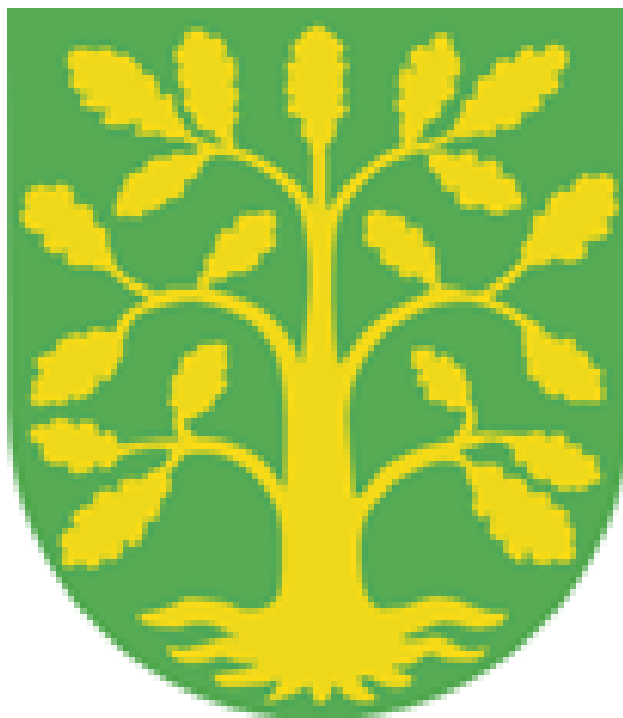


Rapport til
Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune

***VIDEREGÅENDE OPPLÆRING –
TILPASSET OPPLÆRING TIL
MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER***



Forvaltningsrevisjon
oktober 2017

0.1 Sammendrag

I tråd med oppdraget fra kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet inn mot å sikre at minoritetsspråklige elever i de videregående skolene i Vest-Agder i størst mulig grad mottar et tilbud som er tilpasset deres evner og forutsetninger. Revisjonen har i så måte tatt for seg problemstillinger knyttet opp mot (i) *kartleggingen* som skal avgjøre om minoritetsspråklige elever med ungdomsrett har behov for, og dermed rett til, særskilt språkopplæring; (ii) *realkompetansevurderingen* som minoritetsspråklige elever med voksenrett i utgangspunktet har rett til; samt (iii) mer generelt på hva som gjøres i den videregående skolen i Vest-Agder for best mulig å *tilpasse undervisningen* til elevenes evner og forutsetninger.

Denne forvaltningsrevisjonsrapporten viser at det gjøres mye godt, nyskapende og systematisk arbeid i den videregående skolen i Vest-Agder. I lys av dette prosjektets vektlegging av tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever, er det særlig verdt å nevne fylkeskommunens arbeid med voksne minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge (jf. *Karriereveiledningsprosjektet*); satsingen på å utvikle læringsmiljøet samt på å redusere bruken av spesialundervisning (jf. Pedagogisk-psykologisk tjenestes vektlegging av systemrettet arbeid samt arbeidet som gjøres i de såkalte *Tilpasset opplæring-teamene* på den enkelte skole, hvor fokus er på læringsmiljøet eleven befinner seg i snarere enn på elevens individuelle tilkorkkommenheter); og arbeidet som er gjort i Vest-Agder for å sikre at relevant informasjon om elevene blir kommunisert til og tatt i bruk i den videregående skolen i kjølvannet av overgangen fra ungdomstrinnet til den videregående skolen.

Når det gjelder kartlegging av minoritetsspråklige elevers behov for særskilt språkopplæring, så tar Vest-Agder fylkeskommune denne høsten, i tråd med Fylkesmannens anbefaling, i bruk et felles kartleggingssystem for hele fylket. Dette fremstår som hensiktsmessig idet det reduserer variasjon i skolenes praksis, men det er for tidlig å si noe om status når det gjelder arbeidet med implementeringen av det nye systemet. Videre er revisjonens inntrykk at Karrieresentrenes tilnærming til det å gjennomføre realkompetansevurdering av minoritetsspråklige elever fremstår både som hensiktsmessig og som godt fundert i ervervet kompetanse og erfaring på området.

Når det gjelder problemstillingen som tar for seg arbeidet med å tilrettelegge undervisningen for minoritetsspråklige elever som har behov for å utvikle sine ferdigheter i norsk, så tyder imidlertid revisjonens gjennomgang på at det er et potensial for utvikling og forbedring på de videregående skolene i Vest-Agder fylkeskommune, både når det gjelder den særskilte språkopplæringen (som fordrer enkeltvedtak og hvis formål er at eleven skal opparbeide seg tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne få utbytte av den ordinære undervisningen), og når det gjelder den ordinære undervisningen (som i henhold til opplæringslovens § 1-3 skal være «tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev»). Selv om det er noe variasjon mellom skolene, er revisjonens inntrykk samlet sett at skolene på dette området trenger hjelp til å finne og utvikle gode måter å jobbe systematisk og strukturert på.

problematikken i dag er en sentral utfordring ikke bare i de videregående skolene i Vest-Agder, men i hele skole-Norge.

Hva angår den særskilte språkopplæringen, er revisjonens inntrykk at det er et potensial for å styrke graden av individualisering for den enkelte elev, både når det gjelder den særskilte språkopplæringens omfang og innhold. Dette er i tråd med Fylkesmannens vurderinger. Selv om det nok vil være slik at en del minoritetsspråklige elever, særlig blant dem med kort botid og med lite skolegang fra hjemlandet, er så svake i norsk at de har behov for spesielle opplegg, eksempelvis i innføringstilbud, så synes det videre ønskelig å i større grad søke å innarbeide den særskilte språkopplæringen i den ordinære undervisningen, blant annet for i størst mulig grad å inkludere minoritetsspråklige elever med behov for særskilt språkopplæring i det ordinære læringsfellesskapet. Slik kan opplevelsen av å bli stigmatisert og ekskludert reduseres.

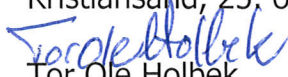
Når det gjelder den ordinære undervisningen, som i henhold til § 1-3 i opplæringsloven skal tilpasses «evnene og forutsetningene til den enkelte elev», så synes det å være et potensial for å utvikle skolenes «verktøykasse» i forhold til minoritetsspråklige elever. Kort sagt synes skolenes verktøykasse per i dag å være større når det gjelder spesialundervisningsproblematikk, eksempelvis knyttet opp mot lærevansker, enn den er når det gjelder å anlegge et helhetlig perspektiv på minoritetsspråklige elevers behov for å utvikle egen norskkompetanse. Ideelt sett – og kanskje også for å oppfylle opplæringslovens § 1-3 om å tilpasse undervisningen etter elevenes evner og forutsetninger –, så bør skolene ha et bevisst og helhetlig forhold til minoritetsspråklige elevers behov for å utvikle sin norskkompetanse som gjennomsyrer *all* undervisning og som slik går utover en mer eller mindre standardisert tildeling av +/- 2 timer med særskilt språkopplæring i egne grupper i kjølvannet av en kartlegging og et enkeltvedtak.

Agder Kommunerevisjon konkluderer således med at det synes å være et potensial for utvikling og forbedring når det gjelder skolenes systematiske arbeid med å utvikle språkkompetansen til minoritetsspråklige elever i videregående skole i Vest-Agder. Samtidig må det understrekes at fylkeskommunen og de videregående skolene i Vest-Agder tidligere har vist evne og vilje til nytenkning, utvikling og til implementering av måter å jobbe systematisk og strukturert på som forplikter skolene og som bidrar til å øke elevenes utbytte av opplæringen.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at

1. Vest-Agder fylkeskommune bør sette ned en arbeidsgruppe som skal jobbe med hvordan systematisk arbeid med språkutvikling og tilpassing av undervisningen for minoritetsspråklige elever i større grad kan gjennomsyre *all* undervisning i den videregående skolen i Vest-Agder.

Kristiansand, 25. oktober 2017


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

0.2 Innhold

0.1	SAMMENDRAG	2
0.2	INNHOOLD	4
1	INNLEDNING	5
1.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
1.2.1	<i>Formålet med prosjektet</i>	5
1.2.2	<i>Problemstillinger</i>	7
1.2.3	<i>Avgrensninger</i>	8
1.3	METODE OG GJENNOMFØRING	9
2	REVISJONSKRITERIER	10
2.1	GENERELT RETT TIL TILPASSET OPPLÆRING	10
2.1.1	<i>Lowverk: Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev</i>	10
2.1.2	<i>Retten til spesialundervisning</i>	10
2.1.3	<i>Forskning: Smal vs bred og inkluderende tilnærming til tilpasset opplæring</i>	11
2.1.4	<i>Fylkestingets vedtak og fylkeskommunale planer: redusere bruk av spesialundervisning</i>	11
2.2	INDIVIDUELL RETT TIL SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING; MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER MED UNGDOMSRETT	12
2.2.1	<i>Rettslig grunnlag for særskilt språkopplæring</i>	13
2.2.2	<i>Saksgang for å avklare om elev har rett til særskilt språkopplæring</i>	15
2.2.3	<i>Innføringstilbud og valg av læreplan</i>	16
2.3	VOKSNE MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER	17
2.3.1	<i>Voksenrett</i>	17
2.3.2	<i>Realkompetansevurdering</i>	19
3	DATA	20
3.1	KORT OM GENERELL STATUS I VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE	20
3.1.1	<i>Generelt: høyt skolebidrag i Vest-Agder</i>	20
3.1.2	<i>Minoritetsspråklige elever</i>	20
3.2	P1: KARTLEGGING MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVERS BEHOV SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING (UNGDOMSRETT)	21
3.3	P2: REALKOMPETANSEVURDERING (VOKSENRETT)	22
3.4	P3: TILPASSET OPPLÆRING TIL MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER – VOKSENRETT	25
3.5	P3: TILPASSET OPPLÆRING TIL MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER – UNGDOMSRETT	27
3.5.1	<i>Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)</i>	27
3.5.2	<i>Skolene</i>	31
4	VURDERINGER	35
4.1	P1: KARTLEGGING MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVERS BEHOV SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING (UNGDOMSRETT)	35
4.2	P2: REALKOMPETANSEVURDERING (VOKSENRETT)	35
4.3	P3: TILPASSET OPPLÆRING TIL MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER – VOKSENRETT	37
4.4	P3: TILPASSET OPPLÆRING TIL MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER – UNGDOMSRETT	38
5	ANBEFALINGER	41
6	FYLKESRÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	43
7	LITTERATUR	44

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune gjorde 07.12.2016 følgende vedtak i sak 45/16:

Kontrollutvalget bestiller prosjektplan fra Agder Kommunerevisjon IKS for forvaltningsrevisjonsprosjekt om «Videregående opplæring – Tilpasset opplæring til minoritetsspråklige elever».

Vedtaket tok utgangspunkt i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for perioden. Den overordnede analysen peker på at det i skoleåret 2014-2015 var 1040 minoritetsspråklige elever med til sammen 66 ulike morsmål i videregående opplæring i Vest-Agder. Videre er minoritetsspråklige elever en sammensatt gruppe som har svært varierende bakgrunn, evner og forutsetninger. Mange av disse elevene gjør det bra i videregående skole uten ekstra oppfølging, men statistikk viser samtidig at elever med innvandrerbakgrunn har lavere gjennomføring i videregående opplæring enn majoritetsungdom. Dette må blant annet ses i sammenheng med at svakere norskferdigheter og kanskje også manglende faglig grunnlag fra tidligere skolegang kan gi elever i denne gruppen særlige utfordringer. Analysen fremhever følgende risikofaktorer:

- Elever med innvandrerbakgrunn får ikke undervisningen godt nok tilpasset
- Store variasjoner mellom skolene i evne og mulighet til å gi elever med innvandrerbakgrunn et tilpasset opplæringstilbud
- Mangel på pedagogiske ressurser for å møte særskilte behov knyttet til økningen i elevmassen med innvandrerbakgrunn

1.2 Formål og problemstillinger

1.2.1 Formålet med prosjektet

Statistikk viser at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre¹ som gruppe presterer dårligere på nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning enn befolkningen for øvrig, og innvandrere har også høyere frafall i videregående opplæring.² De som ikke fullfører videregående skole har høyere risiko for arbeidsledighet, uførepensjonering og lavere inntekt, og konsekvensene for de som faller fra – avhengighet av forskjellige langvarige offentlige ytelser og varierende grad av utenforskap – kan i så måte bli store. Dette vil i andre omgang også ha uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser i form av redusert verdiskaping, reduserte skatteinntekter og økte utgifter til offentlige stønader.

¹ For SSBs definisjon av dette begrepet, se <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2013-04-25?fane=om>

² Utdanningsdirektoratet, *Statistikkrapport: Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnopplæringen.*, 2014

Fylkestinget i Vest-Agder vedtok 2016 at en av to hovedprioriteringer for fylkeskommunen i kommende økonomiplanperiode skal være å «*kvalifisere ungdom og innvandrere til arbeidslivet*». Å beherske språket som det undervises på er blant de viktigste suksessfaktorene for å realisere den enkelte elevs potensial både i grunnskolen og i den videregående skolen. Det overordnede målet med tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever i den videregående skolen er i så måte, jf. opplæringslovens § 1-3, at den enkelte elev, med utgangspunkt i egne forutsetninger, skal få best mulig utbytte av opplæringen og kvalifisere seg for videre studier eller arbeid.

Videre er formålet med opplæringslovens § 3-12 om særskilt språkopplæring at minoritetsspråklige elever, som er en gruppe elever hvor stadig flere har kort botid (inntil 6 år etter ankomst) i Norge og hvor variasjonen øker med tanke på land- og skolebakgrunn³, skal opparbeide seg tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne få utbytte av den ordinære undervisningen i videregående skole. I enkelte tilfeller kan det også være slik at den minoritetsspråklige eleven får tospråklig fagopplæring.

I tillegg til ferdigheter i norsk, vil også alder og status for opphold være faktorer som er styrende for flere rettigheter i opplæringsloven. Det har i Vest-Agder de seneste årene vært en økning i antall voksne minoritetsspråklige innvandrere (asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente fra 25 år og oppover) med rett til videregående opplæring, og det må understrekes at voksne med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 (såkalt «voksenrett») *ikke* har rett til særskilt språkopplæring eller spesialundervisning. Opplæringslovens § 3-12 vil i så måte ikke få anvendelse for elever i videregående skole med voksenrett.⁴ Imidlertid kan det for elever med voksenrett være aktuelt med et innføringsår for minoritetsspråklige søkere (forberedende Vg1 – «år 0») *før* man søker vanlig Vg1. Man bruker da *ikke* av retten man har til tre års opplæring. Innføringstilbudet kan gis i egne grupper eller klasser, jf. kapittel 2 om revisjonskriterier nedenfor.

Vest-Agder fylkeskommune understreker at det er grunn til å forvente at antallet minoritetsspråklige innvandrere som trenger videregående opplæring enten rettet mot arbeidslivet eller høyere utdanning, vil øke betydelig i 2017 og de påfølgende årene. Fylkeskommunen legger til grunn at selv om antallet flyktninger som kommer nå er betydelig redusert, så krever likevel "køen" av utdanningssøkende og familiegjenforeninger at fylkeskommunen tilbyr relevante utdanningstilbud i flere år fremover.⁵

Utgangspunktet for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er altså at det i årene fremover vil være viktig å sikre minoritetsspråklige elever et godt og tilpasset opplærings tilbud som understøtter innlæring av muntlige og skriftlige norskferdigheter, og som slik styrker deres muligheter til å fullføre og bestå videregående opplæring og

³ Flere elever enn tidligere har også traumer knyttet til krigs- og flyktningeopplevelser, noe som medfører at de kan ha problemer med å fungere optimalt i en skole- og undervisningssituasjon.

