

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune –

Tom Okan, leder

Birgitte Brattebø, nestleder

Leon Aune, medlem

Lisbeth Holand, medlem

Kåre Knutsen, medlem

Gjenpart går til:

Ordfører (jf. kommuneloven § 6-1)¹

Kommunerevisjonen (jf. kommuneloven § 24-3)¹

Kommunedirektør (til orientering – jf. kommuneloven § 13-1)¹

[Distribusjon pr. epost](#)

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

I samråd med utvalgets leder innkalles herved til møte som følger;

Dato: **Onsdag 12. mars**

Tid: **kl. 08:30 – 16:00**

Sted: Rådhuset [formannskapssal]

Til behandling:

Sak 01/2025 – Kontrollutvalgets årsrapport

Sak 02/2025 – Rapport forvaltningsrevisjon [opplæring til minoritetsspråklige elever]

Sak 03/2025 – Aktuelle orienteringer fra administrasjonen

Sak 04/2025 – Aktuelle orienteringer fra sekretariatet

Sak 05/2025 – Eventuelt

Sak 06/2025 – Virksomhetsbesøk teknisk avdeling [jf. egen agenda]

Forfall meldes pr. telefon 909 62 145 eller epost.

Sandnessjøen 05.03.2025

Tobias Langseth (sign.)

sekretariatsleder

¹Utdrag fra kommuneloven:

§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

§ 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

§ 24-3. Revisors møterett, opplysningsplikt mv.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 05.03.2025

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 01/2025: KONTROLLUTVALGETS ÅRSRAPPORT

Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget skal informere kommunestyret om sitt arbeid. En årsrapport vil kunne bidra til å synliggjøre kontrollutvalgets rolle og øke kunnskapen om kontrollutvalgets oppgaver. Ut over dette er det ikke spesielle krav til innholdet i kontrollutvalgets årsrapport, og det er heller ikke formkrav.

Det er for så vidt heller ingen krav i kommunelovgivningen til årlig fremleggelse av et eget dokument, men dette er anbefalt – og i tråd med praksis hos mange av landets kontrollutvalg.

Sekretariatets vurderinger

Etter sekretariatets syn er det å anse som god tilsynsskikk at utvalget fremlegger en årlig rapport.

Sekretariatet mener at det som hovedregel er tilstrekkelig at årsrapporten dekker følgende tema:

- 1: Innledning og bakgrunn
- 2: Kontrollutvalget rolle og ansvar
- 3: Kontrollutvalgets sammensetning
- 4: Møtevirksomhet
- 5: Regnskapsrevisjon
- 6: Forvaltningsrevisjon
- 7: Eierskapskontroll
- 8: Enkeltstående kontrollsaker
- 9: Andre saker av betydning
- 10: Drift og økonomi
- 11: Faglig oppdatering og kompetanseutvikling
- 12: Oppsummering og avslutning

Oppsummering og avslutning

På bakgrunn av ovennevnte har sekretariatet utarbeidet et utkast til årsrapport, som følger vedlagt.

Årsrapportens innhold fastsettes av kontrollutvalget selv. Årsrapporten er i utgangspunktet til kommunestyrets orientering, og vil derfor normalt sett ikke være ledsaget av særskilt uttalelse eller innstilling fra kontrollutvalgets side.

Departementet konkluderer med at kommuneloven § 23-5 innebærer at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg om de sakene kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret etter forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 3, 4 og 5. Formålet med bestemmelsen er at saken skal være mest mulig opplyst før kontrollutvalgets behandling, noe som er et alminnelig prinsipp når vedtak skal treffes. Kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg til årsmelding [årsrapport] for kontrollutvalget hvis denne inneholder opplysninger om resultater av kontrollutvalgets arbeid. Spørsmålet avhenger med andre ord av årsrapportens innhold.

Sekretariatet har vurdert innholdet i utkastet til årsrapport opp mot bestemmelsens ordlyd og aktuelle tolkningsuttalelser. Kommuneloven § 23-5 kommer etter sekretariatets oppfatning til anvendelse i forbindelse med sak 01/2025, siden årsrapporten også inneholder informasjon om oppfølgingsarbeidet etter bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

På denne bakgrunn er kommunedirektøren oppfordret til å inngi uttalelse i forbindelse med utsending av møteinnkalling og saksdokumentasjon, såfremt dette er ønskelig sett fra kommunedirektørens side. Eventuell uttalelse vil i så fall bli ettersendt til kontrollutvalgets medlemmer, og tatt inn endelig årsrapport i form av eget appendiks.

Forslag til vedtak:

Utkastet til årsrapport fastsettes som fremlagt [med de endringer som ble besluttet i møtet].

Vedlegg –

1: Utkast til årsrapport 2024

1: Innledning og bakgrunn

Alle kommuner skal i henhold til kommunelovens bestemmelser ha et kontrollutvalg, som utpekes av kommunestyret. Utvalget skal etter gjeldende kommunelov ha minimum 5 medlemmer, og minst ett av dem skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Det er gitt regler om valgbarhet – som blant annet utelukker alle ansatte i kommunen, enkelte folkevalgte og medlemmer av folkevalgte organer samt personer som har visse roller i selskap kommunen har eierinteresser i. Kommunens ordfører og revisor har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter.

I likhet med andre folkevalgte organ, er hovedregelen at saker behandles og vedtak treffes i møter. Enhver har rett til å overvære møtene, med mindre møtet er vedtatt lukket. Kommunestyret skal sørge for at det stilles tilfredsstillende sekretariatsbistand til disposisjon. Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon.

Kontrollutvalget kan hos kommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som utvalget finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

2: Kontrollutvalgets rolle og ansvar

Kontrollutvalget fører løpende kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret. Kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet.

Kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Når kontrollutvalget har blitt forelagt revisjonsberetningen fra revisor, skal utvalget avgi uttalelse om årsregnskapet og årsberetningen før fastsetting av kommunestyret.

Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak [etterlevelseskontroll], og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak [forvaltningsrevisjon]. Forvaltningsrevisjon utføres både av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper mv. [eierskapskontroll].

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal også påse at de vedtak som kommunestyret fatter ved behandlingen av revisjonsrapporter blir fulgt opp.

Dette utelukker selvsagt ikke at kontrollutvalget behandler enkeltstående kontrollsaker. Siden kontrollutvalget er et organ for kontroll med den kommunale forvaltningen, er det naturlig at utvalget først og fremst betrakter enkeltsaker ut fra et systemperspektiv. Et kontrollutvalg behandler selv verken ordinære forvaltningssaker eller fatter enkeltvedtak, og er heller ikke et klageorgan. Som hovedregel prioriterer utvalget på selvstendig grunnlag hvilke forhold som er aktuelt å bruke tid og andre ressurser på. Man vil normalt sett tillegge sakenes potensial for læring og kvalitetsforbedring en del vekt, siden dette er et av hovedmålene med kontrollarbeidet.

Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjetttramme for det samlede kontrollarbeidet i kommunen. Utvalget skal dessuten utarbeide innstilling til valg eller endring av revisjonsordning for kommunen, samt valg av revisor – i den grad spørsmålet er gjenstand for vurdering.

3: Kontrollutvalgets sammensetning

I 2024 har utvalget bestått av følgende representanter:

Tom Okan, leder
Birgitte Brattebø, nestleder
Leon Aune, medlem
Lisbeth Holand, medlem
Kåre Knutsen, medlem

Det er valgt i alt 9 [8] varamedlemmer, som innkalles gruppevis i rekkefølge.

4: Møtevirksomhet

Kontrollutvalget har avholdt 4 møter i løpet av året og behandlet 26 saker.

5: Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget har avgitt uttalelse om kommunens årsregnskap og årsberetning for 2023, med relativt beskjedne merknader fra utvalgets side. Revisors uttalelse om revisjonen av årsregnskapet har enkelte presiseringer knyttet til forsinket avleggelse av årsregnskap og årsberetning, men er uten forbehold. Grunnlaget for presiseringen fremgår av revisjonsberetningen.

Kontrollutvalget har også avgitt uttalelse om årsregnskap og årsberetning for 2023 for det kommunale foretaket Brønnøy Havn. Revisors uttalelse om revisjonen av særregnskapet har konklusjon uten forbehold.

Kontrollutvalget har hatt skriftlig uttalelse om resultatet av forenklet etterlevels kontroll med økonomiforvaltningen etter kommuneloven § 24-9 for regnskapsåret 2023 til behandling.

Kontrollen dreide seg for kommunens vedkommende om etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget konstaterer at det er avgitt en modifisert uttalelse. Kontrollutvalget forutsetter for sin del at kommunens administrasjon følger opp årets etterlevels kontroll, og iverksetter formålstjenlige forbedringstiltak.

Kontrollutvalget konstaterer videre at det for Brønnøy Havn KF er avgitt en umodifisert uttalelse, noe som er positivt. For det kommunale foretaket dreide kontrollen seg om etterlevelse av regelverket for justering og tilbakeføring av inngående merverdiavgift.

Kontrollutvalget har fått orienteringer om revisjonsstrategi og har ellers holdt seg løpende orientert om revisjonsarbeidet gjennom regnskapsrevisors deltakelse på flere av kontrollutvalgets møter.

6: Forvaltningsrevisjon

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til kommunens byggesaksbehandling, dispensasjonspraksis og tilsynsaktivitet ble gjennomført i løpet av 2023. Kontrollutvalget behandlet rapporten 19.09.2023. Kommunestyret sluttet seg 21.02.2024 til kontrollutvalgets uttalelse i tilknytning til rapporten. Kontrollutvalget fulgte opp kommunestyrets vedtak gjennom sak 13/2024 [møte 09.10.2024]. Utvalget har ingen spesielle merknader til iverksatte og planlagte tiltak.

Kontrollutvalget har i skrivende stund følgende prosjekter i bestilling:

- opplæring til minoritetsspråklige elever [sak 03/2024, møte 12.03.2024]
- informasjonssikkerhet og personvern [sak 24/2024, møte 26.11.2024]

Rapporter antas å kunne foreligge i løpet av 2025.

Kontrollutvalget vil løpende rapportere resultatet av gjennomførte forvaltningsrevisjoner til kommunestyret, samt påse at de vedtak som kommunestyret fatter ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter har blitt fulgt opp. Jf. kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e.

7: Eierskapskontroll

Det er ikke gjennomført eierskapskontrollprosjekter i løpet av året, grunnet ressurs hensyn og avveininger knyttet til risiko og vesentlighet.

Kontrollutvalget vil løpende rapportere resultatet av gjennomført eierskapskontroll til kommunestyret, samt påse at de vedtak som kommunestyret fatter ved behandlingen av rapporter fra eierskapskontroll har blitt fulgt opp. Jf. kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e.

8: Enkeltstående kontrollsaker

Utvalget fått orienteringer fra kommunens administrasjon om ulike tema av interesse i kontrolløyemed.

Skriftlige henvendelser til kontrollutvalget behandles normalt som egen sak, og avsender gis som hovedregel en skriftlig tilbakemelding på henvendelsen når kontrollutvalgets arbeid med saken er avsluttet. Det er ikke mottatt slike henvendelser i løpet av året, og kontrollutvalget har heller ikke på eget initiativ fokusert på enkeltstående saker – ut over å holde seg orientert om aktuelle forhold.

Kontrollutvalget vurderer som hovedregel selv hvilke problemstillinger som er innenfor tilsynsmandatet gitt i kommuneloven. Kontrollutvalget må dessuten uansett foreta en prioritering av så vel økonomiske som andre ressurser utvalget disponerer over.

9: Andre saker av betydning

Den som foretar revisjon skal løpende vurdere sin uavhengighet. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år, og ellers ved behov, avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Jf. § 19 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Gjennom uavhengighetserklæringer til kontrollutvalget fra oppdragsansvarlig for hhv. regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, har revisor dokumentert skriftlig de forhold som i følge lov og forskrift kan ha betydning for spørsmålet om uavhengighet, og som derfor skal vurderes løpende.

Kommunestyret sluttet seg gjennom sak 71/2024 [møte 23.10.2024] til kontrollutvalgets forslag til planverk for arbeidet med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden. Utvalget ble gitt fullmakt til å foreta planendringer. Jf. kommuneloven §§ 23-3 og 23-4.

