ungdomar om kva tilbod som kan vere aktuelle ved vidaregåande skular. Det blir også opplyst at fylkeskommunen sidan 2007 har arrangert faste informasjonsmøte på ettermiddagstid i samarbeid med Bergen kommune. Møta er retta mot minoritetsspråklege elevar som skal søkje vidaregåande opplæring og deira føresette. Møta har blitt arrangert før søknadsfristen for å søkje vidaregåande opplæring. Det blir opplyst at det kvart år har vore mellom 150 og 250 deltakarar på desse møta i Bergen, og at det har blitt brukt tolkar på 10-12 språk. Inneverande skuleår blei det arrangert eit liknande møte på Voss, og møtet har også blitt «streama» for å gjere informasjonen tilgjengeleg for fleire. I eit informasjonsbrev der det blir opplyst om eit slikt informasjonsmøte i januar 2017, går det fram at det aktuelle møtet er for elevar og deira foreldre/føresette i 10. klasse ved ungdomsskulane i Bergen og elevar frå 10. trinn i innføringsklassene i Bergen kommune.

I intervju blir det opplyst at informasjon om møta går ut til alle grunnskular i området, slik at dei kan vidareformidle informasjonen til dei det kan vere aktuelt for. Det blir lagt vekt på at kontakten med grunnskulane er viktig for å få formidla informasjon om fylkeskommunen sitt tilbod til minoritetsspråklege elevar. Generelt blir det opplevd at ungdomsskular veit meir om tilbodet og informerer betre enn for nokre få år sidan.

Ved ein av skulane som har innføringsklasser blir det i intervju peikt på at målgruppa for innføringsklassene ved skulen har endra seg dei siste par åra. For nokre år sidan var dei fleste deltakarane barn av arbeidsinnvandrarar, medan deltakarane no i all hovudsak er unge asylsøklarar/flyktingar. Det blir kommentert at skulen opplever denne endringa i målgruppe som ei utfordring, fordi elevane i innføringsklassene no har heilt andre behov enn for få år sidan. Mellom anna har mange av elevane mangelfull grunnskuleopplæring, og skulen har no fleire elevar som er analfabetar. Elevgruppa er også ustabil og uføreseieleg; elevane kjem til Noreg heile året, nokre blir busett andre stader i Noreg i løpet av skuleåret, og nokre får avslag på asylsøknaden og blir sendt ut av landet i løpet av skuleåret. Mange elevar er også prega av å vere i ein vanskeleg livssituasjon og har traumar på grunn av å ha opplevd og flykta frå krig (sjå kapittel 5 for nærare skildring av opplæringstilbodet til unge asylsøklarar/flyktingar).

Frå opplæringsavdelinga og inntaksseksjonen blir denne endringa i søkjarmassen til innføringsklasser stadfesta, og det blir kommentert at dette gir skulane nye og til dels større utfordringar når det gjeld opplæringstilbodet i innføringsklassene. Vidare blir det opplyst i intervju at ein førebels gjennomgang av søknader til innføringsklasse skuleåret 2017/18 viser ei auke i tal søknader. På intervjutidspunktet var ikkje søknadene gjennomgått eller kontrollert med tanke på om søkjarane har rett på vidaregåande opplæring.

I intervju blir det opplyst at det tidlegare blei fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar i innføringsklassene, men at fylkeskommunen endra praksisen på dette området for to-tre år sidan. Det blir vist til at det ikkje lengre blir fatta enkeltvedtak for elevar i innføringsklassene, sidan dette er eit søkbart særskild språkopplæringstilbod. Dei fleste rektorane ved skular som har innføringsklasser stadfestar i spørjeundersøkinga at det ikkje blir fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar i innføringsklasser. Éin av rektorane opplyser imidlertid at det blir fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring for elevar i innføringsklassa, og ein annan rektor har svart at det nokre gonger blir fatta enkeltvedtak om særskild språkopplæring for desse elevane.

4.3.3 Opplæringstilbodet i innføringsklassene

Både i søkjarhandboka for vidaregåande opplæring i Hordaland, og på fylkeskommunen si nettside, går det fram at føremålet med innføringsklasser er å førebu elevane til ordinær VG1, og at innføringstilbodet ikkje gir formell kompetanse ut over dette. Det går også fram av søkjarhandboka at elevar i innføringsklasser ikkje bruker av den ordinære opplæringsretten.

Hordaland fylkeskommune har utarbeidd ein lokal læreplan for innføringsklasser. Arbeidet med denne læreplanen blei starta opp hausten 2013. Læreplanen blei prøvd ut skuleåret 2014/15, og er no gjort obligatorisk for alle innføringsklassene ved dei vidaregåande skulane i Hordaland. Også andre fylker har tatt i bruk læreplanen i sine innføringstilbod. I intervju blir det opplyst at initiativet til utvikling av den lokale læreplanen var forankra i eit behov for å synleggjere kva elevane skulle lære i innføringsklassene, sidan det er eit tilbod som ikkje fell inn under ordinære læreplanar for vidaregåande opplæring.

Hordaland fylkeskommune sin lokale læreplan for innføringsklassane i Hordaland inneheld også rettleiing til bruk av læreplanen. Av innleiinga til læreplanen får det fram at

Det er laga læreplanar i seks fag; norsk, samfunnsfag, engelsk, matematikk, naturfag og kroppsøving. Alle faga har to kompetansenivå. Tanken er at ein kan nytte dei læreplanmåla som vil vere høvelege ut frå elevane sitt nivå. Den lokale læreplanen er basert på element frå læreplanar for grunnskulen og for vidaregåande skule.³²

Rettleiinga til lokal læreplan for innføringsklassene skildrar framgangsmåte for korleis ein kan arbeide med læreplanane, samt lenker til læringsressursar på nett. Det følgjer også med eit skjema som skal dokumentere gjennomført innføringskurs for elevane. I skjemaet skal eleven sine ferdigheiter i faga norsk, engelsk, samfunnsfag, matematikk, naturfag og kroppsøving vurderast, i tillegg til at orden, åtferd og fråvær skal dokumenterast. Skjema skal signerast av avdelingsleiar/rektor og kontaktlærar.

I intervju blir det opplyst at elevar får tilbod om å gå i innføringsklasse i eitt år. Samtidig blir det ved enkelte skular som har innføringsklasse opplyst at det ved behov førekjem at elevar går to år i innføringsklasse.

4.3.4 Kombinasjonsklasse

Som det går fram av avsnitt 3.3.1 er det frå hausten 2016 starta opp eit toårig pilotprosjekt der minoritetsspråklege elevar mellom 16 og 20 år kan delta i *kombinasjonsklasse*. Tilbodet om kombinasjonsklasse er eit samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune. Her får elevar med kort butid og lite skulebakgrunn tilbod om meir grunnskuleopplæring ved Fyllingsdalen vidaregåande skole, og elevane kan ta grunnskuleeksamen i fem fag. Ved oppstart hausten 2016 var det 26 elevar i kombinasjonsklassa. Det har vore noko fråfall i løpet av skuleåret, noko som i hovudsak skuldast at dei fleste elevane er unge asylsøklarar/flyktningar og at fleire elevar i løpet av skuleåret har blitt flytta til eit anna asylmottak eller har blitt busett ein annan stad. Fylkeskommunen har som mål at kombinasjonsklasse skal bli eit søkbart tilbod frå skuleåret 2018/19.

I intervju blir det vist til at fylkeskommunen i mange år har vurdert moglegheita for å opprette eit tilbod der elevar med behov for grunnskuleopplæring, men som aldersmessig

³² Hordaland fylkeskommune – *Lokal læreplan for innføringsklassane i Hordaland, med rettleiing*. Juni 2015.

er i målgruppa for vidaregåande skule, kan få opplæringa på ein vidaregåande skule. Det blir peika på at opplæringslova i 2016 blei endra slik at det blei opna for å gi eit slikt tilbod. Frå opplæringsavdelinga blir det kommentert at det i samband med forsøket med kombinasjonsklasse har vore viktig at ungdom mellom 16 og 18 år som kommer til Noreg skal få eit utdanningstilbod saman med ungdom på same alder, som eit alternativ til grunnskuleopplæring for vaksne.

Det blir trekt fram at det å etablere eit tett samarbeid med Bergen kommune har vore ei positiv erfaring med prosjektet så langt. I tillegg peiker fleire på at ein opplever at elevane får eit godt tilpassa opplæringstilbod, som vil gje dei grunnlag for vidare skulegang. Det blir opplyst at om lag halvparten av elevane i kombinasjonsklassa har formell rett på vidaregåande opplæring, medan den andre halvparten har rett på grunnskuleopplæring for vaksne. Det blir kommentert at det er mange som har like behov, men ulike rettar, ut i frå om dei har gått nokre månader på norsk grunnskule eller ikkje. Alle elevane er mellom 16 og 20 år. Elevane som går i kombinasjonsklasse får undervisning av to-språklege lærarar i omlag fem timar i veka. I tillegg er det to lærarar i heile stillingar som er tilsett for å undervise i kombinasjonsklassa, og begge desse lærarane blir opplyst å ha kompetanse innanfor norsk som andrespråkspedagogikk, samt kompetanse til å undervise i fag på grunnskulenivå. Per mars 2017 blir det opplyst at fem-seks elevar er meldt opp til grunnskuleeksamen til våren, medan dei resterande elevane skal halde fram i kombinasjonsklassa neste skuleår også.

I fleire intervju blir det trekt fram at mange av elevane som går i innføringsklasser på vidaregåande skular eigentleg har behov for meir grunnskuleopplæring. Dette er noko ein ser i aukande grad, ettersom målgruppa for innføringsklassene har endra seg dei seinare åra. Det blir kommentert at dersom fylkeskommunen klarer å vidareføre og utvide tilbodet om kombinasjonsklasse vil desse elevane få eit betre opplæringstilbod som er tilpassa deira behov, og dei vil kunne gjennomføre grunnskuleutdanninga på vidaregåande skule og innanfor rammene av opplæringslova. Det blir vist til at fylkeskommunen har dialog med fleire kommunar om moglegheita for å opprette tilbod om meir grunnskuleopplæring, og eventuell organisering av slike tilbod.

