

Læringssituasjonen i videregående skole under
Covid-19

PROSJEKTPLAN



Trøndelag
fylkeskommune

FEBRUAR 2021

FR-1162

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Har fylkeskommunen organisert opplæringen forsvarlig innenfor rammen av opplæringsloven og de til enhver tid gjeldende smittevernbestemmelser?</p> <p>1) Har elevene i de videregående skolene fått den opplæringen som er nødvendig under Covid-19?</p> <p>Vi vil bl.a. fokusere på elever ulike sårbare læringssituasjoner.</p> <p>2) Har skoleeier og skoleledelse lagt til rette for tilfredsstillende rammer rundt opplæringen under Covid-19?</p> <ul style="list-style-type: none">- Digitale læringsressurser- Digitale ferdigheter (pedagogisk personale og elever)- Oppfølging av IKT-sikkerhet
Kilder til kriterier	Opplæringsloven ¹ Nasjonale og fylkeskommunale beredskapsplaner og smittevernføringer
Metode	Uavklart
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 430 antall timer• 30. oktober
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Anna Ølnes, anna.olnes@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Sunniva Tusvik Seter Styringsgruppe:

¹ Kunnskapsdepartementet, 'Lov Om Opplæring i Grunnskole Og Videregående Opplæring', 1998 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=opplæringslova>>.

	<ul style="list-style-type: none">• Marit Ingunn Holmvik• Petter A. Gudding
Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Trøndelag fylkeskommune	<p>Fylkesrådmann Odd Inge Mjøen/Fylkesdirektør for utdanning, Vegard Iversen.</p>

2 MANDAT

Denne prosjektplanen er utarbeidet på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling i sak xx/20, 15.12.2020, og sak om presisering av bestillingen 9.2.2021. I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av læringssituasjonen for elever og lærlinger i sak 59/20. I Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 er temaet ett av flere prioriterte temaer, og bakgrunnen er beskrevet slik:

Nedstenging av skoler, stenging av bedrifter, mv. har medført en utfordrende læringssituasjon både for elever og lærlinger. Legger fylkeskommunen til rette for at det gis forsvarlig opplæring? Utarbeides det planer som ivaretar læring i tilfelle skolene må stenges for kortere eller lengre perioder?

Revisor ønsket å diskutere med kontrollutvalget om vi skulle avgrense forvaltningsrevisjonen før vi satte i gang med prosjektplanleggingen. Kontrollutvalget avgrenset forvaltningsrevisjonen mot fagopplæringen, og valgte å konsentrere seg om opplæringen i de videregående skolene. Videre kom det i møtet den 9.2.2020 innspill om å se spesielt på de digitale læringsressursene fra Norsk digital læringsarena (NDLA).

Med dette som utgangspunkt vil vi redegjøre for problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og foreløpige vurderinger av metodebruk i kapittel 3. Først vil vi i kapittel 2.2 gi en overordnet beskrivelse av Covid-19, og hva det har medført av nasjonale og lokale bestemmelser med konsekvenser for den videregående opplæringen.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Da regjeringen stengte ned landet den 12. mars 2020 var allerede sju videregående skoler i Trøndelag stengt. Fra 12. mars ble nesten alle elever og lærere sendt hjem til hjemmeskole og fjernundervisning, med unntak for noen av elevene med størst behov for tilrettelegging og enkelte lærere med vanskelige arbeidsforhold hjemme. Fra 28. april ble den praktiske delen av opplæringa åpnet opp for elever på VG2 og VG3, yrkesfag. Etter det ble skolene gradvis åpnet igjen, og fra 11. mai ble de åpnet for alle elevene.