10: Drift og økonomi

Når det gjelder revisjonsoppgavene, deltar kommunen i samvirkeforetaket Revisjon Midt-Norge. I følge § 6 i selskapets vedtekter fastsettes både årsbudsjett og økonomiplan av årsmøtet, etter forslag fra styret. Virksomhet organisert som samvirkeforetak er derfor i likhet med IKS indirekte underlagt folkevalgt styring i forretningsmessige forhold.

Videre deltar kommunen i et interkommunalt samarbeid om sekretariatsbistand [SE-KON]. Enheten er organisert som et kommunalt oppgavefelleskap etter reglene i kommunelovens kapittel 19. Representantskapet fastsetter i medhold av samarbeidsavtalen årsbudsjett og fordeling av kostnaden på deltakerkommunene, basert på et folketallsprinsipp. I alt 11 kommuner deltar for tiden i det interkommunale samarbeidet om sekretariattjenester.

Med henblikk på kontrollutvalgets egne kostnader, eksempelvis møtegodtgjørelse og reiseutgifter, inngår dette direkte i kommuneregnskapet. Det varierer hvordan dette løses budsjetteknisk, men kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for det samlede kontrollarbeidet i kommunen inneholder slike kostnader – så vel som kostnadene til kjøp av revisjonstjenester og sekretariatsbistand.

Så langt kontrollutvalget kjenner til, har kostnadene samlet sett vært som forventet i 2024.

11: Faglig oppdatering og kompetanseutvikling

Utvalgets medlemmer gis innenfor budsjettrammene tilbud om deltakelse på kontrollutvalgskonferansen, som arrangeres årlig i regi av NKRF [Norges Kommunerevisorforbund].

Tradisjonen tro ble det i året etter valgåret i samarbeid med Revisjon Midt-Norge arrangert en felles samling for kontrollutvalgene på søndre Helgeland i Brønnøysund 30. mai.

Sekretariatsenheten er medlem i NKRF og deltar på kurs og konferanser som arrangeres av denne yrkesfaglige interesseorganisasjonen. NKRFs årsmøte vedtok i 2018 å utvide reglene for obligatorisk etter- og videreutdanning til også å omfatte personlige medlemmer som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalg med virkning fra 2019. Tilsvarende regler har vært gjeldende siden 2001 for de personlige medlemmene som utfører lovbestemt revisjon. Formålet er å vedlikeholde og utvikle medlemmenes kompetanse, noe som gir trygghet for høy faglig kvalitet på revisjon og sekretariatsbistand som utøves av NKRFs medlemmer.

12: Oppsummering og avslutning

Kontrollutvalget legger med dette frem årsrapporten til kommunestyrets orientering. Hovedhensikten er å gi kommunestyret som oppdragsgiver et bilde av kontrollutvalgets aktivitet samt utvalgets rolle i kommunens egenkontroll.

Årsrapporten inneholder også informasjon om oppfølgingsarbeidet etter bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5. Kontrollutvalget anmoder derfor om at kommunestyret behandler rapporten som egen sak. I denne forbindelse er kommunedirektøren gitt anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler rapporten, jf. kommuneloven § 23-5. I den grad slik uttalelse er avgitt, er denne tatt inn i årsrapporten i form av eget appendiks.

Brønnøysund 12.03.2025

Kontrollutvalget i
Brønnøy kommune

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 05.03.2025

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 02/2025: RAPPORT FR [OPPLÆRING TIL MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER]

1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Opplæring til minoritetsspråklige elever» og oversendt endelig rapport datert 28. februar 2025. Kommunedirektøren ble gitt anledning til å uttale seg om rapporten, og det er avgitt høringsvar 24.02.2025, gjengitt i vedlegg 2 til revisjonsrapporten [side 39]. Jf. kapittel 1.4 [side 10].

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstilling:

Får minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

Problemstillingen avgrenser seg til kommunal grunnskole i Brønnøy kommune. Barnehage, videregående opplæring og voksenopplæring er ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonen ser 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 § 3-6.

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle forvaltningsrevisjonsrapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jf. bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4:

§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og resultatet av dem.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

3: Forvaltningsrevisjonsrapportens konklusjoner

Jf. rapportens avsnitt 3.1 [side 30].

Revisor konkluderer med at minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune delvis får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer. Svakheterne i opplæringen er knyttet til manglende systematikk. Det gjelder både manglende skriftlige rutiner for særskilt språkopplæring, variasjon i kartleggingsarbeid, enkeltvedtak oppfyller ikke lovkravene og at kommunen ikke har et system som sikrer forsvarlig språkopplæring ved fravær av lærer.

De minoritetsspråklige elevene i Brønnøy får opplæring, men det er viktig at elevene er sikret et godt opplæringstilbud med lik kvalitet uavhengig av hvilken skole de tilhører. Selv om kommunen har utarbeidet en felles mal for enkeltvedtakene, viser gjennomgangen at det er forbedringsmuligheter. Det gjelder særlig inkludering av tilbudet eleven får, samt vurdering og vektlegging av barnets beste. Vurdering av elevens beste skal alltid vurderes, og det er grunnlag for saksbehandlingsfeil dersom en slik vurdering ikke er gjort. Brønnøy kommune kan også bli bedre på å etablere rutiner som sikrer at elevene får språkopplæring selv om lærer er fraværende ved alle skolene. Kommunen bør så langt det er mulig legge til rette for samarbeid mellom lærerne i språkopplæringen og ordinær undervisning.

Formålet med særskilt språkopplæring er at elevene skal lære seg godt nok norsk til å følge ordinær opplæring. Lovverket gir store rom for variasjoner i hvordan språkopplæringen gis. Samtidig bør det være systematikk i arbeidet for å sikre at minoritetsspråklige elever får den opplæringen de har krav på i henhold til regelverk og retningslinjer. Manglende systematikk i arbeidet gjør at det er opp til hver enkelt skole å finne sin måte å løse tilbudet til elevene på.

4: Forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger

Jf. rapportens avsnitt 3.2 [side 30].

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen:

- Vurderer behov for skriftlige rutiner knyttet til særskilt språkopplæring.
- Sørge for å oppfylle kravene til utforming av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.
- Bør sørge for at det blir etablert rutiner og system som sikrer at elevene får forsvarlig særskilt språkopplæring ved fravær av lærer.

5: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter rapporten riktig, konkluderer revisor med at minoritetsspråklige elever i kommunen i varierende grad får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer, og at svakhetene er knyttet til manglende systematikk.

Rapporten inneholder forslag hva kommunen kan vektlegge i eget forbedringsarbeid [avsnitt 3.2].

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge i møtet.

Av kommuneloven fremgår:

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Utkast til saksfremlegg har i tråd med denne bestemmelsen blitt forelagt kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har gitt skriftlig tilbakemelding pr. epost om at det ikke er spesielle kommentarer til sekretariatets saksutredning og forslaget til vedtak.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Opplæring til minoritetsspråklige elever» avgitt 28.02.2025 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Brønnøy kommune for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstilling:

Får minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

Revisor konkluderer med at minoritetsspråklige elever i kommunen i varierende grad får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer, og at svakhetene er knyttet til manglende systematikk. Utvalget henviser til rapportens innhold for nærmere detaljer.

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger og forbedringsforslag.

Kontrollutvalget ber videre kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan a) kommunestyrets vedtak er fulgt opp og b) hvilke forbedringstiltak som er iverksatt.

Frist for kommunedirektørens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –

1: Revisjonsrapport avlagt 28.02.2025

Appendiks 1 – Utdrag fra kommuneloven

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - Lovdata

§ 23-3. Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Opplæring til minoritetsspråklige elever

Brønnøy kommune

Forvaltningsrevisjon

FR1291

2025



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Brønnøy kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2024 til februar 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 28. februar 2025

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Merete M. Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Brønnøy kommune. Revisor har undersøkt om minoritetsspråklige elever får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer.

Revisor har sett på hvordan Brønnøy kommune tar imot nye minoritetsspråklige elever. Brønnøy har etablert en praksis for hvordan elevene blir tatt imot når de kommer til kommunen. Kartlegging av elevenes norskkunnskaper gjøres ulikt mellom skolene i kommunen, og det mangler systematikk i kartleggingsarbeidet. Risikoen er at elevene ikke får samme tilbud i språkopplæringene ved de ulike skolene i kommunen.

Ingen av skolene i Brønnøy oppfyller alle kravene til innholdet i et enkeltvedtak om språkopplæring. Det gjøres dermed systematisk saksbehandlingsfeil når vedtakene om språkopplæringen fattes, blant annet informasjon om vurdering og vektning av barnets beste.

Når det gjelder gjennomføringen av språkopplæringen, finner revisor at opplæringen framstår som konkret og variert. Ved fravær av lærer i språkopplæringen, har kommunen ikke et overordnet system ved alle skolene som sikrer at elevene får forsvarlig språkopplæring og ikke den opplæringen de har krav på i henhold til enkeltvedtaket. Flere av skolene har heller ikke noe samhandling mellom lærer i ordinær undervisning og i særskilt språkopplæring.

Ressurser til å gjennomføre særskilt språkopplæring vurderer revisor at delvis er på plass, ut ifra intervjuinformasjon og tilgjengelig statistikk. For mange av lærerne kan det være vanskelig å se at det er nok ressurser til å gjennomføre språkopplæringen siden fravær blant ansatte gjør at språkopplæringen utgår.

Revisor konkluderer med at minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune delvis får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer. Svakheterne i opplæringen er knyttet til manglende systematikk. Det gjelder både manglende skriftlige rutiner for særskilt språkopplæring, variasjon i kartleggingsarbeid, enkeltvedtak oppfyller ikke lovkravene og at kommunen ikke har et system som sikrer forsvarlig språkopplæring ved fravær av lærer.

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen:

- Vurderer behov for skriftlige rutiner knyttet til særskilt språkopplæring.
- Sørger for å oppfylle kravene til utforming av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.
- Bør sørge for at det blir etablert rutiner og system som sikrer at elevene får forsvarlig særskilt språkopplæring ved fravær av lærer.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger	7
1.2.1 Avgrensing.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	10
1.5 Bakgrunn.....	10
1.6 Brønnøy kommune	11
2 Minoritetsspråklige elever	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Innledning.....	13
2.4 Mottak av minoritetsspråklige elever.....	14
2.4.1 Rutiner	14
2.4.2 Praksis	14
2.4.3 Revisors vurdering	15
2.5 Kartlegging av norskkunnskaper.....	16
2.5.1 Gjennomføring	16
2.5.2 Revisors vurdering	17
2.6 Enkeltvedtak.....	18
2.6.1 Gjennomgang	18
2.6.2 Revisors vurdering	21
2.7 Gjennomføring av språkopplæring.....	22
2.7.1 Organisering	22
2.7.2 Fravær	24
2.7.3 Samarbeid mellom lærerne	24
2.7.4 Revisors vurdering	25
2.8 Ressurser.....	26
2.8.1 Funn	26
2.8.2 Revisors vurdering	28
3 Konklusjoner og anbefalinger	30
3.1 Konklusjon.....	30
3.2 Anbefalinger	30
Kilder.....	31
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	32

Vedlegg 2 – Uttalelse	39
Vedlegg 3 – Enkeltvedtak	40

Tabell

Tabell 1. Antall elever skoleåret 2024/2025 per skole	12
Tabell 2. Antall elever med vedtak om forsterket opplæring i norsk per skoleår i Brønnøy kommune.....	12
Tabell 3. Elever i kommunale og private grunnskoler som får forsterket opplæring i norsk (prosent) per år.	12
Tabell 4. Gjennomgang av enkeltvedtak	18

Figurer

Figur 1. Utdrag fra elevenes lærebok i forsterket norskopplæring.	23
Figur 2. Antall årstimer til forsterket opplæring i norsk per elev, kommunale og private grunnskoler.....	27
Figur 3. Antall elever, antall årstimer og årstimer per elev for Brønnøy kommune for fem skoleår.	28

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Brønnøy kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med temaet barn med særlige behov, herunder flyktninger. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 09/2024.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstilling vil bli besvart i rapporten:

Får minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

Minoritetsspråklige elever er elever med et annet morsmål enn norsk eller samisk. Elever kan være født eller ha bodd store deler av livet sitt i Norge, og fremdeles være minoritetsspråklig.¹

1.2.1 Avgrensing

Problemstillingen avgrenser seg til kommunal grunnskole i Brønnøy kommune. Barnehage, videregående opplæring og voksenopplæring er ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsrevisjonen ser 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 § 3-6.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Brønnøy kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige-og-nyankomne/minoritetsspraklige/tilrettelegge-opplaringen-for-minoritetsspraklige-og-nyankomne-elever/>

Intervju

Revisor gjennomførte et oppstartsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef for oppvekst. I møtet ble det orientert om prosjektet og stilt overordnede spørsmål om opplæringen til de minoritetsspråklige elevene i kommune.