4.4 Vurdering

Tilbod om innføringsklasse ved vidaregåande skular i Hordaland er organisert som eit «år null» utanfor den ordinære tilbodsstrukturen. Revisjonen vil presisere at ei slik organisering ikkje er tilrådd frå Kunnskapsdepartementet si side, jf. Prop.84 L (2011-2012), mellom anna fordi det inneber at tilbodet ikkje er omfatta av opplæringslova, og deltakarane i innføringsklassene dermed heller ikkje har formelle rettar etter opplæringslova.

Ein fylkeskommune kan likevel velje å leggje til rette for opplæringstilbod som ikkje gjennom lov er pålagt fylkeskommunen som skuleeigar, i tillegg til ordinær vidaregåande opplæring som er fylkeskommunen sitt ansvar etter opplæringslova. Innføringsklasse organisert som eit «år null» er å sjå på som eit slikt «frivillig» fylkeskommunalt tilbod. I Hordaland fylkeskommune blir dette grunngitt med at minoritetsspråklege elevar på denne måten får eit tilbod om å lære norsk utan at dei bruker av sin ordinære opplæringsrett.

Revisjonen vil presisere at Hordaland fylkeskommune som skuleeigar står fritt til å velje å leggje til rette for eit slikt «frivillig» tilbod som innføringsklasse organisert som «år null» er. Samtidig stiller revisjonen spørsmål ved om fylkeskommunen som skuleeigar, og dei enkelte skulane som er ansvarleg for å gjennomføre dette opplæringstilbodet i praksis, er tilstrekkeleg medvetne om at innføringsklasser som er organisert som eit «år null» inneber at opplæringa ikkje er omfatta av opplæringslova, og at elevane heller ikkje har formelle rettar etter opplæringslova. Når det gjeld sistnemnte kan til dømes elevane sine rettar til spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og elevane sine rettar til eit godt fysisk

og psykososialt skulemiljø etter opplæringslova kapittel 9a, nemnast som viktige rettar etter opplæringslova som deltakarane i innføringsklassene formelt ikkje er omfatta av.

Revisjonen meiner det er behov for i auka grad å drøfte ulike sider ved tilbodet om innføringsklasse i Hordaland, også med tanke på ei tydeleggjering av kva formelle rettar elevane har eller ikkje har. Vidare registrerer revisjonen at det blir gitt uttrykk for frustrasjon over at elevar til tider ikkje ønskjer å gå i innføringsklasse før dei søker inntak til ordinær VG1. Revisjonen vil presisere at dette er ein utvetydig rett elevane har etter opplæringslova, og at fylkeskommunen må sikre at det blir informert klårt og tydeleg om elevane sin rett til å begynne direkte i eit ordinært opplæringstilbod, og kva rettar dei då vil ha etter opplæringslova. Mellom anna dreier dette seg om rettar til særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12, men også til dømes om rettar til spesialundervisning etter opplæringslova kapittel 5, dersom det skulle vere aktuelt. Revisjonen kan per i dag ikkje sjå at det blir tilstrekkeleg tydelig informert om kva det inneber at innføringsklassane er organisert som eit «år null» utanfor tilbodsstrukturen, eller om at elevane har rett til å velje å begynne rett i eit ordinært opplæringstilbod. I rettleiar om innføringstilbod frå utdanningsdirektoratet blir det presisert at fylkeskommunen bør opplyse om at eleven kan velje ordinær opplæring fram for eit tilbod utanfor tilbodsstrukturen (som innføringsklassene ved dei vidaregåande skulane i Hordaland er), og konsekvensane av valet eleven gjer. Revisjonen vil også presisere at Utdanningsdirektoratet i samband med ei kartlegging av opplæringstilbod til unge asylsøkjjarar gjer det klårt at innføringsklasser organisert som eit «år null» ikkje utløyser statstilskot til opplæring til unge asylsøkjjarar.³³

Ettersom innføringsklassene i Hordaland fylkeskommune er organisert som eit «år null, og ikkje er formelt rekna som vidaregåande opplæring, gjeld ikkje dei spesifikke sakshandsamingskrava i opplæringslova som er knytt til bruk av innføringstilbod etter § 3-12 femte ledd. Dette betyr at krava som er vist til i nokre av problemstillingane om vurdering av eleven sitt beste og krav til samtykke ikkje er aktuelle. Når tilbodet er organisert som eit «år null» kan fylkeskommunen gjere tilbodet søkbart. Vidare inneber det at den enkelte elev – saman med sine føresette – tar stilling til om vedkomande vil søkje om plass i innføringsklasse eller ikkje. Dermed treng ikkje fylkeskommunen ta stilling til kva opplæringstilbod som er til beste for den enkelte eleven, og det er heller ikkje krav om å hente inn samtykke frå eleven eller eleven sine føresette.

Innføringsklassene i fylkeskommunen følgjer dei tidsmessige rammene som gjennom opplæringslova er sett for bruk av innføringstilbod etter opplæringslova § 3-12 femte ledd, ved at det i utgangspunktet er eit eittårig tilbod, men med moglegheit til å forlengje med inntil ytterlegare eit år ved behov. På dette området blir dermed regelverket sine avgrensingar for bruk av innføringstilbod følgd. Det er positivt at det blir gitt uttrykk for klåre avgrensingar når det gjeld kor lenge ein elev kan gå i innføringsklasse, særleg med tanke på integreringsmessige omsyn. Det er etter revisjonen si vurdering også bra at Hordaland fylkeskommune har utarbeidd ein lokal læreplan for innføringsklassene, for å tydeleggjere rammene for opplæringstilbodet som skal bli gitt i desse klassene, og at denne er gjort obligatorisk i Hordaland fylkeskommune.

Revisjonen meiner vidare det er positivt at Hordaland fylkeskommune, i samarbeid med Bergen kommune, sette i gang eit pilotprosjekt om kombinasjonsklasse når det i opplæringslova blei opna for å gi meir grunnskuleopplæring til ungdomar som har behov for det. Dette er eit tilbod som er innanfor rammene av opplæringslova, noko som tydeleggjer kva rettar elevane som går i ei slik klasse har og ikkje har. Vidare blir det gjennom undersøkinga gjort klårt at ein stadig større del av dei nykomne

³³ Utdanningsdirektoratet: Kartlegging av opplæringstilbud til asylsøkere i alderen 6 til 18 år. Rapport til Kunnskapsdepartementet (4. spørning). Kartlegging, hausten 2016.

minoritetsspråklege elevane nettopp har behov for meir grunnskuleopplæring. Revisjonen meiner difor det synast føremålstenleg – som det blir vist til i undersøkinga – å utgreie ytterlegare moglegheiter for å etablere liknande tilbod fleire stader i fylket for å gi ungdomar tilbod om meir grunnskuleopplæring før dei søker om inntak til ordinær vidaregåande opplæring.

5. Unge asylsøkjalar med rett til vidaregåande opplæring

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Hordaland fylkeskommune system og rutinar som sikrar at unge asylsøkjalar sin rett til vidaregåande opplæring blir ivaretake?

Under dette³⁴:

- I kva grad får asylsøkjalar med rett til vidaregåande opplæring eit tilbod om slik opplæring i Hordaland?
- Er det etablert tilfredsstillande system for å halde oversikt over kor mange asylsøkjalar i aldersgruppa 16-18 år som bur i ulike delar av Hordaland?
- Er det etablert tilstrekkeleg med samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og kommunane i Hordaland for å avklare oppfølgingsansvar for asylsøklarungdom i aldersgruppa 16-18 år som ikkje sjølv søkjar vidaregåande opplæring?

5.2 Revisjonskriterium

Hovudregelen når det gjeld rett til vidaregåande opplæring, er at ungdom som har fullført grunnskulen eller tilsvarende opplæring, har rett til tre års heiltids vidaregåande opplæring (ungdomsretten). Dette går fram av opplæringslova § 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 skuleår, har rett til å fullføre påbegynt skuleår. 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 asylsøkjalar over 18 år til vidaregåande opplæring mens dei ventar på avgjerd om

³⁴ I dette kapitlet har vi valt å presentere datagrunnlaget knytt til dei tre underproblemstillingane samla, samt gjere ei samla vurdering av problemstillingane knytt til dette temaet.

opphaldsløyve. Då er det ein føresetnad at dei ikkje får plassen på kostnad av ein med rett til vidaregåande opplæring.³⁵

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 rapporten³⁶ går det mellom anna fram at ikkje alle fylkeskommunar har full oversikt over tal unge asylsøkjjarar i aldersgruppa 16-18 år som bur i fylket.

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.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Oversikt over asylsøkjjarungdomar med rett på vidaregåande opplæring

Frå opplæringsavdelinga blir det opplyst at fylkeskommunen ikkje har full oversikt over ungdomar som for tida bur i Hordaland, som har status som asylsøkjjarar, og som har – eller kan ha – rett på vidaregåande opplæring.

I oktober 2016 svarte fylkeskommunen på ei rekkje spørsmål som Utdanningsdirektoratet stilte til eigarar av vidaregåande skular vedrørende opplæring av asylsøkjjarar. Av dei skriftlege svara frå Hordaland fylkeskommune går det fram at estimert tal unge asylsøkjjarar som er elevar ved vidaregåande skular i Hordaland er basert på antakingar. Dette skuldast at fylkeskommunen i sine system ikkje har registrert opplysningar om elevane sin opphaldsstatus, og heller ikkje sikker informasjon om morsmål eller etnisitet. Fylkeskommunen veit likevel at eit nærare spesifisert tal elevar inneverande skuleår bur på mottak for einslige mindreårige asylsøkjjarar.

Fylkeskommunen har ikkje kjennskap til kor mange asylsøkjjarungdomar i alderen 16 til 18 år som eventuelt ikkje er i opplæring, men kommenterer i rapporteringa til Utdanningsdirektoratet at alle med rett til vidaregåande opplæring har fått eit tilbod. Samtidig blir det kommentert at alle asylsøkjjarungdomane som fylkeskommunen har kjennskap til, går i innføringsklasser eller i kombinasjonsklasse. Fylkeskommunen har ikkje oversikt over om det i tillegg er asylsøkjjarungdom som går i ordinære opplæringstilbod ved dei vidaregåande skulane.

