



Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune Kvalitet i opplæringa

Januar 2022

«Forvaltningsrevisjon av kvalitet i
opplæringa»

Januar 2022

Rapporten er utarbeidd for Vestland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kvalitet i opplæringa ved dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 20/21 den 22.03.2021.

Føremålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vore å undersøkje korleis lærarane sin kompetanse og tilgang på vikarar i dei vidaregåande skulane påverkar kvaliteten i opplæringa, og kva system fylkeskommunen og skulane har for sikre rett kompetanse og tilstrekkeleg tilgang på vikarar.

Vidare har det vore eit føremål å undersøkje korleis ein har arbeidd for å identifisere og følgje opp særleg sårbare elevar i samband med covid-19-pandemien, for å sikre at desse elevane får ei tilfredsstillande oppfølging og at dei får den opplæringa dei har rett på. Mellom anna har det blitt retta merksemd mot gjennomføring av spesialundervisning ved skulane under covid-19-pandemien.

I samband med forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått dokumentasjon frå fylkeskommunen og gjennomført intervju med tilsette og leiarar både sentralt i fylkeskommunen og ved fem utvalde skular. Ved desse skulane er det også gjennomført intervju med representantar for elevrådet. I tillegg er det gjennomført to spørjeundersøkingar i samband med forvaltningsrevisjonen: ei spørjeundersøking retta mot leiinga og lærarar ved alle dei vidaregåande skulane i fylkeskommunen, og ei spørjeundersøking retta mot elevråda ved alle skulane.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten kort presentert, før revisjonen sine tilrådingar blir lista opp. Samandraget blir avslutta med ei lesarrettleiing der det går fram korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Kompetanse

På revisjonstidspunktet er det ein pågåande prosess i Vestland fylkeskommune med å implementere system som skal gi ei samla oversikt over kompetanse og kompetansebehov blant tilsette på dei vidaregåande skulane. Det synast også å vere retta betydeleg merksemd mot viktigheita av kompetanseheving. Revisjonen merkar seg vidare som positivt at det frå inneverande skuleår er oppretta kompetansenettverk på tvers av skulane, der leiarar og lærarar kan arbeide med identifisering av kompetansebehov og kompetansehevande tiltak innanfor profesjonsfelleskap på tvers av skulane. Dette synast å vere eit godt tiltak, men revisjonen vil presisere viktigheita av at arbeidet blir følgt tett, slik at ein kan gjere undervegsvurderingar av korleis nettverka fungerer og gjere eventuelle justeringar ved behov.

Sjølv om det per i dag er etablert planar for å sikre naudsynt kompetanse for dei tilsette ved skulane, og det pågår fleire satsingar retta mot kompetanseheving, meiner revisjonen det er viktig at arbeidet med system for oversikt over kompetanse og kompetansebehov blir prioritert framover. Dette er etter revisjonen si vurdering viktig for å sikre heilskaplege og systematiske oversikter over kompetanse og kompetansebehov, og sikre eit enno betre grunnlag for planlegging og prioritering av kompetansehevande tiltak.

Revisjonen merkar seg at det på revisjonstidspunktet var ein del variasjonar mellom skulane når det gjeld i kva grad leiinga ved skulane opplever å ha gode system for å halde oversikt over kompetanse og kompetansebehov. Dette gir etter revisjonen si meining grunnlag for å stille spørsmål ved om fylkeskommunen fram til no har hatt tilstrekkeleg god oversikt over kompetansen og kompetansebehova ved dei vidaregåande skulane, og stadfestar viktigheita av det pågåande arbeidet.

Undersøkinga viser at det er ein del variasjonar i tilgang til kompetanse ved dei vidaregåande skulane i fylket. I hovudsak synast utfordringane å vere knytt til konkuransen med privat næringsliv når det gjeld enkelte typar kompetanse ved yrkesfaglege utdanningsprogram. Revisjonen vil understreke viktigheita av det i samarbeid med skulane som opplever utfordringar knytt til rekruttering blir arbeidd for å finne tiltak som kan bidra til å redusere desse utfordringane i den grad det er mogleg. I undersøkinga blir det også vist til at det kan vere utfordrande for skulane å sikre rett kompetanse knytt til elevar med spesialundervisning som inneber store behov for tilrettelegging, og revisjonen vil presisere skuleeigar sitt ansvar for å sikre at elevar med spesialundervisning får det opplæringstilbodet dei har rett på, også i form av naudsynt kompetanse.

Revisjonen merkar seg også at sjølv om det frå leiinga og tilsette ved skulane i hovudsak blir vist til god digital kompetanse blant lærarane, så kjem det også fram enkelte utfordringar. Dette handlar mellom anna om at det er enkeltlærarar som

ikkje har naudsynt digital kompetanse. Også elevrepresentantane peiker på utfordringar knytt til lærarane sin digitale kompetanse. Til trass for at pandemien for mange har bidratt til auka digital kompetanse, vil revisjonen presisere viktigheita av at dette er eit tema det framleis blir retta merksemd mot.

Undersøkinga viser at det i stor grad har blitt gjennomført planlagde kompetansehevingstiltak under covid-19-pandemien, men at nokre tiltak som til dømes hospitering – som krev fysisk nærvær - har blitt avlyst. Nokre har opplevd digitale kompetansehevande tiltak som positivt, då det kan føre til auka deltaking også frå skular der tilsette elles har måtte reise langt for å delta på kompetansehevande tiltak. Revisjonen meiner dette er ei erfaring det er viktig at fylkeskommunen tar med seg i arbeidet med å planleggje framtidige kompetansehevande tiltak.

Vikarar

Undersøkinga viser at det på revisjonstidspunktet ikkje føreligg systematiske oversikter som skildrar omfang av vikarbruk og/eller lærarause timar ved dei vidaregåande skulane i fylket, verken samla eller per skule ved dei skulane der revisjonen har gjennomført intervju. Ved skulane der revisjonen har gjennomført intervju blir det samtidig vist til at det skuleadministrative systemet *Visma in school (VIS)* har blitt tatt i bruk ved skulane hausten 2021 og at systemet framover vil kunne gjere det mogleg å ta ut oversikter over timar der vikar har blitt nytta, samt timar der det ikkje har blitt sett inn vikar («lærarause timar»). Det går fram i undersøkinga at det blir brukt ein del vikarar ved skulane, særleg ved lengre fråvær. Ved kortidsfråvær førekjem det at det ikkje blir sett inn vikar. Omfanget av både vikarbruk og lærarause timar synast å variere ein del frå skule til skule.

Revisjonen meiner det er viktig å få på plass systematiske oversikter både over omfang av vikarbruk, typar vikar, samt omfanget av lærarause timar ved skulane. Ved eventuelle store forskjellar mellom skulane er det etter revisjonen si vurdering også viktig å kartleggje årsaker til dette, og å vurdere om det er tiltak som eventuelt kan bøte på slike forskjellar. Revisjonen meiner difor det er viktig at fylkeskommunen følgjer dette opp vidare, når implementeringa av VIS har komen lengre, slik at ein får systematisk og dokumentert oversikt over omfang av og utvikling i både vikarbruk og lærarause timar. Revisjonen vil også presisere viktigheita av at fylkeskommunen sikrar at skulane har vikarordningar som kan karakteriserast som forsvarlege, jf. forslaget til ny opplæringslov som for tida er på høyring. Gode oversikter over vikarbruk og lærarause timar vil utgjere ein viktig del av kunnskapsgrunnlaget for å vurdere om Vestland fylkeskommune sikrar ei forsvarleg vikarordning.

I undersøkinga blir det vist til at skulane i stor grad dekkjer vikarbehov ved bruk av tilsette ved skulen. Det blir ved fleire skular peika på at det ofte er tilsette i reduserte stillingar som gjennomfører vikartimar og at dette betyr at vikarane oppfyller formelle kompetansekrav for undervisningspersonell. Tilsvarende blir også overtid nytta for at lærarar ved skulane skal kunne ta vikartimar. Dersom det ikkje er tilsette ved skulen som kan vere vikar, har skulane eksterne vikarar. Dette kan til dømes vere lærarstudentar i slutten av utdanningsløpet eller tidlegare tilsette ved skulen. Det kjem fram at skulane til ein viss grad nyttar vikarar som ikkje har fagkompetanse i faget dei skal undervise i og/eller vikarar utan praktisk-pedagogisk utdanning, men at dette ikkje førekjem i stor grad. Ingen av skulane der revisjonen har gjennomført intervju nyttar vikarbyrå.

Det blir i undersøkinga vist til utfordringar med å skaffe vikarar med spesialpedagogisk kompetanse. Det blir også vist til at det for nokre elevar med stor grad av tilrettelegging i undervisninga er viktig at undervisninga blir gjennomført av personell som eleven er godt kjend med, og at det derfor kan vurderast som meir føremålstenleg at assistentar gjennomfører undervisninga når pedagogar er fråverande, enn å hente inn vikar.

For vikarar er det unntak frå dei formelle kompetansekrava i opplæringslova med forskrifter. Revisjonen vil likevel presisere viktigheita av at fylkeskommunen og skulane arbeider for å sikre best mogleg kvalifiserte vikarar. Viktigheita av dette er også presisert mellom anna i høyringsbrevet knytt til forslag til ny opplæringslov, der det er føreslått lovkrav som omhandlar *forsvarleg vikarordning*. Når det gjeld spesialundervisning, vil revisjonen vise til viktigheita av at individuelle rettar som er nedfelte i eleven sitt enkeltvedtak om spesialundervisning blir følgt opp, då det vedtekne opplæringstilbodet er eit uttrykk for kva som vil gje eleven eit forsvarleg opplæringstilbod. Under dette kan kompetansen til undervisningspersonalet vere sentralt. Det er difor viktig at skulane er særns merksame på omfanget av løysingar som inneber at undervisninga blir gjennomført av personale utan tilstrekkeleg kompetanse, slik at ein sikrar at elevane sine rettar blir ivareteke.

Undersøkinga viser til dels stor variasjon i oppfatningane om i kva grad høvesvis vikarbruk og lærarause timar har negative konsekvensar for elevane si opplæring, både mellom og innanfor dei ulike respondentgruppene. Vi ser samtidig at det er ein tendens til at lærarane i større grad enn rektorane og avdelingsleiarane meiner at både vikarbruk og lærarause timar verkar negativt inn på opplæringa. Elevane sjølv har veldig varierande oppfatningar om dette, og medan nokon meiner at begge deler *i stor grad* har negative følgjer, er det andre som meiner at dette ikkje er tilfelle i det heile.

Dei varierende oppfatningane kan indikere at verken vikarbruk eller lærarause timar nødvendigvis treng å påverke opplæringa negativt, men at dette likevel *kan* vere tilfelle. Dette kan til dømes henge saman med varigheita av vikarbehova og vikarane sin kompetanse, men revisjonen har ikkje grunnlag for å trekkje sikre slutningar om slike samanhengar. Likevel meiner revisjonen at undersøkinga viser viktigheita av å følgje med på både vikarbruk og lærarause timar, og omfanget av desse. Revisjonen meiner også at sjølv om lærarause timar i nokre tilfelle kan vere vanskeleg å unngå, bør det vurderast tiltak for å redusere omfanget av lærarause timar ytterlegare. Basert på tilbakemeldingar frå ein del elevar, vil revisjonen peike på at risikoen for manglande utbyte av timen synast å vere høgare ved lærarause timar enn til dømes ved timar med vikar.

Undersøkinga viser at covid-19-pandemien fram til hausten 2021 ikkje synast å ha ført til vesentlege endringar i form av auke i lærarause timar eller auka vikarbruk. Ved skulane har ein også funne løysingar i form av digital undervisning i enkelte tilfelle, for å unngå vikarbruk eller lærarause timar for elevane. Det at det ikkje føreligg oversikter eller statistikk som viser vikarbruk og lærarause timar, inneber likevel at det ikkje føreligg sikker informasjon verken om korleis vikarbehova og vikarbruken har utvikla seg under pandemien, eller om eventuelle forskjellar mellom skulane.

Identifisering og oppfølging av særleg sårbare elevar under covid-19 pandemien

Undersøkinga viser at det ikkje har blitt arbeidd systematisk med risikovurderingar ved skulane for å kartleggje kva elevar som kunne vere å rekne som sårbare under pandemien. Samtidig har det både gjennom arbeid med pandemiplan og på anna vis blitt lagt vekt på å sikre oppfølging av sårbare elevar. Skulane synast også i all hovudsak å ha hatt god oversikt over elevar med kjende sårbarheiter ved skulane, og system for oppfølging og tiltak retta mot desse.

Samtidig meiner revisjonen at det basert på det som kjem fram i undersøkinga er grunn til å stille spørsmål ved om skulane har arbeidd tilstrekkeleg systematisk for å sikre at nye sårbarheiter blant elevane har blitt identifisert. Mykje ansvar for slik kartlegging og identifisering har blitt lagt til kontaktlærarane (og til dels også faglærarane). I mange tilfelle har det ut frå det som blir skildra ovanfor revisjonen blitt arbeidd godt med å vere obs på ulike signal, snakke med elevane og setje i verk tiltak ovanfor elevar som treng det. Samtidig viser undersøkinga både at ein del kontaktlærarar ikkje har hatt individuelle samtaler med alle elevane dei har vore kontaktlærar for. Ein del tilsette meiner også både at det har vore ulike oppfatningar om kven som er å rekne som sårbare og at ansvarsforholda knytt til identifisering og oppfølging av sårbare elevar ikkje har vore tydelege. Dette inneber etter revisjonen si vurdering ein risiko for at ikkje alle skular og alle lærarar har vore tilstrekkeleg merksame på nye sårbarheiter blant elevane under pandemien.

Sjølv om undersøkinga viser at det har vore retta merksemd mot sårbare elevar, og at viktigheita av dette arbeidet også har blitt vektlagt i føringar frå og dialog med fylkesadministrasjonen, meiner revisjonen at det kunne vore føremålstenleg med noko auka systematikk i arbeidet med å identifisere sårbare elevar ved skulane. Særleg gjeld dette arbeidet med identifisering av det som kan omtalast som nye sårbarheiter under pandemien. Tydeleggjering av kva som kan vere årsak til slike sårbarheiter, kva signal ein bør sjå etter og korleis det skal arbeidast ved skulane for å identifisere sårbare elevar, kan vere viktige moment i så måte. I tillegg meiner revisjonen det med fordel kunne vore enno tydelegare kven som har ansvar for kva delar av dette arbeidet, og kva forventningar det er til ulike tilsette som er gitt eit ansvar for å identifisere sårbare elevar. Revisjonen meiner dette er læringspunkt som fylkeskommunen og skulane bør ta med seg i det vidare arbeidet med å sikre god oppfølging av sårbare elevar både under covid-19-pandemien og i samband med eventuelle framtidige kriser og situasjonar som kan medføre at ein del elevar er særleg sårbare.

Når det gjeld tiltak retta mot sårbare elevar ved skulane viser undersøkinga at det har blitt etablert ulike tilbod retta mot alle elevane i fylket, som til dømes støttetelefon der elevane kunne ringe inn og snakke med fagpersonar. Vidare vedtok fylkestinget i mars 2021 å setje av ekstra midlar for å motverke effektar av pandemien for elevar og lærlingar i vidaregåande opplæring. Skulane har brukt desse midlane til å iverksette sosiale tiltak for elevane og det går fram av rapporteringa som er gjort på bruk av midlane at dette har vore svært viktig for elevane på skulane. Samla sett meiner revisjonen at det i større grad synast å ha vore ei felles tilnærming på tvers av skulane når det gjeld *tiltak* retta mot sårbare elevar, enn når det gjeld prosessane med å identifisere sårbare elevar. Både i form av felles planar og tiltak, samt økonomiske verkemiddel. Samtidig har det blitt lagt opp til at kvar skule har kunne tilpasse bruken av økonomiske verkemiddel til skulen sine konkrete behov, noko som synast føremålstenleg.

Det føreligg på revisjonstidspunktet ikkje statistikk som viser korleis fråfallet har utvikla seg under pandemien, og i praksis varierer det i kva grad skulane har identifisert risiko for auka fråfall. Undersøkinga viser at det er brei semje om at fråfallet truleg hadde vore større dersom det ikkje var for den midlertidige forskriftsendringa om unntak frå fråværsgrensa i denne perioden. Det blir samtidig vist til ein vesentleg risiko for fråfall framover og for at elevar ikkje består ein eventuell eksamen. Undersøkinga viser at dei vidaregåande skulane har sett i verk ein del konkrete tiltak for å hindre fråfall. Til dømes har elevane fått tilbod om ekstra leksehjelp og fleire skular har sett opp «oppsamlingsdagar» der elevar kan

gjennomføre prøver i ulike fag som dei tidlegare ikkje har gjennomført på grunn av fråvær. I undersøkinga blir det også i stor grad peikt på at skulane har sett i verk konkrete tiltak/aktivitetar for å redusere risikoen for auka fråfall.

Spesialundervisning under covid-19-pandemien

Undersøkinga viser at dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune i stor grad har oppretthalde allereie etablerte system for å ivareta og gjennomføre spesialundervisning under pandemien, og det har vore retta merksemd mot viktigheita av at elevar skal få oppfylt retten til spesialundervisning. Det er i all hovudsak det same personalet som har gjennomført undervisninga i periodar med heimeskule som det ville vore i ein normalsituasjon. Det blei også vektlagt tidleg i pandemien at elevar med vedtak om spesialundervisning var blant dei som skulle få eit tilbod på skulen.

Samtidig har det vore behov for ein del endringar og tilpassingar i tilbodet, spesielt i perioden våren 2020 når alle skulane blei stengd. Mellom anna blir det vist til at elevar som var i risikograppa måtte halde fram med å ha heimeskule sjølv om dette ikkje blei vurdert å vere eit fullgodt tilbod, og at opplæringa dermed i stor grad var avhengig av oppfølging frå føresette. Vidare er det ein del elevar som har tiltak knytt til sosial trening eller andre praktiske aktivitetar som del av si spesialundervisning. Dette er aktivitetar som av omsyn til smittevernstiltak ikkje har kunne bli gjennomført som planlagt i alle fasane av pandemien. Undersøkinga viser at det har vore behov for ulik grad av endringar i ulike fasar av pandemien, og ved ulike nivå av smittevernstiltak. Samtidig er det også variasjonar frå skule til skule, mellom anna avhengig av kor lange periodar dei ulike skulane har hatt med tiltak på dei ulike smittevernnivåa.

Samla sett er det revisjonen si vurdering at det i stor grad har vore etablert føremålstenlege system for å ivareta elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning under pandemien, men likevel har det vore behov for tilpassingar av opplæringa avhengig av kva som har vore mogleg å gjennomføre i dei ulike fasane av pandemien. Basert på det som kjem fram i undersøkinga meiner dermed revisjonen at det er sannsynleg at enkeltelevar i periodar ikkje fullt ut har fått den opplæringa dei skulle hatt ifølgje enkeltvedtak. Dette synast likevel i liten grad å skuldast forhold som har med skulane å gjere, og basert på det som kjem fram i undersøkinga oppfattar revisjonen at spesialundervisning har blitt høgt prioritert gjennom pandemien.

Gjennomgang av dokumentasjon knytt til enkeltelevar har ikkje vore ein del av mandatet i denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har difor ikkje kjennskap til i kva grad endringar i opplæringstilbodet har blitt skriftleg dokumenterte, og i kva grad det er gjort konkrete vurderingar av om endringane har vore forsvarlege og til elevens beste. Revisjonen vil likevel presisere viktigheita av at slike endringar og vurderingar i størst mogleg grad blir dokumenterte, slik at det er mogleg å etterprøve kva vurderingar som har blitt gjort når det viser seg å ikkje vere mogleg fullt ut å gi eleven den opplæringa som eleven skal ha i følgje enkeltvedtak.

Sidan dokumentasjon i enkeltsaker ikkje er gjennomgått i samband med forvaltningsrevisjonen, har revisjonen heller ikkje oversikt over i kva grad det gjennom IOPar og årsrapportar for enkeltelevar blir dokumentert eventuelle manglar ved læringsutbytet og progresjonen til elevar grunna forhold som skuldast covid-19-pandemien og smitteverntiltak. Fylkeskommunen har heller ikkje gjort nokon samla gjennomgang av desse forholda. Undersøkinga viser likevel at endringar i opplæringstilbodet til elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning truleg har hatt noko negativ effekt på elevane sitt læringsutbytte og måloppnåing. Samtidig synast det å ha vore – og vere – stor bevisstheit på skulane og sentralt i fylkeskommunen om viktigheita av å ivareta elevane med enkeltvedtak om spesialundervisning på ein best mogleg måte gjennom dei ulike fasane av pandemien. Blant personalet som er ansvarlege for spesialundervisning ved skulane synast det mellom anna å vere stor merksemd rundt det å vurdere behov for ekstra tiltak retta mot enkeltelevar for å kompensere for eventuell manglande progresjon som skuldast covid-19-pandemien. Dette er etter revisjonen si vurdering bra og viktig, og revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen også framover sikrar at merksemda blir oppretthalde når det gjeld læringsutbytet og progresjonen til elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det er ingen funn i undersøkinga revisjonen har gjennomført som gir grunn til å tru at det har vore systematiske variasjonar mellom dei ulike vidaregåande skulane i korleis dei har klart å ivareta elevar med spesialundervisning under pandemien. I intervju går det likevel fram at omfanget av lokale smittevernstiltak har variert mellom ulike delar av Vestland, noko som har ført til at skulane i ulik grad har blitt prega av pandemien. Skulane har til dels også svært ulike utgangspunkt på dette området, då omfanget av elevar med spesialundervisning varierer mykje mellom skulane.

Revisjonen merker seg også at enkelte respondentar i undersøkinga viser til ein praksis der det førekjem at elevar får til dels omfattande tilrettelegging utan sakkunnig vurdering og vedtak om spesialundervisning. Revisjonen vil presisere viktigheita av at det ved mistanke om at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av ordinær opplæring, blir gjort ei sakkunnig vurdering frå PPT si side, slik at det blir vurdert om eleven kan ha rett på spesialundervisning. Det kan slik revisjonen ser det vere risiko for at elevar med til dels omfattande tilrettelegging, men utan enkeltvedtak om spesialundervisning, ikkje fekk tilpassa opplæringstilbodet under pandemien så raskt som det som kunne vore føremålstenleg, då det innleiingsvis var ei streng prioritering av elevar som kunne få tilbod om å kome på skulen.

Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at det på dei undersøkte områda blir gjort mykje godt arbeid ved dei vidaregåande skulane i Vestland. Både sentralt i fylkeskommunen og ved den enkelte skule er det retta merksemd mot viktigheita av å jobbe målretta med å sikre god kompetanse ved dei vidaregåande skulane, og det er iverksett prosessar for å systematisere dette arbeidet ytterlegare. Vidare går det fram at det i hovudsak blir sett inn vikar når ein lærar er fråverande, i alle fall ved langvarig og/eller planlagd fråvær. Dei fleste vikarar har også naudsynt kompetanse for å undervise i vidaregåande opplæring, ved at det ofte er andre lærarar ved skulen som blir nytta som vikar. Under covid-19-pandemien har det blitt retta betydeleg merksemd mot viktigheita av å ivareta sårbare elevar, under dette elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning, både frå fylkeskommunen sentralt og ved den enkelte skule.

Samtidig viser undersøkinga også område der fylkeskommunen etter revisjonen si vurdering ikkje har etablert eit tilstrekkeleg systematisk arbeid og der det er mangelfull styringsinformasjon. Dette medfører risiko for manglande oppfølging og at målretta tiltak ikkje alltid blir iverksett ved behov.

På bakgrunn av det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen difor tilrå at fylkeskommunen set i verk følgjande tiltak:

1. Sørgjer for at det pågåande arbeidet med implementering av system for oversikt av kompetanse og kompetansebehov blir prioritert og ferdigstilt
2. Vurderer moglege tiltak for å redusere utfordringar med rekruttering av lærarar ved ein del skular/innanfor enkelte fagområde.
3. Kartlegg i kva grad skulane har utfordringar med å sikre naudsynt kompetanse knytt til spesialundervisning, og set i verk tiltak ved behov.
4. Sikrar at det framover blir retta merksemd mot vidare utvikling av den digitale kompetansen på skulane.
5. Sørgjer for at skulane tar i bruk verktøy som kan gi oversikt over omfang og utvikling når det gjeld vikarbruk og lærarause timar, og at det også blir utarbeidd oversikter som er eigna til å identifisere eventuelle variasjonar mellom skulane.
6. Sørgjer for at vikarane i størst mogleg grad har relevant fagkompetanse og pedagogisk kompetanse, og sikrar at løysingar der assistentar gjennomfører spesialundervisning som skulle vore gjennomført av pedagogar berre blir nytta i avgrensa grad og i tilfelle der dette er vurdert å vere forsvarleg og til elevens beste.
7. Vurderer tiltak for å redusere omfanget av lærarause timar ytterlegare ved dei skulane der slike timar førekjem i størst grad.
8. Sikrar auka systematikk og føreseielegheit i arbeidet med å identifisere sårbare elevar under covid-19-pandemien og eventuelle andre kriser mm. Under dette tydelege roller og ansvar, klargjering av forventningar til prosessar og aktivitetar, samt auka merksemd mot å identifisere elevar med nye sårbarheiter.
9. Vurderer å gjere ei overordna kartlegging av IOPar og årsrapportar for elevar med vedtak om spesialundervisning, for å få informasjon om i kva grad og i kva omfang det er vurdert at elevar har hatt manglande læringsutbytte som følgje av covid-19-pandemien.
10. Sikrar at det blir gjort sakkunnige vurderingar av ev. behov for spesialundervisning i alle tilfelle der elevar blir vurdert å ha så store tilretteleggingsbehov at det er sannsynleg at dei ikkje har tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet.

Lesarrettleiing

Kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

Kapittel 1: Dette kapitelet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta og verifiseringsprosessar som er gjennomførte.

Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel og inneheld informasjon om overordna organisering av dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune og organiseringa av spesialundervisninga.

Kapittel 3: I dette kapitlet svarar revisjonen på problemstillingar knytt til oversikter over kompetanse, kompetansebehov, variasjonar i tilgang til kompetanse ved dei vidaregåande skulane i Vestland, samt korleis covid-19-pandemien har påverka gjennomføringa av kompetansehevingstiltak.

Kapittel 4: Temaet i kapittel fire er tilgang til vikarar, bruk av vikarar og lærarlose timar, kompetanse blant vikarar, kvalitet på opplæringa ved vikarbruk og korleis covid-19-pandemien har påverka tilgang til vikarar ved dei vidaregåande skulane i Vestland.

Kapittel 5: Temaet i kapittel fem er identifisering og oppfølging av særleg sårbare elevar under covid-19-pandemien. Her svarar revisjonen på problemstillingar knytt til risikoanalysar og ansvarsfordeling med omsyn til sårbare elevar, felles tilnærming til kartlegging og oppfølging av sårbare elevar, samt fråfall under pandemien.

Kapittel 6: I dette kapittelet svarar revisjonen på problemstillingane knytt til spesialundervisning under covid-19-pandemien. Dette omhandlar ivaretaking av retten til spesialundervisning under pandemien, konsekvensar for læringsutbytte og måloppnåing og variasjon i spesialundervisning mellom skulane under pandemien.

Kapittel 7: I kapittel sju er revisjonen sine samla konklusjonar presenterte, saman med ei oppstilling av tiltak revisjonen meiner fylkeskommune bør setje i verk basert på undersøkinga som er gjennomført.

Innhald

SAMANDRAG	3
1 INNLEIING	12
1.1 BAKGRUNN	12
1.2 FØREMÅL OG PROBLEMSTILLINGAR	12
1.3 AVGRENSING	13
1.4 METODE.....	13
1.4.1 Dokumentanalyse	13
1.4.2 Intervju	13
1.4.3 Spørjeundersøking	13
1.4.4 Verifiseringsprosessar	16
1.5 REVISJONSKRITERIUM	16
2 OM TENESTEOMRÅDET	17
2.1 OVERORDNA ORGANISERING	17
2.2 DEI VIDAREGÅANDE SKULANE I VESTLAND FYLKESKOMMUNE.....	17
2.3 ORGANISERING AV SPESIALUNDERVISNINGA VED VIDAREGÅANDE SKULAR I VESTLAND	18
3 KOMPETANSE	19
3.1 PROBLEMSTILLING	19
3.2 REVISJONSKRITERIUM	19
3.3 OVERSIKT OVER KOMPETANSE OG KOMPETANSEBEHOV I DEI VIDAREGÅANDE SKULANE VESTLAND FYLKESKOMMUNE	20
3.3.1 Datagrunnlag	20
3.3.2 Vurdering	23
3.4 VARIASJONAR I TILGANG TIL KOMPETANSE VED DEI ULIKE VIDAREGÅANDE SKULANE	24
3.4.1 Datagrunnlag	24
3.4.2 Vurdering	28
3.5 KOMPETANSEHEVINGSTILTAK UNDER COVID-19.....	28
3.5.1 Datagrunnlag	28
3.5.2 Vurdering	29
4 VIKARAR	30
4.1 PROBLEMSTILLING	30
4.2 REVISJONSKRITERIUM	30
4.3 BRUK AV VIKARAR OG «LÆRARLAUSE TIMAR» VED DEI VIDAREGÅANDE SKULANE I VESTLAND	31
4.3.1 Datagrunnlag	31
4.3.2 Vurdering	37
4.4 KOMPETANSE BLANT VIKARANE	37
4.4.1 Datagrunnlag	37
4.4.2 Vurdering	39
4.5 KVALITET PÅ OPPLÆRINGA VED VIKARBRUK.....	40
4.5.1 Datagrunnlag	40
4.5.2 Vurdering	42
4.6 TILGANG TIL VIKARAR OG LÆRARLAUSE TIMAR UNDER COVID-19	43
4.6.1 Datagrunnlag	43
4.6.2 Vurdering	43
5 IDENTIFISERING OG OPPFØLGING AV SÆRLEG SÅRBARE ELEVAR UNDER COVID-19 PANDEMIEN	44
5.1 PROBLEMSTILLING	44
5.2 REVISJONSKRITERIUM	44
5.3 RISIKOANALYSAR OG ANSVARSFORDELING MED OMSYN TIL SÅRBARE ELEVAR.....	45
5.3.1 Datagrunnlag	45

5.3.2	<i>Vurdering</i>	50
5.4	FELLES TILNÆRMING TIL KARTLEGGING OG OPPFØLGING AV SÅRBARE ELEVAR	50
5.4.1	<i>Datagrunnlag</i>	50
5.4.2	<i>Vurdering</i>	53
5.5	FRÅFALL UNDER PANDEMIEN.....	53
5.5.1	<i>Datagrunnlag</i>	53
5.5.2	<i>Vurdering</i>	55
6	SPESIALUNDERVISNING UNDER COVID-19-PANDEMIEN.....	56
6.1	PROBLEMSTILLING.....	56
6.2	REVISJONSKRITERIUM	56
6.3	IVARETAKING AV RETTEN TIL SPESIALUNDERVISNING UNDER PANDEMIEN.....	57
6.3.1	<i>Datagrunnlag</i>	57
6.3.2	<i>Vurdering</i>	61
6.4	KONSEKVENSNAR FOR LÆRINGSUTBYTTE OG MÅLOPPNÅING.....	62
6.4.1	<i>Datagrunnlag</i>	62
6.4.2	<i>Vurdering</i>	62
6.5	VARIASJON I SPESIALUNDERVISNING MELLOM SKULANE UNDER PANDEMIEN	63
6.5.1	<i>Datagrunnlag</i>	63
6.5.2	<i>Vurdering</i>	63
7	KONKLUSJON OG TILRÅDINGAR	64
	VEDLEGG 1 : HØYRINGSUTTALE	66
	VEDLEGG 2 : REVISJONSKRITERIUM	68
	VEDLEGG 3 : SENTRALE DOKUMENT OG LITTERATUR.....	73

Figurar

Figur 1: Grupper av respondentar i spørjeundersøkinga til tilsette. Nominelle tal	14
Figur 2: Talet på elevar på skulen - alle respondentar. Prosent	14
Figur 3: Geografi - alle respondentar. Prosent	15
Figur 4: Utdanningsprogram ved skulane - alle respondentar. Prosent.....	15
Figur 5: Geografisk fordeling av elevråda – elevråd. Nominelle tal.....	16
Figur 6: Organisasjonskart - vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune	17
Figur 7: Kompetansebehov og tiltak - rektorar og avdelingsleiingar. Prosent.....	21
Figur 8: Utfordringar med rekruttering av nokre typar fagkompetanse - alle respondentar. Prosent	24
Figur 9 Tilgang på fagkompetanse - alle respondentar. Prosent	25
Figur 10: Manglande kompetanse hos lærarane - alle respondentar. Prosent	26
Figur 11: Digital kompetanse – alle respondentar. Prosent.....	26
Figur 12: Behov for tiltak for å heve digital kompetanse - alle respondentar.....	27
Figur 13: Gjennomføring av kompetanseheevande tiltak under covid-19-pandemien – rektorar	29
Figur 14: Bruk av vikar når lærar er fråverande - alle respondentar. Prosent	32
Figur 15: Vikarbruk ved fråvær på meir enn ei veke – alle respondentar. Prosent	32
Figur 16: Påstandar om vikarbruk – elevråd. Nominelle tal.....	33
Figur 17: Tilgang på vikarar - rektorar og avdelingsleiingar. Prosent.....	33
Figur 18: Påstandar om lærarlaruse timar - alle respondentar. Prosent	34
Figur 19: Påstand om lærarlaruse timar – elevråd. Nominelle tal	35
Figur 20: Hyppigheit av "lærarlaruse timar" – elevråd. Nominelle tal	36
Figur 21: Hyppigheit av lærarlaruse timar – alle respondentar. Prosent.....	36
Figur 22: Bruk av ulike vikarar - alle respondentar. Prosent	37
Figur 23: Tilgang på vikarar med ønska fagkompetanse – rektorar og avdelingsleiingar. Prosent	38
Figur 24: Vikarar utan formalkompetanse - rektorar og avdelingsleiingar. Prosent	39
Figur 25: Kvaliteten på opplæringa ved vikarbruk og "lærarlaruse timar" – rektorar og avdelingsleiingar. Prosent	40
Figur 26: Negative følgjer for kvaliteten på opplæringa – lærarar. Prosent	41
Figur 27: Negative følgjer for kvaliteten på opplæringa - elevråd	41
Figur 28: Vikarbruk under covid-19-pandemien – elevråd	43
Figur 29: Tidslinje for skulenedstenging og gjenopning i perioden mars – juni 2020	46
Figur 30: Risikoanalyse for særleg sårbare elevar under pandemien – rektorar. Nominelle tal.....	47
Figur 31: Felles oppfatning av sårbare elevar - alle respondentar. Prosent	48
Figur 32: Individuelle samtalar med elevar – kontaktlærarar. Prosent.....	49
Figur 33: Ansvarsforhold knytt til oppfølging av sårbare elevar under pandemien - alle respondentar. Prosent.....	50
Figur 34: Overordna føringar for kartlegging/identifisering av sårbare elevar – rektorar. Nominelle tal	51
Figur 35: Risiko for auka fråfall - rektorar, avdelingsleiingar og rådgjevarar. Prosent.....	53
Figur 36: Tiltak for å redusere auka fråfall - rektorar, avdelingsleiingar og rådgjevarar. Prosent	55
Figur 37: Avvik frå enkeltvedtak i form av færre timar – leiinga og tilsette med ansvar for spesialundervisning	60
Figur 38: Innhaldsmessige avvik frå enkeltvedtaket – leiinga og tilsette med ansvar for spesialundervisning	60

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kvalitet i opplæringa i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 20/21 den 22.03.2021.

Forvaltningsrevisjonen blei bestilt av kontrollutvalet med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020 – 2024, der prosjektet var blant dei høgast prioriterte forvaltningsrevisjonsprosjekta.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vore å undersøkje korleis lærarane sin kompetanse og tilgang på vikarar i dei vidaregåande skulane påverkar kvaliteten i opplæringa, og kva system fylkeskommunen og skulane har for sikre rett kompetanse og tilstrekkeleg tilgang på vikarar.

Vidare har det vore eit føremål å undersøkje korleis ein har arbeidd for å identifisere og følgje opp særleg sårbare elevar i samband med covid-19-pandemien, for å sikre at desse elevane får ei tilfredsstillande oppfølging og at dei får den opplæringa dei har rett på. Mellom anna har det blitt retta merksemd mot gjennomføring av spesialundervisning ved skulane under covid-19-pandemien.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

- 1. I kva grad har dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune tilgang til tilstrekkeleg kompetanse?**
 - a) Har fylkeskommunen tilstrekkeleg oversikt over kompetansebehovet til dei vidaregåande skulane i fylket og ein plan for å sikre nødvendig kompetanse?
 - b) I kva grad er det variasjonar mellom dei vidaregåande skulane når det gjeld tilgang til kompetanse?
 - c) I kva grad har ein klart å gjennomføre eventuelle kompetansehevingstiltak under pandemien?
 - d) Har fylkeskommunen tilstrekkeleg oversikt over kompetansen til lærarane i fylket?
- 2. I kva grad har dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune tilgang på kvalifiserte vikarar innanfor vidaregåande opplæring?**
 - a) I kva grad blir det henta inn vikarar i samband med fråvær hjå undervisningspersonalet på dei vidaregåande skulane i fylket?
 - b) I kva grad klarar ein å sikre at vikarane i vidaregåande opplæring er tilstrekkeleg kvalifiserte?
 - c) I kva grad har skulane «lærarause timar» ved fråvær blant lærarane, fordi det ikkje blir henta inn vikar?
 - d) I kva grad varierer vikartilgangen og omfang av lærarause timer mellom skulane?
 - e) I kva grad meiner ulike aktørar (i fylkesadministrasjonen, skuleleiinga, lærarar, elevrepresentantar) at kvaliteten på opplæringa blir påverka av tilgangen på vikarar?
 - f) I kva grad har tilgangen på vikarar og omfanget av lærarause timar blitt påverka av covid-19-pandemien?
- 3. I kva grad har Vestland fylkeskommune sikra at sårbare elevar har fått tilstrekkeleg oppfølging og opplæring under covid-19-pandemien?**
 - a) Har dei vidaregåande skulane utarbeidd risikoanalysar for å kartlegge kva elevar som blir rekna som sårbare under pandemien?
 - b) Har det blitt etablert klåre rutinar og ansvarsforhold knytt til oppfølging av sårbare elevar under pandemien, for å sikre at elevane får den opplæringa dei har rett på?
 - c) I kva grad har det vore ei felles tilnærming på tvers av dei vidaregåande skulane for korleis kartleggje og følgje opp sårbare elevar?
 - d) I kva grad har det blitt vurdert å vere risiko for auka fråfall blant sårbare elevgrupper under pandemien, og i kva grad har ev. målretta tiltak blitt sett i verk?
- 4. I kva grad har elevar med vedtak om spesialundervisning under covid-19-pandemien fått den opplæringa dei skal ha ifølgje vedtak om spesialundervisning?**
 - a) I kva grad er det etablert system for å sikre at elevane sine rettar som følgjer av enkeltvedtak blir ivareteke også under pandemien?
 - b) Korleis har høvesvis periodar med skulenedstenging, gult nivå og raudt nivå påverka elevane sitt tilbod om spesialundervisning?

- c) I kva grad har det blitt gjort endringar i høvesvis *omfanget* av spesialundervisninga eller *innhaldet* i spesialundervisninga?
- d) I kva grad har ev. endringar i opplæringstilbodet som følgje av covid-19-pandemien fått følgjer for elevane sitt læringsutbytte og måloppnåing?
- e) I kva grad er det variasjon i korleis dei ulike skulane har klart å ivareta elevar med spesialundervisning under pandemien?

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunale vidaregåande skular i Vestland fylkeskommune. Friskular og andre private skular, eller opplæring spesielt organisert for vaksne etter opplæringslova § 4A, er såleis ikkje omfatta av prosjektet. Vidare er prosjektet avgrensa til å handle om elevar på vidaregåande skular og omfattar ikkje vidaregåande opplæring i bedrift.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni 2021 til desember 2021.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Vestland fylkeskommune, relevante planar og felles styringsdokument, samt dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Vestland fylkeskommune som er involvert i eller har oppgåver knytt til tema som er omhandla av forvaltningsrevisjonen.

Deloitte har gjennomført intervju med rektor, avdelingsleiarar, tilsette med eit særskilt ansvar for spesialundervisning, kontaktlærarar og elevrådsrepresentantar ved fem utvalde vidaregåande skular i fylkeskommunen. Dei fem skulane er:

- Eid vidaregåande skule
- Knarvik vidaregåande skole
- Kvinnherad vidaregåande skule.
- Nordahl Grieg vidaregåande skole
- Sogndal vidaregåande skule

Skulane blei valde ut for å sikre geografisk spreing og variasjonar i storleik og utdanningsprogram.

I tillegg har det blitt gjennomført intervju med dei fire regionleiarane¹, seksjonsleiar for kvalitet i opplæringa, fagleiar i same seksjon og to seniorrådgjevarar i seksjon for inntak, forvaltning og sluttvurdering med arbeidsoppgåver knytt til spesialundervisning. Rektorane på kvar skule blei intervju aleine, medan dei andre blei intervju i grupper på mellom to og fem personar.

Deloitte har intervju totalt 87 personar i samband med forvaltningsrevisjonen.

1.4.3 Spørjeundersøking

Det er gjennomført to spørjeundersøkingar i samband med forvaltningsrevisjonen: ei spørjeundersøking retta mot leiinga og lærarar ved alle dei vidaregåande skulane i fylkeskommunen, og ei spørjeundersøking retta mot elevråda ved alle skulane.