Etter oppstartsmøte ble det gjennomført digitale intervjuer med rektorene ved de tre skolene. I etterkant av intervjuene, ble det sendt skriftlige spørsmål til rektorene på epost. Spørsmålene var knyttet enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring.

Videre ble det gjennomført intervjuer ved de tre skolene i kommunen. Følgende ble intervjuet ved hver skole:

Hilstad skole:

- Lærer i forsterket norsk
- Kontaktlærer 8.-10. trinn

Brønnøysund barneskole:

- To lærere i forsterket norsk, gruppeintervju
- Lærer i forsterket norsk, skriftlige spørsmål epost
- Kontaktlærere 1.-3. trinn, gruppeintervju
- Kontaktlærere 4.-6. trinn, gruppeintervju

Brønnøysund ungdomsskole:

- Lærer i forsterket norsk
- Vikar, lærer i forsterket norsk, digitalt intervju
- Kontaktlærere 8.-9. trinn, gruppeintervju

I rapporten vil lærere i forsterket norsk bli omtalt som «lærer i forsterket norsk», uavhengig av antallet i intervjuene.

Revisor gjennomførte også et digitalt intervju med avdelingsleder for flyktningetjenesten i kommunen.

I etterkant av alle intervjuene er det skrevet referat som er godkjent av informantene. En av informantene har ikke godkjent referatet, og derfor benyttes ikke denne informasjonen. Revisor vurderer at informanten gjenspeiler informasjonen som de andre har kommet med. Revisor benytter kun informasjon fra godkjente referat som datagrunnlag.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått enkeltvedtak for særskilt språkopplæring. Revisor fikk utdelt kopi av enkeltvedtakene for skoleåret 2024/2025 fra rektorene da revisor var på besøk ved ulike skolene. Til sammen har revisor gjennomgått 34 enkeltvedtak for skoleåret 2024/2025. Ved en av skolene opplyste rektor om at det var to vedtak som var helt like, slik at vi kun mottok ett av vedtakene til gjennomgangen.

Sjekklisten revisor har brukt til gjennomgangen av enkeltvedtakene finnes i vedlegg 3.

Statistikk

Revisor har fått lesetilgang til grunnskolens informasjonssystem (GSI) og data tilhørende Brønnøy kommune. Offentlig versjon av systemet viser ikke all tilgjengelig informasjon, og derfor fikk revisor lesetilgang.

Vurdering av metode

Valg av intervju som metode er begrunnet ut ifra behovet om dybdekunnskap hvordan opplæring til minoritetsspråklige elever blir gitt i Brønnøy kommune. Det har vært nødvendig å intervjuer både rektor, lærere i forsterket norsk og kontaktlærere for å få det hele bildet av hvordan opplæringen fungerer i praksis.

Revisor oversendte en liste til de ulike rektorene om hvem vi ønsket å prate med, og så var det rektorene ved de ulike skolene som bestemte hvem av de ansatte som revisor skulle snakke med. Dette ble gjort for å få intervjuene mest mulig praktisk og tilpasset arbeidshverdagen til de ansatte ved skolene. Revisor har prioritert å velge kontaktlærere fra trinn som har elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Derfor er ikke all trinn representert ved hver skole.

Bruken av gruppeintervju har variert ut ifra hvem revisor har intervjuet, hvordan opplæringen er organisert per skole, samt om de ansatte var tilgjengelig for intervju. Revisor har vurdert gruppeintervju med de ansatte ved skolene som mest hensiktsmessig for å få informasjon om opplæringen. Bruk av gruppeintervju gir muligheter til å få fram ulike nyanser om opplæringen fra ansatte som jobber innenfor de samme rammene. Sammensetningen av gruppene kan også prege hvilke data som kommer fram gjennom gruppeintervju; om de ansatte er enige i sine synspunkter, om det er ulike synspunkter eller om det er enkelte av gruppemedlemmene som dominerer.

Ved Brønnøysund barneskole, avdeling Nordhus, valgte revisor å sende spørsmål til lærer i forsterket norsk på epost. Epost ble valgt som metode siden Nordhus er en avdeling under Brønnøysund barneskole med ca. 40 elever.

Gjennomgang av enkeltvedtak ble valgt som metode for å svare ut om kommunen oppfyller saksbehandlingsreglene knyttet til særskilt språkopplæring. Revisor har ikke gjort en kontroll om vi har mottatt absolutt alle vedtakene for særskilt språkopplæring. Antall vedtak som revisor har mottatt, samsvarer ikke med antall elever som har vedtak om forsterket norsk (tabell 2 i kapittel 1.6) registrert i grunnskolens informasjonssystem fra Utdanningsdirektoratet. Differansen er på ett vedtak (siden det allerede er kjent for revisor at det er ett vedtak vi ikke har fått). Revisor har ikke gjort forsøk på å finne forklaringen på differansen siden ett vedtak ikke vil utgjøre en stor forskjell i gjennomgangen.

Når det gjelder bruk av statistikk fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) så vurderte revisor det som nødvendig å få lesetilgang for å få tilgang til all innrapporterte tall for Brønnøy kommune. Dette for å få bedre oversikt over statistikken innenfor opplæringen kommunen gir til de minoritetsspråklige elevene. Samtidig vurderer revisor at vi ikke publiserer all tilgjengelig statistikk på området på et detaljnivå per skole. Dette for å unngå å identifisere personer.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingen.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for 7. februar 2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelsen 24. februar 2025. Uttalelsen er vedlagt i rapporten i vedlegg 2. Uttalelsen har ikke ført til endringer i faktagrunnlaget, vurderinger eller konklusjon.

1.5 Bakgrunn

Alle barn og unge har rett til grunnskoleopplæring. Opplæringen skal være tilpasset alle og sørger for at alle elever får utnyttet og utviklet evnene sine uavhengig av forutsetninger.

Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barn skal være i Norge i mer enn tre måneder. Det betyr at elever med annet morsmål enn norsk eller samisk har de samme rettighetene i skolen som andre elever. I tillegg har elever med annet morsmål enn norsk eller samisk rett til særskilt språkopplæring helt til de behersker norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, jmfør opplæringslovens § 3-6. Målet med særskilt språkopplæring er at barn og

unge med annet språk skal kunne delta faglig og sosialt, både i opplæringen, skolehverdagen og samfunnet.²

Særskilt språkopplæring omfatter forsterket opplæring i norsk, og om nødvendig også tospråklige opplæring i fag og/eller morsmålsopplæring. Tospråklig opplæring innebærer at eleven får opplæring i ett eller flere fag, både på norsk og sitt morsmål, eller et annet språk eleven behersker godt. Tospråklig opplæring skal gis ved den skolen eleven går på til vanlig. Morsmålsopplæring er opplæring i elevens morsmål. Formålet er å styrke elevens forutsetninger for å beherske norsk og læringsmulighetene til eleven i fag. Morsmålsopplæring kan gis på en annen skole enn eleven går på til vanlig siden morsmålsopplæring gis i tillegg til det ordinære timetallet.³

Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen til alle som er bosatt eller oppholder seg i kommunen. Barn som kommer til Norge, har rett til å få opplæring i vanlige klasser ved nærskolen og skal plasseres på det trinnet som passer med alderen. Kommunen kan gjøre unntak basert på en konkret vurdering som viser at barnet bør plasseres på et lavere trinn, jamfør opplæringslovens § 2-1. Kommunen kan benytte seg av innføringsopplæring, jamfør opplæringslovens § 3-7. Innføringsopplæring er for elever med kort botid i Norge og som har vedtak om særskilt språkopplæring der undervisningen organiseres i egne grupper, klasser eller ved egne skoler. Et slikt tilbud krever at kommunen har vurdert denne organiseringen til elevens beste, og foreldrene må samtykke til slik opplæring. Innføringsopplæring skal ikke gis lengre enn nødvendig, og maksimalt inntil to år.

Særskilt språkopplæring krever at kommunen fatter enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Kommunen må følge saksbehandlingsregler etter forvaltningslovens kapittel fire. Når kommunen fatter vedtak om særskilt språkopplæring, må de gjøre konkrete vurderinger av elevenes ferdigheter i norsk. Vurderingene skal basere seg på et pedagogisk faglig kunnskapsgrunnlag. Videre må det gjøres jevnlige vurderinger om elevene som får særskilt språkopplæring har opparbeidet seg tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. Hvor ofte en slik underveisvurdering gjøres, vil variere og må vurderes konkret.

1.6 Brønnøy kommune

Skolene i Brønnøy kommune er organisert under området for oppvekst med egen kommunalsjef. Brønnøy har for skoleåret 2024/2025 ny skolestruktur som består av tre

² <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

³ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/sarskilt-sprakopplaring/>

kommunale grunnskoler; Hilstad skole, Brønnøy barneskole og Brønnøy ungdomsskole. I tillegg har Brønnøy barneskole avdeling Nordhus med 1. til 4. trinn. Tabellen nedenfor viser antall elever per skole for skoleåret 2024/2025.

Tabell 1. Antall elever skoleåret 2024/2025 per skole

Skole	Antall elever
Brønnøysund barneskole	436
Brønnøysund ungdomsskole	383
Hilstad skole	90
Totalt	909

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem, GSI, Utdanningsdirektoratet

For skoleåret 2024/2025 er det rapportert om 36 elever i grunnskolens informasjonssystem som har enkeltvedtak om forsterket opplæring i norsk i Brønnøy kommune. Tabellen nedenfor viser utvikling i antall elever fra skoleåret 2020/2021 og til og med skoleåret 2024/2025.

Tabell 2. Antall elever med vedtak om forsterket opplæring i norsk per skoleår i Brønnøy kommune.

Skoleår	Antall elever med vedtak om forsterket opplæring i norsk
2024/25	36
2023/24	51
2022/23	33
2021/22	43
2020/21	35

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem, GSI, Utdanningsdirektoratet

Tabellen viser at antall elever med vedtak om forsterket opplæring i norsk varierer fra år til år. Tabellen nedenfor sammenligner utviklingen i antall elever i Brønnøy kommune med tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

Tabell 3. Elever i kommunale og private grunnskoler som får forsterket opplæring i norsk (prosent) per år.

	2020	2021	2022	2023
Brønnøy kommune	3,6	4,6	3,5	5,4
KOSTRA-gruppe 2	4,1	4,4	5,4	6,6
Landet uten Oslo	4,7	4,7	5,3	5,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Tabellen viser at det er en økende andel elever som får forsterket opplæring i norsk både i tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo, mens for Brønnøy kommune varierer andelen mellom år.

2 MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Får minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha rutiner og praksis for å legge til rette for mottak av minoritetsspråklige elever.
- Kommunen skal sørge for systematisk kartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper.
- Kommunen skal fatte enkeltvedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring, herunder:
 - Vedtaket skal være skriftlig og være innholdsmessig i henhold til regelverket.
 - Underretning om vedtaket skal inneholde opplysninger om klageadgang og innsynsrett.
- Kommunen skal ha praksis for at gjennomføring av særskilt språkopplæring samsvarer med det som tilbys i enkeltvedtaket.
- Kommunen bør ha rutiner og systemer som sikrer at elevene får forsvarlig språkopplæring når lærer er fraværende.
- Kommunen bør sørge for samhandling mellom lærerne i ordinær undervisning og i særskilt språkopplæring.
- Kommunen bør sørge for å ha ressurser til å gjennomføre særskilt språkopplæring i tråd med det som tilbys i enkeltvedtaket.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Innledning

Innledningsvis ønsker revisor å forklare i korte trekk hvordan opplæring til minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune blir gitt. Dette for å øke forståelsen av hvordan tilbudet til elevene blir organisert og henger sammen. Detaljene blir beskrevet nærmere i hvert delkapittel.