⁴ Se <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Voksne/Udir-2-2008/>

⁵ Se *Rapport om igangsatt og planlagt opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever med kort botid i Vest-Agder*, <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VAF/AgendaItems/Details/211413>

kvalifisere dem for videre deltakelse i utdanning og arbeid. Dette gjelder både for elever som får videregående opplæring med utgangspunkt i ungdomsrett og voksenrett.

Vi merker oss at ett av hovedfunnene i en evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud bestilt av Utdanningsdirektoratet⁶, var at

Det er store forskjeller mellom skoler og skoleeiere når det gjelder kunnskap om og villighet til å prioritere særskilt språkopplæring. Evalueringen viser at det er behov for tydelige signaler og føringer fra skoleeier fordi gjeldende regelverk er lite konkret når det gjelder krav til innhold, utforming og organisering av særskilt språkopplæring. Der hvor skoleeier ikke involverer seg i dette arbeidet, blir det i stor grad opp til den enkelte skole å utvikle tilbud om særskilt språkopplæring og tilbud og praksis blir følgelig svært forskjellig.

[...] Det er opp til skoleeier å avgjøre hvilke læreplaner som skal benyttes og hva som skal være det konkrete innholdet i tilbudet til elever med vedtak om særskilt språkopplæring.

Formålet med prosjektet er således, i tråd med Kontrollutvalgets vedtak, å bidra til å sikre at minoritetsspråklige elever i Vest-Agder fylkeskommune i størst mulig grad får et tilpasset opplæringstilbud, samt at særskilt språkopplæring tilbys i de tilfellene hvor den minoritetsspråklige eleven med ungdomsrett ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære undervisningen. For å belyse denne problematikken, vil Agder Kommunerevisjon IKS i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet operasjonalisere det overordnede formålet med prosjektet i form av problemstillingene under.

1.2.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger belyses i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- 1. P1: I hvilken grad fungerer fylkeskommunens system og rutiner for å kartlegge behovet for språkopplæring til minoritetsspråklige elever med ungdomsrett på en tilfredsstillende måte?*

Gitt at vilkåret for minoritets elever for å få rett til særskilt språkopplæring ifølge opplæringslovens § 3-12 er at eleven ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære undervisningen, er det sentralt å belyse hva fylkeskommunen gjør for å avklare hvorvidt den enkelte minoritetsspråklige eleven oppfyller dette vilkåret. Merk at fokus i dette prosjektet er på i hvilken grad kartlegging av behovet for språkopplæring for minoritetsspråklige elever fungerer i forhold til målet om å oppnå tilfredsstillende norskferdigheter og fullføre videregående utdanning, snarere enn om vedtak etc. oppfyller formelle krav i lovverk, eksempelvis forvaltningsloven.

⁶ Rambøll, *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*, Rapport til Utdanningsdirektoratet, februar 2016

- 2. P2:** *I hvilken grad fungerer fylkeskommunens system og rutiner for å gjennomføre realkompetansevurdering av minoritetsspråklige elever med voksenrett på en tilfredsstillende måte?*

Gjennom realkompetansevurderingen skal det avklares hvilke fag på Vg1, Vg2 og Vg3 søkeren har behov for mer opplæring i for å oppfylle kravene til fag-/svennebrev og/eller vitnemål. Å anerkjenne allerede tilegnet kompetanse gjennom realkompetansevurdering kan føre til en mer effektiv bruk av ressurser og tid i utdannings-systemet for den voksne og til en mer effektiv utnyttelse av ressursene i utdannings-systemet og samfunnet generelt. Igjen understreker vi at fokus i dette prosjektet er på i hvilken grad realkompetansevurdering fungerer i forhold til målet om å på mest mulig effektiv måte kvalifisere den voksne minoritetsspråklige eleven for norsk arbeidsliv, snarere enn om enkeltvedtak etc. oppfyller formelle krav i lovverk.

- 3. P3:** *I hvilken grad organiseres tilpasset opplæring til minoritetsspråklige i Vest-Agder fylkeskommune på en hensiktsmessig måte?*

Dette er en komplisert problemstilling som både har en pedagogisk dimensjon og en administrativ dimensjon. Når det gjelder den pedagogiske dimensjonen, er det verdt å merke seg at Vest-Agder fylkeskommune de seneste årene har lagt vekt på å styrke kvaliteten på den generelt tilpassete undervisningen i den videregående opplæringen samt på redusert bruk av spesialundervisning. Det at elever med voksenrett ikke har rett til særskilt språkopplæring eller spesialundervisning bidrar videre til å illustrere hvor viktig det er at den generelt tilpassete opplæringen er rettet inn på en mest mulig hensiktsmessig måte. Eventuelt tilbud om et innføringsår for minoritetsspråklige søkere (Vg1 – «år 0») før man søker vanlig Vg1, samt fylkeskommunens satsing på tilpassede opplæringsløp for minoritetsspråklige elever med voksenrett, kommer inn under denne problemstillingen.

Den administrative dimensjonen handler blant annet om hvordan fylkeskommunen har organisert opplæringen samt om samhandlingen mellom fylkeskommunens skoler, karrieresentre og andre enheter. Et stort antall minoritetsspråklig krever videre en godt utviklet samhandling mellom forvaltningsnivåene, og både fylkeskommunen (skoleeier) og Fylkesmannen (tilsynsmyndighet) peker på at inntaket til videregående opplæring er et kritisk punkt der elevene ofte kommer fra forskjellige kommunale tilbud.

1.2.3 Avgrensninger

I tråd med det som fremkommer i Agder Kommunerevisjon IKS, KS og Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders pilotprosjekt *Læring, utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*⁷, er det viktig at arbeidet til Fylkesmannen og kommunerevisjonen komplementerer hverandre slik at man unngår dobbeltarbeid. Det planlagte forvaltningsrevisjonsprosjektet vil i så måte bygge videre på funn og

⁷ Se <https://www.fylkesmannen.no/Aust--og-Vest-Agder/Nyheter/Pilotprosjekt-om-Fylkesmannens-tilsyn-med-kommunene/>

oppfølging av nyere tilsyn fra fylkeskommunen, inkludere andre undergrupper av minoritetsspråklige som ikke er blitt omfattet tidligere (Fylkesmannens tilsyn omfattet ikke minoritetsspråklige med voksenrett eller innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever), og legge vekt på forhold som går utover en ren lovlighetskontroll.

1.3 Metode og gjennomføring

Med utgangspunkt i problemstillingene over vil Agder kommunerevisjon IKS i dette prosjektet bygge videre på funn og oppfølging av Fylkesmannens i Aust- og Vest-Agders nylige tilsyn med et utvidet fokus på voksne minoritetsspråklige elever og på måloppnåelse.

Agder kommunerevisjon IKS vil derfor gjennomgå sentrale eksisterende dokumenter (dokumentanalyse) for å oppsummere rapportert status i tilsyn, plandokumenter, tilstandsrapporter og styringssystem. Funn fra denne gjennomgangen har blitt komplementert med intervjuer med sentrale aktører som Vest-Agder fylkeskommunes (VAF) utdanningsavdeling, VAF Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), karrieresentre samt ledelse og tilpasset opplæringsteam (TO-team) på 5 videregående skoler i Vest-Agder.

Alternative tilbud eller måter å organisere som er vurdert eller eksisterer i andre fylkeskommuner kan bli belyst gjennom intervjuene og eksempler på god praksis fra stortingsmeldinger, NOUer, andre forvaltningsrevisjonsrapporter og tidligere forskning.

Agder kommunerevisjon IKS vil benytte RSK 001 standard for forvaltningsrevisjon og besvare problemstillingene og komme med anbefalinger som er egnet for politisk behandling i etterkant.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er det som man i en forvaltningsrevisjon vurderer fylkeskommunens praksis eller tilstand opp mot.

Tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring styres av en rekke lovbaserte rettigheter knyttet til tilpasset opplæring generelt, særskilt språkopplæring spesielt, fortettet eller forlenget opplæringstid og/eller tilbud om andre tiltak utenfor ungdomsretten og voksenretten.

2.1 Generelt rett til tilpasset opplæring

2.1.1 Lovverk: Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev

Alle elever i videregående opplæring har krav om tilpasset opplæring uansett bakgrunn, evner eller forutsetninger. Prinsippet om tilpasset opplæring er fastsatt i opplæringsloven § 1-3:

Opplæringslova § 1-3. Tilpassa opplæring [...]

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven [...]

Opplæringen skal altså, så langt det lar seg gjøre, tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, slik at eleven har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Kravet om tilpasset opplæring er generelt og gjelder all opplæring, og den tilpassete opplæringen skal således skje innenfor den ordinære opplæringen. Prinsippet om tilpasset opplæring er ikke en individuell rettighet og gir ikke den enkelte elev noen rettighet til særskilt tilrettelegging.

2.1.2 Rett til spesialundervisning

På den annen side er det verdt å merke seg at rett til spesialundervisning er en individuell rett. Dersom tilpasning innenfor rammen av den ordinære opplæringen ikke er nok til at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må behovet for spesialundervisning vurderes, jf. opplæringslovens § 5-1. For å få innvilget rett til spesialundervisning må det foreligge en sakkyndig vurdering som konkluderer med at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære, tilpassete undervisningen, samt et enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolen skal imidlertid vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplærings tilbudet, før det blir gjort sakkyndig vurdering om spesialundervisning.

I Stortingsmelding 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* viser departementet til at evalueringer av spesialundervisningen etter innføringen av Kunnskapsløftet, viser at det er en sammenheng mellom kvaliteten på ordinær opplæring og omfanget av spesialundervisning. Skoler som ikke har rett kompetanse eller virkemidler til å møte

utfordringer i læringsmiljøet, tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler som har en godt fungerende allmennpedagogikk.

2.1.3 Forskning: Smal vs bred og inkluderende tilnærming til tilpasset opplæring

Samspillet mellom den generelt tilpassete undervisningen og spesialundervisning etter enkeltvedtak, kan realiseres innenfor vidt forskjellige pedagogiske plattformer. Det er slik at *både* en individ- og diagnosebasert tilnærming til den sakkyndige vurderingen og spesialundervisningen på den ene siden, hvor det er elevens tilkortkommenheter som vektlegges og hvor eleven enten er innenfor eller utenfor en klart og ofte relativt smalt definert norm, *og* en system- og læringsmiljøorientert tilnærming på den andre siden, hvor man legger vekt på å se eleven som en del av et læringsmiljø og på å belyse i hvilken grad endringer og justeringer av dette kan bidra til eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, vil kunne oppfylle kravene som er fastsatt i opplæringsloven. Det er her verdt å merke seg at forskning, jf. eksempelvis arbeidet til Thomas Nordahl, peker i retning av at godt læringsmiljø øker sannsynligheten for gode resultater.

2.1.4 Fylkestingets vedtak og fylkeskommunale planer: redusere bruk av spesialundervisning

Videre er Fylkestingets vedtak og fylkeskommunale planer også sentrale kilder for revisjonskriteriene. Ofte vil kontrollutvalgene ha interesse av å kontrollere oppfølgingen av fylkeskommunale vedtak og planer på ulike områder, og da er vedtakene eller planene en naturlig referanse som innsamlede data kan vurderes opp mot.

For det første er det verdt å merke seg at i *Regionplan Agders* strategiske notat for utdanning⁸ konkluderes det med at satsing på følgende områder skal prioriteres:

- Læringsmiljø
- Gjennomføring
- Læringsutbytte
- Ledelse og kompetanseutvikling

Videre understrekes det i Vest-Agder fylkeskommunes *Tilstandsrapport for videregående opplæring 2015* at det i fylkeskommunens *Strategisk plan for videregående opplæring 2014-2025* blant annet vises til klasse- og læringsledelse, godt psykososialt skolemiljø og bedre tilpasset opplæring for den enkelte elev som avgjørende for elevenes læring, samtidig som mangfold skal brukes som en positiv ressurs. I tilstandsrapporten pekes det videre på at skoleforskeren Thomas Nordahl understreker at i arbeidet med å redusere spesialundervisningen ligger også en erkjennelse av at flere elever vil ha mulighet til å bestå videregående opplæring ved hjelp av bedre tilpasset opplæring. Det legges vekt på at skolene må drøfte hvilke tilpasninger

⁸ Se <http://regionplanagder.no/media/6382292/Strategisk-notat-2020-Utdanning-revidert-2016.pdf>

som skal prøves ut for hver enkelt elev, samt at det må vurderes om eleven har nytte av tiltakene. Prosessene må foregå kontinuerlig gjennom skoleåret.

I tilstandsrapporten fremhever Vest-Agder fylkeskommunes Pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT) at PPT spiller en viktig rolle i arbeidet med å redusere bruken av spesialundervisning, og at det arbeides systemisk inn mot hver skole for å bidra til å kompetanseheve skolene i arbeidet med å tilpasse undervisningen best mulig for den enkelte elev. PPT opplever imidlertid fortsatt at kvaliteten på tilpasset opplæring varierer mye fra skole til skole, og at flere skoler opplever utfordringer knyttet til det å differensiere mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Vi nevner også at det i *Regionplan Agders strategiske notat for utdanning*⁹ konkluderes det med at det skal satses på

Bedre tilpasset opplæring for alle som reduserer behovet for spesialundervisning og segregerende tiltak.

Det understrekes at

Dette gjelder ikke minst også for undervisning av migranter (flyktninger og asylsøkere). Deres utfordringer i forhold til det norske språket gjør at de i enda større grad vil dra nytte av tidlig «skreddersøm» og helhetlig samarbeid mellom skole, helse og arbeidsliv.

2.2 Individuell rett til særskilt språkopplæring: minoritetsspråklige elever med ungdomsrett

Opplæringslovens § 1-3 om generelt tilpasset opplæring innebærer at opplæringen skal tilpasses den enkelte elev i alle fag innenfor den ordinære undervisningen. For mange minoritetsspråklige elever kan en slik tilpasning være tilstrekkelig for å få tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Minoritetsspråklige elever har imidlertid også, i tillegg til kravet om tilpasset opplæring og muligheten for spesialundervisning, spesielle rettigheter, inkludert rett til såkalt «særskilt språkopplæring». Særskilt språkopplæring i skolen er et viktig virkemiddel for å sikre minoritetsspråklige elever et tilfredsstillende utbytte av skolegangen.

Vilkårene for at en elev skal ha rett til særskilt språkopplæring er at eleven har et annet morsmål enn norsk og samisk, samt at eleven vurderes å ikke ha tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Akkurat som tilfellet er i forbindelse med spesialundervisning, vil behovet for særskilt språkopplæring være en funksjon av

- (i) den enkelte minoritetsspråklige elevs behov og
- (ii) skolens organisering av tilbud og tiltak.

Avgjørelsen om en minoritetsspråklig elev skal få særskilt språkopplæring og eventuelt hva slags tilbud eleven skal få, gjelder sentrale individuelle rettigheter for

⁹ Se <http://regionplanagder.no/media/6382292/Strategisk-notat-2020-Utdanning-revidert-2016.pdf>

den enkelte eleven, og det skal derfor fattes enkeltvedtak uavhengig av om konklusjonen er ja eller nei. Selv om de vilkår og vurderinger bestemmelsen gir anvisning på er utpreget pedagogiske, skal enkeltvedtaket likevel tilfredsstillende de krav forvaltningsloven stiller til saksbehandling og innhold.

