

FORVALTNINGSREVISJON

Kvalitet i grunnskolen og opplæring til  
minoritetsspråklige barn og unge

*PROSJEKTPLAN*



Frøya kommune

November 2022

FR 1225

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

<b>Problemstilling</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Arbeider Frøya kommune systematisk for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?</li><li>2. Får minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?</li></ol>
<b>Kilder til kriterier</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Opplæringsloven med forskrift</li><li>▪ Kommuneloven</li><li>▪ Stortingsmeldinger</li><li>▪ Veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet</li><li>▪ Eventuelle styringsdokumenter i kommunen</li></ul>
<b>Metode</b>	Intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse
<b>Tidsplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 300 antall timer</li><li>• Leveres til sekretær innen utgangen av august 2023</li></ul>
<b>Prosjektteam</b>	Oppdragsansvarlig revisor: Hanne Marit Ulseth Bjerkan <a href="mailto:hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no">hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no</a>  Prosjektmedarbeider: Marie Husøy Sæther <a href="mailto:marie.saether@revisjonmidtnorge.no">marie.saether@revisjonmidtnorge.no</a>  Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tor Arne Stubbe</li><li>▪ Johannes Nestvold</li></ul>
<b>Uavhengighetserklæring</b>	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.  Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
<b>Kontaktperson Frøya kommune</b>	Kommunedirektør Beathe Sandvik Meland eller den som kommunedirektør delegerer

## 2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

### 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frøya kommune bestilte i sak 26/22 den 7. september 2022 en forvaltningsrevisjon om kvalitet i grunnskoleopplæringen. Bestillingen er i tråd med «*Plan med forvaltningsrevisjon 2020-2024*».

Under bestillingsmøte ble det under saksopplysninger lagt frem forslag til tema for både forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Under behandling av saken var kontrollutvalget samstemt i at det ville være hensiktsmessig å bestille en forvaltningsrevisjon av grunnskoleopplæringen, jamfør protokoll fra møtet. I protokollen fra møtet har utvalget stilt spørsmål om følgende under behandlingen:

*Hvordan sikres kvaliteten i opplæringen for minoritetsspråklige? Har kommunen tilstrekkelige ressurser? I hvilken grad tilpasses opplæringen elevenes forutsetninger?*

*I hvilken grad benytter skolene på Frøya kvalifiserte lærere? Hvor stor er andelen ufaglærte benyttes i undervisningen?*

I arbeidet med utarbeidelsen av prosjektplan har revisor hatt dialog med Statsforvalteren i Trøndelag i forbindelse med at det gjennomføres tilsyn på skole og tidlig innsats i kommunen. Av den grunn har revisor vært i kontakt med kommunalsjef oppvekst i kommunen for å få mer informasjon om tilsynet og utfordringsbildet innenfor oppvekst i Frøya. Revisor har forsøkt å ta hensyn til innspillene fra kontrollutvalget og informasjon fra kommunen i utarbeidelsen av foreliggende prosjektplan.

### 2.2 Bakgrunnsinformasjon

#### 2.2.1 Kvalitet i grunnskolen

I stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) «Kvalitet i skolen» er det uttrykt i tilknytning til kvalitet at:

*«Samfunnet har gitt grunnopplæringen et omfattende mandat som konkretiseres i formålsparagrafen for grunnopplæringen, den øvrige delen av opplæringsloven og forskriftene, herunder læreplanens generelle del, prinsippene for opplæringen og læreplanene i fag. Kvaliteten i grunnopplæringen kjennetegnes av i hvilken grad de ulike målene for grunnopplæringen i samfunnsmandatet faktisk virkeliggjøres.»*

I formålsparagrafen i opplæringsloven er det blant annet gitt at:

*«Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong.»*

Regjeringen skriver i stortingsmelding nr. 21 (2016-2017) «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» at det er mulig å snu en skole som har vedvarende svake læringsresultater eller dårlig læringsmiljø, samt å gjøre en god skole bedre. For å bedre læringsmiljøet og elevenes læringsutbytte i alle fag, vil regjeringen stille strengere krav til at kommuner jobber systematisk.

Opplæringslovens § 13-3e gir kommunen plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling i grunnskolen. Kommunen skal ha et forsvarlig system for kvalitetsvurderinger. Tilstandsrapporter skal utarbeides årlig og rapporteres til kommunestyret. Kommunen skal også sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringa medvirker til å nå målene fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevene skal involveres i denne vurderingen.