Når det gjeld spørjeundersøkinga til leiinga og lærarar ved skulane, blei invitasjon til å svare på undersøkinga sendt til saman 2729 tilsette fordelt på 44 vidaregåande skular. Undersøkinga blei sendt til vidaregåande skular som tilbyr yrkesfaglege og/eller studieførebuande utdanningsprogram² og hadde ein samla svarprosent på 50 prosent med totalt 1363 respondentar. Når det gjeld rektorane, svarte totalt 41 rektorar på spørjeundersøkinga. Dette

¹ Regionsleiarar har ansvar for alle område av skuledrifta. Dei følgjer opp skulane knytt til både økonomi, pedagogikk, administrasjon og personaloppfølging.

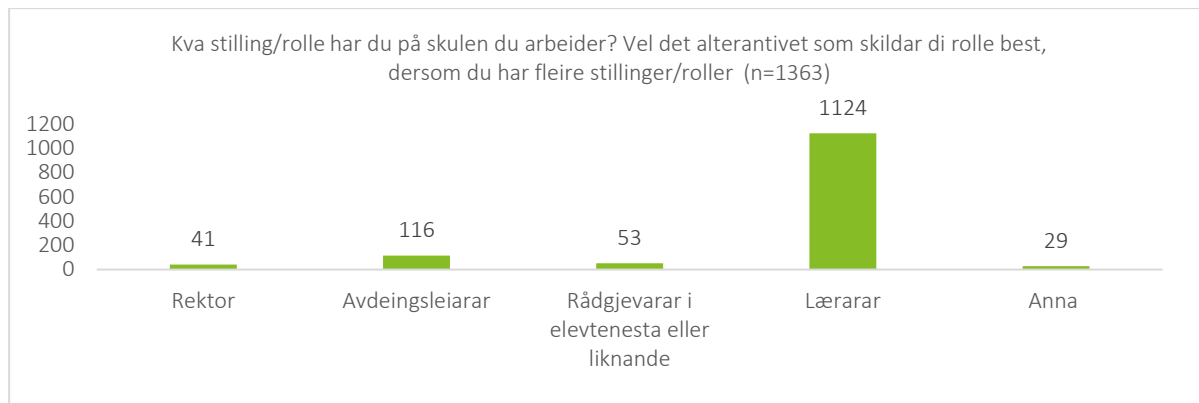
² Hyssingen produksjonsskule blei ikkje inkludert i undersøkinga

tilsvarer ein svarprosent på 98 prosent blant dei rektorane som mottok invitasjon til å svare på spørjeundersøkinga.³

Innleiingsvis i undersøkinga blei respondentane spurt om kva stilling dei hadde og blei gitt fem alternativ; rektor, avdelingsleiar, rådgjevar i elevtenesta eller liknande, lærar eller *anna*.

Figur 1 viser talet respondentar fordelt på dei ulike stillingskategoriane/rollene som respondentane kunne velje mellom. Som det går fram av figuren, er det klart flest respondentar som har svart at dei er lærarar.

Figur 1: Grupper av respondentar i spørjeundersøkinga til tilsette. Nominelle tal

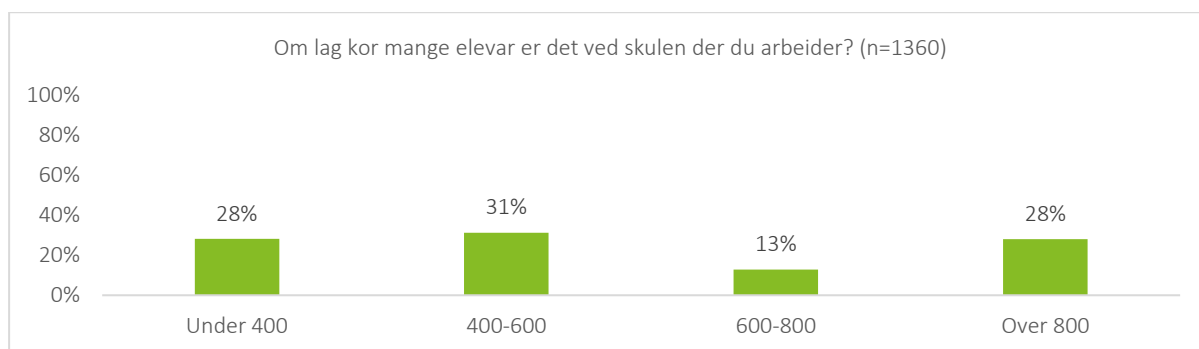


Respondentane som svarte *anna* blei gitt moglegheit til å spesifisera rolle eller stilling i eit fritekstfelt. Blant dei som svarte *anna* var det fleire som viste til at dei har ein samansett rolle, til dømes assisterande rektor og avdelingsleiar, avdelingsleiar med undervisningsansvar, lærar med fagansvar, lærar med driftsansvar, spesialpedagog og lærar, miljøkoordinator og undervisningspersonell. Vidare var det enkelte som opplyste at dei er assisterande rektor.

Respondentane som svarte *anna* fekk i all hovudsak dei same spørsmåla som blei stilt til lærarane i spørjeundersøkinga. Rektorane og avdelingsleiarane fekk nokre utvalde spørsmål som ikkje blei stilt til dei andre respondentane, og skuleleiarar som svarte *anna* under stilling/rolle fekk difor ikkje spørsmåla som var særskilt retta mot rektorane og avdelingsleiarane.

Respondentane fekk også spørsmål om kor mange elevar det er ved skulen, med svaralternativa *under 400*, *400-600*, *600-800* eller *meir enn 800*. Figur 2 viser korleis respondentane fordeler seg på dei ulike svaralternativa som omhandlar elevtal på skulen. Det er færrest respondentar som svarer at det er mellom 600 og 800 elevar ved skulen, elles fordeler respondentane seg ganske likt mellom svaralternativet.

Figur 2: Talet på elevar på skulen - alle respondentar. Prosent

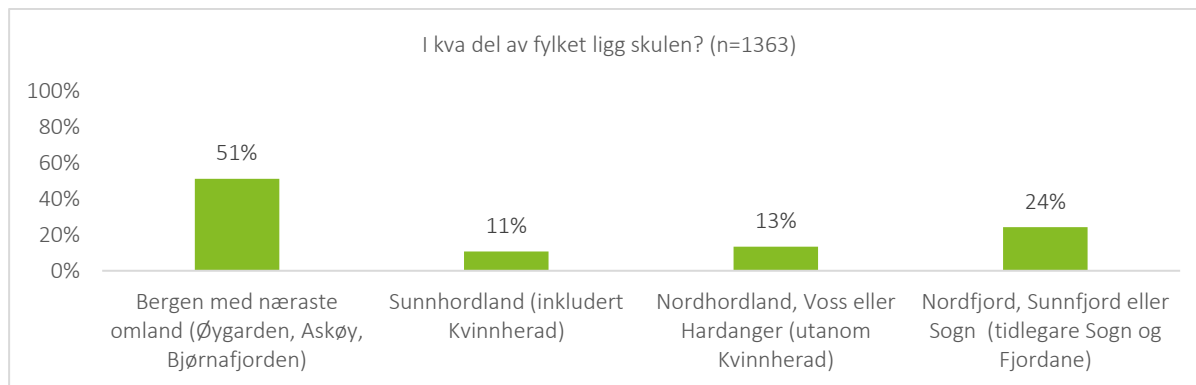


Vidare fekk respondentane spørsmål om kva del av fylket skulen ligg i. Her valde vi å skilje mellom høvesvis *Bergen med næraste omland (Øygarden, Askøy, Bjørnafjorden)*, *Sunnhordland (inkludert Kvinnherad)*, *Nordhordland*, *Voss*

³ Revisjonen mottok ikkje kontaktinformasjon til rektorane ved to av dei vidaregåande skulane og den blei derfor sendt til 42 av 44 vidaregåande skular i fylkeskommunen.

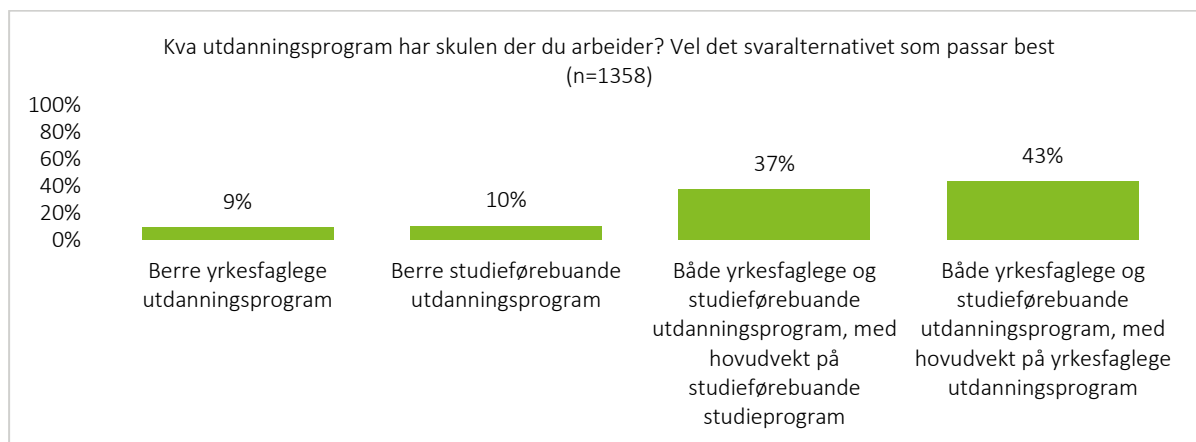
eller Hardanger (utanom Kvinnherad) og Nordfjord, Sunnfjord eller Sogn (tidlegare Sogn og Fjordane). Figur 3 viser at det er stor forskjell mellom talet respondentar som svarer at skulen ligg i dei ulike geografiske områda. Eit fleirtal av det totale talet respondentar svarer at skulen ligg i Bergen eller næraste omland. Dette samsvarer godt med at mange skular ligg i Bergen, og at mange av dei store skulane også ligg i Bergen med næraste omland.

Figur 3: Geografi - alle respondentar. Prosent



Til sist blei respondentane bedne om å svare på spørsmål om kva utdanningsprogram som blir tilbudd ved skulen der vedkomande arbeider. Det blei berre skilt mellom følgjande kategoriar: *Berre studieførebuande utdanningsprogram*, *berre yrkesfaglege utdanningsprogram*, *både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på studieførebuande studieprogram*, og til sist *både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på yrkesfaglege utdanningsprogram*. Figur 4 viser at det er flest respondentar som svarer at skulen har både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, men med ei overvekt av førstnemnde.

Figur 4: Utdanningsprogram ved skulane - alle respondentar. Prosent



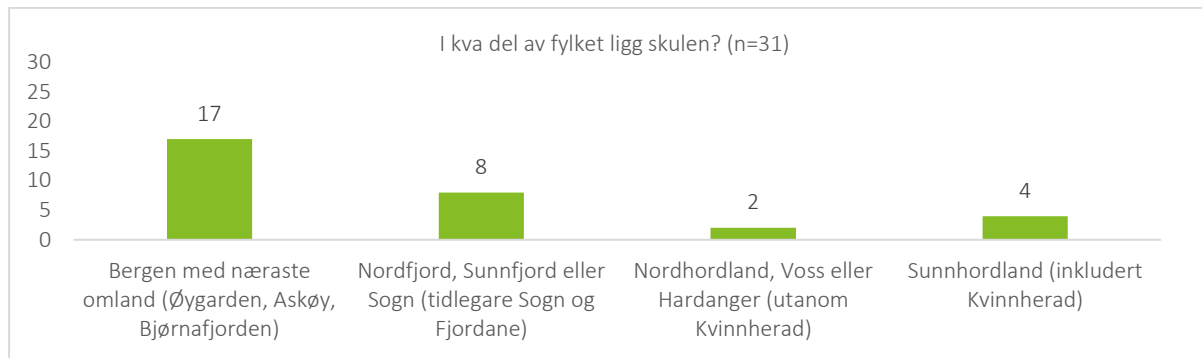
Når det gjeld spørjeundersøkinga til elevråda ved skulane blei invitasjon til å svare på undersøkinga sendt til 44 elevråd, og 31 elevråd har svart. Dette utgjer ein svarprosent på 74 prosent. Undersøkinga blei sendt til elevrådsleiarane ved kvar av skulane, med oppfordring om å svare på undersøkinga saman med fleire av elevrådsrepresentantane ved skulen. Vi kan ikkje vite sikkert i kva grad det i praksis var elevrådsleiarar som svarte åleine på undersøkinga på vegner av elevrådet, eller i kva grad fleire elevrådsrepresentantar ved skulane svarte på undersøkinga i fellesskap. Ut frå ein del av svara er det likevel tydelege indikasjonar på at fleire elevrådsrepresentantar har svart saman på undersøkinga, slik det blei oppmoda om.

Data innhenta frå spørjeundersøkinga som var sendt til elevråda blir present på eit overordna nivå i rapporten, då bakgrunnsvariablane som elevråda blei bede om å svare på i liten grad gir grunnlag for å skilje mellom ulike grupper av respondentar. Dette skuldast at talet respondentar som har vald dei ulike svaralternativa på bakgrunnsvariablane varierer mykje, og det dermed ikkje er grunnlag for samanlikning på tvers av desse variablane. Dette gjeld til dømes kva geografiske område skulen ligg i, der det er stor forskjell på kor mange som har vald dei ulike alternativa. Dermed får enkeltvar veldig ulikt prosentvis utslag innanfor kvar av kategoriane.

17 av elevråda som har svart på spørjeundersøkinga opplyser at skulen ligg i Bergen med nærmaste omland (Øygarden, Askøy, Bjørnafjorden), åtte av elevråda representerer skular i Nordfjord, Sunnfjord eller Sogn (tidlegare

Sogn og Fjordane), to av elevråda soknar til skular i Norhordland, Voss eller Hardanger (utanom Kvinnherad) og fire av elevråda soknar til skular i Sunnhordland (inkludert Kvinnherad).

Figur 5: Geografisk fordeling av elevråda – elevråd. Nominelle tal



Av dei 31 elevråda som har svart på undersøkinga soknar 17 til skular med under 400 elevar, sju elevråd soknar til skular med 400-600 elevar, fire elevråd svarar at skulen har mellom 600-800 elevar og tre elevråd svarar at skulen har over 800 elevar.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Alle intervjureferat er sendt på verifisering til dei som blei intervjuet, og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Referat frå intervjuet med rektorar, avdelingsleiarar, kontaktlærarar og tilsette med ansvar for spesialundervisning samt alle tilsette sentralt i Vestland fylkeskommune er verifisert av alle personane som var til stades i intervjuet. Referat frå intervjuet med elevråda er verifisert av elevrådsleiar.⁴

Datadelen av rapporten er sendt til fylkesdirektøren for verifisering, og påpeikte faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei sendt til fylkesdirektøren for uttale. Fylkesdirektøren sin høyringsuttale er å finne som vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterium

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

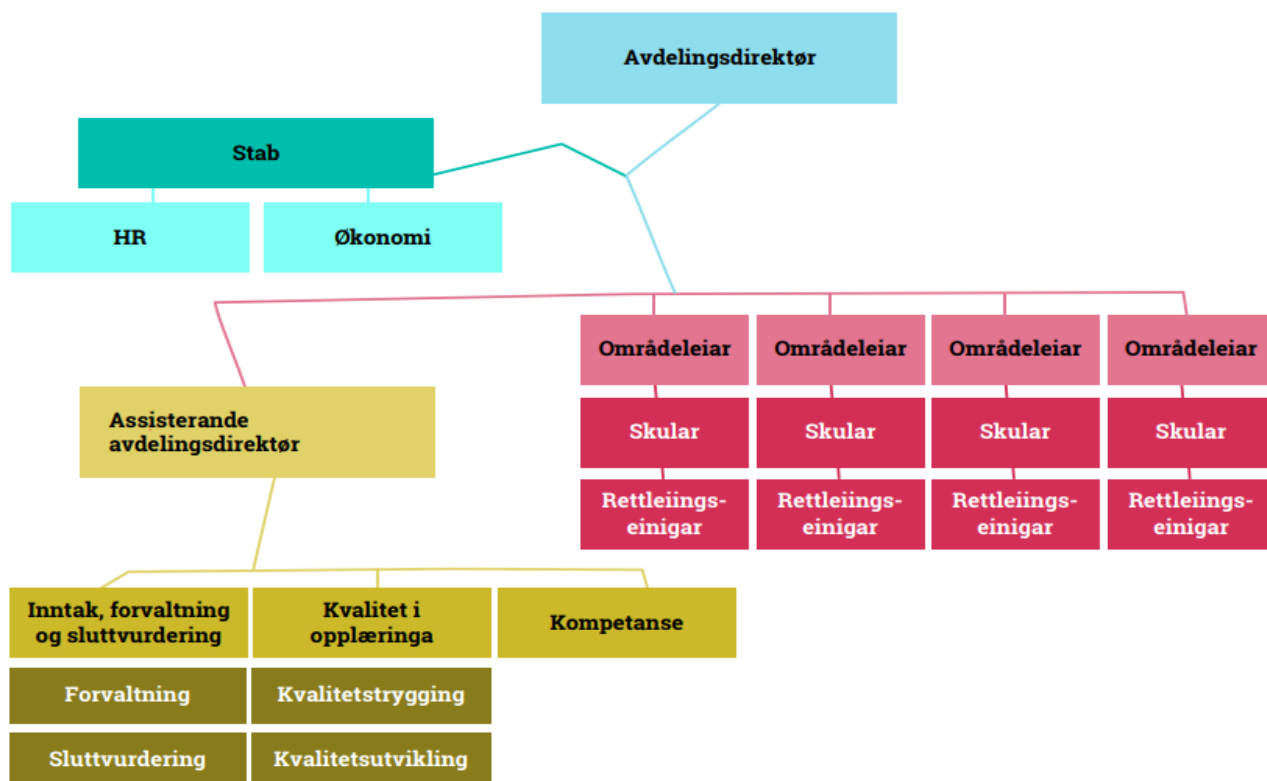
⁴ I eitt tilfelle er det ein annan elevrådsrepresentant enn elevrådsleiar som har verifisert intervjureferatet.

2 Om tenesteområdet

2.1 Overordna organisering

Ansvaret for vidaregåande opplæring i Vestland er organisert under avdeling for opplæring og kompetanse i Vestland fylkeskommune. Denne avdelinga består av seksjon for inntak, forvaltning og sluttvurdering, seksjon for kvalitet i opplæringa og seksjon for kompetanse. Vidare er stab, rettleiingstenesta og alle dei vidaregåande skulane i fylket organisert i denne avdelinga. Organiseringa går fram i figuren under.

Figur 6: Organisasjonskart - vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune



Kjelde: <https://www.vestlandfylke.no/globalassets/om-oss/orgkart-30-sept-2021.pdf>

2.2 Dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune

Skuleåret 2021/2022 er det 19 587 elevar fordelt på 44 offentlege vidaregåande skular i Vestland fylkeskommune.⁵ Elevtalet på skulane varierer frå 54 elevar ved den minste skulen (Sogn Jord- og Hagebrukskule) til 1040 elevar ved den største skulen (Amalie Skram vidaregåande skole).⁶ Det er generelt relativt stor spreiding når det gjeld elevtalet ved skulane. Til dømes var det fem offentlege vidaregåande skular i Vestland med over 800 elevar og 12 offentlege vidaregåande skular med under 300 elevar skuleåret 2020/2021⁷.

Nokre av skulane i Vestland fylkeskommune tilbyr berre studieførebuande utdanningsprogram og nokre av skulane tilbyr berre yrkesfaglege studieprogram. Dei fleste skular tilbyr både yrkesfagleg og studieførebuande utdanningsprogram med hovudvekt på eit av dei. Av dei 44 offentlege vidaregåande skulane i Vestland ligg 12 av

⁵ Skuleåret 2021/2022 er det også tolv friskular i fylket.

⁶ Data henta frå: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-fylker-og-skoler/>

⁷ Tal frå Bergen Maritime vidaregåande skole er ikkje tilgjengeleg for skuleåret 2020/2021 på UDIR sine nettsider. Der var 254 elevar ved skolen skuleåret 2018/2019 og 279 elevar ved skulen skuleåret 2019/2020.

skulane i tidlegare Sogn og fjordane fylke og 32 av skulane ligg i tidlegare Hordaland fylke. 15 av dei vidaregåande skulane er lokalisert i Bergen kommune.⁸

2.3 Organisering av spesialundervisninga ved vidaregåande skular i Vestland

Då ei av hovudproblemstillingane i forvaltningsrevisjonen omhandlar spesialundervisning under covid-19-pandemien, vil vi her kort gjere greie for enkelte forhold knytt til spesialundervisning ved dei vidaregåande skulane.

Dokumentasjon frå Vestland fylkeskommune viser stor variasjon i tal enkeltvedtak om spesialundervisning ved dei vidaregåande skulane i fylket. Det var til saman 1261 registrerte vedtak om spesialundervisning på dei fylkeskommunale vidaregåande skulane i Vestland skuleåret 2020/2021. Enkelte skular har ingen eller berre nokre få elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning, medan andre skular med særskilt tilrettelagte tilbod har rundt 100 elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning.

I tidlegare Hordaland fylkeskommune blei spesialundervisning og tilrettelagt opplæring delt opp i tre ulike hovudgrupper med ulike læringsmål. Gruppene er forkorta til HTH, HT og HTA. Desse gruppene blir skildra i eit informasjonsskriv om inntak til vidaregåande opplæring.⁹

Elevane med størst tilretteleggingsbehov mottek undervisning i HTH-undervisningsgruppe. For å gi eit best mogleg tilpassa opplegg til desse elevane, inngår dei vidaregåande skulane ofte samarbeid med kommunale tenester som til dømes dagsenter. Målet for desse elevane er å oppnå mindre omfattande eller andre mål enn det som blir skildra i læreplanane (grunnkompetanse).

For andre elevar er det mest aktuelt å få opplæring i mål om kompetanse for å kunne meistre tilrettelagt arbeid på ein ordinær arbeidsplass eller i ei vekstbedrift. Desse elevane mottek spesialundervisning i lita gruppe, også omtalt som HTA eller arbeidstrening.

Vidare er det i tidlegare Hordaland fylkeskommune oppretta HT-grupper. Behova og utfordringane til desse elevane kan variere. Nokre elevar kan til dømes blir vurdert til å få karakterar i nokre eller dei fleste fag, medan målet til nokre elevar kan vere karakter i eit eller ingen fag. Det er noko ulik praksis for korleis skulane har organisert desse gruppene. For nokre elevar kan det vere aktuelt å ha heile opplæringsløpet i gruppa, medan andre elevar går over til ordinære grupper på vg1 eller vg2. Det blir peikt på det for nokre av desse elevane kan vise seg å vere uheldig å blir plassert i HT-grupper fordi nivået til eleven er høgre enn det ein først trudde. I desse tilfella går eleven over i ordinær undervisning.

I tidlegare Hordaland har ein samla HTH og HTA – gruppene på nokre skular som har tilgjengeleg kompetanse, utstyr og plass. Dette er med andre ord ikkje eit tilbod alle skulane har.

Dei vidaregåande skulane i tidlegare Sogn og fjordane har ikkje det same formaliserte gruppetilbodet til elevar med spesialundervisning og omfattande tilretteleggingsbehov, men også her blir det lagt til rette for elevar med ulike behov for tilrettelegging. Elevane med behov for tilrettelagt undervisning er ein del av dei fleste vidaregåande skulane i tidlegare Sogn og fjordane og elevane som har stort behov for tilrettelegging (HTH og HTA) utgjør ofte ei felles gruppe på skulen. Det blir opplyst at elevane i tidlegare Sogn og fjordane som i Hordaland truleg ville vore ein del av ei HT-gruppe, i større grad er ein del av ordinær undervisning i klasser.

⁸ Inkludert Hyssing produksjonsskole.

⁹ Vestland fylkeskommune. *Informasjon om inntak til vidaregåande opplæring med søknadsfrist 1. februar*. Skuleåret 2020/2021. Ikkje datert.

3 Kompetanse

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarar vi på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune tilgang til tilstrekkeleg kompetanse?

Under dette:

- Har fylkeskommunen tilstrekkeleg oversikt over kompetansebehovet til dei vidaregåande skulane i fylket og ein plan for å sikre nødvendig kompetanse?
- I kva grad er det variasjonar mellom dei vidaregåande skulane når det gjeld tilgang til kompetanse?
- I kva grad har ein klart å gjennomføre eventuelle kompetansehevingstiltak under pandemien?
- Har fylkeskommunen tilstrekkeleg oversikt over kompetansen til lærarane i fylket?

3.2 Revisjonskriterium

Opplæringslova §§ 10-1 og 10-2 gir føringar for høvesvis krav om relevant kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell og relevant kompetanse i undervisningsfag. Av § 10-1 går det fram at «den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse.» Opplæringslova § 10-2 slår vidare fast at den som skal undervise, «(...) må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.» Samtidig går det fram at det er nokre unntak mellom anna ved mellombels tilsetjing (sjå revisjonskriterium i kap. 4). Vidare går det fram at skuleeigar kan, så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Det må takast stilling til dette for kvart skuleår.

Opplæringslova § 10-8 om kompetanseutvikling slår fast at skuleeigar har ansvar for å ha rett og naudsynt kompetanse i verksemda: «Skuleeigaren skal sørge for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.»

Når det krav for tilsetjing og undervisning i den vidaregåande skulen, slår forskrift til opplæringslova § 14-4 fast at den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i studieførebuande fag i den vidaregåande skolen, må fylle eitt av desse krava:

- universitets- og/eller høgskoleutdanning som samla utgjer minst 240 studiepoeng, inklusive pedagogisk utdanning etter § 14-1, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- faglærarutdanning, jf. nasjonale rammeplanar, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- lærarutdanning, jf. § 14-2 og § 14-3, med spesialpedagogisk utdanning tilsvarande minst 60 studiepoeng, dersom hovudoppgåva er spesialundervisning eller behova til elevane gjer slik utdanning ønskeleg.

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i yrkesfag i den vidaregåande skolen, må fylle eitt av desse krava:

- yrkesfaglærarutdanning, jf. nasjonal rammeplan, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- universitets- og/eller høgskoleutdanning som samla utgjer minst 180 studiepoeng inklusive pedagogisk utdanning etter § 14-1, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- faglærarutdanning, jf. nasjonale rammeplanar, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- fagbrev, sveinebrev eller fullført og bestått anna yrkesfagleg utdanning i vidaregåande opplæring, to års yrketeoretisk utdanning utover vidaregåande skolenivå og fire års yrkespraksis etter fullført vidaregåande opplæring, for undervisning i fag/på fagområde som utdanninga/bakgrunnen er relevant for. I tillegg krevst pedagogisk kompetanse etter § 14-1
- lærarutdanning, jf. § 14-2 og § 14-3, med spesialpedagogisk utdanning tilsvarande minst 60 studiepoeng, dersom hovudoppgåva er spesialundervisning eller behova til elevane gjer slik utdanning ønskeleg.

I opplæringslova § 10-6a går det fram at

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing i § 10-1, kan ein annan søkjar som er i gang med relevant utdanning, tilsetjast på det vilkår at utdanninga blir fullført. Arbeidsgivar og arbeidstakar avtaler lengda på tilsetjinga på vilkår, under omsyn til omfanget av stillinga, lengda på utdanninga og kor tilgjengeleg utdanningstilbodet er.

I meld.St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* går det fram at tidlegare evalueringar har vist at ein av hovudutfordringane med nasjonale kompetansetiltak har vore at når tiltaka planleggast og settast i gong på nasjonalt nivå, blir ikkje tiltaka godt nok tilpassa lokale behov. På bakgrunn av dette ønskte departementet å innføre ei desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skulen. Med bakgrunn i blant anna stortingsmeldinga blei det gjort endringar i dei nasjonale systema for kompetanseutvikling i skulen. Det blei innført ei desentralisert ordning for kompetanseutvikling (DeKom) som har som føremål å bidra til at alle skuleeigarar gjennomfører kunnskapsbaserte og lokalt tilpassa kompetanseutviklingstiltak. Statsforvaltaren, skuleeigarar og lokalt universitet/høgskule skal samarbeide om å kartleggje behov for kompetanseutvikling og planleggje og gjennomføre tiltak.¹⁰

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Oversikt over kompetanse og kompetansebehov i dei vidaregåande skulane Vestland fylkeskommune¹¹

3.3.1 Datagrunnlag

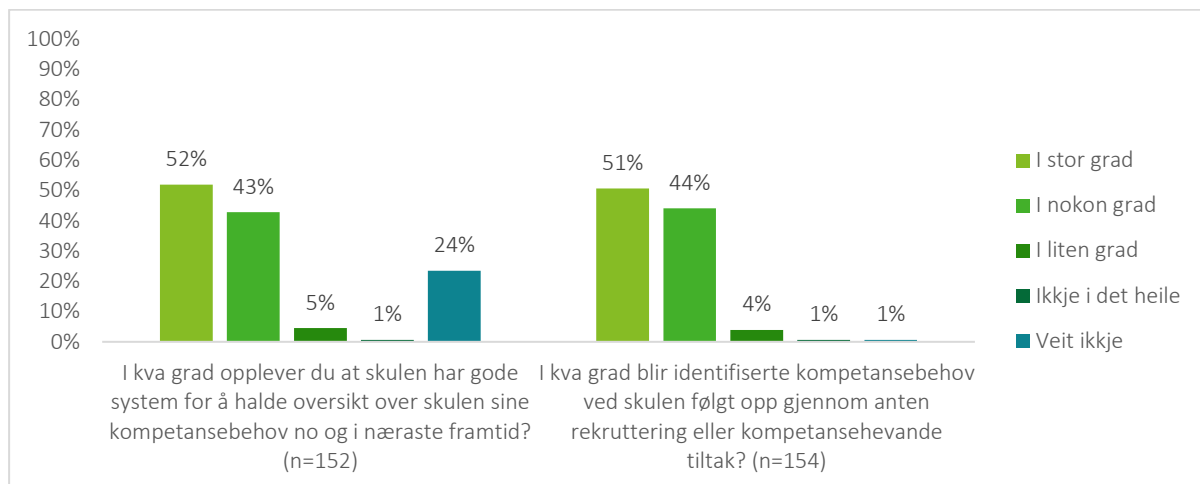
Det er pr. i dag ikkje utarbeid ei skriftleg oversikt over kompetansen og kompetansebehova ved dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. I intervju får revisjonen opplyst at det på revisjonstidspunktet pågår ei større kartlegging av kompetansen til tilsette på alle dei vidaregåande skulane. Alle tilsette skal registrere sin fagkompetanse i form av ein CV med all formal- og realkompetanse i systemet Dossier. Vidare blir det opplyst at ein på sikt skal samarbeide med HR-seksjon for å finne gode system for å ha oversikt over kompetansebehov på skulane, både på kort og lang sikt. Den omfattande kompetansekartlegginga er eit første ledd i dette arbeidet. Slike oversikter skal då kunne utgjere grunnlag for å etablere ein bevisst kompetansestrategi der ein tek omsyn også til kva kompetanse skulane vil trenge nokre år fram i tid. Det føreligg ikkje ein skriftleg plan/skildring for desse prosessane, men det blir uttrykt ynskje om å få dette på plass så snart som mogleg. Det blir kommentert at det har kravd betydelege ressursar å samordne to fylke dei siste åra. Samtidig blir det i intervju vist til at fylkeskommunen no har stort fokus på å finne nye og felles løysingar som kan fungere for alle skulane i heile Vestland fylkeskommune. Administrasjonen fortel at dei opplever at dei er på god veg også når det gjeld felles løysingar for kompetanseheving og planar for dette arbeidet.

I spørjeundersøkinga som er gjennomført, fekk rektorar og avdelingsleiarar spørsmål om i kva grad dei opplever at skulen har gode system for å halde oversikt over kompetansebehov no og i næraste framtid, og i kva grad identifiserte kompetansebehov blir følgt opp. Som det går fram av Figur 7 svarar eit fleirtal av respondentane både at dei *i stor grad* opplever at skulen har gode system for å halde oversikt over kompetansebehov, og at identifiserte kompetansebehov *i stor grad* blir følgt opp. Vi merkar oss at så mykje som om lag ein fjerdedel av respondentane svarar at dei ikkje veit om skulen har gode system for å halde oversikt over kompetansebehova ved skulen.

¹⁰ www.dekom.no

¹¹ I dette kapitlet svarer vi på to av underproblemstillingane som omhandlar kompetanse: a) Har fylkeskommunen tilstrekkeleg oversikt over kompetansebehovet til dei vidaregåande skulane i fylket og ein plan for å sikre nødvendig kompetanse? og d) Har fylkeskommunen tilstrekkeleg oversikt over kompetansen til lærarane i fylket?

Figur 7: Kompetansebehov og tiltak - rektorar og avdelingsleiarar. Prosent



Ved skulane der revisjonen har gjennomført intervju, får revisjonen opplyst at det varierer noko i kva grad skulane har systematisk oversikt over tilgjengeleg kompetanse. Ein rektor fortel at det ikkje har blitt arbeidd noko særleg med systematisk kartlegging av kompetanse før rektor starta i stillinga og dette var eit av områda som rektor skulle arbeide med framover. Sidan mars 2020 har pandemien kravd mykje tid og ressursar og det har derfor ikkje blitt arbeidd så mykje med systematisk kompetansekartlegging om opphavleg ønskt. Rektor ved denne skulen opplever at det er behov for meir systematisk arbeid i kartlegginga av kompetansebehov ved skulen og at dette må sjåast i samanheng med rekruttering og framtidige utdanningsprogram og fag. Andre rektorar opplyser i intervju at dei opplever at leiinga ved skulen har god oversikt over kva kompetanse ein har og kva kompetanse ein eventuelt har behov for på skulen ved at dette blir diskutert i leiargruppa regelmessig.

Vestland fylkeskommune har utarbeidd ein plan for kompetanse- og profesjonsutvikling for vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune.¹² Dette er ein strategi for åra 2021 – 2025. Planen er delt inn i aktivitetar for kompetanse- og profesjonsutvikling, kompetanseutviklingsområde for å bygge kompetente lag rundt eleven og lærlingen samt tiltak og økonomi. Det går fram at føringar for planen er fagfornyninga (innført i den vidaregåande opplæringa skuleåret 2020/2021) og at planen skal medverke til kontinuerleg utvikling mot måla og strategiane nedfelt i mål- og strategidokument for vidaregåande opplæring i takt med sterke og raske samfunnsendringar.

I planen går det fram ei rekke aktivitetar for kompetanse – og profesjonsutvikling. Nedanfor er nokre av desse nærare skildra.

DEKOM

Ein aktivitet som er skildra i planen er *desentraliserte ordningar – lokal kompetanseutvikling* (DEKOM). DEKOM blei innført av Kunnskapsdepartementet i 2017 og omhandlar lokal og regional kompetanseutvikling i skulen. Statlege midlar skal bygge opp om skuleeigar sitt ansvar for kvalitetsutvikling og stimulere til eit langsiktig og sidestilt samarbeid mellom kommunane og universitet/høgskular (UH). Eit sentralt mål og premiss med ordninga er at samarbeidet mellom lærarutdanningane og praksisfeltet skal styrkast for betre og kontinuerleg profesjonsutvikling. Vestland fylkeskommune har vore med i ordninga sidan 2019.¹³

I plan for kompetanse- og profesjonsutvikling blir det skilt mellom

- Dekom-skule. Målet er å styrke læringsarbeidet og lærarprofesjonen i det daglege. I intervju får revisjonen opplyst at alle (fylkes)kommunar gjennomfører tiltak for kompetanseutvikling gjennom statlege midlar kanalisert til (fylkes)kommunane. (Fylkes)kommunane skal sjølv prioritere kva dei treng.
- Dekom-yrkesfag. Målet er å styrke kompetansen i vidaregåande skular og lærebedrifter utifrå lokale behov, gjennom samarbeid med arbeidslivet. Målgruppa for denne ordninga er yrkesfaglærarar i vidaregåande skule, prøvenemndsmedlemmer, faglege leiarar og instruktørar som gir opplæring i bedrift.
- Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderande praksis. Ordninga skal sikre at det er tilstrekkeleg kompetanse som er tett på elevane og lærlingane for å kunne forebygge utanforskap,

¹² Vestland fylkeskommune. Plan for kompetanse – og profesjonsutvikling for vidaregåande opplæring. Strategi 2021-2025. Ikkje datert.

¹³ Henta frå: [Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skule, Statsforvalteren i Vestland \(statsforvalteren.no\)](https://www.lovdata.no/for/vev/vev.html?docId=31111111)

tidleg fange opp problemutfordringar og gi eit inkluderande og tilpassa tilbod til alle. Målgruppa for denne ordninga er tilsette i barnehage og skule, barnehage- og skuleeigarar og tilsette i PP- tenestene og andre tverrfaglege tenester i kommunar og fylkeskommunane som inngår i laget rundt barnet og eleven.¹⁴

I intervju går det fram at Vestland fylkeskommune arbeider med ei kartlegging av kompetansebehov innanfor det spesialpedagogiske feltet gjennomført av UIB.

Det er sendt ut eit informasjonsbrev om DEKOM – ordninga frå seksjon for kvalitet i opplæringa til skulane i april 2020.¹⁵ Skulane har kunne søke om midlar til arbeid innanfor ordninga. Midlane tidlegare Hordaland fylkeskommune fekk tildelt i 2019 blei ikkje nytta før skuleåret 20/21 og revisjonen har fått opplyst at dette skuldast arbeidet med fylkessamanslåinga.

Det går fram i intervju at for å ivareta den desentraliserte kompetanseutviklinga har Vestland fylkeskommune etablert eit tett samarbeid med Universitetet i Bergen (UiB) og til dels også Høgskulen på Vestlandet (HVL). Det blir gitt uttrykk for at ein no har funne ei god innretning på samarbeidet.

Vidareutdanning

I plan for kompetanse – og profesjonsutvikling er vidareutdanning eit anna av områda som er skildra. Følgande aktivitetar er presentert i planen:

- Vidareutdanning for lærarar og skuleeigar gjennom Kompetanse for kvalitet. Kompetanse for kvalitet er en strategi for vidareutdanning for lærarar og skuleleiarar fram mot 2025 utarbeidd av Kunnskapsdepartementet.¹⁶ Vidareutdanning kan omfatte både påbygging på fag ein allereie har utdanning i og, utdanning i nye fag og prioriteringar mot fag som er nye eller må styrkast i samband med fagfornyninga.
- Vidareutdanning for skuleleiarar, rektorutdanning. Rektorutdanninga er tilrettelagt for at skuleleiaren skal kunne kombinere studiet med full jobb som skuleleiar. Det er krav om at søkjaren må vere tilsett som skuleleiar med personalansvar og ha ansvar for pedagogisk utviklingsarbeid.
- Vidareutdanning for lærarar gjennom Yrkesfagløftet. Vidareutdanninga skal gi målgruppene eit tilbod som er praksisrelevant inn mot opplæring innan dei yrkesfaglege utdanningsprogramma. Utdanninga må innehalde pedagogiske metodar og yrkesdidaktikk og/eller klasseleiing, elevmedverknad og rettleiing og/eller yrkesfagleg kompetanse.

Vestland fylkeskommune har sendt ut brev til rektorane i fylket med informasjon om *kompetanse for kvalitet*¹⁷, utlysing til yrkesfaglærarløftet og rektorutdanninga¹⁸. I intervju får revisjonen opplyst at dette er i tråd med etablert praksis, der skulane får informasjon om aktuelle vidare- og etterutdanningstilbod frå administrasjonen i Vestland fylkeskommune. Vidare går leiinga på kvar skule i gang med å kartlegge kven av dei tilsette som ynskjer å delta på dei ulike tilboda om etter- og vidareutdanning og lærarane melder seg på etter avtale med rektor. På den enkelte skule prioriterer først rektor mellom tilsette som er interesserte, og deretter blir det gjort ei eventuell prioritering i avdeling for opplæring og kompetanse i fylkesadministrasjonen.

For skuleåret 2021/2022 er det etablert 21 kompetansenettverk for tilsette i vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune. Kompetansenettverka går på tvers av regionane i fylket. Kvar nettverksgruppe består av 2-4 frikjøpte lærarar, samt ein avdelingsleiar frå ein av skulane. I tillegg er det etablert faglege kontaktar på alle skulane som tilbyr det aktuelle studieprogrammet. Ein lærar frå kvart geografiske område er frikjøpt for å følgje opp faglege kontaktar på alle skulane i regionen og for å kartlegge kva kompetansebehov skulane har knytt til læreplansendringar i dei ulike faga. Dei faglege kontaktane på kvar skule skal også spreie kunnskap til sine kollegaer på skulen. I tillegg skal dei frikjøpte lærarane knytte kontaktar med lokalt næringsliv og høgskulane i sitt område. Normalt er det fire regionar representert i kvart kompetansenettverk. For nokre få regionar kan det vere unntak dersom det er ein region som ikkje tilbyr utdanningsprogrammet eller om ein ikkje har lukkast med å skaffe ein representant.

¹⁴ I tillegg inngår også *Dekom-vaksne* i kompetanse- og profesjonsutviklingsplanen. Målgruppa her er lærarar og leiarar som underviser vaksne.

¹⁵ Vestland fylkeskommune. *Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skule*. Datert 22.04.2020.

¹⁶ Kunnskapsdepartementet. *Kompetanse for kvalitet – strategi for vidareutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*. September 2015.

¹⁷ Vestland fylkeskommune. *Informasjon til rektorane i samband med handsaming av den statlege ordninga for vidareutdanning for lærarar – kompetanse for kvalitet*. Datert 01.02.2021.

¹⁸ Vestland fylkeskommune. *Informasjon om Rektorutdanninga*. Datert 01.02.2021.

I intervju blir det opplyst at det er lagt opp til digitale møte i kompetansenettverka. Dette for at flest mogleg skal kunne delta utan lang reiseveg. Det har blitt arrangert to halvdagsmøte med alle kompetansenettverka hausten 2021. Vidare får revisjonen opplyst at kompetansenettverka i varierende grad har kome i gang med å foreslå og gjennomføre kompetansehevande tiltak.