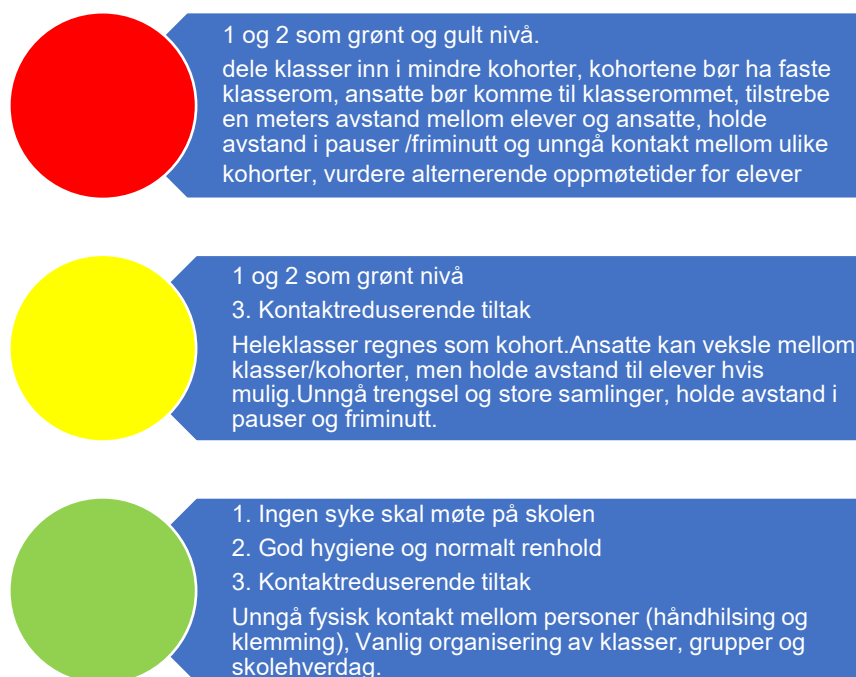
I mellomtiden ble det innført flere tiltak. I perioden med stengte skoler og i hovedsak digital undervisning ble det innført flere tiltak for både elever og lærere. Et tiltak var tilbud om utvidet kapasitet på mobildata ved svakt hjemmenettverk. Det ble sendt ut jevnlig nyhetsbrev til skolene, elevene og foresatte. Opplæringen foregikk på Canvas, som er fylkeskommunens

læringsplattform. Andre hjelpemidler var NDLA, ulike forlagsløsninger, videoløsning, e-post, skolebøker, naturen/omgivelsene osv.

Den 25.3.2020 bestemte Regjeringen at alle skriftlige eksamener i videregående skole skulle avlyses. 21.4.2020 ble det bestemt at alle muntlige eksamener skulle avlyses. Bare privatisteksamener skulle gjennomføres for skoleåret 2019/20.

Den 8.2.2021 bestemte Regjeringen at alle skriftlige eksamener skal avlyses for skoleåret 2020/21, men at muntlig eksamen skal gjennomføres for avgangselever.

Fra 29.5.20 ble trafikklysmodellen innført for skoler og barnehager. Dette var et hjelpemiddel for å organisere opplæringen, avhengig av smittebildet i en klasse, skole eller kommune. Det er helsemyndighetene nasjonalt og lokalt som bestemmer fargen på trafikklyset. Trafikklysmodellen skulle være et hjelpemiddel i forbindelse med neste skoleår. Utdanningsdirektoratet utarbeidet også en smittevernveileder, spesielt rettet mot skoler og barnehager. Figuren nedenfor må leses fra grønt til rødt.



Figur 1. Trafikklysmodellen. Bearbeidet etter Udir.no²

² Utdanningsdirektoratet, 'Veileder i Smittevern for Ungdomsskole Og Videregående Skole under Covid-19 Utbruddet 2020', 2020 <<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/smittevernveileder/ungdomsskole-vgo/>>.

Situasjonen i de videregående skolene var i stor grad styrt av nasjonale bestemmelser våren 2020. Fra høsten 2020 har situasjonen i tillegg vært preget av lokalt bestemte forskrifter. Smittetrykket var i lang tid moderat i Trøndelag, sammenlignet med enkelte andre regioner, men fra slutten av 2020, særlig de første ukene i 2021, var smittetrykket høyt i enkelte kommuner, som Trondheim. Fra og med 4. januar var tiltaksnivået på rødt, og regjeringen bestemte at undervisningen i videregående skoler i hovedsak skulle være digital i perioden 4. – 18. januar 2021. Per 18.2.2021 er alle skolene i Trøndelag på gult tiltaksnivå.