Videre skal skoleeier ha internkontroll for å sikre at regelverket blir fulgt. Kravet om internkontroll er fastsatt i kommunelovens § 25-1, som erstattet blant annet bestemmelsen om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Utdanningsdirektoratet skriver at den nye bestemmelsen i kommuneloven skal bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert.<sup>1</sup>

### **2.2.2 Opplæring til minoritetsspråklige elever**

Opplæringslovens § 2-1 slår fast at barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barn skal være i Norge i mer enn tre måneder. Minoritetsspråklige elever og flyktninger i skolen har de samme rettighetene i skolen som andre elever, og det er viktig at de får raskt tilbud om opplæring. I tillegg kan minoritetsspråklige elever ha rett til særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Tilbudet skal tilpasses det enkelte barnet, og ta utgangspunkt i deres språklige og faglige forutsetninger.<sup>2</sup>

Bestemmelser i opplæringsloven § 2-8 sier at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kompetanse i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen. Om nødvendig har eleven også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Særskilt norskopplæring

---

<sup>1</sup> <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/krav-om-internkontroll/>

<sup>2</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige-og-flyktninger/minoritetsspraklige/>

innebærer forsterket opplæring i norsk. Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens tospråklig fagopplæring betyr at eleven får opplæring i ett eller flere fag på to språk.<sup>3</sup>

Retten til særskilt språkopplæring krever enkeltvedtak. Kommunen skal kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før de fattet vedtak om særskilt språkopplæring. For elever som får særskilt språkopplæring, skal kommunen underveis i språkopplæringen kartlegge og vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk for å følge den ordinære opplæringen. Det er opp til den enkelte kommunen, innenfor gitte rammer, hvordan de vil tilby særskilt språkopplæring.

For å undervise minoritetsspråklige elever og flyktninger i skolen stilles det de samme faglige og pedagogiske kravene til kompetanse som til andre undervisningsstillinger. Krav for tilsetning som morsmålslærer for elever fra språklige minoriteter er regulert i § 14-5 i forskrift til opplæringsloven. Opplæringslovens bestemmelse § 2-8 sier at dersom kommunen ikke kan skaffe eget undervisningspersonale som kan gi morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene.

