

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISKE VURDERINGER AV DRIFTS- OG FINANSIERINGSMODELL FOR FLEKSIBEL OPPLÆRING



MENON-PUBLIKASJON NR. 98/2019

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Per Fredrik Forsberg Johnsen og Sveinung Fjose



Forord

Menon Economics har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomført en utredning av drifts- og finansieringsmodell for opplæringsplattformen Fleksibel opplæring.

Vår kontaktperson hos Utdanningsdirektoratet har vært Dina Dalaker, og blant annet Marit Lunde fra NAFO har kommet med nyttige innspill til utredningsarbeidet.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra mai 2019 til november 2019. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Per Fredrik Forsberg Johnsen og Sveinung Fjose. Arbeidet har blitt kvalitetssikret av Henrik Lindhjem i Menon.

Vi takker Utdanningsdirektoratet for alle innspill og et godt samarbeid.

November 2019

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODISK TILNÆRMING	9
1.1. Bakgrunn for oppdraget	9
1.2. Problemstillinger	10
1.3. Avgrensninger	10
1.4. Metodisk tilnærming	10
2. FLEKSIBEL OPPLÆRING	13
2.1. Hva er Fleksibel opplæring?	13
2.2. Hvorfor er det behov for Fleksibel opplæring?	14
2.3. Dagens finansieringsmodell	16
2.4. Dagens organisering (faglig og administrativt ansvar)	17
3. VIRKNINGER AV FLEKSIBEL OPPLÆRING	18
3.1. Direkte læringseffekter	18
3.2. Positive eksterne virkninger	20
3.3. Kostnader ved Fleksibel opplæring	21
3.4. Er Fleksibel opplæring lønnsomt fra et samfunnsøkonomisk perspektiv?	24
4. DET FINANSIELLE ANSVARSPRINSIPP VS. Å GI ELEVENE DET DE HAR BEHOV FOR	25
5. ETTERSPØRSEL ETTER FLEKSIBEL OPPLÆRING	26
5.1. Hvem beslutter anskaffelse av læringsplattformen?	26
5.2. Hvordan har vi gått frem for å identifisere etterspørselskurven?	27
5.3. Etterspørselskurven	29
6. VURDERING AV ULIKE FINANSIERINGSMODELLER	31
6.1. Hvilke finansieringsmodeller ser vi på?	31
6.2. Modell 1 – Tilbudet er gratis for kommunene (som i pilotprosjektet)	31
6.3. Modell 2 – Kommunene betaler hele regningen	32
6.4. Modell 3 – Kommunene betaler halvparten	33
6.5. Modell 4 – Det tas en lav pris	33
6.6. Samlet vurdering av de ulike finansieringsmodellene	33
7. VURDERING AV FAGLIG OG ADMINISTRATIVT ANSVAR	36
7.1. Hvilke synergier kan realiseres om Fleksibel opplæring plasseres i Kompetanse Norge?	37
7.2. Hvilke synergier kan realiseres dersom Fleksibel opplæring plasseres i NDLA?	38
7.3. Hvilke kompetansemessige synergier kan eller blir realisert gjennom plassering i NAFO?	39
7.4. Samlet vurdering	40
REFERANSELISTE	41
VEDLEGG 1 – VURDERINGER RUNDT REPRESENTATIVITET	42
VEDLEGG 2 – ETTERSPØRSEL FOR SKOLEEIER OG -LEDER MED ULIKT INNBYGGERTALL	46
VEDLEGG 3 - SPØRREUNDERSØKELSE TIL SKOLEEIER (UNGDOMSKOLER)	48
V3.1 E-post til skoleeiere	48
V3.2 Spørreundersøkelse	48
VEDLEGG 4 – SPØRREUNDERSØKELSE TIL SKOLELEDER (KOMMUNE)	66
V4.1 E-post til skoleeiere	66

V4.2	Spørreundersøkelse	66
VEDLEGG 5 – SPØRREUNDERSØKELSE TIL FYLKESKOMMUNER		83
V5.1	E-post til skoleeiere	83
V5.2	Spørreundersøkelse	84
VEDLEGG 6 – SYNERGIER OG KILDER TIL SYNERGIER		99

Sammendrag

Fleksibel opplæring er en læringsplattform hvor elever får tospråklig fagopplæring av nettlærere via virtuelle klasserom. Bakgrunnen for etableringen av undervisningsplattformen er at man flere steder i landet ikke får tak i tospråklige faglærere, som i praksis vil si at flere skoler ikke har forutsetninger for å følge opplæringsloven med å tilby tospråklig fagopplæring. Med bakgrunn i at plassering av ansvar og finansiering er oppe til diskusjon har Menon Economics fått i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk vurdering av finansieringsmodell og plassering av administrativt og faglig ansvar.

Vår anbefaling er at kommuner og skoler bør betale for at barn med behov skal få tilgang til Fleksibel opplæring. Ved at kommunene betaler ivaretar man delvis det finansielle ansvarsprinsipp, som sier at kommunene skal betale for oppgaver de har ansvaret for. Man sikrer samtidig at det ikke blir overforbruk. I lys av kommuner og skolars betalingsvilje for tilgang til Fleksibel opplæring er begrenset vil mange elever ikke få tilbud hvis prisen settes for høyt. For høy pris har konsekvenser for barna og samfunnet i form at man kan gå glipp av positive virkninger som integrering, livskvalitet, redusert utenforskap mv. Et utgangspunkt kan være at prisen til kommunene settes til om lag 7 000 kroner per elev per år (cirka 25 prosent brukerbetaling). Det tilsier at om lag 50 prosent av elevene med behov ikke får et tilbud. Sett i lys av at NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) sin kapasitet er begrenset på kort sikt, til å følge opp flere elever enn budsjettet tilsier, kan det være en fornuftig første tilnærming.

Vi finner at synergiene ved plassering av Fleksibel opplæring i NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) er sterke. NAFO har spisskompetanse innen flerspråklig opplæring og minoritetsspråkliges utfordringer i en læringssituasjon, som trolig materialiser seg i høy kvalitet på tjenestene gjennom Fleksibel opplæring. NAFO har et bredt nedslagsfelt når det gjelder opplæring for minoritetsspråklige gjennom sin tilstedeværelse i alle ledd i utdanningssystemet, fra barnehage til høyskole og universitetsnivå.

Hovedbegrunnelsen for Fleksibel opplæring er at det mangler tospråklige faglærere

Fleksibel opplæring (FO) er en læringsplattform hvor elever får tospråklig fagopplæring av nettlærere via virtuelle klasserom. Målet med prosjektet er å prøve ut om, og i så fall hvordan, man kan tilby tospråklig fagopplæring via nettbaserte løsninger til elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Fleksibel opplæring tilbyr undervisning på somali, arabisk eller tigrinja, parallelt med norsk, i fagene matematikk og naturfag. Undervisningen tilbys elever med behov på 8. og 9. trinn i ungdomsskole, samt ungdom og voksne i kombinasjonsklasser med behov for voksenopplæring på grunnskolenivå.

En elev har rett til særskilt språkopplæring, og om nødvendig tospråklig fagopplæring, inntil vedkommende har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær opplæring. Tospråklig fagopplæring er ment som et tilbud som skal gjøre målgruppen bedre i stand til å følge ordinær undervisning samtidig som de lærer norsk, slik at de ikke havner på etterskudd faglig sett. Det er flere elever som har krav på tospråklig fagopplæring, som likevel ikke mottar et slikt tilbud gjennom sin skole i dag. Årsaken til dette synes å være at det flere steder er utfordrende å skaffe tospråklige lærere i de aktuelle fagene. Dette fremheves som viktigste årsak blant annet i Rambølls nylige gjennomførte evaluering av læringseffekter av Fleksibel opplæring. I Rambølls spørreundersøkelse til skoleeiere og -ledere oppga 68 prosent av skoleledere og 62 prosent av skoleeiere at de ikke har tilgang på stedlige lærere ved skolen(e) de representerer.

Det er behov for å utrede finansieringsmodeller og ansvarsfordeling

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utrede eventuell videre drift av nettbasert Fleksibel opplæring. Denne utredningen skal gi et godt beslutningsgrunnlag slik at Utdanningsdirektoratet skal kunne vurdere og gi anbefalinger om eventuell videre drift av FO. Utredningen skal inneholde anbefalinger for:

- Faglig og administrativt ansvar for løsningen
- Samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster ved å tilby en slik løsning
- Betalingsvillighet hos skoleeiere
- Finansieringsmodell

Vår tilnærming for å svare på spørsmålene baserer seg på metodikk og prinsipper for evaluering og samfunnsøkonomisk analyse. Vi har også sendt ut spørreundersøkelser til alle skoleledere (rektorer) ved ungdomsskoler i Norge, skoleeiere (ved rådmann) i hver kommune og alle fylkeskommuner, samt gjennomført intervjuer og arbeidsmøter med blant annet Utdanningsdirektoratet, Norsk digital læringsarena (NDLA), Kompetanse Norge og NAFO, samt dokumentstudier.

Det er viktig å presisere at vi ikke har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av Fleksibel opplæring i forhold til andre, mulige tiltak for å sikre tospråklig opplæring. Det kan for eksempel finnes andre løsninger for å gi nettbasert tospråklig undervisning, som både gir bedre læringseffekt og er mer kostnadseffektive. Andre løsninger på det grunnleggende problemet bør derfor utredes før man beslutter at videreføring og eventuell utvidelse av Fleksibel opplæring er den beste løsningen samlet sett.

Direkte læringseffekter av Fleksibel opplæring

Gjennom økt læring ved bruk av Fleksibel opplæring kan den enkelte elev blant annet oppnå økt mestringfølelse og motivasjon og forbedre sine skoleprestasjoner. Det kan potensielt være avgjørende for livskvalitet og prestasjoner på både kort og lang sikt. Læringsutbyttet av Fleksibel opplæring for den enkelte elev som deltar avgjøres av hva vedkommende lærer og opparbeider seg av språklig og faglig kunnskap gjennom Fleksibel opplæring, sammenliknet med hva personen ville lært dersom han eller hun ikke hadde deltatt. Ettersom ett av kravene for å kunne delta i prosjektet er at skolen skal ha forsøkt å finne tospråklig lærer i aktuelt fag, men ikke lykkes med dette, ville eleven sannsynligvis ikke fått tilstrekkelig tospråklig fagopplæring uten å delta i prosjektet.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av deltagelse avhenger blant annet av kvaliteten på undervisningen både gjennom Fleksibel opplæring-plattformen og ved skolen for øvrig, forkunnskapene til elevene (språklig og faglig), antall elever som deltar og over hvor lang tid. Læringen elevene får gjennom Fleksibel opplæring må sammenlignes med den læringen elevene ville hatt uten tilbudet. En slik kontrafaktisk vurdering er imidlertid vanskelig, og ligger utenfor den begrensede tids- og kostnadmessige ramme for dette prosjektet. Rambøll har gjort en evaluering av Fleksibel opplæring som pilot, med fokus på læringseffekter. De finner at ved systematisk bruk, med oppfølging av stedlig lærer og hvor Fleksibel opplæring sees i sammenheng med klasseromsundervisning, opplever både elever og stedlige lærere at Fleksibel opplæring bidrar til læring.

De positive indirekte virkningene er sannsynligvis viktige

Det er vanskelig for dem som beslutter om eleven skal få undervisning gjennom Fleksibel opplæring, eller ikke, å ta høyde for alle virkningene av Fleksibel opplæring på lengre sikt for de aktuelle elevene. Slike virkninger omfatter blant annet elevenes senere faglige progresjon, for eksempel i hvilken grad elevene lykkes i den videregående opplæringen, og risiko for frafall. Hvorvidt elevene opparbeider seg språklig og faglig kompetanse kan ha innvirkning på elevenes senere skoleprestasjoner, som igjen har sammenheng med senere muligheter til å lykkes i arbeidsmarkedet og skaffe seg (ønsket) jobb, og grad av integrering i samfunnet for øvrig. Dette kan

igjen ha stor betydning for personens livskvalitet, og for samfunnet. Eventuelle læringseffekter ved Fleksibel opplæring er derfor svært relevant i samfunnsøkonomisk forstand, spesielt dersom elevene som deltar ellers ville hatt større sannsynlighet for å falle utenfor samfunnet.

Det er gjort ulike vurderinger av hva utenforskap og mangelfull utdanning koster samfunnet. I hvilken grad vi kan snakke om gevinster rettet mot at flere kommer i arbeid som følge av Fleksibel opplæring, er vanskelig å anslå. Dersom det kan sannsynliggjøres at Fleksibel opplæring vil gi en slik effekt for flere av dem som deltar, er det snakk om store samfunnsøkonomiske gevinster ved tiltaket.

Samfunnsøkonomisk kostnader er anslått til 27 000 kroner per elev

Samfunnsøkonomiske kostnader av Fleksibel opplæring representerer hvor mye tiltaket binder opp av knappe ressurser, som alternativt kunne vært benyttet for andre formål. Det omfatter for eksempel tid/årsverk som bindes opp i drift og utvikling av løsningen. Basert på dialog med NAFO har vi anslått de samlede kostnadene for skoleåret 2020-21 ved en brukermasse på 300 elever, å være 6,75 millioner kroner.

I tillegg beregnes det en skattekostnad på 20 prosent av det offentlige finansieringsbehovet av tiltaket. På denne bakgrunn kan vi si at den samfunnsøkonomiske kostnaden av å tilby Fleksibel opplæring til 300 elever er 6,75 millioner kroner pluss 20 prosent i skattekostnad. Det gir oss en samfunnsøkonomisk kostnad på 8,1 millioner kroner. Dette tilsvarer 27 000 kroner per elev per år.

Fleksibel opplæring er dermed et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak hvis nyttevirkningene for den enkelte eleven og samfunnet (på kort og lang sikt), av å få undervisning gjennom Fleksibel opplæring et skoleår, overstiger 27 000 kroner per elev. Nyttevirkningene er økt læring og andre positive virkninger som bedre integrering, økt livskvalitet og redusert utenforskap. Denne konklusjonen bygger på forutsetningen om at 300 elever tilknyttes Fleksibel opplæring, og at ikke andre vesentlige kostnader er gjeldende.

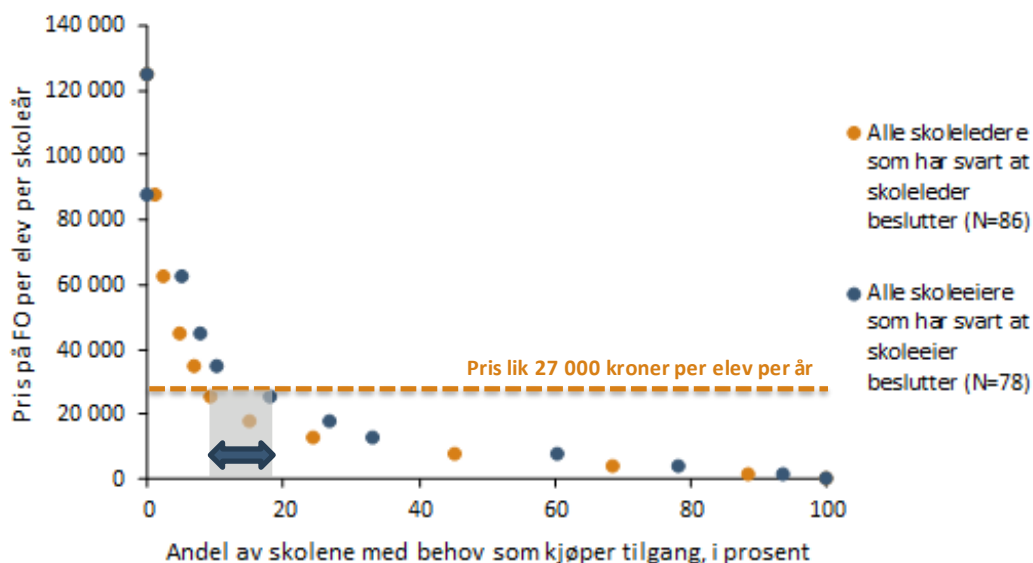
Skoleeiere og skoleledere oppgir relativt lav betalingsvilje for tilbudet

Basert på svar på fra spørreundersøkelse til skoleeiere og skoleledere har vi vurdert etterspørselen etter Fleksibel opplæring, se Figur A. Figuren viser de identifiserte sammenhengene mellom pris på Fleksibel opplæring og hvor stor andel av kommunene og skolene som vil kjøpe tilgang til undervisning gjennom opplæringsplattformen. Etterspørselskurvene bygger på to sentrale forutsetninger. For det første vil sammenhengen kun gjelde for de kommuner og skoler som har informasjon om hva Fleksibel opplæring er og er kjent med at man kan kjøpe seg tilgang. For det andre vil kurvene kun gjelde kommuner og skoler som har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring på 8. og 9. trinn i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja.

Legger vi til grunn at kommunene må betale 27 000 kroner per elev per år er konsekvensene at svært få elever med behov får tilbud. Den blå pilen i Figur 6.1 viser at mellom 10 og 19 prosent av elever med behov får tilgang.

Figur A

Etterspørselskurven for fleksibel opplæring i grunnskolen – sammenheng mellom pris og andelen som vil knytte seg til*



*Sammenhengen gjelder kommuner og grunnskoler som kjenner tilbudet og har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja. Kilde: Menon Economics.

Vi anbefaler at kommunesektoren betaler 7 000 kroner per elev, Staten resten

Prisen kommunene skal betale bør fastsettes med utgangspunkt i hvor viktig man mener Flexibel opplæring er for eleven og samfunnet, samt i hvilken grad man tror at kommunene internaliserer disse virkningene i sin betalingsvilje. Dette må avveies mot viktigheten av å oppfylle det finansielle ansvarsprinsipp (som ivaretas hvis kommunene betaler) og at statlig finansiering kan utløse større kostnader ved å dokumentere behov, overforbruk av tjenesten og kapasitetsproblemer i NAFO (spesielt på kort sikt).

Vår anbefaling er at kommunene bør betale noe, for å sikre at det ikke er overforbruk av tilbudet og unødvendig tidsbruk ved å dokumentere at de ikke greier å ansette kompetente tospråklig faglærere. I lys av de potensielt høye nyttevirkningene (som vi ikke har faglig grunnlag for å prissette) og kommunenes begrensede vilje til å betale for tilgang til læringsplattformen bør imidlertid ikke prisen være for høy. Et utgangspunkt kan være at prisen settes til 7 000 kroner per elev per år (cirka 25 prosent brukerbetaling). Det tilsier at cirka 50 prosent av elevene med behov dermed får et tilbud, forutsatt at skoleeiere og -ledere vil handle konsistent med det de oppga om betalingsvillighet i spørreundersøkelsen. Sett i lys av at NAFO sin kapasitet er begrenset på kort sikt, til å følge opp flere elever enn budsjettet tilsier, kan det være en fornuftig første tilnærming.

Vår anbefaling bygger på vektleggingen av de potensielle nyttevirkningene som i liten grad blir realisert ved en for høy pris til kommunene. Økningene i det statlige kostnadene er beskjedne i forhold til hva det potensielt kan gi av nytte, på kort og lang sikt. SØA (Samfunnsøkonomisk analyse, 2016) anslår at kostnaden av mangelfull utdanning av minoritetsspråklige elever utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad 3,8 millioner kroner per elev. Hvis Flexibel opplæring bidrar til at minst 2 av 300 elever årlig skjermes fra mangelfull utdanning, og vi legger til grunn SØA sitt anslag, vil denne virkningen alene forsvare kostnaden av å rigge Flexibel opplæring til å fungere for 300 elever (6,75 millioner kroner).

Det faglige og administrative ansvaret for Fleksibel opplæring bør plasseres i NAFO

Vi finner at synergiene ved plassering av Fleksibel opplæring i NAFO er sterke. NAFO har spisskompetanse innen flerspråklig opplæring og minoritetsspråkliges utfordringer i en læringssituasjon, som trolig materialiser seg i høy kvalitet på tjenestene gjennom Fleksibel opplæring. NAFO har et bredt nedslagsfelt når det gjelder opplæring for minoritetsspråklige gjennom sin tilstedeværelse i alle ledd i utdanningssystemet, fra barnehage til høyskole og universitetsnivå. Dette står i kontrast til Kompetanse Norge som har voksne som sin målgruppe. Disse forholdene, i tillegg til utdanningsdirektoratets forvaltningsansvar for opplæringsloven, tilsier at å legge det administrative ansvaret over på Kompetanse Norge vil være lite hensiktsmessig.

En plassering av faglig ansvar for Fleksibel opplæring i andre organisasjoner enn NAFO vil etter vår vurdering kunne svekke synergieffektene, og påføre Fleksibel opplæring omstillingskostnader. Fleksibel opplæring bør imidlertid søke å dra nytte av den betydelige kompetanse Norsk digital læringsarena (NDLA) har innen utarbeidelse av undervisningsmateriell på nett. Gjennom å oversette undervisningsmaterialet på NDLA kan være nyttig dersom Fleksibel opplæring skal utvides til flere fag eller trinn. Slik kan man bruke den relevante delen av NDLA sitt tilbud som et supplement til deres undervisning. Dette vil kreve ressurser i form av oversettelse av undervisningsmateriell, men vil kunne ha kostnadmessige synergier ved utvidelse av tilbudet på plattformen til Fleksibel opplæring. Samtidig vil det trolig øke læringsgevinsten og muliggjøre at tilbudet kan brukes mer fleksibelt, eksempelvis gjennom å ha mer undervisningsstoff tilgjengelig for selvstudier.