I intervju blir det opplyst at asylmottaka, UDI og grunnskulane i kommunane er dei som sit med førstehandskunnskap om kven asylsøkarane er, og som må rettleie asylsøkaren vidare

³⁵ <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/skole/16-24-ar/>

³⁶ Utdanningsdirektoratet: *Kartlegging av kommuners og fylkeskommuners tilbod om opplæring til asylsøkerbarn (6 til 16 år). Rapport til Kunnskapsdepartementet: 3. spørning*. (Revisors kommentar: rapporten omfatter også aldersgruppa 16 til 18 år). <http://www.udir.no/globalassets/filer/laring-trivsel/min.sprak/kartlegging-endelig-dokument-2.pdf>

i forhold til kva rettar dei har. Det blir vist til at fylkeskommunen sender søknad om statstilskot for å dekke opplæringstilbod til unge asylsøkjjarar til Fylkesmannen, men stadig får tilbakemelding om at statusen for elevar som blir ført opp på søknaden har endra seg. Manglande oversikt over kven som er unge asylsøkjjarar og deira status når det gjeld opphaldsløyve, medfører dermed også utfordringar når det gjeld søknader om statstilskot. Det blir vist til god dialog med ulike partar for å få oversikt over målgruppa, men det er ikkje etablert formelle system for informasjonsutveksling eller ansvarsdeling når det gjeld avklaring av rettar og aktiv informasjon til aktuelle ungdomar om kva rettar dei har.

Utfordringa med oversikt over denne gruppa ungdomar blir stadfesta av rektorane sine svar i spørjeundersøkinga, når rektorane blir spurt om skulen har elevar mellom 16 og 18 år som er asylsøkjjar men ikkje har fått svar på sin søknad, eller som har fått opphaldsløyve men framleis bur i mottak. Seks rektorar har svart «ja» på dette spørsmålet, åtte har svart «veit ikkje», medan 22 rektorar har svart «nei».

Det blir samtidig peikt på at gjennom dei informasjonsmøta som fylkeskommunen arrangerer for minoritetsspråklege elevar og deira foreldre, når ein ut til mange som kan formidle informasjon vidare. Det har også vore kontakt med innvandrarrådet i Hordaland og på samlingar for morsmåls lærarar i Bergen slik at dei kan vidareformidle informasjonen i sine fora.

Av intervju med leiinga ved utvalde skular, blir det stadfesta at skulane ikkje har sikker informasjon om elevane sin opphaldsstatus. Nokre av skulane opplyser at dei veit om elevane bur i asylmottak eller ikkje, men elles er det opp til elevane i kva grad dei opplyser om status for ein eventuell asylsøknad. Ved ein skule der mange einslege mindreårige asylsøkjjarar går i innføringstilbod, blir det samtidig vist til eit svært nært samarbeid med asylmottak i nærområdet og med kommunen. Det er jamlege møte mellom skulen, kommunen og asylmottaket, og det blir opplyst at mottaket gir skulen informasjon om kven som kan ha rett på vidaregåande opplæring.

5.3.2 Aktuelle opplæringstilbod for unge asylsøkjjarar i Hordaland

Som det går fram av avsnitt 5.3.1 over, går alle unge asylsøkjjarar som fylkeskommunen har oversikt over, anten i innføringsklasse eller i kombinasjonsklasse.

I rapporteringsskjemaet til Utdanningsdirektoratet blir det stilt spørsmål om kor mange unge asylsøkjjarar som går i innføringstilbod som blir rekna som «år null». Det blir presisert i skjemaet at slike tilbod ikkje kvalifiserer for tilskot til opplæring av unge asylsøkjjarar. Frå Hordaland fylkeskommune blir det opplyst eit tal elevar, og kommentert at alle går i innføringstilbod ved ein av dei vidaregåande skulane i fylket. Samtidig blir det kommentert at talet kan vere mykje høgre, men at fylkeskommunen ikkje har oversikt over elevane sin opphaldsstatus.

Frå opplæringsavdelinga blir det opplyst at fylkeskommunen har etablert kontakt med Fylkesmannen og med UDI region vest for å sikre best mogleg informasjon om oppretting og nedlegging av asylmottak i fylket, slik at dei skal klare å sørgje for eit godt skuletilbod til dei som har rett på vidaregåande opplæring. Det blir kommentert at oppretting av kombinasjonsklasse ved Fyllingsdalen vidaregåande skole var eit resultat av slik dialog.

Det blir opplyst at det er utfordrande å sørgje for at alle unge asylsøkjjarar med rett til vidaregåande opplæring får eit tilbod, fordi dette er ei gruppe ungdomar som det er knytt stor grad av uføreseielegheit til, men at fylkeskommunen likevel klarer dette i stor grad.

I intervju blir det opplyst at Hordaland fylkeskommune også gir unge asylsøkarar som har fylt 18 år opplæring (i innføringsklasse) t.o.m. det kalenderåret dei fyller 24, så lenge dei

har opplæringsrett, dvs. lovleg opphald og fullført grunnskuleopplæring. Dei yngste søkerane blir prioritert, men det blir kommentert at i praksis har alle fått plass.

Ved ein skule som har mange unge asylsøklarar blant deltakarane i innføringsklassene, blir det kommentert at det er store utfordringar knytt til å gje elevane eit føremålstenleg tilbod. Fleire av elevane er analfabetar. Vidare blir det peikt på at det er ein del elevar som kan kome til å få avslag på asylsøknaden. Det blir opplyst at skulen har hatt dialog med asylmottaket for å kartleggje kva type opplæring det er føremålstenleg å gje desse ungdomane så lenge dei har rett på vidaregåande opplæring. I utgangspunktet følgjer innføringsklassene den lokale læreplanen for slike klasser, men denne passer ikkje like godt for alle deltakarane i innføringsklassene, og då særleg ein del av dei unge asylsøklarane. Det blir kommentert at det ikkje alltid er mest relevant å lære elevane norsk, men heller å lære dei å lese og skrive, og å gje dei meir yrkesretta opplæring. Det er i dialog med opplæringsavdelinga gjort nokre avvik frå den lokale læreplanen for å kunne skreddarsy opplæringa til den aktuelle gruppa elevar.

På nettsida til fylkeskommunen, under informasjon om opplæringsmoglegheiter for minoritetsspråklege, står mellom anna: «Elevar som har blitt tatt inn til vidaregåande opplæring har ikkje rett til å fullføre skuleåret dersom søknad om opphald blir endeleg avslått.»³⁷ det same står også i søkjarhandbok 2017.

5.4 Vurdering

Undersøkinga viser at fylkeskommunen ikkje har full oversikt over i kva grad elevar ved skulane er asylsøklarar, og eventuell status for opphaldsløyve. Fylkeskommunen har heller ikkje system som gir full oversikt over alle asylsøklarungdomar i aldersgruppa 16 til 18 år i fylket som *kan* ha rett på vidaregåande opplæring. Dette er – gjennom Utdanningsdirektoratet sine kartleggingar i 2015 og 2016 – konstatert å vere ei utfordring også i andre fylke. Samtidig har verken fylkeskommunen eller andre aktørar gjennom regelverket eit definert ansvar for å ha full oversikt over denne gruppa ungdomar, og kva rettar dei har når det gjeld opplæring. Både med tanke på å sikre at unge asylsøklarar med rett til vidaregåande opplæring får god informasjon om sine rettar og moglegheiter, og fordi retten til opplæring opphøyrer ved eit eventuelt endeleg avslag på søknaden om opphaldsløyve, er det likevel viktig at fylkeskommunen arbeider vidare for – i dialog med andre partar som Fylkesmannen, ulike kommunar, UDI og asylmottak i fylket – å finne løysingar som sikrar både god oversikt, avklaring av opplæringsrettar og informasjon til dei det gjeld.

Revisjonen meiner difor at det er positivt at det gjennom undersøkinga blir peikt på at fylkeskommunen – og enkelte skular – har god dialog aktørar som nemnt over, og slik opplever å klare å fange opp elevar som har rett på vidaregåande opplæring. Desse ungdomane har manglande norskkunnskapar, og manglar ofte også grunnskuleopplæring. Dei er difor som oftast elevar i innføringstilboda ved dei vidaregåande skulane, eller i kombinasjonsklassen som er oppretta i Bergen. Som påpeikt i kapittel 4.4 i rapporten, vil revisjonen presisere at det er viktig at desse ungdomane får tydeleg informasjon om at dei også har rett til å søkje inntak til ordinær vidaregåande opplæring, og kva rettar dei då vil ha etter opplæringslova med forskrifter.

Også dei pågåande prosessane for å avklare moglegheiter for auka bruk av kombinasjonsklasse er eit døme på at fylkeskommunen er opptatt av å finne løysingar som kan bidra til å gje denne gruppa ungdomar ei opplæring som er tilpassa deira behov og føresetnader.

³⁷ <http://www.hordaland.no/nn-NO/utdanning/vgs/minoritetsspraklige/>

Revisjonen vil presisere at det i rapporteringsskjemaet til Utdanningsdirektoratet³⁸ blei vist til at fylkeskommunen ikkje har rett til statstilskot dersom unge asylsøkjjarar får opplæring i form av innføringsklasser som er organisert som eit «år null», noko som er tilfelle i Hordaland. Heller ikkje opplæring etter § 4A-1 andre ledd (meir grunnskuleopplæring for ungdomar) utløyser tilskot over denne tilskotsordninga, ifølgje rettleiing frå utdanningsdirektoratet.³⁹ Som kommentert i avsnitt 4.4, meiner revisjonen at fylkeskommunen bør drøfte fordelar og ulemper ved å organisere innføringsklasser som eit «år null», og revisjonen vil peike på at også moglegheit til å få statstilskot er eit element som bør vere ein del av ei slik drøfting.