Ellers har enkeltelever, grupper/klasser og trinn ved flere skoler vært i karantene i perioden med Covid-19 og fulgt opplæringen hjemmefra. I referat fra skolemiljøutvalg har det kommet fram at elevrepresentanter har orientert om situasjonen, og at det har vært utfordrende å følge ordinær undervisning når man har vært i karantene. Det har heller ikke vært optimalt de periodene hvor skolene har vært stengt og undervisningen kun har vært digital.

Institutt for lærerutdanning, NTNU, gjennomførte i uke 23 og 24 tre spørreundersøkelser blant lærere, elever og skoleledere i videregående skole i Trøndelag og Oslo. Rapportens presentasjon av resultatene skiller ikke på Trøndelag og Oslo. Rapporten oppsummerer hvordan disse ulike gruppene har opplevd hjemmeskolens vurderings- og undervisningsformer i perioden etter 12. mars 2020. Hovedinntrykket er at lederne mener at skolene har løst utfordringene under Covid-19 på en god måte. Elevene har opplevd stor tillit fra lærerne og fleksibilitet i undervisningen, men har samtidig en opplevelse av å bli urettferdig vurdert. Mange har opplevd å i liten grad bli involvert i vurderingsarbeidet. De har savnet samarbeid med andre elever. Lærerne har tatt i bruk nye undervisnings- og vurderingsformer, men også lærerne har hatt en opplevelse av å stå alene i arbeidet med undervisning og vurdering.

NDLA er et oppgavefelleskap etter § 28 i kommuneloven. De tilbyr fritt tilgjengelige åpne digitale læringsressurser for videregående opplæring. Det langsiktige målet er at NDLA skal kunne tilby komplette læremidler i alle fag i videregående opplæring. Pr 1. januar 2020 tilbydde NDLA læringsressurser i 104 ulike eksamensfag. Det er særlig interessant å se hvordan NDLAs digitale læringsressurser har kommet til nytte i perioden med Covid-19. Dette, i tillegg til andre digitale læringsverktøy vil være interessant å se nærmere på, inklusive ulike videoløsninger og tilrettelegging for digital gjennomføring av opplæringen.

Det har vært mange saker i media om unges skolehverdag under pandemien. Et av oppslagene i nrk.no i vinter var en [artikkel](#) om elever på yrkesfag som sliter med å få praksis i bedrifter under koronatiden. Det gjaldt særlig elever på hotell og restaurantfag.

Videre har det vært mye oppmerksomhet på elever med svakere læreforutsetninger, eller elever som av andre grunner er utsatt når det gjelder skolefullføring og fravær. Av orienteringer

fra fylkesrådmannen til hovedutvalget og fylkesutvalget kommer det fram at enkelte elever «går under radaren» i situasjoner med hjemmeskole.

2.3 Organisering av den videregående opplæringen under Covid-19.

Det er helsemyndighetene nasjonalt eller lokalt i den enkelte kommune som bestemmer hvilke tiltak som skal gjelde. Kommunene kan ikke vedta mildere tiltak enn de nasjonale tiltakene. Fylkeskommunens virksomheter må innrette seg etter nasjonale og lokale bestemmelser i den enkelte kommune. Innenfor de nasjonale og eventuelt lokale tiltakene organiserer fylkeskommunen opplæringen. Skolene og Trøndelag fylkeskommune som skoleeier, kan ikke ta i bruk strengere tiltak enn nødvendig. Det vil si at hvis en skole er på gult nivå, skal skolen ikke ta i bruk tiltak på rødt nivå som et forebyggende grep. Det presiseres dessuten at det skal være høy terskel for å stenge skoler, og rødt nivå betyr ikke automatisk stengning.