1. Bakgrunn, problemstillinger og metodisk tilnærming

*Flere elever har krav på, og behov for, tospråklig fagopplæring. Likevel er det flere elever som ikke får dette, blant annet fordi det er vanskelig å få tak i tospråklige lærere. Gjennom prosjektet **Fleksibel opplæring** prøves det ut og tilbys tospråklig fagopplæring gjennom nettbaserte løsninger. Denne utredningen er en del av beslutningsgrunnlaget for å vurdere eventuell videreføring av **Fleksibel opplæring**. Utredningen retter et spesielt fokus mot betalingsvillighet og alternative finansieringsmodeller.*

1.1. Bakgrunn for oppdraget

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk kan ha rett til tospråklig fagopplæring, med bakgrunn i opplæringslova § 2-8 (se boks under). Tilsvarende gjelder rettighetene til tospråklig fagopplæring for elever i videregående opplæring i henhold til opplæringslova § 3-12. Tospråklig fagopplæring innebærer at elever får undervisning i ett eller flere fag (for eksempel matematikk eller naturfag), både på norsk og på elevens morsmål eller et annet språk som eleven kan. Hensikten med tospråklig fagopplæring er å bidra til at eleven får faglig progresjon i aktuelt fag mens eleven er i en norskinnlæringsfase. Undervisningen gis av tospråklige lærere etter læreplanen i det aktuelle faget.

Opplæringslova § 2-8: Særskild språkopplæring for elever frå språklege minoritetar.

«Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.» (...) «Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.»

Til tross for at flere elever har krav på, og behov for, tospråklig fagopplæring, er det likevel mange elever som ikke får dette. Flere skoleeiere innfrir ikke elevenes rettigheter til tospråklig fagopplæring, blant annet fordi det flere steder er vanskelig å skaffe tospråklige lærere. Dersom elevene som har behov for det ikke får tospråklig fagopplæring, kan det svekke muligheter for faglig progresjon i aktuelle fag mens elevene er i en norsk-innlæringsfase.

Utdanningsdirektoratet ga høsten 2012 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) i oppdrag å utrede og vurdere fjernundervisningstiltak og -modeller rettet mot minoritetsspråklige elever. Med bakgrunn i arbeidet fikk NAFO i 2015 i oppdrag å iverksette en utprøving i fagene matematikk og naturfag på 8. og 9. trinn i grunnskolen. Gjennom prosjektet **Fleksibel opplæring** prøves det ut og tilbys tospråklig fagopplæring gjennom nettbaserte løsninger for fagene matematikk og naturfag på språkene arabisk, tigrinja og somali, i tillegg til norsk. Elever og skoleeiere tilbys gjennom **Fleksibel opplæring** en løsning når skoleeier ikke er i stand til å tilby elever tospråklig fagopplæring med stedlige lærerressurser. Prosjektet var i en utprøvingsfase fra januar 2017 til juni 2018. Målgruppen ble i denne perioden utvidet til også å gjelde kombinasjonsklasser¹ og voksenopplæring på grunnskolenivå grunnet identifisert behov for tospråklig fagopplæring blant disse målgruppene. Fra august 2018

¹ Tilbud om grunnskoleopplæring til elever med rett til videregående opplæring dersom de har behov. Kombinasjonsklasser er rettet mot minoritetsspråklige elever i alderen 16-24 år. Opplæringen skjer på videregående skole, drevet av fylkeskommunen.

har prosjektet blitt videreført som en toårig pilot etter beslutning fra Kunnskapsdepartementet. Pilotfasen vil vare ut skoleåret 2019/2020.

1.2. Problemstillinger

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utrede eventuell videre drift av nettbasert Fleksibel opplæring. Denne utredningen skal gi et godt beslutningsgrunnlag slik at Utdanningsdirektoratet skal kunne vurdere og gi anbefalinger rundt eventuell videre drift av Fleksibel opplæring. Utredningen skal inneholde anbefalinger for:

- Faglig og administrativt ansvar for løsningen
- Samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster ved å tilby en slik løsning
- Betalingsvillighet hos skoleeiere
- Finansieringsmodell

1.3. Avgrensninger

Det er viktig å presisere at vi ikke har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av Fleksibel opplæring i forhold til andre, mulige tiltak for å sikre tospråklig opplæring. Det kan for eksempel finnes andre løsninger for å gi nettbasert tospråklig undervisning, som både gir bedre læringseffekt og er mer kostnadseffektive. Videre kan det tenkes at Fleksibel opplæring ville vært mer samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom man utvidet eller endret antall fag, språk eller til hvilke trinn som tilbys FO. Det kan også finnes andre aktuelle tiltak som retter seg mot etterspørselssiden, for eksempel gjennom en annen geografisk plassering eller bosetting av asylsøkere-/flyktninger. På tilbudssiden kan man for eksempel se for seg ulike måter å tilby tospråklige lærerressurser. Andre løsninger på det grunnleggende behovet bør derfor utredes før man beslutter at videreføring og eventuell utvidelse av Fleksibel opplæring er den beste løsningen samlet sett.

1.4. Metodisk tilnærming

Denne utredningen baserer seg på metodikk og prinsipper for evaluering og samfunnsøkonomisk analyse. I begge tilnærminger baserer man seg på at offentlige ressurser er knappe og at det er konkurranse om tilgjengelige midler til ulike formål. Det er derfor viktig at prioriteringer mellom ulike formål, enten de foretas på administrativt eller politisk plan, er velbegrunnede og gjennomtenkte. For å kunne foreta en fornuftig prioritering må konsekvensene av alternative tiltak være undersøkt og godt dokumentert.

Hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvenser av tiltak og reformer før beslutninger fattes. Slike konsekvenser omfatter for eksempel kostnader som belastes offentlige budsjetter, investeringskostnader og miljøgevinster. Samfunnsøkonomisk analyse er en måte å systematisere informasjon på. De viktigste forutsetningene for rangering av ulike alternativer bør i størst mulig grad synliggjøres.

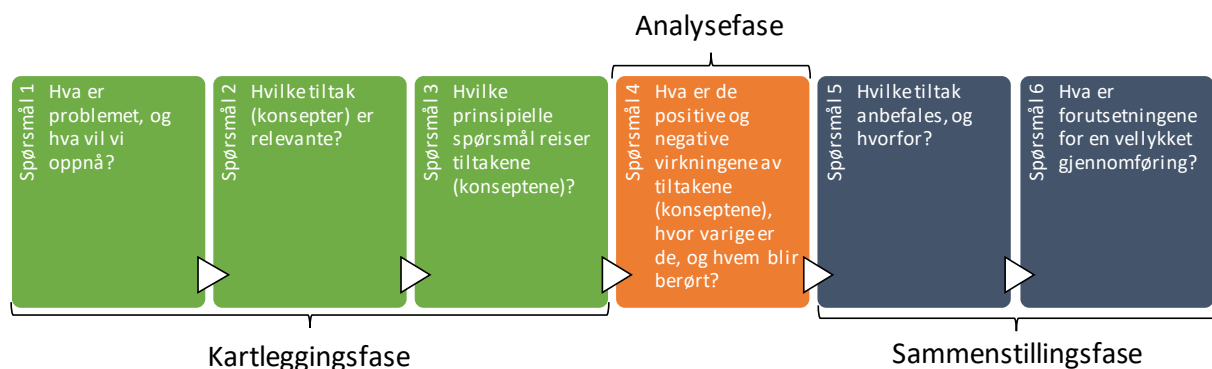
En nytte-kostnadsanalyse bygger på en beregning av prissatt nytte og kostnader av tiltaksalternativet(/-ene), sammenlignet med situasjonen hvis tiltak ikke gjennomføres (nullalternativet). Den prissatte nettoytten suppleres med verbal beskrivelse og eventuelle fysiske indikatorer for ikke-prissatte virkninger. Dersom den prissatte nytten overstiger kostnadene, og det ikke er vesentlige negative ikke-prissatte virkninger, vurderes et tiltak å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Der det er alternative måter å gjennomføre tiltaket på, bør det gjennomføres analyser for hvert av de aktuelle alternativene.

De samfunnsøkonomiske vurderingene baserer seg på:

- Finansdepartementets føringer (jf. Rundskriv R-109/14),
- DFØ sin Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018),
- Utredningsinstruksen

En samfunnsøkonomisk analyse kan deles opp i seks spørsmål (i henhold til utredningsinstruksen), se figuren under². Utredningen tar utgangspunkt i denne sekvensielle metodikken.

Figur 1.1 De seks spørsmålene i utredningsinstruksen



Kilde: Menon Economics basert på DFØ (2018).

Utredningen baserer seg på en spørreundersøkelse som er sendt ut til alle skoleledere (rektorer) ved ungdomsskoler i Norge, skoleeiere (ved rådmann) i hver kommune og alle fylkeskommuner, samt intervjuer og workshops med blant annet Utdanningsdirektoratet, Norsk digital læringsarena (NDLA), Kompetanse Norge og NAFO, samt dokumentstudier. Parallelt med utredningen er det blant annet gjennomført en evaluering av Fleksibel opplæring som pilot, med særlig fokus på læringseffekter, utført av Rambøll på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Rambøll, 2019). Rapporten fra dette prosjektet er en sentral kilde til å vurdere læringseffekter ved Fleksibel opplæring.

Svarprosentene på spørreundersøkelsene er presentert i Tabell 1.1. Representativitet er vurdert i vedlegg 1.

Tabell 1.1 Andelen av mulige respondenter som har påbegynt, delvis fullført og fullført de tre spørreundersøkelsene, i prosent

	Påbegynte	Fullførte
Skoleeier/kommune (N=423)	50,2	32,2
Skoleeier/fylkeskommune (N=18)	61,1	50,0
Skoleleder/kommune (N=1 226)	23,8	15,2

Som skissert i Figur 1.1 starter analysen med å definere hva som er problemet og hva man ønsker å oppnå, før man så vurderer ulike tiltak som kan tenkes å dekke behovene og svare ut problemene. I løpet av prosjektperioden har det blitt diskutert hvorvidt alternative løsninger enn Fleksibel opplæring skulle vurderes og om det skulle vurderes endringer i hvordan Fleksibel opplæring tilbys. Sistnevnte kan blant annet omfatte hvilke språk

² Iht. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018), gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse som åtte arbeidsfaser. Disse overlapper i stor grad med de skisserte spørsmålene basert på utredningsinstruksen.

og fag som tilbys gjennom Fleksibel opplæring, og hvilke skoletrinn som får et slikt tilbud. Gjennom dialog med oppdragsgiver ble det imidlertid besluttet at analysen skal ta utgangspunkt i en videreføring av Fleksibel opplæring eller ikke. Tiltaket er med andre ord besluttet på forhånd. Det vil i dermed i liten grad være relevant å gå dypt inn i spørsmål 1-3. Samtidig er det viktig å påpeke at det kan være andre måter å løse de identifiserte problemene på, som ikke vil belyses i denne analysen.

For å kunne gjøre en fullstendig vurdering av de samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene ved Fleksibel opplæring, skulle vi ideelt sett innhentet informasjon om og fra elevene som har gjennomført Fleksibel opplæring og sett på utviklingen innenfor sentrale størrelser over tid (eksempelvis indikatorer for skoleprestasjoner og integrering). Ettersom Fleksibel opplæring kun har eksistert som en utprøving/pilot fra 2017/2018, og som følge av utredningens rammer, er det ikke fullt ut mulig å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket. I utredningen er det imidlertid diskutert hvordan Fleksibel opplæring kan ha innvirkning på elevenes språklige og faglige kompetanse og hvordan det igjen kan ha samfunnsøkonomiske konsekvenser på kort og lang sikt.

2. Fleksibel opplæring

Fleksibel opplæring er en læringsplattform hvor elever får tospråklig fagopplæring av nettlærere via virtuelle klasserom, i tillegg til ordinær undervisning. Fleksibel opplæring er et aktuelt tiltak for skoler som ikke har tilgang til stedlige tospråklige lærerressurser i aktuelle språk og fag, og som dermed ikke kan gi elevene tilstrekkelig tospråklig fagopplæring. Fleksibel opplæring tilbyr undervisning på somali, arabisk eller tigrinja, parallelt med norsk, i fagene matematikk og naturfag for 8. og 9. trinn.

2.1. Hva er Fleksibel opplæring?

Fleksibel opplæring er en læringsplattform hvor elever får tospråklig fagopplæring av nettlærere via virtuelle klasserom. Målet med prosjektet er å prøve ut om og i så fall hvordan man kan tilby tospråklig fagopplæring via nettbaserte løsninger til elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Fleksibel opplæring er et tilbud i tillegg til ordinær undervisning, og det er uansett den lokale læreren som har det faglige ansvaret. Elevens lærere får tilgang til undervisningsplattformen og samarbeider med nettlærerne gjennom plattformen. Et godt samarbeid mellom nettlærerne og lærerne i klasserommet anses som nødvendig for at prosjektet skal lykkes.

Fleksibel opplæring er et aktuelt tiltak for skoler som ikke har tilgang til stedlige tospråklige lærerressurser i aktuelle språk og fag. For å kunne delta i pilotprosjektet må kommunen ha forsøkt å få tak i tospråklige lærere, men ikke klart det i ett eller flere av språkene (arabisk, somali og tigrinja). Kommunen kan bare melde på elever i de språkene de ikke har tospråklig lærer i. I tillegg må kommunen være Feide-kommune³, for å tilfredsstille de tekniske kravene til løsningen.

Fleksibel opplæring tilbyr undervisning på somali, arabisk eller tigrinja, parallelt med norsk, i fagene matematikk og naturfag. Undervisningen tilbys elever med behov på 8.- og 9.-trinn i ungdomsskole, samt ungdom og voksne i kombinasjonsklasser med behov for voksenopplæring på grunnskolenivå. Gjennom kombinasjonsklasser kan minoritetsspråklige elever med behov i alderen 16-24 år få opplæring i grunnskolefag på videregående skole.

Elevene får gjennom Fleksibel opplæring mulighet til å snakke med lærere på sitt morsmål gjennom de nettbaserte løsningene. Elevene kan delta på planlagte undervisningsøkter eller ta kontakt med nettlærerne når de har behov for støtte på morsmålet. Det tilbys sanntidsundervisning med nettlærer på tre måter - undervisning etter fastlagt årsplan, gjennom bestilling av time eller dropp-in. I tillegg kan elevene benytte seg av undervisningsaktiviteter som filmer, tekster, ordforklaringer og oppgaver som omfatter ulike tema i fagene. Både filmer og tekster finnes på alle de fire språkene.

I skoleåret 2018/2019 var det fire nettlærere som underviste gjennom læringsplattformen. To av disse lærerne underviste i arabisk, én i tigrinja og én i somali. Fra høsten 2019 er ytterligere tre nettlærere ansatt, én innen hvert av de tre språkene. I tillegg til å undervise, er nettlærerne med på å utvikle læringsressursene på plattformen. Fleksibiliteten i tilbudet gjør at elever til dels kan tilpasse bruken etter egne behov. De kan følge sanntidsundervisning etter årsplanen, eller bestille timer der de kan gå gjennom egenvalgte temaer, eller de kan ta utgangspunkt kun i innholdet på plattformen.

³ Feide er den nasjonale løsningen for sikker innlogging og datadeling i utdanning og forskning. Feide leveres av Uninett som samarbeider med Utdanningsdirektoratet og Unit om forvaltning av tjenesten.

Fleksibel opplæring tilbys i dag på visse ungdomsskoler, videregående skoler og voksenopplæringscentre, for elever i ordinære klasser, kombinasjonsklasser og innføringstilbud. Elevene som mottar tospråklig fagopplæring gjennom Fleksibel opplæring utgjør en heterogen gruppe. Aldersmessig er de mellom 14 og 45 år, med varierende faglige og språklige kunnskaper og botid i Norge (Rambøll, 2019). I skoleåret 2017/18 var det ca. 120 elever med i Fleksibel opplæring, i skoleåret 2018/19 var det om lag 200 elever, og i 2019/20 vil det være ca. 300 elever som deltar.⁴ Per november 2018 var det 174 elevlisenser registrert, fordelt på 14 skoler. Seks av disse er lokalisert i Nordland, Troms eller Finnmark. Halvparten av elevene hadde arabisk som morsmål, om lag en fjerdedel somali og en fjerdedel tigrinja.

2.2. Hvorfor er det behov for Fleksibel opplæring?

En elev har rett til særskilt språkopplæring, og om nødvendig tospråklig fagopplæring, inntil vedkommende har tilstrekkelige norskerferdigheter til å følge ordinær opplæring. Rett til særskilt språkopplæring, herunder tospråklig fagopplæring, fattes som enkeltvedtak for den enkelte elev. Vedtak fattes av kommunen/fylkeskommunen eller aktuell skole dersom oppgaven er delegert. For perioden 2018-19 var det 8 925 elever med vedtak om tospråklig fagopplæring. Om lag 12 prosent av disse hadde vedtak om både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, resterende bare tospråklig fagopplæring. 45 prosent av elevene med vedtak om tospråklig fagopplæring hadde ett av de tre språkene arabisk (28 prosent), tigrinja (5 prosent) eller somali (13 prosent) som morsmål.⁵

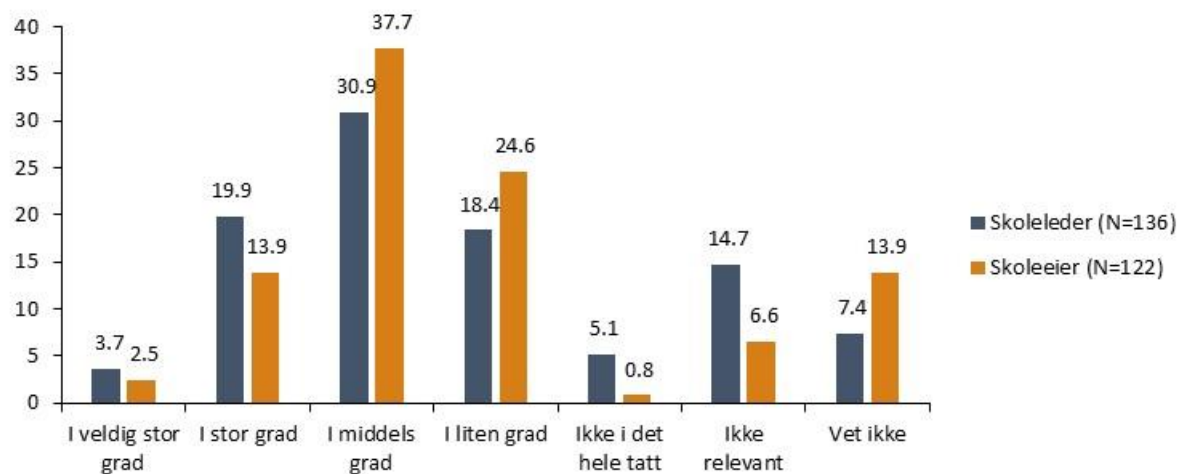
Elever i målgruppen kjennetegnes ved at de ikke har tilstrekkelige norskerferdigheter til å følge ordinær undervisning. Tospråklig fagopplæring er ment som et tilbud som skal gjøre målgruppen bedre i stand til å følge ordinær undervisning samtidig som de lærer norsk, slik at de ikke havner etter faglig sett. Dersom elever som har behov for tospråklig fagopplæring ikke får dekket sitt behov, kan det svekke deres muligheter for faglig progresjon i aktuelle fag mens elevene er i en norskinnlæringsfase. Dersom en elev ikke evner å følge undervisningen og opprettholde faglig progresjon, kan det i verste fall få negative konsekvenser for senere integrering i samfunnet, som mulighet og evne til å få seg en jobb. De samfunnsøkonomiske konsekvensene ved utenforskap, nærmere diskutert i påfølgende kapittel, kan være betydelige over et livsløpsperspektiv.

Vi har fått oppgitt at det er flere elever som har krav på tospråklig fagopplæring, som likevel ikke mottar et slikt tilbud gjennom sin skole. I vår spørreundersøkelse til skoleeiere og skoleledere ble det stilt spørsmål om i hvilken grad skoleeier/skoleleder vil si at elever med vedtak om tospråklig fagopplæring (per i dag eller i fremtiden) får dekket sine behov for tospråklig fagopplæring, se Figur 2.1. Rundt 25 prosent av skoleeiere og 24 prosent av skoleledere som har svart på spørsmålet oppgir at dette i liten grad eller ikke i det hele tatt er tilfelle. 38 prosent av skoleeiere og 31 prosent av skoleledere oppgir at elevene får dekket sine behov i middels grad. Blant de syv fylkeskommunene som har svart på spørsmålet svarer tre fylkeskommuner i veldig stor grad eller i stor grad, to fylkeskommuner i liten grad og to fylkeskommuner har svart at de ikke vet. Funnene i spørreundersøkelsene tyder dermed på at elever med vedtak om tospråklig fagopplæring ikke fullt ut får, eller vil få, dekket sin rett til tospråklig fagopplæring.

⁴ <https://nafo.oslomet.no/om-nafo/nafos-prosjekter/fleksibel-opplaering/>

⁵ Kilde: GSI (Grunnskolens Informasjonssystem)

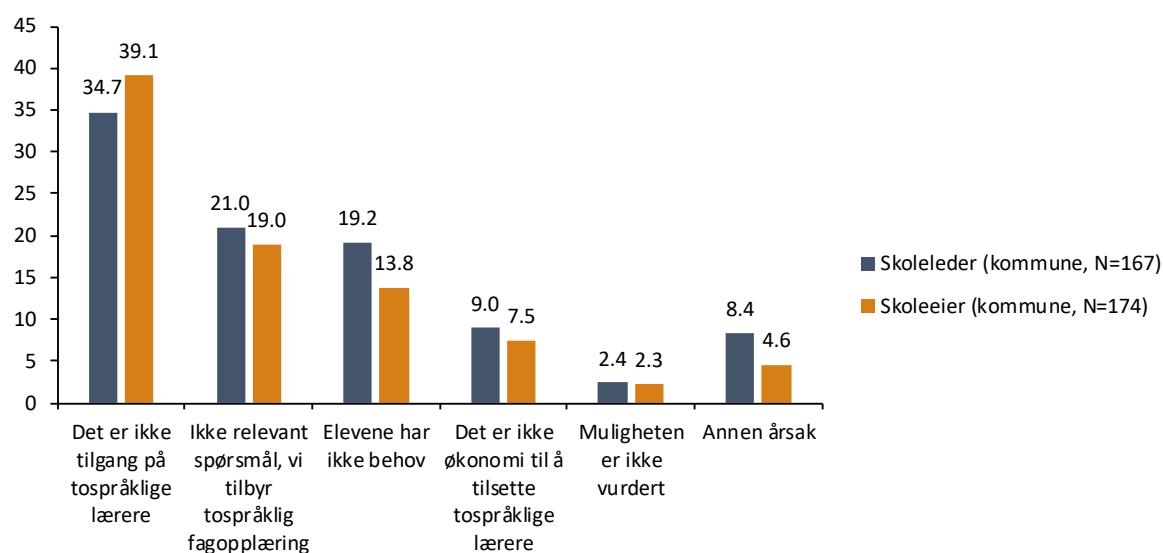
Figur 2.1 I hvilken grad skoleledere og skoleeiere vil si at elever med vedtak om tospråklig fagopplæring får dekket sine behov for tospråklig fagopplæring ved sin skole/kommune, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til grunnskoleleder (rektorer) og grunnskoleeier (kommune), bearbeidet av Menon Economics

Årsaken til at elever med vedtak om tospråklig fagopplæring i for liten grad faktisk mottar tospråklig fagopplæring, synes å være at det flere steder er utfordrende å skaffe tospråklige lærere i de aktuelle fagene. Dette fremheves blant annet i Rambølls evaluering (2019). I spørreundersøkelsen vår var manglende tilgang på tospråklige lærere også det fleste skoleeiere og skoleledere oppga som årsak til hvorfor de ikke tilbyr tospråklig fagopplæring, se Figur 2.2. 35 prosent av skoleledere og 39 prosent av skoleeiere i kommunene oppga at de ikke har tilgang på stedlige lærere ved skolen(e) de representerer.