2.2.1 Rettslig grunnlag for særskilt språkopplæring

Det er opplæringslovens § 3-12 som presiserer det rettslige grunnlaget for særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter¹⁰:

§ 3-12. Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar [understrekingene er revisjonens]

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.

[...]

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 å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.

Fylkeskommunen kan organisere særskilt opplæringstilbod for nykomne elevar i eigne grupper, klassar eller skolar. [...] Opplæring i særskilt organisert tilbod kan vare inntil to år. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette.

Som vi ser er denne paragrafen relativt kompleks, og det er derfor nyttig med en enkel begrepsavklaring¹¹:

- Med begrepet *minoritetsspråklig* menes barn, unge og voksne som har et annet morsmål enn majoritetsspråket, dvs. norsk eller samisk.
- Med *morsmål* forstås det språket som snakkes i barnets hjem, enten av den ene eller av begge foreldrene, i kommunikasjon med barnet. En elev som ikke kan norsk, eller som har svake norskerferdigheter, skal ha et tilrettelagt tilbud i norskopplæringen og kan i grunnskolen og i videregående opplæring ha rett til særskilt språkopplæring.
- *Særskilt språkopplæring* er en samlebetegnelse for *særskilt norskopplæring*, *morsmålsopplæring* og *tospråklig fagopplæring*. Etter ordlyden og sammenhengen i § 3-12 skal det noe mer til for å få rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring enn særskilt norskopplæring: det må fremstå som

¹⁰ For voksne minoritetsspråklige elever vil videre kapittel 4A i Opplæringsloven være sentralt.

¹¹ Se NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring* og Utdanningsdirektoratets veileder *Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*.

nødvendig, altså påkrevd eller uunnværlig, for eleven å få denne type undervisning, og en slik tilrettelegging skal uansett i utgangspunktet være midlertidig.

Særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er ikke egne fag, men snarere ekstra hjelp til elever som har annet morsmål enn norsk og samisk, og som ikke har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen på norsk. Den særskilte opplæringen kan foregå på flere måter, fra ekstra oppfølging i norsktimen med de andre elevene i basisgruppen, til at eleven får individuell oppfølging utenom dette. Særskilt språk-opplæring skal gis med utgangspunkt i enkeltvedtak.

- *Særskilt norskopplæring* er forsterket opplæring i norsk. For særskilt norskopplæring har skoleeier flere muligheter. Undervisningen kan struktureres etter den ordinære læreplanen i norsk med tilpasninger, lokalt utviklet læreplan eller Utdanningsdirektoratets *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*. I videregående skole har Utdanningsdirektoratets i tillegg utviklet en *Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge*. Særskilt norskopplæring skal i utgangspunktet gis innenfor ordinært timetall.
- *Tospråklig fagopplæring* innebærer tilpasset undervisning i norsk eller andre fag ved hjelp av morsmålet. Denne type opplæring skjer med utgangspunkt i læreplanen for faget. Tospråklig fagopplæring gis innenfor ordinært time-tall.
- *Morsmålsundervisning* er undervisning i og på morsmålet. Det er utviklet en egen læreplan for morsmålsopplæring som skal ligge til grunn for undervisningen. Morsmålsopplæring gis i tillegg til ordinært timetall. Morsmålsundervisning tilbys i liten grad i videregående skole.

Elevgruppen som i henhold til regelverket kan ha krav på særskilt språkopplæring er dermed stor og svært sammensatt. Den omfatter både elever som nylig har kommet til Norge, samt elever som er født og oppvokst i Norge, men som snakker et annet språk enn norsk i hjemmet. Gitt dette prosjektets innretning mot videregående skole må det imidlertid understrekes at tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring tilbys i betydelig mindre grad enn særskilt norskopplæring og fortrinnsvis på barne- og ungdomstrinnet. Svært få norske videregående skoler oppgir at de tilbyr tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring.¹²

¹² Rambøll, *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*, Rapport til Utdanningsdirektoratet, februar 2016

2.2.2 Saksgang for å avklare om elev har rett til særskilt språk- opplæring

Utdanningsdirektoratet skisserer følgende saksgang for å avklare om eleven har rett til særskilt språkopplæring, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring:

1. Kartlegg elevens norskerferdigheter. Kartleggingen etter § 3-12 tar sikte på en skjønnsmessig vurdering av elevens ferdigheter i norsk. Bestemmelsen krever ikke sakkyndig vurdering, i motsetning til det som er tilfellet for vurderingen som skal ligge til grunn for enkeltvedtak om spesialundervisning.
2. Har eleven rett til særskilt språkopplæring? Etter § 3-12 skal en ta utgangspunkt i den enkelte elev, og vurdere hvorvidt denne evner å følge den ordinære undervisningen opplæringen som følger av læreplanverket for det aktuelle skoletrinnet. Begrepet «tilstrekkelige ferdigheter» tar sikte på et visst nivå av ferdigheter i norsk. Innholdet av begrepet kan imidlertid vanskelig presiseres nøyaktig, og er en pedagogisk målestokk. Vurderingen foretas skjønnsmessig av personell ved skolen. De kriterier og vurderinger som legges til grunn er ikke av juridisk art, men skal følge av hva som er allment kjent og akseptert innen pedagogikken.
3. Det skal fattes enkeltvedtak¹³ (også hvis konklusjonen er at eleven ikke har rett til særskilt språkopplæring, slik at den det gjelder har mulighet til å klage på beslutningen) i kjølvannet av kartleggers vurdering. Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen for den enkelte elev.
4. Eleven får særskilt språkopplæring. Underveis i opplæringen skal skolen i så fall kartlegge og vurdere om elever som får særskilt språkopplæring, har fått tilstrekkelige ferdigheter i norsk til at de kan følge den ordinære opplæringen i skolen. Den særskilte opplæringen er midlertidig, og det er en forutsetning at særskilt språkopplæring er et tiltak som avsluttes når eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Det skal også fattes enkeltvedtak når den særskilte språk-
opplæringen opphører.

¹³ *Enkeltvedtaket* skal ifølge Utdanningsdirektoratet inneholde: **1. Elevens navn;** **2. Hva det fattes vedtak om,** herunder at det: • 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 frem hvilken læreplan i norsk som skal benyttes for eleven, • beskrives hvor den særskilte språkopplæringen skal gis, • beskrives hvordan opplæringen skal gis, • går klart frem hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres, • går klart frem 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 det fattes vedtak,** herunder: • vise til lovbestemmelsen som vedtaket bygger på, • 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, • innsynsmuligheter, jf.

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

2.2.3 Innføringstilbud og valg av læreplan

I siste ledd i opplæringslovens § 3-12 fremkommer det også som vi har sett at skoleeier kan velge å organisere særskilt språkopplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, som såkalt innføringstilbud. Målet med innføringstilbud er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge den ordinære opplæringen i norsk skole og nå kompetansemålene i Kunnskapsløftet. Innføringstilbud er med andre ord et overgangstilbud og skal maksimalt vare i to år. Som for annen type særskilt språkopplæring, kreves det enkeltvedtak for elever som skal få hele eller deler av opplæringen gjennom innføringstilbud. I vedtaket kan det for denne perioden gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette vurderes som nødvendig for å ivareta elevens behov for særskilt tilrettelegging av opplæringen. Merk at når eleven er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse, kan eleven fortsatt ha behov for, og rett til, særskilt språkopplæring.

Vi legger til at flere fylkeskommuner har valgt å organisere tilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever som et tilbud som *ikke* tar av retten til videregående opplæring.¹⁴ Et slikt «år 0» faller i prinsippet utenfor opplæringslovens bestemmelser og reguleringer, og må ikke forveksles et med innføringstilbud som juridisk begrep i opplæringsloven.

I en evalueringsrapport til Utdanningsdirektoratet¹⁵ pekes det imidlertid på at det for flere oppleves som uklart hvilke elever som har rett til særskilt språkopplæring. Dette handler blant annet om at uttrykket «tilstrekkelige ferdigheter i norsk», som ifølge regelverket er det avgjørende vilkåret/kriteriet for om en elev har rett til særskilt språkopplæring, oppleves som utydelig og utfordrende å operasjonalisere. Begrepet er ikke operasjonalisert nærmere i veiledere eller andre sentrale føringer. Når, hvordan og av hvem kartleggingene skal gjennomføres er også forhold enkelte aktører, både på skoleeier og skoleleder nivå, opplever som utfordrende at ikke er tydeligere beskrevet i regelverket og tilhørende veiledninger. Det må videre påpekes at utover å pålegge skoleeier plikt til å kartlegge elevene og gi elever med behov for særskilt språkopplæring et egnet tilbud, gir regelverket med tilhørende føringer skoleeier få retningslinjer for hvordan tilbudet til elever med særskilt språkopplæring skal utformes og organiseres, hvilke læreplaner som skal benyttes og hva som skal være det konkrete innholdet i opplæringen. Det er skoleeier som skal beslutte hvilken læreplan som skal legges til grunn for den særskilte norskopplæringen, men evalueringsrapporten peker på at det i de fleste tilfeller er skoleleder som i praksis tar denne avgjørelsen, siden mange skoleeiere ikke har noen retningslinjer og føringer for hvilken læreplan som skal benyttes på skolene.

¹⁴ Rambøll, *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*, Rapport til Utdanningsdirektoratet, februar 2016. Det vises her til at 17 av 19 fylkeskommuner tilbyr en variant av innføringstilbud til minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. 12 av disse har organisert tilbudet som et år «0», dvs. at elevene som mottar dette tilbudet ikke bruker av retten til videregående opplæring. De resterende fem fylkeskommunene med en variant av innføringstilbud har ikke organisert tilbudet som egne klasser, men gir tilbud til elevgruppen etter behov gjennom et delvis integrert tilbud

¹⁵ Rambøll, *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*, Rapport til Utdanningsdirektoratet, februar 2016

Oppsummert har en minoritetsspråklig elev med manglende kunnskaper i norsk krav på et tilbud som ivaretar elevens behov for ekstra oppfølging og slik gir eleven et opplæringstilbud som er likeverdig med det mer ordinære tilbudet andre elever får. Det må understrekes at eleven har ikke krav på et optimalt tilbud, men et tilbud som er forsvarlig i forhold til elevens behov, det vil si når det er egnet til å forbedre elevens kunnskaper i norsk. En slik særskilt språkopplæring kan være særskilte tillegg til, og/eller særskilt tilpasning av, den ordinære undervisningen. Videre kan eleven få opplæring etter en tilpasning til læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. På samme måte som spesialundervisning, er særskilt språkopplæring etter § 3-12 i opplæringsloven i så måte en form for tilpasset opplæring som skal gjennomføres i tråd med prinsippet i § 1-3. Samtidig er det verdt å merke seg at eleven har ikke plikt til å motta spesialundervisning eller særskilt språkopplæring.

2.3 Voksne minoritetsspråklige elever

2.3.1 Voksenrett

Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring, også for voksne. Tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever styres videre av deres inngang til videregående opplæring (VGO), inkludert hvilken rett til VGO de har (alder), hvilken status for opphold de har i Norge, hvor lang botid i Norge eleven har og tidligere tiltak eller kartlegginger som er blitt gjort før inntaket til VGO.

Voksne som mangler grunnskoleopplæring eller har for svake grunnleggende ferdigheter til at de kan klare seg i utdanningssystemet eller i arbeidslivet, har rett på grunnskoleopplæring, jf. opplæringslovens § 4A-1. Det er kommunene som er ansvarlig for grunnskoleopplæringen. Videre har man etter søknad til fylkeskommunen rett til tilbud om gratis videregående opplæring som voksen hvis man oppfylder følgende vilkår, jf. opplæringslovens Kapittel 4A. *Opplæring spesielt organisert for voksne:*

- Personen fyller eller har fylt 25 år i søknadsåret
- Personen har fullført grunnskole eller tilsvarende (9 år)¹⁶
- Personen har tilstrekkelig opplæring i engelsk fra grunnskolen (5 år)¹⁷
- Personen har ikke har fullført videregående opplæring i Norge eller hjemlandet sitt
- Er norsk statsborger eller har arbeids- og /eller oppholdstillatelse

For skoleåret 2017/18 er det stor sannsynlighet for en lovendring som åpner for at voksne som ikke får godkjent sin videregående opplæring fra sitt hjemland likevel kan

¹⁶ Hvis fylkeskommunen finner at vilkåret ikke er oppfylt, skal søkeren sendes til kommunen som avklarer om han/hun har tilsvarende realkompetanse, jf. § 4A-3 i opplæringsloven.

¹⁷ Utdanningsdirektoratet og departementet slo i 2012 fast at en utenlandsk søker som har gjennomgått grunnskole i sitt hjemland uten å ha hatt engelsk som fag, ikke kan sies å ha fullført "tilsvarende" norsk grunnskole. Det er således et krav om engelskkunnskaper ved inntak til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3.

få rett til VGO i Norge. Denne retten hadde disse voksne ikke før. Samtidig utvides ungdomsretten slik at den går i flukt med voksenretten som starter fra året man fyller 25 år. Forslaget innebærer at ungdom beholder retten til videregående opplæring etter § 3-1 ut det året de fyller 24 år. Merk at forslaget innebærer en utvidelse av tidsrommet for når man kan benytte seg av retten til opplæring, ikke en utvidelse av antall år med opplæring. Sammen vil disse endringene sannsynligvis gi en økning i antall voksne minoritetsspråklige elever.

Utdanningsdirektoratet presiserte i 2013 at det er ikke hjemmel til å kreve norsk-kunnskaper ved inntak til videregående skole etter opplæringslovens § 4A-3, idet minoritetsspråklige mulighet for inntak ville ha vært illusorisk dersom man skulle kreve kunnskaper i norsk.¹⁸ Uavhengig av norskkunnskaper er likevel 3-5 år rammen for alle, minoritetsspråklig eller ikke, for hvor mange år man kan få videregående opplæring. Man kan imidlertid få et innføringsår for minoritetsspråklige søkere (forberedende Vg1 – «år 0») før man søker vanlig Vg1. Man bruker da *ikke* av retten man har til tre års opplæring. Innføringstilbudet kan gis i egne grupper eller klasser.

Vi legger her til at også voksnes opplæring skal tilpasses behovet til den enkelte, jf. opplæringsloven § 4A-3 første ledd. Prinsippet om tilpasset opplæring er også gjort gjeldende for voksne ved at opplæringsloven § 4A-12 viser til opplæringsloven § 1-3. Det er skoleeiers ansvar å tilrettelegge i samsvar med den enkeltes livssituasjon, forutsetninger, evner og behov. Denne tilpasningen skal skje innenfor den generelt tilrettelagte undervisningen for voksne. Det er her viktig å merke seg at voksne med rett til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3 *ikke* har rett til særskilt språkopplæring, tospråklig fagopplæring eller spesialundervisning, og at opplæringslovens § 3-12 i så måte ikke vil få anvendelse elever i videregående skole med voksenrett.¹⁹ Enkelte fylkeskommuner anbefaler derfor bestått norskprøve 3 (B1 nivå) skriftlig og muntlig før videregående opplæring påbegynnes²⁰.

På nettsidene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) kommer det videre frem at kommunene skal tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen for introduksjonsloven. Kommunen må også sørge for å informere om ordningen (informasjonsplikten). Opplæringen i norsk skal organiseres i form av tre spor med ulik tilrettelegging og fremdrift. Opplæringen i de ulike sporene skal ta utgangspunkt i deltakernes forutsetninger, og derfor vil arbeidsmåter, læremidler og gruppestørrelse variere.