Kommunen og skolen får beskjed om nye minoritetsspråklige elever, og det blir arrangert et møte mellom skolen og eleven med foreldre/foresatte. Eleven begynner på skolen og mottar

opplæring i forsterket norsk med en gang. Det blir foretatt en kartlegging av elevens norskferdigheter, men det varierer fra skole til skole når dette gjennomføres. Videre får eleven et enkeltvedtak som gir eleven rett til timer med opplæring i forsterket norsk. Det som er viktig å påpeke er at eleven starter med opplæring i forsterket norsk med en gang, uavhengig av kartlegging og enkeltvedtak. Brønnøy kommune har kun vedtak om forsterket opplæring i norsk, og det er ikke gitt vedtak om tospråklige opplæring i fag og/eller morsmålsopplæring.



Kapitlene nedenfor vil beskrive de ulike prosessene i opplæringen nærmere.

2.4 Mottak av minoritetsspråklige elever

2.4.1 Rutiner

Brønnøy kommune har ikke skriftlige rutiner om hvordan opplæring til minoritetsspråklige elever skal organiseres, opplyses det om i oppstartsmøte. Revisor får også bekreftet denne informasjonen fra informantene ved de ulike skolene. Flere av ansatte som underviser i forsterket opplæring i norsk, uttrykker ovenfor revisor at rutiner er noe de savner, særlig i starten siden flere av lærerne skoleåret 2024/2025 underviser i forsterket opplæring i norsk første gang eller det er lenge siden sist.

I oppstartsmøte forteller kommunedirektør og oppvekstsjef at det er gitt rammer for hvordan opplæringen skal foregå (mer om dette vil bli beskrevet i kapittel 2.7). Samtidig uttaler de at ny skolestruktur skal gi et likeverdig tilbud til de minoritetsspråklige elevene.

2.4.2 Praksis

Flyktningetjenesten i kommunen får beskjed når det kommer en familie til Brønnøy, og kommunen blir enige med staten om dato for bosetting, informeres det om i oppstartsmøte. Videre får oppvekstkontoret melding om barn, og de plasserer barnet ut fra skolekrets. Når det gjelder barn av arbeidsinnvandrere, forteller kommunedirektør og oppvekstsjef, at det er foreldrene selv som melder inn barna til oppvekstkontoret.

Rektorene forteller at det er flyktningetjenesten som gir beskjed om nye elever. Avdelingsleder for flyktningetjenesten utdyper at når oppvekstkontoret har avklart hvilken skole barnet skal gå på, tar miljøarbeider i flyktningetjenesten kontakt med skolen. Det avtales dato for skolestart.

Avdelingsleder sier at oppstart på skole gjøres så raskt som mulig etter ankomst til kommunen. Det avtales også tid for et møte (heretter kalt velkomstmøte) med skole, foreldre og barn, og miljøarbeider fra flyktningetjenesten. En rektor forteller at disse møtene er praksis ved alle nye elever som kommer til skolen. En rektor forteller at flyktningetjenesten bisto på det første møtet mellom skolen og familien. Andre som deltar på møtet er rektor, avdelingsleder, kontaktlærer, elev og foreldre, forteller to av rektorene. Ved en skole forteller rektor at også lærer i forsterket norsk deltar.

I velkomstmøtet brukes det tolk via telefon. Skoleledelsen forteller til revisor at andre flyktninger ble brukt som tolk tidligere i møtene, men det var utfordrende med tanke på taushetsplikt og personvern. Praksisen brukes fortsatt i enkelte tilfeller når det haster eller ved enkle beskjeder. Skoleledelsen forteller at de har et standardskriv med informasjon på de mest brukte språkene. I velkomstmøtet blir elevene og foreldrene gjort kjent med skolen, får omvisning på skolen, og det blir gitt praktisk informasjon om klær, matpakke og lignende. Avdelingsleder for flyktningetjenesten forteller at før eleven starter på skolen, går miljøarbeider også gjennom hva eleven trenger av klær og utstyr, samt mer generell informasjon om skole i Norge med foreldrene.

Lærerne ved to av skolene forteller at de ofte får beskjed om nye minoritetsspråklige elever på kort varsel, noe som gjør forberedelsene vanskelig. Ved en av skolene forteller lærerne at i enkelte tilfeller dukker elevene opp uten forvarsel. En av rektorene forteller at det i en periode ikke var en fungerende praksis for mottak av nye elever på grunn av sykefravær, men at dette skal være på plass nå høsten 2024. Noen av lærerne har opplevd det første møtet lite effektivt på grunn av krevende kommunikasjon. Videre forteller noen lærere om utfordringer med registrering av elevene i skolesystemene og tildeling av PC. Når elevene ankommer, er disse systemene og ressursene ofte ikke på plass.

2.4.3 Revisors vurdering

Kommunen bør ha rutiner og praksis for å legge til rette for mottakelse av minoritetsspråklige elever.

Brønnøy kommune har ingen skriftlige rutiner for mottakelse av minoritetsspråklige elever. Samtidig vurderer revisor at kommunen har etablert en praksis for hvordan minoritetsspråklige elever blir tatt imot i kommune. Velkomstmøte vurderer revisor er et tiltak som er med på å opprette dialog med familien og eleven hvor det blir gitt informasjon om skolen. Slike møter kan være med på å bygge trygge og gode relasjoner mellom skolen, foreldre og eleven. Flyktningetjenesten følger videre opp med egne møter hvor det også blir gitt praktisk informasjon om skolehverdagen i Norge.

Informasjon tyder også på at praksisen ved alle skolene til tider ikke har fungert på grunn av sykefravær. Skriftlige rutiner kan bidra til å redusere sårbarheten og risikoen i slike situasjoner.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

2.5 Kartlegging av norskkunnskaper

2.5.1 Gjennomføring

Brønnøy kommune har ingen skriftlige rutiner for hvordan kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskkunnskaper skal gjennomføres, verken hvem som skal gjøre det, når det skal gjennomføres eller hvilke tester som skal benyttes til dette arbeidet, opplyser informantene.

Samtlige av informantene forteller at det er lærer i forsterket norsk som gjennomfører kartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper. Kontaktlærerne er ikke involvert i kartleggingsarbeidet, noe som bekreftes av lærerne i forsterket norsk og kontaktlærerne selv.

Kartleggingen gjennomføres ved de fleste skolene ved bruk av Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk⁴. Kartleggingen fra Utdanningsdirektoratet er strukturert i fem ferdighetsområder: lesing, skriving, ordforråd, muntlig kommunikasjon og uttale. Ved to av skolene brukes også «Trondheimstesten»⁵ for å kartlegge. Trondheimstesten er inndelt i muntlige- og skriftlige oppgaver fordelt på ulike trinn, og omfatter tale, kommunikasjon, skrive, lese og lytte. En av lærerne i forsterket norsk forteller at de også bruker Salto⁶ for å kartlegge.

Intervjuene med lærerne i forsterket norsk viser at kartleggingene gjennomføres til noe ulike tidspunkt. Ved en skole forteller lærer at det kartlegges to ganger i året (ved jul og sommer). Kartleggingen skjer ikke ved skolestart, og det er lite tid til å gjøre grundige vurderinger. Kartleggingene ved skolen dokumenteres på digitale plattformer. Ved en annen skole forteller lærer at kartleggingen er ustrukturert, og er usikker på rutinene for når og hvilke tester som skal benyttes. En tredje praksis ved en skole er at kartleggingene gjennomføres på våren, og resultatene skrives ut og legges i elevmappene.

⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

⁵ «Trondheimstesten» er et kartleggingsverktøy utarbeidet av Trondheim kommune. <https://www.trondheim.kommune.no/tema/skole/Opplaring/nyankomneelever/nettressurser/kartleggingsproverskole/>

⁶ Læreverket laget for å gjøre norskundervisningen lettere. https://www.skolestudio.no/aktuelt/en-god-skolestart-med-salto?_ga=2.126023311.389718380.1633937646-1015156717.1589900181

Flere av de revisor har snakket med, forteller at kartleggingene er tidkrevende. En av rektorene forteller at det er en omfattende analyse som går over flere uker. Lærer i forsterket norsk forteller at kartleggingene tar minst en dag per elev. Kontaktlærere ved en skole forteller til revisor at kartleggingene fortsatt ikke er fullført for høsten 2024.

I forbindelse med endring i skolestruktur forteller både lærer i forsterket norsk og kontaktlærer ved en skole at de minoritetsspråklige elevene som kom fra annen skole, kom med lite dokumentasjon på kartlegginger fra tidligere skole. Lærer i forsterket norsk forteller at de elevene hadde språklige mangler, og det ble brukt ekstra mye tid på å kartlegge disse elevene høsten 2024.

En rektor forteller at forsterket opplæring i norsk blir avsluttet når eleven har nådd nivået de skal. En annen rektor forteller at det er lærer i forsterket norsk, i samråd med kontaktlærer og elevens foresatte som vurderer om undervisningen skal avsluttes. Skolen ønsker ikke å avslutte undervisningen for tidlig.

2.5.2 Revisors vurdering

Kommunen skal sørge for systematisk kartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper.

Revisor vurderer at skolene i Brønnøy kartlegger elevene sine norskkunnskaper. Informasjon tyder på at det er noen ulikheter i hvordan kartleggingen gjøres fra skole til skole. Det varierer når kartleggingene gjennomføres, men all kartlegging gjennomføres av lærer i forsterket norsk. Informasjon tyder på at det har vært ulik praksis ved tidligere skolestruktur.

Revisor vurderer derfor at skolene kartlegger, men at det er noe manglende systematikk i kartleggingsarbeidet. Risikoen ved dette er at elevene ikke er sikret det samme tilbudet i særskilt språkopplæring ved de ulike skolene i kommunen. Varierende kartlegging kan også bidra til at det blir vanskelig å tilpasse opplæringen til elevene. Manglende systematikk i kartleggingsarbeidet gjør også at det vurderes ulikt om elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

2.6 Enkeltvedtak

2.6.1 Gjennomgang

Revisor har gjennomgått 34 enkeltvedtakene for å se om de er i tråd med regelverket.⁷ Resultatet av gjennomgangen er sammenstilt for hver skole i tabellen nedenfor.

I intervju opplyser rektorene at det er de som fatter enkeltvedtakene om rett til særskilt språkopplæring. Rektorene benytter fra høsten 2024 en ny felles mal som er tilgjengelig i skolens administrative system. Resultatene av gjennomgangen fremstilles per skole siden vedtakene per skole er lik i utformingen og innhold.

Tabellen nedenfor viser utdrag av lovkravene til enkeltvedtak og resultatene av gjennomgangen ved de tre skolene i Brønnøy.⁸ Grønn hake viser at lovkravet er oppfylt, mens rødt kryss viser at det mangler i vedtakene. Stjerne i tabellen viser at det er noen merknader til innholdet.

Tabell 4. Gjennomgang av enkeltvedtak

Krav	Skole		
	Hilstad skole	Brønnøy barneskole	Brønnøy ungdomsskole
Kartlegging av behov			
Er det gjennomført en systematisk kartlegging av elevens norskferdigheter?	✓	✓	✓
Er kartleggingen dokumentert skriftlig, og fremgår resultatene tydelig?	✓	✗	✗
Er det vurdert om eleven har behov for forsterket opplæring i norsk, tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring?	✓*	✓*	✓
Er det benyttet faglig forsvarlige kartleggingsverktøy/metoder?	✓*	✓	✓
Individuell vurdering			
Er behovet vurdert individuelt, og ikke basert på gruppetilhørighet?	✓	✗	✗
Viser vedtaket en tydelig sammenheng mellom kartleggingens resultater og tiltakene som tilbys?	✓	✗	✗
Er elevens helhetlige situasjon (sosiale, språklige og pedagogiske behov) vurdert?	✓	✗	✗
Vurdering av barnets beste			

⁷ Saksbehandling for enkeltvedtak om særskilt norskopplæring i grunnskolen er regulert av opplæringsloven, forvaltningsloven og barnekonvensjonen. Mer om dette i vedlegg 1 om utledning av revisjonskriterier.

⁸ Full oversikt over sjekkliste til enkeltvedtakene finnes i vedlegg 3.