Det blir vidare vist til at fylkeskommunen over mange år har hatt eit samarbeid med Høgskulen på Vestlandet (HVL) om vidareutdanning innan tilpassa opplæring og spesialundervisning. Det har også blitt gjennomført kompetanseheving innan spesialpedagogikk der medarbeidarar frå seksjon for inntak, forvaltning og sluttvurdering har delteke saman med nokre avdelingsleiarar frå skulane. I tillegg har det vore ulike tilbod om fagleg påfyll til lærarar og andre medarbeidarar. Det blir sett opp kursrekker om ulike tema ut frå behov som blir meldt frå skulane. Til dømes har det dei siste åra vore ein auke i tal elevar i dei vidaregåande skulane med diagnosen Asperger syndrom. Fleire skular har derfor hatt behov for kompetanseheving knytt til denne diagnosen. Statped kan også bidra med undervisning og kurs ved behov.

Vidare får revisjonen opplyst at Vestland fylkeskommune deltek i leiarutviklingsprogrammet «Led skole» støtta av KS. Før pandemien blei det i 2020 gjennomført ei felles fysisk samling i samband med dette. Under pandemien har ein gjennomført samlingane digitalt. Hausten 2021 har det vore fysiske samlingar. Målgrupper for leiarutviklingsprogrammet er rektorar, ass. rektorar, avdelingsleiarar ved skulane og leiarar for rettleiingstenestene. Leiarutviklingsprogrammet blir opplyst å skulle bidra til felles leiarplattform i tråd med overordna del av læreplanverket og har følgjande målsetting:

- Betre styring av verksemda
- Betre avgjerds kvalitet
- Betre gjennomføringskraft
- Betre samarbeid på tvers
- Større endringskraft

Nokre skular bruker også digitale kompetansepakkar utarbeidd av Utdanningsdirektoratet til kompetanseheving. Desse kompetansepakkane er utarbeidd for å støtte skulane i arbeidet med å bruke, tolke og forstå nytt læreplanverk. I intervju uttrykker både lærarar, avdelingsleiarar og tilsette med ansvar spesifikt knytt til spesialundervisning at leiinga ved skulane i stor grad gir tilsette rom til å gjennomføre kompetanseheving. Ved alle dei fem skulane der revisjonen har gjennomført intervju, blir det vist til at det til ei kvar tid er tilsette ved skulen som gjennomfører kurs eller vidareutdanning.

3.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er ein pågåande prosess i Vestland fylkeskommune med å implementere system som skal gi samla oversikt over kompetanse og kompetansebehov ved dei vidaregåande skulane. Dette er etter revisjonen si vurdering eit viktig arbeid, som kan bidra til å sikre enno betre og meir systematisk planlegging av kompetansehevande tiltak og rekrutteringstiltak på tvers av skulane. Revisjonen vil presisere viktigheita av at dette arbeidet blir prioritert framover, slik at ein får på plass gode, heilskaplege oversikter over kompetanse og kompetansebehov. Vi merkar oss i den samanheng at det på revisjonstidspunktet var ein del variasjonar mellom skulane når det gjeld i kva grad leiinga ved skulane opplever å ha gode system for å halde oversikt over kompetanse og kompetansebehov, noko som gir etter revisjonen si mening gir grunnlag for å stille spørsmål ved om fylkeskommunen samla sett har tilstrekkeleg god oversikt over kompetansen og kompetansebehova ved dei vidaregåande skulane. Revisjonen meiner det er positivt at det blir etablert eit felles, overordna system for å sikre slik oversikt.

Undersøkinga viser vidare at det er utarbeidd ein plan for å sikre nødvendig kompetanse for dei tilsette ved dei vidaregåande skulane i Vestland, der ulike kompetansehevande aktivitetar blir skildra. Det synast å vere retta betydeleg merksemd mot viktigheita av kompetanseheving. Revisjonen merkar seg også som positivt at det frå inneverande skuleår er oppretta kompetansenettverk på tvers av skulane, der leiarar og lærarar kan arbeide med identifisering av kompetansebehov og kompetansehevande tiltak innanfor profesjonsfelleskap på tvers av skulane. Dette synast å vere eit godt tiltak, og revisjonen vil presisere viktigheita av at arbeidet blir føljt tett, slik at ein kan gjere undervegsvurderingar av korleis nettverka fungerer og gjere eventuelle justeringar ved behov.

3.4 Variasjonar i tilgang til kompetanse ved dei ulike vidaregåande skulane

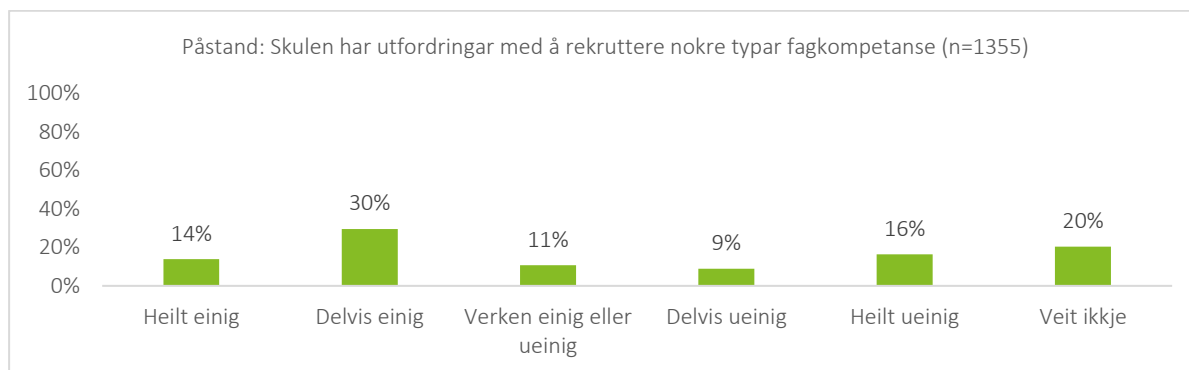
3.4.1 Datagrunnlag

I intervju blir det i nokon grad vist til variasjonar når det gjeld tilgang til kompetanse ved dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. Det blir mellom anna peikt på nokre generelle utfordringar med å rekruttere tilsette ved vidaregåande skular som ligg langt frå nærmaste utdanningsinstitusjon. Ein rektor peikar på at ein måte ein prøver å rekrutterer tilsette til skulen på, er å ta imot lærarstudentar som ynskjer å gjennomføre praksisperioden sin i lærarutdanninga ved skulen.

Det blir vidare peikt på utfordringar med å rekruttere innanfor enkelte utdanningsprogram. Det blir av fleire, både i fylkesadministrasjonen og på skulane, vist til utfordringar med å rekruttere lærarar innanfor yrkesfaglege utdanningsprogram som elektro- og datateknologi, bygg- og anleggsteknikk og teknikk- og industriell produksjon. Fleire peikar på at dei vidaregåande skulane konkurrerer med privat næringsliv om tilsette med fagkompetanse innanfor nokre av dei yrkesfaglege utdanningsprogramma, og at dei vidaregåande skulane ikkje kan konkurrere med det private næringslivet når det gjeld løn.

I spørjeundersøkinga til leiarar og tilsette ved skulane blei respondentane bedt om å ta stilling til påstanden *skulen har utfordringar med å rekrutterer nokre typar fagkompetanse*. Figur 8 viser at det er stor spreiding i svara, men at den største prosentdelen av respondentane er *delvis einig* i at skulen har slike utfordringar.

Figur 8: Utfordringar med rekruttering av nokre typar fagkompetanse - alle respondentar. Prosent



Nærmare analyser av svarfordelinga viser at det er ein viss tendens til at respondentar ved skular i Bergen med omland¹⁹ i noko mindre grad har utfordringar knytt til manglande kompetanse enn skular som ligg i andre delar av fylket.²⁰ Vidare viser analysen at respondentar frå skular med eit lågt elevtal i større grad er *heilt einig* eller *delvis einig* i at skulen har utfordringar med å rekruttere nokre typar fagkompetanse.²¹ Dette kan henge saman med at det synast å vere minst utfordringar med manglande kompetanse på skulane i Bergen, då heile 75 prosent av respondentane som har svart at dei arbeider på ein skule med meir enn 800 elevar også har svart at skulen ligg i Bergen med næraste omland.

Nærmare analyse viser også at respondentar frå skular som tilbyr yrkesfagleg utdanningsprogram i større grad er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden enn respondentar frå skular som tilbyr studieførebuande utdanningsprogram.²² Dette samsvarer med informasjon i intervju om utfordringar med rekruttering av lærarar til nokre yrkesfaglege utdanningsprogram.

¹⁹ I spørjeundersøkinga definert som Bergen, Askøy, Øygarden og Bjørnafjorden

²⁰ 58 prosent av respondentane ved skular i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn svarar at dei er *delvis einig* eller *heilt einig* i påstanden. 47 prosent av respondentane i Sunnhordaland og 44 prosent i Nordhordland, Voss og Hardanger svarar at dei er *delvis einig* eller *heilt einig* i påstanden. I Bergen med næraste omland svarar 35 prosent av respondentane *heilt einig* eller *delvis einig*.

²¹ 52 prosent av tilsette ved skular med under 400 elevar svarer at dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden. 45 prosent av tilsette ved skular med mellom 400-600 elevar svarer at dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden. 38 prosent av dei tilsette ved skular med mellom 600 og 800 elevar svarer dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden og 34 prosent av tilsette ved skular med meir enn 800 elevar svarer at dei er *heilt einig* eller *delvis einig*.

²² 52 prosent av tilsette ved skulane som berre tilbyr yrkesfaglege utdanningsprogram svarer at dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden. 54 prosent av tilsette ved skulane som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på yrkesfaglege utdanningsprogram svarar at dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden. 36 prosent av tilsette ved skular som berre tilbyr studieførebuande utdanningsprogram svarar at dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden, medan 32 prosent av tilsette ved skular som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på studieførebuande studieprogram, svarer at dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden.

Svara til rektorar og avdelingsleiarar skil seg også noko frå den generelle svarfordelinga, ved at rektorar og avdelingsleiarar i noko større grad er *einige* i at skulen har utfordringar med å rekruttere nokre typar fagkompetanse. Til saman heile 71 prosent av rektorane er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i at skulen har utfordringar med å rekruttere visse typar fagkompetanse. Samtidig er 25 prosent av rektorane anten heilt eller delvis *ueinig* i påstanden, noko som samsvarar godt med svarfordelinga på skulane generelt, og som stadfestar at det er forskjellar mellom skulane. Det er svært få rektorar som har svart at dei er *verken einig eller ueinig*, og ingen av rektorane har svart *veit ikkje* på spørsmålet.

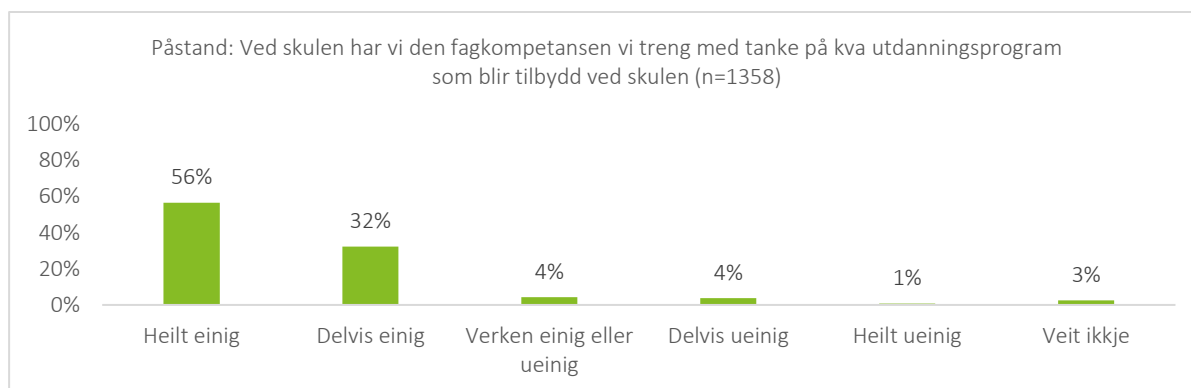
I intervju med regionsleiarane får revisjonen opplyst at det er sett i verk nokre tiltak for å gjere det lettare både med kompetanseheving og rekruttering av tilsette med fagkompetanse innanfor yrkesfaglege utdanningsprogram. Det blir mellom anna arbeid for å etablere eit tettare samarbeid mellom arbeids- og næringslivet og dei vidaregåande skulane. Dei vidaregåande skulane kan hente inn kompetanse frå næringslivet ved behov og tilsette ved dei vidaregåande skulane kan hospitere hjå private bedrifter for å halde seg oppdatert på faget. I tillegg har fylkeskommunen utarbeidd eit system for lønnskompensasjon knytt til nødvendige sertifiseringar for å undervise på maritime utdanningsprogram. Det blir likevel peika på av fleire avdelingsleiarar og rektorar ved skulane at dei i for liten grad har moglegheit til å forhandle om løn og at det derfor er til dels svært utfordrande å rekruttere til desse stillingane. Ein del av dei intervjuja peikar også på at dersom søkjarar til desse stillingane manglar praktisk-pedagogisk utdanning, men har kvalifikasjonar i faga det er søkt om, kan ei løysing vere at søkjarar gjennomfører praktisk-pedagogisk utdanning i løpet av dei første åra dei er tilsett ved skulen.

Det blir i liten grad peika på variasjonar i gjennomføring av etterutdanning mellom skulane. Det blir i intervju med seksjonsleiar og fagleiar i seksjon for kvalitet i opplæringa vist til at det ofte er eit krav om at alle dei vidaregåande skulane skal vere representert og at deltakinga på ulike kompetansehevande tiltak er jamt fordelt på alle dei fylkeskommunale vidaregåande skulane i fylket.

I spørjeundersøkinga retta mot leiinga og tilsette ved skulane, blei respondentane bedt om å ta stilling kor einig eller ueinig dei er i ulike påstandar som omhandlar tilgang på kompetanse ved skulen.

Som illustrert i Figur 9 opplever 56 prosent av dei tilsette ved dei vidaregåande skulene i fylkeskommunen at skulen dei er tilsette ved har tilgang på den fagkompetansen som trengs med tanke på kva utdanningsprogram som blir tilbydd ved skulen.

Figur 9 Tilgang på fagkompetanse - alle respondentar. Prosent

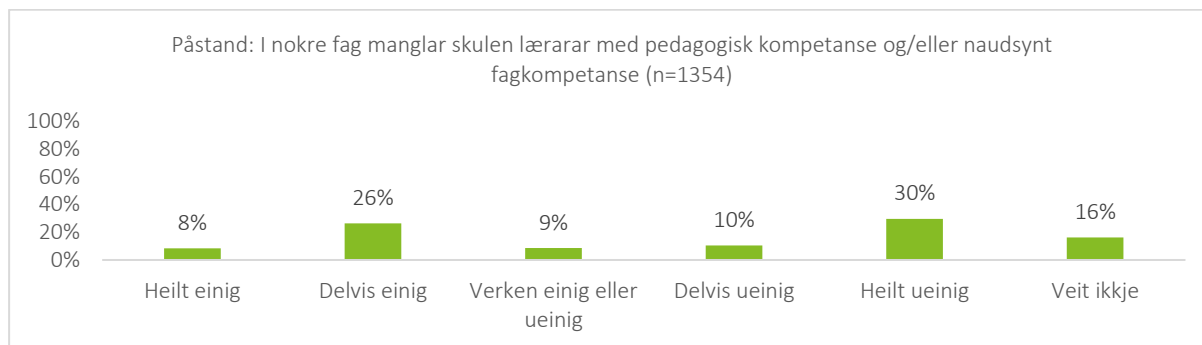


Nærmare analyse av svara i spørjeundersøkinga viser at det ikkje er stor forskjell på i kva grad respondentane er einig eller ueinig i denne påstanden utifrå skulen sin storleik eller kor i fylket skulen ligg.

Det er likevel ein viss variasjon i svara basert på kva utdanningsprogram som blir tilbydd ved skulane. Tilsette ved skular med berre studieførebuande utdanningsprogram er i større grad *heilt einig* i at skulen har tilgang på fagkompetansen som trengs, enn tilsette ved skular med yrkesfaglege utdanningsprogram eller skular med både studieførebuande og yrkesfaglege utdanningsprogram. Igjen samsvarer dette godt med anna informasjon knytt til utfordringar med rekruttering til enkelte yrkesfaglege utdanningsprogram.

Samtidig viser spørjeundersøkinga retta mot leiinga og tilsette ved skulane at til saman 36 prosent av respondentane er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i at skulen manglar lærarar med pedagogisk kompetanse og/eller naudsynt fagkompetanse. Det er likevel ein litt større prosentdel som er ueinige i påstanden. Figur 10 viser svarfordelinga knytt opp mot påstanden om manglande kompetanse ved skulen.

Figur 10: Manglande kompetanse hos lærarane - alle respondentar. Prosent



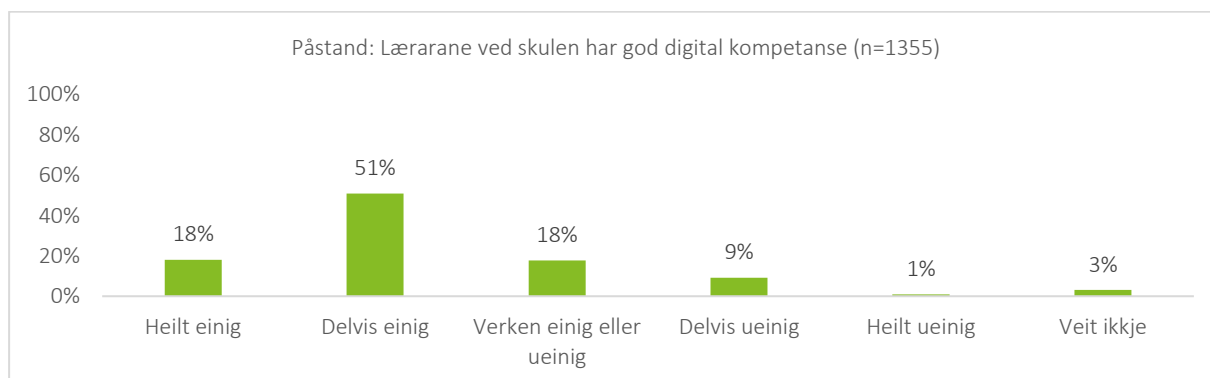
Nærmare analyse av svara stadfestar at det er skulane med berre yrkesfaglege utdanningsprogram eller ei overvekt av yrkesfaglege utdanningsprogram som i størst grad manglar lærarar med pedagogisk kompetanse og/eller naudsynt fagkompetanse. Dette blir også kommentert i fritekstfeltet i spørjeundersøkinga. Respondentane som svarte *delvis* eller *heilt einig* ble bedt om å utdjupe kva fag det handla om, og kva type kompetanse som manglar. Over halvparten av respondentane skriv at skulen manglar kompetanse innanfor yrkesfaglege utdanningsprogram. Blant dei som svarar at det er ei utfordring knytt til yrkesfaga, trekkjer fleirtalet fram bygg- og elektrofag, samt teknologi. Ingen av respondentane nemner Helse- og omsorgsfag. Fleire nemner også at skulen har ei utfordring med at lærarar ikkje har gjennomført praktisk-pedagogisk utdanning. Fleire av dei som nemner dette viser til at dette i all hovudsak gjeld lærarar ved yrkesfaglege utdanningsprogram.

Elevrepresentantar kommenterer i intervju at dei i hovudsak opplever at lærarane har god fagkompetanse. Samtidig peiker fleire på at lærarane sine pedagogiske evner, og kor flink dei er til å lære bort, nok er ei større utfordring enn den formelle fagkompetansen. Ved ein skule blir det kommentert at det har vore eit tilfelle der det har blitt meldt frå om ein lærar som slik elevane opplevde det ikkje hadde naudsynte pedagogiske evner i praksis. Elevråda fekk gjennom spørjeundersøkinga høve til å ta stilling til i kva grad dei opplever at elevane ved skulen har tilstrekkeleg gode kanalar/ordningar tilgjengeleg for å melde frå om forhold knytt til undervisninga som de meiner ikkje fungerer tilstrekkeleg godt, som til dømes manglande kompetanse hos lærar. Svara viser at det varierer mellom skulane korleis elevråda opplever dette. Ni av elevråda (29 prosent) svarar at skulen i stor grad har tilstrekkeleg gode kanalar/ordningar tilgjengeleg, ni elevråd (29 prosent) svarer *i nokon grad* og ni elevråd (29 prosent) svarer *i liten grad*.

Kompetanse knytt til digital undervisning

Under covid-19-pandemien har det vore periodar med heimeskule og digital undervisning. I undersøkinga har det difor blitt retta særskild merksemd mot den digitale kompetansen til lærarane. I spørjeundersøkinga retta mot leiinga og tilsette ved skulane blei alle respondentane bedt om å stilling til påstanden *lærarane ved skulen har god digital kompetanse*. Som figuren under viser er fleirtalet av respondentane anten *heilt einig* eller *delvis einig* i denne påstanden.

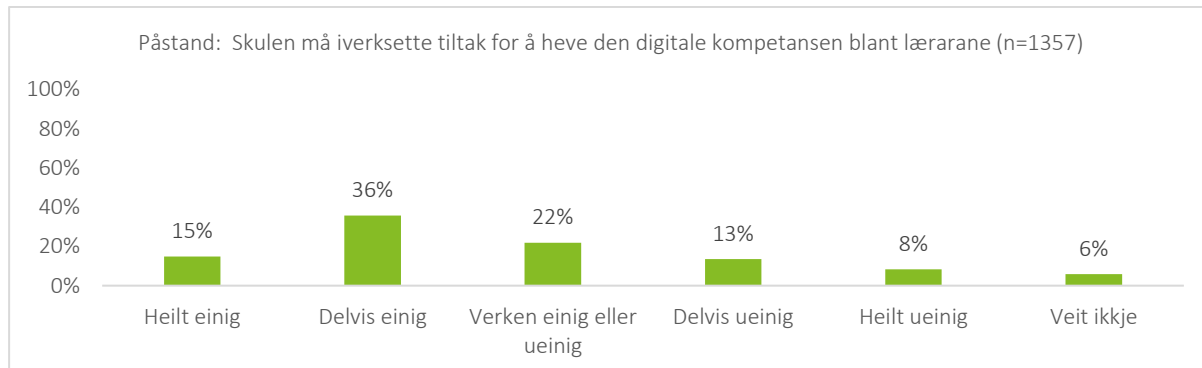
Figur 11: Digital kompetanse – alle respondentar. Prosent



Nærmare analyse av svara i spørjeundersøkinga viser at det ikkje er systematiske forskjellar i svarfordelinga avhengig av verken kva utdanningsprogram skulen tilbyr, storleik eller kor i fylket skulen ligg.

Alle respondentane blei vidare bede om å ta stilling til ein påstand om at skulen må iverksette tiltak for å heve den digitale kompetansen blant lærarane. Som Figur 12 viser svarar til saman 51 prosent av respondentane at dei er *delvis* eller *heilt einige* i at skulen må iverksette tiltak, medan 21 prosent svarar at dei er *delvis* eller *heilt ueinige* i dette.

Figur 12: Behov for tiltak for å heve digital kompetanse - alle respondentar



Svara frå rektorane fordeler seg om lag likt som den samla svarfordelinga. 19 av 41 rektorar (46 prosent) svarar at dei er *delvis einig* at skulen må iverksette tiltak, medan tre rektorar (sju prosent) er *heilt einige*.²³

Dei respondentane som svarte at dei var anten *heilt* eller *delvis ueinig* i at lærarane ved skulen har god digital kompetanse blei beden om å utdjupe kva type digital kompetanse lærarane manglar, og om dette ev. gjeld generelt eller om det berre gjeld for nokre av lærarane. Av svara går det fram at ein del respondentar opplever at nokre lærarar manglar kompetanse knytt til spesifikke program som Visma, OneNote, bruk av presentasjonsverktøy og liknande. Nokon kommenterer også at ein del tilsette manglar grunnleggande kunnskapar knytt til bruk av e-post, Office-pakken og kalenderavtalar. Mange kommenterer at det er stort sprik mellom dei tilsette som har høg digital kompetanse og tilsette som har låg digital kompetanse. Fleire kommenterer at leiinga på skulen der dei arbeider heller ikkje meistrar digitale verktøy. Ein del kommenterer også at manglande digital kompetanse kan føre til brot på personvernreglar ved at ein til dømes trykkjer «svar alle» på e-postar. Vidare er det enkelte som viser til at ein del tilsette viser motvilje mot å lære seg nye digitale verktøy.

I intervju går det fram at både rektorar, avdelingsleiarar og kontaktlærarar ved dei vidaregåande skulane i Vestland opplever den digitale kompetansen blant dei tilsette som tilstrekkeleg. Ved nokre av skulane blir det opplyst at ein i dagane før 12. mars 2020 hadde ekstra fokus på dette med digital kompetanse då ein hadde oppfatta at skulane potensielt måtte gjennomføre undervisning digitalt i ein periode.

I intervju med elevrådsrepresentantar ved skulane går det likevel fram at elevane opplever at dei tilsette i varierende grad har tilstrekkeleg digital kompetanse. Dette førte til at det ikkje alltid blei gjennomført tilstrekkeleg digital undervisning i perioden med heimeskule, ifølgje elevrepresentantane. Dette kjem også frem i spørjeundersøkinga som blei sendt til elevråda, kor fleire trekker frem at det har vore utfordringar med lærarane sin digitale kompetanse under pandemien. Elleve respondentar opplyser at elevrådet har mottatt tilbakemeldingar frå elevar ved skulen under covid-19-pandemien om utfordringar med undervisninga, og eit fleirtal av desse (sju av elleve respondentar) viser til at tilbakemeldingane har handla om utfordringar knytt den digitale kompetansen til lærarane.

I intervju blir det mellom anna vist til at nokre lærarar la ut oppgåver på den digitale læringsplattforma *It's Learning*, utan noko anna undervisningsopplegg. Det blir også kommentert at i nokre fag gjekk dei først vekene av pandemien med til at lærarane skulle kople seg på dei digitale plattformene som blei brukt. Elevane opplevde at dette gjekk utover kvaliteten på undervisninga. Samtidig viser elevane til at dei opplevde at andre lærarar gjorde ein innsats for at elevane skulle få eit godt læringsutbytte av digital undervisning. Til dømes spelte nokre lærarar inn videoar og la til rette for bruk av andre digitale læringsverktøy som var tilgjengeleg for elevane etter undervisningstimane. Ved ein skule peiker også elevrådsrepresentantar i intervju på at det kan varierer i kva grad dei ulike faga på skulen er mogleg å leggje til rette for digital undervisning. Elevane fortel at dei hadde fleire gode opplevingar i dei faga som var lett å lage digitale opplegg i, men at dei i fag som matematikk opplever at det var vanskeleg å finne eit undervisningsoppsett som fungerte godt nok samanlikna med ordinær undervisning.

²³ Ti rektorar svarer at dei verken er einig eller ueinig, medan åtte er *delvis ueinige* og ein er *heilt ueinig*.

Kompetanse knytt til spesialundervisning

I intervju har enkelte respondentar vist til særskilde utfordringar knytt til å sikre tilstrekkeleg kompetanse blant personell som har ansvar for spesialundervisning. Basert på informasjon som kjem fram gjennom intervju, er det variasjonar mellom skulane i Vestland når det gjeld i kva grad tilsette som arbeider særskilt med spesialundervisning og tilrettelagt opplæring blir vurdert å ha tilstrekkeleg kompetanse. Særleg ved ein skule opplever dei tilsette at det er eit udekt behov for kompetanse når det gjeld spesialundervisning ved skulen. Spesialundervisning for elevar med eit stort tilretteleggingsbehov blir ikkje gjennomført av personar med spesialpedagogisk kompetanse, blir det påpeika, og fagarbeidarane og assistentane ved skulen får ofte eit større ansvar enn dei i utgangspunktet skal ha. Sjølv om nokre av elevane ved skulen har ei sakkunnig vurdering som seier at spesialundervisninga krev ein spesiell type kompetanse hos undervisningspersonellet, er ikkje denne kompetansen tilgjengeleg ved skulen, ifølgje dei tilsette. Dei tilsette opplever at dette skuldast at dei spesialpedagogiske ressursane ved skulen ikkje blir prioritert til elevane med størst behov for tilrettelegging.

Fleire tilsette med særskilt ansvar for spesialundervisning ønskjer også i større grad å tilpasse tilsetjingar av personell i samband med spesialundervisning og anna særskild tilrettelegging etter kva som er behovet til elevane. Fleire skular opplever til dømes at dei no har behov for vernepleiarkompetanse. Samtidig blir det påpeika at det varierer i frå år til år kva behov elevane har, og det er derfor utfordrande å tilsetje personell som dekkjer behova til dei elevane ved skulen som til ei kvar tid har særskilte behov.

3.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er ein del variasjonar i tilgang til kompetanse ved dei vidaregåande skulane i fylket. Dels har skular som ligg langt frå byar/større tettstadar større utfordringar enn andre, men i hovudsak synast utfordringane å vere knytt til konkurransen med privat næringsliv når det gjeld enkelte typar kompetanse ved yrkesfaglege utdanningsprogram. Revisjonen vil understreke viktigheita av det i samarbeid med skulane som opplever utfordringar knytt til rekruttering blir arbeidd for å finne tiltak som kan bidra til å redusere desse utfordringane i den grad det er mogleg.

Revisjonen merkar seg også at sjølv om det frå leiinga og tilsette ved skulane i hovudsak blir vist til god digital kompetanse blant lærarane, så kjem det også fram enkelte utfordringar. Dette handlar mellom anna om at det er enkeltlærarar som ikkje har naudsynt digital kompetanse. Også elevrepresentantane peiker på utfordringar knytt til lærarane sin digitale kompetanse. Til trass for at pandemien for mange har bidratt til auka digital kompetanse, vil revisjonen presisere viktigheita av at dette er eit tema det framleis blir retta merksemd mot.

I undersøkinga blir det også vist til at det kan vere utfordrande for skulane å sikre rett kompetanse knytt til elevar med spesialundervisning som inneber store behov for tilrettelegging. Revisjonen vil understreke av fylkeskommunen som skuleeigar har eit ansvar for å sikre at elevane får spesialundervisning i samsvar med sakkunnig vurdering og enkeltvedtak, under dette også naudsynt kompetanse der dette er spesifisert.

3.5 Kompetansehevingstiltak under covid-19

3.5.1 Datagrunnlag

I spørjeundersøkinga fekk alle respondentane spørsmål om i kva grad eventuelle planlagde kompetansehevende tiltak for lærarane på skulen har blitt gjennomført under covid-19-pandemien. Om lag 30 prosent av respondentane (n=1359) svarte *veit ikkje* på dette spørsmålet. Av dei 30 prosentane som svarte *vet ikkje* var 95 prosent lærarar.²⁴ Andre som svarte *vet ikkje* var rådgjevarar i elevtenesta eller liknande eller respondentar som har svart *anna* ved spørsmål om stillingstittel.²⁵

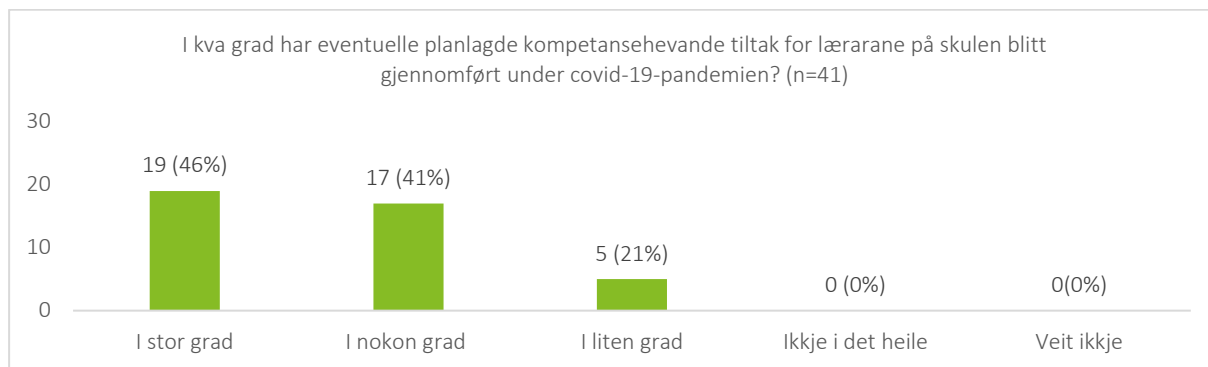
Blant lærarane som tok stilling til spørsmålet (n= 1120) er det stor variasjon i svara. 30 prosent svarer at eventuelle planlagde kompetansehevende tiltak for lærarane på skulen *i stor grad* eller *i nokon grad* blei gjennomført under covid-19-pandemien. 27 prosent svarer *i liten grad* eller *ikkje i det heile*. Blant avdelingsleiarane (n=116) svarer 73 prosent at eventuelle planlagde kompetansehevende tiltak *i stor grad* eller *i nokon grad* blei gjennomført, og 25 prosent svarer at det *i liten grad* eller *ikkje i det heile* ble gjennomført.

I Figur 13 under går svara frå rektorane fram. Som figuren viser, svarer den største prosentdelen av rektorane at planlagde kompetansetiltak *i stor grad* har blitt gjennomført. Samtidig er det også fem rektorar som svarar at eventuelle planlagde kompetansehevende tiltak for lærarane på skulen *i liten grad* har blitt gjennomført under covid-19-pandemien.

²⁴ 388 av 1359 respondentar svarte *vet ikkje*. Av dei 388 var 368 lærarar.

²⁵ Av dei 388 som svarte *veit ikkje* var 13 (tre prosent) rådgjevarar i elevtenesta eller likande, og sju (to prosent) *anna*.

Figur 13: Gjennomføring av kompetansehevande tiltak under covid-19-pandemien – rektorar



I intervju er det ingen som gir uttrykk for at dei har opplevd at planlagde kompetansehevande tiltak har blitt avlyst som følge av pandemien. Det blir vist til at utdanningsinstitusjonar, kurshaldarar og andre i stor grad tilpassa seg situasjonen og gjennomført teoretiske kompetansehevingstiltak digitalt. Fleire revisjonen har intervjuar peiker også på at det er positivt at kompetansehevinga har blitt gjennomført digitalt. For mange tilsette er det lågare terskel for å delta på digitale kurs, då ein slepp reiseveg. Dette fører også til at fleire tilsette ved kvar skule kan delta på dei kompetansehevande tiltaka på grunn av lågare ressursbruk, og at det ikkje betyr så mykje kor skulen ligg reint geografisk. Andre peiker samtidig på at ein mister ein dimensjon ved kompetansehevinga ved at den blir gjennomført digitalt. Til dømes har fagleg-pedagogisk dag ved Universitetet i Bergen blitt arrangert digitalt under pandemien og dette blir ikkje opplevd som eit fullgodt alternativ fordi ein missar høve til å drøfte problemstillingar med andre lærarar i uformelle fora.

Det går vidare fram i intervju at ein del yrkesfaglærarar i ein normalsituasjon har hatt tilbod om å hospitere hjå lokale bedrifter for å oppretthalde og oppdatere kunnskap innanfor faget dei underviser i. Fleire viser til at hospiteringstilbodet har vore avlyst på grunn av smittevernomsyn under pandemien.

3.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det i stor grad har blitt gjennomført planlagde kompetansehevingstiltak under covid-19-pandemien, men at nokre tiltak som til dømes hospitering, som krev fysisk nærvær, har blitt avlyst. Revisjonen merkar seg at det av nokre blir opplevd som positivt at kompetansehevande tiltak i større grad blir gjennomført digitalt, då dette kan føre til auka deltaking som følge av at ein slepp reisetid. Sjølv om ein kan miste ein dimensjon ved digital gjennomføring av kompetansehevande tiltak, meiner revisjonen dette er ei erfaring det er viktig å ta med seg. Det at fleire har moglegheit til å delta på kompetansehevande tiltak når dei blir gjennomført digitalt, og at det spelar mindre rolle om skulen ligg langt frå byar eller større tettstadar, er eit viktig moment som bør takast med i vurderinga når ein skal planleggje framtidige kompetansehevande tiltak.

Revisjonen merkar seg også at det er større variasjon i svara frå lærarane enn i svara frå leiinga ved skulane, når det gjeld i kva grad planlagde kompetansehevingstiltak har blitt gjennomført under pandemien. Dette kan indikere ulike oppfatningar om kva som har vore planlagt og i kva grad det har blitt gjennomført, men det kan også henge saman med opplysningane om hospitering som ikkje har kunne gjennomførast som planlagt, då dette er tiltak som berre er relevante for nokre av lærarane.

4 Vikarar

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarar vi på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune tilgang på kvalifiserte vikarar innanfor vidaregåande opplæring?

Under dette:

- a) I kva grad blir det henta inn vikarar i samband med fråvær hjå undervisningspersonalet på dei vidaregåande skulane i fylket?
- b) I kva grad klarar ein å sikre at vikarane i vidaregåande opplæring er tilstrekkeleg kvalifiserte?
- c) I kva grad har skulane «lærarause timar» ved fråvær blant lærarane, fordi det ikkje blir henta inn vikar?
- d) I kva grad varierer vikartilgangen og omfang av lærarause timer mellom skulane?
- e) I kva grad meiner ulike aktørar (i fylkesadministrasjonen, skuleleiinga, lærarar, elevrepresentantar) at kvaliteten på opplæringa blir påverka av tilgangen på vikarar?
- f) I kva grad har tilgangen på vikarar og omfanget av lærarause timar blitt påverka av covid-19-pandemien?

4.2 Revisjonskriterium

Opplæringslova § 3-1 slår fast at elevar, lærlingar, praksisbrevkandidatar og lærekandidatar har rett til opplæring i samsvar med opplæringslova og tilhøyrande forskrifter. Opplæringslova § 3-4, forskrift til opplæringslova § 1-3 og Læreplanverket²⁶ gir føringar for innhaldet i opplæringa, og seier mellom anna at elevane har rett på eit timetal som er fastsett i læreplanen.

Det føreligg ikkje spesifikke krav til kompetansen til vikarar som blir nytta i vidaregåande skular. Av opplæringslova § 10-2 går det fram at tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i. Det er likevel nokre unntak. Mellom anna går det fram av § 10-2 tredje ledd at krav om relevant kompetanse i undervisningsfag ikkje gjeld for den som er mellombels tilsett etter arbeidsmiljølova. Av arbeidsmiljølova § 14-9 går reglar knytt til fast og mellombels tilsetting fram. Av § 14-9 nr. 2 går det mellom anna fram at det er høve til å inngå avtale om mellombels tilsetting dersom arbeidet er av mellombels karakter, eller dersom ein arbeider i staden for ein annan eller andre, altså vikariat.

I dagens regelverk (opplæringslov med forskrifter) finst det ikkje andre spesifikke reglar knytt til bruk av vikarar. Dette er likevel tema i pågåande prosessar knytt til ny opplæringslov. I NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* viser opplæringslovutvalet mellom anna til følgjande:

Det er et viktig premiss for at elevene skal få en god opplæring, at de som er ansvarlige for å gi opplæringen, har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgaven. Utvalget foreslår derfor at det innføres et krav i loven om at opplæringen må forberedes, gjennomføres og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen. For å bidra til å innfri denne hovedregelen foreslår utvalget også å lovfeste en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sikre at skolene har tilgang til nok lærerressurser til å dekke opp vanlig fravær gjennom en forsvarlig vikarordning.²⁷

Forslag til ny opplæringslov er hausten 2021 sendt på høyring med høyringsfrist 20.12.2021. I høyringsnotatet frå Kunnskapsdepartementet²⁸ går det fram at departementet vidarefører opplæringslovutvalet sitt forslag om å innføre krav om forsvarleg vikarordning. Departementet presiserer likevel at ei vikarordning kan vere forsvarleg sjølv om ikkje alle vikarar er lærarar og oppfyller kompetansekrav i lov og forskrift. Vidare viser departementet til følgjande:

Departementet vil framheve at et krav om forsvarlig vikarordning henger sammen med kravene til kommunene og fylkeskommunene om å tilby forsvarlig opplæring, og er en forutsetning for å kunne oppfylle dette. Et lovkrav om forsvarlig

²⁶ Utdanningsdirektoratet. *Fag- og timefordeling*. Tilgjengeleg frå: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag-og-timefordeling/>

²⁷ NOU 2019:23. Ny opplæringslov. Trykt 12/2019. Tilgjengeleg frå: [NOU 2019: 23 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

²⁸ Kunnskapsdepartementet: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høyringsnotat. 26. august 2021.

vikarordning kan bidra til å løfte kommunenes og fylkeskommunenes bevissthet om vikarordningen og elevenes rett til forsvarlig opplæring.²⁹

Departementet understrekar også at vikarar i utgangspunktet skal fylle same krav til kompetanse for tilsetjing og undervisning som anna undervisningspersonell, men at det likevel ikkje er realistisk å stille krav om at alle vikarar må vere kvalifiserte, særleg i samband med korttidsfråvær. Departementet presiserer samtidig at «(...) en forsvarlig vikarordning innebærer at kommunen og fylkeskommunen har plikt til å tilstrebe at vikarene er mest mulig kompetente til oppgavene de skal utføre, kjenner elevene og klassen og stiller godt forberedt til undervisningen. Videre må kravet innebære at skoleeier sørger for at skolene har gode rutiner og systemer for å rekruttere og veilede vikarer.»