Figur 2.2 Oppgitte årsaker til at man ikke tilbyr tospråklig fagopplæring til elever med vedtak om særskilt språkopplæring, i prosent innenfor de tre utvalgene*



*Spørsmålet er stilt til skoleledere og skoleeiere som har oppgitt at de har elever med særskilt språkopplæring. Kilde: Spørreundersøkelse til grunnskoleleder (rektorer), grunnskoleeier (kommune) og fylkeskommunene, bearbeidet av Menon Economics

Av fylkeskommunene som har besvart spørreundersøkelsen vår, oppgir fire av ni manglende tilgang på tospråklige lærere, og tilsvarende antall oppgir at det ikke er økonomi til å tilsette tospråklige lærere som årsaken til at det ikke tilbys tospråklig fagopplæring til elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Manglende økonomi til å tilsette språklige lærere oppgis kun som årsak for henholdsvis 9 og 8 prosent av skoleledere og skoleeiere.

I tillegg til utfordringer ved tilbudssiden, gjennom tilgang på tospråklige faglærere, kan utfordringene også være knyttet til etterspørselssiden. Behovet for stedlige tospråklige lærere vil variere ut fra hvor mange elever som har vedtak om tospråklig fagopplæring innenfor et gitt språk, en viss tidsperiode og en gitt skole / geografisk område. Dersom det for eksempel er én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring innenfor en kommune, vil det relativt sett kunne være kostbart å tilsette en tospråklig lærer for den ene eleven. Omfang og sammensetning av elever med behov kan med andre ord gjøre det vanskelig å tilsette tospråklige faglærere. Antall elever med behov for tospråklig fagopplæring innen et gitt fag og kull kan for eksempel variere ut fra antall flyktninger som kommer til Norge og hvor de blir bosatt. Elever kan også begynne eller slutte i løpet av et skoleår, som kan gjøre det vanskeligere for skolene å planlegge. I tillegg vil det kunne variere hvorvidt skolen/kommunen viser vilje til å investere tid og ressurser i å skaffe til veie stedlige tospråklige lærere for å dekke behovet.

Fleksibel opplæring skal bidra til at elever med rett til tospråklig fagopplæring, som uten ytterligere tiltak ikke ville mottatt et slikt tilbud, faktisk får tospråklig fagopplæring. Fleksibel opplæring antas å delvis dekke det samme behovet for tospråklig fagopplæring som hva en stedlig tospråklig lærer kunne gjort, men stedlig tospråklig lærer anses som en preferert løsning der dette reelt sett er mulig. Å ha en fysisk lærer til stede antas å gjøre det lettere for eleven å bygge en relasjon til læreren, kunne tolke kroppsspråk og generelt kunne kommunisere med læreren. Dette er også årsaken til at det kun er mulig å delta i Fleksibel opplæring dersom kommunen har forsøkt å få tak i tospråklige lærere innen et fag, men ikke har klart det. Fleksibel opplæring dekker som nevnt fagene naturfag og matematikk, for gitte trinn og gitte fag, og vil kunne dekke behovet for tospråklig fagopplæring for elever med behov som passer inn under hva Fleksibel opplæring kan tilby. Elever med behov for tospråklig fagopplæring i andre fag eller på andre språk enn hva som tilbys gjennom Fleksibel opplæring antas i dag å ikke ville få dekket sine behov med mindre skolen/kommunen tilbyr opplæring med tospråklige lærere.

Vi har også sett på resultatene i Figur 2.1 og Figur 2.2 i sammenheng. De som i liten grad greier å oppfylle behovene til elever med vedtak om tospråklig fagopplæring oppgir at det primært er manglende tilgang på tospråklige lærere. En sekundær årsak er at det ikke er økonomi til å tilsette tospråklige lærere. Gjennomgangen viser at for de fleste skoler og kommuner som i liten grad får dekket behov for tospråklig fagopplæring, så er hovedårsaken som oppgis manglende tilgang på tospråklige lærere.

2.3. Dagens finansieringsmodell

Fleksibel opplæring er statlig fullfinansiert og ble initiert av Kunnskapsdepartementet. NAFO har mottatt midler blant annet for å iverksette utprøving i 2015 og senere pilotering av Fleksibel opplæring. I henhold til NAFO sin årsrapport for 2017, hadde de 8 465 000 kroner til disposisjon på prosjektet Fleksibel opplæring (også bundet til aktivitet 2018). Fleksibel opplæring er for 2019 finansiert med 8,25 mill. kroner inkludert plattformdrift, finansiert over kapittel 226.21. Kostnadene ved Fleksibel opplæring er nærmere utdypet i delkapittel 3.3.

2.4. Dagens organisering (faglig og administrativt ansvar)

Fleksibel opplæring styres i dag av NAFO i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Prosjektet bygger på infrastrukturen til «Den virtuelle matematikskolen» som ble utviklet av Senter for IKT i utdanningen (nå Utdanningsdirektoratet). I etableringen og utviklingen av Fleksibel opplæring, samarbeidet NAFO med Naturfagsenteret (Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa) og Matematikksenteret (Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen) i tillegg til Senter for IKT i utdanningen. Ordlistene har blitt laget med bistand fra Språkrådet.⁶

Det er aktuell kommune eller fylkeskommune som har ansvaret for elevens opplæring, uavhengig av om en elev med behov for tospråklig fagopplæring får undervisning gjennom Fleksibel opplæring. Dersom en eller flere elever er med i prosjektet, samarbeider aktuell kommune/fylkeskommune med NAFO om tospråklig fagopplæring via Fleksibel opplæring. Elevenes lærere får tilgang til FO-portalen, og lærere tilknyttet prosjektet deltar på kurs og får veiledning i regi av NAFO.

⁶ <https://nafo.oslomet.no/om-nafo/nafos-prosjekter/fleksibel-opplaering/>

3. Virkninger av Fleksibel opplæring

Det er gjort overordnede vurderinger av samfunnsøkonomiske virkninger av Fleksibel opplæring, men ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. De største potensielle gevinstene knytter seg til læringseffekter for elevene som får opplæring gjennom FO. Bedre språkkunnskaper og/eller fagkunnskaper kan videre gi elevene økt livskvalitet og kan ha konsekvenser for samfunnet blant annet gjennom redusert risiko for utenforskap. Samfunnsøkonomiske kostnader ved FO knytter seg til drift og utvikling av løsningen, blant annet lærerressurser, og mulig økt ressursbruk for skolene.

I dette kapittelet gjøres overordnede vurderinger av samfunnsøkonomiske virkninger av Fleksibel opplæring, sammenliknet med om man ikke skulle videreført Fleksibel opplæring eller tilsvarende løsning. En grunnleggende forutsetning for vurderingene er antakelse om at elevene som tilbys Fleksibel opplæring ikke alternativt ville hatt tilgang på tospråklig fagopplæring med stedlig lærer i de aktuelle fagene. Dersom Fleksibel opplæring i praksis gjør at det i mindre grad legges inn innsats for å skaffe til veie stedlige tospråklige lærerressurser, vil ikke de samme positive virkningene være gjeldende. Dersom dette er tilfelle og stedlige tospråklige lærere gir bedre læringseffekter for elevene, kan tiltaket i verste fall føre til negativ samfunnsøkonomisk netto nytte.

I påfølgende kapitler diskuteres betalingsvillighet/etterspørsel etter Fleksibel opplæring og ulike modeller for finansiering av tiltaket. Vi har valgt å dele diskusjonen rundt de samfunnsøkonomiske gevinstene i direkte læringseffekter og positive eksterne virkninger. De direkte læringseffektene knytter seg til mer kortsiktige konsekvenser for elever og lærere fra læringseffekter i de aktuelle fagene elevene får tospråklig fagopplæring i. Dette er virkninger som beslutningstaker antas å i stor grad være klar over og innrette seg etter, og som legges til grunn i vurderingen av betalingsvillighet. Samtidig kan det være andre gevinster ved Fleksibel opplæring som beslutningstaker i liten eller ingen grad tar inn i sin beslutning. Dette kan være gevinster som treffer andre grupper, eller samfunnet mer generelt, og for en lengre tidshorisont.

3.1. Direkte læringseffekter

Hensikten med særskilt opplæring, er at elevene skal utvikle norskferdighetene sine. For tospråklig fagopplæring er det i tillegg et mål at elevene skal videreutvikle sin kompetanse i det faget man får tospråklig fagopplæring i. Fleksibel opplæring kan derfor tenkes å bidra til læringseffekter både i norsk og i matematikk og/eller naturfag for elever som deltar.⁷ I tillegg kan det være indirekte effekter for elevene, for eksempel bedre studieteknikker som er nyttig også for andre fag eller forbedring i eget morsmål. Læringsmiljø, med lærer som underviser både på norsk og morsmålet til eleven, kan tenkes å gi økt trygghet og tilhørighet. Gjennom økt læring ved bruk av Fleksibel opplæring kan den enkelte elev blant annet kunne oppnå økt mestringsfølelse og motivasjon og forbedre sine skoleprestasjoner. Det kan potensielt være avgjørende for livskvalitet og prestasjoner på både kort og lang sikt (diskutert nærmere i påfølgende delkapittel). Språklige og faglige kunnskaper og evner kan også ha betydning for andre elever dersom det for eksempel påvirker progresjonen i klasseromsundervisningen, og for skolen for øvrig.

Læringsutbyttet av Fleksibel opplæring for den enkelte elev som deltar avgjøres av hva vedkommende lærer og opparbeider seg av språklig og faglig kunnskap gjennom Fleksibel opplæring, sammenliknet med hva personen ville lært dersom han eller hun ikke hadde deltatt i Fleksibel opplæring. Ettersom ett av kravene for å kunne delta

⁷ Naturfag valgt som ett av fagene det tilbys tospråklig fagopplæring gjennom FO i, på bakgrunn av at faget oppfattes som vanskelig for mange minoritetsspråklige med kort botid i Norge (Rambøll, 2019).

i prosjektet er at skolen skal ha forsøkt å finne tospråklig lærer i aktuelt fag, men ikke lykkes med dette, ville eleven sannsynligvis ikke fått tilstrekkelig tospråklig fagopplæring uten å delta i prosjektet. Det er likevel utfordrende å vurdere hva det konkrete læringsutbyttet er uten å ha informasjon om språklig og faglig utvikling før og etter at Fleksibel opplæring ble tatt i bruk, særlig fordi sammenlikningsgrunnlaget er begrenset.

De totale læringseffektene av Fleksibel opplæring avhenger av differansen mellom læringsutbyttet gjennom Fleksibel opplæring og hva læringsutbyttet ellers ville vært. Den samfunnsøkonomiske gevinsten avhenger dermed av kvaliteten på undervisningen både gjennom Fleksibel opplæring-plattformen og ved skolen for øvrig, forkunnskapene til elevene (språklig og faglig), antall elever som deltar, over hvor lang tid og i hvilken grad elevene deltar i Fleksibel opplæring med videre. Læringen elevene får gjennom Fleksibel opplæring må sammenlignes med den læringen elevene ville hatt uten tilbudet. En slik kontrafaktisk vurdering er imidlertid avansert, og ligger utenfor den begrensede tids- og kostnadmessige ramme for dette prosjektet.

Parallelt med Menons evaluering, har imidlertid Rambøll gjennomført en evaluering av Fleksibel opplæring som pilot, med særlig fokus på elevenes opplevde læringsutbytte ved bruk av Fleksibel opplæring. Evalueringen viser at elevene gir uttrykk for å være fornøyde med å få tospråklig fagopplæring gjennom Fleksibel opplæring, og ønsker å fortsette med dette. Flere lærere og elever uttrykker at elevene har blitt bedre i matematikk og naturfag og at elever som bruker FO jevnlig forbedrer sin faglige forståelse. Læringsutbyttet kan blant annet komme til uttrykk gjennom bedre kommunikasjon og samspill med andre elever og bedre ordforråd. Flertallet av de stedlige lærerne oppgir også å være svært fornøyde med det faglige innholdet i plattformen og at materialet understøtter klasseromsundervisningen. Elevene synes blant annet å få utbytte av å lære faglige begreper gjennom Fleksibel opplæring, som gir bedre forståelse. Jevnlig bruk av FO synes også å bidra til at elevene opplever mestring og øker faglig selvtillit. I spørreundersøkelsen som Rambøll gjennomførte var det imidlertid noe inkonsistens i svarene på påstander om man lærer mer av å delta i nettundervisningen i hhv. matematikk og naturfag enn i den vanlige matte-/naturfagundervisningen i klasserommet og påstander om man lærer mindre av å delta i nettundervisningen. Det er flere elever som har svart både at de lærer mer av nettundervisning og at de lærer mer av klasseromsundervisning.⁸

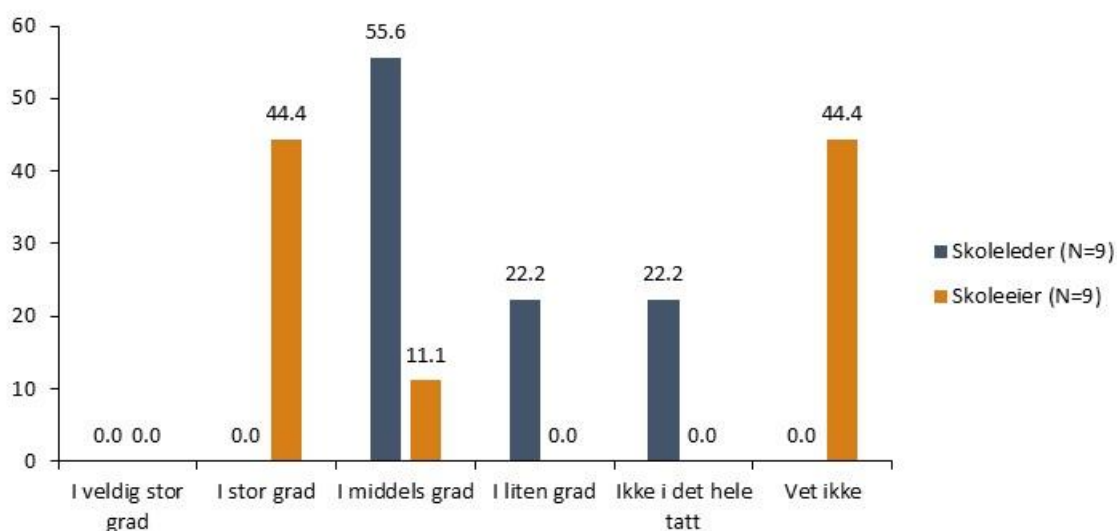
Utbyttet fra bruk av Fleksibel opplæring synes å variere med hvor godt det er implementert og organisert på den enkelte skole hvor tilbudet benyttes. Evalueringen antyder at utbyttet for den enkelte elev er størst for de elevene som deltar regelmessig i sanntidsundervisning etter årsplan, får nivåtilpasset undervisning gjennom bestilte timer og støtte både fra nettlærer og stedlig lærer. Ved systematisk bruk, med oppfølging av stedlig lærer og hvor Fleksibel opplæring sees i sammenheng med klasseromsundervisning, opplever både elever og stedlige lærere at Fleksibel opplæring bidrar til læring. Dette fører igjen til at man i større grad kan bruke mer tid på fagstoff i klasseromsundervisningen.

På spørsmål om i hvilken grad skoleledere vil si at Fleksibel opplæring har gjort elever med vedtak om tospråklig fagopplæring bedre i stand til å følge ordinær undervisningsplan, svarer imidlertid ingen at dette er tilfelle i veldig stor eller stor grad, se Figur 3.1. Flere kommenterer i spørreundersøkelsen at det er visse utfordringer med å koordinere og samkjøre Fleksibel opplæring med den ordinære undervisningen, blant annet at det er for bundet til tidspunkt for nettundervisning. Det er kun ni skoleledere som har besvart spørsmålet, men de utgjør en relativt stor andel av pilotkommunene. Skoleledere og skoleeiere vil ikke i like stor grad ha oversikt over den enkelte elevs faglige progresjon som elevens lærer. Samtidig er det rimelig å anta at de kan og bør ha en overordnet oppfatning av hvorvidt elever ved deres skole med vedtak om tospråklig opplæring får dekket sine krav, og

⁸ Rambøll (2019), side 86.

hvordan tiltak som er iverksatt for å dekke kravet fungerer. Det er også interessant hva disse aktørene mener om Fleksibel opplæring, da de kan påvirke beslutning om å iverksette eller videreføre et slikt tiltak eller ikke.

Figur 3.1 I hvilken grad vil du som skoleleder si at Fleksibel opplæring har gjort elevene med vedtak om tospråklig fagopplæring bedre i stand til å følge ordinær undervisningsplan?



3.2. Positive eksterne virkninger

Beslutningstaker vil sannsynligvis ikke ta høyde for alle virkningene av Fleksibel opplæring for de aktuelle elevene. Dette omfatter blant annet elevenes senere faglige progresjon, for eksempel i hvilken grad elevene lykkes i den videregående opplæringen, og risiko for frafall. Hvorvidt elevene opparbeider seg språklig og faglig kompetanse kan ha innvirkning på elevenes senere skoleprestasjoner, som igjen har sammenheng med senere muligheter til å lykkes i arbeidsmarkedet og skaffe seg (ønsket) jobb, og grad av integrering i samfunnet for øvrig. Dette kan igjen ha stor betydning for personens livskvalitet, og for samfunnet. Eventuelle læringseffekter ved Fleksibel opplæring er derfor svært relevant i samfunnsøkonomisk forstand, spesielt dersom elevene som deltar ellers ville hatt større sannsynlighet for å falle utenfor samfunnet.

For eleven selv vil læringseffekter i de aktuelle fagene kunne være av betydning både på kort og lang sikt. Dersom Fleksibel opplæring påvirker karakterene til eleven, kan det blant annet ha betydning for om eleven kommer inn på ønsket videregående skole eller ikke. Ferdigheter i språk og fag kan videre ha betydning for elevens motivasjon, selvtillit og mestringsfølelse og for sosiale aspekter. I Rambølls evaluering (2019) trekkes det frem at elever som får tospråklig fagopplæring trolig i større grad vil føle seg anerkjent og inkludert av skolen. Det igjen kan fremme blant annet integrering. Det trekkes også frem at elevene får økt mestringsfølelse når de forstår mer av klasseromsundervisningen. Hvorvidt eleven opplever å mestre skolen kan også være av betydning blant annet for elevens familie og omgangskrets. Tospråklig fagopplæring kan for eksempel gi minoritetsspråklige foreldre større muligheter til å delta og støtte barnas skolegang (Rambøll, 2019).

Det er gjort ulike vurderinger av hva utenforskap og mangelfull utdanning koster samfunnet. Samfunnsøkonomisk analyse har for eksempel vurdert samfunnsøkonomiske kostnader ved at barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnsopplæringen (Samfunnsøkonomisk analyse, 2016). De gjennomsnittlige prissatte samfunnsøkonomiske kostnadene er beregnet til 3,8 millioner 2015-kroner per mindreårige flyktning som får mangelfull utdanning. Det trekkes imidlertid frem at kostnadene

for samfunnet i realiteten er høyere, som følge av ikke-prissatte kostnader for den enkeltes livskvalitet, kriminalitet og demokrati. Vista Analyse (2010) har vurdert samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering og utenforskap blant ungdom i alderen 16-25 år. De finner blant annet at tiltak som reduserer antallet marginaliserte ungdom som ender utenfor arbeidslivet med 100 personer, gir en gevinst på 1,1 milliard kroner i nåverdi, eller 40 millioner kroner per år i 42 år. I hvilken grad vi kan snakke om gevinster rettet mot at flere kommer i arbeid som følge av Fleksibel opplæring, er uklart. Dersom det kan sannsynliggjøres at Fleksibel opplæring vil gi en slik effekt for en eller flere av de som deltar, er det snakk om store samfunnsøkonomiske gevinster ved tiltaket.

Et annet aspekt ved tiltaket er at det kan bidra til at et lovpålagt krav elever med vedtak har, faktisk blir oppfylt. Dette er noe som skoler og kommuner vil være opptatt av, men også befolkningen generelt. Å bidra til ivaretagelse av lovbestemte rettigheter og likere muligheter til å lykkes i skolen for alle, kan dermed sies å ha en egenverdi for samfunnet som helhet.

En utfordring som har vært særlig aktuell etter flyktningkrisen i 2015 er beredskap for å håndtere en uforutsett tilstrømming av asylsøkere og flyktninger. Dette vil i neste rekke kunne øke behovet for tospråklig fagopplæring. Fleksibel opplæring er en løsning som kan bidra til at man lettere kan håndtere slike uforutsette og midlertidige økte behov for tospråklig fagopplæring. Særlig fleksibiliteten til å kunne tilby det, uten å forplikte mye ressurser permanent for et midlertidig behov, kan være verdifullt.