³⁸ Utdanningsdirektoratet: Kartlegging av opplæringstilbud til asylsøkere i alderen 6 til 18 år. Rapport til Kunnskapsdepartementet (4. spørring). Kartlegging, hausten 2016

³⁹ <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/opplaring-til-barn-og-unge-som-soker-opphold-i-norge/>

6. Målform

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert system og rutinar for å sikre at minoritetsspråklege elevar får relevant informasjon om målform?

Under dette:⁴⁰

- I kva grad er det etablert rutinar for å informere minoritetsspråklege elevar om rett til å velje skriftleg hovudmålform?
- I kva grad er det etablert rutinar for å informere minoritetsspråklege elevar om moglegheit til fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål, samt kva følgjer eit slikt fritak eventuelt kan få for vidare utdanning og jobb?

6.2 Revisjonskriterium

Elevar i vidaregåande skular kan sjølv velje skriftleg hovudmålform. 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. (...).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Datagrunnlag

I *Handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar*⁴¹ er det vist til forskrift til opplæringslova, og det går fram av handboka at

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.

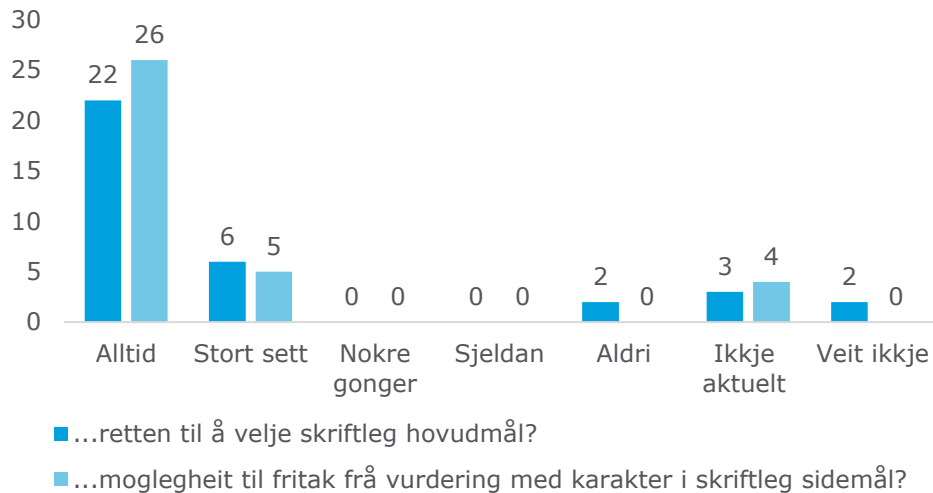
Det går fram av spørjeundersøkinga at fleirtalet av rektorane har svart at minoritetsspråklege elevar ved skulen «alltid» eller «stort sett» (høvesvis 22 og 26 rektorar har svart «alltid» og seks og fem rektorar har svart «stort sett») får informasjon om retten

⁴⁰ I dette kapittelet har vi valt å presentere datagrunnlaget knytt til dei to underproblemstillingane samla, samt gjere ei samla vurdering av problemstillingane knytt til dette temaet.

⁴¹ Hordaland fylkeskommune – *Handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar*, Opplæringsavdelinga 2016.

til å velje skriftleg hovudmål, og retten til fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål. To rektorar har svart at det «aldri» blir gitt informasjon om retten til å velje skriftleg hovudmål.

Figur 11: Får minoritetsspråklege elevar ved skulen informasjon om... Nominelle tal. (N=35)



I intervju blir det opplyst frå skulane at minoritetsspråklege elevar blir informert om retten til å velje skriftleg hovudmål, og om moglegheita til fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål, men ikkje alle skulane har eigne rutinar for å gje slik informasjon. Generelt blir det opplyst at val av hovudmål er tema i startsamtale med eleven, men at dette vanlegvis ikkje er ei problemstilling. Dei aller fleste minoritetsspråklege elevar blir opplyst å ha bokmål som hovudmål, og vanlegvis har dei også fått grunnskuleopplæring på bokmål dersom dei har gått ein periode i norsk grunnskule. Ein norsklærer som er intervjuet viser til at det er vanleg å spørje om det er elevar som har nynorsk som hovudmål. Nokre minoritetsspråklege elevar blir opplyst å ha hatt nynorsk på grunnskulen, men vel det likevel vekk på vidaregåande. Informasjon om rett til å velje hovudmål blir i intervju opplyst å vere skulane sitt ansvar. Læreplanen for innføringsklassane er laga både på bokmål og nynorsk.

Gjennomgåande blir det vist til at det er vanleg at elevar med kort butid i Noreg, og som har vedtak om særskild språkopplæring, søker fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål, og får søknaden innvilga. Ingen av dei som er intervjuet opplever at fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål kan ha negative følgjer for eleven med tanke på framtidig utdanning og/eller jobb. Følgjeleg er det heller ikkje vanleg å informere om eventuelle ulemper ved dette. Enkelte gir uttrykk for at dei meiner det å skulle få vurdering i skriftleg sidemål vil kunne vere belastande for minoritetsspråklege elevar, som ofte har relativt store utfordringar både med hovudmålet og med andre fag. Det blir peikt på at det er positivt for elevane å få ein karakter mindre å fokusere på. Det blir også kommentert at dersom det skulle vise seg – på eit seinare tidspunkt – at ein person har behov for karakter i sidemål for å stille sterkare som kandidat til ein jobb, så er det mogleg å gå opp som privatist for å få slik dokumentasjon. Det blir også presisert at dette berre gjeld elevar på studieførebuande utdanningsprogram, sidan elevar på yrkesfag uansett berre har ein skriftleg norskkarakter. Vidare er det ein av skulane, med mange minoritetsspråklege elevar, som har vore del av ei forsøksordning med berre ein karakter i skriftleg norsk. Difor har ikkje fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål vore relevant ved skulen den seinare tida.

6.4 Vurdering

I felles handbok for opplæring for minoritetsspråklege elevar er retten til å søkje om fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål presisert, men det er etter det revisjonen er kjent med ikkje etablert skriftlege rutinar for å gi informasjon om rett til val av hovudmål. Revisjonen meiner at manglande skriftlege rutinar for å gi informasjon om val av hovudmål kan auke risikoen for at det blir personavhengig kva informasjon som blir gitt. Revisjonen meiner difor at skuleeigar og skulane bør vurdere å tydeleggjere ytterlegare kva rettar elevane har når det gjeld val av målform, og tydeleggjere kven som har ansvar for å informere elevane om desse rettane. Samtidig blir det i all hovudsak vist til at dette i praksis ikkje er ei utfordring, og at slik informasjon blir formidla av aktuelle lærarar. Når det gjeld fritak frå vurdering med karakter i skriftleg hovudmål, er dette relevant berre for ei relativt lita gruppe elevar, og undersøkinga gir ingen indikasjonar på at slikt fritak har negative konsekvensar som det i større grad burde blitt informert om når elevane søkjer slikt fritak.

7. Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at det samla sett er eit betydeleg tal minoritetsspråklege elevar ved dei vidaregåande skulane i Hordaland, og at ein god del av desse manglar tilstrekkelege norskkunnskapar til å kunne følgje den ordinære opplæringa. Det er etablert innføringsklasser ved fleire av dei vidaregåande skulane, men revisjonen meiner at fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad har synleggjort og drøfta kva det inneber at innføringsklassene er organisert som eit «år null» utanfor den ordinære tilbudsstrukturen. Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen som skuleeigar, og dei enkelte skulane som er ansvarleg for å gjennomføre dette opplæringstilbodet i praksis, er tilstrekkeleg medvetne om at det at innføringsklasser er organisert som eit «år null» inneber at opplæringa ikkje er omfatta av opplæringslova, og at elevane heller ikkje har formelle rettar etter opplæringslova. Revisjonen vil også presisere at elevane har rett til å begynne direkte i ordinær vidaregåande opplæring i staden for innføringsklasse, og stiller spørsmål ved om det blir tilstrekkeleg informert om denne retten.

Ved nokre av dei vidaregåande skulane er det etablert særskilde tilbod retta mot minoritetsspråklege elevar, i form av 3-årig studiespesialiserande og VG1 helse- og oppvekstfag. Revisjonen meiner at ei slik organisering av opplæringstilbod særskild retta mot minoritetsspråklege elevar ikkje er i samsvar med opplæringslova sine reglar om organisering av klasser. Ifølgje opplæringslova er det ikkje lov å organisere klasser basert på etnisk tilhøyr, og viktigheita av å vektlegge integreringsomsyn blir presisert i forarbeida til lova. Revisjonen kan ikkje sjå at dei tilboda som er etablert i Hordaland fylkeskommune kjem inn under dei avgrensa moglegheitene til unntak frå reglane om organisering av klasser om følgjer av opplæringslova.

Revisjonen registrerer at det i løpet av det siste året er gjort ei rekke justeringar i rutinar og malar som gjeld sakshandsaming og enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12, og det er revisjonen si vurdering at dei reviderte rutinane og malane i stor grad legg til rette for etterleving av relevant regelverk. Samtidig viser undersøkinga at rutinar og malar i varierende grad er implementert ved skulane, og stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjort viser til dels vesentlege manglar ved sakshandsaminga og enkeltvedtaka om særskild språkopplæring som blir fatta ved skulane. I nokre tilfelle er det ut ifrå vedtaka vanskeleg å vite både kva det er fatta vedtak om og kvifor. Revisjonen meiner at skuleeigar ikkje har sikra at det er tilstrekkeleg forvaltningskompetanse ved skulane, og dette får etter revisjonen si vurdering konsekvensar for rettstryggleiken til elevane det gjeld.