Departementet har ikkje tatt stilling til om det skal stillast krav om at ein lærar som hovudregel skal vere til stades i opplærings situasjonen, slik det gjekk fram av opplæringslovutvalet sitt forslag til ny opplæringslov. I høyringsnotatet frå Kunnskapsdepartementet går følgjande fram:

Departementet ser at opplæringslovutvalgets forslag om å lovfeste et krav om at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen, sammen med et tydeligere krav om at bare lærere kan forberede og følge opp opplæringen, kan gi bedre forutsetninger for at elevenes rett til vurdering og forsvarlig opplæring blir oppfylt. Spesielt kan slike krav ha positiv effekt for elever som får individuelt tilrettelagt opplæring.³⁰

Samtidig blir det vist til at det om dette er forhold som bør takast inn som lovkrav er spørsmål departementet framleis vurderer, og som departementet difor har vald å leggje fram som eit opent spørsmål til høyringsinstansane.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Bruk av vikarar og «lærarause timar» ved dei vidaregåande skulane i Vestland³¹

4.3.1 Datagrunnlag

Det føreligg på revisjonstidspunktet ikkje systematiske oversikter som skildrar omfang av vikarbruk eller lærarause timar ved dei vidaregåande skulane i fylket, verken samla eller per skule.³²

Hovudutval for opplæring og kompetanse i Vestland fylkeskommune behandla ei sak 23.november 2021 om bruk av «vikarpool» ved dei vidaregåande skulane i Vestland.³³ I brev til skulane har avdelingsdirektøren oppmoda eit utval på fem vidaregåande skular om å gje tilbakemelding på aktuelle problemstillingar knytt til bestillinga. I svara går det fram at dette med lokalt forankra vikarar er viktig både for å treffe behova til spesifikke elevgrupper og for å kunne sikre at vikarar kjenner skulen dei skal arbeide ved. Det er også gjennomgåande skepsis til ei ordning med «vikarpool». Tre av skulane er direkte negativ til dette.

Konklusjonen etter behandling av saka er at ein ikkje ynskjer å gå vidare og greie ut ei ordning med vikarpool på noverande tidspunkt. Det går fram at fylkesdirektøren våren 2023 vil leggje fram ei sak med erfaringar dei vidaregåande skulane har gjort seg med det skuleadministrative systemet VIS med tanke på kva det betyr for handteringa av vikarbehovet i vidaregåande opplæring.

Ved alle skulane blir det i intervju vist til at det skuleadministrative systemet Visma in school (VIS) har blitt tatt i bruk ved skulen hausten 2021, og at dette systemet framover vil kunne gjere det mogleg å ta ut oversikter over timar der vikar har blitt nytta, samt timar der det ikkje har blitt sett inn vikar. Dette er funksjonar som på intervjutidspunktet ikkje har blitt prøvd ut i praksis enno ved skulane.

Vikarbruk ved skulane

Ved alle skulane der revisjonen har gjennomført intervju, blir det opplyst at det er avdelingsleiarane sitt ansvar å hente inn vikarar ved behov. Det blir opplyst at det er mest utfordrande å skaffe vikarar ved ikkje-planlagt korttidsfråvær som blir meldt inn kort tid i forvegen til dømes ved akutt sjukdom. Det blir påpeikt av fleire at slikt fråvær i praksis berre vil vere mogleg å dekke ved bruk av tilsette lokalt på skulane. Det blir også vist til at det er

²⁹ Kunnskapsdepartementet: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høyringsnotat. 26. august 2021. Side 495.

³⁰ Kunnskapsdepartementet: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høyringsnotat. 26. august 2021. Side 493.

³¹ I dette kapitlet svarer vi på tre av underproblemstillingane som omhandlar vikarbruk og «lærarause timar»: a) I kva grad blir det henta inn vikarar i samband med fråvær hjå undervisningspersonalet på dei vidaregåande skulane i fylket?, c) I kva grad har skulane «lærarause timar» ved fråvær blant lærarane, fordi det ikkje blir henta inn vikar? og d) I kva grad variere vikartilgangen og omfang av lærarause timar mellom skulane?

³² Slike oversikter er ikkje etterspurt frå alle skulane i fylket, men ved dei skulane der dette er etterspurt har revisjonen fått opplyst at det ikkje føreligg oversikter over desse forholda.

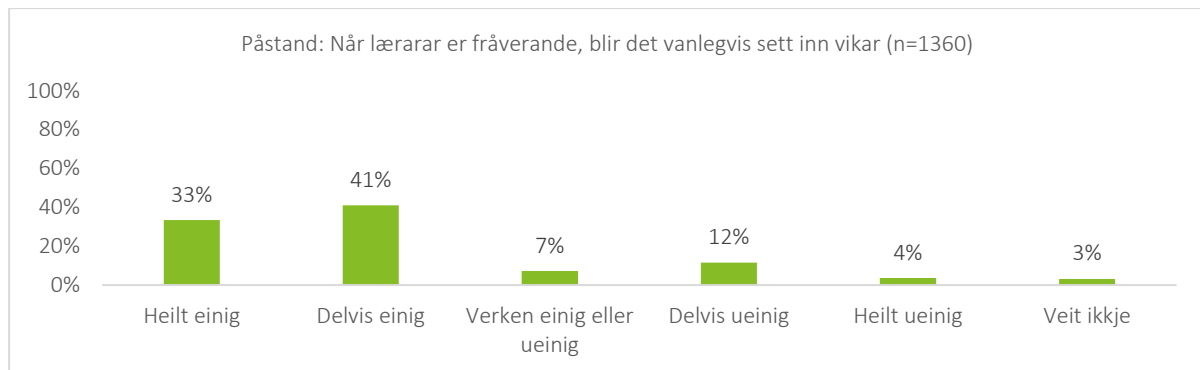
³³ Sak 2021/2445-4. Dokument tilgjengeleg frå:

<https://innsyn.vlfk.no/Innsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=7420&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=612451>

utfordrande å finne vikar når sjukemeldingar blir forlenga nokre frå veker om gangen, då det er lite føreseieleg kor lenge ein treng vikar.

I spørjeundersøkinga til leiingar og tilsette ved skulane blei respondentane bedde om å ta stilling til påstanden *når lærar er fråverande, blir det vanlegvis sett inn vikar*. Som det går fram av Figur 14 under, svarar til saman 74 prosent av respondentane at dei er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden, medan til saman 16 prosent svarar anten *heilt ueinig* eller *delvis ueinig*.

Figur 14: Bruk av vikar når lærar er fråverande - alle respondentar. Prosent

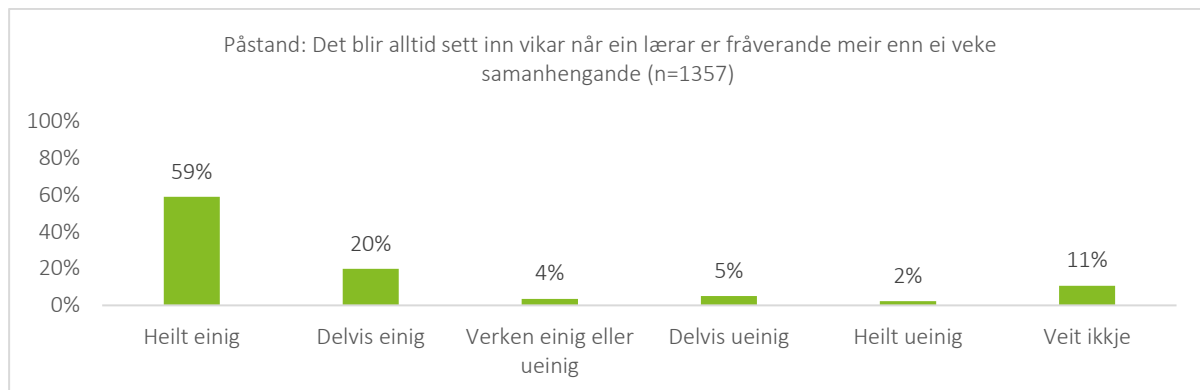


Nærmare analyse av svara viser at respondentane svarar om lag det same uansett storleik på skulen og kva geografiske område skulen ligg i.

Dersom ein berre ser på svara til rektorane, er eit fleirtal av rektorane (24 respondentar, 59 prosent) *heilt einig* i påstanden, medan mange rektorar også er *delvis einig* (14 respondentar, 34 prosent). I tillegg svarar tre rektorar (sju prosent) at dei er *verken einig eller ueinig* i påstanden.

Vidare blei respondentane bedde om å ta stilling til påstanden *det blir alltid sett inn vikar når ein lærar er fråverande meir enn ei veke samanhengande*. Som det går fram av figuren under, er det ein betydeleg større prosentdel som er *heilt einig* i denne påstanden enn i påstanden som går fram av Figur 14. Svara synast dermed å stadfeste informasjon frå intervju om at det særleg er ved korttidsfråvær at det er utfordrande å finne vikar.

Figur 15: Vikarbruk ved fråvær på meir enn ei veke – alle respondentar. Prosent



Nærare analyse viser at det ikkje er systematiske skilnadar i korleis respondentar ved skular med ulik storleik svarar på påstanden. Det er også små skilnadar når det gjeld skulen si geografiske plassering. Respondentar ved skular i Sunnhordland (inkludert Kvinnherad) svarar i størst grad at dei er *heilt einig* i påstanden, då 70 prosent av respondentane ved skular i dette området valde dette alternativet.³⁴

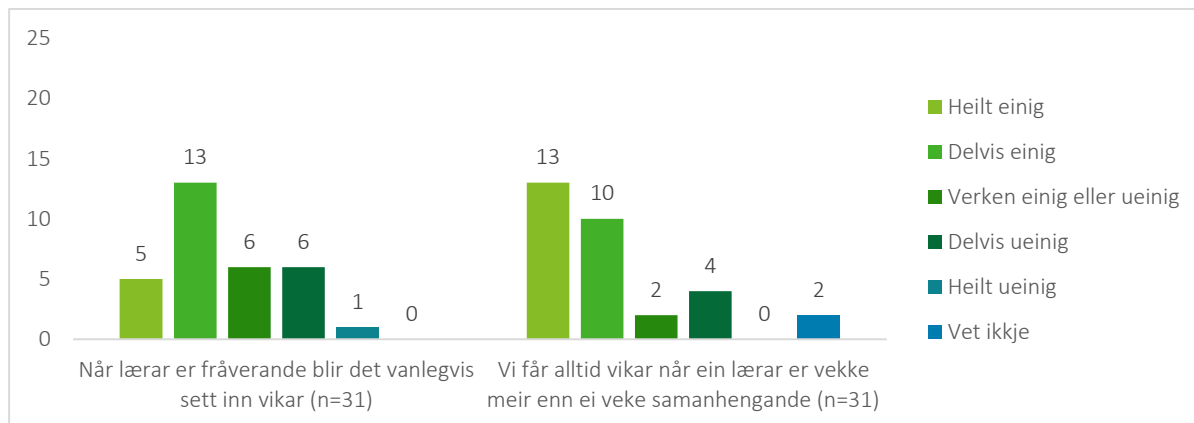
Heile 93 prosent av rektorane (38 respondentar) svarar at dei er *heilt einig* i påstanden om at det alltid blir sett inn vikar ved fråvær på meir enn ei veke samanhengande, medan tre av rektorane har svart *delvis einig*.

Også elevråda fekk gjennom spørjeundersøking høve til å ta stilling til tilsvarande påstandar angående vikarbruk. Som figuren under viser, er svarfordelinga blant elevråda ganske lik svarfordelinga blant leiinga og dei tilsette ved skulane. Den største delen av elevråda svarar at dei er *delvis einig* i at det vanlegvis blir sett inn vikar når lærar er

³⁴ I Nordhordland, Voss eller Hardanger (utanom Kvinnherad) valde 54 prosent *heilt einig*. I både Nordfjord, Sunnfjord eller Sogn (tidlegare Sogn og Fjordane) og Bergen med næraste omland (Øygard, Askøy, Bjørnafjorden) valde 58 prosent *heilt einig*.

fråverande (13 respondentar, tilsvarende 42 prosent av elevråda). Samtidig svarar seks elevråd at dei er *delvis ueinig* i påstanden og eitt elevråd er *heilt ueinig*. Det er fleire som er einige i påstanden om at det blir sett inn vikar når lærar er vekke meir enn ei veke samanhengande. Eit stort fleirtal av elevråda (23 respondentar, tilsvarende 74 prosent) er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i denne påstanden.

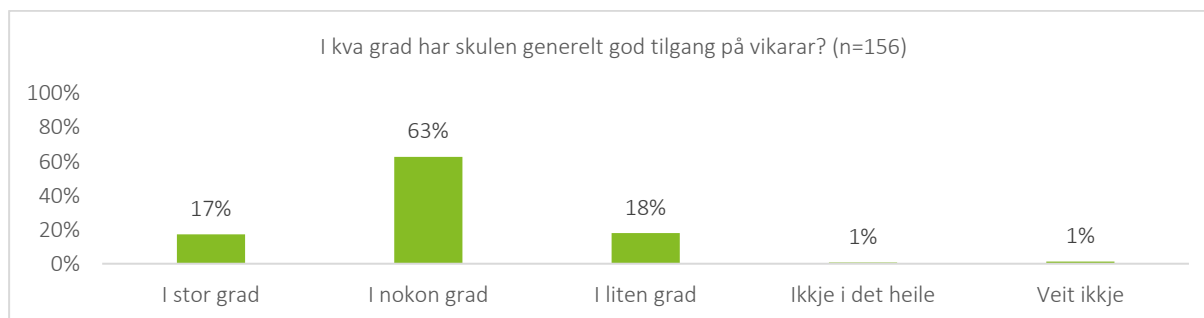
Figur 16: Påstandar om vikarbruk – elevråd. Nominelle tal



I intervju går det fram at det er nokre variasjonar mellom skulane når det gjeld tilgang på vikarar. Skular som ligg langt frå næraste by/større tettstad har til dømes i mindre grad tilgang på lærarstudentar som vikarar enn skular som ligg nærme utdanningsinstitusjonar, og ved enkelte skular blir det peika på at alle kvalifiserte lærarar i regionen allereie har full stilling. Særleg ved ein skule blir det opplyst at det er naudsynt å bruke overtid på alle vikartimar ved skulen, då det er utfordringar med å skaffe andre vikarar enn lærarar ved skulen som allereie har full stilling.

I spørjeundersøkinga fekk avdelingsleiarar og rektorar ved skulane spørsmål om i kva grad skulen generelt har god tilgang til vikarar. Som figuren under viser svarar 17 prosent av rektorane og avdelingsleiarane at dei *i stor grad* har god tilgang på vikarar. 63 prosent svarar *i nokon grad*, 18 prosent *i liten grad* og 1 prosent *ikkje i det heile*.

Figur 17: Tilgang på vikarar - rektorar og avdelingsleiarar. Prosent



Nærare analyse viser at skulane som berre har yrkesfaglege utdanningsprogram svarar mest negativt på spørsmålet om i kva grad skulen generelt har godt tilgang på vikarar.³⁵

«Lærarlaus timar» ved skulane

I intervju får revisjonen opplyst frå alle grupper av respondentar (rektorar, avdelingsleiarar, kontaktlærarar og elevrådsrepresentantar) at det gjennom skuleåret blir gjennomført lærarlaus timar ved dei vidaregåande skulane i fylket. Det går fram i intervju at lærarlaus timar i hovudsak blir gjennomført i dei tilfella der det ikkje er mogleg å få tak i vikar og at dette ofte skuldast at avdelingsleiar får beskjed om fråvær kort tid før undervisninga skal gjennomførast. Fleire av skulane der revisjonen har gjennomført intervju, har utarbeidd ei meir eller mindre formell prioriteringsliste når det gjeld vikarbruk ved skulen. Desse skulane har særleg fokus på at elevane i Vg1 og elevar som skal ha undervisning på verkstad alltid skal ha vikarar dersom lærar er vekke. Andre klasser, som til

³⁵ Ved skulane som berre tilbyr yrkesfaglege utdanningsprogram svarar 31 prosent av respondentane *i liten grad* og 8 prosent svarar *ikkje i det heile*. Ved skulane som berre tilbyr studieførebuande utdanningsprogram svarar 13 prosent *i liten grad* og ingen svarar *ikkje i det heile*. Ved skular som tilbyr yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på studieførebuande studieprogram svarar 16 prosent *i liten grad* og ingen svarar *ikkje i det heile*, medan ved skular som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på yrkesfaglege utdanningsprogram er det 19 prosent som svarar *i liten grad* og ingen som svarar *ikkje i det heile*.

dømes studiespesialiserande på Vg3 har i større grad lærarlaus timar då dette på fleire skular blir rekna som ein del av opplæringa. Det blir peika på at elevane på studiespesialiserande på Vg3 truleg skal studere på høgskular og universitet etter vidaregåande, og det blir derfor rekna som føremålstenleg at dei får trening i å arbeid sjølvstendig, og at det dermed ikkje alltid blir vurdert som naudsynt å hente inn vikar i enkelttimar der lærar er fråverande.

Samtidig får revisjonen opplyst at ein ikkje alltid klarar å halde desse prioriteringane når det gjeld lærarlaus timar, og at elevar både i vg2 og vg1 i nokre tilfelle har timar utan lærar. Det blir også vist til at det blir nytta «hybrid»-løysingar som at to klasser deler på ein lærar og at lærar derfor er til stades delar av timen. Det blir i intervju kommentert at ein har sett ein tendens i seinare fasar av pandemien der lærarar som må vere heime grunna lettare sjukdom vel å gjennomføre digital undervisning i staden for at klassa må ha vikar eller får ein lærarlaus time. I desse tilfella er avdelingsleiar eller ein merkantilt tilsett ved skulen innoom klasserommet og fører fråvær.

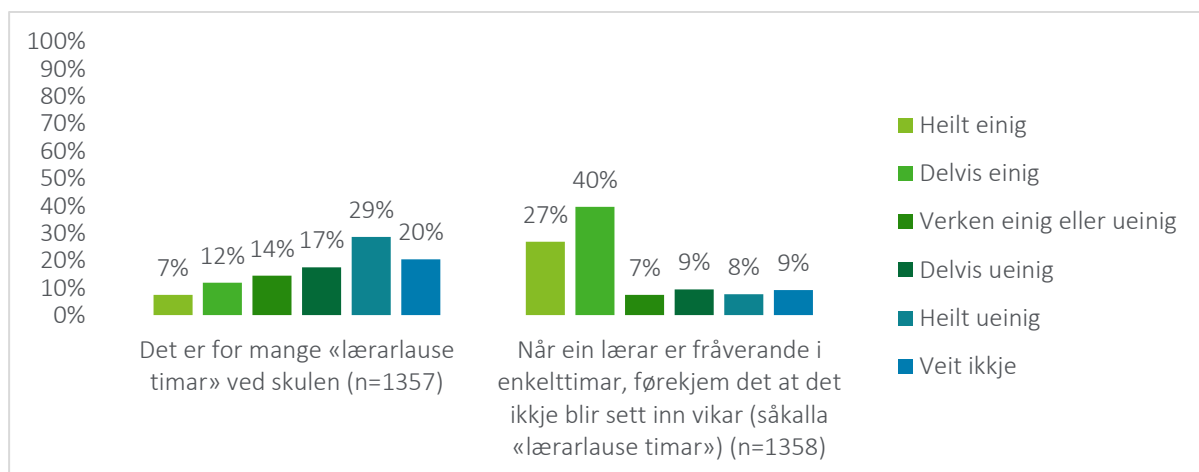
Nokre av kontaktlærarane fortel i intervju at lærarlaus timar i nokre tilfelle blir gjennomført etter lærar sitt eige ønske. Ved korttidsfråvær som til dømes kurs og møte har lærarane tid til å førebu undervisningsopplegg for timen og førebu elevane på dette på førehand. Fleire lærarar har gitt uttrykk for at bruk av vikarar medfører vesentleg meirarbeid for dei og eit dårlegare utbytte for elevane. Samtidig uttrykker andre lærarar at det uansett er betre med ein vikar då mange elevar ikkje arbeider godt i timar utan lærar til stades, og at vikaren om ikkje anna bidreg til å halde ro i klassen, noko som igjen fører til at elevane arbeider betre.

Også elevrådsrepresentantar ved skulane viser i intervju til varierende erfaring med lærarlaus timar, både innanfor og på tvers av skulane. Fleire viser til at det ofte er ein del elevar i klassen som ikkje klarer å arbeide sjølvstendig dersom det ikkje er lærar til stades, og at det tidvis kan bli så mykje uro i klasserommet at heller ikkje elevar som i utgangspunktet ønskjer å arbeide med faget får høve til dette. Mellom anna fortel elevrådsrepresentantar om tilfelle der klassa har fått beskjed om å arbeide sjølvstendig med oppgåver utan lærar i ein time, men at alle elevane gjekk heim i staden. Det blir vist til ulike døme på situasjonar der elevar i varierende grad får utbytte av timen når det ikkje er lærar til stades. Det blir også peika på utfordringar knytt til det at elevane ikkje får stilt spørsmål dersom dei lurar på noko i slike timar.

I intervjuet revisjonen har gjennomført på fem skular går det fram at det varierer kor stort omfanget av lærarlaus timar er. På nokre skular blir det ikkje peika på som ei utfordring, verken av elevar eller tilsette, medan det på andre skular førekjem i større grad og også til dels blir oppfatta som utfordrande.

I spørjeundersøkinga retta mot leiinga og tilsette ved skulane, blei respondentane bedne om å ta stilling til påstandar om lærarlaus timar. Som det går fram av figuren under, svarer eit fleirtal av respondentane at dei er *heilt einig* eller *delvis einig* i at det førekjem at det ikkje blir sett inn vikar når ein lærar er fråverande i enkelttimar. Samtidig blir lærarlaus timar i relativt liten grad oppfatta som eit problem; eit klart fleirtal av respondentane er anten heilt eller delvis *ueinig* i at det er for mange lærarlaus timar ved skulen. Til saman 32 av rektorane (80 prosent) svarar at dei er *delvis ueinig* eller *heilt ueinig* i at det er for mange lærarlaus timar ved skulen.³⁶

Figur 18: Påstandar om lærarlaus timar - alle respondentar. Prosent



Ved nærmare analyser av svara kan ein sjå tendensar til at respondentar ved skular som berre tilbyr studieførebuande utdanningsprogram er meir einig i at det er for mange lærarlaus timar samanlikna med dei

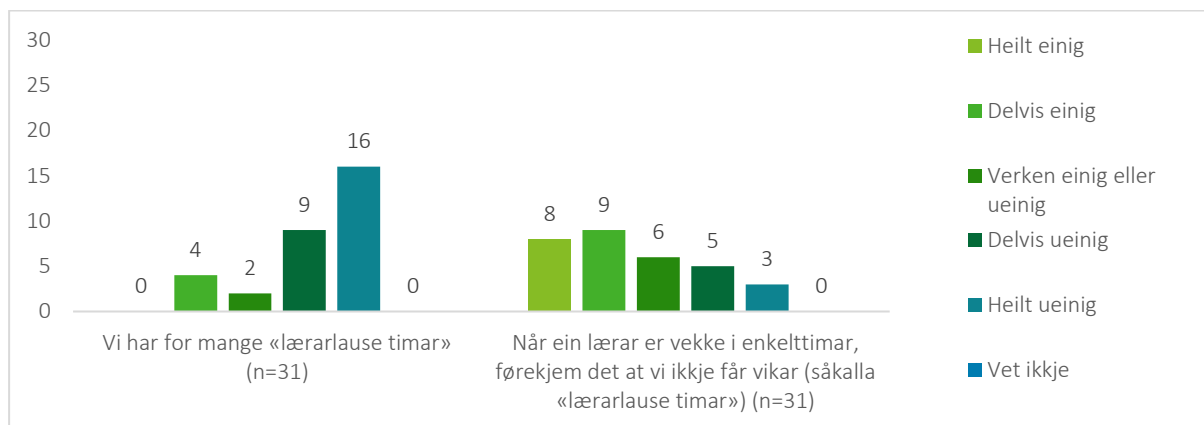
³⁶ 4 av rektorane (10 prosent) svarar at dei er *heilt einig* eller *delvis einig*. 5 rektorar er verken einig eller ueinig (12 prosent).

andre skulane.³⁷ Lærarlausetimar er også tilsynelatande ei mindre utfordring ved mindre skular. Fleirtalet (54 prosent) av dei tilsette ved skular med under 400 elevar (n=380) er *delvis ueinig* eller *heilt ueinig* i at det er for mange lærarlausetimar ved skulen.³⁸ I nærmare analyser av svarfordelinga viser undersøking ingen tendens til at respondentar i dei ulike delar av Vestland fylke har ulike oppfatningar.

Eit klart fleirtal av rektorane svarer at lærarlausetimar førekjem ved skulen. 30 rektorar (73 prosent) er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i påstanden om at det førekjem at det ikkje blir sett inn vikar når ein lærar er fråverande i enkelttimar.³⁹

Elevråda blei bedne om å ta stilling til tilsvarande påstandar om lærarlausetimar, og som det går fram av Figur 19 er svarfordelinga blant elevråda ganske lik svarfordelinga blant leiinga og tilsette ved skulane (Figur 18). Eit fleirtal av elevråda (til saman 17 respondentar, tilsvarande 55 prosent) svarer at dei er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i at det førekjem at det ikkje blir sett inn vikar når ein lærar er vekke i enkelttimar. Samtidig er eit klart fleirtal anten heilt eller delvis *ueinig* i at dei har for mange lærarlausetimar. Ingen av elevråda er *heilt einig* i denne påstanden.

Figur 19: Påstand om lærarlausetimar – elevråd. Nominelle tal



Elevråda blei i spørjeundersøkinga også spurt om lag kor ofte det førekjem at elevane har lærarlausetimar når lærar er fråverande i enkelttimar. Som det går fram av Figur 20 under, anslår eit fleirtal av elevråda at «lærarlausetimar» førekjem anten *som oftast* eller *av og til* når lærar er fråverande i enkelttimar. Vidare er det ein del elevråd som opplever at det er utfordrande å gje eit felles svar då medlemmar av elevrådet har veldig ulike erfaringar.

³⁷ 31 prosent ved skular som berre tilbyr studieførebuande utdanningsprogram svarar at dei er *delvis einig* eller *heilt einig*. 19 prosent av tilsette ved skular som berre tilbyr yrkesfaglege utdanningsprogram svarar at dei er *delvis einig* eller *heilt einig*. 19 prosent av dei tilsette ved skular som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på studieførebuande studieprogram svarar at dei er *delvis einig* eller *heilt einig* og 19 prosent av dei tilsette ved skular som berre yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på yrkesfaglege utdanningsprogram svarar at dei er *delvis einig* eller *heilt einig*.

³⁸ 45 prosent av tilsette ved skular med 400-600 elevar (n=423) er *delvis ueinig* eller *heilt ueinig*, 40 prosent av tilsette ved skular som har 600-800 elevar (n=172) er *delvis ueinig* eller *heilt ueinig* og 43 prosent ved skular med over 800 elevar (n=376) er *delvis ueinig* eller *heilt ueinig*.

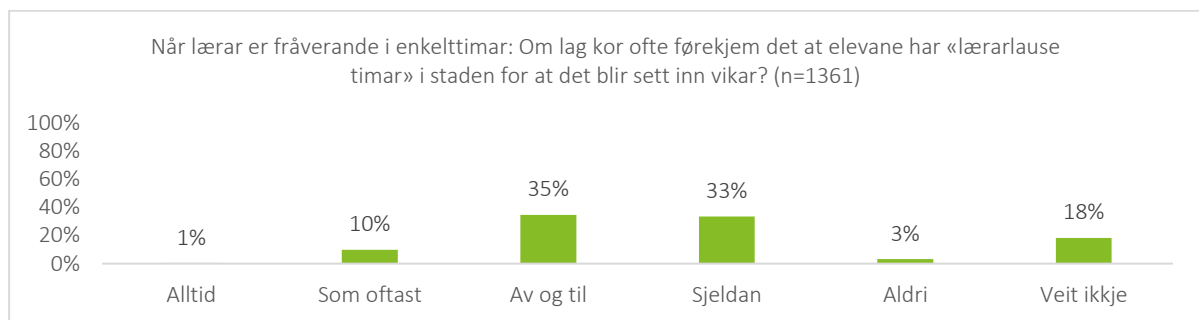
³⁹ 4 rektorar (10 prosent) svarar at dei er *delvis ueinig*, 3 rektorar (7 prosent) svarar at dei er *heilt ueinig* og 4 rektorar (10 prosent) svarar at dei er *verken einig eller ueinig*.

Figur 20: Hyppigheit av "lærarlaus timar" – elevråd. Nominelle tal



På tilsvarende spørsmål stilt til leiinga og tilsette ved skulane, er det ei ganske anna svarfordeling. Som det går fram av Figur 21 er det også her ein betydeleg prosentdel (33 prosent) som svarar at dette førekjem *av og til*, men ein like stor prosentdel svarar *sjeldan*. Berre ti prosent av respondentane svarar at lærarlaus timar førekjem *som oftast* når lærar er fråverande i enkelttimar.

Figur 21: Hyppigheit av lærarlaus timar – alle respondentar. Prosent



Blant rektorane svarar eit fleirtal (22 respondentar, tilsvarende 54 prosent) *sjeldan* på dette spørsmålet, medan 17 respondentar (41 prosent) svarar *av og til*.⁴⁰

Vidare blei skuleleiinga spurd om kva som er den viktigaste årsaka til lærarlaus timar ved skulen. Dei blei gitt tre alternativ; i) økonomi (reduerte vikarutgifter), ii) manglande tilgang på vikarar, og iii) andre årsaker, og bedt om å rangere dei frå 1-3, der 1 var viktigaste årsaka og 3 var den minst viktige årsaka. 35 av rektorane (85 prosent) svarar at *manglande tilgang på vikarar* er viktigaste årsaka til lærarlaus timar ved skulen. Ein rektor svarar at økonomi er den viktigaste årsaka, men i tillegg er det ti rektorar som rangerer økonomi som den nest viktigaste årsaka til lærarlaus timar. Tre rektorar opplyser at det er andre forhold enn økonomi eller tilgang på vikarar som er den viktigaste årsaka til lærarlaus timar, og 19 av rektorane viser til «andre årsaker» som nest viktigast. Disse blei gitt moglegheit til å utdjupe kva «andre årsaker» som var grunnen til lærarlaus timar. Fleirtalet av rektorane opplyser at lærarlaus timar ofte skuldast at korttidsfråvær blir meldt på kort varsel (ofte same dag) og at det då ikkje lar seg gjere å hente inn vikar. Andre peiker på at lærarlaus timar kan skuldast at tilgjengelege vikarar ikkje har naudsynt kompetanse, eller at skulen har vurdert at nytten av vikar vil vere liten når det ligg klart eit opplegg med oppgåver som elevane kan klare å jobbe godt med utan at det blir henta inn vikar.

I intervju varierer det i kva grad leiinga ved skulane opplever økonomi som ein grunn til å ikkje setje inn vikarar. Rektorar og avdelingsleiarar ved nokre skular fortel at det alltid er mangel på vikarar som er årsaka til ein lærarlaus time. Ved andre skular opplever ein eit innsparingspress og vurderer derfor også økonomi når ein skal vurdere om ei klasse klarar seg utan vikar. Dette blir også stadfesta i fritekstfelta knytt til spørsmål om dette i spørjeundersøkinga. Mellom anna skriv ein respondent at det på grunn av dårleg økonomi i skulane er vanskeleg å få på plass vikarar og at dette er eit aukande problem. Ein annan respondent skriv at det sjeldan blir sett inn vikar på grunn av dårleg økonomi og at jo meir kompetanse og erfaring ein vikar har, jo dyrare er vikaren. Det blir

⁴⁰ I tillegg svarer ein rektor *som oftast* og ein rektor svarer *veit ikkje*. Ingen svarer *alltid* eller *aldri*.

peika på at vikarbruk er eit område skulen har høve til å spare pengar på. Ein tredje respondent skriv at det i stor grad er økonomi som bestemmer om det blir sett inn vikar eller ikkje.

4.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det på revisjonstidspunktet ikkje finst skriftlege oversikter over vikarbruk eller lærarause timar. Skulane har hausten 2021 tatt i bruk VIS som etter implementering vil kunne nyttast til dette føremålet.

Samtidig viser undersøkinga at det blir brukt ein del vikarar ved skulane, og at det særleg ved lengre fråvær i all hovudsak blir sett inn vikar. Ved korttidsfråvær førekjem det likevel også at det *ikkje* blir sett inn vikar. Omfanget av slike «lærarause timar» synast å variere ein del frå skule til skule.

Revisjonen meiner det vil vere viktig å få dokumenterte oversikter både over omfang av vikarbruk, typar vikar, samt omfanget av lærarause timar ved skulane. Det synast å vere til dels store forskjellar mellom skulane, særleg når det gjeld lærarause timar. Dette gjer det viktig å få gode oversikter slik at ein kan stadfeste – eller avkrefte – slike forskjellar. Ved store forskjellar mellom skulane er det etter revisjonen si vurdering også viktig å kartleggje årsaker til dette, og å vurdere om det er tiltak som eventuelt kan bøte på slike forskjellar. Revisjonen meiner difor det er viktig at fylkeskommunen følgjer dette opp vidare, når implementeringa av VIS har komen lengre, slik at ein får aggregert informasjon både om vikarbruk og lærarause timar. Revisjonen vil også presisere viktigeita av at fylkeskommunen sikrar at skulane har vikarordningar som kan karakteriserast som forsvarlege, jf. forslaget til ny opplæringslov som no er på høyring. Gode oversikter over vikarbruk og lærarause timar vil utgjere ein viktig del av kunnskapsgrunlaget for å vurdere om Vestland fylkeskommune sikrar ei forsvarleg vikarordning.

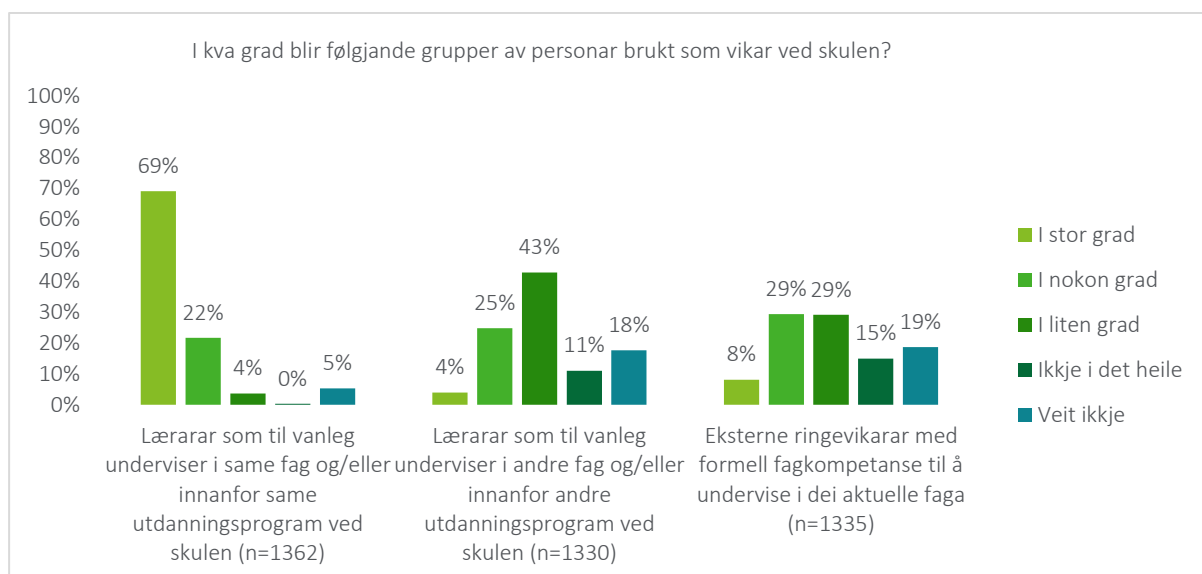
4.4 Kompetanse blant vikarane

4.4.1 Datagrunnlag

Ved alle skulane der revisjonen har gjennomført intervju, blir det vist til at skulane i stor grad dekkjer vikarbehov ved bruk av tilsette ved skulen som har undertid i si undervisningstid. Det blir peika på at dette betyr at vikarane oppfyller formelle kompetansekrav for undervisningspersonell. Vidare blir det ved fleire skular peika på at også tilsette ved skulen i redusert stilling tidvis tar vikartimar. Ved behov kan lærarar som allereie har full stilling ta vikartimar, men i desse tilfelle vil det utløyse overtid. Dersom ingen lærarar som allereie er tilsett ved skulen kan vere vikar, ser skulen etter eksterne alternativ. Nokre skular brukar aktivt lærarstudentar som er i slutten av utdanningsløpet, andre brukar pensjonistar eller andre tidlegare tilsette. Ingen av skulane der revisjonen har gjennomført intervju, nyttar vikarbyrå.

Svar i spørjeundersøkinga stadfestar informasjonen som er gitt gjennom intervju. Som det går fram av Figur 22 under, gir leiarar og tilsette ved skulane i hovudsak uttrykk for at det er lærarar som til vanleg underviser i same fag og/eller innanfor same utdanningsprogram ved skulen som blir brukt som vikarar. 69 prosent av respondentane svarar at dette *i stor grad* er tilfelle, og ytterlegare 22 prosent svarar at dette *i nokon grad* er tilfelle. Også lærarar frå same skule, men som til vanleg underviser i andre fag og/eller innanfor andre utdanningsprogram, blir til ein viss grad brukt som vikarar, men i mindre grad enn eksterne ringevikarar.

Figur 22: Bruk av ulike vikarar - alle respondentar. Prosent



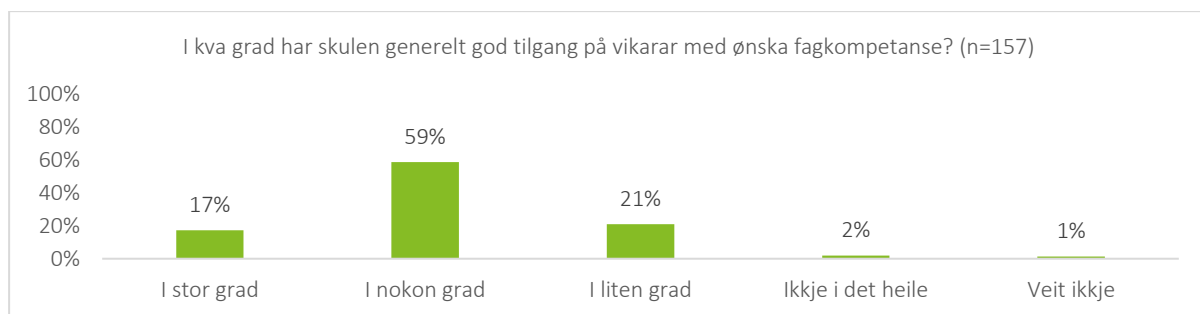
Nærmare analyser av svara i spørjeundersøkinga viser at det ikkje er systematiske forskjellar basert på skulane si geografiske plassering når det gjeld bruk av lærarar som til vanleg underviser i same fag eller ved same utdanningsprogram som vikar. Bruk av denne kategorien vikarar synast heller ikkje å vere påverka av kva typar utdanningsprogram skulane tilbyr (høvesvis studiespesialiserande eller yrkesfaglege utdanningsprogram).

Når det gjeld dei andre kategoriane av vikarar som er nemnd i Figur 22 over, er det nokre forskjellar i svara avhengig av kva utdanningsprogram skulane tilbyr. Ved skuler som berre tilbyr studiespesialiserande utdanningsprogram blir lærarar som til vanleg underviser i andre fag og/eller innanfor andre utdanningsprogram ved skulen i *mindre grad* nytta som vikar enn ved skular som også (eller berre) tilbyr yrkesfaglege utdanningsprogram.⁴¹ Vidare ser vi at skulane som berre tilbyr studiespesialiserande utdanningsprogram i *større grad* nyttar eksterne ringevikarar med formell fagkompetanse i dei aktuelle faga enn dei andre skulane.⁴² Vi ser også at denne kategorien vikarar i særleg grad blir brukt ved skulane i Bergen med næraste omland.⁴³

Vidare viser nærare analyse av svara at svarfordelinga for rektorane fordeler seg om lag likt som den samla svarfordelinga som er vist i Figur 22, men med enno større prosentdel som opplyser at tilsette som underviser i same fag og/eller ved same utdanningsprogram blir brukt som vikar på skulen. 37 av rektorane (90 prosent) svarar at vikarane i *stor grad* er lærarar som til vanleg underviser i same fag og/eller innanfor same utdanningsprogram ved skulane.

I spørjeundersøkinga fekk rektorar og avdelingsleiarar også spørsmål om i kva grad skulen generelt har tilgang på vikarar med ønska fagkompetanse. Figur 23 viser svara til avdelingsleiarane og rektorane ved skulane. Som det går fram av figuren, svarer 59 prosent av rektorane og avdelingsleiarane at dei i *nokon grad* opplever at skulen har tilgang på vikarar med ønska fagkompetanse. 17 prosent svarer i *stor grad*, medan 18 prosent opplever at dei i *liten grad* har tilgang på ønska fagkompetanse hos vikarane. Det er ingen systematiske forskjellar i svara til høvesvis rektorar og avdelingsleiarar.