3.3. Kostnader ved Fleksibel opplæring

Samfunnsøkonomiske kostnader ved tiltaket representerer hvor mye tiltaket binder opp av knappe ressurser, som alternativt kunne vært benyttet for andre formål. Det omfatter for eksempel tid/årsverk som bindes opp i drift og utvikling av løsningen. I vurderingen legger vi til grunn hva en videreføring av Fleksibel opplæring antas å ville koste, og tar ikke direkte høyde for kostnadene som har påløpt for eksempel til utvikling av den tekniske løsningen. Vi har heller ikke fått oppgitt kostnadstall for dette, blant annet fordi den tekniske løsningen er utviklet i forbindelse med andre prosjekter.

Vi har mottatt kostnadsanslag fra NAFO for driftsutgifter knyttet til FO for skoleåret 2020-2021, gjengitt i Tabell 3.1. De samlede kostnadene for skoleåret 2020-21 ved en brukermasse på 300 elever, oppgis å være 6,75 millioner kroner.

Tabell 3.1 Anslag på kostnader av å drifte Fleksibel opplæring for skoleåret 2020/2021, forutsatt 300 elever gjennom opplæringsplattformen

Utgift	Årsverk	Kostnad, i millioner kroner
Lønn administrasjon	2,0	1,6
Lønn pedagogisk personale	6,5	4,4
Driftsutgifter	0	0,6
Usikkerhetspåslag*	0	0,2
Sum	8,5	6,75

**I samtaler med NAFO har vi ikke fått en tydelig beskrivelse av hvilke usikkerheter usikkerhetspåslaget representerer. I lys av at det utgjør en særdeles liten andel av totale kostnader har vi ikke vurdert realismen i denne størrelsen. Kilde: NAFO*

I utarbeidelse av kostnadsanslag for en utrulling av Fleksibel opplæring er vi avhengige av å legge til grunn noen forutsetninger. Noen av utgiftspostene i forbindelse med tiltaket vil øke mindre enn andre i takt med at antall

elever som bruker Fleksibel opplæring øker. Det er altså noen kostnadskomponenter som vil ha ulik grad av stordriftsfordeler.

For administrasjon og pedagogisk ledelse forventes det å være betydelige stordriftsfordeler. En økning i antall elever som bruker Fleksibel opplæring øker behovet for administrasjon og pedagogisk ledelse, men relativt sett mindre enn økningen i antall elever. Det legges til grunn at behovet øker med 50 prosent ved en 100 prosent økning i antall elever som bruker Fleksibel opplæring. Det vil med andre ord tilsi at dersom brukermassen er på 600 elever, vil administrasjon og pedagogisk ledelse utgjøre 3 årsverk, eller 2,4 mill. kroner. Det vil ikke i like stor grad være knyttet stordriftsfordeler til pedagogisk personale (nettlærere) da det er disse som utfører nettundervisningen. Det er klare begrensninger i hvor mange elever som kan delta i nettundervisning samtidig før det blir uhåndterlig for nettlæreren. Basert på at interaktiv læring krever at brukerne får kommunisere med nettlæreren, forutsetter vi en 90 prosent økning i kostnader til pedagogisk personale ved en 100 prosent økning av antall elever. For øvrige driftsutgifter⁹ legges det til grunn at disse øker med 70 prosent om elevmassen øker med 100 prosent.

For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal skattefinansieringskostnaden¹⁰ inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (2014) presenterer den slik: «Skatekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skatekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.». På denne bakgrunn kan vi si at den samfunnsøkonomiske kostnaden av å tilby Fleksibel opplæring til 300 elever er 6,75 millioner kroner pluss 20 prosent i skatekostnad. Det gir oss en samfunnsøkonomisk kostnad på 8,1 millioner kroner. Dette tilsvarer 27 000 kroner per elev.

Som følge av stordriftsfordeler antas kostnaden per elev å falle ved en økning i antall elever. Dette er vist i Tabell 3.2 og illustrert i Figur 3.2. Som det går frem av tabellen, vil den samfunnsøkonomiske kostnaden per elev synke, jo flere elever som får tospråklig fagopplæring gjennom Fleksibel opplæring. Samfunnsøkonomisk kostnad per elev ved 1 000 elever antas å være 25 prosent lavere enn hva tilfellet er med 300 elever.

Tabell 3.2 Samfunnsøkonomiske kostnader totalt og per elev ved ulikt elevantall, i 1 000 2019-kroner

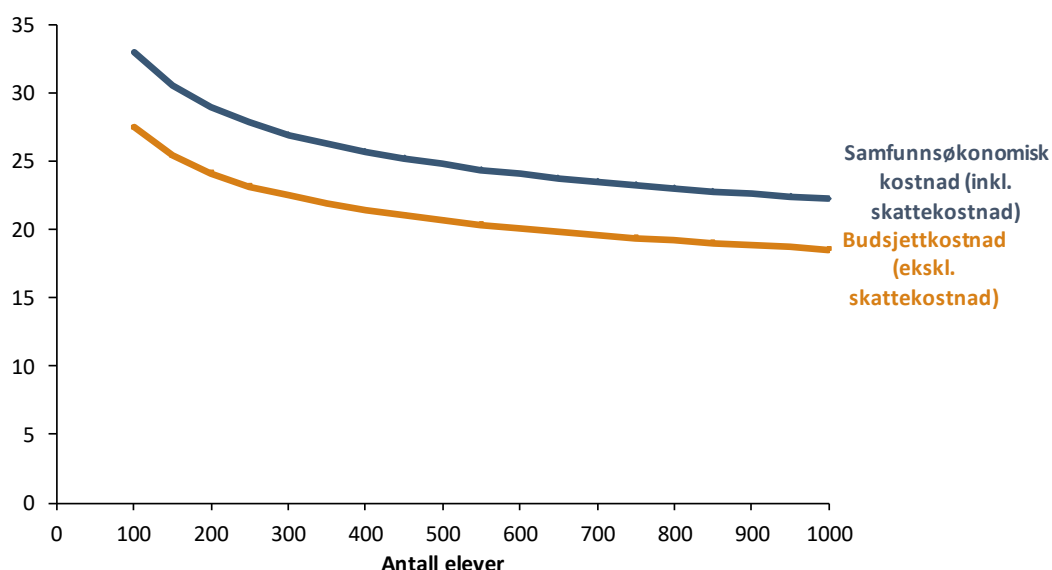
Antall elever	Samlede kostnader	Samlede kostnader per elev
300	8 100	27,0
600	14 200	24,1
1 000	22 300	22,3

Kilde: Menon Economics, basert på tall fra NAFO.

⁹ Øvrige driftsutgifter omfatter kjøp av tjenester, møter, reiser, overnatting, samt husleie/overhead og teknisk/IKT-utstyr og inventar.

¹⁰ Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. Et tiltak som finansieres over offentlige budsjetter vil øke skattekillerne.

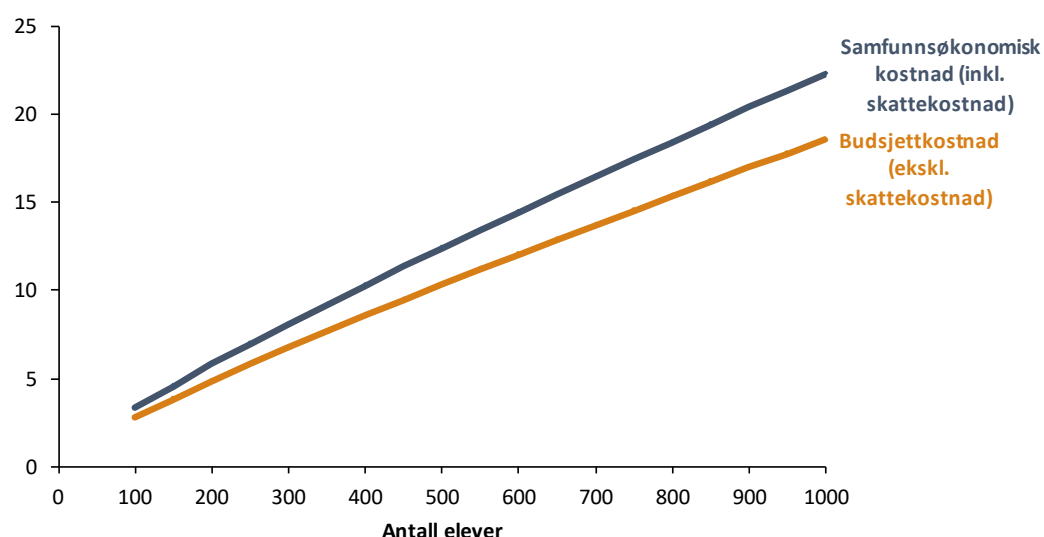
Figur 3.2 Kostnad per elev tilknyttet Fleksibel opplæring for ulikt antall elever som er tilknyttet læringsplattformen, i tusen kroner



Kilde: Menon Economics, basert på tall fra NAFO.

Figur 3.3 viser utviklingen i anslag på samlede kostnader etter hvert som antall elever som bruker Fleksibel opplæring øker. Kostnadene vil etter hvert som brukermassen øker få en slakere stigning, som gjenspeiler at kostnaden per elev er fallende grunnet stordriftsfordeler. Som vi ser av figuren vil det ved en brukermasse på 1 000 elever være samlede samfunnsøkonomiske kostnader tilknyttet å tilby Fleksibel opplæring på 22,3 millioner kroner. For 500 elever er tilsvarende tall 12,4 millioner.

Figur 3.3 Samlede kostnader for ulikt antall elever som er tilknyttet Fleksibel opplæring, i millioner kroner



Kilde: Menon Economics, basert på tall fra NAFO.

I tillegg til kostnader knyttet til driften av Fleksibel opplæring sentralt, vil ressursbruk ved den enkelte skole/kommune også kunne påvirkes av tiltaket. Blant annet stiller bruk av Fleksibel opplæring krav til at alle elever må ha tilgang til en PC, hodetelefoner og kamera. For skoler som må anskaffe det nødvendige tekniske

utstyret, eller dersom bruken foretrekker alternativ nyttig bruk av det, har det en kostnad for skolen. Bruk av løsningen krever også egnede lokaler for å gjennomføre undervisningen. Evalueringen til Rambøll (2019) viser at de fleste skolene imidlertid har hatt riktig teknisk utstyr før de tok del i Fleksibel opplæring, men også at skolene i piloten hadde ulike fysiske forhold og at elever bør ha eget grupperom for å gjennomføre opplæringen i Fleksibel opplæring. Noen av skolene hadde ledige grupperom, andre ikke. Oppdeling av klassen krever også ressurser for å følge opp alle gruppene.

Sannsynligvis vil det være en omstillingskostnad for den enkelte skole/kommune/fylkeskommune ved å ta i bruk Fleksibel opplæring. Blant annet må stedlig lærer, og eventuelt andre, sette seg inn i løsningen og gjennomføre kurs. I tillegg vil det trolig kreves ressurser til forankring og administrasjon. Stedlige lærere må også koordinere klasseromsundervisning med undervisningen gjennom Fleksibel opplæring. I forbindelse med at elever får opplæring i Fleksibel opplæring, kan det også være behov for ekstra lærerressurser for å følge opp elevene, eller at lærerressurser brukes til oppfølging som går på bekostning av annen undervisning. Rambøll (2019) fremhever at det er behov for en stedlig lærer eller assistent sammen med elevene som gjennomfører nettundervisningen for å sikre konsentrasjon og at elevene deltar og for å hjelpe til ved behov. Dette kan føre til økt ressursbruk for skolen og/eller at ressurser bindes opp til Fleksibel opplæring som ellers kunne vært benyttet til andre formål. NAFO har blant annet satt krav til pilotskolene om at de stedlige lærerne skal snakke med elevene på norsk om temaet som de har fått undervisning i etter nettundervisningen. Samtidig tilsier samtaler med lærere (Rambøll, 2019) at lærerne kan gå raskere gjennom pensum og bruke mer tid på å gå gjennom fagstoff når elevene også får opplæring gjennom Fleksibel opplæring. Tidligere gikk mye av tiden til å forklare ord og begreper. Det kan også tale for at Fleksibel opplæring kan bidra til mer effektiv ressursbruk i undervisningen.

3.4. Er Fleksibel opplæring lønnsomt fra et samfunnsøkonomisk perspektiv?

Under forutsetning om at det ikke finnes andre virkemidler som kan bidra til at elever med behov får tilpasset fagopplæring får dekket sitt behov uten FO (vurdering av dette inngår ikke som en del av prosjektet) kan vi si følgende:

Fleksibel opplæring er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak dersom nyttevirkningene for den enkelte eleven og samfunnet (på kort og lang sikt) av å få undervisning gjennom Fleksibel opplæring et skoleår overstiger 27 000 kroner.

Nyttevirkningene er økt læring og andre positive virkninger som større grad av integrering, økt livskvalitet og redusert utenforskap. Det er imidlertid utfordrende å si hva for eksempel sannsynligheten for redusert utenforskap er ved at Fleksibel opplæring tilbys en elev som ellers ikke ville fått tilpasset fagopplæring i det aktuelle faget. Påstanden over forutsetter også at det ikke er vesentlige kostnader ved tiltaket som ikke er prissatt, for eksempel økt ressursinnsats for skolene.

4. Det finansielle ansvarsprinsipp vs. å gi elevene det de har behov for

Valg av finansieringsmodell representerer avveiningen mellom å følge det finansielle ansvarsprinsipp (at kommunesektoren skal betale selv), på den ene siden, eller at staten sikrer tilbudet til elevene ved å hel- eller delfinansiere tilbudet. Hvis kommunene ikke fullt ut tar ansvar for oppgaven kan konsekvensene av mangelfull utdanning (se kapittel 3) for eleven og samfunnet være betydelige. Det er usikkert i hvilken grad skoleleder og skoleeiere har innsikt i og internaliserer alle de positive virkningene av den tospråklige opplæringen.

Utviklingen av Fleksibel opplæring (til nå) og pilotprosjektet blir i dag finansiert over Statsbudsjettet, se delkapittel 2.3. Det finansielle ansvarsprinsipp (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007), som er et førende prinsipp i dagens finansiering av kommunesektoren, sier at forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. En grunnleggende forutsetning for at det finansielle ansvarsprinsipp skal gi mening er at det er samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og tilgjengelige ressurser. Med bakgrunn i at grunnskoleopplæring er en kommunal oppgave, som er finansiert gjennom kommuneopplegget, kan det argumenteres for at finansieringsansvaret for løsningen ikke burde ligge hos staten, men hos kommunene. Tilsvarende argumentasjon gjelder for kombinasjonsklasser på videregående skoler, som fylkeskommunene har ansvar for.

Samtidig, som nevnt i delkapittel 2.2, klarer kommunal sektor i varierende grad å dekke elevers behov for tospråklig fagopplæring. At flere kommuner ikke tar tilstrekkelig ansvar for oppgaven kan skyldes flere forhold. For å opparbeide oss en større forståelse om årsaker, stilte vi spørsmål om dette i spørreundersøkelsen. I Figur 2.2 i kapittel 2 gjengis svarene. Som vi ser av figuren oppgis mangel på tospråklige lærere som den viktigste årsaken, men dårlig kommuneøkonomi og manglende vurdering trekkes også frem som årsaker.

Selv om årsakene til at man ikke tilbyr tilstrekkelig tospråklig fagopplæring varierer, kan konsekvensene av mangelfull utdanning (se kapittel 3) for eleven og samfunnet være betydelige. Det er usikkert i hvilken grad skoleleder og skoleeiere har innsikt i og internaliserer alle de positive virkningene av den tospråklige opplæringen. Dersom skoleledere og skoleeiere ikke tar med i sitt regnestykke at en investering i Fleksibel opplæring i dag kan medføre at samfunnet på sikt kan spare betydelige kostnader, har de incitamenter til å tilby elevene mindre tospråklig fagopplæring enn man burde. Når kommunesektoren og skolene ikke har mulighet (ved mangel på tospråklige lærere) eller ikke tar ansvar (prioriterer ikke å bruke penger på det i budsjettet) er det gode argumenter for at Staten bør stille opp. Bakgrunnen for dette er at kostandene ved manglende opplæring på sikt i stor grad vil falle tilbake på samfunnet.

Samlet sett står vi dermed overfor en avveining mellom å stole på kommunesektorens beslutning og Statens inngripen/tilbud for å sikre at behovene til elevene blir dekket. Prinsipielt er Fleksibel opplæring et tilbud fra Staten for å gjøre det lettere for kommuner som ikke har tilgang på tospråklige faglærere å tilby en tospråklig fagopplæring. Argumentene mot en slik tilnærming er at kommunene har i oppgave å tilby det selv, og tilbyr de det ikke – bryter de opplæringsloven. Det samme argumentet kan i prinsippet benyttes når vi snakker om finansiering. I tråd med det finansielle ansvarsprinsipp burde de betalt for opplæringen selv.

5. Etterspørsel etter fleksibel opplæring

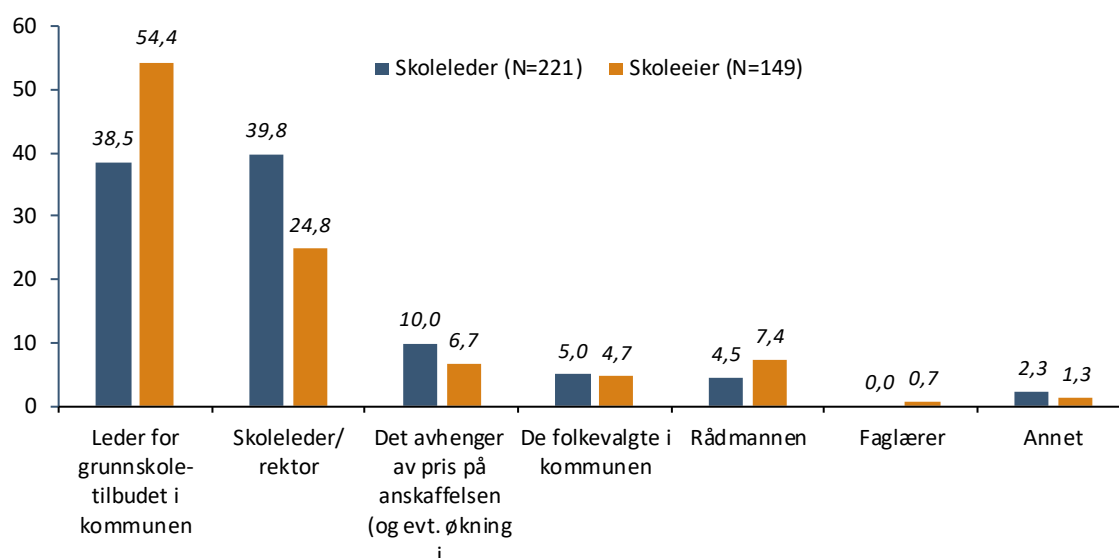
Basert på spørreundersøkelser til skoleeiere og skoleledere i kommunesektoren har vi etablert sammenheng mellom pris for deltakelse i Fleksibel opplæring (per elev) og antall elever med behov som får tilbudet, også omtalt som Etterspørselskurven. Denne kurven står sentral for å vurdere virkningen av å fastsette ulike priser på antall barn som får tilbud.

I arbeidet med å identifisere relevante finansieringsmodeller har det stått sentralt å ha en formening om hva som er kommunesektoren og skolenes vilje til å betale for tilgang til Fleksibel opplæring. Ved å forstå hvor mye de maksimalt vil betale for tilgangen til læringsplattformen per elev per skoleår kan vi ha en formening om hvordan prisnivået påvirker hvor mange kommuner/skoler/elever som blir tilknyttet. For å opparbeide oss denne forståelsen har vi stilt spørsmål om vilje til å betale for tilgang til Fleksibel opplæring i spørreundersøkelser til grunnskoleleder (rektorer), grunnskoleeier (kommune) og fylkeskommunene.

5.1. Hvem beslutter anskaffelse av læringsplattformen?

Et sentralt spørsmål for å kartlegge viljen til å betale for Fleksibel opplæring er å vite hvem som beslutter anskaffelsen. I våre spørreundersøkelser til skoleeiere og skoleledere har vi stilt spørsmål om nettopp det. Vi stilte spørsmålet på følgende måte: *Si at det dukker opp behov for tospråklig fagopplæring ved skolen du representerer og det fattes en beslutning om å anskaffe tilgang til Fleksibel opplæring. Hvem ville normalt fattet en slik beslutning?* Svarene er presentert i Figur 5.1.

Figur 5.1 Oppgitte beslutningsmyndighet for anskaffelse av Fleksibel opplæring til grunnskolen, i prosent av de to utvalgene



Kilde: Spørreundersøkelse til grunnskoleleder (rektorer) og grunnskoleeier (kommune), bearbeidet av Menon Economics

Av figuren ser vi at ledere for grunnskoletilbudet i størst grad fatter slike beslutninger. Resultatene forteller oss at beslutningsmyndigheten varierer fra kommune til kommune, men at leder for grunnskoletilbudet og skoleleder/rektor i all hovedsak beslutter.¹¹

Som diskutert i kapittel 3, er det potensielt mange positive virkninger av at elever med behov får tospråklig fagopplæring. Det er uklart i hvilken grad kommuner og skoler fokuserer på andre virkninger enn læringseffekt og kortsiktige virkninger for eleven. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at skoleleder og skoleeier internaliserer alle de positive virkningene, som nevnt i kapittel 3. Det tilsier at etterspørselen etter Fleksibel opplæring, til en gitt pris, er lavere enn det samfunnsøkonomiske optimale antallet elever som er tilknyttet.

5.2. Hvordan har vi gått frem for å identifisere etterspørselskurven?

For å forstå hvordan vi har gått frem for å kartlegge skoleeiers og skoleleders marginale betalingsvilje, altså hvor mye de maksimalt er villig til å betale for at elever med behov på deres skole gis tilgang til Fleksibel opplæring, kan det være nyttig å ta en titt på hvordan vi har stilt spørsmålet til skoleeier/kommune.