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen, i samarbeid med Bergen kommune, har oppretta eit tilbod med det føremål å gje meir grunnskuleopplæring til ungdomar som treng det. Dette er eit tilbod som er heimla i opplæringslova med forskrifter, og basert på dei opplysningar som kjem fram om at ein stadig større del av dei minoritetsspråklege elevane er asylsøkjjarar/flyktningar som manglar grunnskuleopplæring, meiner revisjonen det er viktig at fylkeskommunen held fram arbeidet med å undersøkje moglegheitene for å opprette fleire liknande tilbod i fylket.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Gjennomgår dei særskilde opplæringstilboda retta mot minoritetsspråklege elevar (treårig studiespesialiserande og VG1 helse- og oppvekstfag), og sikrar at fylkeskommunen etterlever reglane om organisering av klasser i opplæringslova § 8-2.
2. Sikrar at minoritetsspråklege elevar som ikkje har tilstrekkelege norskkunnskapar til å følgje den vanlege opplæringa i skulen får eit tilbod om særskild språkopplæring, jf. opplæringslova § 3-12 første ledd, og at det blir fatta enkeltvedtak om slik opplæring.
3. Sikrar at det blir gjennomført kartlegging av minoritetsspråklege elevar sine norskkunnskapar som grunnlag for å fatte enkeltvedtak om særskild språkopplæring, og at norskkunnskapane også blir kartlagt undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring, jf. krav i opplæringslova § 3-12 fjerde ledd.
4. Sørgjer for at det for alle elevar med enkeltvedtak om særskild norskopplæring også blir vurdert om eleven har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring, jf. opplæringslova § 3-12 første ledd.
5. Sikrar at enkeltvedtak om særskild språkopplæring blir utforma med bakgrunn i den enkelte eleven sine individuelle behov.
6. Sørgjer for at sakshandsaminga og enkeltvedtaka om særskild språkopplæring ved skulane oppfyller krav i opplæringslova og forvaltningslova, mellom anna når det gjeld:
 - a) grunngjeving av enkeltvedtak
 - b) skildring av kva det er fatta vedtak om
 - c) informasjon om klageinstans og retten til å sjå dokumenta i saka
 - d) enkeltvedtak om opphør av særskild språkopplæring
7. Vurderer å leggje til rette for meir erfaringsdeling og drøftingar på tvers av skulane når det gjeld organisering av tilbodet om særskild norskopplæring.
8. Avklarar og tydeleggjer ulike sider ved innføringsklassene ved dei vidaregåande skulane i Hordaland, under dette vurderer fordelar og ulemper ved å ha eit innføringstilbod som ikkje er omfatta av opplæringslova, samt tydeleggjer kva dette har å seie for elevane.
9. Sørgjer for at elevar som er aktuelle kandidatar for innføringsklasse blir tydeleg informert om at dei har rett til å velje ordinær opplæring framfor innføringsklasse, og om konsekvensane av valet eleven gjer.
10. Vurderer å utarbeide rutinar for å tydeleggjere ytterlegare kva rettar elevane har når det gjeld val av målform, samt kven som har ansvar for å informere elevane om desse rettane.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

OPPLÆRINGSAVDELINGA
Skule - OPPL AVD

Deloitte
Damsgårdsveien 135
5160 LAKSEVÅG

Dato: 02.05.2017
Vår ref.: 2017/3534-2
Saksbehandlar: marhaa5
Dykkar ref.:

Fylkesrådmannen sine kommentarar til dei vurderingar og anbefalingar som går fram av Forvaltningsrevisjonens rapport om opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar

Fylkesrådmannen har mottatt De Loitte rapporten om opplæringstilbodet til minoritetsspråklege elevar med frist for uttale 2. mai 2017.

1. Fylkesrådmannen vil berre korrigere rapporten på eitt punkt:

Side 11 Rapport om 589 elevar med enkeltvedtak om særskilt språkopplæring (ikkje 510 elevar)

2. Fylkesrådmannen sine kommentarar til dei vurderingar og anbefalingar som går fram av rapporten (høyringsuttale)

Fylkesrådmannen har lest rapporten med stor interesse. Den dannar reit godt grunnlag for det vidare arbeid på dette kompliserte og utfordrande feltet. Opplæringsavdelinga har sett i gang arbeid med ei større politisk sak på dette feltet. Innspel frå forvaltningsrapporten vil danne grunnlag for dette arbeidet. Fylkesrådmannen har følgjande kommentarar til tilrådingane i rapporten.

Punkt 1. Gjennomgår dei særskilde opplæringstilboda retta mot minoritetsspråklege elevar (...) og sikrar at fylkeskommunen etterlever reglane om organisering av klassar i opplæringslova § 8-2.

Fylkesrådmannen viser til at revisjonen meiner at ei organisering av opplæringstilbodet særskild retta mot minoritetsspråklege elevar i Hordaland fylkeskommune ikkje er i samsvar med opplæringslova sine reglar om organisering av klassar, og at dei tilboda som er etablert ikkje kjem inn under dei avgrensa moglegheitane til unntak frå reglane om organisering av klassar som følgjer av opplæringslova. Fylkesrådmannen vil følgje opp konklusjonane i rapporten og snarast ta initiativ til ei evaluering av alle særskilde opplæringstilbod retta mot minoritetsspråklege elevar i lys av gjeldande regelverk. Det gjeld også fylkeskommunen sin praksis når det gjeld rett til særskild språkopplæring for denne målgruppa.

Fylkesrådmannen vil likevel understreke at fylkeskommunen er godt kjent med regelverket, men at det i heile opplæringssektoren har vore viktig å prøve ut alternative undervisningstilbod som i større grad kan møte opplæringsbehova til minoritetsspråklege elevar og bidra til at dei kan lukkast i utdanningssystemet. Tiltaka blir også opplevd som vellukka, særleg for elevar i vg1 helse- og oppvekstfag..

Punkt 2. Sikrar at minoritetsspråklege elevar som ikkje har tilstrekkelege norskkunnskapar til å følgje den vanlege opplæringa i skulen, får eit tilbod om særskild språkopplæring, jfr. opplæringslova § 3-12 første ledd, og at det blir fatta enkeltvedtak om slik opplæring

Hordaland fylkeskommune
OPPLÆRINGSAVDELINGA

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Foretaksnr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239



Fylkesrådmannen ser alvorleg på at revisjonen meiner at skuleeigar ikkje har sikra at det er tilstrekkeleg forvaltningskompetanse ved skulane, og at det er så store manglar at det kan ha store konsekvensar for rettstryggleiken til elevane det gjeld. Varierende kvalitet på sakshandsaminga ved skulane er gjennomgåande dokumentert i heile rapporten, og det er vist fleire døme på mangelfull etterleving av sentrale krav, rutinar og retningsliner.

Til tross for at fylkeskommunen i all hovudsak har rutinar som legg til rette for å sikre elevane sin rettstryggleik, viser stikkprøver og intervju at desse ikkje er følgd opp i tilstrekkeleg grad i skulane. Fylkesrådmannen ser behov for kortsiktige og langsiktige kompetanseutviklingstiltak for å sikre betre sakshandsaming i skulane. Betre sakshandsaming og regeletterleving er eit sjølv sagt krav, men fylkesrådmannen vil likevel understreke at dette i seg sjølv ikkje løyser dei store pedagogiske utfordringane som mange lærarar og skuleleiarar dagleg må løyse i møte med minoritetsspråkelege elevar med liten eller inga skulebakgrunn. Rutinar og retningsliner for oppfyljing av lovkrav må sjåast i samanheng med og understøtte det pedagogiske hovudmålet om auka gjennomføring og læringsutbytte.

Punkt 3. Sikrar at det blir gjennomført kartlegging av minoritetsspråkelege elevar sine norskkunnskapspar som grunnlag for å fatte enkeltvedtak som særskild språkopplæring, og at norskkunnskapane også blir kartlagd undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring, jfr. Krav i opplæringslova § 3-12 fjerde ledd.

Fylkesrådmannen viser til revisjonens vurdering om at fylkeskommunen per i dag ikkje har etablert tilfredsstillande system for å sikre kartlegging av norskkunnskapane til minoritetsspråkelege elevar. Det er også behov for tydelegare rutinar og ansvarsdeling på den enkelte skule. Funna i revisjonen samsvarar med konklusjonane i fylkesmannen sitt tilsyn i 2016, som slår fast at skulane sin kartleggingspraksis ikkje var kvalitativt likeverdig med Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy. Opplæringsavdelinga har innleidd eit arbeid med å undersøke kva verktøy skulane bruker med tanke på å kome fram til eit utval av godkjende verktøy. Fylkesrådmannen vurderer også å samarbeide med Universitetet i Bergen om utvikling av nytt verktøy som er meir pedagogisk egna og som samtidig oppfyller krava i lova. Fylkesrådmannen vil frå hausten 2017 sikre att det ligg føre felles retningsliner til skulane med tydelege krav til kva kartleggingsverktøy som kan brukast.

Punkt 4. Sørger for at det for alle elevar med enkeltvedtak om særskild norskopplæring også blir vurdert om eleven har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring, jfr. opplæringslova § 3-12 første ledd

Elevar som vurderast å ha rett til særskild språkopplæring, kan også ha behov for og dermed rett på morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Dette er ikkje eit nytt lovkrav, men revisjonen finn det ikkje dokumentert at det blir kartlagt og vurdert om eleven har behov for tospråkleg fagopplæring eller morsmålsopplæring i dei vidaregåande skulane. Dette punktet er etter fylkesrådmannen si vurdering det mest omfattande og krevjande å rette opp. Fylkesrådmannen vil gå i dialog med skulane, kommunar og andre aktuelle samarbeidspartar for å greie ut korleis fylkeskommunen kan auke tilgang på kompetanse, og utvikle eit mest mogleg resultat effektivt undervisningstilbod som oppfyller elevane sine rettar til tospråkleg fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Det vil sannsynlegvis vere behov for å auke budsjettamma til dette formålet.

Punkt 5. Sikrar at enkeltvedtak om særskild språkopplæring blir utforma med bakgrunn i den enkelte eleven sine individuelle behov

Sjå fylkesrådmannen sine kommentarar til punkt 2 og punkt 6.