Figur 23: Tilgang på vikarar med ønska fagkompetanse – rektorar og avdelingsleiarar. Prosent



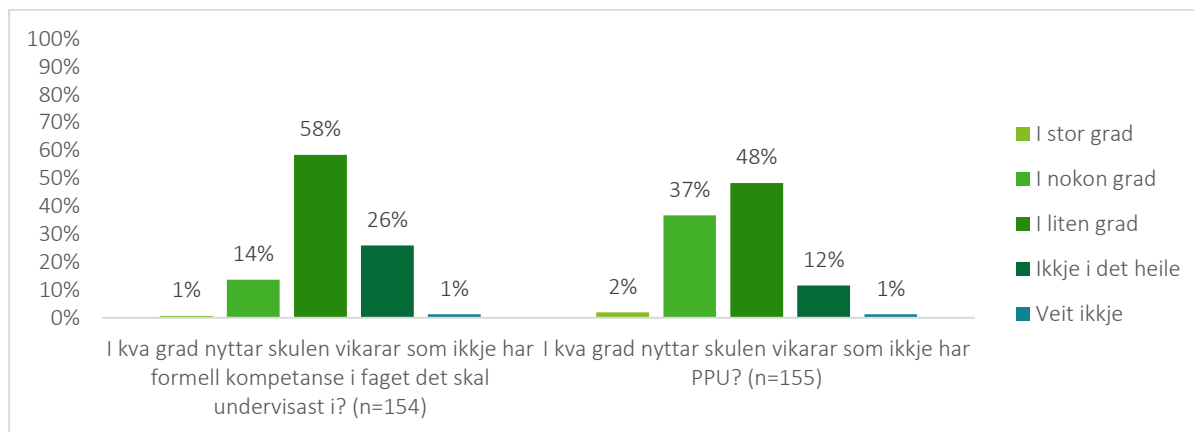
Vidare blei rektorar og avdelingsleiarar beden om å svare på i kva grad skulen nyttar vikarar som ikkje har formell kompetanse i faget det skal undervisast i og/eller vikarar som ikkje har praktisk-pedagogisk utdanning (PPU). Som det går fram av Figur 24 opplyser rektorar og avdelingsleiarar i hovudsak både at vikarar utan formell fagkompetanse og vikarar utan PPU blir nytta i *liten grad*. Samtidig går det fram av svara på desse spørsmåla at skulane i *større grad* nyttar vikarar utan PPU enn vikarar utan formell fagkompetanse i faget dei skal undervise i.

⁴¹ Ved skuler som berre tilbyr studieførebuande utdanningsprogram svarar 18 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. Ved skuler som berre tilbyr yrkesfaglege utdanningsprogram svarar 37 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. Ved skuler som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på studieførebuande studieprogram svarar 27 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. Ved skuler som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på yrkesfaglege utdanningsprogram svarar 31 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*.

⁴² Ved skuler som berre tilbyr studieførebuande utdanningsprogram svarer 52 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. Ved skuler som berre tilbyr yrkesfaglege utdanningsprogram svarer 20 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. Ved skuler som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram svarer 44 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. Ved skuler som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, men med hovudvekt på yrkesfaglege utdanningsprogram, svarer 32 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*.

⁴³ I Bergen med næraste omland (Bergen samt Øygarden, Askøy og Bjørnafjorden) svarer 47 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. I Nordfjord, Sunnfjord eller Sogn (tidlegare Sogn og Fjordane) svarer 24 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*. I Nordhordland, Voss eller Hardanger (utanom Kvinnherad) svarer 35 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad* og i Sunnhordland (inkludert Kvinnherad) svarer 28 prosent i *nokon grad* eller i *stor grad*.

Figur 24: Vikarar utan formalkompetanse - rektorar og avdelingsleiarar. Prosent



Alle respondentane i undersøkinga blei i tillegg beden om å ta stilling til påstanden *vikarane har som oftast god kompetanse i faget vedkomande skal undervise i*. Til saman er 76 prosent av alle respondentane enten *heilt einig* eller *delvis einig* i denne påstanden, og berre til saman seks prosent svarer at dei er enten heilt eller delvis *ueinig*.⁴⁴

Vikarbruk i spesialundervisning og anna særskild tilrettelagt opplæring

I fleire intervju har kompetansen til vikarar innanfor spesialundervisning, og då særleg med tanke på elevar med store tilretteleggingsbehov, blitt nemnd som ei særskild utfordring. I intervju med tilsette som har eit særskilt ansvar for spesialundervisning og tilrettelagt opplæring ved skulane, blir det vist til at ein må ta nokre andre omsyn ved vikarbruk i opplæringa retta mot denne elevgruppa, enn i samband med vikarbruk meir generelt.

I intervju blir det opplyst at det på fleire skular er fast praksis at dersom ein spesialpedagog er fråverande, er det fagarbeidarar eller assistentar som gjennomfører spesialundervisninga for elevar med stort behov for tilrettelegging. Dette skuldast først og fremst at desse elevane i minst mogleg grad skal måtte forholde seg til nye personar. Det blir peika på at tillit og det at elevar og lærarar kjenner kvarandre er særleg viktig for elevgruppa med stor grad av tilrettelagt opplæring. Eit ukjent ansikt vil ofte skape uro i gruppa av elevar som treng faste rutinar i skulekvardagen. Dei intervjuar ved skulane opplever at vikarbruk kan gå ut over kvaliteten på opplæringa og at det er ei særleg utfordring for sårbare elevar og elevar med spesialundervisning. Det blir understreka at dette er særleg aktuelt dersom det blir sett inn ein vikar som ikkje er kjend med eleven. Dette skuldast at eleven kjenner seg utrygg med ukjende og at det derfor kan vere vanskeleg å gjennomføre undervisninga på ein god måte. Det er også ei utfordring for tilsette å arbeide med elevar dei ikkje kjenner og som kan utagere.

Det blir vist til at det uansett er utfordrande å skaffe vikarar med spesialpedagogisk kompetanse, særleg på kort sikt. Ved ein av skulane vil det også vere naudsynt med vikarar med teiknspråkkompetanse, noko som er utfordrande da ikkje mange vikarar har denne kompetansen. Frå tilsette innanfor spesialundervisning ved ein skule blir det vidare understreka at skulen har fokus på at elevane i tilrettelagt opplæring ikkje skal vere aleine og det derfor kan vere aktuelt å setje inn vikarar frå andre avdelingar ved skulen som eit siste alternativ dersom det blir aktuelt, sjølv om dei verken har spesialpedagogisk kompetanse eller er særleg godt kjend med elevane.

For elevar i ordinær opplæring med vedtak om spesialundervisning får revisjonen opplyst at det i større grad varierer kven av undervisningspersonalet ved skulen som blir sett inn som vikar. Ved fleire skular er det vanleg med såkalla tolærarsystem, altså at det er to lærarar i klassen samtidig. I dei tilfella med spesialundervisning der det er vedtak om to lærarar, varierer det mellom skulane om det blir sett inn vikarar dersom ein av dei to lærarane er sjuke. Elles blir andre lærarar ved skulen, som har undertid i undervisninga, nytta som vikarar med «undertid» i undervisninga som vikarar i desse timane ved behov.

4.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at skulane først og fremst brukar vikarar som til vanleg er lærarar i det faget det er behov for vikar i. Dette sikrar i stor grad at vikarane oppfyller kompetansekrav for undervisning i fag på vidaregåande nivå. Samtidig er det også ein del variasjonar mellom skulane. Mellom anna ser ein at skulane til dels også bruker vikarar som ikkje har fagkompetanse i faget dei skal undervise i og/eller vikarar utan praktisk-pedagogisk utdanning, men

⁴⁴ Heilt ueinig = 1 prosent, Delvis ueinig = 5 prosent. Verken einig eller ueinig = 8 prosent, Delvis einig = 39 prosent, Heilt einig = 37 prosent, Veit ikkje, 10 prosent (n=1358)

at svært få skular gjer det i stor grad. Igjen vil revisjonen vise til viktigheita av å få betre oversikt over vikarbruk, jf. kapittel 4.3.2, slik at ein ved behov kan setje i verk målretta tiltak.

Det blir også vist til utfordringar med å skaffe vikarar med spesialpedagogisk kompetanse. For vikarar er det unntak frå dei formelle kompetansekrava i opplæringslova med forskrifter. Revisjonen vil likevel presisere viktigheita av at fylkeskommunen og skulane arbeider for å sikre best mogleg kvalifiserte vikarar, jf. mellom anna høyringsbrevet knytt til forslag til ny opplæringslov, der det blir vist til føreslåtte lovkrav som omhandlar *forsvarleg vikarordning*. Når det gjeld spesialundervisning, vil revisjonen igjen vise til viktigheita av at individuelle rettar som er nedfelte i eleven sitt enkeltvedtak om spesialundervisning blir følgt opp, då det vedtekne opplæringstilbodet er eit uttrykk for kva som vil gje eleven eit forsvarleg opplæringstilbod. Under dette kan kompetansen til undervisningspersonalet vere sentralt, og assistentar kan til dømes ikkje vere ansvarlege for undervisninga. Revisjonen kan forstå at omsyn til eleven kan bety at det er betre at ein assistent følgjer opp eleven i ein time enn at ein ukjend vikar blir henta inn. Samtidig er det viktig å vere særskild merksam på omfanget av slike løysingar, då skulane og skuleeigar må sikre at spesialundervisninga blir ivareteke av personell med tilstrekkeleg formalkompetanse og i samsvar med eleven sitt enkeltvedtak.

4.5 Kvalitet på opplæringa ved vikarbruk

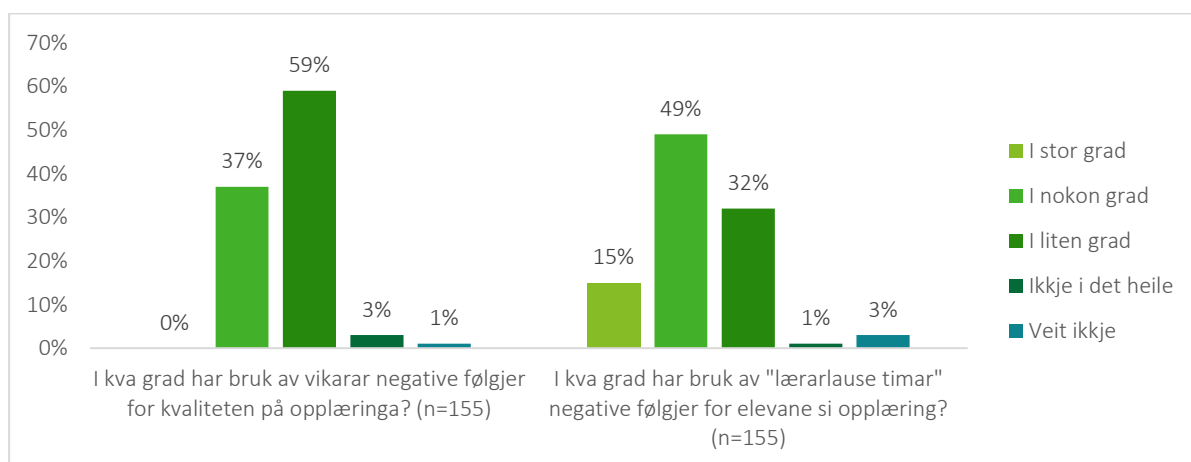
4.5.1 Datagrunnlag

Fylkeskommunen har ikkje utarbeidd skriftlege vurderingar knytt til korleis vikarbruk, eller lærarause timar i tilfelle der det ikkje blir henta inn vikar, påverkar kvaliteten i opplæringa ved dei vidaregåande skulane.

I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om i kva grad bruk av vikarar har negative følgjer for kvaliteten på opplæringa og i kva grad bruk av «lærarause timar» har negative følgjer for elevane si opplæring. Av svara ser vi at ulike grupper respondentar til dels har ulike oppfatningar om i kva grad kvaliteten på opplæringa blir påverka av høvesvis vikarbruk eller lærarause timar.

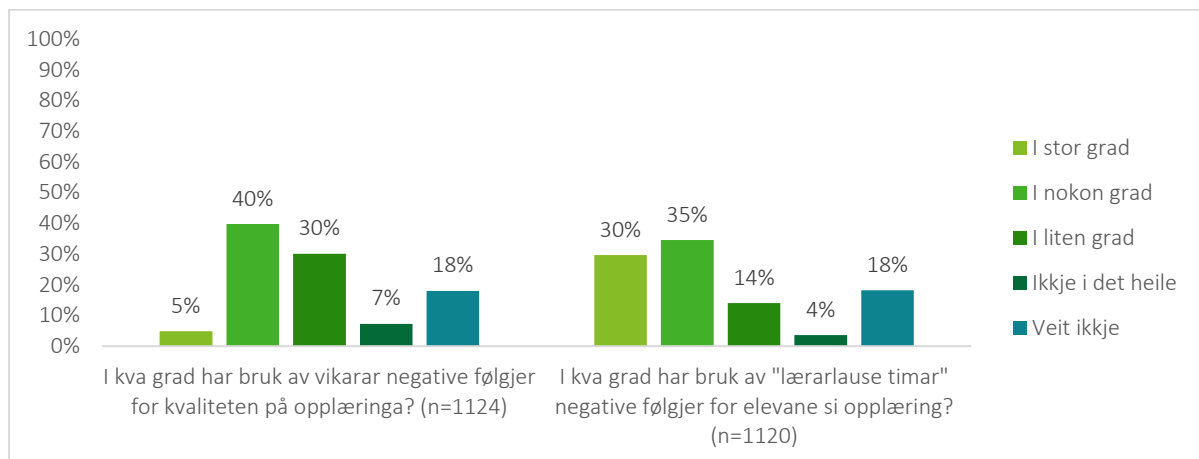
Figur 25 under viser rektorane og avdelingsleiarane sine svar på desse to spørsmåla. Svarfordelinga viser at rektorane og avdelingsleiarane meiner at dei negative følgjene av lærarause timar er større enn av vikarbruk. Eit fleirtal meiner at vikarbruk *i liten grad* har negative følgjer for kvaliteten på opplæringa, medan den største prosentdelen meiner at lærarause timar *i nokon grad* har negative følgjer for elevane si opplæring.

Figur 25: Kvaliteten på opplæringa ved vikarbruk og "lærarause timar" – rektorar og avdelingsleiarar. Prosent



Også lærarane blei stilt dei same spørsmåla i spørjeundersøkinga, og som det går fram av Figur 26 er svarfordelinga noko annleis enn svarfordelinga blant rektorar og avdelingsleiarar. Samla sett meiner lærarane i større grad enn rektorane og avdelingsleiarane at både vikarbruk og lærarause timar har negative følgjer for elevane si opplæring. Den største prosentdelen meiner at vikarbruk *i nokon grad* har negative følgjer for kvaliteten på opplæringa, og det er også enkelte lærarar som meiner at dette *i stor grad* er tilfelle. Når det gjeld lærarause timar, meiner den største prosentdelen også blant lærarane at slike timar *i nokon grad* har negative følgjer for opplæringa, men det er også ein vesentleg prosentdel som meiner at dette *i stor grad* er tilfelle.

Figur 26: Negative følgjer for kvaliteten på opplæringa – lærarar. Prosent



I intervju med kontaktlærarane går det fram at ein har noko ulike oppfatningar om i kva grad vikarbruk går ut over kvaliteten på undervisninga. Nokre kontaktlærarar opplyser i intervju at dei opplever at kvaliteten på undervisninga går ned på grunn av vikarbruk. Dette skuldast først og fremst at kontinuiteten fell vekk. Også i intervju med regionsleiarar blir det kommentert at bruk av vikarar vil påverke kontinuiteten i opplæringa og dermed også kvaliteten.

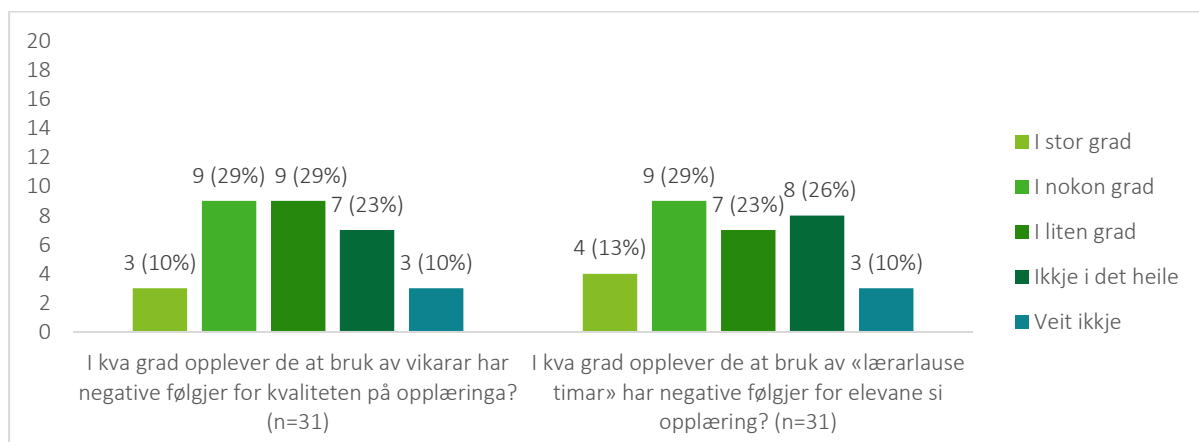
Ei anna gruppe kontaktlærarar opplever at kvaliteten på undervisninga blir oppretthalde ved vikarbruk, sidan det uansett vanlegvis er den faste læraren som utarbeider opplegg for timen dersom det er snakk om korttidsfråvær. Andre viser til at dette avhenger av kjennskapen vikaren har til faget.

Vidare blir det vist til at faglærar ikkje alltid har tillit til at undervisninga har vore tilstrekkeleg god ved bruk av vikar. Det kan vere vanskeleg for faglærar å vite om elevane har fått eit tilstrekkeleg læringsutbytte ved vikarbruk i ein time, og dermed gjentek ofte faglærar innhaldet i timen for å vere sikker på at elevane får med seg alt dei skal. Lærarane som er intervjuet opplever at dette tidvis skapar frustrasjon blant elevane då det for fleire opplevast som gjentakande, samt at det blir mindre tid til å undervise i resterande tema i faget.

Også elevrådsrepresentantane fekk spørsmål om i kva grad dei opplever at bruk av vikar eller «lærarause timar» har negative følgjer for elevane si opplæring. Som det går fram av Figur 27 er det stor variasjon i svarea frå elevråda. Når det gjeld vikarbruk, er det like mange som meiner at vikarbruk *i liten grad* har negative følgjer, som det er som meiner at vikarbruk *i nokon grad* har negative følgjer. Ein vesentleg prosentdel av elevråda (sju respondentar tilsvarar 23 prosent) meiner også at vikarbruk *ikkje i det heile* har negative følgjer for kvaliteten på opplæringa, mens nokre få elevråd meiner at bruk av vikarar i stor grad har negative følgjer for opplæringa.

Når det gjeld lærarause timar, er variasjonen i oppfatningane enno større. Sett opp mot følgjene av vikarbruk, er det litt fleire både som meiner at lærarause timar *i stor grad* har negative følgjer, og som meiner at lærarause timar *ikkje i det heile* har negative følgjer. Den største delen av elevane meiner likevel at lærarause timar *i nokon grad* har negative følgjer for opplæringa.

Figur 27: Negative følgjer for kvaliteten på opplæringa - elevråd



I intervju med representantar frå elevråda fortel elevane at dei opplever at ein er mindre disiplinerte når ein skal arbeide sjølvstendig utan ein lærar til stades. Representantane frå eit elevråd fortel at timar utan lærar fungerer i varierende grad for ulike elevar. Nokre elevar gjer oppgåvene dei får beskjed om, og då har det ikkje så mykje å seie at dei har ein time utan lærar ein sjeldan gong. Andre elevar brukar denne timen som ein fritime og har dermed ikkje noko utbytte av timen. Fleire av elevane revisjonen har intervjuar har opplevd at elevar har fått beskjed om å arbeide sjølvstendig med oppgåver i dei to siste timane av ein skuledag, og at elevane heller har gått heim enn å arbeide på skulen. Representantane for elevråda fortel i intervju at dei oppfattar at det er krevjande for skulane å skaffe vikarar på kort varsel og at dette ofte er årsaka til lærarause timar. I fleire intervju går det fram at elevane ikkje opplever lærarause timar som ei stor utfordring, då det ikkje førekjem så ofte ved skulen dei går på.

I intervju med rektorar og avdelingsleiarar går det fram at det er noko ulike oppfatningar om i kva grad vikarbruk går utover kvaliteten på opplæringa. Det blir mellom anna peika på at vikarbruk i enkelttimar ikkje har særlege konsekvensar for elevane si opplæring, men at det kan vere større utfordringar ved vikarbruk over lengre tid. Ved vikarbruk over lengre tid må vikarar mellom anna også ta over planlegging av undervisning og ivaretaking av fagplanen, noko som kan føre til dårlegare kvalitet på opplæringa. Av andre blir det peika på at kvaliteten på undervisninga vil variere mellom ulike vikarar. Det blir også vist til at det at vikarane ikkje kjenner elevane frå før kan vere både ein foreldel og ei ulempe. Enkelte avdelingsleiarar meiner samtidig at all vikarbruk, uansett kva kompetanse vikaren innehar, kan gå utover kvaliteten på undervisninga. Det blir peika på at vikarbruk truleg vil vere forstyrrende for framdrifta i faget og det er i utgangspunktet ønskjeleg at elevane blir følgt opp av same faglærar heile undervisningsåret.

Leiinga ved skulane viser også til at i den grad skulen kan setje lærarar som er tilsett ved skulen inn i vikartimar, vil opplæringa halde ein høgare kvalitet enn dersom vikaren ikkje er kvalifisert. Fleire viser til at lærarane ved skulen utarbeidar gode planar for undervisninga, og at det derfor er lett for andre å ta over enkelttimar. Nokre avdelingsleiarar er også usikre på om elevane alltid merkar forskjell på undervisninga avhengig av om det er vikartimar eller ikkje.

I intervju med leiarar ved skulane blir det også peikt på ein forskjell på yrkesfaglege utdanningsprogram og studieførebuande utdanningsprogram når det gjeld praktisk undervisning. Det må til dømes vere kvalifisert personell på ein del verkstadar. Utan kvalifiserte vikarar i dei praktiske faga, må elevane ha mykje teoriundervisning, då ein ikkje kan gjennomføre dei praktiske timane utan kvalifisert lærar på grunn av omsyn til helse, miljø og tryggleik.

4.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser til dels stor variasjon i oppfatningane om i kva grad høvesvis vikarbruk og lærarause timar har negative konsekvensar for elevane si opplæring, både mellom og innanfor dei ulike respondentgruppene. Vi ser samtidig at det er ein tendens til at lærarane i større grad enn rektorane og avdelingsleiarane meiner at både vikarbruk og lærarause timar verkar negativt inn på opplæringa. Elevane sjølv har veldig varierende oppfatningar om dette, og medan nokon meiner at begge deler *i stor grad* har negative følgjer, er det andre som meiner at dette ikkje er tilfelle i det heile.

Revisjonen meiner dette kan indikere at verken vikarbruk eller lærarause timar nødvendigvis treng å påverke opplæringa negativt, men at dette likevel *kan* vere tilfelle. Dette kan til dømes henge saman med varigheita av vikarbehova og vikarane sin kompetanse, men revisjonen har ikkje grunnlag for å trekkje sikre slutningar om slike samanhengar. Likevel meiner revisjonen at undersøkinga viser viktigheita av å følgje med på både vikarbruk og lærarause timar, og omfanget av desse. Det er positivt om VIS kan gi betre oversikt over historikken når det gjeld desse forholda. Sjølv om såkalla lærarause timar i nokre tilfelle kan vere vanskeleg å unngå, meiner også revisjonen – basert på funn i undersøkinga – at det bør vurderast tiltak for å redusere omfanget av lærarause timar ytterlegare. Basert på tilbakemeldingar frå ein del elevar, vil revisjonen peike på at risikoen for manglande utbyte av timen synast å vere høgare ved lærarause timar enn til dømes ved timar med vikar. Revisjonen vil også vise til dei drøftingar som ligg bak Opplæringslovutvalet sitt forslag om å stille krav om at opplæringa må førebust, gjennomførast og følgjast opp av ein lærar, og at ein lærar som hovudregel må vere til stades saman med elevane i opplærings situasjonen. Sjølv om forslaget per i dag ikkje er vidareført i forslag til ny opplæringslov, blir det i førearbeida peikt på viktige problemstillingar og omsyn som også Vestland fylkeskommune bør ta på største alvor i samband med vurdering av høvesvis vikarbruk og lærarause timar.

4.6 Tilgang til vikarar og lærarause timar under covid-19

4.6.1 Datagrunnlag

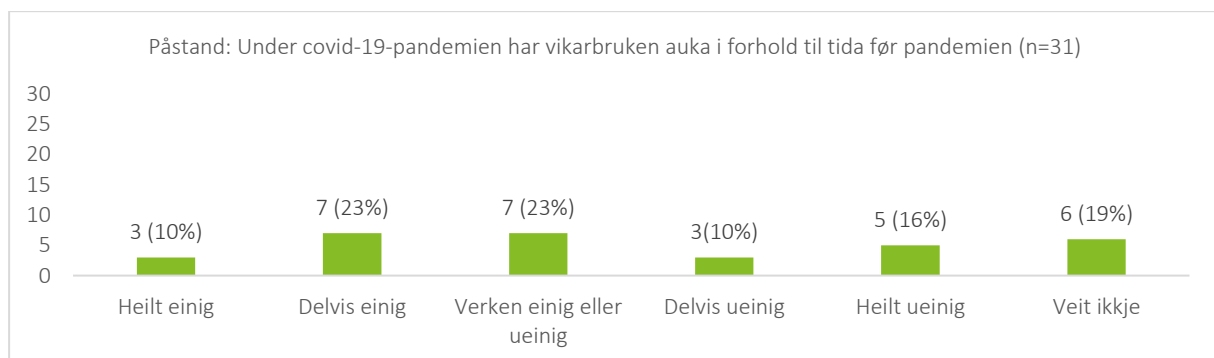
Det er ikkje etablert oversikter som viser bruk av vikarar, eller førekomsten av lærarause timar, ved dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. Det føreligg difor ikkje sikker informasjon, i form av statistikk, om i kva grad omfanget av lærarause timar og vikarbruk er blitt påverka av covid-19.

I intervju er det ingen av dei intervjuja som oppfattar at det har vore eit auka behov for vikarar under pandemien. På den eine sida har det vore noko fråvær blant tilsette på enkelte skular grunna mellom anna karantenerreglar. Samtidig påpeiker fleire at restriksjonane har gjort at tilsette i mindre grad enn normalt er utsette for «ordinær» sjukdom og at sjukefråværet derfor har vore relativt lågt i perioden med pandemi. Dette har ført til at skulane ikkje har hatt auka behov for vikarar.

Revisjonen får også opplyst i intervju at lærarar som har måtte vere heime grunna lettare sjukdom, i ein del tilfelle har gjennomført undervisninga digitalt frå eigne heim, medan elevane har vore fysisk til stades i klasserommet. Det blir forklart at det potensielt kunne blitt eit auka vikarbehov då terskelen for å måtte vere heime har blitt senka som følgje av smittevernreglar. Gjennomføring av digital undervisning har dermed vore eit tiltak for å unngå kortvarige vikarbehov og/eller lærarause timar under pandemien. Det blir presisert at det er lærarane sjølv som har tatt initiativ til å gjennomføre undervisninga på denne måten når dei har måtte halde seg heime.

Også elevråda har blitt spurt om dei opplever at vikarbruken har auka under covid-19-pandemien. Som det går fram av Figur 28, har elevane ulike erfaringar. Det er også mange som svarar anten *verken einig eller ueinig* eller *veit ikkje*. Dette kan skuldast at elevane ikkje har noko oppfatning om temaet, men det er samtidig viktig å vere merksam på at ein god del elevar, som no går på VG1 eller VG2, ikkje var elevar ved skulen før pandemien. Det vil dermed berre vere VG3-elevar som har grunnlag for å uttale seg om ev. forskjellar mellom vikarbruken på skulen under pandemien og før pandemien. Dette kan potensielt påverke svara til elevane.

Figur 28: Vikarbruk under covid-19-pandemien – elevråd



4.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at covid-19-pandemien fram til hausten 2021 ikkje synast å ha ført til vesentlege endringar i form av auke i lærarause timar eller auka vikarbruk. Ved skulane har ein også funne løysingar i form av digital undervisning i enkelte tilfelle, for å unngå vikarbruk eller lærarause timar for elevane. Samtidig vil revisjonen presisere at det per i dag ikkje føreligg oversikter eller statistikk som viser vikarbruk og lærarause timar, og at vurderinga knytt til korleis pandemien har påverka desse forholda difor er basert på erfaringane og oppfatningane til dei som er intervjuja og har svart på spørjeundersøkingane. Igjen vil revisjonen presisere viktigheita av at det blir arbeid vidare for å etablere systematiske oversikter over vikarbruk og lærarause timar ved skulane, slik at ein framover får eit betre grunnlag for å vurdere utviklingstrekk og eventuelle behov for tiltak.

5 Identifisering og oppfølging av særleg sårbare elevar under covid-19 pandemien

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarar vi på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Vestland fylkeskommune sikra at sårbare elevar har fått tilstrekkeleg oppfølging og opplæring under covid-19-pandemien?

Under dette:

- a) Har dei vidaregåande skulane utarbeidd risikoanalysar for å kartlegge kva elevar som blir rekna som sårbare under pandemien?
- b) Har det blitt etablert klare rutinar og ansvarsforhold knytt til oppfølging av sårbare elevar under pandemien, for å sikre at elevane får den opplæringa dei har rett på?
- c) I kva grad har det vore ei felles tilnærming på tvers av dei vidaregåande skulane for korleis kartleggje og følgje opp sårbare elevar?
- d) I kva grad har det blitt vurdert å vere risiko for auka fråfall blant sårbare elevgrupper under pandemien, og i kva grad har ev. målretta tiltak blitt sett i verk?

5.2 Revisjonskriterium

Elevar har etter opplæringslova § 9-2 rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod, yrkesval og sosiale spørsmål. Retten til rådgiving inneberer at den enkelte elev skal få informasjon, rettleiing, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette på skulen. Forskrifta til opplæringslova § 22-1 slår fast at rådgjevinga mellom anna skal førebyggje fråfall. I forskrifta § 22-2 står det at den sosialpedagogiske rådgivinga skal hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noko å seie for opplæringa og det sosiale på skulen. Forskrifta slår også fast at det er skuleeigar som har ansvar for at elevane sine rettar til rådgiving blir oppfylt.

Vidare har kontaktlærar eit særleg ansvar for sosialpedagogiske gjeremål og for kontakt med heimen, jf. opplæringsloven § 8-2 andre ledd. Skulen skal også halde jamn kontakt med foreldre til elevar som ikkje er myndige, jf. forskrift til opplæringslova § 20-4, og føresette skal få beskjed om eleven sitt fråvær.

Mot slutten av mars 2020 blei det på oppdrag frå Helsedirektoratet nedsett ei ekspertgruppe som skulle vurdere tiltak på skule- og barnehageområdet under koronautbrotet våren 2020. Ekspertgruppa bestod av direktør for Utdanningsdirektoratet, direktør for Bufdir og ein overlege frå folkehelseinstituttet, og skulle særleg sjå på konsekvensar og moglege tiltak for utsette barn og unge. I rapport frå ekspertgruppa går følgjande frem om kva som kjenneteiknar *sårbare barn og unge*:

Sårbarhet hos barn og unge kan skyldes at de selv har behov for ekstra oppfølging, at familien er sårbar eller i en sårbar situasjon, eller en kombinasjon av disse. Statistikken og forskningen som beskriver disse sårbare barna, samt anslag fra Folkehelseinstituttet (FHI), gjør at vi kan anslå denne gruppen til å utgjøre minst 20 prosent av barn og unge.⁴⁵

Vidare peiker ekspertgruppa på at koronautbrotet har medført at fleire barn og unge enn vanleg er i ein sårbar situasjon, og at det ikkje er alle desse barna og ungdomane som er kjente for tenestene frå før.

Utdanningsdirektoratet har i løpet av pandemien utarbeidd fleire rettleiarar som gir føringar for skuleeigarane og skulane si ivaretaking av smittevern og andre forhold under pandemien. Både i rettleiarar for smittevern på

⁴⁵ Ekspertgruppe: Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. 03.04.2020

barnetrinnet, ungdomstrinnet og i rettleiaren for vidaregåande skular er det eit eige kapittel som omhandlar sårbare barn og/eller ungdomar. I rettleiaren for vidaregåande skular går mellom anna følgjande fram:

Skoler har en sentral rolle i å identifisere og følge opp utsatte og sårbare ungdommer. Skoler og skoleeiere er også viktige for å etablere gode rutiner for samarbeid med skolehelsetjenesten, PPT, fastlege, barnevern, psykiske helsetjenester m. fl.

Noen unge er allerede identifisert med særskilte behov, mens andre kan ha behov for spesiell oppfølging som følge av smitteverntiltakene. Smitteverntiltakene kan føre til sosial isolasjon på grunn av færre fritidstilbud og færre muligheter til sosial kontakt i samfunnet. I tillegg kan det føre til manglende kontinuitet i undervisningstilbudet pga. karantene, isolasjon eller hjemmeundervisning. Elever som tidligere ikke har hatt utfordringer kan dermed miste vurderingsgrunnlaget i fag og være i ferd med å falle ut av opplæringsløpet.⁴⁶

I *Midlertidig forskrift om tilpassingar i reglene om barnehagar, grunnskular og vidaregåande opplæring som følgje av utbrot av covid-19*⁴⁷ § 3a Elever som uansett skal ha tilbud på skolen eller hjemme går det fram at:

Når skoler og skolefritidsordninger er stengt eller har redusert åpnings- eller oppholdstid etter enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven, eller elevane får opplæringa hjemme etter § 3 tredje ledd, skal skoleeiere likevel sørge for et tilbud på dagtid til b) elevar med særlig behov som ikke kan ivaretas når skolen eller skolefritidsordningen er stengt eller har redusert åpnings- eller oppholdstid.⁴⁸

I november 2020 sendte barne- og familiedepartementet og kunnskapsdepartementet eit felles brev⁴⁹ til alle Fylkesmenn⁵⁰, fylkeskommunar og kommunar i Noreg. Her blir kommunar og fylkeskommunar oppfordra til å strekke seg langt for å oppretthalde tenestetilbodet til sårbare barn og unge. Det går også fram at nasjonale myndigheiter lover å kompensere for meirutgifter og mindreinntekter som følgje av koronakrisa.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Risikoanalysar og ansvarsfordeling med omsyn til sårbare elevar⁵¹

5.3.1 Datagrunnlag

Organisering av undervisninga under pandemien

12. mars 2020 blei alle barnehagar, grunnskular og vidaregåande skular i Noreg stengt for fysisk undervisning. Ved alle skulane der revisjonen har gjennomført intervju, blir det opplyst at dei starta opp med digital undervisning kort tid etter 12. mars. I intervju får revisjonen opplyst at Vestland fylkeskommune retta seg etter dei til ei kvar tid gjeldande nasjonale retningslinjene for smittevern. I samband med oppfølging av sårbare elevar blir det opplyst at Vestland fylkeskommune tidleg ønska at dei elevane som blei vurdert som sårbare skulle få eit tilbod om fysisk undervisning på skulen, for at desse elevane skulle få tettast mogleg oppfølging. I intervju får revisjonen opplyst at dette først og fremst var aktuelt for elevane med størst behov for tilrettelegging (HTA, HTH, sjå kap. 2) og at desse elevane skulle få tilbod om å få fysisk undervisning på skulen tidlegare enn andre elevar.

Det blir opplyst at ein stor del av elevane hadde heimeundervisning frå 12. mars til om lag 27. april. I denne perioden fekk elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning i enkelte fag, spesialundervisning digitalt som ein del av heimeskuleundervisninga. Elevar som til dømes hadde vedtak om ein-til-ein undervisning med lærar i eit visst timetal kvar veke, fekk gjennomført dette digitalt. Nokre sårbare elevar fekk tilbod om fysisk undervisning tidlegare enn 27. april 2020. Først var det elevar med store behov for tilrettelagt undervisning, elevar med foreldre i samfunnskritiske stillingar eller elevar som hadde ein utfordrande heimesituasjon som fekk dette tilbodet. Basert på nasjonale føringar var ein svært strenge med omsyn til kven som kunne få eit tilbod på skulen. Det blir kommentert at nasjonale føringar heilt i starten av pandemien kunne vere noko forvirrande på dette området. Etter kvart fekk også andre elevar med stort behov for tilrettelegging eit slikt tilbod. Skulane opplyser også at elevar ved yrkesfaglege utdanningsprogram fekk tilbod før andre elevar.

⁴⁶ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasj-on-om-koronaviruset/smittevernveileder/veileder-om-smittevern-for-videregaende-skole/ansvar-og-roller/#oppfolging-av-sarbar-ungdom>

⁴⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-05-26-1061>

⁴⁸ Kunnskapsdepartementet. *Midlertidig forskrift om tilpassingar i reglene om barnehager, grunnskoler og vidaregåande opplæring som følgje av utbrudd av covid-19*. Datert 26.05.2020. Tilgjengelig fra: [Midlertidig forskrift om tilpassingar i reglene om barnehager, grunnskoler og vidaregåande opplæring som følgje av utbrudd av covid-19 - - Lovdata](#)

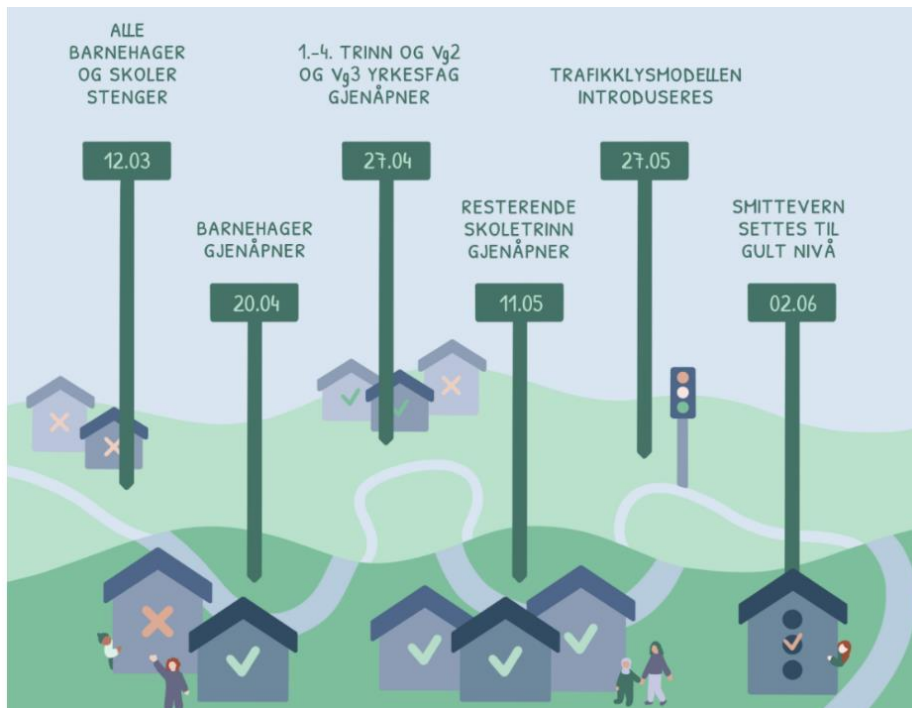
⁴⁹ Det kongelige helse- og omsorgsdepartementet, Det kongelige barne- og familiedepartementet og Det kongelige kunnskapsdepartementet. *Oppfølging og ivaretagelse av barn og unge under pandemien*. Datert 20. november 2020.

⁵⁰ Endra namn til Statsforvaltar 01.01.2021

⁵¹ I dette kapittelet svarer vi på to av underproblemstillingane knytt til oppfølging av sårbare elevar: a) Har dei vidaregåande skulane utarbeidd risikoanalysar for å kartlegge kva elevar som blir rekna som sårbare under pandemien?, og b) Har det blitt etablert klare rutinar og ansvarsforhold knytt til oppfølging av sårbare elevar under pandemien, for å sikre at elevane får den opplæringa dei har rett på?

Figuren under viser ei tidslinje Utdanningsdirektoratet har utarbeidd for skolenedstenginga og gjenopninga våren 2020.⁵²

Figur 29: Tidslinje for skolenedstenging og gjenopning i perioden mars – juni 2020



Vidare har fleire av dei vidaregåande skulane i Vestland etter gjenopninga drive tilnærma normalt, men med smittvernstiltak. Nokre av skulane har hatt ein eller to korte periodar med heimeskule og digital undervisning på grunn av lokale smitterutbrot, medan andre skular har gjennomført fysisk undervisning i tilnærma heile perioden. I Bergen og kommunane rundt Bergen har det vore lengre periodar med høgt smittenivå og dermed raudt nivå på smittevernstiltaka på skulane, enn i andre delar av fylket. I periodar med høg smitte, og dermed raudt smittevernsnivå, har skulane ofte nytta ulike hybridløysingar med noko digital undervisning og noko fysisk undervisning der elevane har vore knytt til ein bestemt kohort. Etter våren 2020 er det store forskjellar på korleis skulane har vore prega av covid-19-pandemien, får revisjonen opplyst.

Risikovurderingar og overordna føringar

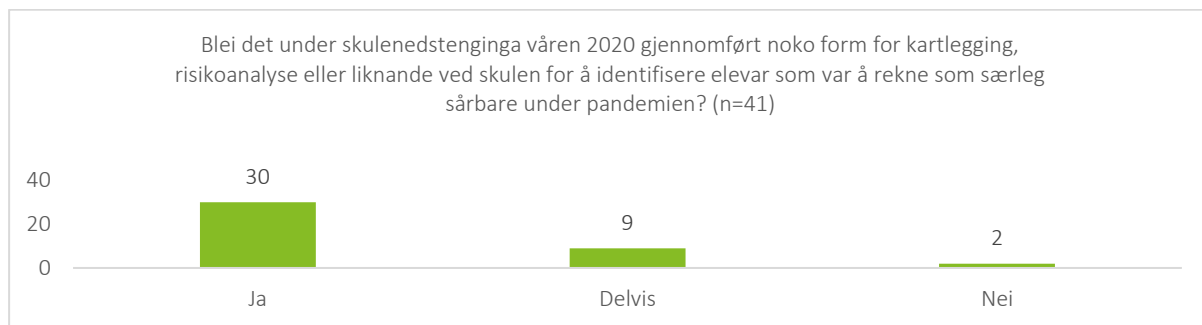
I spørjeundersøkinga til leiarar og tilsette ved skulane fekk respondentane (n=1360) spørsmål om det under skolenedstenginga våren 2020 blei gjennomført noko form for kartlegging, risikoanalyse eller liknande ved skulen for å identifisere elevar som var å rekne som særleg sårbare under pandemien. Over 40 prosent av respondentane svarer *veit ikkje* på dette spørsmålet.