2.3.1 Beredskapsledelse

I dokumentet Beredskap og krisehåndtering, som ble presentert som orienteringssak for Fylkesutvalget 5.3.2019 framgår det at fylkeskommunen har tre beredskapsnivå:

- 1) Politisk nivå
- 2) Sentralt beredskapsnivå

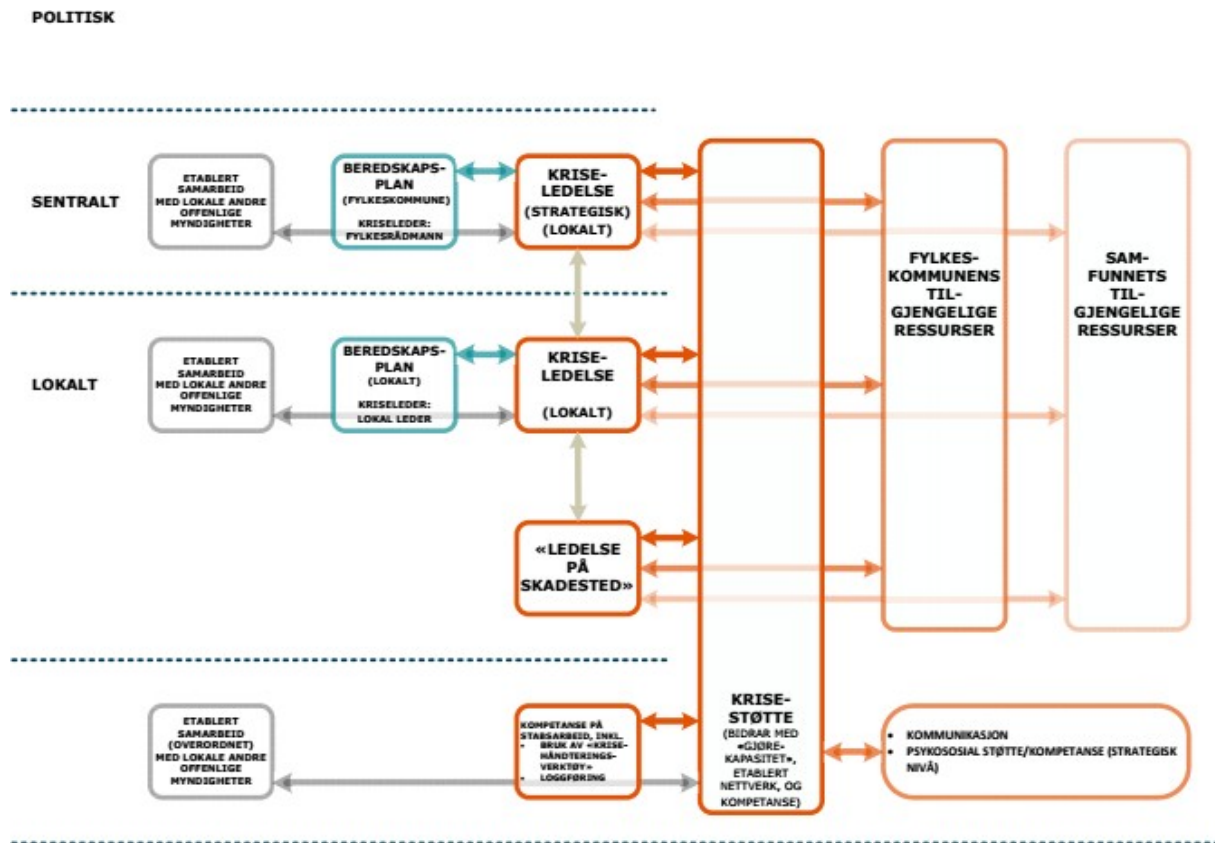
Strategisk kriseledelse

Lokal kriseledelse for Fylkeshusene og tannhelsetjenesten

- 3) Lokalt beredskapsnivå

Skoler og andre ytre tjenester

Figur 2 illustrerer beredskapsorganiseringen i Trøndelag fylkeskommune. De blå boksene er beredskapsplaner på de ulike beredskapsnivåene, og de oransje boksene er kriseledelsen på de ulike beredskapsnivåene. De grå boksene er eksterne aktører som Statsforvalteren, Fylkeslegen mv, som kriseledelsen må ha samhandling med. De oransje boksene på høyre side i figuren er støtte, kompetanse og ressurser som er tilgjengelig på ulike nivå.