Punkt 6. Sørger for at sakshandsaminga og enkeltvedtaka om særskild språkopplæring ved skulane oppfyller krav i opplæringslova og forvaltningslova, mellom anna når det gjeld:

- a) grunngeving av enkeltvedtak
- b) skildring av kva det er fatta vedtak om
- c) informasjon om klageinstans og retten til å sjå dokumenta i saka

d) enkeltvedtak om opphør av særskild språkopplæring

Fylkesrådmannen viser til kommentarane under punkt 2, og vil sjå på punkt 2, 5 og 6 i samanheng når tiltak for å styrke forvaltningskompetansen i skulane skal setjast i verk. Når det gjeld punkt 6b, vil fylkesrådmannen særleg leggje vekt på kompetanseutvikling knytt til dei kvalitative sidene ved enkeltvedtaka, jfr. punkt 5. Det gjeld særleg skildringar og vurderingar skulane gjer knytt til den enkelte elev.

Punkt 7. Vurderer å leggje til rette for meir erfaringsdeling og drøftingar på tvers av skulane når det gjeld organisering av tilbodet om særskilt språkopplæring

Fylkesrådmannen viser til tidlegare kommentarar knytt til forvaltningskompetanse og organisering av særskild språkopplæring. Det er oppretta nettverkssamarbeid mellom lærarar som underviser innanfor tilbod som er særskilt tilrettelagt for minoritetsspråklege elevar, og fylkeskommunen tar initiativ til årlege samlingar for lærarar. I tillegg har opplæringsavdelinga dei siste åra lagt til rette for etterutdanningstilbod retta mot same lærargruppe. Tre skular i Hordaland skal delta i skulebasert kompetanseutvikling gjennom Utdanningsdirektoratet si satsing «Kompetanse for mangfold» frå neste skuleår. Fylkesrådmannen vil også leggje til rette for at vurderingar og anbefalingar i forvaltningsrevisjonen blir gjennomgått og følgt opp på regionale leiarsamlingar for alle skuleleiarane i HFK.

Punkt 8. Avklarar og tydeleggjer ulike sider ved innføringsklassane ved dei vidaregåande skulane i Hordaland, under dette vurderer fordelar og ulemper ved å ha eit innføringstilbod som ikkje er omfatta av opplæringslova, samt tydeleggjere kva dette har å si for elevane.

Fylkesrådmannen viser til revisjonens vurdering og anbefaling og vil hausten 2017 leggje fram ei politisk sak som tilrår at innføringstilbodet går frå å vere eit tilbod om år 0, til å vere eit tilbod om første år i vidaregåande skule frå hausten 2018.

Punkt 9. Sørgjer for at elevar som er aktuelle kandidatar for innføringsklasse blir tydeleg informert om at dei har rett til å velje ordinær opplæring framfor innføringsklasse, og om konsekvensane for dette.

Fylkesrådmannen viser til at det frå fylkeskommunen si side har vore lagt stor vekt på å gi god og rett informasjon, og viser til søkjarhandboka der det mellom anna blir understreka at innføringstilbodet er eit tilbod som er anbefalt til elevar som ikkje har tilstrekkeleg norskkompetanse, og ikkje eit krav for å bli tatt inn i vidaregåande skule. Det er viktig at denne informasjonen blir formidla korrekt i alle ledd. Erfaringane viser at det er behov for å gjenta budskapet i fleire kanalar med jamne mellomrom.

Punkt 10. Vurderer å utarbeide rutinar for å tydeleggjere ytterlegare kva rettar elevane har når det gjeld val av målform, samt kven som har ansvar for å informere om dette

Fylkesrådmannen viser til handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar som ligg tilgjengeleg for skulane på HFK si intranettside. Fylkesrådmannen vil sjå nærare på om dette er tilstrekkeleg, eller om det er behov for å endre på eller utarbeide nye rutinar.

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

For Linda Farestveit
Marianne Haaland
seniorrådgivar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Hordaland fylkeskommune

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Foretaksnr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. [xxxx xx xxxxxx]

Vedlegg 2:

Revisjonskriterium

Inntak til vidaregåande opplæring

Ungdom har rett til å bli tatt inn til Vg1 dersom dei oppfyller eitt av vilkåra i forskrift til opplæringslova § 6-13:

- har fullført norsk grunnskuleopplæring (anten ordinær grunnskule eller grunnskuleopplæring for vaksne)
- er skrive ut av norsk grunnskule
- har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år
- har tilsvarande realkompetanse som fullført norsk grunnskuleopplæring for vaksne

Fullført norsk grunnskuleopplæring blir dokumentert gjennom vitnemål som er regulert i forskrift til opplæringslova (§ 3-40), og alle som fullfører grunnskulen har rett på vitnemål. Det er ikkje krav om bestått i alle fag, og ein hovudregel er at alle som er skrive inn i grunnskulen det året han eller ho fullfører 10. opplæringsår, får eit vitnemål for fullført grunnskuleopplæring. Dette gjeld uavhengig av tal år eleven har vore elev i norsk grunnskule, og for elevar som kjem til Noreg seint i opplæringa betyr dette at også dei får vitnemål på fullført grunnskuleopplæring. På heimesida til Utdanningsdirektoratet går følgjande fram om tilfelle der elevar har komen til Noreg seint i skuleløpet:

Det betyr at også elever som har kommet til Norge uten skolegang fra hjemlandet skal få skrevet ut et vitnemål. Det gjelder selv om de kommer i løpet av siste del av 10. årstrinn, bare har noen måneder med grunnskuleopplæring i Norge og får IV i alle fag. De vil oppfylle vilkåret for inntak til videregående opplæring.⁴²

Utdanningsdirektoratet presiserer i ein gjennomgang av regelverk som gjeld minoritetsspråklege elevar i vidaregåande opplæring at det, til tross for at elevar som har komen til Noreg seint i skuleløpet har svake norskkferdigheter, *ikkje* er høve til å stille krav til norskkompetanse ved inntak.⁴³

Minoritetsspråklige ungdom og vaksne mellom 16-24 år i videregående opplæring
Reglar og krav knytt til det å ha lovleg opphald i landet er nærare skildra under *opplæringstilbod til unge asylsøkjjarar* nedanfor.

⁴² <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/skole/16-24-ar/>. Sist oppdatert 20.5.2016.

⁴³ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/skole/16-24-ar/>. Sist oppdatert 20.5.2016.

Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar

Rett til særskild språkopplæring og kartlegging av norskkunnskapar

§ 3-12 i opplæringslova (oppl.) omhandlar særskild 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.

Av § 3-12 tredje ledd går det fram at «[n]år morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal fylkeskommunen så langt som mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.»

Særskild språkopplæring er eit samleomgrep som blir nytta om særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring. Særskild norskopplæring er forsterka opplæring i norsk. Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens tospråkleg fagopplæring betyr at eleven får opplæring i eitt eller fleire fag på to språk.

I rettleiingsmateriell knytt til nasjonalt tilsyn 2014-2017 om skulen sitt arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa, går følgjande fram:

Elever som har behov for særskilt opplæring i norsk, kan også ha behov for morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. Da vil de også ha rett til en slik opplæring. Dette vil gjelde for nyankomne elever og andre minoritetspråklige elever som har så dårlige norskerferdigheter at de ikke klarer å følge opplæringen på norsk.

Skolen må ha en fremgangsmåte som angir at når skolen vurderer om en elev trenger særskilt opplæring i norsk, skal den også ta stilling til om eleven har behov for morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar for å kunne følge opplæringen. Fremgangsmåten må være kjent og bli fulgt av de som vurderer dette.⁴⁴

Før det blir fatta vedtak om særskild 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 opplæringslova⁴⁵ at eit av føremåla med undervegskartlegging av norskkunnskapane hos elevar med særskild 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 særskild språkopplæring. Manglande kartlegging vil såleis innebere ein feil ved sakshandsaminga.

Ifølgje opplæringslova § 3-1 femte ledd har elevar i vidaregåande opplæring som har rett til særskild språkopplæring, rett til inntil to år ekstra opplæringstid når eleven treng det med bakgrunn i opplæringsmåla for den einskilde elev.

⁴⁴ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolens-arbeid-med-elevenes-utbytte-av-opplaringen/> Punkt 21.

⁴⁵ Ot.prp.nr.55 (2008-2009) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.

Val av læreplan i norsk for elevar som får særskild norskopplæring

Av rettleiingsmateriell frå Utdanningsdirektoratet går det fram av særskild norskopplæring kan gjevast anten etter læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar, eller i form av særskild tilpassing innanfor den ordinære læreplanen i norsk.⁴⁶ Læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar kan nyttast både i grunnskulen og innanfor vidaregåande opplæring. Av føremålet til læreplanen går følgjande fram:

Det følger av premissene for den særskilte norskopplæringen at læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en overgangsplan som bare skal nyttas til elevene er i stand til å følge opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk. Læreplanen er nivåbasert, aldersuavhengig og gjelder for elever med ulik alder og erfaringsbakgrunn. Før opplæringen starter, må det vurderes og tas standpunkt til hvilket nivå i læreplanen opplæringen skal ta utgangspunkt i for den enkelte eleven.

Det går vidare fram at i vidaregåande opplæring skal opplæringa gjerast mest mogleg relevant gjennom tilpassing til aktuelle utdanningsprogram.

I tillegg har elevar i vidaregåande opplæring ifølgje forskrift til opplæringslova § 1-17 mogleg å velje å følgje læreplanen i *norsk for språklege minoritetar med kort butid i Noreg*, dersom alle desse vilkåra er oppfylte:

- a. Eleven har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12.
- b. Eleven har på tidspunktet for eksamen kortare enn 6 års butid i Noreg.
- c. Skulen tilbyr norskopplæring etter denne læreplanen.

Retten gjeld både opplæring og sluttvurdering. Dette er ei ny føresegn i forskrifta, fastsett av Kunnskapsdepartementet 30. juni 2016, med verknad frå 1. august 2016. Læreplanen erstatta med dette *Midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elevar i vidaregåande opplæring med kort botid i Norge*.