Av Figur 30 under går *rektorane* sine svar på spørsmålet om risikoanalyse fram. Eit klart fleirtal av rektorane svarar *ja* på spørsmålet, men det er også ein del som svarar *delvis* og nokre få som svarar *nei*. Av oppfølgingsspørsmål til respondentane som svarte *ja* eller *delvis* går det fram at det varierte i kva grad risikoanalysane blei skriftleg dokumentert. Like mange rektorar (seks rektorar, tilsvarande 15 prosent) opplyser høvesvis at kartlegging/risikonalyser blei skriftleggjort og at dei *ikkje* blei det. 26 rektorar (67 prosent) svarar at risikoanalysane *delvis* er skriftleggjort.⁵³

⁵² Figuren er presentert i Utdanningsspeilet 2020. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2020/del-2/>

⁵³ I tillegg er det ein rektor som svarer *veit ikkje*.

Figur 30: Risikoanalyse for særleg sårbare elevar under pandemien – rektorar. Nominelle tal



Vidare opplyser 26 av rektorane (63 prosent) at dei *i seinare fasar av pandemien* har gjennomført ei form for kartlegging, risikoanalyse eller liknande ved skulen for å identifisere elevar som er å rekne som særleg sårbare under pandemien.⁵⁴ I intervju kjem det samtidig fram at slike prosessar i hovudsak har blitt gjennomført som fortløpande arbeid med å vurdere kven som har behov for ekstra støtte og oppfølging, og i mindre grad som systematiske og dokumenterte risikovurderingar.

Det føreligg ikkje skriftlege føringar frå fylkeskommunen som spesifikt omhandlar risikovurderingar eller andre prosessar for å kartleggje/identifisere særleg sårbare elevar i ulike fasar av covid-19-pandemien. I intervju stadfestar også både regionleiarane og rektorane ved fleire av skulane at det i liten grad blei utarbeidd konkrete og dokumenterte risikoanalysar som omhandla sårbare elevar ved skulane. Både regionleiarane og fleire av dei intervjuja på skulane viser til det truleg ikkje ville vore hensiktsmessig å utarbeide skriftlege ROS-analyser, då situasjonen og dei nasjonale retningslinjene endra seg om lag dagleg over ein lengre periode. I tillegg blir det av fleire peikt på at skulane frå før hadde god oversikt over dei sårbare elevane. Ved ein skule blir det til dømes opplyst at det før pandemien hadde blitt gjennomført ei kartlegging av kvar enkelt elev ved den tilrettelegde avdelinga ved skulen. Dette blei gjort i samarbeid mellom lærarar, avdelingsleiar på tilrettelagt avdeling, leiarar og tilsette i kommunal buening.

Sjølv om det ikkje blei gitt konkrete føringar om gjennomføring av ROS-analyser, formidla fylkeskommunen ved fleire høve føringar som på ulikt vis omhandlar identifisering av sårbare elevar og som i enkelte tilfelle også definerer grupper av elevar som skal eller kan sjåast på som sårbare. Slike føringar er nærare omtala i kapittel 5.4.

I samband med utbrot av pandemien blei det utarbeidd ein *pandemiplan* ved alle dei vidaregåande skulane i Vestland. Frå fylkesadministrasjonen⁵⁵ blir det opplyst at dei aller fleste skulane leverte inn pandemiplanar i tidsrommet 18. -20. mars 2020 og at alle skulane utarbeida og sendte inn pandemiplanar innan 5. mai 2020. Fylkesadministrasjonen utarbeidde retningslinjer til skulane for korleis skulane skulle utarbeide og bruke pandemiplanen.⁵⁶ Det går fram at målet med planlegginga var å finne løysingar slik at skulane kunne halde drifta på eit akseptabelt nivå. I retningslinjene for pandemiplan går det fram at skulane skulle identifisere kritiske funksjonar i eininga. Det vil seie funksjonar som må oppretthaldast utan redusert bemanning og med minimal ekstra tid. Det går også fram at det er skulen/rettleiingstenesta som så langt det er råd skal identifisere risikogrupper, blant elevar og tilsette, og at ein skal vere spesielt merksam på elevar i tilrettelagd opplæring.

Deloitte har i samband med revisjonen fått tilsendt døme på pandemiplan frå to av skulane i Vestland. Begge pandemiplanane slår fast at skulen skal identifisere kritiske grupper som er ekstra sårbare ved eventuell heimeundervisning. I pandemiplanen for ein av skulane⁵⁷ går det fram at dette i fyrste omgang gjeld elevar som får undervisning i HT-grupper, elevar med IOP og minoritetspråklege elevar. Sosialrådgjevar og miljøfagarbeidar skal nyttast til å oppretthalde ekstra kontakt med eleven, i tillegg til kontaktlærar og faglærar. I den overordna malen for pandemiplan blir det peikt på at skulen/rettleiingstenesta må samarbeide med kommunehelsetenesta og fylkesadministrasjonen i spørsmål om pandemien. Det går også fram at skulane må ha oversikt over hybeladresser og føresette til elevar og at ein må ha rask oppfølging av elevar som ikkje møter og elevar med fråvær generelt. Problematisering av eventuelle ytterlegare elevgrupper som kan vere å rekne som sårbare, eller korleis ein skal arbeide for å identifisere desse, er ikkje nærare omtalt i planane revisjonen har sett.

⁵⁴ 13 rektorar (32 prosent) svarer at dei *delvis* har gjennomført kartlegging/risikoanalysar i seinare fasar av pandemien. To rektorar (5 prosent) svarer at det ikkje er gjennomført.

⁵⁵ E-post frå fungerande seksjonsleiar for kvalitet i opplæringa 26.11.2021.

⁵⁶ Vestland fylkeskommune. *Rutinar ved pandemiar eller varsling om pandemiar*. Ikkje datert.

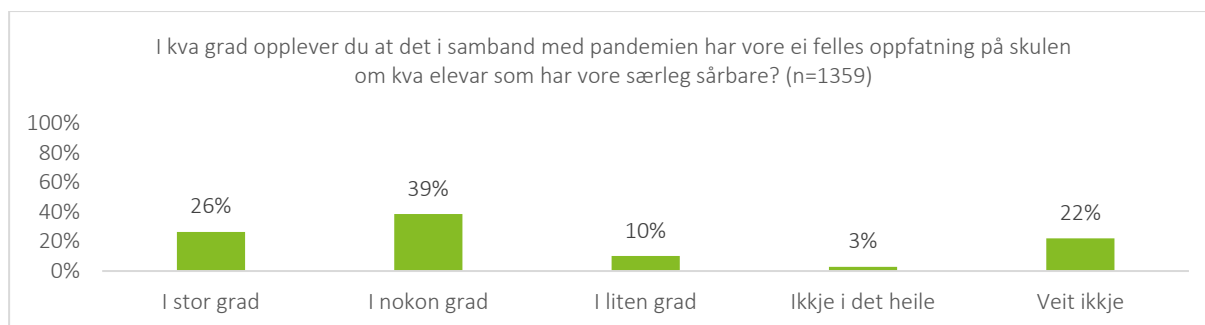
⁵⁷ Vestland fylkeskommune. *Pandemiplan Fusa vidaregående*. Datert 10.09.2021

Praktisk arbeid med kartlegging og oppfølging av sårbare elevlar

Generelt meiner dei som har blitt intervjuja i samband med revisjonen at dei sårbare elevane ved skulane i praksis både blei identifisert og følgt opp. Regionleiarane peiker samtidig i intervju på at dei nasjonale retningslinjene la føringar for kven som kunne få tilbod om fysisk undervisning og skulane prøvde å strekke handlingsrommet innanfor det nasjonale regelverket så langt som mogleg for å gje sårbare elevlar eit tilbod. Det blir vidare kommentert at regionsleiarane har inntrykk av at skulane til dels opplevde handlingsrommet som lite, og ein har tidvis opplevd at ein har «stanga hovudet mot veggen» og det var ei lette når tolkingsrommet blei utvida frå nasjonalt hald.

I spørjeundersøkinga fekk alle respondentane spørsmål om i kva grad dei opplever at det i samband med pandemien har vore ei felles oppfatning på skulen om kva elevlar som har vore særleg sårbare. Som det går fram av Figur 31 meiner den største prosentdelen av respondentane at dette *i nokon grad* var tilfelle. Det er også ein betydeleg prosentdel som meiner at det *i stor grad* var ei felles oppfatning om kva elevlar som har vore særleg sårbare, men det er også ein del respondentar som meiner at dette *ikkje* var tilfelle.

Figur 31: Felles oppfatning av sårbare elevlar - alle respondentar. Prosent



Ved nærmare analyse av svara ser ein at respondentar frå skular med mindre enn 400 elevlar i noko mindre grad svarar *i liten grad* og *ikkje i det heile* samanlikna med tilsette ved skular med meir enn 400 elevlar. Vidare merkar vi oss at eit fleirtal (58 prosent) av rektorane og avdelingsleiarane⁵⁸ svarar at dei i stor grad opplever at det har vore ei felles oppfatning på skulen om kva elevlar som har vore særleg sårbare.⁵⁹ Leiarane ved skulane meiner altså i større grad enn dei tilsette på skulane generelt at det under pandemien har vore ei felles oppfatning av kven som er dei sårbare elevane.

Det går samtidig fram av intervju at det i stor grad var opp til kvar enkelt skule å vurdere kva elevlar som var å rekne som sårbare og kva elevlar ved skulane som skulle få tilbod om fysisk undervisning då det blei mogleg. I tillegg til elevlar med store tilretteleggingsbehov får revisjonen opplyst at til dømes elevlar med vanskeleg tilhøve i heimen og elevlar som av ulike årsaker ikkje klarte å nyttiggjere seg av digital undervisning i ein del tilfelle også fekk tilbod om fysisk undervisning på skulen.

I intervju fortel både tilsette og leiinga ved skulane at skulane i stor grad beheldt dei ordinære rutine og ansvarsforhold knytt til oppfølging av sårbare elevlar under pandemien. Alle skulane hadde i forkant av pandemien etablert eit team av tilsette innanfor miljøtenesta/ressursteamet/elevtenesta⁶⁰ bestående av rådgjevarar, miljøarbeidarar, oppfølgingstenesta, spesialpedagogar og helsesjukepleiarar. Denne organiseringa blei oppretthalde også under pandemien og revisjonen får opplyst at desse tilsette hadde eit særskilt ansvar ved alle skulane for å følgje opp sårbare elevlar. Det blir i intervju ved alle dei fem skulane vist til at ein hadde god kjennskap til kva elevlar som var sårbare før pandemien og at det derfor ikkje var utfordrande å vite kven ein skulle følgje opp. Det blir også vist til hyppig møteaktivitet mellom leiinga ved skulane og miljøtenesta/elevtenesta heilt i starten av pandemien for å etablere kva elevlar på skulen som var å rekne som sårbare. Dette blei gjenteke for å kartlegge kva elevlar som skulle få tilbod om fysisk undervisning på skulen før skulen opna for alle elevlar.

Det er i større grad usikkerheit knytt til systematikken når det gjeld korleis ein fanga opp eventuelle nye sårbare elevlar ved dei vidaregåande skulane, altså elevlar som før pandemien ikkje blei rekna som sårbare. Fleire av dei revisjonen har intervjuja viser til at nokre elevlar som tidlegare har blitt sett på som ressurssterke elevlar har blitt meir sårbare under pandemien, mellom anna på grunn av sosial isolasjon. I intervju blir det også peika på at kontaktlærarane hadde ein viktig rolle ovanfor elevane i denne perioden, inkludert å fange opp nye sårbare elevlar.

⁵⁸ N=156

⁵⁹ 38 prosent av rektorane og avdelingsleiarane svarer *i nokon grad*, ein prosent svarer *i liten grad*, og tre prosent svarer *veit ikkje*.

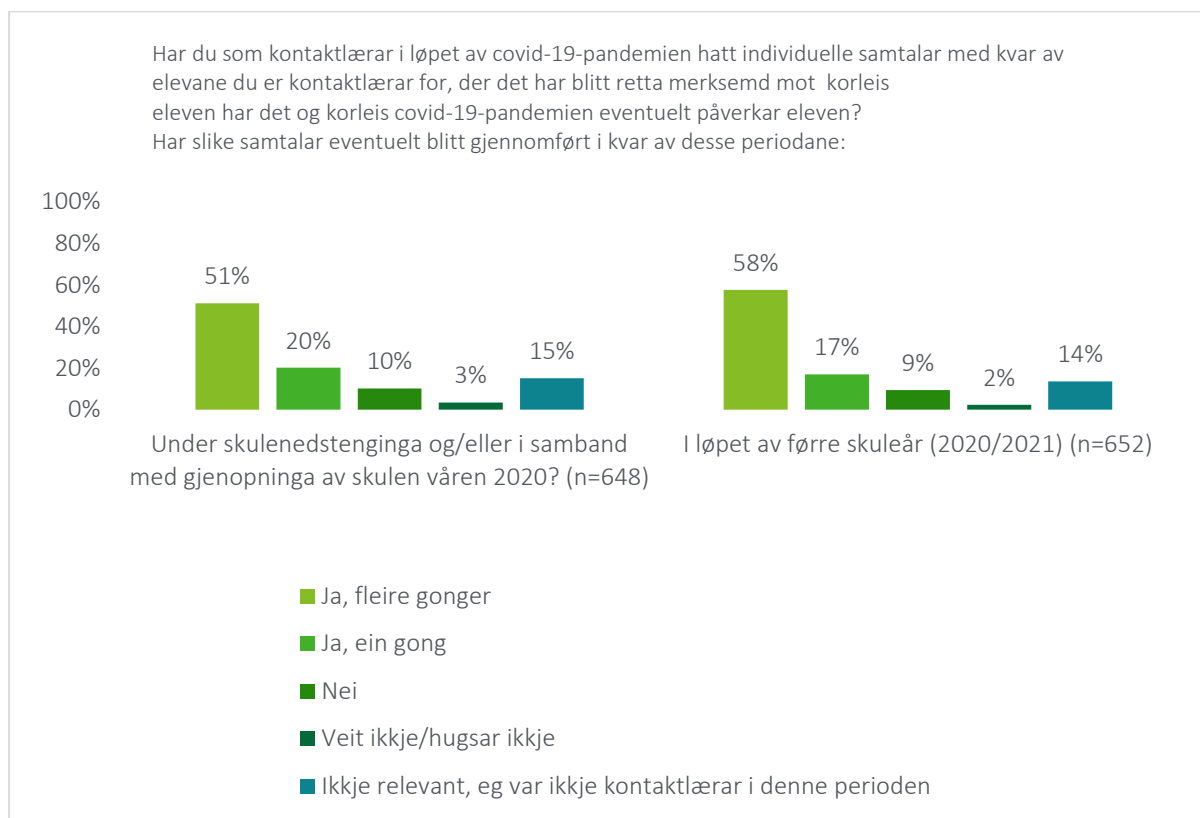
⁶⁰ Det varierer i nokon grad frå skule til skule kva eining/teneste det blir vist til.

Det var kontaktlærar og faglærar som møtte elevane oftast og det var desse som hadde best oversikt over kva elevar som ikkje møtte opp til timen eller om elevane gav uttrykk for at dei hadde det vanskeleg.

Systemet ved skulane der revisjonen har gjennomført intervju, var at faglærarar og kontaktlærarane meldte frå til miljøtenesta/elevtenesta på skulen dersom dei blei bekymra for enkeltelevar. I intervju går det fram at kontaktlærarane opplever at dei har hatt god oversikt over kven av elevane ved skulen som av ulike årsaker kunne reknast som sårbare, og at kontaktlærarane tidleg fekk beskjed om å at dei måtte kartlegge kven av elevane i klassene som eventuelt hadde behov for oppfølging. Det blir av fleire aktørar ved skulane peika på at det var ein fordel at pandemien brøyt ut i vårsemesteret. Sidan alle elevane allereie hadde gått på skulane ei stund hadde kontaktlærarane og andre god kjennskap til elevane. Det hadde ein ikkje nødvendigvis hatt dersom pandemien hadde bryte ut tidleg på haustsemesteret, blir det kommentert.

I spørjeundersøkinga fekk kontaktlærarane spørsmål om dei gjennomførte individuelle samtalar med kvar elev dei var kontaktlærarar for, der det blei retta merksemd mot korleis eleven hadde det og korleis covid-19- pandemien eventuelt påverka eleven. Det blei stilt spørsmål om i kva grad slike samtalar blei gjennomført *i ulike fasar av pandemien*. Som figuren under viser svarar eit fleirtal av kontaktlærarane at dei hadde slike samtalar fleire gonger – både våren 2020 og skuleåret etter. Det er også ein betydeleg prosentdel som svarar at dei hadde slike samtalar ein gong både våren 2020 og skuleåret etter. Samtidig er det også om lag ti prosent av kontaktlærarane som svarar at dei *ikkje* hadde slike individuelle samtalar med elevane verken våren 2020 eller skuleåret etter.

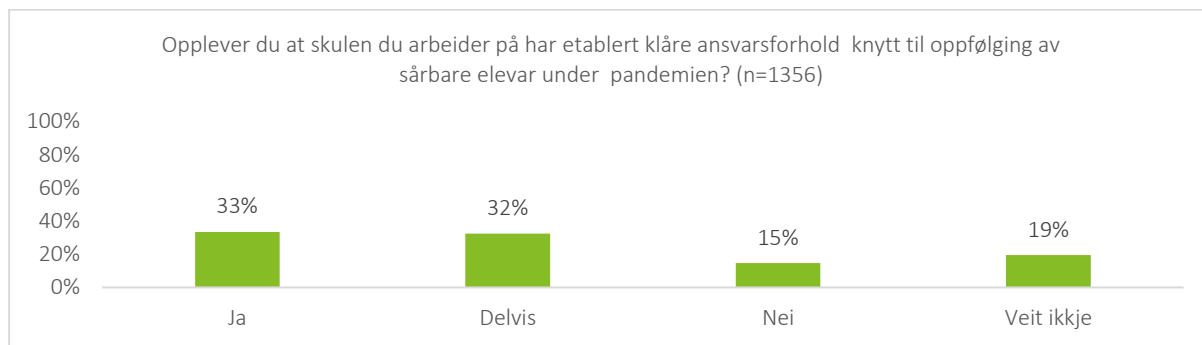
Figur 32: Individuelle samtalar med elevar – kontaktlærarar. Prosent



I intervju blir det vist til at situasjonen med heimeskule verka ulikt på ulike elevar. Mellom anna blir det kommentert at ein del elevar opplevde det som tryggare å delta i digital undervisning heimanfrå, enn å møte opp på skulen, og at dei tilsette i nokre tilfelle opplevde å ha meir kontakt med desse elevane i periodar med digital undervisning enn tidlegare. Dette gjeld til dømes enkelte elevar med utfordringar knytt til angstproblematikk og andre psykiske utfordringar.

I spørjeundersøkinga spurte Deloitte om leiinga og tilsette på skulane opplever at skulen dei arbeider på har etablert klare ansvarsforhold knytt til oppfølging av sårbare elevar under pandemien. Som Figur 33 viser, svarar 33 prosent av alle respondentane *ja* på dette spørsmålet, medan 32 prosent svarar *delvis*. Det er også så mykje som 15 prosent som svarar *nei*, og som altså meiner at det *ikkje* har vore etablert klare ansvarsforhold på skulen knytt til oppfølging av sårbare elevar.

Figur 33: Ansvarsforhold knytt til oppfølging av sårbare elevar under pandemien - alle respondentar. Prosent



Rektorane svarar noko meir positivt på dette spørsmålet, men også blant rektorane er det noko variasjon. Éin rektor svarar *nei* på spørsmålet, og meiner med andre ord at det ikkje var etablert klare ansvarsforhold på skulen. Sju rektorar svarar *delvis* og eit klårt fleirtal på 33 rektorar svarar *ja*.

5.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det ikkje har blitt arbeidd systematisk med risikovurderingar ved skulane for å kartlegge kva elevar som kunne vere å rekne som sårbare under pandemien. Samtidig har det både gjennom arbeid med pandemiplan og på anna vis blitt lagt vekt på å sikre oppfølging av sårbare elevar. Skulane synast også i all hovudsak å ha hatt god oversikt over elevar med kjende sårbarheiter ved skulane, og system for oppfølging og tiltak retta mot desse, i den grad nasjonale reglar la til rette for dette.

Samtidig vil revisjonen vise til vurderingane frå ekspertgruppa som tidleg i pandemien blei nedsett nasjonalt (sjå kapittel 5.2) og deira presisering av viktigheita av å ivareta også *nye* sårbarheiter som følgje av pandemien. Ekspertgruppa viser også til at så mykje som minst 20 prosent av alle barn og unge kan reknast med å ha ulike sårbarheiter under pandemien. Revisjonen meiner basert på det som kjem fram i undersøkinga at det er grunn til å stille spørsmål ved om skulane har arbeidd tilstrekkeleg systematisk for å sikre at *nye* sårbarheiter blant elevane har blitt identifisert. Mykje ansvar for slik kartlegging og identifisering har blitt lagt til kontaktlærarane (og til dels også faglærarane), og i mange tilfelle har det nok blitt arbeidd godt med å vere obs på ulike signal, snakke med elevane og setje i verk tiltak ovanfor elevar som treng det. Samtidig viser undersøkinga både at ein del kontaktlærarar ikkje har hatt individuelle samtaler med elevane dei har vore kontaktlærar for, og at det er ein del tilsette som både meiner det har vore ulike oppfatningar om kven som er å rekne som sårbare og at ansvarsforholda knytt til identifisering og oppfølging av sårbare elevar ikkje har vore tydelege. Dette inneber etter revisjonen si vurdering ein risiko for at ikkje alle skular og alle lærarar har vore tilstrekkeleg merksame på nye sårbarheiter blant elevane under pandemien.

Revisjonen meiner at det kunne vore føremålstenleg med noko auka systematikk i arbeidet med å identifisere sårbare elevar ved skulane, og då særleg identifisering av det som kan omtalast som *nye* sårbarheiter under pandemien. Tydeleggjering av kva som kan vere årsak til slike sårbarheiter, kva signal ein bør sjå etter og korleis det skal arbeidast ved skulane for å identifisere sårbare elevar, kan vere viktige moment i så måte. I tillegg meiner revisjonen det med fordel kunne vore enno tydelegare kven som har ansvar for kva delar av dette arbeidet, og kva forventningar det er til ulike tilsette som er gitt eit ansvar for å identifisere sårbare elevar. Revisjonen meiner dette er læringspunkt som fylkeskommunen og skulane bør ta med seg i det vidare arbeidet med å sikre god oppfølging av sårbare elevar både under covid-19-pandemien og i samband med eventuelle framtidige kriser og situasjonar som kan medføre at ein del elevar er særleg sårbare.

5.4 Felles tilnærming til kartlegging og oppfølging av sårbare elevar

5.4.1 Datagrunnlag

Som tidlegare vist til i kap. 5.3 blei det utarbeidd ein pandemiplan hjå alle vidaregåande skular i Vestland innan mai 2020. Denne blei utarbeidd etter ein felles mal for alle dei fylkeskommunale vidaregåande i fylket, og gav nokre overordna føringar med tanke på sårbare elevar. I tillegg var ivaretaking av sårbare elevar tema i møte mellom regionleiarane og leiinga ved skulane, og det blei sendt ut ein del skriftlege føringar frå fylkesadministrasjonen.

I et informasjonsskriv⁶¹ frå avdelingsdirektør for opplæring og kompetanse til rektorane ved skulane og leiarane av RLT-tenesta⁶² 12. mars 2020 går det fram at fylkesdirektøren har sendt melding til elevar og føresette om at skulen vil kome attende med informasjon. Det blir vist til at Helsedirektoratet si avgjerd om å stenge dei vidaregåande skulane i utgangspunktet omfattar alle elevar, men at det er nokre unntak. Det går fram at leiarar ved skulane må sørge for eit tilbod til barn av personell i helse- og omsorgstenestene, transportsektoren eller innan andre kritiske samfunnsfunksjonar. Skulane må avklare med føresette om det er elevar som ikkje kan få nødvendig tilsyn anna stad enn på skulen. Det går ikkje fram av dokumentet kva elevar i vidaregåande opplæring dette kan gjelde.

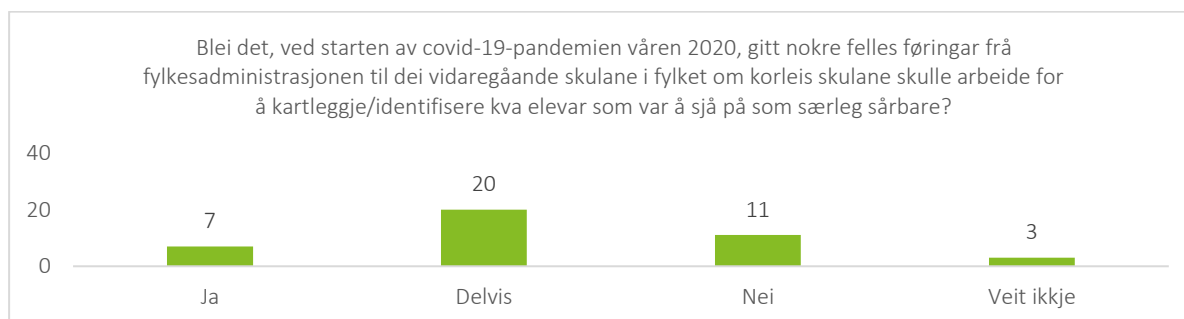
Administrasjonen i Vestland fylkeskommune har også tidleg under skulenedstenginga sendt ut informasjonsskriv om *opplæring for elevar med store psykiske og fysiske funksjonshemmingar i tida kor skulane var stengt* til skulane og RLT-tenesta.⁶³ I dokumentet går det fram at Helsedirektoratet sine retningslinjer for stenging av skular gjer unntak for barn og unge med særskilte omsorgsbehov. Skular som har elevar med store psykiske og/eller fysiske funksjonshemmingar skal leggje til rette eit skuletilbod for elevane der det er mogleg innanfor gjeldande retningslinjer. Det går fram at skulane må utøve skjønn og grunnkje kvifor/kvifor ikkje eleven treng tilbod i skulen i dei tilfelle der føresette har behov for det. Rektor skulle vurdere tilbod for elevane individuelt ut frå kjennskap til eleven og meldte behov frå omsorgspersonar.

I ein e-post sendt frå avdelingsdirektør for opplæring og kompetanse datert 07.02.2021 til rektorane ved alle vidaregåande skular i Vestland, går det fram at Statsforvaltaren i Vestland har gjort ei grundig vurdering av om dei vidaregåande skulane skal tilby fysisk undervisning til elevar med særskilt behov.⁶⁴ Det blir slått fast at skulane skal tilby eit fysisk skuletilbod til sårbare elevar som ikkje kan nytte seg digital heimeskole. Skulane skal tilby fysisk undervisning for elevar som har eit vedtak om særskilt tilrettelegging og som er organisert innanfor HT/HTA/HTH-grupper. Skulane skal også vurdere om det er behov for eit fysisk tilbod til elevar som har kort butid i Noreg. Skulane må vurdere om det er andre elevgrupper som er spesielt sårbare og som må ha fysisk undervisning. Det blir i e-posten vist til *midlertidig forskrift om tilpassingar i reglene om barnehagar, grunnskular og vidaregåande opplæring som følge av utbrot av covid-19 § 3a Elever som uansett skal ha tilbod på skolen eller heime*.

Revisjonen får opplyst frå fylkesadministrasjonen at det også blei sendt ut liknande informasjonsskriv 20. november 2020. Det blir også opplyst at når skulane blei stengt i mars 2020 blei det etablert daglege møte mellom regionsleiarane og rektorane. Frekvensen på desse møta varierte i tråd med smittesituasjonen. I periodar med mindre smitte blei møta gjennomført annakvar dag, før ein gjekk over til ein møtefrekvens på ein gong i veka. På revisjonstidspunktet blei desse møta gjennomført annakvar veke. I møta var mellom anna nasjonale retningsliner tema etter kvart som dei blei endra, og regionleiarane drøfta med leiinga på skulane korleis skulane reint praktisk følgde dette opp.

Likevel viser undersøkinga at det varierer i kva grad rektorane oppfattar at det våren 2020 blei gitt felles føringar for korleis skulane skulle arbeide for å kartleggje/identifisere kva elevar som var å sjå på som særleg sårbare. I spørjeundersøkinga fekk rektorane spørsmål om dette, og som det går fram av Figur 34 meiner den største delen av rektorane at det *delvis* blei gitt felles føringar for desse prosessane. Det er fleire som svarar *nei* enn det er som svarar *ja*.

Figur 34: Overordna føringar for kartlegging/identifisering av sårbare elevar – rektorar. Nominelle tal



⁶¹ Vestland fylkeskommune. *Elevar med særskilte behov i egne tilbod/tilrettelagte grupper*. 12. mars 2020.

⁶² Rettleiingstenesta

⁶³ Vestland fylkeskommune. *Opplæring for elevar med store psykiske og fysiske funksjonshemmingar i tida kor skulane er stengt*. 18. mars 2020.

⁶⁴ Vestland fylkeskommune. E-post med emne «digital undervisning – sårbare grupper». Sendt 07.02.2021.

I mai 2020 blei det utarbeidd ein plan for å støtte ungdom under Covid-19.⁶⁵ I planen er det oppretta tre mål; å auke kapasiteten for samtalar for elevar og lærlingar, styrke skulen og kontaktlærarar/instruktørar og å gje elevane opplevingar saman. I planen er det satt opp fleire tiltak for kvart av måla, kven som har ansvar og korleis tiltaka påverkar økonomi og budsjett. Nokre av tiltaka er det tilsette i fylkesadministrasjonen som har ansvar for, medan nokre tiltak skal gjennomførast av rektor. Døme på tiltak frå planen er å leggje til rette for samvær etter skuletid som til dømes leksehjelp, opne idrettshallar og ha tilgjengeleg personar (helsesjukepleiar) i vinterferien, setje i gong elevstyrte aktivitetar på sin skule og gjennomføre kompetanseheving med webinar om stressmeistring for lærarar og leing.

Under pandemien blei det også oppretta støttetelefon for elevar i vidaregåande skule. I e-post frå seksjonsleiar for kvalitet i opplæringa i Vestland fylkeskommune går det fram at det blei oppretta ein støttetelefon 30. mars 2020. Denne blei betjent av psykologar frå rettleiingstenesta i Vestland fylkeskommune (RLT). Denne ordninga med støttetelefon blei avslutta frå 22. juni 2020. Tilbodet med støttetelefon blei starta opp igjen 29. april 2021. Dette tilbodet blei avslutta 30. august 2021. Denne gongen blei støttetelefonen betjent av psykologstudentar ved UiB. Ved begge høve blei det halde ein presentasjon⁶⁶ for dei tilsette i RLT-tenesta som informerer om støttetelefonen. I presentasjonen går det fram at støttetelefonen var meint å vere eit lågterskeltilbod til elevane og at dei som var tilsett ved hjelpetelefonen skulle førebyggje, opprette dialog, lytte og rettleie. Det blei også informert om hjelpetelefonen på rektormøta og foreldremøte ved skulane. Eit av tiltaka i plan for å støtte ungdom under Covid-19 er å auke talet på personar med kompetanse til å bemanne støttetelefonen.

I eit informasjonsskriv frå fylkesadministrasjonen går det fram at tilbod om støttetelefon skulle vere eit supplement til det tilbodet skulane gir og skal dekke ei brei målgruppe. Telefonen var open frå kl. 12.00 – 16.00 og det var tre fagpersonar som tok telefonen i opningstida. Det blir understreka at talet på tilgjengeleg fagpersonar raskt kan tilpassast pågang. Det var leiarane i rettleiingstenesta frå Bergen sør og Bergen nord som utarbeidde turnus for dette tilbodet. Det blei også utarbeidd informasjonsmateriale om støttetelefonen.⁶⁷ Mottakarane av denne informasjonen var rektorane ved dei vidaregåande skulane og foreldra til elevane.

Fylkestinget vedtok i møte 09.03.2021 sak PS 3/2021⁶⁸ å setje av midlar for å motverke effektar av pandemien for elevar og lærlingar i vidaregåande opplæring. Midlane skulle knytast opp mot psykososiale høve for å motverke konsekvensar av korona, både på kort og lang sikt. I ein e-post⁶⁹ sendt til alle rektorane ved dei vidaregåande skulane i slutten av juni 2021 går det fram at fylkesdirektør for opplæring og kompetanse ber om at skulane skisserer kva tiltak midlane er nytta til inneverande skuleår, og eventuelt restmidlar tenkt nytta i oppstart skuleåret 2021-2022.⁷⁰ I ei oversikt utarbeidd av fylkesadministrasjonen⁷¹ går det fram at dei nasjonale og fylkeskommunale midlane blei delt inn i fire følgjande rapporteringskategoriar:

- Støttetiltak til skular etter tal elevar med karakteren 1/ ikkje-vurdert ved første termin 2020/2021.
- Tiltak – særleg utanfor skuletid og i feriar for å motverke effektar av koronapandemien
- Tiltak for at avgangselevar skal fullføre VGS. Denne tildelinga blei gjort til skulane etter talet på avgangselevar og smittetrykk.
- Tiltak for at ekstra sårbare elevar skal ta att tapt progresjon. Denne tildelinga blei gjort etter elevtal og smittetrykk.

Revisjonen har fått tilsendt dei foreløpige rapporteringane som har blitt gjort frå dei vidaregåande skulane til fylkesadministrasjonen angående kva dei ekstra midlane har blitt nytta til. Her går det fram at skulane har brukt midlane til å auke ressursar i miljøarbeidet, auke i stillingar til miljøarbeid, matlagingskurs, ulike sosiale tiltak som bowling og kino, gratis middag, leksehjelp, filmkveldar, gratis frukost, spelekveldar og aktivitetsdagar. Det går også fram i rapporteringa at mange skular har planlagt å fortsette desse tiltaka i inneverande skuleår (2021/2022). I kommentarfeltet utanom sjølve rapporteringar har fleire skular nytta høve til å understreke kor viktige desse midlane har vore for gjere det moglege for skulane å gjennomføre tiltaka og at tiltaka har vore svært viktige for

⁶⁵ Vestland fylkeskommune. *Plan for å støtte ungdom under covid-19*. Mai 2020.

⁶⁶ Vestland fylkeskommune. *Oppstart av støttetelefon*. Ikkje datert.

⁶⁷ Vestland fylkeskommune. *Støttetelefon for elevar, lærlingar og ungdom i oppfølgingstenesta*. 25. mars 2020.

⁶⁸ Saksprotokoll i fylkestinget 09.03.2021. Tilgjengeleg frå:

<https://innsyn.vlfk.no/Innsyn/Dmb/DmbMeetingDetail?MeetingId=246&sourceDatabase=>

⁶⁹ Vestland fylkeskommune. *Krafttak psykisk helse*. Sendt 28.06.2021.

⁷⁰ I rapporteringsdokumenta revisjonen har fått tilsendt går det ikkje fram kva desse midlane har blitt brukt til, men det går fram kor mange elevar ved som har fått karakteren 1 og/eller «ikkje vurdert». Det går også fram beløpet kva enkelt skule har fått tildelt.

⁷¹ Vestland fylkeskommune. *Oversikt over midlar i samband med covid-19 – statlege og fylkeskommunale tilskot til skulane*. 18. juni 2021.

elevane på skulane. Fleire skriv at dei ved å tilby eit variert program har nådd ut til mange elevar som vanlegvis er einsame og sit mykje aleine. Fleire takkar også for denne støtta.

5.4.2 Vurdering

Kartlegging og identifisering av sårbare elevar er omtala i kapittel 5.3. Der peiker vi på at det har blitt arbeidd med kartlegging og identifisering av sårbare elevar ved skulane, men at desse prosessane med fordel kunne vore systematisert ytterlegare for å redusere risikoen for at sårbare elevar ikkje blir fanga opp, og dermed heller ikkje får den oppfølginga dei har behov for. Sjølv om undersøkinga viser at det har vore retta merksemd mot sårbare elevar, og at viktigheita av dette arbeidet også har blitt vektlagt i føringar frå og dialog med fylkesadministrasjonen, meiner revisjonen at det kunne styrka dette arbeidet ytterlegare dersom det hadde vore meir systematisk. Sjølv om mange skular har arbeidd godt med desse prosessane, meiner revisjonen det kan vere ein risiko for at dette ikkje gjeld alle skulane.

Når det gjeld tiltak retta mot sårbare elevar ved skulane, har det slik revisjonen vurderer det i større grad vore ei felles tilnærming på tvers av skulane. Både i form av felles planar og tiltak, samt økonomiske verkemiddel. Samtidig har det blitt lagt opp til at kvar skule har kunne tilpasse bruken av økonomiske verkemiddel til skulen sine konkrete behov, noko som synast føremålstenleg. I intervju og rapporteringa frå skulane går det fram at tiltaka som har blitt gjennomført på skulane har fungert godt.

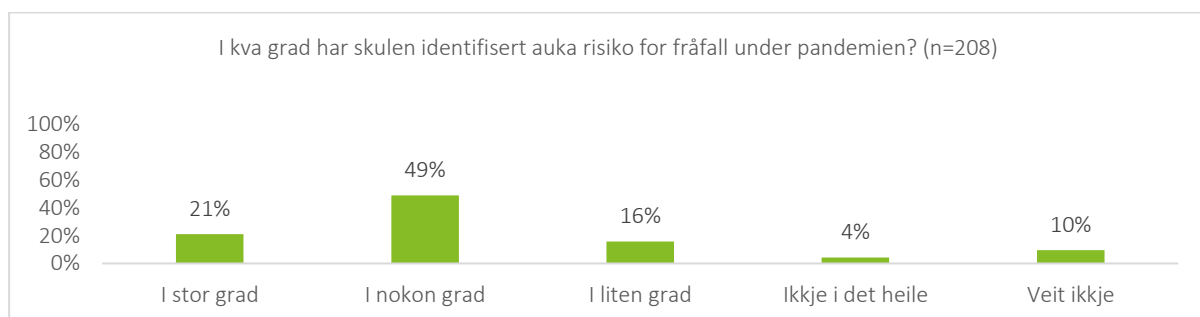
5.5 Fråfall under pandemien

5.5.1 Datagrunnlag

I revisjonsperioden var det ikkje utarbeidd endelege tall for fråfallet i vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune under pandemien.

Eit utval av respondentane i spørjeundersøkinga blei spurt om skulen har identifisert auka risiko for fråfall under pandemien. Dette gjeld rektorar, avdelingsleiarar og tilsette som har svart at dei er rådgjevarar i elevtenesta (eller liknande stillingar/roller). Som det går fram Figur 35 svarar nesten halvparten av respondentane at det *i nokon grad* har blitt identifisert risiko for auka fråfall. Om lag ein av fem respondentar svarar at dette *i stor grad* er tilfelle, men det er også ein betydeleg del av respondentane som gjev uttrykk for at det *i liten grad* eller *ikkje i det heile* har blitt identifisert risiko for auka fråfall ved skulen under pandemien.

Figur 35: Risiko for auka fråfall - rektorar, avdelingsleiarar og rådgjevarar. Prosent



Nærare analyse av svara viser at skular i Nordfjord, Sunnfjord eller Sogn har identifisert ein lågare risiko for fråfall under pandemien enn skular i dei andre områda.⁷² Ein ser også at ein større del av respondentane ved skulane med berre eller hovudvekt av studieførebuande utdanningsprogram svarar at dei har identifisert auka risiko for fråfall under pandemien.⁷³ Når det gjeld variasjon opp mot tal elevar ved skulen, svarar ein større del av respondentane ved skular med over 800 elevar at dei i stor grad har identifisert ein auka risiko enn dei andre.⁷⁴

⁷² 15 prosent av respondentane ved skular i Nordfjord, Sunnfjord eller Sogn (tidligere Sogn og Fjordane) svarar *i stor grad*. 21 prosent fra Bergen med næraste omland (Øygarden, Askøy, Bjørnagjorden) svarar *i stor grad*. 27 prosent fra Norhordaland, Voss eller Hardanger (utanom Kvinnherad) svarar *i stor grad* og 28 prosent frå Sunnhordaland (inkludert Kvinnherad) svarar *i stor grad*. Respondentar ved skular i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn har også ein betydeleg høgare prosentdel som svarar i liten grad på dette spørsmålet enn ved skular i dei andre regionane (27 prosent mot høvesvis 11 prosent i Bergen, 12 prosent i Norhordaland og 16 prosent i Sunnhordaland).

⁷³ 53 prosent ved skuler som berre tilbyr studieførebuande program svarar *i nokon grad*. 41 prosent ved skuler som berre tilbyr yrkesfaglege utdanningsprogram svarar *i nokon grad*. 53 prosent ved skuler som både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på studieførebuande studieprogram svarar *i nokon grad* og 46 prosent ved skuler som tilbyr både yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram, med hovudvekt på yrkesfaglege utdanningsprogram svarar *i nokon grad*.

⁷⁴ 28 prosent fra skuler med over 800 elevar svarar *i stor grad*. 17 prosent fra skuler med mellom 600-800 elevar svarar *i stor grad*. 18 prosent fra skuler med 400-600 elevar svarar *i stor grad*. 19 prosent fra skuler med under 400 elevar svarar *i stor grad*.

Nærare analyse av svara viser også at 58 prosent av rektorane (24 respondentar) opplyser at det *i nokon grad* har blitt identifisert auka risiko for fråfall, medan 24 prosent (ti respondentar) meiner at dette *i stor grad* var tilfelle. Det er også 15 prosent av rektorane (seks respondentar) som svarar at det *i liten grad* har blitt identifisert auka risiko for fråfall ved skulen under pandemien.⁷⁵ Rektorane meiner altså i noko større grad enn respondentane samla sett at det har blitt identifisert auka risiko for fråfall ved skulen under pandemien, men det basert på svara frå rektorane er det variasjonar mellom skulane.