Tabell 5.1 dokumenterer spørsmålsformuleringen og svaralternativene. Tilsvarende er gjort for spørsmålene til skoleleder/rektor på ungdomskoler og fylkeskommuner (skoleeier for videregående skoler med kombinasjonsklasser).

Formålet med å stille dette spørsmålet er å få skoleeier og skoleleder til å oppgi hvor mye de maksimalt er villige til å betale for tilgang til Fleksibel opplæring. Svarene benyttes for å etablere en etterspørselskurve. Etterspørselskurven viser hvordan det etterspurte kvantumet avhenger av prisen. Måten å finne etterspørselen på er å summere etterspørselen til alle potensielle kjøpere i markedet.

For å sikre at vi fikk fornuftige svar fra skoleledere og skoleeiere for skoler med behov for tospråklig fagopplæring, samt at det uttrykker betalingsviljen for det samme, har det stått sentralt å sette respondentene inn i en hypotetisk sammenlignbar situasjon. Vi startet derfor med å si at respondenten skal tenke seg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på en ungdomsskole i kommunen de representerer¹².

¹¹ De som svarte at «plassering av beslutningsmyndigheten avhenger av prisen», fikk følgende oppfølgingsspørsmål: *Du har svart at hvem som beslutter avhenger av pris på anskaffelsen (og evt. økning i driftskostnader i etterkant). Hvilken maksimal anskaffelsespris per år kan skolen din beslutte? Forsøk å utarbeide et anslag, og begrunn gjerne svaret ditt.* Den maksimale anskaffelsesprisen som skoleledere har beslutningsmyndighet over varierer fra 300 kroner til 100 000 kroner, ifølge respondentene. Vi kan altså med trygghet si at det er stor variasjon.

¹² Sammenlignbare svar på spørsmålet forutsetter at alle som svarer har en sammenfallende og riktig forståelse av hva Fleksibel opplæring er og hvordan det hjelper elevene. Vi har derfor, ilar, spørreundersøkelsen før spørsmålet vist i tabell 5.1, informert respondentene hva Fleksibel opplæring er og hvordan det fungerer i praksis. Det kan selvfølgelig argumenteres at de som svarer ikke fullt og helt kan vite hva det er før de har forsøkt det, en kritikk vi ikke kan korrigere for.

Tabell 5.1 Formulering av spørsmålet om hvor mye kommunenes vilje til å betale for Fleksibel opplæring

Tenk deg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på en ungdomsskole i kommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

Hvor mye tenker du at kommunen ville vært villig til å betale for at eleven får tilgang til Fleksibel opplæring innen matematikk og naturfag per skoleår?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner
- ☐ Vet ikke

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

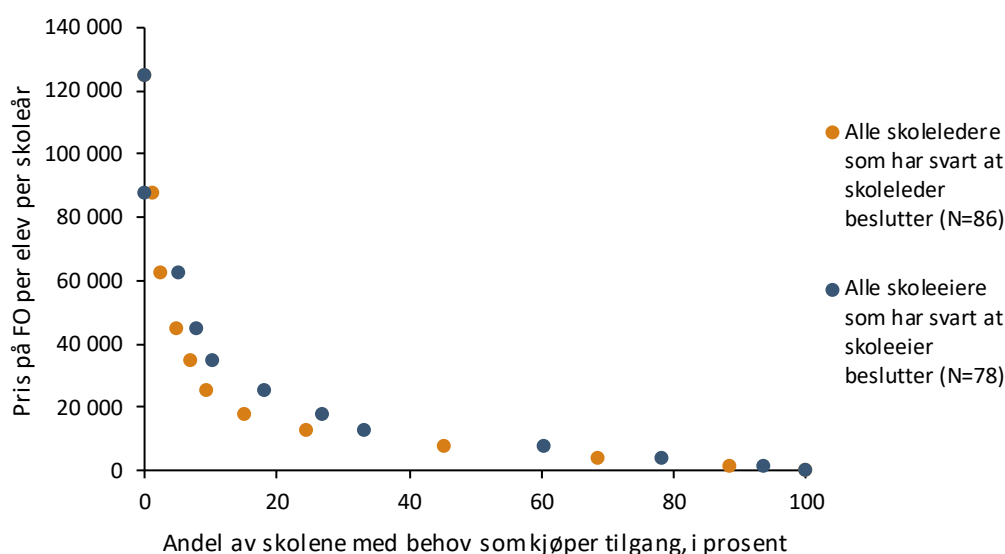
Kilde: Menon Economics

5.3. Etterspørselskurven

Basert på svar på spørsmålet i tabell 5.1 fra skoleeiere og skoleledere av ungdomskoler har vi et grunnlag til å vise sammenhengen mellom pris og andelen som vil anskaffe Fleksibel opplæring for skoleeiere, se Figur 5.2. For å komme frem til kurvene har vi sett bort fra oppgitt betalingsvilje hos skoleeiere som mener at skoleleder beslutter anskaffelse av Fleksibel opplæring. Vi har også sett bort fra de som har svart «vet ikke». Vi har gjort tilsvarende for skoleledere i grunnskolene, se tabell 5.1, og skoleeier for videregående skoler, omtalt under figuren. De oppgitte etterspørselskurvene bygger på forutsetningen om at de som har svart på spørreundersøkelsen er representative (se egen vurdering i vedlegg 1), og at skoleeier og skoleleder betaler det de har oppgitt.

Den identifiserte sammenhengen bygger på to sentrale forutsetninger. For det første vil sammenhengen kun gjelde for de kommuner og skoler som har informasjon om hva Fleksibel opplæring er og er kjent med at man kan kjøpe seg tilgang. For det andre vil kurven kun gjelde kommuner og skoler som har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring på 8. og 9. trinn i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja.

Figur 5.2 Etterspørselskurven for Fleksibel opplæring i grunnskolen – sammenheng mellom pris og andelen som vil knytte seg til*



*Sammenhengen gjelder kommuner og grunnskoler som kjenner tilbudet og har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja. Kilde: Menon Economics.

Det er verdt å merke seg at det er små forskjeller på skoleleder og skoleeier sin etterspørsel etter Fleksibel opplæring. På dette grunnlag har vi derfor valgt å ikke kombinere kurvene. Det ville også gitt oss metodiske utfordringer med å vekte skoleeiers beslutning, spesielt fordi skoleeier i all hovedsak eier flere enn én skole – som skoleleder har styring over. Vi har imidlertid valgt å vise hvordan etterspørselen avhenger av kommune-størrelse, se vedlegg 2. Fra figurene i vedleggene ser vi at det ikke er store forskjeller i betalingsvilje for kommuner med høyt og lavt innbyggertall. Det er altså ingen feilkilde av betydning for analysen.

I spørreundersøkelsen rettet mot fylkeskommunene har få av respondentene oppgitt betalingsvillighet. Med utgangspunkt i at det er få fylkeskommuner, i tillegg til at få av disse har svart på akkurat disse spørsmålene, har

vi ikke noe grunnlag for å si noe om fylkeskommunenes betalingsvillighet på overordnet nivå. På spørsmål om hva fylkeskommunen er villig til å betale for at en elev får tilgang til Fleksibel opplæring per år svarer majoriteten at de ikke vet. Kun to av ni respondenter oppgir betalingsvillighet. De som oppgir betalingsvillighet, svarer har imidlertid lavere betalingsvillighet enn gjennomsnittet av skoleeiere i kommunen og skoleledere. Seks av ti fylkeskommuner peker på at de i liten eller ingen grad har økonomisk handlingsrom til å ansette en ekstra lærer ved behov. Tilsvarende svarer seks av ti også at det samme gjelder også tospråklig lærer. Dette er trolig en forklarende faktor bak at en så stor andel svarer at de ikke vet hva fylkeskommunen er villig til å betale, eller at betalingsvilligheten er lav sammenlignet med svarene i de to andre spørreundersøkelsene.

6. Vurdering av ulike finansieringsmodeller

I dette kapitlet gjennomfører vi en samfunnsøkonomisk drøfting og gjennomgang av argumenter for og mot fire ulike finansieringsmodeller for Fleksibel opplæring. Vår anbefaling er at kommunene skal betale og at prisen settes til om lag 7 000 kroner per elev per år (25 prosent brukerbetaling). Anbefalingen bygger på vektleggingen av de potensielle nyttevirkningene som i liten grad blir realisert ved en for høy pris til kommunene. Økningene i det statlige kostnadene er beskjedne i forhold til hva det kan potensielt gi av nytte, på kort og lang sikt.

6.1. Hvilke finansieringsmodeller ser vi på?

I vurderingen av ulike finansmodeller har det stått sentralt å spenne ut mulighetsrommet innenfor fornuftige rammer. Det gir for eksempel ikke mening å ta en høyere brukerbetaling til skoleeier/skoleleder enn den faktiske kostnaden på 27 000 kroner per elev per år (se delkapittel 3.3). Ved å gjøre dette vil man med sikkerhet ha en lavere tilknytning til læringsplattformen enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det gir heller ikke mening at Staten subsidiere tilgangen utover å dekke kostnaden, fordi det med stor sannsynlighet ville bidratt til mer tilknytningen en hva som er optimalt (sløsning). Disse to ytterpunktene definerer vårt mulighetsrom i valget mellom statlig eller kommunal finansiering. Innenfor dette mulighetsrommet har vi definert fire finansieringsmodeller, som vurderes nærmere i delkapittel 6.2-6.4. Finansieringsmodellene vi vurderer er:

- *Modell 1 – Tilbudet er gratis for kommunesektoren.* I denne modellen videreføres innretningen i pilotprosjektet. Det innebærer at Staten tar hele regningen og kommunesektoren som kan dokumentere behov gis gratis tilgang.
- *Modell 2 – Kommunesektoren betaler hele regningen.* Modellen innebærer at 100 prosent brukerbetaling i form av at kommunesektoren betaler en pris som tilsvarer den samfunnsøkonomiske kostnaden av tiltaket.
- *Modell 3 – Kommune betaler halvparten.* En middelvei kan være at kommunesektoren og staten betaler like mye.
- *Modell 4 – Det tas en lav pris.* For å unngå overforbruk, i form av at Fleksibel opplæring erstatter stedlig lærer, kan man se for seg at kommunesektoren betaler en liten pris for tilgangen.

I det følgende drøfter vi positive og negative virkninger av de fire modellene. I alle vurderinger i dette kapitlet legger vi til grunn at NAFO har faglig og administrativt ansvar for Fleksibel opplæring. Dette problematiseres nærmere i kapittel 7.

6.2. Modell 1 – Tilbudet er gratis for kommunene (som i pilotprosjektet)

I en situasjon der skoleeier og skoleleder ikke betaler noe for tilgang Fleksibel opplæring vil alle skoleeiere og skoleledere, som kjenner tilbudet og samtidig har ansvar for elever som kan få dekket sitt behov gjennom Fleksibel opplæring, ønske å knytte seg til ordningen. Det er uklart hvor mange barn dette omfatter, men et røft anslag kan være om lag 300 elever.¹³ Dette anslaget legger vi til grunn for alle vurderinger. Verdien av denne

¹³ 300 elever er et grovt anslag basert på tall fra GSI tilsier at i underkant av 9 000 elever i grunnskolen har tospråklig fagopplæring. På 8. og 9. trinn, som det gis tilbud til gjennom FO, vil det anslagsvis være 1 800 elever med tospråklig fagopplæring. En god del av disse får sannsynligvis tospråklig fagopplæring fra stedlig lærer og kun en andel av disse har behov for tospråklig fagopplæring i språkene arabisk, somali eller tigrinja. Det er derfor grunn til å tro at antall barn

finansieringsmodellen er at en betydelig andel av disse elevene får tospråklig fagopplæring (gjennom Fleksibel opplæring) som de ellers ikke ville fått, og de nyttevirkningene (jf. kapittel 3) det kan medføre.

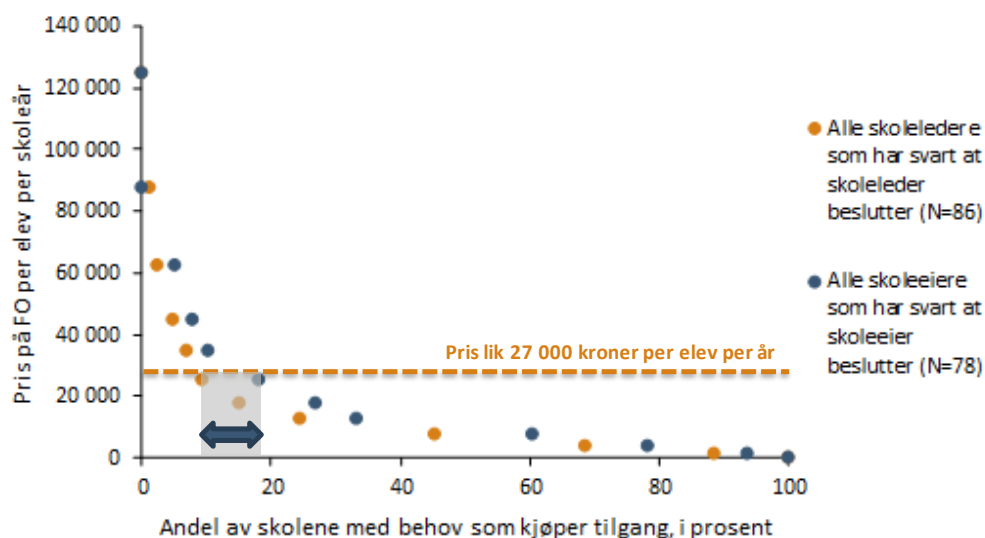
Utover at gratis tilgang bryter med det finansielle ansvarsprinsipp er det fare for overforbruk av læringsplattformen. Overforbruk vil i denne sammenheng si at skoleeiere og skoleledere som har mulighet til å ansette tospråklige faglærere likevel velger å benytte seg av tilbudet gjennom Fleksibel opplæring, eller at man melder på elever uten å følge opp. Slikt overforbruk av Fleksibel opplæring kan bidra til at elevene får et dårligere læringstilbud enn de ellers ville hatt. Overforbruket kan justeres ned ved at det stilles krav om at kommunene og fylkeskommunene som ber om tilgang kan dokumentere at de har forsøkt å få tak i stedlig tospråklig faglærer, slik det ble gjort i piloten.

På kort sikt, uten tid til å oppskalere tilbudet skikkelig, kan man risikere NAFO får problemer med å dekke alle henvendelsene som kommer inn. Det kan bidra til at NAFO ikke får gjort det de skal (kapasitetsutfordringer) og/eller at færre barn enn man ønsker får tilbud.

6.3. Modell 2 – Kommunene betaler hele regningen

Motsatsen til modell 1 er at kommunene tar hele regningen, omtalt som modell 2. Fordelen med en slik finansieringsmodell er at det tilfredsstiller det finansielle ansvarsprinsipp. I praksis vil det si at kommunene må betale 27 000 kroner per elev per år, som innebærer at en betydelig andel av skoleledere og skoleeiere mener at det er for dyrt. Konsekvensen er at svært få elever med behov får tilbud. I Figur 6.1 ser vi at mellom 10 og 19 prosent av skoler med behov kjøper tilgang. Tilsvarende tall representerer omfanget av elever med behov som får tilgang.

Figur 6.1 Etterspørselskurven for fleksibel opplæring i grunnskolen – sammenheng mellom pris og andelen som vil knytte seg til*



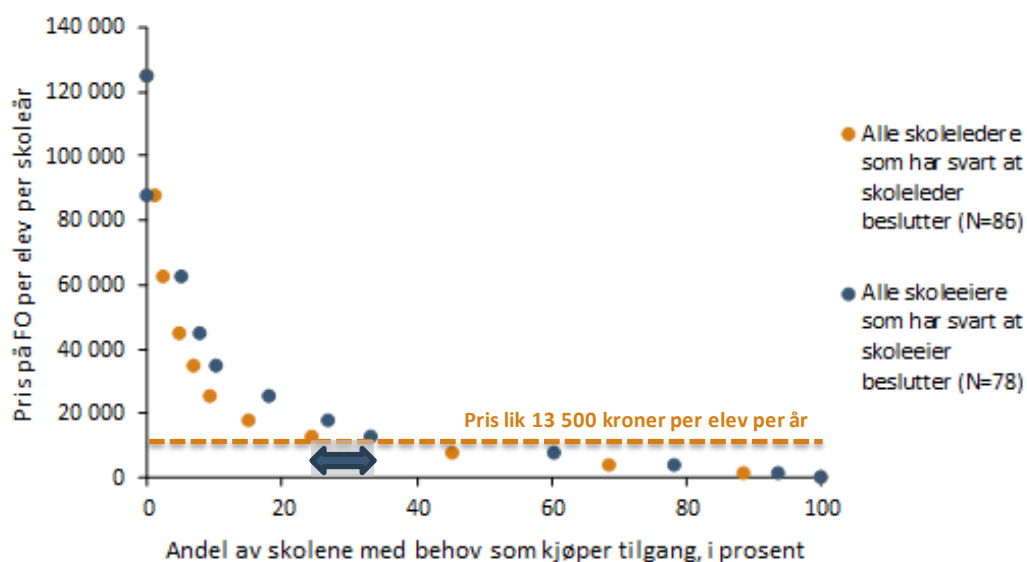
som har sammenfallende behov med det Fleksibel opplæring tilbyr i dag er et sted omkring 500 elever. Det er samtidig grunn til å tro at en betydelig andel av skolene/kommunene ikke er kjent med eller ikke ønsker å benytte seg av tilbudet. Vi har derfor lagt til grunn 300 elever i beregningene.

**Sammenhengen gjelder kommuner og grunnskoler som kjenner tilbudet og har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja. Kilde: Menon Economics.*

6.4. Modell 3 – Kommunene betaler halvparten

Middelveien mellom modell 1 og 2 er at kostnadene deles likt mellom stat og kommunesektor/brukerne, modell 3. Modellen, som omfatter at prisen per elev per år settes til 13 500 kroner, vil i all hovedsak representere en mellomting mellom modell 1 og 2. Fra Figur 6.2 viser at en pris på 13 500 kroner per elev per år sannsynligvis tilsier at mellom 25-33 prosent av skoler med behov kjøper tilgang. Tilsvarende tall representerer omfanget av elever med behov som får tilgang.

Figur 6.2 Etterspørselskurven for fleksibel opplæring i grunnskolen – sammenheng mellom pris og andelen som vil knytte seg til*



**Sammenhengen gjelder kommuner og grunnskoler som kjenner tilbudet og har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja. Kilde: Menon Economics.*

6.5. Modell 4 – Det tas en lav pris

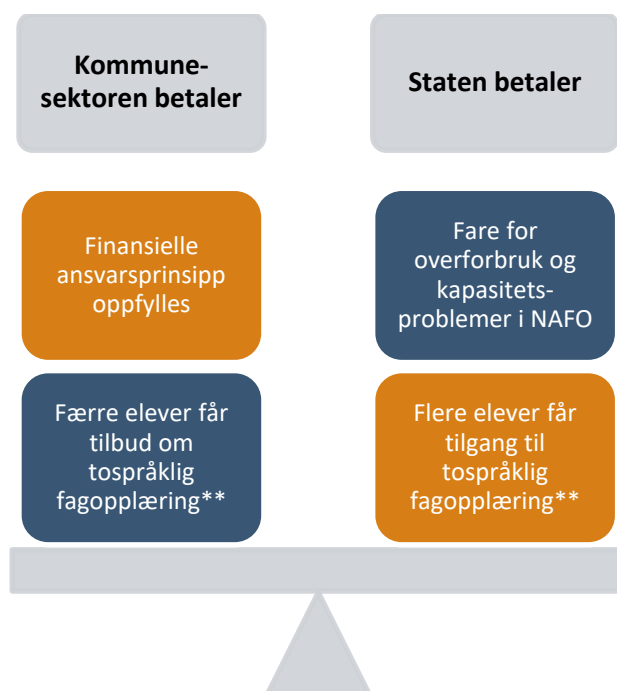
Det kan også være argumenter for å sette en veldig lav pris, for eksempel 1 250 kroner per elev per år. Ved å sette en pris som er så lav sørger man for at om lag 91 prosent av skolene knytter seg til, og ungår overforbruk. På kort sikt kan imidlertid dette innebærer kapasitetsproblemer hos NAFO.

6.6. Samlet vurdering av de ulike finansieringsmodellene

Prisen kommunene skal betale bør fastsettes med utgangspunkt i hvor viktig man mener Flexibel opplæring er for eleven og samfunnet (se delkapittel 3.1 og 3.2), samt i hvilken grad man tror at kommunene internaliserer disse virkningene i sin betalingsvilje. Dette må avveies mot viktigheten av å oppfylle det finansielle ansvarsprinsipp (som ivaretas hvis kommunene betaler) og at statlig finansiering kan utløse større kostnader ved å dokumentere

behov, overforbruk av tjenesten og kapasitetsproblemer i NAFO (spesielt på kort sikt). Figur 6.3 illustrerer avveiningen beslutningstaker står overfor.

Figur 6.3 Illustrasjon av avveiningen beslutningstaker står overfor*



*Oransje farge på boksene angir at boksen representerer en nyttevirkning, mens blå angir at boksen representerer en kostnadsvirkning. **Færre/flere elever får tilbud om tospråklig fagopplæring og de kostnads-/nyttevirkningene det medfører. Kilde: Menon Economics

For å hjelpe beslutningstaker med å fatte en beslutning om finansieringsmodell har vi satt opp en beslutningstabell, se Tabell 6.1. Tabellen viser ulike kombinasjoner av pris til kommunene, anslag på andel av barn med behov som får tilbud til ulike priser og et anslag på økning i årlig proveny under forutsetning om at det er 300 elever har behov (som kan bli tilfredsstilt av tilbudet) og bor i kommuner (eller går på en skole) som vurderer Fleksibel opplæring. Årsaken til at det statlige provenyet reduseres hvis prisen settes til 27 000 kroner per elev er at kommunene i dette tilfelle er stilt overfor den reelle samfunnsøkonomiske kostnaden per barn og betaler mer enn budsjettkostnaden på 21 000 kroner.