Spor 1: For deltakere som har liten eller ingen skolegang. Her finnes også en alfabetiseringsmodul for personer som er helt uten lese- og skriveerfaring. Spor 1 kan eventuelt også omfatte de med voksenrett med grunnskole/selverklært grunnskole for

¹⁸ Voksne minoritetsspråklige kan imidlertid ha rett til grunnskoleopplæring dersom vedkommende trenger det. Manglende kunnskaper i norsk og/eller engelsk kan være tilstrekkelig til å utløse en slik rett.

¹⁹ Se <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Voksne/Udir-2-2008/>

²⁰ Se

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Utdanning/Arrangementsdokument/Rett%20til%20VGO.pdf>

voksne men med manglende engelskkunnskaper og eventuelt grunnskole for voksne med vitnemål dominert av 1'ere fra kommunal grunnskole.

Spor 2: For deltakere med noe skolebakgrunn, i utgangspunktet grunnskole fra hjemlandet eller grunnskole i Norge.

Spor 3: For deltakere med god allmennutdanning, påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

2.3.2 Realkompetansevurdering²¹

En del voksne minoritetsspråklige kommer til Norge med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet. Realkompetansevurdering har som formål å anerkjenne en persons kompetanse vurdert etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet, uavhengig av hvor og hvordan kompetansen er tilegnet/ervert. Realkompetansevurderingen kan gi grunnlag for inntak, avkortning og tilpasning. Å anerkjenne allerede tilegnet kompetanse gjennom realkompetansevurdering kan føre til en mer effektiv bruk av ressurser og tid i utdanningssystemet for den voksne og til en mer effektiv utnyttelse av ressursene i utdanningssystemet og samfunnet generelt.

Fra det året en person fyller 25 år, kan hun eller han ha voksenrett til videregående opplæring. I slike tilfeller kan kommunen foreta en realkompetansevurdering for å finne ut om han/hun har tilsvarende kompetanse som fullført grunnskoleopplæring for voksne, jf. § 4A-3 i opplæringsloven. Kommunen skal da kartlegge den enkeltes faglige nivå etter kompetansemålene i de samme fagene som voksne vil måtte fullføre etter opplæringsloven § 4A-1 for å få vitnemål for fullført grunnskole. Fagene er norsk, engelsk og matematikk og to av fagene matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag og KRLE (forskrift til opplæringsloven § 4-33 første ledd). Hvis kartleggingen viser at søkeren har en kompetanse tilsvarende karakteren 2 i disse fagene, har han eller hun rett til videregående opplæring. Hvis søkeren ikke oppfyller kravet om å ha tilsvarende realkompetanse, har han/hun rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Når spørsmålet om eventuell voksenrett til videregående skole er avklart og utfallet er positivt, kan realkompetansevurdering også være aktuelt i forhold til eventuelle avkortninger av den videregående utdanningen. Minoritetsspråklige elever med voksenrett har i utgangspunktet rett til å bli realkompetansevurdert når de begynner på videregående skole, og det er denne problematikken vi fokuserer på i dette prosjektet, jf. kapittel 3.3 og 4.2 under.

²¹ Se *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring* https://www.udir.no/contentassets/2d44dd1eca5f4449a314a4c541ae75e2/retningslinjer_realkomp_vgo.pdf, og *Rapport om igangsatt og planlagt opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever med kort botid i Vest-Agder* <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VAF/AgendaItems/Details/211413>

3 Data

3.1 Kort om generell status i Vest-Agder fylkeskommune

3.1.1 Generelt: høyt skolebidrag i Vest-Agder

Innledningsvis viser vi til Vest-Agder fylkeskommunes *Tilstandsrapport for videregående opplæring 2016*, hvor det understrekes at de tre styringsområdene (i) gjennomføring, (ii) læringsutbytte og (iii) læringsmiljø ligger til grunn for fylkeskommunes satsing.

Selv om gjennomføring / frafall i videregående skole ikke er blant temaene som det fokuseres på i denne rapporten, må det innledningsvis likevel understrekes at Vest-Agder kommer godt ut langs denne dimensjonen: Resultater for gjennomføring for årskullet som begynte i videregående opplæring høsten 2010, viser at 74,5 pst. av elevene i Vest-Agder hadde bestått videregående opplæring i løpet av fem år. Med utfordrende levekår og grunnskolepoeng under landsnittet, må resultatet i videregående skole i Vest-Agder betraktes som svært godt, og når det gjelder gjennomføring, er «skolebidraget» i Vest-Agder, det vil si skolens kvalitet når det er tatt hensyn til forskjeller i elevgrunnlaget, best i landet. I tilstandsrapporten understrekes det videre at det er grunn til å forvente en gjennomføringsgrad på opp mot 85 pst. bestått videregående opplæring innen 2020. Det må også bemerkes at problemer av skoleekstern karakter, eksempelvis tilgang på lærlingplasser, også spiller en rolle i forhold til å nå målet om å få minoritetsspråklige elever ut i arbeid.

Når det gjelder læringsutbytte, så var eksamensresultatet i norsk i Vest-Agder våren 2016 svakere enn forventet, og det indikeres i tilstandsrapporten at man fremover vil legge vekt på at avdelingsledere for norskseksjonene legger enda bedre til rette for lærersamarbeid og erfaringsdeling.

3.1.2 Minoritetsspråklige elever

Saksfremlegget med overskrift *Tilbud til minoritetsspråklige elever i Vest-Agder fylkeskommune*²² i Fylkestingssak 34/17 gir et presist og kortfattet bilde av status på området. Det understrekes her at Vest-Agder fylke har bosatt relativt mange asylsøkere og innvandrere i forhold til fylkets folketall. De fleste minoritetsspråklige elevene i videregående opplæring i Vest-Agder går i ordinære klasser. Mange mestrer fagkravene uten særskilt tilpasset opplæring som fordrer enkeltvedtak. De som har kort botid i Norge og som følgelig har gått få år i grunnskolen, kan ha behov for å følge læreplanen for minoritetsspråklige i norsk og ekstra støtte i fag som engelsk. Skolene fatter i de tilfellene enkeltvedtak om dette, og imøtekommer behovet så langt det lar seg gjøre innen skolens rammer.

²² Se <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VAF/AgendaItems/Details/212809>

Vest-Agder fylkeskommune har satt i gang flere tilbud, både for ungdom og for voksne. I alle tre regionene er det etablert innføringsklasser som gir unge et år der de blir kjent med videregående skole og hvor de får et bedre faglig grunnlag for å kunne delta i ordinær undervisning. Elevene får her opplæring i grunnleggende ferdigheter og i fellesfag, og de får også kunnskap om norsk arbeidsliv og utdanningssystem. Når det gjelder de voksne, er det de tre karrieresentrene som utvikler tilbud som tar vare på de rettighetene de voksne har. Det er etablert tilbud i sju yrkesfaglige programområdet i tillegg til studiekompetansekurs. Det arbeides også med utvikling av tilbud til voksne som har liten skolebakgrunn fra hjemlandet og som har delkompetanse som mål. Fylkeskommunen understreker for øvrig at tilbud tilrettelagt for voksne i flere år har vært oversøkt, og at økt innvandring øker presset på disse tilbudene.

3.2 P1: Kartlegging minoritetsspråklige elevers behov særskilt språkopplæring (ungdomsrett)

Når det gjelder revisjonens første problemstilling, så merker vi oss at det inntil nå ikke har vært en felles måte å gjennomføre kartlegging på i Vest-Agder, og det har derfor vært ulik praksis og ulike vurderinger på de ulike videregående skolene i fylket. Alle de videregående skolene vil imidlertid ifølge Vest-Agder fylkeskommune bruke kartleggings-/plasseringstesten til Kunnskap.no fra høsten 2017, i tråd med Fylkesmannens anbefaling om å bruke et fast kartleggingsverktøy i hele fylket. Vest-Agder fylkeskommunes utdanningsavdeling forteller at man har vurdert flere tester og funnet at dette fremstår som den beste og enkleste, og kartleggingsprogrammet var tilgjengelig fra skolestart. Hver skole har sin lisens, og en pedagog må følge gjennomføringen av kartleggingstesten. Kartleggingen skal vise elevens språkkompetanse i forhold til det europeiske rammeverket - A1, A2 og B1²³. Det legges i Vest-Agder til grunn at eleven må bestå nivå B1 (norskprøve 3) for å vurderes å ha tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær undervisning og dermed ikke ha behov for særskilt språkopplæring.

Flere av skolene peker på at man har etterlyst et felles kartleggingssystem i forhold til eventuelt vedtak om særskilt språkopplæring, og man har tidligere prøvd ut flere systemer, uten å lande på et bestemt system. Generelt har noe av utfordringen tidligere vært at disse kartleggingene oppleves å være svært ressurskrevende for skolene, og de kan også ha blitt opplevd som så omfattende (mye tekst etc.) at man har eksempler på at elever gir opp før man er ferdig, noe som innebærer at resultatet fra kartleggingen ikke nødvendigvis reflekterer elevens reelle norskkompetanse. Dette

²³ Det felles europeiske rammeverket for språk er en retningslinje og nivåskala for språk utarbeidet av Europarådet. Nivåskalaen brukes for å beskrive kunnskaps- og ferdighetsnivået til språkstuderer i Europa og i økende grad også i andre land. Hensikten er å skape en felles europeisk standard for de ulike språknivåene. Skalaen er inndelt i tre hovednivåer, hver med to undernivåer, til sammen seks ulike nivåer:

A – språkbruker på grunnleggende nivå: A1 – begynnernivå; A2 – elementært nivå

B – selvstendig bruker: B1 – mellomnivå; B2 – høyere mellomnivå

C – kompetent språkbruker: C1 – avansert nivå; C2 – språkferdigheter nesten på nivå med morsmålsbruker

synes imidlertid å være et mindre problem med testen som nå brukes, hvor eleven fokuserer på et nivå (A1, deretter A2 og så B1) av gangen.

De videregående skolene peker videre på at de for øvrig bruker flere andre læringsstøttende prøver som Utdanningsdirektoratet lager i norsk, matematikk, engelsk osv. for å kartlegge elevene. Alle elevene gjennomfører disse prøvene, som raskt viser om man har utfordringer i forhold til å forstå og anvende det norske språket, og dette kan være inngangen til å kartlegge en elev nærmere i forhold til behov og rett til særskilt språkopplæring. En skole oppgir at man i tillegg uansett tilbyr kartlegging av norsk-kompetansen med tanke på å avklare behov for særskilt norskopplæring til alle elever som har botid i Norge på mindre enn 6 år eller karakteren 3 eller svakere i norsk. Det må også nevnes at skolene oppgir at de har et nært samarbeid med ungdomsskolene, og at man ofte får et klart inntrykk av elevens eventuelle behov for særskilt språk-opplæring allerede i dialogen med ungdomsskolene ved overgangen fra ungdomsskole til videregående skole. Når det gjelder kartleggingsverktøyet som skolene fremover skal bruke, så var det i liten grad tatt i bruk da revisjonen gjennomførte sine intervjuer, men en skole viste til at en svakhet ved verktøyet synes å være at man som administrator kun fikk tilgang til det samlede resultatet og ikke til mer detaljert informasjon som viser hvilke særlige utfordringer den enkelte eleven har.

Det er samtidig verdt å nevne at noen skoler understreker at et eventuelt vedtak om særskilt språkopplæring ikke kan basere seg på kartleggingstesten alene. Selv om kriteriet isolert sett for hvilket nivå som oppfyller vilkåret for særskilt språkopplæring nå er klarere, er det fortsatt viktig og nødvendig å ta utgangspunkt i et totalbilde hvor man tar i betraktning den informasjonen og dokumentasjon man allerede har om den minoritetsspråklige eleven samt lærerens opplevelse av hvordan eleven klarer seg i læringsfellesskapet og hva som er den enkelte elevs særlige utfordringer og styrker.

3.3 P2: Realkompetansevurdering (voksenrett)

Den andre problemstillingen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet tar for seg realkompetansevurderingen som minoritetsspråklige elever med voksenrett i utgangspunktet har rett til. Som vi så i kapittelet om revisjonskriterier, kan det å anerkjenne allerede tilegnet kompetanse gjennom en såkalt realkompetansevurdering føre til en mer effektiv bruk av ressurser og tid i utdanningssystemet for den minoritetsspråklige voksne, samt til en mer effektiv utnyttelse av ressursene i utdanningssystemet og i samfunnet generelt. Som nevnt i innledningskapittelet er fokuset i denne rapporten på hensiktsmessighet snarere enn på lovlighet. Vi vil i så måte vektlegge i hvilken grad karrieresentrene i Vest-Agder anvender realkompetansevurderinger på en måte som i størst mulig grad bidrar til å oppnå målet om integrering i det norske samfunnet og en langsiktig tilknytning til arbeidslivet for den voksne minoritetsspråklige eleven, snarere enn om formaliteter, eksempelvis knyttet til prosedyrer og skriftlighet, overholdes.

I møte med Karrieresenteret i Kristiansand peker Karrieresenteret på at selv om de som har voksenrett til videregående skole i utgangspunktet også har rett til en

realkompetansevurdering, så er det flere grunner til at det ikke er noen automatikk i at alle elever med voksenrett får tilbud om en full realkompetansevurdering. For det første kan det utfra hva den voksne eleven i innledende samtaler selv sier om egen bakgrunn være åpenbart at eleven ikke har noen realkompetanse som kan godkjennes i norsk videregående skole. For det andre kan det tidlig bli klart at en elev kanskje har realkompetanse, men ikke innenfor den studieretningen man har valgt. For det tredje ville Karrieresenteret uansett ikke hatt ressurser til å gjennomføre realkompetansevurderinger, som rent faktisk er en relativt ressurskrevende prosedyre²⁴, for alle minoritetsspråklige elever med voksenrett (om lag 120 elever i 2016/17). Og for det fjerde, når språkferdighetene er svake, viser det seg at det å korte ned på videregående skole ikke alltid synes å være i elevenes interesse i forhold til å en målsetning om oppnå en langsiktig tilknytning til arbeidslivet. Eksempelvis vil det i jobber i helsesektoren være sentralt å kunne kommunisere så godt som mulig med brukerne av helse- og omsorgstjenester. Videre er det også slik at mange arbeidsgivere vurderer det som positivt dersom man kan presentere et komplett vitnemål fra norsk videregående utdanning, samtidig som lån og stipend kan bli redusert dersom eleven får fritak fra fag og dermed reduserer egen studiebelastning. Kort sagt fremkommer det at en eventuell avkortning av studietiden for en minoritetsspråklig elev med voksenrett i realiteten ikke er udelt positiv i forhold til en målsetning om at eleven skal oppnå en langsiktig tilknytning til arbeidslivet. Med dette utgangspunktet fremkommer det i intervju at Karrieresenteret i Kristiansand har et bevisst forhold til realkompetansevurdering, og Karrieresenterets tilnærming er at man i samråd med elevene gjør en helhetsvurdering hvor man søker å belyse hvilken nytte en realkompetansevurdering faktisk vil ha i hvert enkelt tilfelle. Karrieresenteret i Kristiansand har således ikke som praksis å insistere at minoritetsspråklige elever med voksenrett gjennomfører en realkompetansevurdering hvis ikke eleven selv ønsker det, selv om det skulle virke sannsynlig at eleven kan inneha realkompetanse som kunne gitt fritak i enkelte fag.