I intervju som revisjonen har gjennomført med avdelingsleiarar og rektorar på skulane blir det av fleire peikt på at fråværet ved skulane truleg er uendra og eventuelt har gått ned i samband med pandemien. Det blir også understreka at dette skuldast at det i samband med pandemien blei gjort ei forskriftsending angående fråværsgrensa⁷⁶. Elevar som har fråvær av helsegrunnar har under pandemien ikkje måtte dokumentere fråværet sitt hjå fastlegen. Dette vil seie at elevar som i praksis har hatt meir enn 10 prosent fråvær i eit fag framleis kan få vurdering i faget. Fleire rektorar, avdelingsleiarar og kontaktlærarar som revisjonen har intervju viser til at fråfallet ved skulen ville vore høgare om ikkje forskriftsendinga hadde blitt gjennomført. Ved ein skule blir det kommentert at fråværet reelt sett er høgare enn på fleire år. Ved ein annan skule blir det vist til dette i hovudsak gjeld sårbare elevar som hadde utfordringar med digital undervisning, der dei slo av kamera og ikkje leverte oppgåver til avtalt frist. I intervju får revisjonen også opplyst at tilsette ved skulane opplever at dei har strekt seg langt å legge til rette for at elevane skal blir vurdert i faga. Mellom anna har fleire skular sett opp «oppsamlingsdagar» der elevar kan gjennomføre prøver i ulike fag som dei ikkje tidlegare har gjennomført på grunn av fråvær. Fleire av dei revisjonen har intervju viser også til at det ikkje har blitt gjennomført eksamen på dei vidaregåande skulane i Noreg dei to siste skuleåra, noko som har ført til at elevar har fått vitnemål utan å gjennomføre eksamen.

Representantane i eit elevråd fortel i intervju at det har vore lettare å «sluntre unna» undervisning under pandemien. Det blir også peika på av elevrådsrepresentantar at på grunn av den midlertidige forskriftsendinga har ikkje regelen om maksimalt 10 prosent fråvær i eit fag for å få vurdering vore gjeldande under pandemien. Dette har truleg bidratt til at fleire elevar har bestått fag sjølv med over 10 prosent fråvær, kommenterer dei.

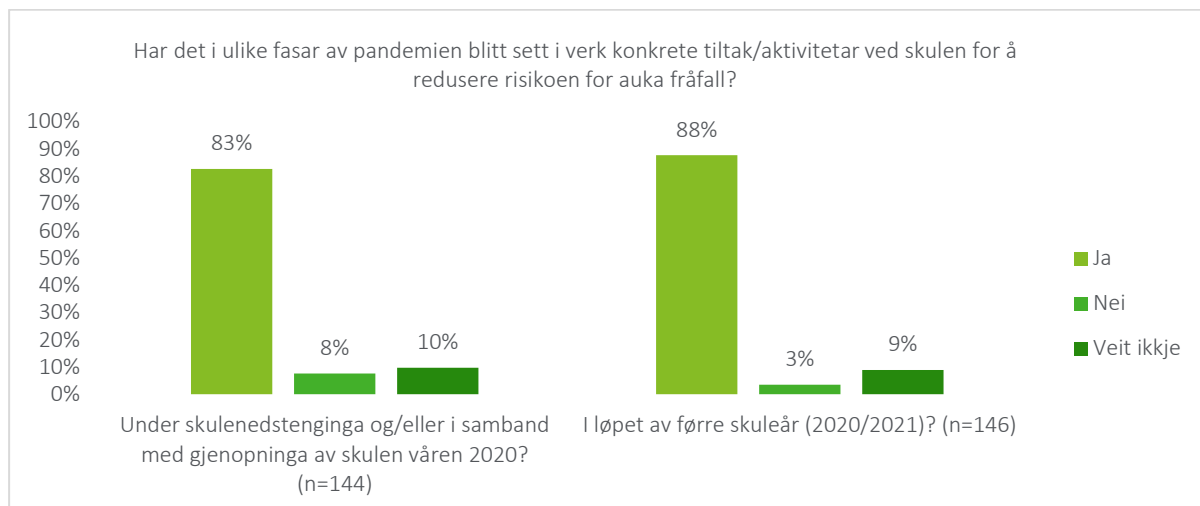
Respondentane som i tidlegare spørsmål i undersøkinga (sjå Figur 35) hadde svart at det ved skulen anten *i stor grad* eller *i nokon grad* har blitt identifisert auka risiko for fråfall under pandemien, fekk eit oppfølgingsspørsmål om iverksetting av konkrete tiltak/aktivitetar for å redusere risikoen for auka fråfall. Som det går fram av Figur 36 under, svarar eit klart fleirtal av respondentane at det har blitt sett i verk tiltak/aktivitetar for å redusere risikoen for fråfall både våren 2020 og skuleåret 2020/2021.

⁷⁵ I tillegg svarer ein rektor (to prosent) *ikkje i det heile*. Ingen av rektorane svarer *veit ikkje* på dette spørsmålet.

⁷⁶ Den vanlege fråværsregelen inneber at elevar i vidaregåande skule ikkje får standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter i eit fag dersom dei går over fråværsgrensa. Fråværsgrensa er på 10 prosent av årstimetalet i faget, men rektor kan bruke skjønn opp til 15 prosent dersom fråværsgrunnen gjer det klart urimeleg at grensa skal gjelde. Visse typer dokumentert fråvær kan haldast utenom fråværsgrensa, som sjukdom dokumentert av lege. Kjelde: regjeringa.no (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-gjeninnforer-unntak-fra-fravarsreglene-ut-skolearet/id2884378/>)

⁷⁷ Unntaksreglar for fråvær av helsegrunnar var gjeldande fram til 11. oktober inneverande skuleår (2021/2022). Deretter blei ordinære reglar igjen gjeldande. 4. november meldte regjeringa gjennom ei pressemelding at unntaka frå fråværsreglane blei gjeninnført med verknad ut skuleåret. Kjelde: regjeringa.no (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-gjeninnforer-unntak-fra-fravarsreglene-ut-skolearet/id2884378/>)

Figur 36: Tiltak for å redusere auka fråfall - rektorar, avdelingsleiarar og rådgjevarar. Prosent



I intervju ved skulane blir det peikt på dei økonomiske løyvingane skildra i kap. 5.4 var viktig for å kunne opprette og oppretthalde tiltak til elevane under og etter pandemien. Desse midlane har bidratt til å sikre at skulane har hatt moglegheit til å følgje opp elevar der det blei vurdert behov for å setje i verk konkrete tiltak og ha ei særskild oppfølging. Mellom anna har det blitt sett inn ekstra ressursar for at elevane på VG3 førre skuleår skulle klare å gjennomføre, då fleire av desse låg an til å ikkje ha vurderingsgrunnlag i alle fag. Skulane har også arrangert open skule med sosiale aktivitetar, leksehjelp i samband med vinterferien og påskeferien. I tillegg har fleire skular også auka ressursane for elevane i dei praktiske faga og arrangert leksehjelp på ettermiddagane. Det har også blitt utdelt økonomisk støtte til klasser ved skulen som kontaktlærar og klassene har kunne bruke på ein sosial aktivitet dei blei samde om. Desse tiltaka blei iverksett for å ivareta det psykososiale miljøet på skulane og for å førebyggje fråfall som følgje av pandemien.

I spørjeundersøkinga fekk elevane moglegheit til å utdjupe kva tiltak som har blitt sette i verk ved skulen for å støtte/følgje opp elevane under covid-19-pandemien. Det blir fortalt om tiltak som at miljøkoordinator har hatt opplegg på ettermiddagstid at elevar som ikkje klarte å sitja heime fekk tilbod om å komma på skulen. Fleire viser også til tilbod om å snakka med helsesjokeleiar.

5.5.2 Vurdering

Det føreligg ikkje statistikk som viser korleis fråfallet har utvikla seg under pandemien, og i praksis varierer det i kva grad skulane har identifisert risiko for auka fråfall. Samtidig kjem det fram at det er brei semje om at fråfallet nok hadde vore større dersom det ikkje var for unntaka frå fråværgrensa som har blitt innført under pandemien. Elevar som elles ville slutta grunna manglande vurdering, har ifølgje det som blir opplyst i mange tilfelle ikkje slutta på skulen per i dag. Samtidig blir det vist til at det er ein vesentleg risiko for fråfall framover, og for at elevar ikkje består ein eventuell eksamen. Dette er ein risiko det er viktig å vere merksam på, noko som synast å vere tilfelle ved dei vidaregåande skulane i Vestland. Det er iverksett fleire tiltak for å ivareta og støtte elevane, mellom anna med det føremål å unngå at fleire avbryt vidaregåande utdanning. Etter revisjonen si vurdering synast det å vere betydeleg merksemd retta mot desse problemstillingane, og revisjonen vil presisere viktigheita av å oppretthalde denne merksemda også i tida som kjem.

6 Spesialundervisning under covid-19-pandemien

6.1 Problemstilling

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

I kva grad har elevar med vedtak om spesialundervisning under covid-19-pandemien fått den opplæringa dei skal ha ifølgje vedtak om spesialundervisning?

Under dette:

- I kva grad er det etablert system for å sikre at elevane sine rettar som følgjer av enkeltvedtak blir ivareteke også under pandemien?
- Korleis har høvesvis periodar med skulenedstenging, gult nivå og raudt nivå påverka elevane sitt tilbod om spesialundervisning?
- I kva grad har det blitt gjort endringar i høvesvis *omfanget* av spesialundervisninga eller *innhaldet* i spesialundervisninga?
- I kva grad har ev. endringar i opplæringstilbodet som følgje av covid-19-pandemien fått følgjer for elevane sitt læringsutbytte og måloppnåing?
- I kva grad er det variasjon i korleis dei ulike skulane har klart å ivareta elevar med spesialundervisning under pandemien?

6.2 Revisjonskriterium

Av opplæringslova § 5-1 går det fram at elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning. Gjennom sakkunnig vurdering og enkeltvedtak skal den enkelte elev sine behov og rettar når det gjelder spesialundervisning gå fram. Behova kan variere mykje, frå få timar per veke til omfattande behov som krev spesialundervisning all tid eleven er på skulen. Retten til spesialundervisning er ein individuell rett.

I rapporten frå ei ekspertgruppe som ble nedsett mot slutten av mars 2020 (sjå omtale i kapittel 5.2) går blant anna følgjande fram om opplæringa til elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning: «I perioden skolene er stengt, vil det ikke være mulig for skoleeierne å gi en opplæring som er helt i samsvar med disse vedtakene. Det er likevel viktig at skolene også her strekker seg så langt som mulig i å legge til rette for at opplæringen er i tråd med vedtakene.»⁷⁸ Vidare blir det vist til at det er om lag 4 prosent av elevane i vidaregåande opplæring (nasjonalt) som har enkeltvedtak om spesialundervisning, og at mange av desse går i eigne klasser med redusert elevtal, til dømes tilbod som kvardagslivs- og arbeidslivstrening: «Dette er spesielt tilrettelagte opplæringstilbud som skal hjelpe eleven til å mestre ut fra hans eller hennes egne forutsetninger. Elever i slike tilbud har behov for mer omfattende støtte, og det er rimelig å anta at det er krevende for lærere og foresatte å sikre mange av disse barna et godt nok tilbud så lenge skolene er stengt. For mange av elevene med ulike vansker er skolen avgjørende viktig for at samarbeid med andre hjelpefunksjoner skal fungere.»⁷⁹

I *Midlertidig forskrift om tilpasningen i lovgivningen om grunnskoleopplæring og videregående opplæring som følge av utbrudd av Covid-19* gis skuleeigarar eit visst rom for å gjere tilpassingar i opplæring som følgjer av blant anna enkeltvedtak om spesialundervisning:

Skoleeier kan bare gjøre tilpasninger i opplæring og tilrettelegging som følger av enkeltvedtak med hjemmel i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A, og 5 dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpasninger som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på elevens beste. Det kan også tas hensyn til hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr.⁸⁰

⁷⁸ Ekspertgruppe: Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. 3. april 2020. Side 9.

⁷⁹ Ekspertgruppe: Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. 3. april 2020. Side 9.

⁸⁰ Midlertidig forskrift om tilpasningen i lovgivningen om grunnskoleopplæring og videregående opplæring som følge av utbrudd av Covid-19. FOR-2020-03-27-492. § 3 bokstav b. Lagt til 17.4.2020.

Samtidig presiserer Kunnskapsdepartementet følgjande i forarbeida til føresegna:

De individuelle rettighetene skal ivareta behov som ikke ivaretas godt nok av de generelle reglene. Departementet mener det er viktig at disse behovene ivaretas også under utbruddet av Covid-19. Departementet vil derfor understreke at elevene har rettighetene i behold, og at tilpasningen går ut på at det vil være noe større fleksibilitet i hvordan denne opplæringen og tilretteleggingen organiseres, og i antallet timer per uke.⁸¹

Utdanningsdirektoratet har publisert ein rettleiar om smittevern for vidaregåande skule.⁸² I denne rettleiaren er det utarbeidd ein trafikklysmoell for vidaregåande skular. For gult nivå er retningslinjene:

1. Ingen sjuke skal møte på skulen
2. God hygiene og forsterka reinhald
3. Kontaktreduserende tiltak:
 - Unngå fysisk kontakt mellom personar (handhelsing og klemming). Heile klassar kan ha undervisning saman
 - Elevar bør ha faste plassar i kvart klasserom eller faste samarbeidspartnarar/-grupper
 - Avstand mellom tilsette (minst éin meter) i alle situasjonar
 - Tilsette kan veksle mellom klasser, men bør halde avstand til elevar så langt det er mogleg
 - Avstand mellom elevar/tilsette utanfor klasserommet/undervisningssituasjonen
 - Unngå trengsel og store samlingar

For rødt nivå er retningslinjene:

1. Ingen sjuke skal møte på skulen
2. God hygiene og forsterka reinhald
3. Kontaktreduserende tiltak:
 - Unngå fysisk kontakt mellom personar (handhelsing og klemming)
 - Dele inn elevar i mindre grupper – mål: halvere tal kontaktar
 - Elevar bør ha faste plasser i kvart klasserom eller faste samarbeidspartnarar/-grupper
 - Avstand mellom tilsette (minst éin meter) i alle situasjonar
 - Tilsette kan veksle mellom klasser
 - Avstand mellom elevar/tilsette (minst éin meter) i alle situasjonar
 - Unngå trengsel og store samlingar
 - Vurdere alternativer oppmøtetider/alternative lokale
 - Delvis digital undervisning

I rettleiaren blir det vist til at elevane på vidaregåande skular er blanda i ulike fag og at det derfor ikkje er mogleg å innføre faste kohortar sånn som ein har gjort på lågare skuletrinn og at det derfor er særleg viktig at dei øvrige smitteverntiltaka gjennomførast.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Ivaretaking av retten til spesialundervisning under pandemien⁸³

6.3.1 Datagrunnlag

Felles føringar og retningslinjer

I mars 2020, få dagar etter nedstenginga, blei det sendt ut eit informasjonsskriv til alle skulane og RLT-tenesta i fylket som omhandlar *opplæring for elevar med store psykiske og fysiske funksjonshemmingar i tida kor skulane er stengt*.⁸⁴ I dokumentet går det fram at Helsedirektoratet sine retningslinjer for stenging av skular gjer unntak for barn og unge med særskilte omsorgsbehov. Skular som har elevar med store psykiske og/eller fysiske funksjonshemmingar skal leggje til rette eit skuletilbod for elevane der det er mogleg innanfor gjeldande

⁸¹ PRE-2020-04-17-808, PRE-2020-04-17-809 Endringer i midlertidige forskrifter om tilpasninger i barnehageloven og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon. Statsråd Guri Melby. Dato 2020-04-17

⁸² Utdanningsdirektoratet. Veileder om smittevern for vidaregåande skole. Sist endret 02.11.2021. Tilgjengelig fra: [Veileder om smittevern for vidaregåande skole \(udir.no\)](#)

⁸³ I dette kapittelet svarer vi på følgjande underproblemstillingar om spesialundervisning under covid-19-pandemien: a) I kva grad er det etablert system for å sikre at elevane sine rettar som følgjer av enkeltvedtak blir ivareteke også under pandemien?, b) Korleis har høvesvis periodar med skulenedstenging, gult nivå og rødt nivå påverka elevane sitt tilbod om spesialundervisning? og c) I kva grad har det blitt gjort endringar i høvesvis omfanget av spesialundervisninga eller innhaldet i spesialundervisninga?

⁸⁴ Vestland fylkeskommune. *Opplæring for elevar med store psykiske og fysiske funksjonshemmingar i tida kor skulane er stengt*. 18. mars 2020.

retningslinjer. Det går fram at skulane må utøve skjønn og grunnleggje kvifor/kvifor ikkje eleven treng tilbod i skulen i dei tilfelle der føresette har behov for det. Rektor skulle vurdere tilbod for elevane individuelt ut frå kjennskap til eleven og meldte behov frå omsorgspersonar. Vurderinga skulle også inkludere:

- Om opplæringa kan føregå på skulen eller om det unntaksvis kan leggjast til rette for opplæring i heimen.
- Korleis den konkrete ordninga kan vere for å ivareta rettar samstundes med at smittevern er ivareteke etter nasjonale retningslinjer.
- Tilgang og bruk av verneutstyr.

Skulen må ivareta smittevern og utøve skjønn ut frå:

- Eleven sin rett til opplæring
- Behov for hjelp til aktivitetar i dagleglivet
- Om eleven kan nytte seg av nettundervisning heimanfrå
- Om eleven kan nytte seg av IOP og aktivitetar heimanfrå
- Om eleven får oppfølging frå lærar og eventuelt miljøarbeidar
- Eleven sin heimesituasjon (omsyn til mellom anna smittevern)
- Totale omsorgsbehov/krav til bemanninga
- Sårbarheit i høve brot på daglege rutinar

For elevar som får opplæring i heimen blir det lagt til grunn at skulen har fatta enkeltvedtak om spesialundervisning for elevane det gjeld, og at tilbodet tek utgangspunkt i eleven sin individuelle opplæringsplan (IOP). Lærarane må leggje til rette for elevar ved å levere arbeidsplanar ut frå IOP og vere tilgjengeleg for føresette og andre som følgjer opp elevane heime. Det går også fram at skulen sitt personale i utgangspunktet ikkje skal reise heim til elevane for å gje undervisning og at skulen ikkje skal hjelpe til med omsorgsoppgåver i heimen, men at dei kan bistå kommunar/institusjonar ved høve.

Opplæringstilbodet til elevar med spesialundervisning under covid-19-pandemien

I intervju med regionsleiarane i Vestland fylkeskommune går det fram at elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning i stor grad er samanfallande med dei som er rekna som sårbare elevar og at skulane i svært stor grad har mobilisert for å klare å ivareta undervisninga til desse elevane.

Ved dei vidaregåande skulane blir det i intervju peika på at skulane i stor grad har oppretthalde dei etablerte systema for å ivareta og gjennomføre spesialundervisninga under pandemien. Dette innebere at undervisninga har blitt gjennomført av det same personalet som vanlegvis, og skulane har strekt seg etter å gjennomføre det same undervisningsopplegget også i periodar med heimeskule. I spørjeundersøkinga svarar 85 prosent av rektorane (35 respondentar) at det var elevar med vedtak om spesialundervisning på skulen som under skulenedstenginga våren 2020 fekk tilbod om å vere på skulen. Berre tre rektorar svarar nei på dette spørsmålet (sju prosent).⁸⁵ Både rektorar og avdelingsleiarar blei beden om å utdjupe kva kriterium som låg til grunn for at nokre elevar kunne få eit tilbod på skulen våren 2020. Mange viser til manglande utbyte av digital opplæring, og behov for tettare oppfølging, og ein god del respondentar viser spesifikt til at det var elevar med vedtak om spesialundervisning og/eller som er elevar på tilrettelagt avdeling/basen som fekk dette tilbodet. Enkelte viser til at elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning har hatt tilbod på skulen gjennom heile covid-19-pandemien.

I tillegg viser mange til både psykososiale forhold, utfordrande tilhøve heime, manglande nettilgang heime, vedtak om særskild språkoplæring, elevar i fare for 1 eller IV, elevar i fare for fråfall eller meir generelt til at elevane blei vurdert å vere sårbare. Ein respondent skriv mellom anna følgjande: «Ved overgangen til digital opplæring 16. mars 2020 var opplæringa gjennomført etter vanleg timeplan slik at støttegrupper og ein-til ein følgde vanleg plan. Raskt blei det meste av denne opplæringa lagt fysisk til skulen.» Samtidig er det også enkelte respondentar som kommenterer at sjølv om elevar fekk tilbod om å vere på skulen, var det ikkje alle som nytta seg av dette tilbodet.

⁸⁵ Det er også tre rektorar som svarer *veit ikkje*. Som det går fram av kapittel 2 i rapporten er det stor variasjon når det gjeld i kva grad dei ulike skulane har elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning. Nokre få skular har ingen eller berre eit fåtal elevar som har vedtak om spesialundervisning, medan andre skular har eit betydeleg tal elevar med vedtak om spesialundervisning.

Vidare fekk rektorane og avdelingsleiarane spørsmål om i kva grad dei meiner elevane som fekk eit tilbod på skulen under skulenedstenginga våren 2020 fekk eit godt opplæringstilbod i denne perioden. Nesten halvparten av respondentane (49 prosent)⁸⁶ svarar *i nokon grad*, medan tilnærma den resterande halvparten (46 prosent) svarar *i stor grad*.⁸⁷

I intervju får revisjonen opplyst at skulane gjorde fortløpande vurderingar knytt til kvar enkelt elev med spesialundervisning eller anna tilrettelagt undervisning. Både leiinga ved skulane og tilsette med eit særskilt ansvar for spesialundervisning opplyser at skulane og tilsette strakk seg langt for å gi eit tilbod til desse elevane. Samtidig blir det peika på at behovet, helsetilstanden og utfordringane til denne elevgruppa varierer i stor grad. Tilsette fortel at skulane gjorde justeringar undervegs for å sikre at opplæringstilbodet elevane fekk var tilpassa smitteverntiltaka og at opplæringa var i tråd med enkeltvedtaket til eleven.

Det blir presisert at då pandemien braut ut i mars 2020 kunne verken lærarar eller elevar opphalde seg på skulen, og ein måtte gjennomføre digital undervisning medan elevane var heime. I intervju fortel tilsette med særskilt ansvar for spesialundervisning at dette skapte utfordringar for enkelte elevgrupper. Det var særleg utfordrande å gjennomføre undervisning for dei svakaste elevane (kvardagslivstrening) i denne perioden. Denne elevgruppa arbeider mykje praktisk og treng tilsyn heile vegen, og føresette måtte ta ansvar for praktisk rettleiing i denne perioden. Når det relativt raskt blei opna for at nokre elevar kunne møte opp fysisk på skulane, var denne elevgruppa dei første elevane som fekk tilbod om dette. Frå skulane blir det i hovudsak opplyst om at dei fleste elevane innanfor denne gruppa takka ja til tilbod på skulen. Samtidig var det nokre elevar i denne gruppa som takka nei av smittevernomsyn, til dømes fordi dei var i risikogruppa. Då var det naudsynt å halde fram med alternativt opplegg, og mykje var avhengig av innsatsen til dei føresette, blir det kommentert.

Fleire at dei tilsette med ansvar for spesialundervisning fortel at dei i perioden med heimeskule og i tida fram til revisjonstidspunktet har hatt tett kontakt med føresette. Ingen av skulane har fått tilbakemeldingar som tilseier at elevar ikkje har fått den undervisninga og oppfølginga dei har krav på. Heller ikkje seksjon for kvalitet i opplæringa har mottatt klager frå elevar eller føresette på at elevar ikkje har mottatt den spesialundervisninga som dei har krav på.

Det blir også vist til at for enkelte elevgrupper med spesialundervisning, men som ikkje er blant dei med størst tilretteleggingsbehov, viste det seg at digital undervisning fungerte betre enn det ein hadde trudd. Det blir mellom anna vist til enkelte elevar med mål om grunnutdanning utdanning, der elevar som arbeide mot nokre av kompetansemåla i læreplanen, og det blir kommentert at elevane meistra teori på eit høgre nivå ein det ein først trudde. Tilsette ved ein skule kommenterer i intervju at dette var ein observasjon og eit læringspunkt som skulen tek med seg vidare i arbeidet med å tilpasse undervisningsopplegg for denne gruppa elevar.

I spørjeundersøkinga blei både leiinga ved skulane (rektorar og avdelingsleiarar) og tilsette som har (eller under pandemien har hatt) ansvar for spesialundervisning, stilt spørsmål om i kva grad det i ulike fasar av pandemien har blitt gjort avvik frå enkeltvedtaka til elevar med vedtak om spesialundervisning. I samband med avvik frå vedtaka blei det skilt mellom timemessige avvik (færre timar) og innholdsmessige avvik i form av endra organisering, undervisningsmetodar mv.

Figur 37 viser svara når det gjeld i kva grad elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning har fått *færre timar spesialundervisning* enn det dei har vedtak om. Det er stor spreining i svara, men svarfordelinga viser at avvika frå enkeltvedtaka var størst under skulenedstenginga våren 2020. I alle fasane er det ein relativt låg prosentdel som svarar at elevar med spesialundervisning *i stor grad* fekk færre timar enn det som går fram av enkeltvedtaket, og det var særleg i samband med skulenedstenginga våren 2020 dette førekom.

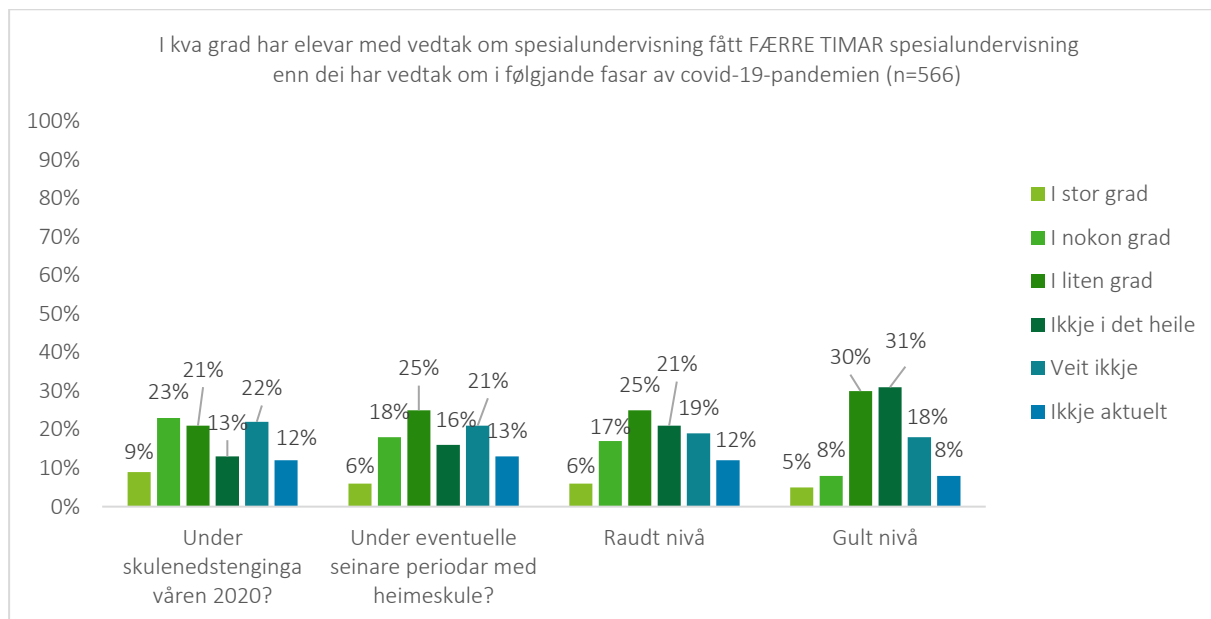
Det er også vesentlege forskjellar i svara når det gjeld raudt og gult nivå. Vi ser at prosentdelen som svarar at elevar *i nokon grad* har fått færre timar enn det som går fram av vedtaka, blir meir enn halvvert når ein går frå raudt til gult nivå i smittevernstilltaka. På gult nivå svarar eit fleirtal på til saman 61 prosent at elevar anten *i liten grad* eller *ikkje i det heile* har fått færre timar enn dei har vedtak om.⁸⁸

⁸⁶ n=119

⁸⁷ Eit lite mindretal (knappe to prosent) svarer *i liten grad*, medan om lag tre prosent svarer *veit ikkje*.

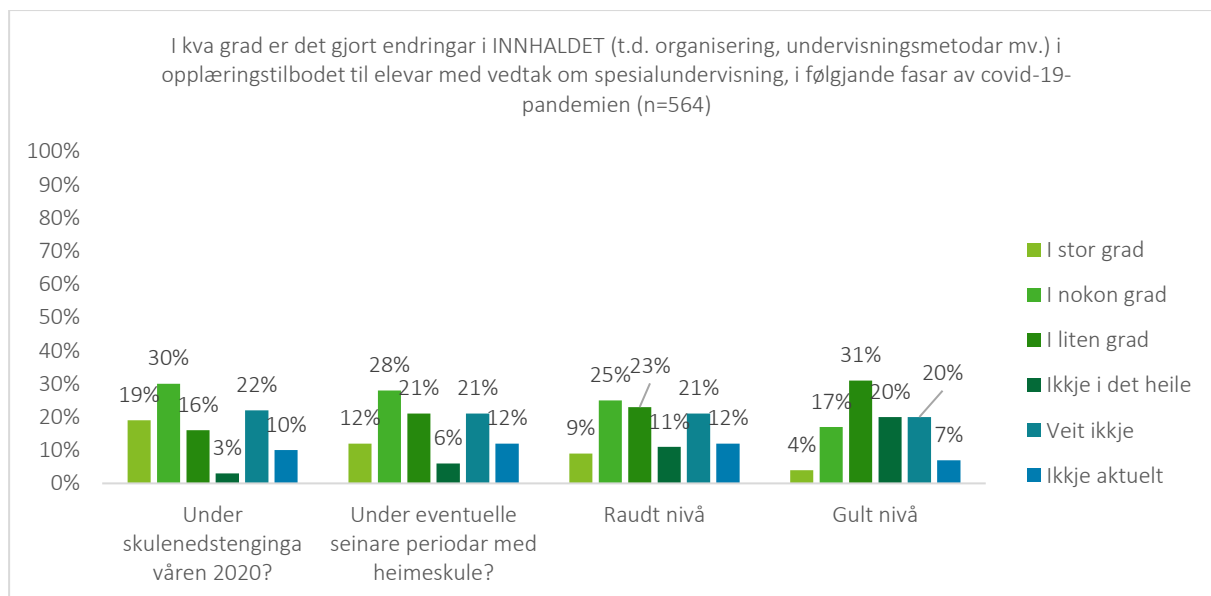
⁸⁸ For alle tidsperiodane det blir spurt om er det ein betydeleg prosentdel, på rundt 20 prosent, som svarer *veit ikkje*. Dette kan ha samband med at tilsette ikkje har vore involvert i spesialundervisning i alle tidsperiodane som er dekkja av spørsmåla og/eller at ein del av respondentane – til dømes avdelingsleiarar – i liten grad har å gjere med eller er ansvarleg for spesialundervisning på skulen.

Figur 37: Avvik frå enkeltvedtak i form av færre timar – leiinga og tilsette med ansvar for spesialundervisning



Når det gjeld innhaldsmessige endringar i opplæringstilbodet, i form av endringar i organisering, undervisningsmetodar mv., viser Figur 38 at det har blitt gjort ein del endringar i dei fleste fasane det er spurd om, men i betydeleg mindre grad når skulane har vore på gult smittevernnivå enn på raudt nivå eller i periodar med heimeskule. Størst endringar blei det ikkje uventa gjort under perioden med skulenedstenging våren 2020, og også under seinare periodar med heimeskule har det i relativt stor grad blitt gjort innhaldsmessige endringar i spesialundervisninga. Det har ifølgje respondentane blitt gjort betydeleg fleire endringar når skulen har vore på raudt smittetilaksnivå enn på gult nivå.

Figur 38: Innhaldsmessige avvik frå enkeltvedtaket – leiinga og tilsette med ansvar for spesialundervisning



Vidare i spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om dei kort kunne utdjupe kvifor og på kva vis det er gjort endringar i timetalet og/eller innhaldet i opplæringa til elevar med vedtak om spesialundervisning under covid-19-pandemien. Eit fleirtal av respondentane peiker på at det ikkje var mogleg å gjennomføre undervisning som planlagt fordi ein var nøydd til å gjennomføre undervisninga digitalt. Dette skuldast både at nokre elevar ikkje møtte til undervisninga digital, elevane sin kapasitet til å ta imot læring digitalt og at ein del praktiske oppgåver ikkje kunne gjennomførast digitalt. Det blei naudsynt å tilpasse undervisninga til digitale plattformer. I svara går det fram fleire døme på korleis skulane tilpassa spesialundervisninga til situasjonen med heimeskule. Mellom anna har ein auka bruk av iMovie for elevar som har utfordringar med å uttrykke seg skriftleg, bruk av spel via mobil og aktivitetar ute. Samtidig blir det vist til at det dei første vekene etter nedstenginga var svært utfordrande å gjennomføre all spesialundervisning med tanke på praktisk undervisning. Fleire av respondentane skriv i fritekstfelt i spørjeundersøkinga at dei prøvde å tilpasse undervisninga ut i frå kva tilgangen elevane hadde til relevant utstyr heime, men at det var vanskeleg å følgje opp og rettleie digitalt. Andre fortel at dei sårbare elvane er ei elevgruppe der fleire ikkje har forutsetning for å bruke digitale verktøy, noko som då gjeikk utover undervisningstilbodet. Det blir også fortalt at det har vore vanskeleg å få minoritetspråklege elevar med vedtak om spesialundervisning til å forstå at sjølv om skulen er stengt, så skulle ein møte opp til digital undervisning. Mange elevar forstod "stengt skule" som "fri". Det blir også vist til at nokre av elevane som blir rekna som sårbare måtte passe yngre søsken som også måtte vere heime under pandemien, noko som førte til at det utfordrande for desse elevane å delta i undervisninga.

I intervju får revisjonen opplyst frå dei fleste vidaregåande skulane at det ikkje har blitt gjort formelle endringar i enkeltvedtak om spesialundervisning under pandemien. Det har likevel vore naudsynt å tilpasse undervisninga noko av omsyn til smittevern. I vekene mellom 12. mars og 27. april 2020 går det i intervju fram at det ikkje var mogleg for alle skulane å ha full kontroll på gjennomførte timar for nokre elevgrupper då ein var svært avhengig av at føresette gjennomførte undervisninga. Etter 27. april 2020 får revisjonen oppgitt at spesialundervisning til gruppene med særleg stort behov i større grad har blitt gjennomført som normalt. Samtidig var det også i denne perioden naudsynt å gjere nokre endringar. Mellom anna er det ein del av undervisninga til nokre elevar å få sosial trening i grupper. Dette har blitt noko avgrensa av omsyn til smittevern. I tillegg har til dømes kommunale basseng vore stengt i periodar på grunn av smittevern.

Vidare får revisjonen opplyst i intervju at elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning i enkeltfag i stor grad har blitt gjennomført som normalt. Til dømes har elevar som vanlegvis får undervisning i mindre grupper, fått undervisning i mindre digitale grupper. Det går vidare fram at elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning i enkeltfag responderte ulikt på digital undervisning. Nokre opplevde det som uproblematisk medan andre syntest det var utfordrande å halde oppe konsentrasjonen. I fritekst i spørjeundersøkinga er det fleire tilsette som kommenterer at dei opplevde at skuleleiinga hadde eit stort fokus på at alle elevar med vedtak om spesialundervisning og tilrettelagt opplæring skulle bli følgt opp i denne perioden. Nokre kommenterer også at det til tider var umogleg å gje eit fullverdig tilbod om spesialundervisning mellom anna på grunn av kapasiteten på skulen og den enkelte elev sin kapasitet til å ta imot læring. Mellom anna var det i ein periode behov for kohortar rundt elevane med størst grad for behov av tilrettelegging som skulle få tilbod om fysisk undervisning på skulen, og tilsette kunne ikkje vere ein del av fleire kohortar. Vidare blir det i intervju revisjonen har gjennomført vist til at det er store variasjonar mellom dei ulike vidaregåande skulane i fylket når det gjeld i kor stor grad dei har vore prega av covid-19. Fleire skular har i liten grad hatt periodar med heimeskule og raudt nivå etter perioden med nedstenging våren 2020 og har derfor kunne gjennomført undervisning tilnærma som normalt.

6.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at skulane i stor grad har oppretthalde allereie etablerte system for å ivareta og gjennomføre spesialundervisning under pandemien. Mellom anna er det i all hovudsak same personell som har gjennomført spesialundervisninga også i denne perioden, og det har vore retta merksemd mot viktigheita av at elevane skal få oppfylt retten til spesialundervisning. Det har også blitt vektlagt allereie tidleg i pandemien at elevar med vedtak om spesialundervisning var blant dei som skulle få eit tilbod på skulen.

Samtidig har det vore behov for ein del endringar og tilpassingar i tilbodet. Mellom anna blir det vist til at elevar som var i risikograppa måtte halde fram med å ha heimeskule sjølv om dette ikkje blei vurdert å vere eit fullgodt tilbod, og at opplæringa dermed i stor grad har vore avhengig av oppfølging frå føresette. Vidare er det ein del elevar som har tiltak knytt til sosial trening eller andre praktiske aktivitetar som del av si spesialundervisning. Dette er aktivitetar som av omsyn til smittevernstiltak ikkje har kunne bli gjennomført som planlagt i alle fasane av pandemien. Det har, som undersøkinga viser, vore behov for ulik grad av endringar i ulike fasar av pandemien, og

ved ulike nivå av smittevernstiltak. Samtidig er det også variasjonar frå skule til skule, mellom anna avhengig av kor lange periodar dei ulike skulane har hatt med tiltak på dei ulike smittevernnivåa.

Det er samla sett revisjonen si vurdering at det i stor grad har vore etablert føremålstenlege system for å ivareta elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning under pandemien, spesielt i form av at same personell som i ein normalsituasjon har hatt ansvar for å følgje opp spesialundervisninga, og ved at elevar med spesialundervisning har blitt prioritert når det gjeld tilbod om å møte fysisk på skulen. Likevel har det vore behov for tilpassingar av opplæringa avhengig av kva som har vore mogleg å gjennomføre i dei ulike fasane av pandemien, og basert på det som kjem fram i undersøkinga er det sannsynleg at enkeltelevar i periodar ikkje fullt ut har fått den opplæringa dei skulle hatt ifølgje enkeltvedtak. Dette synast likevel i liten grad å skuldast forhold som har med skulane å gjere, og basert på det som kjem fram i undersøkinga oppfattar revisjonen at spesialundervisning har blitt høgt prioritert gjennom pandemien.

Gjennomgang av dokumentasjon knytt til enkeltelevar har ikkje vore ein del av mandatet i denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har difor ikkje kjennskap til i kva grad endringar i opplæringstilbodet har blitt skriftleg dokumenterte, og i kva grad det er gjort konkrete vurderingar av om endringane har vore forsvarlege og til elevens beste (sjå revisjonskriterium i kapittel 6.2). Revisjonen vil likevel presisere viktigheita av at slike endringar og vurderingar til ein viss grad blir dokumenterte, slik at det er mogleg å etterprøve kva vurderingar som har blitt gjort når det viser seg å ikkje vere mogleg fullt ut å gi eleven den opplæringa som eleven skal ha i følgje enkeltvedtak.

6.4 Konsekvensar for læringsutbytte og måloppnåing

6.4.1 Datagrunnlag

I dokumentet *opplæring for elevar med store psykiske og fysiske funksjonshemmingar i tida kor skulane er stengt*, som blei sendt til dei vidaregåande skulane 18. mars 2020, går det fram at Fylkesmannen har presisert at elevar skal ha eit skulefagleg innhald i skuletida med krav til undervisningspersonale. Fylkesmannen har også presisert at desse elevane ikkje skal tape på stenginga av skulane i noko større grad enn andre elevar som til dømes får nettbasert opplæring.

I intervju med regionsleiarane blir det vist til at det er vanskeleg å vurdere i kva grad læringsutbyttet til elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning har blitt påverka av pandemien. Det blir kommentert at truleg har læringsutbyttet blitt redusert noko for dei elevane som er avhengig av nær kontakt med pedagogar for å nå sine læringsmål, då moglegheit til bruk av ulike sansar i opplæringa blei redusert under pandemien. Det blir vist til at det ikkje er gjort ei konkret undersøking av dette, men at årsrapportane til alle enkeltelevar med vedtak om spesialundervisning skal omtale læringsutbyttet og ev. utfordringar i den samanheng.

I intervju med tilsette med særskilt ansvar for spesialundervisning går det også fram at læringsutbyttet til elevar med spesialundervisning truleg har vore noko mindre i nokre periodar av pandemien på grunn av heimeskule og digital undervisning. Dei tilsette fortel at det har blitt lagt til rette og tilpassa så langt det har vore mogleg, men noko praktisk undervisning har vore umogleg å gjennomføre. Samtidig blir det vist til at skulane gjorde justeringar undervegs for å sikre at opplæringstilbodet som elevane fekk var tilpassa smittverntiltak og at opplæringa var i tråd med enkeltvedtaket til kvar enkelt elev. Ingen av skulane der revisjonen har gjennomført intervju opplyser å ha fått negative tilbakemeldingar frå elevar eller føresette når det gjeld korleis spesialundervisning og tilrettelagt opplæring blei gjennomført under pandemien. Representantar for nokre skular fortel at dei tvert imot har fått positive tilbakemeldingar frå føresette.

Regionsleiarane fortel i intervju at det etter perioden med nedstenging våren 2020 har blitt arbeidd mykje med å ta igjen tapt opplæring. Fylkeskommunen har fått eigne midlar til dette arbeidet frå nasjonalt hald, i tillegg til at Fylkestinget i 2021 har løyva ekstra midlar til skulane for tiltak for å bøte på koronarelaterte utfordringar.