## **2.3 Frøya kommune**

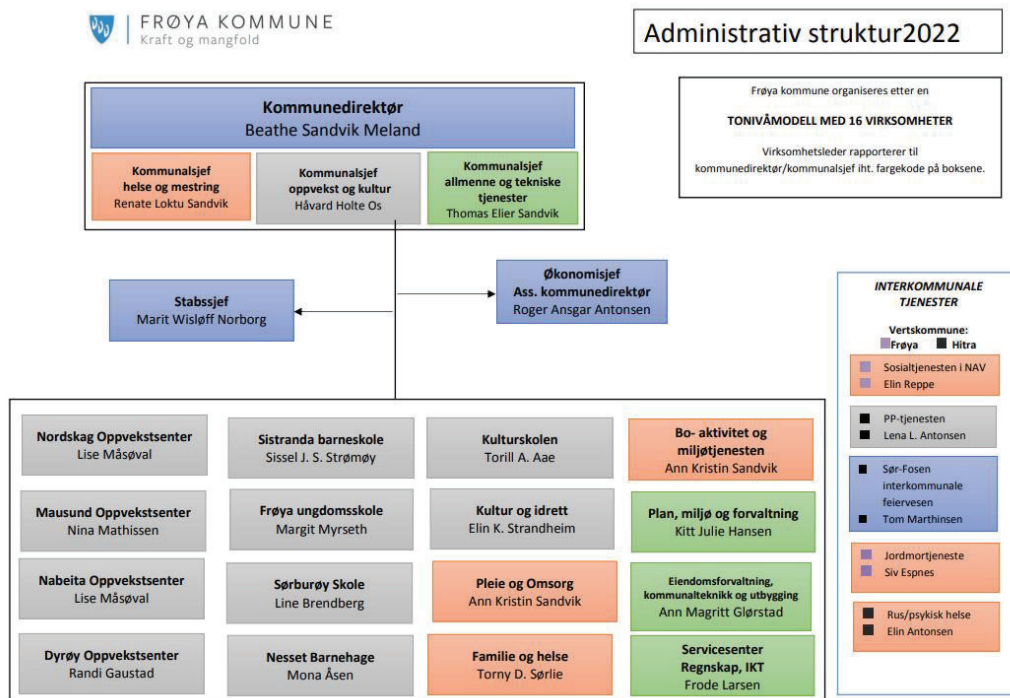
### **2.3.1 Kommuneorganisasjon**

Frøya kommune ledes av kommunedirektør som er øverste administrative leder. Kommunen er organisert med to beslutningsnivåer. Det er totalt 16 virksomheter i kommunen.

---

<sup>3</sup> Veileder «Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever», Utdanningsdirektoratet 2022

Figur 1. Organisasjonskart Frøya kommune



Kilde: Frøya kommune

Kommunen har en egen kommunalsjef innenfor oppvekst og kultur. Det er totalt syv grunnskoler i kommunen. Tabellen nedenfor viser oversikt over skoler, trinn og antall elever.

Tabell 1. Grunnskolene i Frøya kommune

Skole	Trinn	Elever
Nordskag oppvekstsenter	1.-7. trinn	Ikke oppgitt
Sistranda barneskole	1.-7. trinn	204
Nabeita oppvekstsenter	1.-7. trinn	123
Dyrøy oppvekstsenter	1.-7. trinn	40
Sørburøy skole	1.-10. trinn	Ikke oppgitt
Mausund oppvekstsenter	1.-10. trinn	13
Frøya ungdomsskole	8.-10. trinn	131

Kilde: Frøya kommune

### 2.3.2 Kommunefakta

Frøya kommune består av mer enn 5400 holmer og skjær, og har over 5000 innbyggere. Fiske og fiskeindustri er store næringer i kommunen<sup>4</sup>. Av innbyggerne på Frøya, er det 28,6 prosent som har innvandrerbakgrunn. Til sammenligning er andelen for landet uten Oslo på 16,7 prosent.<sup>5</sup>

Tabellen nedenfor viser hvor mange personer som bor i kommunen, som enten har innvandret selv eller er barn av to innvandrere, fra de ti største landene.

Tabell 2. Personer med innvandringsbakgrunn, Frøya 2022.

Land	Personer	Andel av befolkningen (prosent)
Litauen	560	10,6
Polen	229	4,4
Bulgaria	112	2,1
Estland	101	1,9
Thailand	56	1,1
Latvia	54	1,0
Eritrea	49	0,9
Filippinene	38	0,7
Tyskland	34	0,7
Sverige	28	0,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 09817.

### 2.3.3 Statistikk

Det er 563 elever i kommunale og private grunnskoler på Frøya per 2021. Av dem er det 4,1 prosent som får særskilt norskopplæring. Andelen er noe lavere sammenlignet med tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo. Tilsvarende gjelder for elever som får

---

<sup>4</sup> Frøya kommune.

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå, tabell 09817.

spesialundervisning. Det er 6,6 prosent av elevene på Frøya får spesialundervisning i 2021, mens KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo har henholdsvis 9,3 prosent og 7,9 prosent.<sup>6</sup>

Tabell 3. Indikatorer for grunnskoleopplæringen Frøya 2019-2021 og landet uten Oslo 2021.

Variabel	Frøya			Landet uten Oslo
	2019	2020	2021	2021
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)	39,6	41,9	35,1	43,0
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent)	71,4	51,0	57,6	68,7
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent)	92,9	48,9	43,1	72,5
Elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring (prosent)	95,1	95,3	97,7	97,7
Elever med direkte overgang fra vg1 til vg2 (prosent)	94,0	94,9	92,7	91,0
Gjennomsnittlig fravær (dager)	15,7	7,1	15,0	3,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå tabell 12232

Tabellen ovenfor viser utdypende indikatorer for grunnskoleopplæringen på Frøya fra perioden 2019-2021 og for landet uten Oslo 2021. Tabellen viser at det er noen svingninger fra år til år for Frøya. Videre viser tabellen at kommunen ligger noe lavere enn landet uten Oslo når det gjelder grunnskolepoeng og mestringsnivå.

---

<sup>6</sup> Statistisk sentralbyrå, nøkkeltall for Frøya kommune.