Figur 2. Organisering av beredskap i Trøndelag fylkeskommune³

Kriseledelsen i Trøndelag fylkeskommune følger linjen. Fylkesrådmannen er leder, og alle fylkesdirektørene inngår i kriseledelsen, i tillegg til seksjonsleder for organisasjon, kommunikasjonssjef, seksjonsleder for IKT og beredskapsrådgiver. Vi har gått inn i hvordan den enkelte skole har organisert kriseledelsen, men den følger linja, og rektor er kriseleder sammen med den øvrige ledergruppa ved skolen.

³ Trøndelag fylkeskommune, 'Beredskap Og Krisehåndtering', 2019.

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapitlet foreslår vi innretning på forvaltningsrevisjonen, ved å definere problemstillinger og tydeliggjøre hva vi vil holde utenfor denne undersøkelsen. Videre blir kilder for kriterier og metodisk tilnærming vurdert i dette kapitlet.

3.1 Avgrensing

Kontrollutvalget bestemte i sak 4/21 at forvaltningsrevisjonen skal gjelde i de videregående skolene, ikke lærlinger under fagopplæring i bedrift. Problemstillingene vi foreslår i kapittel 3.2 er læringssituasjonen, enten den kun skjer digitalt gjennom hjemmeundervisning eller på skolen i større eller små kohorter. Det er elever vi har oppmerksomheten rettet mot, ikke ansatte. Tidsmessig vil vi avgrense til etter 12. mars 2020 og fram til ca. utgangen av skoleåret 2020/21.

3.2 Problemstillinger

Har fylkeskommunen organisert opplæringen forsvarlig innenfor rammen av opplæringsloven og de til enhver tid gjeldende smittevernbestemmelser?

- 1) Har elevene i de videregående skolene fått den opplæringen som er nødvendig under Covid-19?

Vi vil bl.a. fokusere på elever ulike sårbare læringssituasjoner.

- 2) Har skoleeier og skoleledelse lagt til rette for tilfredsstillende rammer rundt opplæringen under Covid-19?
 - Digitale læringsressurser
 - Digitale ferdigheter (pedagogisk personale og elever)
 - Oppfølging av IKT-sikkerhet

3.3 Kilder til kriterier

- Aktuelle deler av opplæringsloven:
 - o Kapittel 3 (retten til videregående opplæring)
 - o Kapittel 5 (spesialundervisning)
 - o Kapittel 8 (organisering av opplæringa)
 - o Kapittel 9 (ikke 9A) (ledelse, funksjoner, utstyr og læremiddel)
 - o Kapittel 13 (ansvaret til kommunen, fylkeskommunen og staten)
- Nasjonale og fylkeskommunale beredskapsplaner og smittevernføringer

3.4 Metoder for innsamling av data

Vi ser for oss å innrette forvaltningsrevisjonen både mot skoleeiernivået og den enkelte skole. Når det gjelder det siste må vi trolig foreta et utvalg. Utvalget av skoler bør representerer skoler med større grad av stabil situasjon under Covid-19 og skoler med større grad av ustabilitet. Perioden med Covid-19 har vært forholdsvis lang og med svært skiftende stadier av smitteverntiltak. Det vil derfor være av svært stor betydning å få samlet skriftlig dokumentasjon gjennom ulike faser av Covid-19 og gjennomgå den. Vi har tidligere sett at fylkesrådmannen har orientert både fylkesutvalg og hovedutvalg i perioden, og at disse orienteringene er i større eller mindre grad skriftlig dokumenterte. Videre har vi nevnt protokoller fra møter i skolemiljøutvalg, og at det her kan finnes informasjon om beskriver elevenes erfaringer gjennom perioden. Skriftlig dokumentasjon rundt møter i kriseledelsen på ulike nivåer vil også ha stor nytte i den grad det finnes.