6.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at endringar i opplæringstilbodet til elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning truleg har hatt noko negativ effekt på elevane sitt læringsutbytte og måloppnåing. Samtidig synast det å ha vore – og vere – stor bevisstheit på skulane og sentralt i fylkeskommunen om viktigheita av å ivareta elevane med enkeltvedtak om spesialundervisning på ein best mogleg måte gjennom dei ulike fasane av pandemien. Til trass for dette har det vore vanskeleg å unngå at endringar i opplæringstilbodet til ein viss grad har gått ut over elevane, i periodar der skulane ikkje har hatt høve til å gjennomføre ordinær undervisning.

Det har ikkje vore ein del av mandatet for denne undersøkinga å gå gjennom IOPar og årsrapportar for å undersøke konkret i kva grad det blir vist til manglar ved læringsutbyttet og progresjonen til elevar grunna forhold som skuldast

covid-19-pandemien og smitteverntiltak. Fylkeskommunen har heller ikkje gjort noko samla gjennomgang av desse forholda, men blant personalet som er ansvarlege for spesialundervisning ved skulane synast det å vere stor merksemd rundt det å vurdere behov for ekstra tiltak retta mot enkeltelevar for å kompensere for eventuell manglande progresjon som skuldast covid-19-pandemien. Dette er etter revisjonen si vurdering bra og viktig, og revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen også framover sikrar at merksemda blir oppretthalde når det gjeld læringsutbytet og progresjonen til elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning.

For å få betre oversikt over status for desse elevane, og kva tiltak som er sett i verk, kan fylkeskommunen etter revisjonen si vurdering gjerne etterspørje konkret frå skulane i kva grad dei vurderer at elevar har hatt manglande progresjon og ev. manglande læringsutbyte grunna pandemien, og i kva grad og korleis det blir arbeid for å kompensere for dette. Dette vil kunne bidra til at fokus på desse problemstillingane blir oppretthalde ved alle skulane.

6.5 Variasjon i spesialundervisning mellom skulane under pandemien

6.5.1 Datagrunnlag

Som det har blitt vist til tidlegare i dette kapitelet var det perioden med heimeskule som var mest utfordrande for dei vidaregåande skulane med tanke på å gjennomføre spesialundervisning, og då særleg spesialundervisning for elevar med store tilretteleggingsbehov. Samtidig blei det gitt føringar frå sentralt hald i fylkeskommunen om viktigheita av å ivareta elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning, og sikre at dei fekk eit best mogleg tilrettelagt opplæringstilbod innanfor det handlingsrommet skulane hadde. Som det går fram tidlegare i rapporten, er det også stor variasjon mellom skulane når det gjeld kor mange elevar det er som har enkeltvedtak om spesialundervisning (sjå kapittel 2.3), og kor mykje pandemien har påverka undervisninga etter perioden med skulenedstenging våren 2020.

I intervju blir det stadfesta at elevane med spesialundervisning var blant dei første som fekk tilbod om fysisk undervisning på alle dei vidaregåande skulane, i samsvar med føringane som var gitt frå fylkeskommunen. Behov for tilpassingar innanfor dei overordna rammene blei elles vurdert ved skulane ut frå elevane sine behov og dei til ei kvar tid gjeldande smitteverntiltaka.

Samtidig er det enkelte respondentar som gjennom fritekstfelt i spørjeundersøkinga kommenterer at det ved skulen der vedkomande arbeider er vanleg at det ovanfor ein del elevar blir nytta ekstra ressursar og lagt opp til tilrettelagt opplæring utan at det blir gjort vedtak om spesialundervisning for elevar. Ved ein skule blir det mellom anna gitt døme undervisning i mindre grupper utan at elevane har sakkunnig vurdering eller enkeltvedtak om dette. Det blir kommentert at stor grad av slik tilrettelagt opplæring medfører at elevane ikkje har rettar som dei ville hatt ved enkeltvedtak om spesialundervisning.

6.5.2 Vurdering

Det er ingen funn i undersøkinga Deloitte har gjennomført som gir grunn til å tru at det har vore systematiske variasjonar mellom dei ulike vidaregåande skulane i korleis dei har klart å ivareta elevar med spesialundervisning under pandemien. Samtidig er det viktig å presisere at talet elevar med spesialundervisning i svært stor grad varierer mellom skulane.

Elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning blei gjennomgåande prioritert blant elevane som tidleg fekk tilbod om å kome på skulen, og etter revisjonen si vurdering blei det gitt tydelege signal til skulane om viktigheita av ei slik prioritering. Samtidig kan ikkje revisjonen sjå vekk frå at det har blitt gjort nokre ulike lokale vurderingar, då konkretet avgjersler knytt til kvar enkelt elev si spesialundervisning under pandemien har blitt gjort lokalt på kvar enkelt skule. Også omfanget av smitteverntiltak har vore ulikt, og har såleis medført variasjonar mellom skulane når det gjeld i kva grad skulane har vore påverka av pandemien. Sistnemnde er likevel forhold som har vore utanfor skulane sin kontroll.

Revisjonen merker seg praksisen som blir skildra av enkelte respondentar i undersøkinga, der det blir vist til at det førekjem at elevar får til dels omfattande tilrettelegging utan sakkunnig vurdering og vedtak om spesialundervisning. Revisjonen vil presisere viktigheita av at det ved mistanke om at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbyte av ordinær opplæring, blir gjort ei sakkunnig vurdering frå PPT si side, slik at det blir vurdert om eleven kan ha rett på spesialundervisning. Det kan slik revisjonen ser det vere risiko for at elevar med til dels omfattande tilrettelegging, men utan enkeltvedtak om spesialundervisning, ikkje fekk tilpassa opplæringstilbodet under pandemien så raskt som det som kunne vore føremålstenleg, då det innleiingsvis var ei streng prioritering av elevar som kunne få tilbod om å kome på skulen.

7 Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at det både sentralt i fylkeskommunen og ved den enkelte skule er retta merksemd mot viktigheita av å jobbe målretta med å sikre god kompetanse ved dei vidaregåande skulane, og at det er iverksett prosessar for å systematisere dette arbeidet ytterlegare. Vidare går det fram at det i hovudsak blir sett inn vikar når ein lærar er fråverande, i alle fall ved langvarig og/eller planlagd fråvær. Dei fleste vikarar har også naudsynt kompetanse for å undervise i vidaregåande utdanning, ved at det ofte er andre lærarar ved skulen som blir nytta som vikar. Under covid-19-pandemien har det blitt retta betydeleg merksemd mot viktigheita av å ivareta sårbare elevar, under dette elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning, både frå fylkeskommunen sentralt og ved den enkelte skule.

Samtidig viser undersøkinga også område der fylkeskommunen etter revisjonen si vurdering ikkje har etablert eit tilstrekkeleg systematisk arbeid og der det er mangelfull styringsinformasjon. Dette medfører risiko for manglande oppfølging og at målretta tiltak ikkje alltid blir iverksett ved behov.

Mellom anna meiner revisjonen at det er grunn til å stille spørsmål ved om fylkeskommunen fram til no har hatt tilstrekkeleg god oversikt over kompetansen og kompetansebehova ved dei vidaregåande skulane. Eit godt informasjonsgrunnlag er viktig med tanke på systematisk og målretta planlegging av både kompetansehevande tiltak og rekrutteringstiltak ved skulane, og revisjonen meiner difor det er viktig at arbeidet med etablering av samla oversikt over kompetanse og kompetansebehov blir prioritert framover.

Når det gjeld vikarbruk og lærarause timar, meiner revisjonen at det per i dag ikkje føreligg tilstrekkeleg god informasjon om omfang, utviklingstrekk og eventuelle forskjellar mellom skulane. Når det ikkje finst systematiske oversikter som viser vikarbruk, omfang av lærarause timar og utvikling over tid, er dette etter revisjonen si vurdering ei svakheit ved skulane og fylkeskommunen sin styringsinformasjon. God styringsinformasjon er viktig for å kunne vurdere utvikling over tid og identifisere eventuelle behov for iverksetting av målretta tiltak. I undersøkinga blir det peikt på at VIS, som har blitt implementert ved skulane frå hausten 2021, skal kunne gi betre oversikter over vikarbehov, vikarbruk og lærarause timar. Revisjonen meiner det er positivt at skulane og fylkeskommunen no har fått betre verktøy for å sikre god styringsinformasjon på dette området, og vil presisere viktigheita av at tilgjengeleg informasjon i praksis blir nytta for å få gode oversikter og dermed god styringsinformasjon. Det er etter revisjonen si vurdering også viktig at fylkeskommunen og skulane arbeider for å sikre best mogleg kvalifiserte vikarar, slik at intensjonen og føresetnadene som ligg til grunn for forslaget om å lovfeste krav om ei *forsvarleg vikarordning* er ivareteke, og slik at fylkeskommunen er godt budd når lovkravet eventuelt trer i kraft.

Revisjonen meiner det er grunn til å stille spørsmål ved om Vestland fylkeskommune i tilstrekkeleg grad har sikra at elevar med nye sårbarheiter i tilstrekkeleg grad har blitt identifisert ved skulane under covid-19-pandemien. Sjølv om skulane har hatt god oversikt over elevar med kjende sårbarheiter, og i all hovudsak synast å ha hatt gode system for å sikre at desse elevane har blitt følgt opp og ivareteke, meiner revisjonen det er risiko for at ikkje alle skular og alle lærarar har vore tilstrekkeleg merksame på nye sårbarheiter blant elevane under pandemien. Dette heng slik revisjonen ser det saman med at det synast å ha vore til dels ulike oppfatningar om kven som er å rekne som sårbare, og at ansvarsforholda knytt til identifisering og oppfølging av sårbare elevar ikkje har vore tilstrekkeleg tydelege. Sjølv om det har blitt retta betydeleg merksemd mot viktigheita av å ivareta sårbare elevar, meiner difor revisjonen at det kunne vore føremålstenleg med noko auka systematikk i arbeidet med å identifisere sårbare elevar ved skulane, og då særleg identifisering av det som kan omtalast som nye sårbarheiter under pandemien. Revisjonen meiner dette er læringspunkt som fylkeskommunen og skulane bør ta med seg i det vidare arbeidet med å sikre god oppfølging av sårbare elevar både under covid-19-pandemien og i samband med eventuelle framtidige kriser og situasjonar som kan medføre at ein del elevar er særleg sårbare.

Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen og skulane i all hovudsak har hatt gode system for å ivareta elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning under pandemien. Likevel er det sannsynleg at enkeltelevar i periodar under pandemien ikkje fullt ut har fått den opplæringa dei skulle hatt i følgje enkeltvedtak. Basert på det som kjem fram i undersøkinga, synast dette i liten grad å skuldast forhold ved skulane, men derimot å vere knytt til ulike smittevernstiltak som har medført vanskar med å gjennomføre nokre typar spesialundervisning og å gi enkeltelevar eit fullgodt tilbod. Revisjonen merkar seg at det på skulane synast å vere betydeleg merksemd knytt til det å sikre at eventuelt manglande læringsutbytte blir kompensert i den grad det er mogleg. Revisjonen vil

samtidig presisere viktigheita både av at behov for endringar i tilbod om spesialundervisning blir konkret vurdert ut i frå eleven sitt beste og kva som er forsvarleg, og at eventuelle manglar ved opplæringa og manglande læringsutbyte blir dokumentert i den grad det er mogleg. Dette er viktig for å ivareta elevane sine rettar og for å sikre at fylkeskommunen og skulane har eit godt informasjonsgrunnlag som vidare oppfølging kan baserast på.

På bakgrunn av det som er kome fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at fylkeskommunen set i verk følgjande tiltak:

1. Sørgjer for at det pågåande arbeidet med implementering av system for oversikt av kompetanse og kompetansebehov blir prioritert og ferdigstilt
2. Vurderer moglege tiltak for å redusere utfordringar med rekruttering av lærarar ved ein del skular/innanfor enkelte fagområde.
3. Kartlegg i kva grad skulane har utfordringar med å sikre naudsynt kompetanse knytt til spesialundervisning, og set i verk tiltak ved behov.
4. Sikrar at det framover blir retta merksemd mot vidare utvikling av den digitale kompetansen på skulane.
5. Sørgjer for at skulane tar i bruk verktøy som kan gi oversikt over omfang og utvikling når det gjeld vikarbruk og lærarause timar, og at det også blir utarbeidd oversikter som er eigna til å identifisere eventuelle variasjonar mellom skulane.
6. Sørgjer for at vikarane i størst mogleg grad har relevant fagkompetanse og pedagogisk kompetanse, og sikrar at løysingar der assistentar gjennomfører spesialundervisning som skulle vore gjennomført av pedagogar berre blir nytta i avgrensa grad og i tilfelle der dette er vurdert å vere forsvarleg og til elevens beste.
7. Vurderer tiltak for å redusere omfanget av lærarause timar ytterlegare ved dei skulane der slike timar førekjem i størst grad.
8. Sikrar auka systematikk og føreseielegheit i arbeidet med å identifisere sårbare elevar under covid-19-pandemien og eventuelle andre kriser mm. Under dette tydelege roller og ansvar, klargjering av forventningar til prosessar og aktivitetar, samt auka merksemd mot å identifisere elevar med nye sårbarheiter.
9. Vurderer å gjere ei overordna kartlegging av IOPar og årsrapportar for elevar med vedtak om spesialundervisning, for å få informasjon om i kva grad og i kva omfang det er vurdert at elevar har hatt manglande læringsutbyte som følgje av covid-19-pandemien.
10. Sikrar at det blir gjort sakkunnige vurderingar av ev. behov for spesialundervisning i alle tilfelle der elevar blir vurdert å ha så store tilretteleggingsbehov at det er sannsynleg at dei ikkje har tilfredsstillande utbyte av det ordinære opplæringstilbodet.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Revisjonen mottok 17. januar 2022 følgjande høyringsuttale på e-post frå Vestland fylkeskommune:

Hei,

Viser til tilsendt Rapportutkast til høyring - forvaltningsrevisjon av kvalitet i opplæringa. Her følgjer våre kommentarar til rapportutkastet:

Generelle kommentarar:

Vi ser at forvaltningsrevisjoner er nyttige med tanke på læringspunkt og kontinuerleg forbetningsarbeid. Ulike omfattande tema som dels overlappar kvarandre kan gjere at problemstillingane framstår uklart. Døme kan vere at problemstilling blir sett i lys av ulike tema, som kan medføre at funn blir gjentatt i rapporten med ulik innretning.

Forvaltningsrapporten gir likevel eit godt grunnlag for det vidare arbeidet med å sikre kvalitet i opplæringa.

Spesifikke kommentarar:

- **Kompetanse:**
Rapporten får fram at det er variasjon mellom skular og kva utfordringar det er viktig å ha fokus på i det vidare arbeidet. Vi vil ta utgangspunkt i dette i arbeidet med kontinuerlege kompetanseutvikling, utfordringar med rekruttering og oppfølging av digital kompetanse.
- **Vikarar:**
Rapporten har gitt nyttig vurdering av vikarbruk og lærarause timar og korleis skulane løyser vikarbehov. Ved bruk av VIS vil vi framover ha eit betre system for å følgje med.

Rapporten trekker også fram ulike utfordringar kring kompetanse til spesialundervisning og elevane sine rettar.

Det er nyttig informasjon at både elev- og lærarperspektivet kjem fram når det gjeld oppfatninga av konsekvensar for opplæringa ved vikarbruk og lærarause timar. Det viser at oppfatningane er meir nyanserte enn det ein vanlegvis tek som utgangspunkt.

- Identifisering og oppfølging av særleg sårbare elevar under covid-19:
Rapporten viser at skulane i hovudsak har hatt oversikt over sårbare elevar under pandemien. Samtidig ser vi at skuleeigar og skulane kunne ha arbeidd meir systematisk med å identifisere nye sårbarheiter og behov, og følgje opp kontakten med elevane.

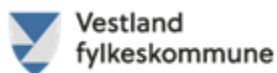
Vi merker oss at det synes føremålstenleg at skulane kunne tilpasse økonomi og verkemiddel til igangsetting av eigna tiltak lokalt og der skulane kunne tilpasse tiltaka til konkrete behov. Rapporten peikar også på behov for tiltak vidare som følgje av konsekvensar pandemien har hatt for opplæringa og det sosiale miljøet. Skuleeigar vil nytte dette vidare i arbeidet med fullføringsreforma og tilpassa opplæring.

- Spesialundervisning under covid-19-pandemien:
Rapporten viser til behov om overordna kartlegging av IOP og årsrapport for elevar med vedtak om spesialundervisning. Dette for å få vurdert om elevar har hatt manglande læringsutbyte som følgje av pandemien. Som skuleeigar merkar vi oss at det er viktig å sikre at det blir gjort sakkunnige vurderingar der det er sannsynleg at elevar ikkje har tilfredsstillande utbyte av ordinært opplæringstilbod.

Med helsing

Astrid S. Hjellbakk
seksjonsleiar

seksjon for kvalitet i opplæringa
avdeling for opplæring og kompetanse



tlf.: 95 11 97 53
www.vestlandfylke.no

Ver merksam på at all dialog på e-post kan bli journalført.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Internkontroll

Ansvarer til skuleeigar for å sikre at krav i regelverket blir oppfylt går fram av opplæringslova § 13-10: «Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.»

Elles gjeld kommunelova sine føresegn om internkontroll også for skulane. Av kommunelova § 25-1 går følgjande fram:

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- 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

Førebygging av fråfall i vidaregåande opplæring

Elevar har etter opplæringslova § 9-2 rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod, yrkesval og sosiale spørsmål. Retten til rådgiving inneberer at den enkelte elev skal få informasjon, rettleiing, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette på skulen. Forskrifta til opplæringslova § 22-1 slår fast at rådgjevinga mellom anna skal førebyggje fråfall. I forskrifta § 22-2 står det at den sosialpedagogiske rådgjevinga skal hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noko å seie for opplæringa og det sosiale på skulen. Forskrifta slår også fast at det er skuleeigar som har ansvar for at elevane sine rettar til rådgiving blir oppfylt.

Vidare har kontaktlærer eit særleg ansvar for sosialpedagogiske gjeremål og for kontakt med heimen, jf. loven § 8-2. Skulen skal halde jamn kontakt med foreldre til elevar som ikkje er myndige, jf. Forskrift til opplæringslova § 20-4. Føresette skal også få beskjed om eleven sitt fråvær.

Kompetansekrav i vidaregåande opplæring

Opplæringslova §§ 10-1 og 10-2 gir føringar for høvesvis krav om relevant kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell og relevant kompetanse i undervisningsfag. Av § 10-1 går det fram at «den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse.» Opplæringslova § 10-2 slår vidare fast at den som skal undervise, «(...) må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.» Samtidig går det fram at det er nokre unntak mellom anna ved mellombels tilsetjing (sjå revisjonskriterium i kap. 4). Vidare går det fram at skuleeigar kan, så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Det må takast stilling til dette for kvart skuleår.

Opplæringslova § 10-8 om kompetanseutvikling slår fast at skuleeigaren har ansvar for å ha rett og naudsynt kompetanse i verksemda: «Skuleeigaren skal sørge for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.»

I opplæringslova § 10-1 går det fram at den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse.

Forskrift til opplæringslova § 14-4 slår fast at den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i studieførebuande fag i den vidaregåande skolen, må fylle eitt av desse krava:

- a) universitets- og/eller høgskoleutdanning som samla utgjer minst 240 studiepoeng, inklusive pedagogisk utdanning etter § 14-1, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- b) faglærarutdanning, jf. nasjonale rammeplanar, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- c) lærarutdanning, jf. § 14-2 og § 14-3, med spesialpedagogisk utdanning tilsvarande minst 60 studiepoeng, dersom hovudoppgåva er spesialundervisning eller behova til elevane gjer slik utdanning ønskeleg.

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i yrkesfag i den vidaregåande skolen, må fylle eitt av desse krava:

- d) yrkesfaglærarutdanning, jf. nasjonal rammeplan, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- e) universitets- og/eller høgskoleutdanning som samla utgjer minst 180 studiepoeng inklusive pedagogisk utdanning etter § 14-1, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- f) faglærarutdanning, jf. nasjonale rammeplanar, for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 60 studiepoeng relevant utdanning
- g) fagbrev, sveinebrev eller fullført og bestått anna yrkesfagleg utdanning i vidaregåande opplæring, to års yrkesteoretisk utdanning utover vidaregåande skolenivå og fire års yrkespraksis etter fullført vidaregåande opplæring, for undervisning i fag/på fagområde som utdanninga/bakgrunnen er relevant for. I tillegg krevst pedagogisk kompetanse etter § 14-1
- h) lærarutdanning, jf. § 14-2 og § 14-3, med spesialpedagogisk utdanning tilsvarande minst 60 studiepoeng, dersom hovudoppgåva er spesialundervisning eller behova til elevane gjer slik utdanning ønskeleg.

For å undervise i den vidaregåande skolen krevst det at vedkommande har minst 60 studiepoeng som er relevante for faget. Dette gjeld ikkje for faget yrkesfagleg fordjuping. Dette gjeld heller ikkje for dei som er tilsette etter andre ledd bokstav d, gitt at minst eitt av dei to åra med yrkesteoretisk utdanning utover vidaregåande skolenivå er relevant for å undervise i faget.

Vidare er det skuleeigar som avgjer kva som er relevant utdanning i samsvar med regelverket i samband med tilsetjing.

I opplæringslova § 10-6a går det fram at

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing i § 10-1, kan ein annan søkjar som er i gang med relevant utdanning, tilsetjast på det vilkår at utdanninga blir fullført. Arbeidsgivar og arbeidstakar avtaler lengda på tilsetjinga på vilkår, under omsyn til omfanget av stillinga, lengda på utdanninga og kor tilgjengeleg utdanningstilbodet er.

I meld.St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* går det fram at tidlegare evalueringar har vist at ein av hovudutfordringane med nasjonale kompetansetiltak har vore at når tiltaka planleggast og settast i gong på nasjonalt nivå, blir ikkje tiltaka godt nok tilpassa lokale behov. På bakgrunn av dette ønskte departementet å innføre ei desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skulen. Med bakgrunn i blant anna stortingsmeldinga blei det gjort endringar i dei nasjonale systema for kompetanseutvikling i skulen. Det blei innført ei desentralisert ordning for kompetanseutvikling (DeKom) som har som føremål å bidra til at alle skuleeigarar gjennomfører kunnskapsbaserte og lokalt tilpassa kompetanseutviklingstiltak. Statsforvaltaren, skuleeigarar og lokalt universitet/høgskule skal samarbeide om å kartleggje behov for kompetanseutvikling og planleggje og gjennomføre tiltak.⁸⁹

Vikarbruk i vidaregåande opplæring

Opplæringslova § 3-1 slår fast at elevar, lærlingar, praksisbrevkandidatar og lærekandidatar har rett til opplæring i samsvar med opplæringslova og tilhøyrande forskrifter. Opplæringslova § 3-4, forskrift til opplæringslova § 1-3 og Læreplanverket⁹⁰ gir føringar for innhaldet i opplæringa, og seier mellom anna at elevane har rett på eit timetal som er fastsett i læreplanen.

Det føreligg ikkje spesifikke krav til kompetansen til vikarar som blir nytta i vidaregåande skular. Av opplæringslova § 10-2 går det fram at tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i. Det er likevel nokre unntak. Mellom anna går det fram av § 10-2 tredje ledd at krav om relevant kompetanse i

⁸⁹ www.dekom.no

⁹⁰ Utdanningsdirektoratet. *Fag- og timefordeling*. Tilgjengeleg frå: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag-og-timefordeling/>

undervisningsfag ikkje gjeld for den som er mellombels tilsett etter arbeidsmiljølova. Av arbeidsmiljølova § 14-9 går reglar knytt til fast og mellombels tilsetting fram. Av § 14-9 nr. 2 går det mellom anna fram at det er høve til å inngå avtale om mellombels tilsetting dersom arbeidet er av mellombels karakter, eller dersom ein arbeider i staden for ein annan eller andre, altså vikariat.

I dagens regelverk (opplæringslov med forskrifter) finst det ikkje andre spesifikke reglar knytt til bruk av vikarar. Dette er likevel tema i pågåande prosessar knytt til ny opplæringslov. I NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* viser opplæringslovutvalet mellom anna til følgjande:

Det er et viktig premiss for at elevene skal få en god opplæring, at de som er ansvarlige for å gi opplæringen, har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgaven. Utvalget foreslår derfor at det innføres et krav i loven om at opplæringen må forberedes, gjennomføres og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen. For å bidra til å innfri denne hovedregelen foreslår utvalget også å lovfeste en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sikre at skolene har tilgang til nok lærerressurser til å dekke opp vanlig fravær gjennom en forsvarlig vikarordning.⁹¹

Forslag til ny opplæringslov er hausten 2021 sendt på høyring med høyringsfrist 20.12.2021. I høyringsnotatet frå Kunnskapsdepartementet⁹² går det fram at departementet vidarefører opplæringslovutvalet sitt forslag om å innføre krav om forsvarleg vikarordning. Departementet presiserer likevel at ei vikarordning kan vere forsvarleg sjølv om ikkje alle vikarar er lærarar og oppfyller kompetansekrav i lov og forskrift. Vidare viser departementet til følgjande:

Departementet vil framheve at et krav om forsvarlig vikarordning henger sammen med kravene til kommunene og fylkeskommunene om å tilby forsvarlig opplæring, og er en forutsetning for å kunne oppfylle dette. Et lovkrav om forsvarlig vikarordning kan bidra til å løfte kommunenes og fylkeskommunenes bevissthet om vikarordningen og elevenes rett til forsvarlig opplæring.⁹³

Departementet understrekar også at vikarar i utgangspunktet skal fylle same krav til kompetanse for tilsetting og undervisning som anna undervisningspersonell, men at det likevel ikkje er realistisk å stille krav om at alle vikarar må vere kvalifiserte, særleg i samband med korttidsfravær. Departementet presiserer samtidig at «(...) en forsvarlig vikarordning innebærer at kommunen og fylkeskommunen har plikt til å tilstrebe at vikarene er mest mulig kompetente til oppgavene de skal utføre, kjenner elevene og klassen og stiller godt forberedt til undervisningen. Videre må kravet innebære at skoleeier sørger for at skolene har gode rutiner og systemer for å rekruttere og veilede vikarer.»

Departementet har ikkje tatt stilling til om det skal stillast krav om at ein lærar som hovudregel skal vere til stades i opplærings situasjonen, slik det gjekk fram av opplæringslovutvalet sitt forslag til ny opplæringslov. I høyringsnotatet frå Kunnskapsdepartementet går følgjande fram:

Departementet ser at opplæringslovutvalgets forslag om å lovfeste et krav om at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen, sammen med et tydeligere krav om at bare lærere kan forberede og følge opp opplæringen, kan gi bedre forutsetninger for at elevenes rett til vurdering og forsvarlig opplæring blir oppfylt. Spesielt kan slike krav ha positiv effekt for elever som får individuelt tilrettelagt opplæring.⁹⁴

Samtidig blir det vist til at det om dette er forhold som bør takast inn som lovkrav er spørsmål departementet framleis vurderer, og som departementet difor har vald å leggje fram som eit opent spørsmål til høyringsinstansane.

Identifisering og oppfølging av sårbare ungdomar

Mot slutten av mars 2020 blei det på oppdrag frå Helsedirektoratet nedsett ei ekspertgruppe som skulle vurdere tiltak på skule- og barnehageområdet under koronautbrotet våren 2020. Ekspertgruppa bestod av direktør for Utdanningsdirektoratet, direktør for Bufdir og ein overlege frå folkehelseinstituttet, og skulle særleg sjå på konsekvensar og moglege tiltak for utsette barn og unge. I rapport frå ekspertgruppa går følgjande frem om kva som kjenneteiknar *sårbare barn og unge*:

⁹¹ NOU 2019:23. Ny opplæringslov. Trykt 12/2019. Tilgjengeleg frå: [NOU 2019: 23 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

⁹² Kunnskapsdepartementet: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høyringsnotat. 26. august 2021.

⁹³ Kunnskapsdepartementet: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høyringsnotat. 26. august 2021. Side 495.

⁹⁴ Kunnskapsdepartementet: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høyringsnotat. 26. august 2021. Side 493.

Sårbarhet hos barn og unge kan skyldes at de selv har behov for ekstra oppfølging, at familien er sårbar eller i en sårbar situasjon, eller en kombinasjon av disse. Statistikken og forskningen som beskriver disse sårbare barna, samt anslag fra Folkehelseinstituttet (FHI), gjør at vi kan anslå denne gruppen til å utgjøre minst 20 prosent av barn og unge.⁹⁵

Vidare peiker ekspertgruppa på at koronautbrotet har medført at fleire barn og unge enn vanleg er i ein sårbar situasjon, og at det ikkje er alle desse barna og ungdomane som er kjente for tenestene frå før.

Utdanningsdirektoratet har i løpet av pandemien utarbeidd fleire rettleiarar som gir føringar for skuleeigarane og skulane si ivaretaking av smittevern og andre forhold under pandemien. Både i rettleiarar for smittevern på barnetrinnet, ungdomstrinnet og i rettleiaren for vidaregåande skular er det eit eige kapittel som omhandlar sårbare barn og/eller ungdomar. I rettleiaren for vidaregåande skular går mellom anna følgjande fram:

Skoler har en sentral rolle i å identifisere og følge opp utsatte og sårbare ungdommer. Skoler og skoleeiere er også viktige for å etablere gode rutiner for samarbeid med skolehelsetjenesten, PPT, fastlege, barnevern, psykiske helsetjenester m. fl.

Noen unge er allerede identifisert med særskilte behov, mens andre kan ha behov for spesiell oppfølging som følge av smitteverntiltakene. Smitteverntiltakene kan føre til sosial isolasjon på grunn av færre fritidstilbud og færre muligheter til sosial kontakt i samfunnet. I tillegg kan det føre til manglende kontinuitet i undervisningstilbudet pga. karantene, isolasjon eller hjemmeundervisning. Elever som tidligere ikke har hatt utfordringer kan dermed miste vurderingsgrunnlaget i fag og være i ferd med å falle ut av opplæringsløpet.⁹⁶

I Midlertidig forskrift om tilpassingar i reglene om barnehagar, grunnskular og vidaregåande opplæring som følge av utbrot av covid-19⁹⁷ § 3a Elever som uansett skal ha tilbud på skolen eller hjemme går det fram vidare fram at:

Når skoler og skolefritidsordninger er stengt eller har redusert åpnings- eller oppholdstid etter enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven, eller elevene får opplæringa hjemme etter § 3 tredje ledd, skal skoleeiere likevel sørge for et tilbud på dagtid til b) elever med særlig behov som ikke kan ivaretas når skolen eller skolefritidsordningen er stengt eller har redusert åpnings- eller oppholdstid.⁹⁸

I november 2020 sendte barne- og familiedepartementet og kunnskapsdepartementet eit felles brev⁹⁹ til alle Fylkesmenn¹⁰⁰, fylkeskommunar og kommunar i Noreg. Her blir kommunar og fylkeskommunar oppfordra til å strekke seg langt for å oppretthalde tenestetilbodet til sårbare barn og unge. Det går også fram at nasjonale myndigheter lover å kompensere for meirutgifter og mindreinntekter som følgje av koronakrisa.

Spesialundervisning

Av opplæringslova § 5-1 går det fram at elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning. Gjennom sakkunnig vurdering og enkeltvedtak skal den enkelte elev sine behov og rettar når det gjelder spesialundervisning gå fram. Behova kan variere mykje, frå få timar per veke til omfattande behov som krev spesialundervisning all tid eleven er på skulen. Retten til spesialundervisning er ein individuell rett.

I rapporten frå ei ekspertgruppe som ble nedsett mot slutten av mars 2020 (sjå omtale over) går blant anna følgjande fram om opplæringa til elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning: «I perioden skolene er stengt, vil det ikke være mulig for skoleeierne å gi en opplæring som er helt i samsvar med disse vedtakene. Det er likevel viktig at skolene også her strekker seg så langt som mulig i å legge til rette for at opplæringa er i tråd med vedtakene.»¹⁰¹ Vidare blir det vist til at det er om lag 4 prosent av elevane i vidaregåande opplæring (nasjonalt) som har enkeltvedtak om spesialundervisning, og at mange av desse går i eigne klasser med redusert elevtal, til

⁹⁵ Ekspertgruppe: Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. 03.04.2020

⁹⁶ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/smittevernveileder/veileder-om-smittevern-for-videregaende-skole/ansvar-og-roller/#oppfolging-av-sarbar-ungdom>

⁹⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-05-26-1061>

⁹⁸ Kunnskapsdepartementet. *Midlertidig forskrift om tilpassingar i reglene om barnehager, grunnskoler og vidaregåande opplæring som følge av utbrudd av covid-19*. Datert 26.05.2020. Tilgjengelig fra: [Midlertidig forskrift om tilpassingar i reglene om barnehager, grunnskoler og vidaregåande opplæring som følge av utbrudd av covid-19 - Lovdata](#)

⁹⁹ Det kongelige helse- og omsorgsdepartementet, Det kongelige barne- og familiedepartementet og Det kongelige kunnskapsdepartementet. *Oppfølging og ivaretaking av barn og unge under pandemien*. Datert 20. november 2020.

¹⁰⁰ Endra namn til Statsforvaltar 01.01.2021

¹⁰¹ Ekspertgruppe: Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. 3. april 2020. Side 9.

dømmes tilbud som kvardagslivs- og arbeidslivstrening: «Dette er spesielt tilrettelagte opplæringstilbud som skal hjelpe eleven til å mestre ut fra hans eller hennes egne forutsetninger. Elever i slike tilbud har behov for mer omfattende støtte, og det er rimelig å anta at det er krevende for lærere og foresatte å sikre mange av disse barna et godt nok tilbud så lenge skolene er stengt. For mange av elevene med ulike vansker er skolen avgjørende viktig for at samarbeid med andre hjelpefunksjoner skal fungere.»¹⁰²

I *Midlertidig forskrift om tilpasningen i lovgivningen om grunnskoleopplæring og videregående opplæring som følge av utbrudd av Covid-19* gis skuleeigarar eit visst rom for å gjere tilpassingar i opplæring som følgjer av blant anna enkeltvedtak om spesialundervisning:

Skuleeier kan bare gjere tilpassningar i opplæring og tilrettelegging som følgjer av enkeltvedtak med hjemmel i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A, og 5 dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpassningar som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på elevens beste. Det kan også tas hensyn til hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr.¹⁰³

Samtidig presiserer Kunnskapsdepartementet følgjande i forarbeida til føresegna:

De individuelle rettighetene skal ivareta behov som ikke ivaretas godt nok av de generelle reglene. Departementet mener det er viktig at disse behovene ivaretas også under utbruddet av Covid-19. Departementet vil derfor understreke at elevene har rettighetene i behold, og at tilpasningen går ut på at det vil være noe større fleksibilitet i hvordan denne opplæringen og tilretteleggingen organiseres, og i antallet timer per uke.¹⁰⁴

Trafikklysmodeill for smitteverntiltak

Utdanningsdirektoratet har publisert ein rettleiar om smittevern for vidaregåande skule.¹⁰⁵ I denne rettleiaren er det utarbeidd ein trafikklysmodeill for vidaregåande skular. For gult nivå er retningslinjene:

1. Ingen sjuke skal møte på skulen
2. God hygiene og forsterka reinhald
3. Kontaktreduserende tiltak:
 - Unngå fysisk kontakt mellom personar (handhelsing og klemming). Heile klassar kan ha undervisning saman
 - Elevar bør ha faste plassar i kvart klasserom eller faste samarbeidspartnarar/-grupper
 - Avstand mellom tilsette (minst éin meter) i alle situasjonar
 - Tilsette kan veksle mellom klasser, men bør halde avstand til elevar så langt det er mogleg
 - Avstand mellom elevar/tilsette utanfor klasserommet/undervisningssituasjonen
 - Unngå trengsel og store samlingar

For rødt nivå er retningslinjene:

1. Ingen sjuke skal møte på skulen
2. God hygiene og forsterka reinhald
3. Kontaktreduserende tiltak:
 - Unngå fysisk kontakt mellom personar (handhelsing og klemming)
 - Dele inn elevar i mindre grupper – mål: halvere tal kontaktar
 - Elevar bør ha faste plasser i kvart klasserom eller faste samarbeidspartnarar/-grupper
 - Avstand mellom tilsette (minst éin meter) i alle situasjonar
 - Tilsette kan veksle mellom klasser
 - Avstand mellom elevar/tilsette (minst éin meter) i alle situasjonar
 - Unngå trengsel og store samlingar
 - Vurdere alternanderande oppmøtetider/alternative lokale
 - Delvis digital undervisning

¹⁰² Ekspertgruppe: Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. 3. april 2020. Side 9.

¹⁰³ Midlertidig forskrift om tilpasningen i lovgivningen om grunnskoleopplæring og videregående opplæring som følge av utbrudd av Covid-19. FOR-2020-03-27-492. § 3 bokstav b. Lagt til 17.4.2020.

¹⁰⁴ PRE-2020-04-17-808, PRE-2020-04-17-809 Endringer i midlertidige forskrifter om tilpassninger i barnehageloven og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon. Statsråd Guri Melby. Dato 2020-04-17

¹⁰⁵ Utdanningsdirektoratet. Veileder om smittevern for vidaregåande skole. Sist endret 02.11.2021. Tilgjengelig fra: [Veileder om smittevern for vidaregåande skole \(udir.no\)](#)

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kunnskapsdepartementet. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1996 nr. 61 (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61. Sist endra LOV-2021-06-11-81 fra 01.08.2021
- Kommunal – og distriktsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83. Sist endra LOV-2021-06-18-127 fra 01.07.2021.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62. Sist endra LOV-2021-06-18-127 fra 01.07.2021
- Kunnskapsdepartementet. Forskrift til opplæringslova. Sist endra FOR-2021-11-09-3172.
- Kunnskapsdepartementet. Midlertidig forskrift om tilpasninger i reglene om barnehager, grunnskoler og vidaregåande opplæring som følge av utbrudd av covid-19. Sist endret: FOR-2021-09-29-2903
- Kunnskapsdepartementet. Endringer i midlertidig forskrifter om tilpasninger i barnehageloven og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19 Kongelig resolusjon. Guri Melby. PRE-2020-04-17-808, PRE-2020-04-17-809.

Førearbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- Ekspertgruppe: Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. Datert 03.04.2020.
- Kunnskapsdepartementet. Kompetanse for kvalitet – strategi for vidareutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025. Datert september 2015.
- Kunnskapsdepartementet. Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høringsnotat. 26. august 2021
- Kunnskapsdepartementet. Midlertidig forskrift om tilpasninger i reglene om barnehager, grunnskoler og vidaregåande opplæring som følge av utbrudd av covid-19. Datert 26.05.2020
- Meld.St. 21 (2016-2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019:23. Ny opplæringslov. Trykt 12/2019.
- Regjeringen: Regjeringen gjeninnfører unntak fra fraværsreglene ut skoleåret. Pressemelding. Datert 04.11.2021.
- Utdanningsdirektoratet. Veileder om smittevern for vidaregåande skole. Sist endra 02.11.2021.
- Helse- og omsorgsdepartementet, barne- og familiedepartementet og kunnskapsdepartementet. Oppfølging og ivaretagelse av barn og unge under pandemien. Datert 20. november 2020.

Dokument frå fylkeskommunen

- Vestland fylkeskommune. Plan for kompetanse – og profesjonsutvikling for vidaregåande opplæring. Strategi 2021-2025. Ikkje datert.
- Vestland fylkeskommune. Informasjon til rektorane i samband med handsaming av den statlege ordninga for vidareutdanning for lærarar – kompetanse for kvalitet. Datert 01.02.2021.
- Vestland fylkeskommune. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skule. Datert 22.04.2020.
- Vestland fylkeskommune. Informasjon om Rektorutdanninga. Datert 01.02.2021.

- Vestland fylkeskommune. Informasjon om inntak til vidaregåande opplæring med søknadsfrist 1. februar. Skuleåret 2020/2021. Ikkje datert.
- Vestland fylkeskommune. Opplæring for elevar med store psykiske og fysiske funksjonshemmingar i tida kor skulane er stengt. 18. mars 2020.
- Vestland fylkeskommune. Oversikt over midlar i samband med covid-19 – statlege og fylkeskommunale tilskot til skulane. 18. juni 2021.
- Vestland fylkeskommune. Krafttak psykisk helse. Sendt 28.06.2021.
- Vestland fylkeskommune. Plan for å støtte ungdom under covid-19. Mai 2020.
- Vestland fylkeskommune. Oppstart av støttetelefon. Ikkje datert.
- Vestland fylkeskommune. Støttetelefon for elevar, lærlingar og ungdom i oppfølgingstenesta. 25. mars 2020.
- Vestland fylkeskommune. Rutinar ved pandemiar eller varsling om pandemiar. Ikkje datert.
- Vestland fylkeskommune. Pandemiplan Fusa vidaregående. Datert 10.09.2021.
- Vestland fylkeskommune. Elevar med særskilte behov i eigne tilbod/tilrettelagte grupper. 12. mars 2020.
- Vestland fylkeskommune. Opplæring for elevar med store psykiske og fysiske funksjonshemmingar i tida kor skulane er stengt. 18. mars 2020.
- Vestland fylkeskommune. E-post med emne «digital undervisning – sårbare grupper». Sendt 07.02.2021.
- Vestland fylkeskommune: Fylkestinget i Vestland. Saksprotokoll i Fylkestinget i Vestland. Møtedato 09.03.2021.

Andre kjelder

- Utdanningsdirektoratet. Utdanningsspeilet 2020. Datert 09.12.2020.
- Utdanningsdirektoratet: Læreplanverket. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>
- www.dekom.no
- Statsforvaltaren i Vestland. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skule. Ikkje datert.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2022 Deloitte AS