Det må videre understrekes at Karrieresenteret i Kristiansand i noen tilfeller har funnet det hensiktsmessig å «utsette» realkompetansevurderingen til slutten av opplæringsløpet. Grunnen til det er at enkelte minoritetsspråklige elever har hatt store språkutfordringer i begynnelsen av opplæringsløpet, og de har således ikke hatt godt nok grep på «fagspråket» til å kunne gjøre rede for hva de faktisk kan. Når de etter hvert har opparbeidet seg nødvendig språkkompetanse innen faget det gjelder, kan denne kompetansen imidlertid bedre demonstreres, og Karrieresenteret viser til eksempler der den minoritetsspråklige eleven har tatt hele Vg1 og Vg2, for deretter å realkompetansevurderes og få godkjent Vg3. Det vises også til eksempler hvor det har vært ledige plasser på Vg2, og hvor Karrieresenteret i samarbeid med skolene finner frem til kandidater som man tror vil kunne bestå en realkompetansevurdering på Vg1 og dermed ta i bruk de ledige plassene på Vg2. Karrieresenteret er videre jevnlig i kontakt med skolene for å høre om det er aktuelt å realkompetansevurdere elever etter hvert som de arbeider seg gjennom den videregående utdanningen.

²⁴ Kort oppsummert innebærer prosedyren at den voksne minoritetsspråklige eleven søker, eleven tas inn til en samtale, dokumenter og papirer vurderes, fagpersoner kalles inn, selve realkompetansevurderingen gjennomføres, Karrieresenteret gjør et etterarbeid og det gjøres et vedtak, kompetansebevis for det eleven har bestått skal lages og sendes ut.

Vi nevner her at fylkeskommunen også kommer i kontakt med minoritetsspråklige voksne som har videregående eller høyere utdanning fra hjemlandet. Disse har i utgangspunktet ikke rett på videregående utdanning i Norge. I tilfeller der det er klart at den nevnte utdanningen av forskjellige grunner ikke vil bli godkjent i Norge, er det imidlertid slik at det finnes eksempler på at disse elevene har blitt oppfordret (eks. av flyktningskoordinator eller andre) til å ikke melde fra om deres høyere utdanning, slik at de dermed kan få rett til fagbrev/studiekompetanse gjennom videregående skole i Norge og dermed unngår å falle mellom to stoler (stå *både* uten godkjent utdanning *og* uten rett til utdanning). Det er her verdt å legge til at slik revisjonen oppfatter det, vil minoritetsspråklige elever som har fullført videregående skole i hjemlandet sitt men som ikke får denne utdanningen anerkjent som generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, få rett på videregående skole i Norge fra skoleåret 2017/-2018²⁵.

Det er videre verdt å nevne at *Karriereveiledningsprosjektet* må ses på både som en del av Karrieresenteret i Kristiansands arbeid med å gjennomføre realkompetansevurderinger og som et virkemiddel som bidrar til å tilpasse opplæringen for den enkelte elev. Utgangspunktet for *Karriereveiledningsprosjektet* var ønsket om et utvidet samarbeid med de kommunale voksenopplæringssettene i regionen og med NAV, det vil si de som er avgivere av kandidater til voksenrett til videregående opplæring. Man ønsket, blant annet på bakgrunn av erfaringer man allerede hadde gjort seg om at det var vanskelig for minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge å gjøre et kvalifisert valg i forhold til karrierevalg kun med utgangspunkt i samtaler med karriereveiledere, å lage et opplegg sammen med de videregående skolene i Vest-Agder hvor det ble lagt vekt på å kartlegge den kompetansen som de minoritetsspråklige elevene med voksenrett hadde med seg fra før. Det spesielle med dette prosjektet var at man la vekt på å bruke både lærernes kompetanse samt de videregående skolenes lokaliteter, eksempelvis verksteder og kjøkken, i arbeidet med å kartlegge de minoritetsspråklige elevenes realkompetanse, samtidig som prosjektet skulle bidra til å gi elevene en godt og realistisk grunnlag for selv å velge hvilket utdanningsprogram som passet best for den enkelte. Elevene ble invitert til tre informasjonskvelder på forskjellige videregående skoler, hvor man på forhånd hadde plukket på aktuelle utdanningsløp som fylkeskommunen mente det var hensiktsmessig å tilby. Basert på det elevene fikk høre på disse informasjonskveldene samt på det de hadde med seg av arbeidserfaring fra hjemlandet, valgte de seg så et program. Deretter fikk de tilbud om 20-50 timers (\approx 3 ukers) kursing innen det valgte programmet, hvor det, i tillegg til at eleven ble kjent med faget, ble kartlagt hva eleven kunne fra før og om noe at dette var av en slik karakter at det kunne brukes inn mot den videregående utdanningen til å korte ned opplæringstiden. Man startet med om lag 150 deltakere som fylte opp 6 ulike grupper, hvor noen av elevene fikk en individuell plan hvor det ble bekreftet at eleven fikk godkjent en utdanning eller at realkompetansen var slik at man fikk fritak for enkelte fag / moduler, først og fremst innenfor programfagene (fritak fra fellesfagene i videregående skole fordrer som

²⁵ Se Kunnskapsdepartementets, *Høringsnotat - Forslag til endringer i opplæringsloven*, 14. november 2016 <https://www.regjeringen.no/contentassets/e131da11d4534263a21f37cae6584ad8/horingsnotat-direkte-overgang-i-retten-til-videregaende-opplaring-og-rett-til-videregaende-opplaring-for-de-med-slik-opplaring-fra-utlandet.pdf>

oftest at universitetsutdannelse kan dokumenteres). Det må imidlertid nevnes at da elevene begynte på opplæringen, så viste det seg likevel at det var mange hull i kompetansen samt utfordringer knyttet til manglende språkferdigheter, og de fleste elevene har derfor likevel fått full opplæring.

Det er også Karrieresenterets oppgave å kvalitetssikre prosedyren for realkompetansevurdering, både har det gjelder kompetansen til fagkonsulentene som gjennomfører den, standardisering av prosedyren og etterprøvbarehet. Karrieresenteret i Kristiansand understreker at en realkompetansevurdering ikke er det samme som en full eksamen, men det skal heller ikke være en lettvinnet løsning. Kort sagt er formålet med en realkompetansevurdering, gjennom å avdekke hva eleven reelt sett kan, å sjekke ut om kandidaten har en kompetanse som minst tilsvarer laveste ståkarakter i det aktuelle faget.

Karrieresenteret i Kristiansand peker også på at kommunikasjon er sentralt for å lykkes i forhold til minoritetsspråklige elever, og kanskje spesielt i forhold til de med liten kjennskap til det norske samfunnet og norsk kultur. Disse elevene trenger mye oppfølging for å gjøre de rette valgene og for å forstå hvordan de skal forholde seg til utfordringene de møter i norsk videregående skole. Det pekes på at mange minoritetsspråklige elever ofte etterspør mer norskopplæring. Når det gjelder kompetanse til å undervise minoritetsspråklige elever, har Karrieresenteret tatt initiativ til å etablere et samarbeid mellom lærere på Kongsgård skolesenter som har lang erfaring og høy kompetanse i forhold til å undervise minoritetsspråklige på den ene siden, og lærere i videregående skole i Vest-Agder på den andre siden.

Det må avslutningsvis nevnes at Karrieresenterne i Vest-Agder oppgir å være svært presset ressursmessig, både på personell og økonomi. Oppgaver som er lovfestet og formalisert, eksempelvis i forhold til realkompetansevurdering og vedtak etc., må gjøres, og det som da lider, er karriereveiledningsfunksjonen.

3.4 P3: Tilpasset opplæring til minoritetsspråklige elever – Voksenrett

I Fylkestingssak 34/17 *Tilbud til minoritetsspråklige elever Vest-Agder fylkeskommune*²⁶ sammenfattes Vest-Agder fylkeskommunes tilbud til minoritetsspråklige elever med voksenrett. I saksfremlegget vises det til at for nyankomne elever med svake norskkunnskaper og behov for mer opplæring i fellesfagene, har fylkeskommunen etablert innføringsklasser med noe ulik organisering:

- Ved Eilert Sundt videregående skole i Farsund er det en innføringsklasse som drives av fylkeskommunen, og også en kommunal grunnskoleklasse for elever 16–25 år som bor i mottak. Ved at fylkeskommunen stiller lokaler til rådighet for den kommunale klassen, vil grunnskoleelevene møte mange jevnaldrende, og lærere som underviser minoritetsspråklige elever, kan dele kompetanse.

²⁶ Se <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VAF/AgendaItems/Details/212809>

- I Mandal er det to innføringsklasser som organiseres som kombinasjonsklasser. Det betyr at fylkeskommunen driver to klasser, og at Mandal kommune kjøper plasser for sine elever 16-25 år, som trenger opplæring i norsk og samfunnsfag og de øvrige fellesfagene.
- Kvadraturen skolesenter har etablert en egen klasse der elevene får grunnleggende opplæring i norsk, samfunnsfag og de øvrige fellesfagene.

I Kristiansandsregionen er det etablert egne klasser for henholdsvis spor 1 og spor 2. I Lister og Lindesnes, integreres spor 1 med spor 2 i yrkesrettede klasser.

Tilbudet i innføringsklasse gis som et fjerde år, og elevene bruker ikke av sin lovfestede rett til tre års videregående opplæring. De fleste som har fullført introduksjonsprogram på spor 2, har grunnskole og rett til videregående opplæring. Disse kan søke seg til studiespesialiserende eller yrkesfaglige tilbud for voksne i regi av karrieresentrene. I saksfremlegget understrekes det at for å lykkes med effektive opplæringsløp og god utnyttelse av de ressursene fylkeskommunen har til rådighet, er det etablert samarbeid mellom VAF, kommunene og NAV. Jo bedre man samordner tilbud og midler til opplæring og støtte til livsopphold, jo flere vil kunne tilbys en opplæring som det er realistisk at de vil klare å gjennomføre. Hovedutfordringene fremover er muligheten til å kunne tilby nok videregående opplæring til å dekke det aktuelle behovet. VAF gjennomførte i løpet av våren en behovskartlegging og tar tilbudet også til de voksne inn i tilbudsstruktursaken som fremmes høsten 2017. Dette bidrar ifølge VAF til rett prioritering, økonomisk kontroll og forutsigbarhet.

Når det gjelder spørsmålet om tilpasset opplæring til voksne minoritetsspråklige elever med voksenrett, men også til voksne minoritetsspråklige elever som ikke oppfyller vilkårene for rett til videregående opplæring, har fylkeskommunens startet opp et omfattende og nyskapende arbeid hvor man søker å tilpasse tilbudene i forhold til behovet for arbeidskraft i regionen. De som har det mest krevende utgangspunktet for å sikre seg stabile arbeidsforhold i et kompetansesamfunn som det norske, er voksne innvandrere som ikke oppfyller vilkårene for rett til videregående utdanning og som fullfører introduksjonsprogrammet på spor 1. Fylkestinget vedtok i sak 47/16 at det skal gjennomføres et treårig prosjekt der en prøver ut et praktisk tilrettelagt opplæringsløp for denne målgruppen. Opplæringen tar utgangspunkt i læreplanmålene innen ulike utdanningsprogram. Metodikken baserer seg på at opplæringen skjer gjennom praktisk tilrettelagte øvelser og at teorien flettes inn i opplæringsløpet. Etter endt opplæring får elevene en delkompetanse – det vil da gjelde enkeltstående kompetansemål fra læreplaner som ikke trenger å henge sammen – og et kompetansebevis som viser hva de har arbeidet med, og hva de mestrer. Delkompetansen kan være en "billett" inn i arbeidslivet og/eller utgangspunkt for mer formell opplæring og kanskje fagbrev på et senere tidspunkt.

Det må også bemerkes at enkelte viktige tilpasninger som gir fleksibilitet for elevene har å gjøre med rammene for opplæringen med hensyn til tidspunkt på dagen og sted

for opplæringen. Det oppgis at det ofte blir tatt hensyn til mangel på bil og begrenset mulighet for offentlig transport i distriktene. Senere oppstart for at de voksne skal kunne levere i barnehage med buss/til fots før de kommer på opplæring. En siste fleksibilitet/tilpassing er at karrieresentrene får sitt budsjett som en ramme som de står ganske fritt til å prioritere innenfor. Dette betyr at sentrene kan ha mulighet til å gi ekstra opplæring til hele eller deler av grupper som har behov for å komme gjennom fagene. Eksempelvis har Karriere Lindesnes kunne sette inn 4 uketimer ekstra norskopplæring for en halv gruppe som hadde behov for å lære begreper knyttet til faget de var meldt opp i. Dette er ingen fast ordning, men tiltak som settes inn «ad-hoc» der det er mulig og hensiktsmessig å gjøre.

Revisjonen bemerker avslutningsvis at voksne minoritetsspråklige elever med voksenrett har krav på førstevalget sitt. Dette innebærer at man i distriktene kan ende opp med grupper på 1-3 personer (eksempelvis i anleggsmaskinfag eller lignende), noe som åpenbart er utfordrende for de videregående skolene det gjelder.

3.5 P3: Tilpasset opplæring til minoritetsspråklige elever - Ungdomsrett

3.5.1 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Selv om enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, i motsetning til enkeltvedtak og spesialundervisning, ikke fordrer noen sakkyndig utredning hos Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), spiller likevel PPT en viktig rolle i arbeidet med å styrke den tilpassete opplæringen til minoritetsspråklige elever på de videregående skolene i Vest-Agder. Det er i så måte interessant å innledningsvis se nærmere på eventuelle likhetstrekk når det gjelder forholdet mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning på den ene siden, og forholdet mellom ordinær tilpasset undervisning og tilpasset opplæring til minoritetsspråklige elever på den andre siden.

1.

Både i møte med PPT og i *Tilstandsrapport for videregående opplæring 2015* fremkommer det at de videregående skolene i Vest-Agder de seneste årene har hatt fokus på å vektlegge og styrke den individuelt tilpassete opplæringen samt på å redusere bruk av spesialundervisning. Et slik endring innebærer nødvendigvis økt vektlegging av en inkluderende og systemorientert tilnærming til den ordinære undervisningen. PPT spiller en viktig rolle i dette arbeidet, og i tilstandsrapporten for 2015 ble det vist til at PPT har vektlagt å arbeide systemisk inn mot hver skole for å bidra til å kompetanseheve skolenes arbeid med å tilpasse undervisningen best mulig for den enkelte elev. Fokus her er på læringsmiljøet, klasseledelse etc. snarere enn på den enkelte elev. I tilstandsrapporten for 2015 fremkom det videre at tilmeldingen av elever til PPT fortsatt var høy, og ifølge PPT bar mange av disse tilmeldingene preg av lite systematisk jobbing med utprøving av tiltak samt manglende evaluering av de tiltak som har vært satt i gang.

I tilstandsrapporten fra 2015 ble det også pekt på at etter PPTs skjønn, så var det betydelige variasjoner fra skole til skole når det gjaldt kvaliteten på den tilpassete opplæringen. Det ble i rapporten understreket at

Når skolene jobber systematisk med å kvalitetssikre "verktøykassa" i forhold til de tiltak man rår over for å tilpasse undervisningen, oppdager man at det er behov for å gjøre flere enkeltvedtak for å sikre god nok opplæring for en del elever. Skolene har fortsatt behov for å definere ulike tiltak i egen praksis som tilpasset opplæring, og dette krever et personale som kan bruke de samme virkemidlene for å nå målene skolene setter. Slik PPT ser det har mange skoler et stort behov for å drøfte internt hvilke "verktøy" man rår over i arbeidet med å kunne tilpasse undervisningen slik at elevene får et tilfredsstillende læringsutbytte.