Bruk av innføringstilbod

Moglegheita til organisering av opplæringstilbodet i eigne innføringsklasser for minoritetsspråklege elevar er særskild 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 innføringstilbod, og det er sett ei absolutt grense for kor lenge ein elev kan gå i ei innføringsklasse for minoritetsspråklege elevar:

Fylkeskommunen kan organisere særskild opplæringstilbod for nykomne elevar i eigne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskild organisert tilbod kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskild 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 naudsynt 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:

⁴⁶ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/sarskilt-sprakopplaring/Hva-betyr-retten-til-sarskilt-sprakopplaring/>

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 være til beste for eleven, noko som må gå fram av vedtaket.⁴⁷

Det går fram av Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om innføringstilbod til nykomne minoritetsspråklege elevar at⁴⁸

Elever som går i et innføringstilbud, bruker av sin rett til vidaregåande opplæring. Det betyr at de ikke automatisk har rett til et ekstra opplæringsår. Innføringstilbudet er med andre ord ikke et år 0. Det gjør at elevene har rettigheter etter opplæringslova også når de er i et innføringstilbud.

Det går vidare fram av rettleiaren at fylkeskommunen kan velje å tilby nykomne minoritetsspråklege elevar eit år 0, men at eit slikt tilbod då vil vere utanfor tilbodsstrukturen, og eleven bruker ikkje av sin rett til vidaregåande opplæring, og har ikkje rettigheter etter opplæringslova. Det går fram at «[h]vis eleven har rett til vidaregåande opplæring, bør fylkeskommunen opplyse om at eleven kan velje ordinær opplæring fremfor et tilbod utenfor tilbudsstrukturen, og konsekvensene av valget.»

I forarbeida til § 3-12 femte ledd om innføringstilbod, drøfta Kunnskapsdepartementet moglegheita for å organisere innføringstilbod som eit «år null»:

Departementet meiner at så lenge eleven har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1 i lova, og takkar ja til eit frivillig innføringstilbod i regi av den vidaregåande opplæringa, må eleven bruke av retten til vidaregåande opplæring. Departementet meiner at det er viktig at denne elevgruppa kan få eit innføringstilbod i regi av vidaregåande opplæring. På denne måten blir elevane sikra eit opplæringstilbod i samsvar med opplæringslova, og beheld sine rettar til m.a. spesialundervisning og skyss. Departementet held fast ved det opphavlege forslaget om at tida i innføringstilbod blir rekna som ein del av retten til vidaregåande opplæring. Departementet meiner at det er viktig at nykomne minoritetsspråklege elevar blir tekne inn til vidaregåande opplæring som andre elevar, og at det innanfor rammene blir gitt tilpassa opplæring.

Departementet vil minne om at elevar som har rett til vidaregåande opplæring og som er tekne inn etter § 3-1 i lova, har rett til tre års heiltids vidaregåande opplæring. For elevar som har rett til særskild språkopplæring etter § 3-12, og som har behov for utvida tid, er det høve til to år ekstra. Om ein elev har behov for utvida tid må vurderast konkret og etter sakkunnig vurdering. Departementet legg til grunn at elevar som har gått i innføringstilbod, vil kunne ha behov for utvida opplæringstid i vidaregåande opplæring. Dei elevane som har eit slikt behov, vil kunne bruke fem år på å fullføre opplæringa. (...)

Det er likevel mogleg for fylkeskommunane å tilby nykomne minoritetsspråklege elevar eit år null utanfor tilbodsstrukturen. Dersom fylkeskommunen vel å tilby eit slikt opplæringstilbod, bør det komme tydeleg fram i informasjonen til dei aktuelle elevane og deira føresette at dette ikkje er ein del av vidaregåande opplæring, og kva konsekvensar det har for den enkelte.⁴⁹

Eleven sin rett til å velje å *ikkje* gå i eit innføringstilbod er også 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

⁴⁷ Prop.84 L (2011-2012) Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet – *Veileder - Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever.*

⁴⁹ Prop.84 L (2011-2012) Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)

ikkje samtykkjer i eit innføringstilbod, skal eleven få tilbod om særskild språkopplæring innanfor rammene av første til fjerde ledd.⁵⁰

På heimesida til Utdanningsdirektoratet, under temaet «Innføringstilbud - svar på spørsmål», har direktoratet gitt følgjande presisering gitt når det gjeld moglegheit til å etablere eit søkbart innføringstilbod:

Kan nyankomne elever på 10. trinn søke seg direkte inn på innføringstilbud i vidaregåande opplæring? Nei, innføringstilbud er ikkje et søkbart tilbud innanfor tilbudsstrukturen, men noe du kan få vedtak om etter at du er tatt opp på et utdanningsprogram. Dersom fylkeskommunen organiserer "innføringstilbud" utenfor tilbudsstrukturen, som ikkje vil være opplæring i opplæringslovens forstand, kan fylkeskommunen åpne for at man kan søke seg direkte inn på det. Dersom man organiserer slike kurs utenfor tilbudsstrukturen er det viktig å huske på at de som deltar ikkje bruker av retten til vidaregåande opplæring og at de da ikkje har rettigheter etter opplæringsloven.⁵¹

Når det gjeld rettar etter opplæringslova, går følgjande fram av opplæringslova § 1-2 om verkeområdet for lova: «Lova gjeld grunnskuleopplæring og vidaregåande opplæring i offentlege skolar og lærebedrifter dersom ikkje noko anna er særskilt fastsett.»

Meir grunnskuleopplæring til ungdom

Opplæringslova § 4A-1 omhandlar grunnskuleopplæring for vaksne. Av § 4A-1 andre ledd går det fram at «Kommunar og fylkeskommunar kan òg tilby grunnskuleopplæring etter første ledd til dei som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskuleopplæring for å kunne fullføre vidaregåande opplæring.»⁵² Føresegna blei lagt til som eit nytt andre ledd med verknad frå 1. august 2016. Lovendringa gjer det mogleg for kommunar og fylkeskommunar å tilby grunnskuleopplæring til ungdomar som har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringsloven § 3-1.

I ei rettleiing frå Utdanningsdirektoratet⁵³ blir det peika på at ei vurdering av *behov* for meir grunnskuleopplæring skal knytast til den ein skilde si moglegheit til å fullføre vidaregåande opplæring, under dette fagleg nivå og føresetnader for å starte opp og følgje undervisning på vidaregåande nivå. Ungdom som har gjennomført grunnskulen, men som ikkje har godt nok fagleg grunnlag for å starte opp eller gjennomføre vidaregåande opplæring kan få grunnskuleopplæring etter § 4A-1 andre ledd. Utdanningsdirektoratet peiker på at døme på ungdomar dette kan gjelde, er ungdomar som kjem til Noreg seint i grunnskuleopplæringa og som difor ikkje har fått all grunnskuleopplæringa dei har behov for.

Eit tilbod etter denne føresegna skal reknast som grunnskuleopplæring som kan dokumenterast på vitnemål frå grunnskulen. I rettleiinga frå Utdanningsdirektoratet blir det vidare peikt på at kommunar og fylkeskommunar har større fridom i organiseringa av opplæringa etter denne føresegna, enn organisering av anna grunnskuleopplæring. Mellom anna gjeld ikkje krava knytt til organisering av undervisninga i opplæringslova kapittel 8. Opplæringa vil ofte omfatte færre fag enn vanleg grunnskuleopplæring, og vere konsentrert om kva elevane har konkret behov for.

Lovendringa inneber at både kommunar og fylkeskommunar har moglegheit til å tilby meir grunnskuleopplæring for ungdom. Tilbodet skal vere gratis og frivillig. Tilbodet er samtidig omfatta av same reglar om vurdering som gjeld for anna opplæring etter oppl. kapittel 4A.

⁵⁰ Prop.84 L (2011-2012) Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)

⁵¹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Minoritetsspraklige/Innforingstilbud/>

⁵² Hovudregelen i § 4A-1 første ledd er at vaksne som treng grunnskuleopplæring har rett til slik opplæring så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring.

⁵³ Utdanningsdirektoratet: Mer grunnskuleopplæring for unge - veileder. Sist endra 19.7.2016.

Opplæring etter oppl. § 4A-1 andre ledd kan også inngå som ein del av introduksjonsprogrammet for nykomne innvandrarak etter introduksjonslova. Vidare blir det i rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet peikt på at ungdomar som får meir grunnskuleopplæring etter den nye regelen også kan ha rett på særskild språkopplæring. I slike tilfelle skal det fattast enkeltvedtak om denne retten.

Det går avslutningsvis fram følgjande om sakshandsaming i samband med tilbodet om meir grunnskuleopplæring, av rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet:

Departementet mener at det ikke er formålstjenlig å stille samme krav om sakkyndig vurdering eller enkeltvedtak i disse sakene, se Prop. 72 L (2015-2016) side 38.

Departementet mener den enkelte skoleeier kan ta stilling til å finne lokale løsninger når det gjelder saksbehandlingsprosedyrer. Utdanningsdirektoratet anbefaler at det utarbeides slike prosedyrer for å sikre likebehandling av deltakerne.

I forarbeida til lovendinga, Prop. 72 L (2015-2016) går det fram at «Minoritetsspråklege ungdommar med kort butid i Noreg blir ofte trekte fram som eit døme på ei gruppe som kan ha nytte av den typen opplæringstilbod lovendinga legg til rette for.» Det blir også peikt på forsøksordningar som har vore særskild retta mot denne gruppa ungdommar, såkalla «kombinasjonsklasser» for nykomne minoritetsspråklege elevar.

Organisering av undervisninga

Kapittel 8 i opplæringslova omhandlar organisering av undervisninga. Mellom anna går det fram av opplæringslova § 8-2 første ledd at:

I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Det blir vidare peika på i Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv om rett til vidaregåande opplæring for minoritetsspråkleg ungdom⁵⁴ at ei inndeling basert på fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør berre må nyttast på særskilde og avgrensa delar av opplæringa og grunnjevast i pedagogiske omsyn og behov hos den aktuelle elevgruppa.