Tabell 6.1

Beslutningstabell – Ulike finansieringsmodellers innvirkning på pris til kommunene, anslag på andel av elever med behov som får tilbud og samlet innbetaling fra kommune-sektoren

Modell	Pris per elev som kommunene betaler i kroner	Anslag på andel av barn med behov som får tilbud, i prosent	Samlet innbetaling fra kommune-sektoren i mill. kroner*
Gratis for kommunene (modell 1)	0	100,0	0,0
Kommunesektoren betaler en lav pris (modell 4)	1 250	91,0	0,3
25 prosent brukerbetaling	6 750	53,0	1,1
37,5 prosent brukerbetaling	10 125	40,8	1,2
50 prosent brukerbetaling (modell 3)	13 500	29,0	1,2
75 prosent brukerbetaling	20 250	21,0	1,2
Kommunesektoren betaler alt (modell 2)	27 000	14,0	1,1

*Disse anslagene bygger på forutsetningen om at 300 elever har behov for tospråklig fagopplæring i Norge og de går på skole i en kommune der enten skolen eller kommunen er kjent med Fleksibel opplæring. Kilde: Menon Economics

Finansieringsmodellene som er diskutert over ser for seg to finansieringsmåter, enten overføring via Statsbudsjettet eller betaling fra kommunene. Vi har ikke vurdert overføringer for å styrke kommunenes evne til å anskaffe Fleksibel opplæring (gjennom økt rammetilskudd eller øremerking). Bakgrunnen for det er både at kommunene har tospråklig fagopplæring som oppgave i dag, og at behovet for tilgangen til Fleksibel opplæring kun gjelder de skoleeiere og skoleledere som sliter med å få tilgang til tospråklige lærerressurser.

For å sikre at det ikke er overforbruk av tilbudet er vår anbefaling er at kommunene bør betale noe. I lys av de potensielt høye nyttevirkningene (som vi ikke har faglig grunnlag for å prissette) og kommunenes begrensede vilje til å betale for tilgang til læringsplattformen bør imidlertid ikke prisen være for høy. Et utgangspunkt kan være at prisen settes til 6 750 kroner per elev per år (25 prosent brukerbetaling). Det tilsier at om lag 50 prosent av elevene med behov ikke får et tilbud. Sett i lys av at NAFO sin kapasitet er begrenset på kort sikt, til å følge opp elever enn budsjettet tilsier, kan det være en fornuftig tilnærming.

Vår anbefaling bygger på vektleggingen av de potensielle nyttevirkningene som i liten grad blir realisert ved en for høy pris til kommunene. Økningene i det statlige kostnadene er beskjedne i forhold til hva det potensielt kan gi av nytte, på kort og lang sikt. SØA (Samfunnsøkonomisk analyse, 2016) anslår at kostnaden av mangelfull utdanning av minoritetsspråklige elever utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad 3,8 millioner kroner per elev. Hvis Fleksibel opplæring bidrar til at minst 2 av 300 elever årlig skjermes fra mangelfull utdanning, og vi legger til grunn SØA sitt anslag, vil denne virkningen alene forsvare kostnaden på 6,75 millioner kroner (se tabell 3.1 i delkapittel 3.3).

7. Vurdering av faglig og administrativt ansvar

I dette kapittelet gjennomfører vi en vurdering av ulike modeller for faglig og administrativt ansvar for Fleksibel opplæring. Vår anbefaling er at NAFO bør ha faglig og administrativt ansvar for Fleksibel opplæring. NAFO har spisskompetanse innen flerspråklig opplæring og minoritetsspråkliges utfordringer i en lærings-situasjon, som trolig materialiser seg i høy kvalitet på tjenestene gjennom Fleksibel opplæring.

En del av oppdraget er å vurdere og gi anbefalinger rundt hvem som bør ha det faglige og administrative ansvaret for FO, gitt en videreføring av løsningen. Dette kan forstås som en bred problemstilling, og vi har i samråd med oppdragsgiver valgt å operasjonalisere den til «I hvilken institusjon/organisasjon vil Fleksibel opplæring ha best forutsetninger for å lykkes med å utføre sitt oppdrag?». Med dette mener vi hva som vil være beste løsning i samfunnsmessig forstand (best utnyttelse av ressursene) og hva som er mulig og realistisk gitt målsetningene med FO.

For å kunne vurdere hvilken modell for faglig og administrativt ansvar for FO som er best, må vi også vurdere hvilke alternative organisatoriske plasseringer vi står ovenfor og i hvilken grad de ulike alternativene ville bidratt til måloppnåelse, kvalitet og effektiv ressursutnyttelse. Et aspekt i denne vurderingen er hvorvidt det kan realiseres synergier dersom FO plasseres i en gitt organisatorisk struktur. Det kan for eksempel knyttes til relevant tilgjengelig fagkompetanse eller teknisk løsning som gjør at et alternativ har lavere kostnader gitt samme kvalitet og/eller økt kvalitet gitt samme kostnad, sammenliknet med en annen løsning. En vurdering av hvor Fleksibel opplæring bør plasseres gjøres med utgangspunkt i managementlitteraturens beskrivelse av synergieffekter, oppsummert i Jakobsen og Lien (2001, 2016). For å kunne gjøre en systematisk vurdering av synergier ved ulike plasseringer, er det nødvendig å etablere et klart begrepsapparat. Se vedlegg 6 for en tydeliggjøring av synergibegrepet.

Vi vil i det følgende bruke dette begrepsapparatet til å drøfte en hensiktsmessig plassering av Fleksibel opplæring. For å kunne drøfte dette, må vi imidlertid først identifisere hvilke ressurser som er viktige (Barney, 1991)¹⁴ for å

¹⁴ Barney (1991) viser at de ressurser en organisasjon har tilgang til, enten ved å eie dem eller ved å kunne kjøpe dem inn, legger grunnlag for en bedre og mer effektiv vare- og tjenesteproduksjon. Eksempelvis vil en skole med tilgang til gode lærere, som altså er en ressurs, ha bedre forutsetninger for å tilby god undervisning enn en skole med svakere lærerressurser.

Barney (ibid.) viser at for at ressurser skal legge grunnlag for varig bedre kvalitet, målt som opplevd kvalitet per krone brukt i produksjonen, må ressursene passere den såkalte SVIMA-testen. Ressursene må da være:

- **Sjeldne:** om en ressurs er fritt tilgjengelig, kan den ikke legge grunnlag for et konkurransefortrinn. At en skole har tilgang til lærere eller en fabrikk har tilgang til arbeidskraft er altså ikke tilstrekkelig. For at det skal danne grunnlag for bedre kvalitet, må lærerne eller arbeidere ha sjeldne og spesielle egenskaper.
- **Viktige:** En ressurs må være viktig for kvaliteten
- **Ikke-imiterbare:** Dersom andre organisasjoner lett kan skaffe seg tilgang til eller erstatte ressursen med andre ressurser, kan de med letthet tilby samme eller bedre kvalitet
- **Mobilisert:** Ressursene må være mulig å ta i bruk
- **Approprierbare:** Gevinsten ved bruk av ressursene må tilfalle organisasjonen
- Fordi offentlig sektor produserer tjenester til samfunnet beste, approprierbar-kriteriet viktig for offentlig tjenesteproduksjon.

produsere god tospråklig nettbasert fjernundervisning. Vi vurderer følgende ressurser som viktige for kvalitet i produksjon og bruk av tospråklig nettbasert fjernundervisning:

1. Kunnskap om utfordringer og muligheter ved læring hos tospråklige
2. Tilgang til, eller tilgang til rekruttering, av gode tospråklige lærere
3. Gode tekniske løsninger for utforming av nettbasert undervisning
4. Gode distribusjonskanaler for nettbasert undervisning

Vi vil i det følgende drøfte muligheter for realisering av ulike former for synergier ved følgende aktuelle plasseringer av Fleksibel opplæring¹⁵:

- Kompetanse Norge
- NDLA
- NAFO

I en drøftelse av hvor i offentlig sektor tilbudet bør ligge, bør stille spørsmål om hvorfor det private markedet ikke tilbyr dette. Det korte svaret er at det ikke er et marked for det, samtidig som det ikke er åpnet opp for at det skal være et marked. Det er ikke åpnet opp for at private tjenesteleverandører kan foreta undervisning mot betaling i norsk skole på den måte som Fleksibel opplæring foretar. Det er altså ikke en arena for leveranse fra privat sektor. Om det hadde vært det, er det også usikkert om markedet hadde vært kommersielt interessant.

7.1. Hvilke synergier kan realiseres om Fleksibel opplæring plasseres i Kompetanse Norge?

Kompetanse Norge er, i likhet med Utdanningsdirektoratet, et direktorat under Kunnskapsdepartementet. Kompetanse Norge har følgende målsetninger:

- at voksne får tilgang til fleksibel opplæring
- at norske virksomheter jobber målrettet med kompetanseutvikling
- at myndigheter og folk flest har god kunnskap om hva slags kompetanse vi trenger i framtida
- at innvandrere får god norskopplæring og gode prøver
- at både unge og voksne har tilgang til gratis, kvalitetssikret karriereveiledning

Som det går frem av målsetningene, har Kompetanse Norge et dedikert ansvar innen norskopplæring. Dette ansvaret omhandler imidlertid voksne, mens opplæringen av barn er skolenes ansvar.

Gjennom sitt arbeid har Kompetanse Norge presumtivt god kunnskap om muligheter og utfordringer ved tospråklig fagopplæring, samt, også presumtivt, god tilgang til gode lærerressurser. Det synes altså å være kompetansemessige synergier i form av komplementaritet mellom det Kompetanse Norge gjør og det arbeidet som gjøres i Fleksibel opplæring. Samtidig er det langt fra fullstendig komplementaritet, ettersom undervisning av barn krever annen spesialisering enn undervisning av voksne. Om vi sammenligner de kompetansemessige synergiene mellom Kompetanse Norge og NAFO, vurderer vi synergiene med Kompetanse Norge som svakere. Bakgrunnen for dette er at man gjennom en plassering av NAFO i OsloMet har tilgang til et betydelig nettverk av

¹⁵ Vi kunne for så vidt også drøftet å legge ansvaret til kommuner eller fylkeskommuner. Samtidig oppfatter vi at Fleksibel opplæring ble opprettet som følge av manglende tilbud og koordinering på dette nivået. Vi anser derfor dette som et urealistisk svakt alternativ, som også ville medføre at stordriftsfordeler gjennom samling av kompetansen ikke ble realisert.

høyt spesialisert kompetanse innen pedagogikk generelt, pedagogiske utfordringer knyttet til flerspråklighet, samt kompetanse i nettundervisning. Videre har man gjennom tilknytningen til OsloMet bedre rekrutteringsmuligheter gjennom at OsloMet er blant landets største utdanningsinstitusjoner for lærere.

Det hjelper ikke å kun ha en god tjeneste. Tjenesten må markedsføres og bringes til markedet. Med hensyn til flerspråklig nettbasert fjernundervisning innebærer dette at man må ha en kanal for distribusjon av tjenestene som brukes av deres kunder, som altså er skolene. Fordi Kompetanse Norge har særskilt ansvar knyttet til voksenopplæring, har de ikke denne distribusjonskanalen. De såkalte markedsmessige synergier vurderes derfor som lave.

En plassering av Fleksibel opplæring i Kompetanse Norge vil også fra et forvaltningsmessig ståsted virke kunstig. Fleksibel opplæring er nå et tilbud finansiert av Utdanningsdirektoratet, i tråd med deres forvaltningsansvar for opplæringsloven. En delegering av ansvaret til et sideliggende direktorat med dedikert ansvar for voksne synes dermed kunstig. Ved plassering av Fleksibel opplæring i Kompetanse Norge, burde man samtidig delegert ansvaret for flerspråklig nettbasert undervisning i grunnskoleopplæringen plasseres dit også. En flytting av ansvaret fra Utdanningsdirektoratet til Kompetanse Norge synes unaturlig gitt Utdanningsdirektoratets klare mandat knyttet til barne-, ungdoms- og videregående skoler, blant annet gjennom forvaltningsansvar av opplæringsloven.

7.2. Hvilke synergier kan realiseres dersom Fleksibel opplæring plasseres i NDLA?

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) er et interfylkeskommunalt samarbeid som tilbyr fritt tilgjengelige åpne digitale læringsressurser for videregående opplæring. Hordaland fylkeskommune er juridisk ansvarlig enhet for det interfylkeskommunale samarbeidet, der 17 fylkeskommuner deltar.

NDLA er en distribuert organisasjon. NDLA har ingen egne ansatte, men leier inn lærere som jobber i videregående opplæring fra fylkeskommunene over en tidsperiode. Kjerneaktiviteten er utvikling og oppdatering av digitale læringsressurser i fag på ndla.no. NDLA tilbyr også nettundervisning i form av videoer og annet materiell for støtte til lærere i den videregående skolen. Det er imidlertid liten grad av interaktivitet i NDLA sitt tilbud per i dag, men dette er noe som er aktuelt i fremtiden.

NDLA opplever stor etterspørsel etter deres tilbud, og i uke 45 i 2019 hadde de 975 000 sidevisninger. Det blir gjennomført om lag 60-70 000 økter om dagen, altså blir deres undervisningsmateriell brukt om lag 60-70 000 ganger per dag. NDLA har som sin målgruppe elever og lærere i den videregående skolen. Samtidig opplever de at sidene deres i betydelig grad også brukes av privatister som skal ta opp fag, samt innen voksenopplæringen. Alle kan fritt ta i bruk de tekniske løsningene NDLA tilbyr.

Ved siden av å tilby digitale lærerressurser på bokmål og nynorsk, tilbys også digitale lærerressurser i noe mindre skala på samisk. Videre har NDLA også utviklet undervisningsmateriell på polsk innen håndverksfag.

Vi vurderer at det er både betydelige kompetansemessige og markedsmessige synergier mellom det arbeidet NDLA gjør og det arbeidet som gjøres i Fleksibel opplæring. De kompetansemessige synergier er knyttet til at begge tilbyr nettbasert undervisning innen flere fag. Kompetansen er imidlertid ikke fullstendig komplementær av tre grunner:

- 1) NDLA tilbyr digitale lærerressurser på videregående nivå, mens Fleksibel opplæring tilbyr undervisning både på ungdomsskoler, til deltakere i grunnskolen for voksne og kombinasjonsklasser.

- 2) Fleksibel opplæring tilbyr fjernundervisning med mulighet for toveiskommunikasjon, mens NDLA tilbyr digitale lærerressurser uten mulighet for toveiskommunikasjon
- 3) Fleksibel opplæring tilbyr tospråklig fagopplæring, mens NDLA kun gjør dette i begrenset grad gjennom sitt tilbud på samisk og polsk

De markedsmessige synergierne er knyttet til den etablerte plattformen NDLA tilbyr sine ressurser på. Plattformen har omfattende bruk, selv om bruken først og fremst er knyttet til videregående skoler. I intervju uttrykker imidlertid NDLA at deres plattform benyttes av ungdomsskoler i noen grad. Selv om det er markedsmessige synergier i distribusjonskanal, er disse også begrenset, ettersom NDLA sin plattform ikke i særlig grad tillater interaktivitet.

Fra et forvaltningsmessig ståsted kan en plassering hos NDLA virke kunstig ettersom NDLA har et dedikert ansvar mot videregående skoler, mens Fleksibel opplæring har en annen målgruppe. At eierne av NDLA er fylkeskommunene, som ikke har ansvar knyttet til ungdomsskoler, kan fra et forvaltningsmessig ståsted skape noen utfordringer, blant annet i en tenkt situasjon hvor det oppstår uenighet om prioritering mellom fylkeskommunene og Utdanningsdirektoratet.

Samlet sett finner vi at hverken kompetansemessige eller markedsmessige synergier er tilstrekkelige for en anbefaling om flytting av Fleksibel opplæring til NDLA. Samtidig vil vi påpeke at NDLA har utviklet en stor mengde læringsmaterieell innen en rekke fag. Som følge av den omfattende bruken, er det grunn til å anta at læringsmateriellet holder høy kvalitet. Dersom Fleksibel opplæring oversetter deler av det materielle NDLA enten har eller kommer til å utvikle til de aktuelle språkene det skal tilbys undervisning innenfor, vil dette kunne fungere som et godt supplement i den undervisning som i dag tilbys gjennom Fleksibel opplæring.

7.3. Hvilke kompetansemessige synergier kan eller blir realisert gjennom plassering i NAFO?

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) er en del av Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier ved OsloMet. OsloMet har over 20 000 elever og om lag 2 000 lærere. Ved siden av å være landets største utdanningsinstitusjon for lærere til grunn-, ungdoms- og videregående opplæring, tilbyr fakultetet blant annet tolkeutdanning i flere språk.

NAFO skal bidra til at flerspråklige og flerkulturelle perspektiver blir ivaretatt i alle ledd i utdanningssystemet fra barnehage til høyskole- og universitetsnivå. De driver et landsdekkende arbeid for å fremme tilpasset og god opplæring av minoritetsspråklige barn, unge og voksne i inkluderende flerkulturelle læringsfellesskap.

En viktig del av senterets virksomhet er utvikling og formidling av flerspråklige nettressurser. NAFO drifter følgende nettsted:

- *Tema morsmål*. Nettsted for tospråklig fagopplæring
- *Skolekassa*. Læringsressurser for minoritetsspråklige elever
- *Lexin*. Digital flerspråklig ordbok
- *Bildetema*. Bildeordbok på flere språk

Mange av senterets oppdrag er gitt av Utdanningsdirektoratet, men de har også oppdrag for Kompetanse Norge og Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). NAFO samarbeider med de andre nasjonale sentrene som bidragsyter for å ivareta mangfold og flerkulturell opplæring.

Det er åpenbart sterke kompetansemessige synergier mellom det arbeidet som gjøres i forbindelse med Fleksibel opplæring, og den faglige aktiviteten ved Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier og NAFO. Gjennom plasseringen på OsloMet har NAFO tilgang til betydelig forskningsmessig kompetanse innen pedagogikk generelt og flerspråklig pedagogikk spesielt. Gjennom plasseringen har Fleksibel opplæring trolig bedre mulighet for rekruttering av særlig minoritetsspråklige lærere. Mens vi ved vurdering av synergier ved henholdsvis Kompetanse Norge og NDLA finner at flere forhold trekker ned komplementariteten, finner vi at det for NAFO og OsloMet er en fullstendig komplementaritet.

NAFO har ikke en naturlig distribusjonskanal mot grunn- og videregående skoler. Likevel har de har en sentral rolle, blant annet i kommunalt- og fylkeskommunalt skoleeiernettverk, som et av flere tiltak for nettverksbygging og kompetanseheving med særlig fokus på opplæringstilbudet for språklige minoriteter. For distribusjon av undervisningen brukes imidlertid Utdanningsdirektoratet, som er oppdragsgiver for mange av NAFO sine prosjekter. Utdanningsdirektoratet har, gjennom sitt forvaltningsansvar, en utstrakt distribusjonskanal ut mot grunn- og videregående skoler. Basert på intervjuer synes denne distribusjonskanalen å være tilfredsstillende. I mangementlitteraturen understrekes det at eierskap til distribusjonsleddet overhodet ikke er en forutsetning for vellykket distribusjon, så lenge en kan bruke distribusjonsapparatet til andre for en rimelig kostnad. Dette synes å være tilfellet, blant annet ved at Fleksibel opplæring er tilgjengelig via Digilær.no, som eies og driftes av Utdanningsdirektoratet. Vi vurderer derfor at NAFO gjennom å bruke sin link til Utdanningsdirektoratet, og deres nettverk, sikrer høye markedsmessige synergier.

7.4. Samlet vurdering

Vi finner at synergiene ved plassering av Fleksibel opplæring i NAFO er sterke. NAFO har spisskompetanse innen flerspråklig opplæring og minoritetsspråkliges utfordringer i en læringssituasjon, som trolig materialiser seg i høy kvalitet på tjenestene gjennom Fleksibel opplæring. NAFO har et bredt nedslagsfelt når det gjelder opplæring for minoritetsspråklige gjennom sin tilstedeværelse i alle ledd i utdanningssystemet, fra barnehage til høyskole og universitetsnivå. Dette står i kontrast til Kompetanse Norge som har voksne som sin målgruppe. Disse forholdene, i tillegg til utdanningsdirektoratets forvaltningsansvar for opplæringsloven, tilsier at å legge det administrative ansvaret over på Kompetanse Norge vil være lite hensiktsmessig.

En plassering av faglig ansvar for Fleksibel opplæring i andre organisasjoner enn NAFO vil etter vår vurdering kunne svekke synergieffektene, og påføre Fleksibel opplæring omstillingskostnader. Fleksibel opplæring bør imidlertid søke å dra nytte av den betydelige kompetanse NDLA har innen utarbeidelse av undervisningsmaterieell på nett. Å oversette noe av undervisningsmaterialet til NDLA kan være nyttig dersom Fleksibel opplæring skal utvides til flere fag eller trinn. Slik kan man bruke den relevante delen av NDLA sitt tilbud som et supplement til deres undervisning. Dette vil kreve ressurser i form av oversettelse av undervisningsmaterieell, men vil kunne ha kostnadsmessige synergier ved utvidelse av tilbudet på plattformen til Fleksibel opplæring. Samtidig vil det trolig øke læringsgevinsten og muliggjøre at tilbudet kan brukes mer fleksibelt, eksempelvis gjennom å ha mer undervisningsstoff tilgjengelig for selvstudier.

Referanseliste

Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddinger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>

Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder til utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddningsinstruksen/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>

Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv R-109/14. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf

Finansdepartementet. (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184?q=utredningsinstruksen>

Kommunal- og regionaldepartementet. (2007). *Veileder - Statlig styring av kommunesektoren*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Rambøll. (2019). *Evaluering av Fleksibel Opplæring som pilot. Sluttrapport- utkast*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4c9b4ba08bc24e14bd1f5bd4d26e9564/r32-2016-samfunnsokonomiske-kostnader-ved-at-asylsokere-og-flyktninger-far-mangelfull-grunnopplaring.pdf>

Samfunnsøkonomisk analyse. (2016). *Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger*.