Er barnets beste vurdert som et grunnleggende hensyn i vedtaket?	✗*	✗	✗
Er eventuelle negative konsekvenser av tiltakene vurdert og hvordan er dette beskrevet?	✗	✗	✗
Elevens rett til å bli hørt			
Har eleven fått anledning til å uttrykke sine synspunkter på tiltakene, tilpasset alder og modenhet?	✗	✗	✗
Er elevens synspunkter dokumentert i saken?	✗	✗	✗
Hvis elevens synspunkter ikke følges, er det gitt en begrunnelse for dette?	✗	✗	✗
Formkrav til enkeltvedtak			
Er vedtaket skriftlig og tydelig formulert?	✓	✓	✓
Inneholder vedtaket en klar begrunnelse som viser hvordan kartleggingen er brukt som grunnlag?	✓	✗	✗
Er tiltakets innhold, omfang og organisering spesifisert?	✓	Kun timer	Kun timer
Tidsavgrensning?	✓	✗	✓
Viser vedtaket til relevant lovgrunnlag, opplæringsloven § 3-6	✓	✓	✓
Klageadgang			
Informerer kommunen om klageadgang i henhold til forvaltningsloven § 28?	✓	✓	✓
Er klagefristen (tre uker) tydelig angitt?	✓	✓	✓
Er det opplyst hvordan og hvor klagen skal sendes, samt hvem som behandler den?	✓	✓	✓
Opplyst om rett til å se saksdokumenter?	✓	✓	✓

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Under kravet om kartlegging av behov og om det vurderes om eleven har behov for forsterket opplæring i norsk, tospråklige fagopplæring eller morsmålsopplæring, er kravet oppfylt, men med merknad for to av skolene. Merknaden knytter seg til at skolene ikke bruker begrepet «forsterket opplæring i norsk» etter ny opplæringslov, men bruker «særskilt språkopplæring» eller «særskilt norskopplæring». Hilstad skole har fått en merknad under bruk av forsvarlige kartleggingsverktøy/metoder, og det er knyttet til at det ikke står hvilke kartleggingsverktøy som benyttes.

For Hilstad skole viser gjennomgangen at elevens beste ikke er vurdert som grunnleggende hensyn i vedtaket, men med merknad. Merknaden knyttes til at vedtaket inneholder enkelte element i en barnets beste vurdering.

I tillegg til lovkravene som ligger i tabellen ovenfor, er det også et krav om underretning om enkeltvedtaket. Dette handler om vedtaket er formidlet på en forståelig måte til foreldrene og om det er tilpasset deres språk. Revisor har spurt rektorene om hvordan enkeltvedtakene

formidles til foreldrene/foresatte. Alle svarer at de blir videreformidlet gjennom appen IST Home. Appen ble tatt i bruk høsten 2024, ifølge en av rektorene. En av rektorene svarer at hen har spurt foreldrene hva de syns i forkant av enkeltvedtaket, og formidlet til dem at det blir delt via IST Home.

Revisor har spurt avdelingsleder for flyktningetjenesten om de bistår foreldre i å forstå dokumentasjon som kommer fra skolen. Til det sier avdelingsleder at flyktningetjenesten er avhengig av at foreldrene selv eller skolen tar kontakt med flyktningetjenesten dersom de ønsker hjelp med dette.

Revisor vil i tillegg til gjennomgangen av vedtakene vist i tabellen, beskrive innholdet i vedtakene. Malen til enkeltvedtakene som brukes er bygget opp etter følgende struktur:

- Vedtak
- Rettslig grunnlag
- Sakens bakgrunn
- Vurdering
- Klage

Vedtak

Under vedtak angis det antall timer eleven er innvilget til særskilt språkopplæring. Revisor har spurt rektorene om hva som ligger til grunn for timetallet elevene får vedtak om. Rektorene svarer at timetallet er drøftet på rektornivå, og to av rektorene sier at det er også diskutert med kommunalsjef oppvekst. Samtlige av rektorene svarer i epost til revisor om at de har vært enige om at nyankomne elever får vedtak om 10 timer med forsterket opplæring i norsk, og at tilbudet gradvis reduseres etter hvert som elevene behersker bedre og bedre norsk. Rektorene forteller at det er noen små variasjoner mellom skolene på grunn av tilgjengelige ressurser.

Gjennomgangen viser at det varierer om hvilke begreper som brukes om opplæringen det gis vedtak om. En skole bruker forsterket norskundervisning, en annen bruker særskilt norskopplæring, mens den siste bruker særskilt språkopplæring.

Når det gjelder varighet på vedtaket, viser gjennomgangen at to av skolene har tidsavgrenset det til inneværende skoleår. Ved den siste skolen er vedtaket ikke tidsavgrenset.

Sakens bakgrunn

I sakens bakgrunn gis det informasjon om eleven; hvor lenge eleven har vært i Norge. Det refereres i flere av vedtakene om kort botid i Norge. Revisor ser at ved en skole er det enkelte elever som har fått fem timer innvilget språkopplæring, mens andre har fått ti timer språkopplæring selv om det opplyses om kort botid i Norge. Gjennomgangen viser at i noen

vedtak opplyses det om tidligere vedtak eleven har hatt. Enkeltvedtakene ved en skole inneholder også informasjon om at omfanget av opplæringen imidlertid kan bli vurdert redusert i løpet av skoleåret.

Vurdering

Gjennomgangen revisor har gjort viser at avsnittet om vurdering ved en skole inneholder en beskrivelse av resultater fra kartlegginger som er gjennomført og når de er gjennomført. Ved en annen skole inneholder det selve vedtaket, i form av antall timer innvilget til særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 3-6. Ved den siste skolen viser vedtaket under vurdering til hvilke kartleggingstester som er gjennomført og på bakgrunn av de hvor mange timer som innvilges.

Rettslig grunnlag og klage

Når det gjelder punktene om rettslig grunnlag og klage er de innholdsmessig helt like i alle vedtakene revisor har gjennomgått. Rettslig grunnlag viser til relevant lovgrunnlag, blant annet opplæringslovens § 3-6 om retten til særskilt språkopplæring og §§ 10-1 og 10-2 om det beste for eleven og elevens rett til medvirkning. Videre viser det også til at eleven har rett til å medvirke og bli hørt, i henhold til Grunnlovens § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Punktet om klage viser til muligheten for å klage på vedtaket. Det henvises ikke til forvaltningslovens § 28 om retten til å klage, men til § 29 om klagefrist. Fristen på tre uker er synliggjort og at klagen må sendes til skolen ved rektor. I vedtaket står det følgende: «*Klagen må nevne hvilken endring du ønsker og bør være skriftlig. Du bør også begrunne klagen.*» Det vises videre til at Statsforvalteren er endelig klageinstans. Det vises til forvaltningslovens §§ 18 og 19 om retten til innsyn i dokumentene i saken.

2.6.2 Revisors vurdering

Kommunen skal fatte enkeltvedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring, herunder:

- Vedtaket skal være skriftlig og være innholdsmessig i henhold til regelverket.
- Underretning om vedtaket skal inneholde opplysninger om klageadgang og innsynsrett.

Brønnøy kommune fatter enkeltvedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring.

Gjennomgangen viser at ingen av skolene oppfyller alle betingelsene som er satt til et vedtak. Selv om kommunen har utarbeidet en felles mal for enkeltvedtakene, bidrar ikke dette til at lovkravene satt til vedtak oppfylles. Revisor vurderer derfor at det gjøres systematisk saksbehandlingsfeil i kommunen når vedtak om særskilt språkopplæring fattes. Feilene er

blant annet knyttet til informasjon om vurdering og vektning av barnets beste som i stor grad ikke eksisterer i enkeltvedtakene. Ved to av skolene inneholder ikke enkeltvedtaket noe om innhold eller organisering av språkopplæring, kun antall timer som gis til språkopplæring. Etter lovverket er dette en saksbehandlingsfeil.

Revisor vurderer videre at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om klageadgang og innsynsretten som foresatte har.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

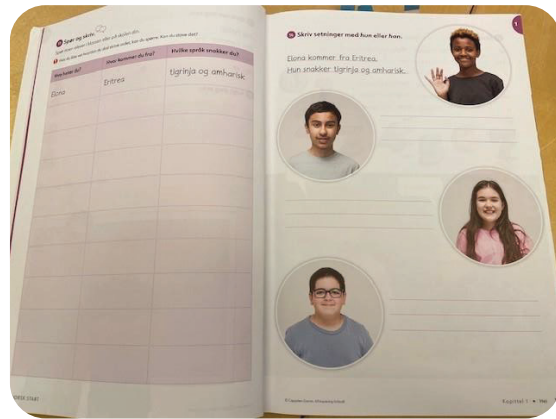
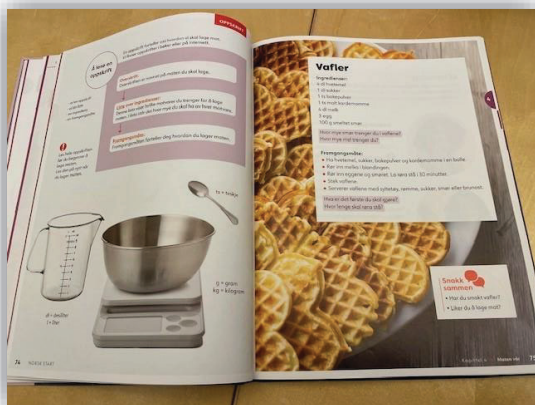
2.7 Gjennomføring av språkopplæring

2.7.1 Organisering

Elever i første klasse i Brønnøy kommune skal ha særskilt språkopplæring i klasserommet, uttaler kommunalsjef oppvekst i oppstartsmøte. Dette får revisor også bekreftet i intervju med ansatte i skolene.

Revisor har spurt lærerne i forsterket opplæring i norsk om hvordan de gjennomfører undervisningen. Ved alle skolene foregår forsterket opplæring i norsk i egne klasser/grupper. Ved en skole er språkopplæringen aldersdelt, mens ved en annen skole er det inndelt etter språkferdigheter.

En lærer i forsterket norsk ved en skole forteller at vedkommende har tilpasset undervisningen basert på tidligere kartlegginger og elevenes behov og interesser, samt lærerplanen fra Utdanningsdirektoratet. Uken starter ved at timeplanen gjennomgås med fokus på ukjente ord og begreper. Videre legges uken opp hvor lærer bistår elevene i praktiske fag og elevene lager presentasjoner om valgte tema. Uken avsluttes ofte med brettspill. Rektor ved denne skolen forteller at alle elevene har språk-apper på sine ipad-er for å gjøre det lettere å kommunisere med de minoritetsspråklige elevene. Samtidig forteller lærer i forsterket norsk at det ikke er alltid slik at de minoritetsspråklige elevene ønsker å benytte seg av slike verktøy.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 1. Utdrag fra elevenes lærebok i forsterket norskopplæring.

Rektor ved en annen skole forteller at språkopplæringen er lagt til første del av dagen og deretter ordinær undervisning i sine klasser. Det er ingen hele dager med kun forsterket norskopplæring. Lærer i forsterket norsk forteller at språkopplæringen organiseres ved bruk av arbeidshefter, leselekser, diktater og spill som for eksempel Kahoot og Gruble. Praktiske fag, som kunst og håndverk brukes også som en del av undervisningen. Lærer forteller at det har vært mer begrenset dette skoleåret på grunn av mangel på tilgang til slike rom. Videre opplever lærer at flere av de minoritetsspråklige elevene går glipp av språkopplæringen fordi elevene selv nedprioriterer undervisningen.

Den siste skolen benytter også tekstbok og arbeidsbok i språkopplæringen, ifølge lærer i forsterket norsk. Temaer som for eksempel Halloween og jul brukes i arbeidet. Også ved denne skolen forteller lærer at de minoritetsspråklige elevene ønsker heller å delta i ordinær undervisning og nedprioriterer språkopplæringen. Lærer forteller at oppmøtet er uregelmessig siden elevene ikke ønsker å gå glipp av andre fag.

Revisor har spurt kontaktlærerne hvordan de følger opp minoritetsspråklige elever i ordinær undervisning. Noen av lærerne forteller at det er utfordrende for disse elevene å følge den ordinære undervisningen. Andre lærere forteller at de prøver å finne meningsfulle aktiviteter som elevene kan holde på med i klasserommet, som for eksempel apper for å lære seg bokstaver. Elevene har også tilgang til arbeidsbøkene sine fra språkopplæringen, men lærere forteller at de må minnes på å bruke dem. Det blir også brukt digitale oversettelsesprogrammer, eksempelvis Google Translate, forteller flere lærere. Samtidig forteller noen av lærerne at disse fungerer i mindre grad i praktiske fag og at det blir mindre tilrettelegging for elever som ikke snakker engelsk. Noen av lærerne forteller derimot at

elevene klarer seg bedre i praktiske fag der de kan observere og kopiere de andre elevene, mens i teorifag blir det kjedelig til elevene fordi de har vansker med å delta aktivt.