Med dette utgangspunktet startet PPT, i samarbeid med Utdanningsavdelingen hos VAF, et arbeid med å lage felles retningslinjer for utprøving av tiltak innenfor ordinær opplæring før eventuell tilmelding til PPT. Ved å utfordre skolene på deler av dette arbeidet, ha felles skolering på områder knyttet til feltet, og følge opp den enkelte skole gjennom året, har målsetningen vært å heve fokuset og kvaliteten på den ordinært tilpassete opplæringen. Tilpasset opplæring- (TO-) teamet ved den enkelte skole, som består av avdelingsledere, rådgivere, skoleledelse samt PPT og som har faste møtepunkter og en satt struktur, er en viktig arena for dette arbeidet. I disse teamene jobbes det i betydelig grad på systemnivå og i så måte med skolenes læringsmiljø og konteksten den enkelte elev som har utfordringer befinner seg i.

PPT og Utdanningsavdelingens oppfølging av den enkelte skole er avgjørende for om retningslinjene blir fulgt og kvaliteten hevet i forhold til å styrke tilpasningen av den ordinære undervisningen. I møte med revisjonen våren 2017 melder PPT at dette arbeidet har kommet godt i gang, og man har blant annet hatt flere fellessamlinger med alle skolene hvor dette har vært et fokusområde. PPT og Utdanningsavdelingen har sammen også besøkt hver skole og arbeidet sammen med den enkelte skole om disse temaene. Planen for arbeidet er vedtatt politisk, og utdanningssjefen har pålagt alle skolene om å arbeide med dette. Når det gjelder kvaliteten på tilmeldingene til PPT fra skolene, så sier PPT i møte med revisjonen at man har opplevd en merkbar forbedring på mange skoler i dette arbeidet siden 2015.

2.

Temaet for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er imidlertid tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever, og i møte med både PPT og Utdanningsavdelingen ved VAF fremkommer det at det per dags dato ikke synes å være gjort et tilsvarende systematisk arbeid med å utvikle og utvide skolenes verktøykasse i forhold til den generelt tilpassete opplæringen for minoritetsspråklige elever, slik man har gjort i forhold til å utvide verktøykassa og dermed øke terskelen for at den enkelte elev får behov for spesialundervisning. PPT opplever dette som en av hovedutfordringene fremover for de videregående skolene i Vest-Agder. PPT peker blant annet på at det per i dag synes å være for lite kompetanse på skolene i forhold til de språkutfordringene som minoritetsspråklige elever står overfor, og skolene er usikre på hvordan de skal gi et best mulig tilbud til denne gruppen elever. Fokus har til nå i noen grad vært på å finne og lære å bruke gode kartleggingsverktøy for å vurdere i

hvilken grad vilkåret for særskilt språkopplæring er oppfylt, noe som blant annet må ses i sammenheng med anbefalinger i Fylkesmannens tilsyn som skal bidra til å sikre at de minoritetsspråklige elevenes rettigheter oppfylles. Et sentralt problem i denne sammenhengen har imidlertid vært at skolene, når de skal gi minoritetsspråklige elever tilbud om særskilt språkopplæring, ofte har tilbudt disse elevene +/- 2 timer med *ekstra* norskopplæring utover det ordinære timetallet, og at mange av elevene har valgt å takke nei til dette tilbudet som er frivillig og således ikke kan pålegges elevene. Årsaker til at man takker nei må blant annet ses i sammenheng med at de aktuelle elevene ikke ønsker flere timer enn man allerede har (eller å miste andre timer i andre fag som man allerede har) samt at deltakelse på et slikt tilbud til dels oppleves som stigmatiserende – de minoritetsspråklige elevene ønsker ikke å skille seg ut eller å tas ut av det ordinære læringsfellesskapet. Fylkeskommunen opplever også at mange minoritetsspråklige elever er svært ambisiøse og ønsker å fullføre skolen med gode karakterer på kortest mulig tid, noe som medfører at mange derfor ser på det å delta i innføringstilbud og særskilt språkopplæring som et nederlag og som noe som forsinker dem i skolegangen. Dette er også et synspunkt som i betydelig grad synes å deles av disse elevenes foresatte, og det er eksempler på at foresatte ikke ønsker at eleven skal delta i særskilt språkopplæring eller har klare ambisjoner på elevens vegne i retning av høyere utdanning, selv om kartlegging av eleven indikerer behov for særskilt språkopplæring og at den aktuelle eleven i liten grad synes å ha forutsetninger for å ta høyere utdanning.

Revisjonen bemerker at det at mange minoritetsspråklige elever avslår tilbud om særskilt språkopplæring, er en indikasjon på at dagens system ikke fungerer optimalt. Fylkesmannen har også påpekt at det å tilby særskilt norskopplæring som et tillegg til ordinær undervisning i norsk, ikke synes å være i tråd med intensjonen som ligger til grunn for lovverket. Snarere er intensjonen ifølge Fylkesmannen at dersom det påvises at den minoritetsspråklige eleven har behov for særskilt språkopplæring, så innebærer det at elevene ikke kan følge den ordinære læreplanen i norsk. Og dersom man ikke kan følge den ordinære læreplanen i norsk, så skal man i stedet følge en alternativ læreplan inntil man kommer på et nivå som innebærer at man kan følge den ordinære. Dette skal ifølge lovverkets intensjon gjøres innenfor det ordinære timetallet. Det pekes videre fra Fylkesmannens side på at et tilbud om ekstra norskundervisning i tillegg til ordinær norskundervisning åpenbart er et frivillig tilbud, men at det ikke alltid oppfattes slik for den som er mottaker av tilbudet når det ligger et enkeltvedtak til grunn for tilbudet. Oppsummert, selv om hensikten utvilsomt er god, opplever Fylkesmannen en viss uryddighet i måten den særskilte språkopplæringen er organisert i Vest-Agder fylkeskommune. Vi nevner imidlertid samtidig at fylkeskommunen opplever at det har vært lettere for de minoritetsspråklige elevene å ta imot tilbudet om særskilt språkopplæring når det kommer i tillegg til ordinær undervisning. Grunnen til det er at mange minoritetsspråklige elever er ambisiøse, og de ønsker å bestå trinnene i den videregående skolen på normert tid, uten å ha noen hengefag som de må ta opp igjen på et senere tidspunkt.

PPT understreker videre at språkkompetanse er sentralt både for å lykkes i skole-systemet og for å integrere seg i det norske samfunnet og delta i arbeidslivet. I så

måte fremstår ifølge PPT et standardisert tilbud på +/- 2 timer særskilt språkopplæring som for lite i forhold til språkutfordringene mange minoritetsspråklige elever står ovenfor. Og når minoritetsspråklige elever avslår tilbud om særskilt språkopplæring, og deretter ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen og skolene etter hvert ikke vet hva de skal gjøre for å styrke den minoritetsspråklige elevens språkferdigheter (noe som oftest er sentralt i forhold til å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen), så ender man med at skolen tilmelder eleven til PPT for sakkyndig vurdering. I mange av disse tilfellene opplever imidlertid PPT på sin side at skolenes kartlegging før man tilmelder denne kategorien minoritetsspråklige elever til PPT, er for dårlig. Eksempelvis er det slik at hvis eleven har kort botid i Norge, er det noe mindre sannsynlig at problemene eleven og skolen opplever må ses i sammenheng med generelle lærevansker, og i flere tilfeller opplever PPT at skolene kunne vært noe mer tålmodige og gjort mer for å tilpasse undervisningen til elevens behov før eleven tilmeldes til PPT. PPT bekrefter imidlertid samtidig at det kan være svært utfordrende å avklare om elevens manglende progresjon når det gjelder å lære norsk kan skyldes språkvansker eller om dette først og fremst må tilskrives språkundervisningens omfang og kvalitet.

Et annet viktig poeng som PPT fremhever er at det synes å være for lite samsvar mellom det som fremkommer i den individuelle kartleggingen av hver minoritetsspråklig elev på den ene siden, og det faktiske tilbudet som gis i etterkant, både i den ordinære undervisningen og i forhold til særskilt språkopplæring. PPT opplever her at man i for liten grad klarer å nyttiggjøre seg kunnskap om elevens individuelle situasjon og nivå når man etter enkeltvedtak gir tilbud om særskilt språkopplæring, i motsetning til hva tilfellet er når det gjelder elever med lese- og skrivevansker. Tilbudet som gis til minoritetsspråklige elever er i liten grad individualisert, og det fremstår ofte snarere som standardisert, som et tilbud som tilbys til og organiseres for mange. Denne observasjonen er for øvrig i overensstemmelse med Fylkesmannens funn vedrørende enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, nemlig at de i liten grad var individualisert. PPT opplever her at skolenes «verktøykasse», det vil si midlene man rår over når det gjelder tiltak for å hjelpe minoritetsspråklige elever, er klart mindre enn skolens verktøykasse for å håndtere lese- og skrivevansker. Kort sagt trenger ifølge PPT noen minoritetsspråklige elever høyst sannsynlig mer særskilt språkopplæring enn standardpakken på +/- 2 timer. PPT bemerker videre at det i videregående skole i Vest-Agder ikke tilbys tospråklig fagopplæring, selv om retten til dette er nedfelt i opplæringsloven.

Oppsummert peker PPT på at de største problemene i forbindelse med særskilt språkopplæring er at for mange takker nei til tilbudet, samtidig som tilbudet som gis per i dag oppleves som mangelfullt. Spesielt understreker PPT at det å jobbe med begrepsforståelse, både hverdagsbegreper og faglige begreper, er en særdeles viktig del av arbeidet på å utvikle språkkompetanse, og skolens kompetanse på dette feltet kunne nok vært bedre. Videre er den særskilte språkopplæringen som tilbys i for liten grad individualisert. Og viktigst av alt, arbeidet med å gi minoritetsspråklige elever tilpasset opplæring må gjennomsyre hele skolen og all undervisning, ikke bare et

begrenset antall tildelte timer som kommer inn under «særskilt språkopplæring»²⁷. Per i dag opplever imidlertid PPT at dette ikke er tilfellet. PPT bemerker avslutningsvis at også PPT har noe å gå på når det gjelder å utvikle kompetanse i forhold til problematikk knyttet opp mot minoritetsspråklige elever.

3.5.2 Skolene

Revisjonen har videre gjennomført intervjuer med ledelse og tilpasset opplæringsteam (TO-team) på fem videregående skoler i Vest-Agder. Som vi så i kapittelet for revisjonskriterier, er skolenes utgangspunkt at undervisningen under alle omstendigheter skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev så langt det lar seg gjøre, jf. opplæringslovens § 1-3. Dersom tilpasning innenfor rammen av den ordinære opplæringen ikke er nok til at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må behovet for spesialundervisning vurderes, jf. opplæringslovens § 5-1. I tråd med § 5-4, skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkyndig vurdering. For minoritetsspråklige elever er det videre slik at de har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen.

Som vi så i kapitelet over om PPT, er TO-team et av tiltakene man har iverksatt i Vest-Agder for i størst mulig grad tilpasse den ordinære undervisningen til elevenes evner og forutsetninger. En tilbakemelding er at for å få kontinuitet i dette arbeidet, viser erfaring at det er viktig å ha rutiner for å følge opp det som ble sagt uken før / på forrige møte. Som en del av den systemiske oppfølgingen av den enkelte elev, har noen skoler også såkalte «trippelsamtaler» halvårlig, hvor kontaktlærer, rådgiver og avdelingsleder deltar og hvor utviklingen til alle elevene belyses og eventuelle tiltak iverksettes. En skole sier at det også kan være nyttig å samle alle faglærerne til elever som kan ha behov for ekstra tilpasning og hjelp i såkalte «klasselærerråd», og man søker da som oftest å sette inn tidsavgrensede tiltak, eksempelvis på 6 uker, og man prøver også å evaluere status når tiltaket er gjennomført.

Enkelte skoler oppgir at et nært samarbeid mellom faglærere (særlig norsklærere) og læreren som har ansvar for særskilt språkopplæring bidrar til at minoritetsspråklige elever med behov for særskilt språkopplæring får et tilbud som er bedre individuelt tilpasset. Faglæreren kan eksempelvis ha innspill til hva man bør jobbe spesielt med i den særskilte språkopplæringen, både i forhold til elevens særlige utfordringer og i forhold til hva elevene vil ha nytte av i den ordinære undervisningen, eksempelvis hvis eleven skal ha en fagprøve, en innlevering eller hvis det er bestemte temaer eller begreper som skal gjennomgås i nær fremtid i ordinær undervisning. Revisjonen bemerker at utgangspunktet her synes å være at den særskilte språkopplæringen forstås som noe som gis som et tillegg til den ordinære undervisningen.

²⁷ Etter revisjonens skjønn er det her en analogi i forhold til arbeid mot mobbing: det argumenteres overbevisende, blant annet i arbeidet til Thomas Nordahl, for at arbeidet med å hindre mobbing må gjennomføres alt arbeidet med å utvikle læringsmiljøet snarere enn å ta utgangspunkt i mobbeprogrammer hvor man jobber intensivt og eksplisitt med dette temaet i begrensede perioder.

Problemet knyttet opp mot å få elever som blir tilbudt særskilt språkopplæring til å akseptere tilbudet, dukker i alle tilfeller opp også i revisjonens møter med skolene, og utfordringen er altså at dersom man vil gi særskilt språkopplæring som et tilbud utover vanlig timeantall (eksempelvis i fritimer), kan det oppleves som en ekstra belastning den minoritetsspråklige eleven ikke ønsker å ta, mens hvis man endrer lærerplanen og innarbeider særskilt språkopplæring i ordinært timeantall, så kommer de minoritetsspråklige elevene i en situasjon hvor de ikke får vurdering i norskfaget og dermed ikke opprettholder studieprogresjonen, noe de ofte heller ikke ønsker. For det tredje pekes det fra skolenes side på at minoritetsspråklige elever ofte ikke ønsker å skille seg ut og at de ønsker å være en del av det ordinære læringsfellesskapet. Enkelte skoler har også særlige utfordringer knyttet til transport, og det kan være vanskelig å få et godt oppmøte i perioder på dagen hvor kollektiv trafikk i liten grad er tilgjengelig.

Selv om det er noe variasjon mellom skolene vi har snakket med, er revisjonens hovedinntrykk at skolene fremover har som målsetning å i størst mulig grad innarbeide den særskilte språkopplæringen i den ordinære undervisningen. I så måte synes innføringen av såkalte «tiltakskort» og være et svært interessant verktøy i forhold til å tilrettelegge *all* undervisning som tilbys til minoritetsspråklige elever. Tiltakskortene skal være «levende» dokumenter som sier noe om den enkelte elevs utfordringer og behov for tiltak og oppfølging. Tiltakskortene skal være tilgjengelige for lærerne som har eleven. Selv om tiltakskort i utgangspunktet gjelder alle elever og alle de forskjellige utfordringene elever i videregående skole har, så bemerker revisjonen likevel at dette verktøyet synes å være svært godt egnet i forhold til å tilpasse den ordinære undervisningen best mulig i forhold til hver enkelt minoritetsspråklige elevs individuelle behov.

Som komplement til tiltakskort har en skole også utarbeidet såkalte «ressursark» som tar for seg forskjellige utfordringer ev mer generell karakter som elevene kan ha ved å belyse utfordringer, årsaker og aktuelle tiltak som kan hjelpe elevene som faller inn under de forskjellige kategoriene. Skolen har eksempelvis utarbeidet ressursark for dysleksi, og man ønsker også å lage ressursark for problematikk knyttet opp mot minoritetsspråklige elever.