Vista Analyse. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Hentet fra https://dyhyjqmcimsyl.cloudfront.net/assets/files/5887/va_rapport_nr_2010-07_samfunns_konomiske_effekter_av_marginalisering_blant_ungdom.pdf

Vedlegg 1 – Vurderinger rundt representativitet

For å undersøke om respondentene i spørreundersøkelsene rettet mot henholdsvis skoleeiere og skoleledere er representative, og i hvilken grad resultatene er generaliserbare for alle landets kommuner og skoler, har vi vært opptatt av å nøye vurdere grad av representativitet.

Utvalget av kommuner og skoler som har svart på undersøkelsen kan være skjevt i ulike dimensjoner som er relevante i for hvorvidt man har både behov for, og tilgang på tospråklige lærere. Relevante kilder vi har undersøkt er geografi, kommunestørrelse (innbyggertall), antall elever med vedtak om henholdsvis særskilt språkopplæring og tospråklig fagopplæring, sentralitet og kommuneøkonomi. For skoler har vi i tillegg sett på skolestørrelse. Vi har derfor undersøkt skjevheter i (med tilhørende kilder):

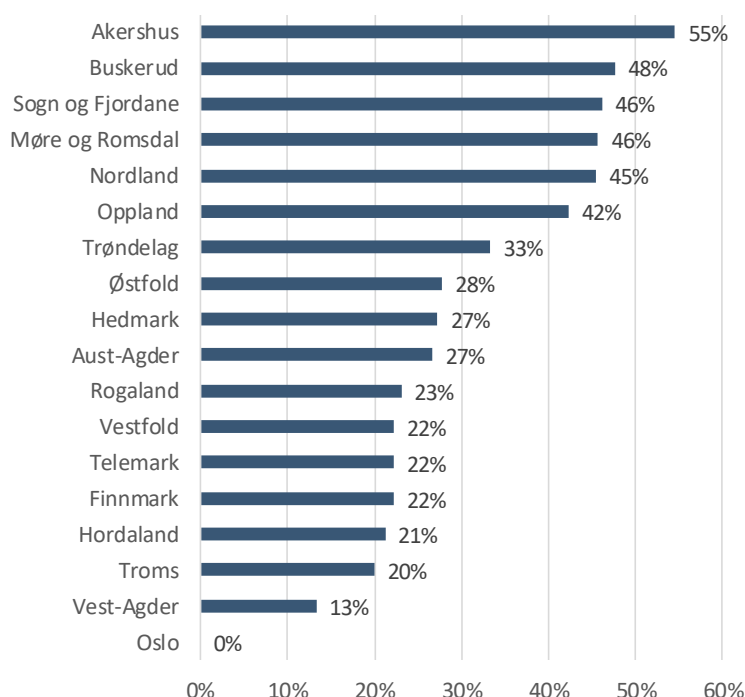
- Geografi (kommuner fra alle fylker bør være representert)
- Kommunestørrelse (Innbyggertall per 1. januar 2019 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank)
- Sentralitetsgrad (Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 0 til 1000, der Oslo representerer kommunen med høyest sentralitetsgrad lik 1000)
- Kommunenes økonomiske handlingsrom (beregnete oppgavekorrigerte frie inntekter for 2019 fra Grønt hefte)
- Antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring og tospråklig fagopplæring på kommunenivå (tall for skoleåret 2018-19 fra Grunnskolens Informasjonssystem, GSI)¹⁶
- Skolestørrelse målt i antall elever (GSI).

Figur V1.1 viser den responsraten for kommunene per fylke, som en indikator på geografiske spredningen av svarene på spørreundersøkelsen rettet mott skoleeiere. Det er god geografisk spredning av kommunene som har svart, men likevel er enkelte områder som er lite representert, særlig Vest-Agder har lav responsrate, i tillegg til at Oslo ikke har svart. Dette kommer også tydelig frem i figuren. I Akershus er det mer enn halvparten av kommunene svart, mens i Troms og Hordaland har kun en av fem kommuner svart. Vi mener likevel representasjonen er tilstrekkelig, gitt at alle fylker utenom Oslo er representert, responsraten er relativt høy (34 prosent har svar på betalingsvillighetsspørsmålet).

¹⁶ Av personvern hensyn er tallene «prikket» i kommuner med fem eller færre elever med vedtak. Disse har vi lagt til grunn at er lik null, og antallet elever med vedtak om tospråklig fagopplæring vil således undervurderes noe. Dette vurderes til å ha lite påvirkning på robustheten til resultatene.

Figur V1.1

Andel av kommuner som har svart per fylke, i prosent av totalt antall kommuner i fylke



Vi har også undersøkt om kommunene som har svart på spørreundersøkelsen skiller seg fra kommuner som ikke har svart, for å se om det er systematiske skjevheter. Det er relativt mange skoler og kommuner med vedtak om særskilt språkopplæring som har svart, henholdsvis 61,4 prosent og 85,3 prosent. Til sammenligning har minimum 85 prosent¹⁷ av kommunene som har innbyggere med særskilt språkopplæring, som tyder på at kommuner i målgruppen ikke er betydelig overrepresentert. Overordnet finner vi at det er lite systematiske forskjeller på kommunene som har svart, sammenlignet med kommunene som ikke har svart. Resultatene fra tosidige T-tester er gjengitt i Tabell V1.1. Vi har ikke grunnlag for å si at forskjellene mellom kommunene som har svart og de som ikke har svart er signifikante på et fem prosentnivå for noen av variablene.

Tabell V1.1

Resultater av tosidig T-test blant kommuner som har svar og ikke svart på spørreundersøkelsen rettet mot skoleeiere (kommuner)*

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell***
	Svar	Ikke svar	Svar	Ikke svar		
Antall innbyggere	142	280	13 880	11 990	0,46	Nei
SSBs sentralitetsindeks	142	280	660	651	0,63	Nei
Økonomisk handlingsrom**	142	280	63 923	65 729	-1,32	Nei
Antall elever med vedtak om tospråklig fagopplæring	142	280	25.9	17.8	-1,06	Nei
Antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring	142	280	87.5	105.2	-0,26	Nei

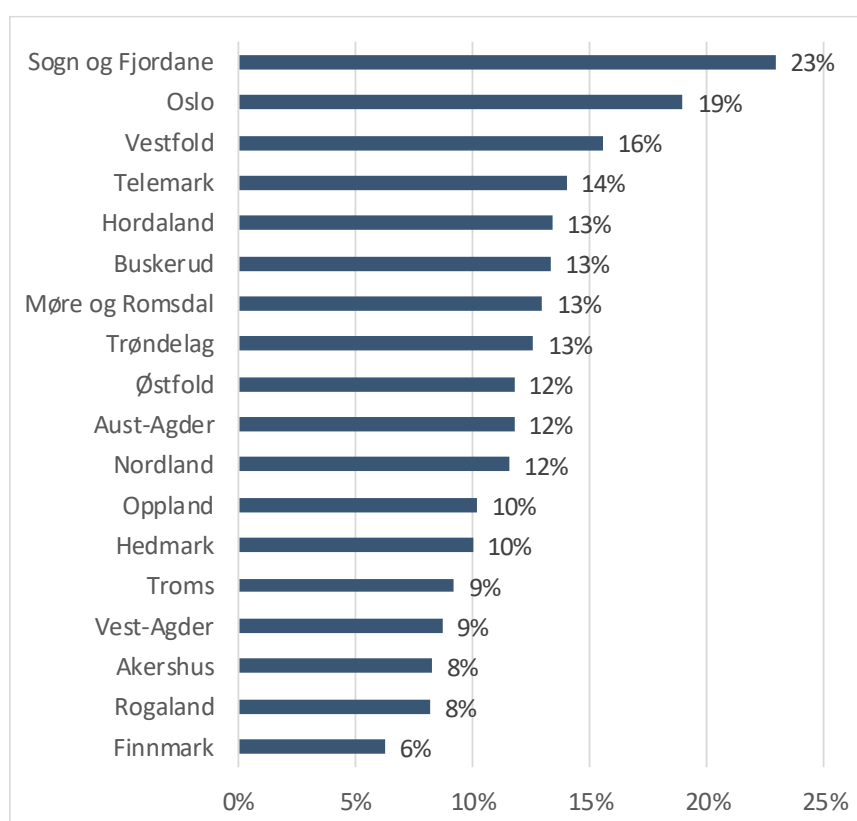
*Antall svar er basert på antallet som har svar til og med betalingsvillighetsspørsmålene, og ikke antallet som har fullført hele spørreundersøkelsen. **Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. ***Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

¹⁷ I henhold til tall fra GSI. Kommuner med fem eller færre vedtak holdes utenfor har vi ikke tall på, og er derfor satt til null. Vi kan derfor si at minimum 85 prosent av kommunene har elever med vedtak om særskilt språkopplæring.

I testingen har vi brukt mer generelle variabler som innbyggertall og sentralitetsindeks, samt mer rettede variabler som økonomisk handlingsrom og antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring og tospråklig fagopplæring. Vi finner gjennomgående ingen signifikant forskjell mellom kommunene som har svar, og de som ikke har svart. Dette er med på å bygge oppunder at det er lite systematiske forskjeller mellom kommunene har svart, og de som ikke har svart.

For å undersøke representativitet hos skolene som har svart på spørreundersøkelsen har vi hatt tilsvarende fremgangsmåte som for kommunene. I Figur V1.2 viser vi responsraten for skoleledere per fylke. Responsraten ligger for alle fylker i intervallet 6-23 prosent. Sogn og Fjordane skiller seg noe ut med høy responsrate relativt til øvrige fylker, mens Finnmark, Akershus og Rogaland har relativt lav responsrate. Alle fylkene har imidlertid respondenter, og variasjonen er innenfor hva man kan forvente.

Figur V1.2 Andel av skoler som har svart per fylke, i prosent av totalt antall skoler i fylke



Det er også gjennomført tester av kjennetegn ved skolene. Her har vi både brukt informasjon på kommunenivå som vedkomne skole ligger i, eksempelvis innbyggertall, økonomisk handlingsrom og antall elever med vedtak om tospråklig fagopplæring på kommunenivå. I tillegg har vi brukt antall elever ved skolen. Resultatene fra testene er rapportert i tabell v1.2. Som vi ser av siste kolonne i tabellen, er det heller ikke klare tegn til systematiske forskjeller mellom skolene som har svart og de som ikke har svart.

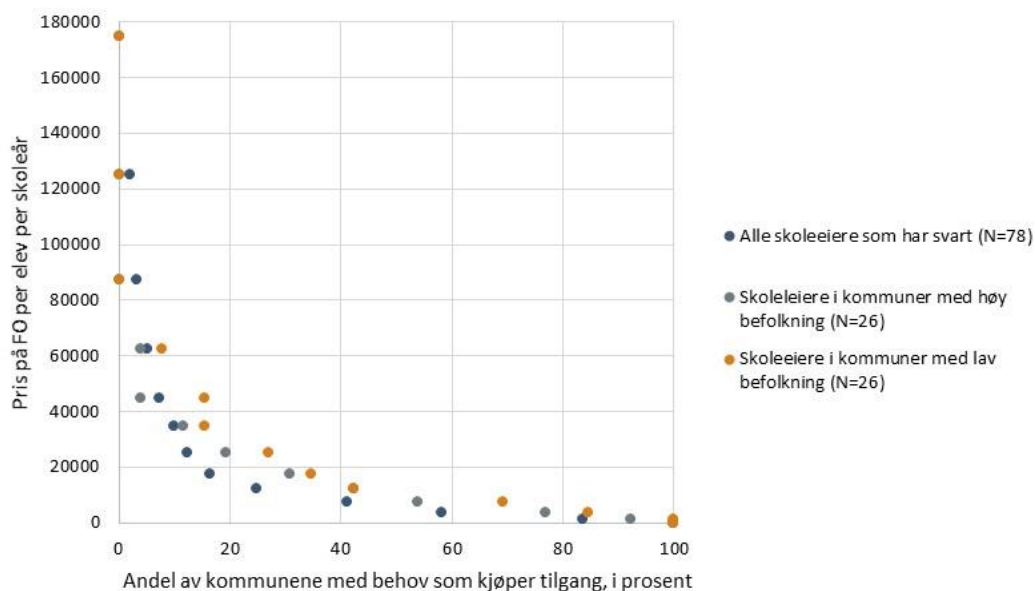
Tabell V1.2 Resultater av tosidig T-test blant kommuner som har svar og ikke svart på spørreundersøkelsen rettet mot skoleeiere (kommuner)*

Variabel	Antall skoler		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell***
	Svar	Ikke svar	Svar	Ikke svar		
Antall elever ved skolen (8.-10.trinn)	151	1108	141	149	-0,7	Nei
Antall innbyggere	151	1108	96 031	75 949	1,39	Nei
SSBs sentralitetsindeks	151	1108	731	739	-0,57	Nei
Økonomisk handlingsrom**	151	1108	61 400	60 000	1,78	Nei
Antall elever med vedtak om tospråklig fagopplæring	151	1108	105	119	-0,83	Nei
Antall elever med vedtak om særskiltspråkopplæring	151	1108	1499.7	10183.5	1,76	Nei

*Antall svar er basert på antallet som har svar til og med betalingsvillighetsspørsmålene, og ikke antallet som har fullført hele spørreundersøkelsen. **Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. ***Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

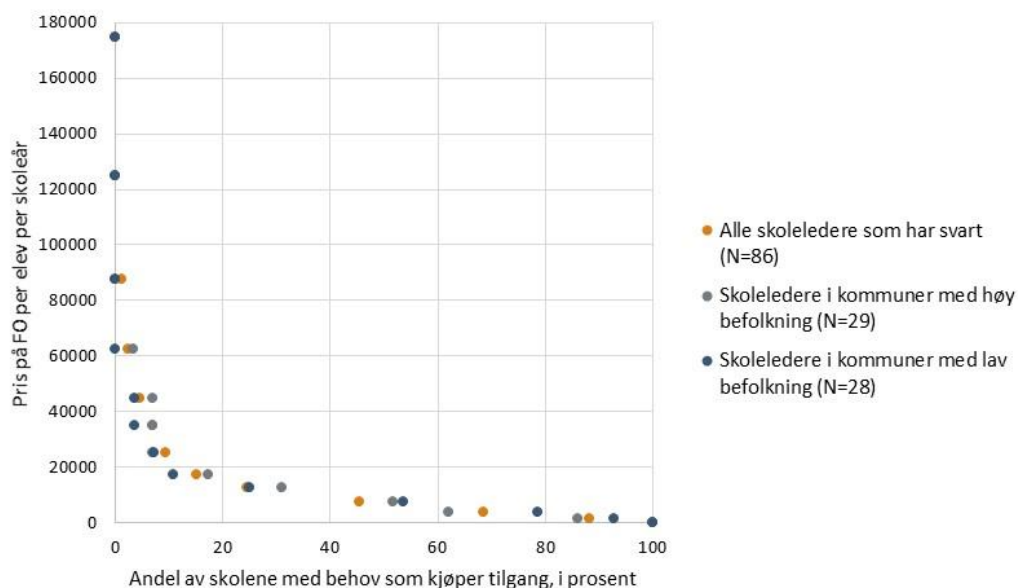
Vedlegg 2 – Etterspørsel for skoleeier og -leder med ulikt innbyggertall

Figur V2.1 Etterspørselskurven for fleksibel opplæring av skoleeiere i grunnskolen – sammenheng mellom pris og andelen som vil knytte seg til*



*Sammenhengen gjelder kommuner og grunnskoler som kjenner tilbudet og har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja. Høy (lav) befolkning er definert som den tredjedelen kommuner med høyest ((lavest) befolkning. Tredjedelen med høyest befolkning har 9 900 innbyggere eller flere, og tredjedelen med lavest befolkning har 2 900 innbyggere eller færre. Kilde: Menon Economics.

Figur V2.2 Etterspørselskurven for fleksibel opplæring av skoleleder i grunnskolen – sammenheng mellom pris og andelen som vil knytte seg til*



**Sammenhengen gjelder kommuner og grunnskoler som kjenner tilbudet og har opplæringsansvar for elever med behov for tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag i språkene arabisk, somali og tigrinja. Høy (lav) befolkning er definert som den tredjedelen ungdomsskoler i kommuner med høyest ((lavest) befolkning. Tredjedelen med høyest befolkning har 30 500 innbyggere eller flere, og tredjedelen med lavest befolkning har 6 600 innbyggere eller færre. Tallene for ungdomsskolene skiller seg fra kommunene ved at en stor kommune gjerne har flere ungdomsskoler, og dermed flere respondenter. Kilde: Menon Economics.*

Vedlegg 3 - Spørreundersøkelse til skoleeier (ungdomskoler)

V3.1 E-post til skoleeiere

Hei,

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomfører Menon Economics en utredning av en nettbasert læringsplattform som omfatter å tilby tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag for 8. og 9. trinn (kalt «Fleksibel opplæring»). I Opplæringsloven er Særskilt språkopplæring omtalt som en rettighet for elever med et annet morsmål enn norsk. Denne rettigheten kan innebære særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring

Undersøkelsen har som formål å finne ut:

- Om skoleeier, som ikke har vært en del av pilotprosjektet, ser på plattformen som en mulighet til å tilby tospråklig fagopplæring til barn og unge som har vedtak om tospråklig fagopplæring.
- Hvor mye både de som har vært med i piloten og de som ikke har vært med er villige til å betale for et slikt type tilbud.

Undersøkelsen er sendt til alle landets skoleeiere / kommuner. Fristen for å svare er fredag 1. november 2019.

Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt kommunen du representerer. Vi ber deg da likevel svare så godt du kan ved å velge svaralternativer som ligger nærmest din egen oppfatning. Det vil ta om lag 15-20 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dine svare er viktige for arbeidet med tospråklig opplæring.

Trykk her for å starte spørreundersøkelsen: [SURVEY_LINK]

Har du spørsmål vedrørende undersøkelsen kan du kontakte Simen Pedersen i Menon Economics på e-post: simen@menon.no eller på telefon 959 93 888.

Mange takk for at du deltar i undersøkelsen.

Med vennlig hilsen,

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

V3.2 Spørreundersøkelse

1. Spørreundersøkelse til skoleeiere om særskilt språkopplæring

Takk for at du tar deg tid til på svare på denne spørreundersøkelsen. Informasjonen er svært nyttig for vårt arbeid. Undersøkelsen er sendt til deg som skoleeier.

2. Databehandling i henhold til GDPR

Informasjon om databehandling:

For å kunne gjennomføre utredningen har Menon Economics behov for å sammenstille svarene dine. I henhold til GDPR vil all informasjon som knytter svarene til deg, slettes innen seks måneder.

Menon Economics' GDPR-kontakt:

Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste godtar du behandlingen av dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

3. Rettslig grunnlag for tospråklig fagopplæring

Tospråklig fagopplæring er en rettighet enkelte elever har, jf. Opplæringslova § 2-8: Særskild språkopplæring for elever fra språklege minoriteter.

«Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.»

(...)

«Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.»

4. Har ungdomsskoleelever i kommunen du representerer vedtak om særskilt språkopplæring?

(Oppgi kun ett svar)

☐

Ja

☐

Nei - Gå til 8

☐ Vet ikke - Gå til 8

5. Hvor mange elever på skoler i kommunen du representerer tilbys ulike typer særskilt språkopplæring?

	Antall ungdomskoleelever for skoleåret 19/20	Antall barneskoleelever for skoleåret 19/20 (hvis relevant)
Særskilt norskopplæring	_____	_____
Tospråklig fagopplæring	_____	_____
Morsmålsopplæring	_____	_____

Annen språkopplæring, spesifiser hvilke type opplæring og antall elever her:

6. Hva er årsaken til at dere eventuelt ikke tilbyr elever på skoler i kommunen du representerer, med vedtak om særskilt språkopplæring, tospråklig fagopplæring? (flere svar er mulig)

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Ikke relevant spørsmål, vi tilbyr tospråklig fagopplæring
- ☐ Muligheten er ikke vurdert
- ☐ Elevene har ikke behov
- ☐ Det er ikke tilgang på tospråklige lærere
- ☐ Det er ikke økonomi til å tilsette tospråklige lærere

Annen årsak:

7. I hvilken grad vil du si at elever med vedtak om tospråklig fagopplæring i kommunen du representerer får dekket sine behov for tospråklig fagopplæring? Hvis det ikke er elever med vedtak, se for deg en fremtidig situasjon med elever som har vedtak.

(Oppgi kun ett svar)

I veldig stor grad	I stor grad	I middels grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke relevant	Vet ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Har dere tilgang til stedlige lærere ved skoler som gir tospråklig fagopplæring i kommunen du representerer?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei - Gå til 12
- ☐ Vet ikke - Gå til 13

9. Du har svart at skoler i kommunen har tilgang til tospråklige lærerressurser.

10. Hvor mange årsverk utgjør tospråklig opplæring med stedlig lærer ved skoler i kommunen du representerer? Oppgi anslag i samlet antall årsverk for skoleåret 2019/2020.

(Oppgi verdi)

☐ -----

11. Kan du oppgi hvilke(t) språk det undervises i?

12. Du har svart at dere ikke har tilgang til tospråklige lærerressurser ved skoler i kommunen du representerer.

13. I hvilken grad ville du si at ungdomsskoleelever i kommunen du representerer vil få dekket sine behov for tospråklig fagopplæring (hvis behovet dukker opp i fremtiden)?

(Oppgi kun ett svar)

I veldig stor
grad

☐

I stor grad

☐

I middels grad

☐

I liten grad

☐

Ikke i det hele
tatt

☐

Vet ikke

☐

14. Kan du begrunne hvordan opplæringsbehovet vil bli dekket, eventuelt hvorfor det ikke blir dekket?

15. Kort om Fleksibel opplæring

Målet med prosjektet Fleksibel opplæring er å prøve ut om og hvordan man kan tilby tospråklig fagopplæring via nettbaserte løsninger. Utprøvingen startet i januar 2017, og fra høsten 2018 ble prosjektet videreført i en toårig pilot. Fleksibel opplæring startet som et tilbud til elever i ungdomsskolen. I skoleåret 2017/18 var det ca. 120 elever med i prosjektet, i skoleåret 2018/19 var det om lag 200 elever, og i 2019/20 vil det være ca. 300 elever som deltar. I piloten tilbys tospråklig fagopplæring på norsk og et av språkene arabisk, somali eller tigrinja i fagene matematikk og naturfag for 8. og 9. trinn.