2.7.2 Fravær

Flere av ansatte ved skolene forteller at det høsten 2024 har vært fravær som har påvirket språkopplæringen. Ved en skole har det vært fravær blant andre ansatte som har ført til at lærer i forsterket norsk har blitt brukt i andre fag, og dermed har språkopplæringen utgått. Rektor forteller at det kan være utfordrende å gi elevene det antall timer som enkeltvedtaket tilsier når det er høyt fravær blant lærerne. Ved en annen skole er det høyt fravær blant lærerne som underviser i forsterket norsk, og flere lærere forteller at det har vært et mangelfullt tilbud til de minoritetsspråklige elevene. Samtidig er det en av skolene som har lite problemer med fravær som påvirker språkopplæringen, forteller rektoren.

Flere av informantene forteller at det er utfordrende å få tak i vikarer. En av skolene har heller ingen faste vikarer å sette inn, og opplever generelt mangel på vikarer, forteller rektor. Noen av lærerne forteller at timer som krever to lærere, blir ofte ledet av en lærer alene og det blir stor belastning på gjenværende ansatte.

I oppstartsmøte spurte revisor om det ble meldt avvik knyttet til å oppfylle enkeltvedtakene. Kommunen har en utfordring knyttet til tilgang på fagansatte og ved langvarig fravær, forteller skoleledelsen. Ledelsen forteller at det er vanlig i hverdagen at de ansatte må undervise i dag de ikke er kvalifisert på. Skoleledelsen forteller at det ikke meldes avvik knyttet til dette. Flere av rektorene bekrefter denne informasjonen. En rektor forteller at avvikssystemet benyttes for lite, og at lærere synes det er tidkrevende å melde avvik.

Lærere ved en skole forteller at de i den siste tiden har begynt å prøve å finne tid til å melde inn fravær som avvik. Enkelte få trinn har allerede denne praksisen, ifølge noen av lærerne. Andre lærere forteller at elevene ikke får tatt igjen tapte timer på grunn av fravær blant lærerne. Lærere ved en annen skole er kjent med at manglende bemanning dokumenteres, men at utfordringen er like store.

2.7.3 Samarbeid mellom lærerne

Når det gjelder samarbeid mellom lærer i forsterket norsk og kontaktlærerne forteller rektor ved en skole om et tett samarbeid. Også en lærer i forsterket norsk ved en annen skole forteller at samarbeidet fungerer godt.

Ved andre skoler, forteller flere av informantene at det ikke er noe samarbeid mellom lærer i forsterket norsk og kontaktlærerne. En lærer i forsterket norsk forteller at det ikke er muligheter for å koordinere undervisningen med kontaktlærer, og det er ikke satt av noe fellestid der

lærer i forsterket norsk og kontaktlærer kan samarbeide. Noen av lærerne uttrykker at det var et tettere samarbeid og kommunikasjon mellom språklærer og kontaktlærer, men at nå opplever forsterket opplæring i norsk som mindre prioritert.

Det er også noen av lærerne som opplever det som utfordrende at de ikke deltar i foreldresamtalene til de minoritetsspråklige elevene. Lærer i forsterket norsk forteller at de har begrenset kontakt med hjemmet til eleven, da dette ligger til kontaktlærere. Lærer forteller også at de selv må ta initiativ til å bidra med informasjon til foreldresamtalene om elevens språkutvikling, siden dette ikke er satt i system.

2.7.4 Revisors vurdering

Kommunen skal ha praksis for at gjennomføring av særskilt språkopplæring samsvarer med det som tilbys i enkeltvedtaket.

Enkeltvedtakene som fattes for særskilt språkopplæring, inneholder svært lite detaljer om hvordan språkopplæringen skal tilbys (se revisors vurdering kapittel 2.6.2), og derfor blir det for revisor lite konkret å vurdere etter.

Revisor vurderer at språkopplæringen som tilbys i kommunen, framstår som konkret og variert. Ved at språkopplæringen gjennomføres i grupper, kan det bidra til å gi elevene et trygt og godt læringsmiljø for elevene til å lære norsk sammenlignet med å ha språkopplæringen i ordinær klasse. Samtidig er det informasjon om at de minoritetsspråklige elevene heller velger ordinær undervisning framfor språkopplæringen. Revisor vurderer at skolene bør prøve å organisere undervisningen slik at den tar hensyn til hver enkelt elevs behov og timeplanlegging for å gi elevene et best mulig tilpasset og helhetlig tilbud.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt på bakgrunn av at enkeltvedtakene inneholder lite informasjon om språkopplæringen.

Kommunen bør ha rutiner og systemer som sikrer at elevene får forsvarlig språkopplæring når lærer er fraværende.

Revisor vurderer at kommunen ikke har et overordnet system som praktiseres av alle skolene som sikrer at elevene får forsvarlig språkopplæring når lærer er fraværende. Enkelte av skolene har høsten 2024 hatt høyt fravær blant lærerne som har gjort at de minoritetsspråklige elevene ikke har fått forsvarlig språkopplæring og antall timer de har krav om i henhold til enkeltvedtaket. Det rapporteres ikke systematisk avviksmelding når elevene ikke får tilbudet sitt i kommunen, selv om enkelte trinn og skoler er flinkere til å synliggjøre dette.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Kommunen bør sørge for samhandling mellom lærerne i ordinær undervisning og i særskilt språkopplæring.

Revisor vurderer at ved flere av skolene er det ikke noe samhandling mellom lærerne i ordinær undervisning og i særskilt språkopplæring. Enkelte av skolene har lyktes bedre med dette. Revisor vurderer at størrelsene på skolene i kommunen varierer, og at det kan være lettere å få til et samarbeid ved de mindre skolene enn ved de store skolene. Målet med samarbeid er å sikre at de minoritetsspråklige elevene får et best mulig tilpasset og helhetlig tilbud.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

2.8 Ressurser

2.8.1 Funn

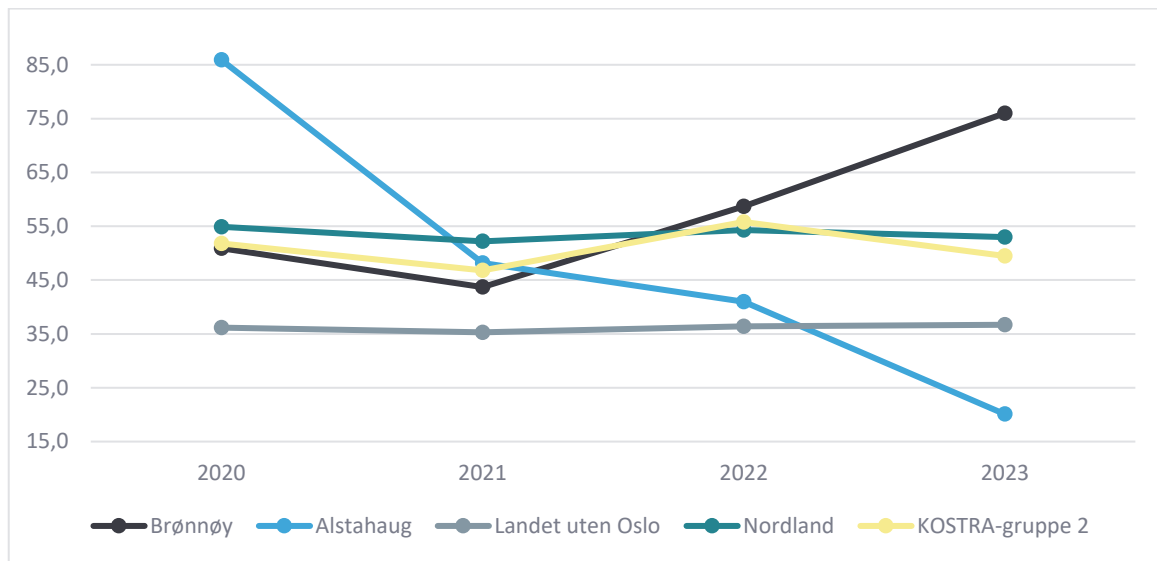
I oppstartsmøte med skoleledelsen opplyser de om at kommunen har tilstrekkelige ressurser innenfor språkopplæringen. Kommunen har også mulighet for kompetanseheving gjennom kompetanse for kvalitet (KFK) – videreutdanning for lærer. Kommunen er ikke en del av et kompetansenettverk for særskilt språkopplæring og det er ikke noe samarbeid mellom skolene i kommunen på dette området, opplyser flere av informantene.

En av rektorene forteller at for skoleåret 2024/2025 er en av kontaktlærerne som underviser i forsterket norsk, istedenfor lærer som har kompetanse innenfor norsk som andrespråk. Rektor forteller at dette handler om å få lærerkabalen til å gå opp, og at vedkommende som har språkopplæringen dette året har god kontakt med elevene. Lærer i forsterket norsk ved skolen forteller at vedkommende har fått de ressursene de har behov for. Ved en av skolene er flere av lærerne i forsterket norsk tilknyttet voksenopplæringen i kommunen, opplyser rektor.

Flere av rektorene opplever at det er tilstrekkelig med ressurser til språkopplæringen, men rektorene mener at lærerne ønsker gjerne mer. En av rektorene forteller at de tidligere hadde språkassistent og har tidligere hatt ansatte med fremmedspråk på arbeidstrening gjennom NAV. Flere av lærerne uttrykker at det er mangel på språkassistenter og morsmålslærere som gir en ekstra belastning på lærerne. Morsmålslærere kunne også ha bistått elevene tettere i oppstartsfasen, mener noen av lærerne. Noen lærere savner også flere lærere i basisfagene for å kunne avlaste kontaktlærerne slik at de kan sørge for bedre oppfølging av elevene.

Grafen nedenfor viser antall årstimer til forsterket opplæring i norsk (tidligere særskilt norskopplæring) per elev for Brønnøy kommune og sammenlignbare grupper i perioden 2020

til 2023. Revisor har inkludert Alstahaug kommune i grafen siden både Brønnøy kommune og Alstahaug kommune tilhører KOSTRA-gruppe 2 og ligger på Helgelandskysten.



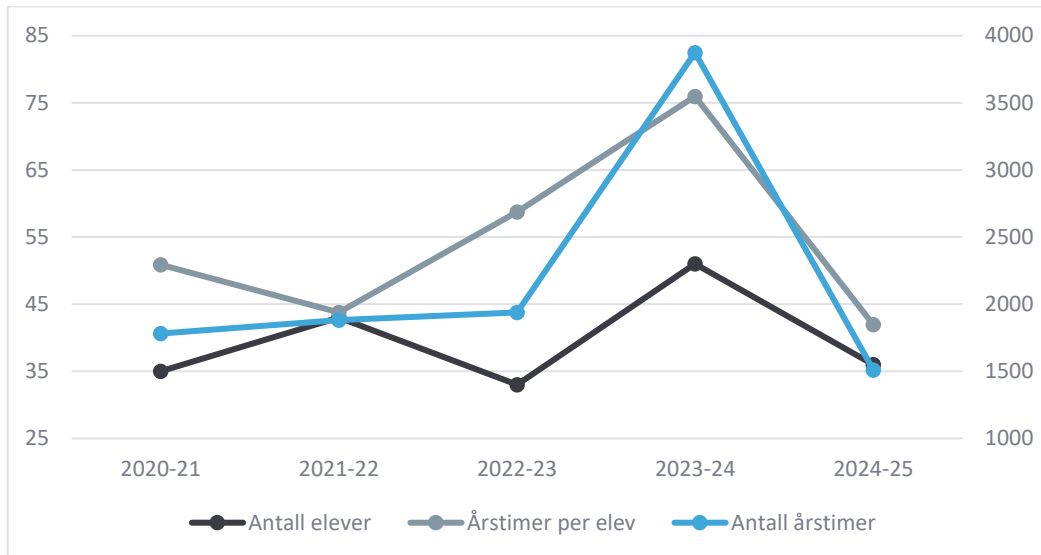
Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Figur 2. Antall årstimer til forsterket opplæring i norsk per elev, kommunale og private grunnskoler

Grafen viser at fra 2021 steg antall timer med forsterket opplæring i norsk per elev i Brønnøy, mens for Alstahaug kommune har antall timer vært synkende fra 2020 og til 2023. Brønnøy kommune har for årene 2022 og 2023 høyest timer per elev sammenlignet med de andre. Brønnøy følger også utviklingen i tilhørende KOSTRA-gruppe fram til og med 2022.