Når det gjelder intervju, er vi i skrivende stund usikre på hva som er hensiktsmessig. Det vil være nødvendig å intervju ledelse på ulike nivå og nøkkelpersoner med praktisk ansvar for tilrettelegging av opplæringen under Covid-19.

Vi er også usikre på hvordan vi kan får mest mulig presis informasjon om elevenes læringssituasjon, utover det som finnes i skriftlig dokumentasjon.

Umiddelbart kan en strukturert, digital spørreskjemaundersøkelse framstå som den mest effektive og riktige metoden for å få tilbakemelding på elevenes erfaringer med læringssituasjonen. Det er likevel nødvendig å påpeke at en slik undersøkelse kan ha begrenset verdi. Elevene skal huske tilbake 18-12 måneder med stor variasjon i læringssituasjon. Det utgjør stor risiko for om vi får de svarene vi er ute etter.

Her er også tidsfaktoren en utfordring. Ved utgangen av inneværende skoleår er ca 2/3 av elevmassen fra våren 2020 ute av videregående skole. Fra neste skoleår vil en stor del av elevmassen være elever som ikke har gått i videregående skole under pandemien så langt.

Vi har derfor ikke et klart svar på hvordan vi skal gå fram for å informasjon fra elevene om deres læringssituasjon under Covid-19.

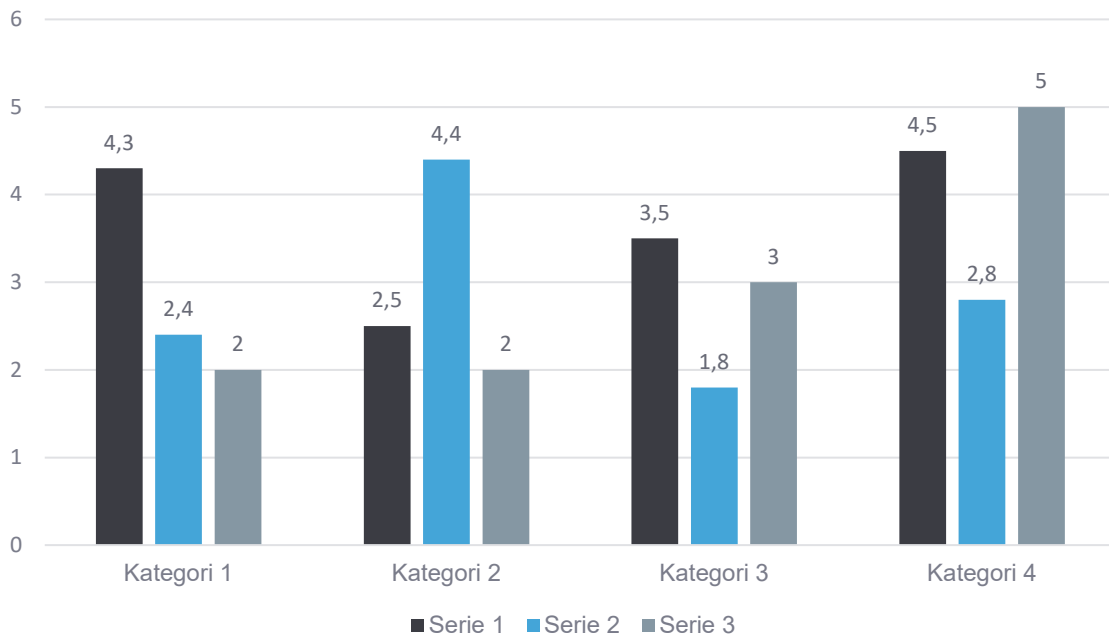
VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

VEDLEGG 2: ANNET

Tabell 1. Anbefalte farger i tabell

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 3. Test av figur





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no