Det må videre understrekes at det er mange likhetstrekk mellom det å jobbe systematisk med og å gi elever med lese- og skrivevansker et tilpasset tilbud og det å jobbe med å tilpasse undervisningen til minoritetsspråklige elever. Det er således grunn til å tro at det å være sertifisert som dysleksivennlig skole vil være en styrke i forhold til å håndtere utfordringene som minoritetsspråklige elever står overfor i den ordinære undervisningen.

Et annet interessant tiltak som er ressurseffektivt samtidig som det bidrar til at elevene kan få tilpasset undervisningen til eget nivå og forutsetninger innenfor det ordinære læringsfellesskapet, er at man følger den ordinære læreplanen, men orienterer undervisningen mot et lavere nivå som fortsatt er forenlig med ståkarakter. Dersom slike tilpasninger er klarlagt på forhånd, vil det være enkelt for læreren å tilpasse undervisningen til elevens nivå uten at eleven trenger å tas ut av det

ordinære læringsfellesskapet, noe som også bidrar til at tilbudet oppleves som mindre stigmatiserende og ekskluderende for de elevene det gjelder.

Utover de nevnte måtene å tilpasse undervisningen på, kan man også sette inn ekstra ressurser i perioder, eksempelvis i form av lese- eller skrivekurs, dersom det oppleves som nødvendig eller hensiktsmessig. Det pekes også at mange minoritetsspråklige elever, kanskje særlig de på yrkesfag, har stort behov for begrepstrening, og det er interessante eksempler på at elever på yrkesfag har fått ekstra språkopplæring med vekt på begrepstrening av lærere på det aktuelle yrkesfaget. Videre er det muligheter for å gi særlige tilpasninger innenfor studiespesialisering i form av at eleven får godkjent en individuelt sammensatt pakke (eksempelvis norsk, matematikk og engelsk) som er rettet inn mot å styrke elevens språkkompetanse. Det vises samtidig til at det er viktig å holde standarden og at individuell tilpasning bør være noe annet enn å senke kravene og forventningene til eleven det gjelder. Videre pekes det på at når andelen minoritetsspråklige elever øker, så testes skolens tenking rundt det å lage strukturerte (her er nøkkelordene «pedagogikk» og «metodikk») og inkluderende (her er nøkkelordet «holdninger») læringsmiljø. På en skole opplever man at på den ene siden må verktøykassen for arbeidet med minoritetsspråklige elever utvikles, men i tillegg er det viktig også med holdninger som legger vekt på at læreren er mer enn en ren formidler av et fag og at normen for hva som skal til før man legger til grunn at elevens egenskaper gjør at han eller hun ikke kan følge ordinær undervisning, ikke er for smal. Det har også blitt nevnt at det kan være aktuelt å etablere fadderordninger som skal bidra til at minoritetsspråklige elever på innføringstilbud integreres i det ordinære fellesskapet på skolen.

Vi nevner også at Vest-Agder fylkeskommune i skoleårene 2016/17 og 2017/18 deltar i prosjektet *Kompetanse for mangfold*²⁸. Målet med satsingen er at ansatte i barnehager og skoler skal opparbeide seg kompetanse som gjør dem bedre i stand til å støtte barn, elever og voksne med minoritetsbakgrunn på en måte som fører til at disse i størst mulig grad fullfører og består utdanningsløpet. Universitetet i Agder deltar og er ansvarlig for kompetanseutviklingen i den enkelte enhet og kommune, mens Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder vil bidra med opplæring i regelverk for barnehage- og skoleeiere, rektorer og styrere. Høsten 2017 ble det også etablert et fagforum i Vest-Agder kommune som skal jobbe med problematikk knyttet opp mot minoritetsspråklige elever.

Avslutningsvis må det understrekes at de videregående skolene i Vest-Agder opplever det som utfordrende at elever med dagens lovverk kan realisere retten til videregående skole uten at det stilles krav til elevens reelle kompetanse. Med dagens regelverk har alle som fullfører grunnskolen rett til vitnemål. I realiteten har dermed en minoritetsspråklig elev som nylig har kommet til Norge og som begynner i 10. klasse etter jul og får «ikke vurdert» i alle fag, rett til vitnemål fra grunnskolen ved skoleårets slutt. Når det i tillegg er slik at eleven kanskje har liten eller ingen skolegang fra hjemlandet, sier det seg selv at den videregående skolen står overfor

²⁸ Se <https://www.fylkesmannen.no/Aust--og-Vest-Agder/Barnehage-og-opplaring/Grunnskole-og-videregaende-opplaring/Kompetanse-for-mangfold-i-Aust--og-Vest-Agder/>

betydelige utfordringer. Mens Kristiansand kommune prioriterer å gi den nevnte kategorien elever et grunnlag som gjør at sannsynligheten for frafall reduseres (1-2 års opplæring), er det andre kommuner i Vest-Agder som sikter seg inn mot å levere et minimum av det lovverket krever. Et av Vest-Agder fylkeskommunes tiltak for å møte denne utfordringen, er opprettelsen av såkalte innføringsklasser, jf. avsnitt 3.3 og 3.4.

4 Vurderinger

4.1 P1: Kartlegging minoritetsspråklige elevers behov særskilt språkopplæring (ungdomsrett)

Når det gjelder revisjonens første problemstilling, så fremstår det som positivt at alle de videregående skolene skal bruke kartleggings-/plasseringstesten til Kunnskap.no fra høsten 2017, i tråd med Fylkesmannens anbefaling om å bruke et fast kartleggingsverktøy i hele fylket. Dette vil bidra til å redusere variasjon når det gjelder de forskjellige skolenes terskel for å tildele minoritetsspråklige elever særskilt språkopplæring, samtidig som vurderinger når det gjelder en elevs norskkompetanse gjort på en skole vil være overførbare dersom eleven skulle bytte videregående skole. Videre legger en avklaring når det gjelder vurderingspraksis forholdene til rette for at fylkeskommunen og de videregående skolene kan samarbeide om opplæring og utvikle og dele kompetanse og erfaringer når det gjelder det valgte kartleggingsverktøyet. I møtet med skolene ble det også nevnt at for å bli god på et kartleggingsverktøy, må skolen bli kjent med det og bruke det over tid.

Det må samtidig bemerkes at selv om skolene er positive til at kartleggingen som skal lede frem til enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, standardiseres, så viser møtene med skolene at et felles kartleggingssystem ikke løser alle utfordringene skolene står overfor i prosessen som leder frem til eventuelt enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. For det første må det først gjøres et arbeid med å identifisere de elevene som det er aktuelt å kartlegge i forhold til særskilt språkopplæring. For det andre vil fortsatt skolens kjennskap til den enkelte elev og den enkelte elevs situasjon, samt pedagogisk kompetanse og skjønn, være nødvendig for å ta gode beslutninger som tar hensyn til den enkelte elevs totalsituasjon, potensial for progresjon etc.

Alt i alt konkluderer revisjonen med at Vest-Agder fylkeskommune og videregående skoler i Vest-Agder nå synes å være i ferd med å etablere gode systemer og å ha høy bevissthet når det gjelder prosessen som leder frem til et eventuelt vedtak om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever.

4.2 P2: Realkompetansevurdering (voksenrett)

Når det gjelder spørsmål omkring realkompetansevurderinger av minoritetsspråklige elever med voksenrett, så viser det seg at det i dette prosjektet har vært svært nyttig å anlegge et perspektiv som går utover det rent juridiske. Som det fremkom i det forrige kapittelet, er det nemlig slik at det ikke er noen automatikk i at det er udelt positivt for alle minoritetsspråklige elever med voksenrett å få innløst sin rett til å få sin realkompetanse vurdert. Vi har sett at særlig når språkferdighetene i utgangspunktet er svake, så viser det seg at det å korte ned på videregående skole ikke nødvendigvis synes å være i elevenes interesse i forhold til å nå en målsetning om oppnå en langsiktig tilknytning til arbeidslivet. Eksempelvis vil det i jobber i

helsesektoren være sentralt å kunne kommunisere så godt som mulig med brukerne av helse- og omsorgstjenester, og mer generelt vil det å være fortrolig med og å kunne anvende fagbegreper innenfor sektoren man jobber i, øke sannsynligheten for å oppnå en solid tilknytning til arbeidslivet. Det er også slik at fritak fra deler av opplæringen kan få uønskete praktiske og økonomiske konsekvenser for den minoritetsspråklige eleven det gjelder.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad karrieresentrene i Vest-Agder anvender realkompetansevurderinger på en måte som i størst mulig grad bidrar til å oppnå målet om integrering i det norske samfunnet og en langsiktig tilknytning til arbeidslivet for den voksne minoritetsspråklige eleven, så er revisjonens inntrykk at Karrieresentrenes tilnærming fremstår både som hensiktsmessig og som godt fundert i ervervet kompetanse og erfaring på området. Situasjonen til den enkelte minoritetsspråklige elev samt nytten denne eleven eventuelt vil ha av en realkompetansevurdering, tas i betraktning når Karrieresentrene gjør sine vurderinger. Videre har Karrieresenteret i Kristiansand i noen tilfeller funnet det hensiktsmessig å «utsette» realkompetansevurderingen til slutten av opplæringsløpet. Dette fremstår som en fleksibel, effektiv og hensiktsmessig måte å bruke realkompetansevurderingen på som bidrar til å øke sannsynligheten for å oppnå overnevnte mål. Vi legger til at når det gjelder kompetanse til å undervise minoritetsspråklige elever, så har Karrieresenteret i Kristiansand tatt initiativ til å etablere et samarbeid mellom lærere på Kongsgård skolesenter som har lang erfaring og høy kompetanse i forhold til å undervise minoritetsspråklige elever og lærere i videregående skole i Vest-Agder. Det er videre verdt å understreke at *Karriereveiledningsprosjektet* må ses på som en nyskapende del av Karrieresenteret i Kristiansands arbeid med å gjennomføre realkompetansevurderinger.

Som vi så i kapittel 3, vil minoritetsspråklige elever som har fullført videregående skole i hjemlandet sitt men som ikke får denne utdanningen anerkjent som generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, etter alt å dømme ha rett på videregående skole i Norge fra skoleåret 2017/2018²⁹. Denne lovendringen indikerer at Karrieresenteret, flyktningekoordinator eller andres tidligere praksis i forhold til å anbefale enkelte voksne minoritetsspråklige elever med videregående eller høyere utdanning fra hjemlandet som ikke ville blitt godkjent i Norge å ikke oppgi denne, må karakteriseres som en hensiktsmessig og rasjonell måte å tilnærme det som tidligere var et reelt hull i lovverket.

Samtidig må det nevnes at Karrieresentrene i Vest-Agder oppgir å være svært presset ressursmessig, både på personell og økonomi, noe som skaper utfordringer og i perioder fører til at lovpålagte oppgaver må prioriteres på bekostning av karriereveiledning og annen rådgivning.

²⁹ Se Kunnskapsdepartementets, *Høringsnotat - Forslag til endringer i opplæringsloven*, 14. november 2016 <https://www.regjeringen.no/contentassets/e131da11d4534263a21f37cae6584ad8/horingsnotat-direkte-overgang-i-retten-til-videregaende-opplaring-og-rett-til-videregaende-opplaring-for-de-med-slik-opplaring-fra-utlandet.pdf>

4.3 P3: Tilpasset opplæring til minoritetsspråklige elever – Voksenrett

Det er naturlig å nevne *Karriereveiledningsprosjektet* også når vi tar for oss fylkeskommunens arbeid med å tilpasse opplæringen til minoritetsspråklige elever med voksenrett. Bakgrunnen for *Karriereveiledningsprosjektet* var blant annet erfaringer man allerede hadde gjort seg om at det var vanskelig for minoritetsspråklige elever å gjøre kvalifiserte valg i forhold til karrierevalg kun med utgangspunkt i samtaler med karriereveiledere. Fylkeskommunen har derfor laget et opplegg sammen med de videregående skolene i Vest-Agder hvor det har blitt lagt vekt på å kartlegge den kompetansen elevene hadde med seg fra før, samt på å gi elevene et godt og realistisk grunnlag for selv å velge hvilket utdanningsprogram som passer best for den enkelte, jf. kapittel 3 over. Idet det i utgangspunktet handler om opplæringsløp som tilrettelegges for en målgruppe snarere enn for den enkelte, bemerker revisjonen at tilpasningen som følger av *Karriereveiledningsprosjektet* i første omgang må betegnes som strukturell snarere enn individuell. Det er imidlertid samtidig all grunn til å tro at en slik strukturell tilpasning, hvor man blir relativt godt kjent med elevens bakgrunn og ønsker for fremtiden, øker muligheten og sannsynligheten for at undervisningen tilpasses den enkelte elevs individuelle behov også gjennom resten av utdanningsløpet.

Også ideen til VAF om å arbeide for at minoritetsspråklige elever på spor 1 som ikke har forutsetninger for å ta fagbrev, opparbeider seg kompetansebevis i forhold til enkeltstående moduler i læreplaner, må ses på som en meget positiv, nyskapende og formålstjenlig måte å tilpasse opplæringen på med utgangspunkt i forutsetningene til den enkelte elev. Videre gjøres det betydelige tilpasninger av praktisk karakter for at flest mulig skal ha mulighet til å møte til undervisningen. Oppsummert gjøres det mye arbeid som bidrar til å tilpasse tilbudet til voksne minoritetsspråklige elever i den videregående utdanningen i Vest-Agder. En del av dette arbeidet er fortsatt i en startfase, og i så måte er det for tidlig å evaluere det i en revisjonsrapport. Det må likevel sies at tiltakene Vest-Agder fylkeskommune har iverksatt vekker nasjonal oppmerksomhet og at de synes å være svært godt egnet til å bidra til å forebygge utenforskap blant minoritetsspråklige nordmenn.

Revisjonen bemerker at det viser seg at det var få søkere fra Kristiansand kommune til innføringsklassene med oppstart høsten 2017, og tilbakemeldinger til revisjonen indikerer at skolene i Kristiansand kommune etterspør informasjonsmateriale fra VAF om innføringsklassene som de kan bruke for å markedsføre tilbudet overfor målgruppen. Mange minoritetsspråklige elever, også de med kort botid og/eller lite skolegang fra hjemlandet (og dermed et svakt grunnlag for å lykkes i det norske skolesystemet), ønsker å gjennomføre grunn- og videregående skole på hurtigst mulig tid, og det er i så måte viktig å få formidlet til denne gruppen hvorfor et innføringsår vil være et aktivum for å lykkes i det norske samfunnet snarere enn en hemsko.

Når det gjelder spørsmål om individuelle tilpasninger av opplæringen av mer pedagogisk karakter, så synes man imidlertid å stå overfor flere av de samme utfordringene når det gjelder minoritetsspråklige elever med voksenrett som man gjør når det

gjelder minoritetsspråklige elever med ungdomsrett (selv om elever med voksenrett ikke har rett til særskilt språkopplæring). Forhold som tas opp i avsnittet under og som handler om pedagogikk når det gjelder den ordinære undervisningen for minoritetsspråklige elever med ungdomsrett, vil i så måte være relevante også når det gjelder minoritetsspråklige elever med voksenrett.