Timer per elev holder seg stabil for landet uten Oslo og for Nordland fylke disse fire årene, mens det er noen svingninger for tilhørende KOSTRA-gruppe.

Revisor har gjennom tilgangen til grunnskolens informasjonssystem hentet ut variablene for antall elever med forsterket opplæring i norsk og antall årstimer (lærertimer) som går til forsterket opplæring i norsk, i tillegg til årstimer per elev for Brønnøy kommune. Grafen nedenfor viser disse variablene fra og med skoleåret 2020/2021 til og med skoleåret 2024/2025.



Kilde: Grunnskolens informasjonssystem, GSI, Utdanningsdirektoratet

Figur 3. Antall elever, antall årstimer og årstimer per elev for Brønnøy kommune for fem skoleår.

Grafen viser at antall årstimer per elev (grå graf) hadde en økning fra skoleåret 2021/2022 til og med skoleåret 2023/2024, før det falt for inneværende skoleår 2024/2025.

Når vi ser på variablene som ligger bak; antall elever (svart graf) og antall årstimer (blå graf), ser vi at det varierer hvordan utviklingen deres er. Antall elever ble redusert fra skoleåret 2021/2022 til skoleåret 2022/2023, mens vi ser at antall årstimer hadde en svak økning. For skoleåret 2023/2024 var det en økning i både antall elever og antall årstimer. Tallene viser at antall elever økte fra 33 elever i 2022/2023 til 51 elever i 2023/2024. Tilsvarende økte antall årstimer med 100 prosent, fra 1938 årstimer til 3874 årstimer. For skoleåret 2024/2025 var det en reduksjon i både antall elever og antall årstimer, noe som også gir en reduksjon i antall årstimer per elev.

2.8.2 Revisors vurdering

Kommunen bør sørge for å ha ressurser til å gjennomføre særskilt språkopplæring i tråd med det som tilbys i enkeltvedtaket.

Revisor vurderer ut fra det skoleledelsen og rektorene sier, samt tilgjengelig statistikk at kommunen i utgangspunktet har ressurser til å gjennomføre særskilt språkopplæring i tråd med det som tilbys i enkeltvedtaket.

Samtidig viser informasjon fra lærerne, som skal gjennomføre undervisningen, at de kunne tenkt seg mer ressurser med fremmedspråklig kompetanse. For å undervise i særskilt språkopplæring, er det de samme formelle kravene som til andre undervisningsstillinger.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring trekker fram at det bør være lærere med nødvendig kompetanse for å ivareta de minoritetsspråklige elevenes behov. Revisor forstår at det kan være utfordrende for en kommune å ansette lærere eller morsmålsassistenter med bakgrunn i økonomiske hensyn som må tas.

Vurderingen om ressurser til å gjennomføre særskilt språkopplæring må også sees i sammenheng med vurderingen om rutiner og systemer ved fravær av lærer (kapittel 2.7.4). Revisor vurderer at det for mange lærere kan være vanskelig å se at det er ressurser nok til å gjennomføre språkopplæringen når det er mye fravær blant de ansatte og at det ikke er vikarer å sette inn, og språkopplæringen dermed utgår.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

3 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

3.1 Konklusjon

Får minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

Revisor konkluderer med at minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune delvis får opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer. Svakheterne i opplæringen er knyttet til manglende systematikk. Det gjelder både manglende skriftlige rutiner for særskilt språkopplæring, variasjon i kartleggingsarbeid, enkeltvedtak oppfyller ikke lovkravene og at kommunen ikke har et system som sikrer forsvarlig språkopplæring ved fravær av lærer.

De minoritetsspråklige elevene i Brønnøy får opplæring, men det er viktig at elevene er sikret et godt opplæringstilbud med lik kvalitet uavhengig av hvilken skole de tilhører. Selv om kommunen har utarbeidet en felles mal for enkeltvedtakene, viser gjennomgangen at det er forbedringsmuligheter. Det gjelder særlig inkludering av tilbudet eleven får, samt vurdering og vektlegging av barnets beste. Vurdering av elevens beste skal alltid vurderes, og det er grunnlag for saksbehandlingsfeil dersom en slik vurdering ikke er gjort. Brønnøy kommune kan også bli bedre på å etablere rutiner som sikrer at elevene får språkopplæring selv om lærer er fraværende ved alle skolene. Kommunen bør så langt det er mulig legge til rette for samarbeid mellom lærerne i språkopplæringen og ordinær undervisning.

Formålet med særskilt språkopplæring er at elevene skal lære seg godt nok norsk til å følge ordinær opplæring. Lovverket gir store rom for variasjoner i hvordan språkopplæringen gis. Samtidig bør det være systematikk i arbeidet for å sikre at minoritetsspråklige elever får den opplæringen de har krav på i henhold til regelverk og retningslinjer. Manglende systematikk i arbeidet gjør at det er opp til hver enkelt skole å finne sin måte å løse tilbudet til elevene på.

3.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen:

- Vurderer behov for skriftlige rutiner knyttet til særskilt språkopplæring.
- Sørge for å oppfylle kravene til utforming av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.
- Bør sørge for at det blir etablert rutiner og system som sikrer at elevene får forsvarlig særskilt språkopplæring ved fravær av lærer.

KILDER

Lover og forskrifter:

Grunnloven

Opplæringsloven med forskrift

Forvaltningsloven

Barnekonvensjonen

Internett:

Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Grunnskolens informasjonssystem, Utdann

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), <https://nafo.oslomet.no/>

Ulike sider til Utdanningsdirektoratet:

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige-og-nyankomne/minoritetsspraklige/tilrettelegge-opplaringen-for-minoritetsspraklige-og-nyankomne-elever/>

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/sarskilt-sprakopplaring/>

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

https://www.skolestudio.no/aktuelt/en-god-skolestart-med-salto?_ga=2.126023311.389718380.1633937646-1015156717.1589900181

<https://www.trondheim.kommune.no/tema/skole/Opplaring/nyankomneelever/nettressurser/kartleggingsproverskole/>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Grunnloven
- Barnekonvensjonen
- Opplæringsloven med forskrift
- Forvaltningsloven
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), hjemmeside
- Veiledning fra Utdanningsdirektoratet sine sider:
 - Ta imot nyankomne elever
 - Tilrettelegge opplæring for minoritetsspråklige og nyankomne elever
 - Regelverk for nyankomne elever og voksne
 - Særskilt språkopplæring
 - Innføringsopplæring
 - Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: Får minoritetsspråklige elever i Brønnøy kommune opplæring i tråd med regelverk og retningslinjer?

Mottak av minoritetsspråklige elever

Utdanningsdirektoratet skriver i sin artikkel «*Ta imot nyankomne elever*» at kommunen må ha rutiner som sikrer at skoleeier og skolen får beskjed så raskt som mulig om nye barn som oppholder seg i kommunen. For å få informasjon om eleven (skolebakgrunn, språkkunnskaper og særskilte behov) bør kommunen så raskt som mulig opprette dialog med familien og eleven. Videre vil også familien og eleven ha behov for god informasjon om skolen og skoletilbudet. Artikkelen skriver at å motta nyankomne barn og unge krever samarbeid på tvers av tjenester.

Videre har skolen ansvar for å legge til rette for en god oppstart, og de de første møtene er viktige for å bygge en trygg og god relasjon til eleven og foreldrene. Skolen bør gjennom de første møtene informere om skoletilbudet, og om hvilke muligheter og forventninger skolen har

til et godt samarbeid, og at noen av denne informasjonen kan det være behov for å gjenta eller dele opp. Eleven og foreldrene må få muligheter til å formidle sine behov, forventninger og ønsker til skolen. Skolen bør ha rutiner for å skape gode møtearenaer, og snakke om hvilken informasjon det er nødvendig at skole og foreldrene utveksler.

Kartlegging

Utdanningsdirektoratet skriver i sin artikkel «*Tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige og nyankomne elever*» at kommunen må ha gode rutiner og praksis for å vurdere norskferdighetene til minoritetsspråklige eller nyankomne elever. Eleven har rett til særskilt språkopplæring frem til hen kan godt nok norsk til å følge vanlig opplæring. Hva som er godt nok norsk vil være en skjønnsmessig vurdering. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle og baseres på et pedagogisk faglig kunnskapsgrunnlag.

Vurdering av norskferdighetene danner grunnlaget for om eleven trenger særskilt språkopplæring, samt at den gir viktig informasjon til lærerne for å kunne tilpasse opplæringen. Alle elever har rett til tilpasset opplæring, jmfør opplæringslovens § 11-1, der alle elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetninger og at alle elever får utnyttet og utviklet sine ferdigheter.

I artikkelen skriver Utdanningsdirektoratet at vurderingen av elevenes norskferdigheter starter allerede ved oppstartssamtaler med elev og foresatte der skolen gjør seg kjent med eleven og vedkommens skolebakgrunn og språkkompetanse. En oppstartssamtale kan være nok til å avgjøre at eleven har behov for særskilt språkopplæring.

Kommunen skal med jevne mellomrom gjøre underveisvurderinger for å sikre at elevene går over til ordinær opplæring når de er gode nok i norsk. Hvor ofte slike underveisvurderinger skal gjøres vil variere og må vurderes konkret i hvert tilfelle hvor lang tid det skal gå mellom hver vurdering.

Det er kommunen og skolene som må avgjøre hvordan de vurderer minoritetsspråklige elevers norskferdigheter, og hvilket verktøy de bruker. Utdanningsdirektoratet skriver at

«Verktøyene må være egnet for å vurdere norskferdighetene til elever som lærer norsk som andrespråk, og ikke beregnet på elever med norsk som sitt morsmål.»

Utdanningsdirektoratet har laget et eget kartleggingsverktøy, «*Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk*», som består av samtaleguider for oppstartssamtaler og kartlegging innenfor fem ferdighetsområder. De fem ferdighetsområdene er lesing, skriving, ordforråd, muntlig kommunikasjon og uttale. Utdanningsdirektoratet skriver at for å finne ut hva slags

norskopplæring eleven trenger, må læreren bruke informasjon som både kommer fram gjennom oppstartssamtalene og resultatene fra kartleggingen av ferdighetsområdene.

Videre skriver Utdanningsdirektoratet i artikkelen om «*Tilrettelegge opplæring for minoritetsspråklige og nyankomne elever*» at det er viktig at den som vurderer elevenes norskferdigheter har tilstrekkelig kompetanse, og at den som vurderer bør ha kompetanse i norsk som andrespråk. Den som vurderer, bør også samarbeide med andre lærere rundt eleven. Skolen må sikre at alle som jobber med eleven har tid til å følge opp vurderingene og tilpasse opplæringen ut ifra vurderingene.

Organisering

Krav om internkontroll er fastsatt i kommunelovens § 25-1 som sier at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Loven sier at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen og skal:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Opplæringslovens § 3-7 gir kommunene mulighet til å organisere hele eller deler av opplæringen for elever med kort botid i Norge og vedtak om særskilt språkopplæring i egne grupper, klasser eller ved egne skoler, i innføringsopplæring. Kommunen kan bare gi en elev innføringsopplæring i inntil to år, og fatte vedtak om innføringsopplæring for inntil ett år om gangen. Innføringsopplæring krever at foreldre samtykker til slik opplæring.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) skriver at det er en fordel om skoleeier tar ansvar for å utarbeide retningslinjer for organisering av den særskilte språkopplæringen. NAFO skriver at kommunestørrelse, skolestørrelse, elevantall og lærerkompetanse har innvirkning på hvordan særskilt språkopplæring organiseres. Det er flere ulike modeller som benyttes i organiseringen av særskilt språkopplæring og NAFO kommer med følgende eksempler:

- Direkte plassering i ordinær klasse
- Innføringsklasser
- Delvis integrert tilbud

- Innføringsskole

Enkeltvedtak

Saksbehandling for enkeltvedtak om særskilt norskopplæring i grunnskolen er regulert av opplæringsloven (oppl.), forvaltningsloven (fvl.) og barnekonvensjonen. Kravene skal sikre at elever med behov for ekstra tilrettelegging i norsk får et tilbud som er individuelt tilpasset, juridisk forsvarlig og i tråd med barnets beste.