Det går fram av forarbeida til endringar i opplæringslova og privatskolelova⁵⁵ at integreringsomsyn skal vere eit tungtvegande moment i fylkeskommunen si vurdering av om eit innføringstilbod blir rekna å vere det beste for eleven, særleg dersom eleven har budd ei tid i Noreg allereie. Det blir vidare peika på at det av omsyn til integrering er viktig å få denne elevgruppa så raskt som mogleg inn i ordinær skule og i ordinær klasse etter eit særskild tilrettelagt tilbod.

Sakshandsaming

Avgjerd om særskild språkopplæring etter oppl. § 3-12 er enkeltvedtak etter forvaltningslova.⁵⁶ Det inneber at krav til sakshandsaminga som går fram av

⁵⁴ Utdanningsdirektoratet – Rundskriv: Rett til vidaregåande opplæring for minoritetsspråklig ungdom, 29.06.2009 (Endra 13.03.2012), Rundskriv UDIR-7-2009.

⁵⁵ Prop.84 L (2011-2012) Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)

⁵⁶ Ot.prp.nr.40 (2007-2008) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.

forvaltningslova gjeld, i tillegg til dei spesifikke krav som går fram av opplæringslova § 3-12 (sjå avsnitt om særskild språkopplæring over).

Mellom anna er det gjennom forvaltningslova stilt krav til sakshandsamingstid, skriftlegheit, grunngjeving og informasjon om klagerett, klageorgan, klagefrist, framgangsmåte ved klage mv.

Av forvaltningslova § 23 går det fram at eit enkeltvedtak i all hovudsak skal vere skriftleg. Vidare går reglar om grunngjeving fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. Ifølge § 24 første ledd skal eit enkeltvedtak grunngjevast, og forvaltningsorganet skal gi grunngjevinga samtidig med at vedtaket blir fatta. I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la vere å gi samtidig grunngjeving dersom ein søknad blir innvilga og det ikkje er grunn til å tru at nokon part vil vere misnøgd med vedtaket. Ein part har likevel høve til å krevje ei grunngjeving etter at vedtaket er fatta.

Av forvaltningslova § 27 går det fram at det forvaltningsorgan som har fatta vedtaket, skal sørge for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underrettinga skal gis opplysning om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19 til å sjå dokumenta i saka.

Utdanningsdirektoratet oppsummerer gjennom rettleiingar både på sine nettsider⁵⁷ og gjennom rettleiingsmateriell knytt til nasjonalt tilsyn 2014-2017 dei sentrale sakshandsamingskrava som er knytt til vurderingar av behov for særskild språkopplæring:

- Norsk kunnskapane til eleven må kartleggjast
- Skuleeigar eller skulen må ha rutinar som sikrar at «når den vurderer om en elev trenger særskilt opplæring i norsk, skal den også ta stilling til om eleven har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler for å kunne følge opplæringen.»⁵⁸
- Etter kartlegginga av norsk kunnskapane til eleven, skal det fattast enkeltvedtak om retten til særskild språkopplæring. Det skal fattast enkeltvedtak også ved avslag på særskild språkopplæring, og når særskild språkopplæring opphøyrer.
- Eit enkeltvedtak om særskild språkopplæring må ifølgje rettleiing frå Utdanningsdirektoratet innehalde følgjande informasjon:

«1. Elevens navn

2. Hva det fattes vedtak om

- fremgår hva slags særskilt språkopplæring eleven skal ha; særskilt norskopplæring, og/eller tospråklig faglig opplæring/morsmål
- står hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha
- går fram hvilken læreplan i norsk som skal benyttes for eleven.
- beskrives hvor den særskilte språkopplæringen skal gis
- beskrives hvordan opplæringen skal gis
- går klart fram hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres
- går klart fram dersom den særskilte språkopplæringen skal organiseres som et særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever (innføringstilbud), og at det er vurdert at innføringstilbud er til elevens beste
- fremgår om det er innvilget eventuelle avvik fra fag- og timefordelingen
- fremgår om eleven eventuelt skal følge ordinær opplæring i enkelte fag.

3. Hvorfor

- vise til lovbestemmelsen som vedtaket bygger på

⁵⁷ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/sarskilt-sprakopplaring/Hva-betyr-retten-til-sarskilt-sprakopplaring/>

⁵⁸ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/sarskilt-sprakopplaring/kartlegg-elevens-norskferdigheter/>

- vise til kartleggingen og si hva den viste
 - hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste
4. Vedtakets varighet
5. Klageadgang med informasjon om
- frist
 - klageinstans
 - fremgangsmåte ved klage
 - innsynsmuligheter⁵⁹

Utdanningsdirektoratet har utarbeidd forslag til malar for enkeltvedtak, som er tilgjengelege på direktoratet si nettside, og som skuleeigarar og skular kan velje å ta utgangspunkt i ved vedtak om særskild språkopplæring.

Opplæringstilbod til unge asylsøkjjarar

Hovudregelen når det gjeld rett til vidaregåande opplæring, er at ungdom som har fullført grunnskulen eller tilsvarende opplæring, har rett til tre års heiltids vidaregåande opplæring (ungdomsretten). Dette går fram av opplæringslova § 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 skuleår, har rett til å fullføre påbegynt skuleår. 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 avgjerd om opphaldsløyve. Då er det ein føresetnad at dei ikkje får plassen på kostand av ein med rett til vidaregåande opplæring.⁶⁰

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 rapporten⁶¹ går det mellom anna fram at ikkje alle fylkeskommunar har full oversikt over tal unge asylsøkjjarar 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

⁵⁹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/sarskilt-sprakopplaring/4-Fatt-enkeltvedtak/>

⁶⁰ <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/skole/16-24-ar/>

⁶¹ Utdanningsdirektoratet: *Kartlegging av kommuners og fylkeskommuners tilbod om opplæring til asylsøkerbarn (6 til 16 år). Rapport til Kunnskapsdepartementet: 3. spørning*. (Revisors kommentar: rapporten omfatter også aldersgruppa 16 til 18 år). <http://www.udir.no/globalassets/filer/laring-trivsel/min.sprak/kartlegging-endelig-dokument-2.pdf>

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.

I vidare kartlegging⁶² blir det vist til at det framleis er ein del asylsøkjjarar, og ungdom som har fått opphaldsløyve, men som framleis bur i mottak, i aldersgruppa 16-18 år, som ikkje er gjort greie for med omsyn til opplæringssituasjon. Utdanningsdirektoratet konkluderer likevel med at 4. spørjing viser at fylkeskommunane i større grad enn tidlegare gir opplæring til asylsøkjjarar i alderen 16 til 18 år. Det blir peika på at opplæringslova frå hausten 2016 opna for at kommunar og fylkeskommunar kan tilby «meir grunnskuleopplæring» til ungdommar som har rett på vidaregåande opplæring, men som likevel treng meir grunnskuleopplæring for å kunne fullføre vidaregåande opplæring.

Skriftleg hovudmål og sidemål i vidaregåande opplæring

Elevar i vidaregåande skular kan sjølv velje skriftleg hovudmålform. I opplæringslova § 2-5 om målformer i grunnskulen går det fram av første ledd at «[f]rå 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. (...).

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 følgde.

⁶² Utdanningsdirektoratet: *Kartlegging av opplæringstilbud til asylsøkere i alderen 6 til 18 år. Rapport til Kunnskapsdepartementet (4. spørjing).*

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lover og forskrifter

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova, oppl.). LOV-1998-07-17-61.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724.

Dokumentasjon frå Hordaland fylkeskommune

- Hordaland fylkeskommune – Opplæringsavdelinga: Opplærings- og helseutvalet, 11.11.2014: «Minoritetsspråklege elevar i Hordaland. Status 2014: utfordringar og tiltak.» Saksframlegg.
- Hordaland fylkeskommune: Tilstandsrapport. Vidaregåande opplæring 2015/16.
- Hordaland fylkeskommune: *Særskild språkopplæring– haust 2016*. Oversikt utarbeidd av opplæringsavdelinga basert på innrapportering frå skulane.
- Hordaland fylkeskommune – *Søklarhandboka 2017*.
- Hordaland fylkeskommune – *Handbok for opplæring av minoritetsspråklege elevar i Hordaland*, Opplæringsavdelinga 2016.
- Hordaland fylkeskommune – *Kartlegging av minoritetsspråklege elevar sin dugleik i norsk – mandat arbeidsgruppe*, 8.8.2016.
- Hordaland fylkeskommune – *Lokal læreplan for innføringsklassane i Hordaland, med rettleiing*. Juni 2015.

Andre dokument og litteratur

- Fylkesmannen i Hordaland – Felles nasjonalt tilsyn på utdanningsområdet, 1.februar - 9. mars 2016.
- Fylkesmannen i Hordaland: Tilsynsrapport. Skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa. Hordaland fylkeskommune – Olsvikåsen vidaregåande skole, 2016.
- Fylkesmannen i Hordaland: Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging. Hordaland fylkeskommune – Nordahl Grieg vidaregåande skole.
- Fylkesmannen i Hordaland: Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging. Hordaland fylkeskommune – Årstad vidaregåande skole.
- Ot.prp. nr. 40 (2007-2008) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova
- Ot.prp.nr.55 (2008-2009) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova
- Prop.84 L (2011-2012) Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)
- Prop. 72 L (2015-2016) Endringar i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)

- Utdanningsdirektoratet – *Veileder - Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever.*
- Utdanningsdirektoratet: Kartlegging av kommuners og fylkeskommuners tilbud om opplæring til asylsøkerbarn (6 til 16 år). Rapport til Kunnskapsdepartementet: 3. spørring.
- Utdanningsdirektoratet: Kartlegging av opplæringstilbud til asylsøkere i alderen 6 til 18 år. Rapport til Kunnskapsdepartementet (4. spørring). Kartlegging, hausten 2016.
- Utdanningsdirektoratet: Mer grunnskoleopplæring for unge - veileder. Sist endra 19.7.2016.
- Utdanningsdirektoratet – *Rundskriv: Rett til videregående opplæring for minoritetsspråklig ungdom, 29.06.2009 (Endra 13.03.2012), Rundskriv UDIR-7-2009.*

Nettsteder

- www.vigo.no
- www.hordaland.no
- www.udir.no

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.