4.4 P3: Tilpasset opplæring til minoritetsspråklige elever - Ungdomsrett

Særskilt språkopplæring og innføringstilbud er frivillige tilbud, og elevene står følgelig fritt til takke nei til slike tilbud. En av utfordringene man står overfor i den videregående skolen er at mange minoritetsspråklige elever rent faktisk takker nei til særskilt språkopplæring, blant annet fordi de ikke ønsker å redusere studieprogresjonen (når særskilt språkopplæring innebærer at man endrer læreplan og dermed ikke følger den ordinære læreplanen), fordi de ikke ønsker flere timer utover ordinært timeantall (når særskilt språkopplæring tilbys i tillegg til ordinært timeantall), og fordi man ikke ønsker å skille seg ut.

Revisjonen bemerker at det i alle fall er tre måter å angripe denne problematikken på.

1.

For det første kan fylkeskommunen gjøre et arbeid hvor man ser nærmere på hvordan man på en bedre måte kan markedsføre den særskilte språkopplæringen overfor minoritetsspråklige elever: hvorfor er særskilt språkopplæring viktig for den minoritetsspråklige eleven – hvorfor er dette et viktig hjelpemiddel for den enkelte for å lykkes i det norske samfunnet –, og hvordan kan dette kommuniseres best mulig til de minoritetsspråklige elevene det gjelder? I møter med skolene synes erfaringen å være at mange minoritetsspråklige elever for sent oppdager at de burde brukt mer tid på å lære norsk, eksempelvis når man ikke oppnår de avgangskarakterene man trenger for å komme inn på ønsket høyere utdanning. Revisjonen spør således om det kan være hensiktsmessig å prøve å få disse elevene til å dele sine erfaringer med minoritetsspråklige elever som er i en tidlig fase av den videregående utdanningen og hvor skolene vurderer det slik at de ville hatt nytte av særskilt språkopplæring.

2.

For det andre kan fylkeskommunen se nærmere på om man kan organisere den særskilte språkopplæringen på en måte som gjør den mer attraktiv for de minoritetsspråklige elevene. Det synes i så måte blant annet ønskelig å i større grad søke å innarbeide den særskilte språk-opplæringen i den ordinære undervisningen, blant annet for i størst mulig grad å inkludere minoritetsspråklige elever med behov for særskilt språkopplæring i det ordinære læringsfellesskapet.

3.

For det tredje er det samtidig slik at det alltid vil være minoritetsspråklige elever som takker nei til frivillige tilbud som særskilt språkopplæring, og det fremstår i det hele tatt som lite hensiktsmessig å gi hele ansvaret for minoritetsspråklige elevers språk-

utvikling til lærerne som har et begrenset antall timer med særskilt språkutvikling. Spørsmålet som i så måte melder seg er hvilken tilpasning i den ordinære undervisningen som disse elevene kan forvente, samt, mer generelt, hvordan man håndterer problematikk knyttet til minoritetsspråklige elevers språkutfordringer i den ordinære undervisningen. I møtene med skolene fremkommer det som vi så i kapittel 3.5.2 at det gjøres mye tilpasningsarbeid for minoritetsspråklige elever som ikke tar utgangspunkt i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, jf. eksempelvis med utgangspunkt i såkalte «tiltakskort», jevnlig møter i tilpasset opplæring-team, halvårlige såkalte «trippelsamtaler», «klasselærerråd» etc. Selv om det er variasjon mellom skolene og noen skoler er kommet lengre enn andre, er likevel revisjonens inntrykk samlet sett at det per dags dato ikke synes å være gjort et tilsvarende systematisk arbeid med å *utvikle og utvide skolenes verktøykasse i forhold til den generelt tilpassete opplæringen for minoritetsspråklige elever*, slik man har gjort i forhold til å utvide verktøykasse og øke terskelen for at den enkelte elev får behov for spesialundervisning, jf. kapittel 3. Dette synes å være en av hovedutfordringene fremover for de videregående skolene i Vest-Agder. Revisjonens inntrykk samlet sett er at skolene er usikre på hvordan de skal gi et best mulig tilbud til denne gruppen elever og at det fremover med fordel kan jobbes med å utvikle kompetanse på skolene i forhold til de språkutfordringene som minoritetsspråklige elever står overfor. Spørsmålet handler både

- i. om hvordan man på en best mulig måte kan integrere den særskilte språkopplæringen (som fordrer enkeltvedtak) i den ordinære undervisningen. Her er det også verdt å fremheve at det synes å være et forbedringspotensial når det gjelder samsvar mellom det som fremkommer i den individuelle kartleggingen av hver minoritetsspråklig elev på den ene siden, og det faktiske tilbudet som gis i etterkant, både i den ordinære undervisningen og i forhold til særskilt språkopplæring. PPT opplever her at man i for liten grad klarer å nyttiggjøre seg kunnskap om elevens individuelle situasjon og nivå når man etter enkeltvedtak gir tilbud om særskilt språk-opplæring, i motsetning til hva tilfellet er når det gjelder elever med lese- og skrive-vansker.
- ii. og, mer generelt, om hvordan fokus på språkutviklingen og særlig begrepsforståelse blant de minoritetsspråklige elevene i mye større grad må gjennomsyre *all* undervisning og pedagogikk i den videregående skolen, ikke bare et begrenset antall tildelte timer som kommer inn under kategorien «særskilt språkopplæring». Dette fremstår som sentralt for at minoritetsspråklige elever skal få et tilbud der opplæringen er tilpasset «elevenes evner og forutsetninger», jf. opplæringslovens § 1-3. Kort sagt gjelder det skolenes tenking rundt det å lage strukturerte (her er nøkkelordene «pedagogikk» og «metodikk») og inkluderende (her er nøkkelordet «holdninger») læringsmiljø.

Revisjonen bemerker at opprettelsen av et såkalt «fagforum» for de videregående skolene i Vest-Agder høsten 2017 er helt klart et skritt i riktig retning, men dette arbeidet er i en tidlig oppstartsfase og det gjenstår fortsatt mye utviklingsarbeid. I det innledende arbeidet ble det blant annet lagt vekt på problemstillinger knyttet opp mot hvordan man kan se på minoritetsspråklige elever som en ressurs, ord- og

begrepsinnlæring, tilpasset opplæring, lesing av fagtekster og kompetanse for mangfold. Vest-Agder fylkeskommune signaliserer at det vil være betydelige midler til kursing tilgjengelig for dette prosjektet.

Revisjonen legger til at tospråklig fagopplæring er fraværende i de videregående skolene i Vest-Agder³⁰, selv om retten til tospråklig opplæring er lovfestet i opplæringsloven. Det må samtidig understrekes at de fleste fylkeskommunene i Norge opplever det som svært problematisk å levere denne tjenesten, både fordi det er svært utfordrende å finne egnet språkkompetanse (i Vest-Agder er det over 1000 minoritetsspråklige elever med mellom 60 og 70 forskjellige morsmål) og fordi et slikt tilbud vil være svært ressurskrevende.

³⁰ Revisjonen presiserer at det er eksempler i videregående skole i Vest-Agder på at elever har fått tospråklig fagopplæring, men dette tilbudet har blitt gitt i kjølvannet av enkeltvedtak og spesialundervisning (som fordrer sakkyndig vurdering av PPT), ikke i kjølvannet av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

5 Anbefalinger

Denne forvaltningsrevisjonsrapporten viser at det gjøres mye godt, nyskapende og systematisk arbeid i den videregående skolen i Vest-Agder. I lys av dette prosjektets vektlegging av tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever, er det særlig verdt å nevne fylkeskommunens arbeid med voksne minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge (jf. *Karriereveiledningsprosjektet*), satsingen på å utvikle læringsmiljøet samt på å redusere bruken av spesialundervisning (jf. PPTs vektlegging av systemrettet arbeid samt arbeidet som gjøres i de såkalte *Tilpasset opplæring-teamene* på den enkelte skole, hvor fokus er på læringsmiljøet og på konteksten eleven befinner seg i snarere enn på elevens individuelle tilkorkomheter), og arbeidet som er gjort for å sikre at relevant informasjon om elevene blir kommunisert til og tatt i bruk i den videregående skolen i kjølvannet av overgangen fra ungdomstrinnet til den videregående skolen.

Når det gjelder **problemstilling 1** om kartlegging av minoritetsspråklige elevers behov for særskilt språkopplæring, så tar Vest-Agder fylkeskommune denne høsten, i tråd med Fylkesmannens anbefaling, i bruk et felles kartleggingssystem for hele fylket. Dette fremstår som hensiktsmessig idet det reduserer variasjon i skolens praksis og gjør at kartleggingene er overførbare hvis eleven bytter skole, samtidig som det er for tidlig å si noe om status når det gjelder arbeidet med implementeringen av det nye systemet. Videre er revisjonens inntrykk at Karrieresentrene tilnærming til det å gjennomføre realkompetansevurdering av minoritetsspråklige elever, jf. **problemstilling 2**, fremstår både som hensiktsmessig og som godt fundert i ervervet kompetanse og erfaring på området. Det må imidlertid bemerkes at Karrieresentrene opplever å være presset ressursmessig

Når det gjelder **problemstilling 3**, som tok for seg arbeidet med å tilrettelegge undervisningen for minoritetsspråklige elever som har behov for å utvikle sine ferdigheter i norsk, så tyder imidlertid revisjonens gjennomgang på at det er et potensial for utvikling og forbedring på de videregående skolene i Vest-Agder fylkeskommune, både når det gjelder den særskilte språkopplæringen (som fordrer enkeltvedtak og som innebærer en individuell rett), og når det gjelder den ordinære undervisningen (som i henhold til opplæringslovens § 1-3 skal være «tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev» men som ikke innebærer en individuell rett for den enkelte elev). Selv om det er noe variasjon mellom skolene og enkelte skoler er kommet lengre i å implementere en helhetlig tenking omkring inkludering og tilrettelegging av den ordinære undervisningen, er revisjonens inntrykk samlet sett at skolene på dette området trenger hjelp til å finne og utvikle gode måter å jobbe systematisk og strukturert på. Det må imidlertid samtidig understrekes at denne problematikken i dag er en sentral utfordring ikke bare i de videregående skolene i Vest-Agder, men i hele skole-Norge.

Hva angår den særskilte språkopplæringen, er revisjonens inntrykk at det er et potensial for å styrke graden av individualisering for den enkelte elev, både når det gjelder den særskilte språkopplæringens omfang og innhold. Dette er i tråd med Fylkesmannens vurderinger. Selv om det nok vil være slik at en del

minoritetsspråklige elever, særlig blant dem med kort botid og med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet, er så svake i norsk at de har behov for spesielle opplegg, eksempelvis i innføringstilbud, så synes det videre ønskelig å i større grad søke å innarbeide den særskilte språkopplæringen i den ordinære undervisningen, blant annet for i størst mulig grad å inkludere minoritetsspråklige elever med behov for særskilt språkopplæring i det ordinære læringsfellesskapet. Slik kan opplevelsen av å bli stigmatisert og ekskludert reduseres.

Når det gjelder den ordinære undervisningen, som i henhold til § 1-3 i opplæringsloven skal tilpasses «evnene og forutsetningene til den enkelte elev», så synes det å være et potensial for å utvikle skolenes «verktøykasse» i forhold til minoritetsspråklige elever. Kort sagt synes skolenes verktøykasse per i dag å være større når det gjelder spesialundervisningsproblematikk, eksempelvis knyttet opp mot lærevansker, enn den er når det gjelder å anlegge et helhetlig perspektiv på minoritetsspråklige elevers behov for å utvikle egen norskkompetanse. Ideelt sett – og kanskje også for å oppfylle opplæringslovens § 1-3 om å tilpasse undervisningen etter elevenes evner og forutsetninger –, så bør skolene ha et bevisst og helhetlig forhold til minoritetsspråklige elevers behov for å utvikle sin norskkompetanse som gjennomsyrrer *all* undervisning og som slik går utover en mer eller mindre standardisert tildeling av +/- 2 timer med særskilt språkopplæring i kjølvannet av en kartlegging og et enkeltvedtak. Som en rektor formulerte det i et av møtene, «alle lærere er egentlig språklærere».

Agder Kommunerevisjon IKS konkluderer således med at det synes å være et potensial for utvikling og forbedring når det gjelder skolenes systematiske arbeid med å utvikle språkkompetansen til minoritetsspråklige elever i videregående skole i Vest-Agder. Samtidig må det understrekes at fylkeskommunen og de videregående skolene i Vest-Agder tidligere har vist evne og vilje til nytenkning, utvikling og til implementering av måter å jobbe systematisk og strukturert på som forplikter skolene og som bidrar til å øke elevenes utbytte av opplæringen.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at

1. Vest-Agder fylkeskommune bør sette ned en arbeidsgruppe som skal jobbe med hvordan systematisk arbeid med språkutvikling og tilpassing av undervisningen for minoritetsspråklige elever i større grad kan gjennomsyre *all* undervisning i den videregående skolen i Vest-Agder.

6 Fylkesrådmannens høringsuttalelse

Fylkesrådmannen takker for en god prosess under forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring til minoritetsspråklige. Rapporten er grundig og viser at det gjøres mye godt og systematisk arbeid ved våre skoler. I hovedtrekk slutter fylkesrådmannen seg til de vurderinger og anbefalinger som fremkommer i rapporten.

Det har de siste årene vært økende fokus på opplæring av minoritetsspråklige. Det er opprettet innføringsklasser for å styrke opplæringen for ungdom med kort botid i Norge eller lite skolegang fra hjemlandet. For voksne minoritetsspråklige er det opprettet flere tilrettelagte opplæringstilbud for å kvalifisere til arbeidslivet.

Når det gjelder problemstilling 3 som tar for seg arbeidet med å tilrettelegge undervisningen for minoritetsspråklige elever mener revisjonen at det er et potensiale for utvikling og forbedring på de videregående skolene. Fylkesrådmannen støtter denne vurderingen og viser til igangsatt arbeid der skoleeier, skolene og PPT sammen jobber for å utvikle kvaliteten på undervisningen. Dette arbeidet vil videreføres og anbefalingene fra revisjonen tas med i videre arbeid.

Anbefaling fra Agder Kommunerevisjon IKS:

Vest-Agder fylkeskommune bør sette ned en arbeidsgruppe som skal jobbe med hvordan systematisk arbeid med språkutvikling og tilpassing av undervisningen for minoritetsspråklige elever i større grad kan gjennomføres all undervisning i den videregående skolen i Vest-Agder.

Fylkesrådmannen viser til det igangsatte arbeidet. I tillegg er det nylig opprettet et eget fagforum som har ansvar for minoritetsspråklige opplæring. Anbefalingen fra revisjonen vil innarbeides i mandatet til fagforum. Fylkesrådmannen vil i 2018 legge frem en sak for hovedutvalg for kultur og utdanning der en viser hvordan anbefalingene fra revisjonen er fulgt opp.

24. oktober 2017

Arly Hauge
Utdanningssjef

7 Litteratur

NOU 2010:7, *Mangfold og mestring*

Rambøll, *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*, Rapport til Utdanningsdirektoratet, februar 2016

Utdanningsdirektoratet, *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*

Utdanningsdirektoratet, *Statistikkrapport: Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnopplæringen, 2014*

Utdanningsdirektoratet, *Veileder - Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*

Utdanningsdirektoratet, *Voksnes rett til videregående opplæring*, Rundskriv Udir-2-2008

Vest-Agder fylkeskommune, *Rapport om igangsatt og planlagt opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever med kort botid i Vest-Agder, 2016*

Vest-Agder fylkeskommune, *Strategisk plan for videregående opplæring 2014-2025*

Vest-Agder fylkeskommune, *Tilstandsrapport for videregående opplæring (2015 og 2016)*