### **3 PROSJEKTDESIGN**

I dette kapittelet vil revisor gå nærmere inn på problemstillingene og avgrensningene i prosjektet. Kilder til revisjonskriteriene vil bli presentert og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

#### **3.1 Problemstillinger**

Følgende problemstillinger vil bli besvart i prosjektet:

1. Arbeider Frøya kommune systematisk for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?
2. Får minoritetsspråklige barn og unge i Frøya kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

I første problemstilling vil revisor se på hvordan Frøya kommune arbeider med å oppfylle lovkravet i opplæringsloven tilknyttet kvalitetsutvikling. Det innebærer blant annet å se på om kommunen utarbeider årlig tilstandsrapport om grunnskoleopplæringen og hvordan kommunen jobber med skolebasert vurdering. Bestemmelsen om internkontroll vil også her bli undersøkt.

I andre problemstilling vil revisor se på hvordan kommunen har lagt til rette for å gi minoritetsspråklige barn og unge tilbud om opplæring. Revisor vil se på hvilke rutiner kommunen har når det gjelder kartlegging og tilbud til de minoritetsspråklige elevene. Kompetanse og kapasitet til å undervise minoritetsspråklige elever vil også bli undersøkt.

#### **3.2 Avgrensning**

Revisjonen vil se på kommunal grunnskole. Barnehage, videregående opplæring og voksenopplæringen er ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen vil se på det systematiske arbeidet som gjøres i kommunen knyttet til kvalitet i skolen. Revisjonen vil ikke gå inn på spesifikt inn på spesielle satsninger eller tema. I andre problemstilling vil revisjonen avgrense seg til å se på minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære undervisningen på skolene, og som dermed har rett til særskilt språkopplæring jamfør opplæringsloven § 2-8.

#### **3.3 Kilder til kriterier**

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunenes praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

- Opplæringsloven med forskrift
- Kommuneloven
- Stortingsmeldinger
- Veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet
- Eventuelle styringsdokumenter i kommunen

### **3.4 Metoder for innsamling av data**

Forvaltningsrevisjonen vil bygge på data hentet fra kommunale dokumenter som beskriver regler og rutiner for arbeidet med kvalitet i skolen og minoritetsspråklige elever. Andre aktuelle dokumenter er dokumenter til politisk behandling og administrativ behandling.

Grunnskolen informasjonssystem (GSI) inneholder tall og statistikk som sier noe om kvaliteten på opplæringen. Utdanningsdirektoratet har også statistikk over grunnskole med blant annet resultater fra nasjonale prøver. Det vil være aktuelt å bruke tall og statistikk fra disse kildene i revisjonen. Revisor vil påpeke at noen tall kan være unntatt offentligheten for å hindre identifikasjon.

Videre vil det bli foretatt intervju med ansatte med god kjennskap til oppvekstområdet og de reviderte temaene. Aktuelle ansatte å intervju vil være kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst, rektorer og øvrige ansatte med opplæringsansvar. Formålet ved bruk av intervju vil være å frembringe innsikt og dybdekunnskap om de reviderte temaene. Personer som sitter med ansvar og daglige oppgaver knyttet til temaene anses som gode kilder til informasjon.

Det kan også være aktuelt å gjennomføre en spørreundersøkelse til de ansatte i grunnskolen for å belyse problemstillingene. Spørreundersøkelser kan være et godt verktøy dersom man ønsker å innhente opplysninger fra et stort antall respondenter.

Revisor vil vurdere å gjennomføre intervju med minoritetsspråklige elever. Revisor vil vurdere hvordan et slikt intervju kan gjennomføres på best mulig måte for å ivareta elevens interesser. Det kan være aktuelt med gjennomgang av et utvalg enkeltvedtak knyttet til minoritetsspråklige elever.

Revisor vil underveis i revisjonen vurdere hvilken metode som er mest hensiktsmessig å gjennomføre for å få tilstrekkelig informasjon til å besvare problemstillingene.

Trondheim 25. november 2022

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

## KILDER

- Kommuneloven
- Opplæringsloven med forskrift
- Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008)
- Stortingsmelding nr. 21 (2016-2017)
- Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside
- Veileder «Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever», Utdanningsdirektoratet 2022
- Frøya kommune
- Statistisk sentralbyrå



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)