Kartlegging av behov

Skolen er forpliktet til å gjennomføre en systematisk og grundig kartlegging av elevens ferdigheter i norsk før et enkeltvedtak fattes. Dette følger av opplæringsloven § 3-6, som fastsetter at elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige undervisningen, har rett til særskilt språkopplæring.

- Kartleggingen skal være dokumentert og baseres på faglig forsvarlige metoder.
- Resultatene fra kartleggingen skal tydelig fremgå i vedtaket.

Individuell vurdering

Vedtaket skal baseres på en individuell vurdering av elevens behov jf. oppl. § 11-1. Forvaltningsloven § 17 krever at saken utredes så godt som mulig før vedtak fattes.

- Elevens behov for særskilt norskopplæring skal vurderes individuelt, og det er ikke tillatt å basere vedtak på generelle vurderinger av elevgruppen.
- Skolen skal vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre at eleven får en forsvarlig opplæring.

Vurdering av barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vedtaket, i henhold til Grunnloven § 104 andre ledd, barnekonvensjonen artikkel 3 og oppl. § 10-1.

- Vedtaket skal vise hvordan tiltakene ivaretar barnets beste.

Retten til å bli hørt

Barnets rett til å bli hørt er fastsatt i Grunnloven § 104 første ledd, barnekonvensjonen artikkel 12 og opplæringsloven § 10-2. Dette innebærer:

- Eleven har rett til å uttrykke sine meninger om opplæringen og tiltakene som foreslås.
- Skolen skal legge til rette for at eleven kan gi uttrykk for sitt syn på en måte som er tilpasset elevens alder og modenhet.

- Elevens synspunkter skal dokumenteres og tillegges vekt i vurderingen av tiltakene.
- Hvis barnets syn ikke kan følges, skal vedtaket begrunne hvorfor.

Fatte enkeltvedtak

Dersom det vurderes at eleven har rett til særskilt norskopplæring, skal skolen fatte et enkeltvedtak. Dette vedtaket skal være skriftlig og begrunnet, i tråd med forvaltningsloven §§ 23-25 Vedtakets innhold:

- Henvisning til opplæringsloven § 3-6 som juridisk grunnlag.
- En konkret og forståelig begrunnelse basert på kartleggingen.
- En beskrivelse av tiltakets innhold, omfang og organisering.
- En vurdering av hvordan tiltakene ivaretar barnets beste.
- En tidsramme for tiltakene.

Klageadgang

Alle enkeltvedtak kan påklages i henhold til forvaltningsloven § 28.

- Kommunen skal skriftlig informere foresatte om klageadgangen, klagefristen på tre uker og hvordan klagen skal fremmes.
- Kommunen skal informere om retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18 jf. § 19
- Klagen skal behandles av kommunen, som har ansvaret for å sikre en forsvarlig behandling.

Gjennomføring

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) skriver i artikkelen «*Hva skal opplæringen inneholde*» at god begynneropplæring vektlegger både norsk og fag fra første stund. Det er viktig at skolen sørger for et trygt og godt læringsmiljø for minoritetsspråklige elever der de får tilpasset sine behov og forutsetninger. Nybegynneropplæring bør være mest mulig muntlig, konkret, variert og gjerne temabasert. Mer detaljert skriver NAFO at opplæring i norsk bør baseres på mye muntlig trening, at eleven får et begynnerrepertoar og at det gis anledning til å bygge opp et ordforråd på norsk. Elever må få uttaletrening, trene på lyder og lydsammensetninger som kan være vanskelige å uttale på norsk.

I artikkelen «*Særskilt språkopplæring i grunnskolen*» skriver NAFO at forsterket opplæring i norsk kan foregå i egen gruppe eller som tilpasning innenfor det ordinære norskfaget. Videre skriver NAFO følgende om lærerplaner:

«Forsterket opplæring i norsk kan gis etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller i form av særskilt tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk. Skoleeier/skolen velger hvilken læreplan man skal benytte. Skolene bør derfor ha en forståelse av hvordan andrespråk utvikles.»

Artikkelen «Organisering av opplæringen for minoritetsspråklige elever i grunnskolen» fra NAFO peker på at ledelsen ved den enkelte skolen bør legge til rette for samarbeid mellom lærerne og timeplanlegging for å gi elevene et best mulig tilpasset og helhetlig tilbud. En lærer i en flerspråklig klasse må tenke på hvordan hen organiserer undervisningen og tar hensyn til hver enkelt elevs behov.

Kompetanse og kapasitet

For å undervise minoritetsspråklige elever i skolen stilles det de samme faglige og pedagogiske kravene til kompetanse som til andre undervisningsstillinger. Krav for å bli tilsett som morsmålslærer er regulert i § 12-10 i forskrift om grunnskoleopplæring og den videregående opplæringen.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) skriver i artikkelen «*Nyankomne 6-16*» at skoleeier bør i samarbeid med skolene sørge for ansettelse av lærere med nødvendig kompetanse til å ivareta de minoritetsspråklige elevenes behov. NAFO mener det gjelder særlig ansettelse av tospråklige lærere og lærere med kompetanse som norsk som andrespråk, andrespråkspedagogikk, flerkulturell pedagogikk og lignende.

NAFO skriver under artikkelen «*Hva skal opplæringen inneholde*» at forsterket opplæring i norsk innebærer at elever får tilrettelagt i norskopplæring i et andrespråkperspektiv. Det innebærer at den som underviser ser det norske språket utenfra og har kunnskaper om hva som kan være utfordrende for elever med norsk som andrespråk.

I artikkelen «*Nyankomne 6-16*» skriver NAFO at skoleeier bør vurdere å danne et nettverk av lærere som underviser minoritetsspråklige elever i kommunen, og viser til at mange kommuner har etablert slike nettverk. Artikkelen skriver videre at kompetanseutviklingsarbeid i lærerkollegiet bør være forankret i skolens ledelse og at det må settes av tid til dette.

Utleddning

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør ha rutiner og praksis for å legge til rette for mottak av minoritetsspråklige elever.

- Kommunen skal sørge for systematisk kartlegging av minoritetsspråklige elever sine norskkunnskaper.
- Kommunen skal fatte enkeltvedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring, herunder:
 - Vedtaket skal være skriftlig og være innholdsmessig i henhold til regelverket.
 - Underretning om vedtaket skal inneholde opplysninger om klageadgang og innsynsrett.
- Kommunen skal ha praksis for at gjennomføring av særskilt språkopplæring samsvarer med det som tilbys i enkeltvedtaket.
- Kommunen bør ha rutiner og systemer som sikrer at elevene får forsvarlig språkopplæring når lærer er fraværende.
- Kommunen bør sørge for samhandling mellom lærerne i ordinær undervisning og i særskilt språkopplæring.
- Kommunen bør sørge for å ha ressurser til å gjennomføre særskilt språkopplæring i tråd med det som tilbys i enkeltvedtaket.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

SV: Rapport til uttalelse - forvaltningsrevisjon minoritetsspråklige elever



Terje Heggheim <terje.heggheim@brønnøy.kommune.no>

Til Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Kopi Frank Nilssen



Svar

Svar til alle

Videre-send



man. 24.02.2025 09:57

Du svarte på meldingen 24.02.2025 09:59.

Vi har ikke mottatt innsigelser eller kommentarer, så vi er innstilt på å forholde oss til de vurderingene som er forespeilet.

med vennlig hilsen

Terje Heggheim

Oppvekstsjef

7501 2107 | 472 68 588



Brønnøy
kommune



VEDLEGG 3 – ENKELTVEDTAK

Sjekkliste for gjennomgang av enkeltvedtak.

Krav	Skole		
	Hilstad skole	Brønnøy barneskole	Brønnøy ungdomsskole
Kartlegging av behov			
Er det gjennomført en systematisk kartlegging av elevens norskerferdigheter?			
Er kartleggingen dokumentert skriftlig, og fremgår resultatene tydelig?			
Er det vurdert om eleven har behov for forsterket opplæring i norsk, tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring?			
Er det benyttet faglig forsvarlige kartleggingsverktøy/metoder?			
Individuell vurdering			
Er behovet vurdert individuelt, og ikke basert på gruppetilhørighet?			
Viser vedtaket en tydelig sammenheng mellom kartleggingens resultater og tiltakene som tilbys?			
Er elevens helhetlige situasjon (sosiale, språklige og pedagogiske behov) vurdert?			
Vurdering av barnets beste			
Er barnets beste vurdert som et grunnleggende hensyn i vedtaket?			
Er eventuelle negative konsekvenser av tiltakene vurdert og hvordan er dette beskrevet?			
Elevens rett til å bli hørt			
Har eleven fått anledning til å uttrykke sine synspunkter på tiltakene, tilpasset alder og modenhet?			
Er elevens synspunkter dokumentert i saken?			
Hvis elevens synspunkter ikke følges, er det gitt en begrunnelse for dette?			
Formkrav til enkeltvedtak			
Er vedtaket skriftlig og tydelig formulert?			
Inneholder vedtaket en klar begrunnelse som viser hvordan kartleggingen er brukt som grunnlag?			
Er tiltakets innhold, omfang og organisering spesifisert?			

Tidsavgrensning?			
Viser vedtaket til relevant lovgrunnlag, opplæringsloven § 3-6			
Underretning om vedtaket			
Er foresatte informert om vedtaket på en måte som er forståelig for dem?			
Er informasjonen tilpasset foresattes språklige ferdigheter, eventuelt gjennom bruk av tolk?			
Har foresatte fått innsyn i all relevant dokumentasjon som er brukt i saksbehandlingen?			
Klageadgang			
Informerer kommunen om klageadgang i henhold til forvaltningsloven § 28?			
Er klagefristen (tre uker) tydelig angitt?			
Er det opplyst hvordan og hvor klagen skal sendes, samt hvem som behandler den?			
Opplyst om rett til å se saksdokumenter?			



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 05.03.2025

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 03/2025: AKTUELLE ORIENTERINGER FRA ADMINISTRASJONEN

1: Innledning og bakgrunn

Utveksling av informasjon og synspunkter mellom administrasjonen og kontrollutvalget utgjør en blant flere viktige forutsetninger for et vellykket kontrollarbeid i kommunen. Jf. utdrag fra KDDs veileder om kontrollutvalgets rolle og oppgaver [3. utgave, kapittel 4]:

[Kontrollutvalgsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Samspel og dialog mellom kontrollutvalet og kommunedirektøren

Administrasjonen og kontrollutvalet har eit felles ansvar for å leggje til rette for ein god dialog og eit godt samspel. Både administrasjonen og kontrollutvalet har som mål å sikre god kvalitet i tenesteproduksjonen og medverke til læring og forbetring i kommunen. Begge parter har difor interesse av at samarbeidet er godt. Ein god dialog mellom kontrollutvalet og kommunedirektøren kan sikre betre prioritering og planlegging av undersøkingane kontrollutvalet gjennomfører.

«En forutsetning for god samhandling mellom administrasjonen, kommunerevisjonen og kontrollkomiteen er gjensidig respekt for hverandres roller. At man har en felles forståelse for at målet er en positiv utvikling for kommunen. Administrasjonen er synlig til stede på Kontrollkomiteens møter for å svare på spørsmål.»
(Kontrollutvalsleiar)

Kommunedirektøren er den viktigaste kjelda til informasjon om internkontrollen i kommunen. Kontrollutvalet bør difor invitere administrasjonen til å orientere utvalet om aktuelle problemstillingar knytte til internkontrollen. Ein bør også sende kommunedirektøren kontrollutvalet si møteinnkalling til orientering.

2: Sekretariatets vurderinger

Som et ledd i dialogen mellom administrasjon og kontrollutvalg, inviteres kommunedirektøren forholdsvis jevnlig til å gi en orientering om aktuelle temaer til kontrollutvalgets medlemmer. Kommunedirektøren avgjør selv i hvilken grad det er hensiktsmessig å involvere sektorledere og/eller fagpersonell i prosessen.

3: Oppsummering og avslutning

Kontrollutvalget har avtalt følgende orientering fra administrasjonen:

- kommunens skolevirksomhet [strukturendringer m.m.]. Jf. møte 26. november.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar orienteringen fra administrasjonen til etterretning.