16. Har skoler i kommunen du representerer vært med i pilotprosjektet for uttesting av Fleksibel opplæring?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei - Gå til 24
- ☐ Vet ikke - Gå til 24

17. Er du fornøyd med hvordan Fleksibel opplæring totalt sett har fungert på skolen(e) i kommunen du representerer?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

18. Kan du begrunne svaret på spørsmålet over?

19. I hvilken grad vil du som skoleeier si at Fleksibel opplæring har gjort elevene med vedtak om tospråklig fagopplæring bedre i stand til å følge ordinær undervisningsplan?

(Oppgi kun ett svar)

- | I veldig stor grad | I stor grad | I middels grad | I liten grad | Ikke i det hele tatt | Vet ikke |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

20. I pilotprosjektet ble det tilbudt tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag. Sett ut fra behovene til elevene i kommunen du representerer, er det andre fag som burde tilbys gjennom plattformen Fleksibel opplæring? Flere svar mulig.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Ja, norsk
- ☐ Ja, engelsk
- ☐ Ja, samfunnsfag
- ☐ Ja, fremmedspråk
- ☐ Ingen nye fag er nødvendig
- ☐ Vet ikke

Andre fag, spesifiser her:

21. I pilotprosjektet ble det tilbudt tospråklig fagopplæring innen arabisk, somali og tigrinja. Sett ut fra behovene til elevene i kommunen du representerer, er det andre språk som burde tilbys gjennom plattformen Fleksibel opplæring?

22. Hvis du ser utover behovet til skolene i kommunen du representerer, mener du Fleksibel opplæring bør utvides til flere trinn generelt? (flere svar mulig)

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Nei
- ☐ Ja, 1-4. trinn i barneskolen
- ☐ Ja, 5-7. trinn i barneskolen
- ☐ Ja, 10. trinn i ungdomsskolen
- ☐ Ja, trinn på videregående skoler

☐ Ja, grunnskole for voksne

☐ Vet ikke

23. Kan du begrunne svaret på spørsmålet over?

24. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? Kommunen jeg representerer ...

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	I veldig stor grad	I stor grad	I middels grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
... har økonomisk handlingsrom til å ansette en ekstra lærer på fulltid dersom det er behov for det	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... har en budsjettramme som er for liten å kjøpe inn undervisningsutstyr utover det som er strengt nødvendig	☐	☐	☐	☐	☐	☐

... har
økonomisk
handlingsr
om til å
ansette en
tospråklig
lærer på
fulltid
dersom det
er behov
for det

☐☐☐☐☐☐

25. Hvor mange elever med vedtak om tospråklig fagopplæring innen et konkret språk (eksempelvis arabisk) må bo i kommunen før man ansetter en tospråklig lærer

(Oppgi verdi)

☐

26. Litt mer informasjon om Fleksibel opplæring

Elevene som får tospråklig fagopplæring gjennom Fleksibel opplæring får mulighet til å snakke med lærere på sitt morsmål gjennom nettbaserte løsninger. Elevene kan delta på planlagte undervisningsøkter eller ta kontakt med nettlærerne når de har behov for støtte på morsmålet. Fleksibel opplæring er et tilbud i tillegg til ordinær undervisning, og det er den lokale læreren som har det faglige ansvaret. Et godt samarbeid mellom nettlærerne og lærerne i klasserommet er nødvendig for at prosjektet skal lykkes. Elevene får tilgang til en tospråklig plattform med læringsressurser på norsk og morsmål. På plattformen finner man opplæringsvideoer, tekster, oppgaver og ordlister.

27. Si at det dukker opp behov for tospråklig fagopplæring ved en skole i kommunen du representerer og det fattes en beslutning om å anskaffe tilgang til Fleksibel opplæring. Hvem ville normalt fattet en slik beslutning?

(Oppgi kun ett svar)

☐

De folkevalgte i kommunen - Gå til 29

☐

Rådmann - Gå til 29

- ☐ Leder for grunnskoletilbudet i kommunen - Gå til 29
- ☐ Skoleleder/rektor - Gå til 29
- ☐ Faglærer - Gå til 29
- ☐ Det avhenger av pris på anskaffelse (og evt. økning i driftskostnader i etterkant)

Annet, spesifiser her: - Gå til 29

28. Du har svart at hvem som beslutter avhenger av pris på anskaffelsen. Hva må anskaffelsesprisen per år være for at beslutningen tas av kommuneledelsen? Forsøk å utarbeide et anslag, og begrunn gjerne svaret ditt.

29. Tenk deg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på en ungdomsskole i kommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

30. Hvor mye tenker du at kommunen ville vært villig til å betale for at eleven får tilgang til Fleksibel opplæring innen matematikk og naturfag per skoleår?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe

- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

31. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

32. Tenk deg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på en ungdomsskole i kommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

33. Hvor mye tenker du at kommunen ville vært villig til å betale for at eleven får tilgang til Fleksibel opplæring innen alle fag per skoleår?

Med alle fag menes matematikk, naturfag, samfunnsfag, norsk og engelsk.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner

☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

34. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

35. Tenk deg at fem elever med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på en ungdomsskole i kommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

36. Hvor mye tenker du at kommunen ville vært villig til å betale for at de fem elevene får tilgang til Fleksibel opplæring innen matematikk og naturfag per skoleår?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner

- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

37. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

38. Tenk deg at fem elever med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på en ungdomsskole i kommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

39. Hvor mye tenker du at kommunen ville vært villig til å betale for at de fem elevene får tilgang til Fleksibel opplæring innen alle fag per skoleår?

Med alle fag menes matematikk, naturfag, samfunnsfag, norsk og engelsk.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

40. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

41. Hva er navnet på kommunen du representerer?

42. Hvilken stilling har du i kommunen?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Rådmann
- ☐ Leder for grunnskoletilbudet i kommunen
- ☐ Rådgiver i grunnskolesektoren

Annet, spesifiser her:

43. Hvordan finansieres grunnskoler i kommunen du representerer?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Rammestyrte – kommunestyret fastsetter den økonomiske rammen annenhvert år eller sjeldnere

- ☐ Rammestyr - kommunestyret fastsetter den økonomiske rammen årlig
- ☐ Aktivitetsbasert – Skolen mottar en ramme som fastsettes av antall skoleelever og/eller andre fordelingsnøkler

Annet, spesifiser her:

44. Får skoler tilskudd eller en annen form for finansiering knyttet til særskilt språkopplæring?

45. Har kommunen du representerer innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja - Gå til 46
- ☐ Nei - Gå til 47
- ☐ Vet ikke - Gå til 48

46. Hvordan organiseres innføringstilbudet?

47. Hvordan organiseres særskilt språkopplæring i din kommune?

48. Hvor mange elever går på ungdomsskoletrinn ved skoler i kommunen du representerer?

Antall elever per oktober 2019

Totalt antall

Med kortere botid enn seks år i Norge

49. Hvor mange årsverk er det på ungdomsskoletrinn ved skoler i kommunen du representerer?

Antall årsverk for skoleåret 2019/2020

Lederårsverk

Lærerårsverk

50. Har du andre kommentarer til undersøkelsen?

51. Takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Trykk på "Avslutt" for å avslutte spørreundersøkelsen

Vedlegg 4 – Spørreundersøkelse til skoleleder (kommune)

V4.1 E-post til skoleeiere

Hei,

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomfører Menon Economics en utredning av en nettbasert læringsplattform som omfatter å tilby tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag for 8. og 9. trinn (kalt «Fleksibel opplæring»). I Opplæringsloven er Særskilt språkopplæring omtalt som en rettighet for elever med et annet morsmål enn norsk. Denne rettigheten kan innebære særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring

Undersøkelsen har som formål å finne ut:

- Om skoler, som ikke har vært en del av pilotprosjektet, ser på plattformen som en mulighet til å tilby tospråklig fagopplæring til barn og unge som har vedtak om tospråklig fagopplæring.
- Hvor mye både de som har vært med i piloten og de som ikke har vært med er villige til å betale for et slikt type tilbud.

Undersøkelsen er sendt til alle landets ungdomsskoleledere. Fristen for å svare er fredag 1. november 2019.

Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt skolen du leder. Vi ber deg da likevel svare så godt du kan ved å velge svaralternativer som ligger nærmest din egen oppfatning. Det vil ta om lag 15-20 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dine svare er viktige for arbeidet med tospråklig opplæring.

Trykk her for å starte spørreundersøkelsen: [SURVEY_LINK]

Har du spørsmål vedrørende undersøkelsen kan du kontakte Simen Pedersen i Menon Economics på e-post: simen@menon.no eller på telefon 959 93 888.

Mange takk for at du deltar i undersøkelsen.

Med vennlig hilsen,

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

V4.2 Spørreundersøkelse

1. Spørreundersøkelse til skoleledere om særskilt språkopplæring

Takk for at du tar deg tid til på svare på denne spørreundersøkelsen. Informasjonen er svært nyttig for vårt arbeid. Undersøkelsen er sendt til deg som skoleleder.

2. Databehandling i henhold til GDPR

Informasjon om databehandling:

For å kunne gjennomføre utredningen har Menon Economics behov for å sammenstille svarene dine. I henhold til GDPR vil all informasjon som knytter svarene til deg, slettes innen seks måneder.

Menon Economics' GDPR-kontakt:

Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste godtar du behandlingen av dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

3. Rettslig grunnlag for tospråklig fagopplæring

Tospråklig fagopplæring er en rettighet enkelte elever har, jf. Opplæringslova § 2-8: Særskild språkopplæring for elever fra språklege minoriteter.

«Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.»

(...)

«Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.»

4. Har ungdomsskoleelever ved skolen du leder vedtak om særskilt språkopplæring?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei - Gå til 8
- ☐ Vet ikke - Gå til 8

5. Hvor mange elever på skolen du leder tilbys ulike typer særskilt språkopplæring?

	Antall ungdomskoleelever for skoleåret 19/20	Antall barneskoleelever for skoleåret 19/20 (hvis relevant)
Særskilt norskopplæring	_____	_____
Tospråklig fagopplæring	_____	_____
Morsmålsopplæring	_____	_____

Annet språkopplæring, spesifiser hvilke type opplæring og antall elever her:

6. Hva er årsaken til at dere eventuelt ikke tilbyr elever, med vedtak om særskilt språkopplæring, tospråklig fagopplæring? (flere svar er mulig)

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Ikke relevant spørsmål, vi tilbyr tospråklig fagopplæring
- ☐ Muligheten er ikke vurdert
- ☐ Elevene har ikke behov
- ☐ Det er ikke tilgang på tospråklige lærere
- ☐ Det er ikke økonomi til å tilsette tospråklige lærere

Annen årsak:

7. I hvilken grad vil du si at elever med vedtak om tospråklig fagopplæring får dekket sine behov for tospråklig fagopplæring på skolen du leder? Hvis det ikke er elever med vedtak ved skolen, se for deg en fremtidig situasjon med elever som har vedtak.

(Oppgi kun ett svar)

I veldig stor grad	I stor grad	I middels grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke relevant	Vet ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Har skolen du representerer tilgang til stedlige lærere som gir tospråklig fagopplæring ved deres skole?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei - Gå til 12
- ☐ Vet ikke - Gå til 13

9. Du har svart at skolen har tilgang til tospråklige lærerressurser.

10. Hvor mange årsverk utgjør tospråklig opplæring med stedlig lærer ved skolen du representerer? Oppgi anslag i samlet antall årsverk for skoleåret 2019/2020.

(Oppgi verdi mellom 0 og 50)

☐ _ _ _ _ _

11. Kan du oppgi hvilke(t) språk det undervises i?

12. Du har svart at skolen ikke har tilgang til tospråklige lærerressurser.

13. I hvilken grad ville du si at ungdomsskoleelever på skolen du leder vil få dekket sine behov for tospråklig fagopplæring (hvis behovet dukker opp i fremtiden)?

(Oppgi kun ett svar)

I veldig stor
grad

☐

I stor grad

☐

I middels grad

☐

I liten grad

☐

Ikke i det hele
tatt

☐

Vet ikke

☐

14. Kan du begrunne hvordan opplæringsbehovet ville bli dekket, eventuelt ikke dekket?

15. Kort om Fleksibel opplæring

Målet med prosjektet Fleksibel opplæring er å prøve ut om og hvordan man kan tilby tospråklig fagopplæring via nettbaserte løsninger. Utprøvingen startet i januar 2017, og fra høsten 2018 ble prosjektet videreført i en toårig pilot. Fleksibel opplæring startet som et tilbud til elever i ungdomsskolen. I skoleåret 2017/18 var det ca. 120 elever med i prosjektet, i skoleåret 2018/19 var det om lag 200 elever, og i 2019/20 vil det være ca. 300 elever som deltar. I piloten tilbys tospråklig fagopplæring på norsk og et av språkene arabisk, somali eller tigrinja i fagene matematikk og naturfag for 8. og 9. trinn.

16. Har skolen du leder vært med i pilotprosjektet for uttesting av fleksibel opplæring?

(Oppgi kun ett svar)

☐

Ja

☐

Nei - Gå til 24

☐

Vet ikke - Gå til 24

17. Er du fornøyd med hvordan Fleksibel opplæring totalt sett har fungert på din skole?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

18. Kan du begrunne svaret på spørsmålet over?

19. I hvilken grad vil du som skoleleder si at Fleksibel opplæring har gjort elevene med vedtak om tospråklig fagopplæring bedre i stand til å følge ordinær undervisningsplan?

(Oppgi kun ett svar)

- | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| I veldig stor grad | I stor grad | I middels grad | I liten grad | Ikke i det hele tatt | Vet ikke |
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

20. I pilotprosjektet ble det tilbudt tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag. Sett ut fra behovene til elevene på din skole, er det andre fag som burde tilbys gjennom plattformen Fleksibel opplæring? Flere svar mulig.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Ja, norsk
- ☐ Ja, engelsk
- ☐ Ja, samfunnsfag
- ☐ Ja, fremmedspråk

☐ Ingen nye fag er nødvendig

☐ Vet ikke

Andre fag, spesifiser her:

21. I pilotprosjektet ble det tilbudt tospråklig fagopplæring innen arabisk, somali og tigrinja. Sett ut fra behovene til elevene på din skole, er det andre språk som burde tilbys gjennom plattformen Fleksibel opplæring?

22. Hvis du ser utover behovet til skolen du leder, mener du Fleksibel opplæring bør utvides til flere trinn generelt? (flere svar mulig)

(Oppgi gjerne flere svar)

☐ Nei

☐ Ja, 1-4. trinn i barneskolen

☐ Ja, 5-7. trinn i barneskolen

☐ Ja, 10. trinn i ungdomsskolen

☐ Ja, trinn på videregående skoler

☐ Vet ikke

23. Kan du begrunne svaret på spørsmålet over?

24. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? Skolen jeg leder ...

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	I veldig stor grad	I stor grad	I middels grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
... har en budsjettramme som er for liten å kjøpe inn undervisningsutstyr utover det som er strengt nødvendig	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... har økonomisk handlingsrom til å ansette en tospråklig lærer på fulltid dersom det er behov for det	☐	☐	☐	☐	☐	☐

25. Litt mer informasjon om Fleksibel opplæring

Elevene som får tospråklig fagopplæring gjennom Fleksibel opplæring får mulighet til å snakke med lærere på sitt morsmål gjennom nettbaserte løsninger. Elevene kan delta på planlagte undervisningsøkter eller ta kontakt med nettlærerne når de har behov for støtte på morsmålet. Fleksibel opplæring er et tilbud i tillegg til ordinær undervisning, og det er den lokale læreren som har det faglige ansvaret. Et godt samarbeid mellom nettlærerne og lærerne i klasserommet er nødvendig

for at prosjektet skal lykkes. Elevene får tilgang til en tospråklig plattform med læringsressurser på norsk og morsmål. På plattformen finner man opplæringsvideoer, tekster, oppgaver og ordlister.

26. Si at det dukker opp behov for tospråklig fagopplæring ved skolen du representerer og det fattes en beslutning om å anskaffe tilgang til Fleksibel opplæring. Hvem ville normalt fattet en slik beslutning?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ De folkevalgte i kommunen - Gå til 28
- ☐ Rådmann - Gå til 28
- ☐ Leder for grunnskoletilbudet i kommunen - Gå til 28
- ☐ Skoleleder/rektor - Gå til 28
- ☐ Faglærer - Gå til 28
- ☐ Det avhenger av pris på anskaffelse (og evt. økning i driftskostnader i etterkant)

Annet, spesifiser her: - Gå til 28

27. Du har svart at hvem som beslutter avhenger av pris på anskaffelsen (og evt. økning i driftskostnader i etterkant). Hvilken maksimal anskaffelsespris per år kan skolen din beslutte? Forsøk å utarbeide et anslag, og begrunn gjerne svaret ditt.

28. Tenk deg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på din ungdomsskole.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at din skole ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

29. Hvor mye tenker du at din skole ville vært villig til å betale for at eleven får tilgang til fleksibel opplæring innen matematikk og naturfag per skoleår?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

30. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

31. Tenk deg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på din ungdomsskole.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at din skole ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

32. Hvor mye tenker du at din skole ville vært villig til å betale for at eleven får tilgang til fleksibel opplæring innen alle fag per skoleår?

Med alle fag menes matematikk, naturfag, samfunnsfag, norsk og engelsk.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner

- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

33. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

34. Tenk deg at fem elever med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på din ungdomsskole.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at din skole ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

35. Hvor mye tenker du at din skole ville vært villig til å betale for de fem elevene får tilgang til fleksibel opplæring innen matematikk og naturfag per skoleår?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

36. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

37. Tenk deg at fem elever med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har stedlige lærere til å undervise i, begynte på 8. eller 9. trinn på din ungdomsskole.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at din skole ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

38. Hvor mye tenker du at din skole ville vært villig til å betale for de fem elevene får tilgang til fleksibel opplæring innen alle fag per skoleår?

Med alle fag menes matematikk, naturfag, samfunnsfag, norsk og engelsk.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner

☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

39. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

40. Hva er navnet på skolen du leder?

41. I hvilken kommune ligger skolen du leder?

42. Har dere innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever på skolen du leder?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

43. Hvor mange elever går på skolen du leder?

Antall elever per oktober 2019

Totalt antall _____

Med kortere botid enn seks år i Norge _____

44. Hvor mange årsverk er det på skolen du leder?

Antall årsverk for skoleåret 2019/2020

Lederårsverk _____

Lærerårsverk _____

45. Hvordan finansieres skolen du leder?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Rammestyrte – kommunestyret fastsetter den økonomiske rammen annenhvert år eller sjeldnere
- ☐ Rammestyrte - kommunestyret fastsetter den økonomiske rammen årlig
- ☐ Aktivitetsbasert – Skolen mottar en ramme som fastsettes av antall skoleelever og/eller andre fordelingsnøkler

Annet, spesifiser her:

46. Har du andre kommentarer til undersøkelsen?

47. Takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Trykk på "Avslutt" for å avslutte spørreundersøkelsen

Vedlegg 5 – Spørreundersøkelse til fylkeskommuner

V5.1 E-post til skoleeiere

Hei,

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomfører Menon Economics en utredning av en nettbasert læringsplattform som omfatter å tilby tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag (kalt «Fleksibel opplæring»).

I den forbindelse sender vi en undersøkelse til alle landets fylkeskommuner. Svarene er svært viktige for arbeidet med tospråklig opplæring.

Trykk her for å starte spørreundersøkelsen: [SURVEY_LINK]

I Opplæringsloven er Særskilt språkopplæring omtalt som en rettighet for elever med et annet morsmål enn norsk. Denne rettigheten kan innebære særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring

Undersøkelsen har som formål å finne ut:

- Om fylkeskommuner, som ikke har vært en del av pilotprosjektet, ser på plattformen som en mulighet til å tilby tospråklig fagopplæring til elever i kombinasjonsklasser/innføringstilbud som har vedtak om tospråklig fagopplæring.
- Hvor mye både de som har vært med i piloten og de som ikke har vært med, er villige til å betale for et slikt tilbud.

Vi ber deg svare så fort du har anledning, men ikke senere enn onsdag 13. november 2019.

Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt fylkeskommunen du representerer. Vi ber deg da likevel svare så godt du kan ved å velge svaralternativer som ligger nærmest din egen oppfatning. Det vil ta om lag 15-20 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Har du spørsmål vedrørende undersøkelsen kan du kontakte Simen Pedersen i Menon Economics på e-post: simen@menon.no eller på telefon 959 93 888.

Mange takk for at du deltar i undersøkelsen.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen.

Med vennlig hilsen,

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

V5.2 Spørreundersøkelse

1. Spørreundersøkelse til fylkeskommuner om særskilt språkopplæring for elever i kombinasjonsklasser og innføringstilbud

Takk for at du tar deg tid til på svare på denne spørreundersøkelsen. Informasjonen er svært nyttig for vårt arbeid. Undersøkelsen er sendt til deg som skoleeier.

2. Databehandling i henhold til GDPR

Informasjon om databehandling:

For å kunne gjennomføre utredningen har Menon Economics behov for å sammenstille svarene dine. I henhold til GDPR vil all informasjon som knytter svarene til deg, slettes innen seks måneder.

Menon Economics' GDPR-kontakt:

Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste godtar du behandlingen av dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

3. Rettslig grunnlag for tospråklig fagopplæring

Tospråklig fagopplæring er en rettighet enkelte elever har, jf. Opplæringslova § 3-12: Særskild språkopplæring for elever fra språklege minoritetar og § 4A-1: Rett til grunnskoleopplæring for vaksne.

«Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.»

(...)

«Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.»

«Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg

dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.»

(...)

«Kommunar og fylkeskommunar kan òg tilby grunnskoleopplæring etter første ledd til dei som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskoleopplæring for å kunne fullføre vidaregåande opplæring.»

4. Har fylkeskommunen du representerer kombinasjonsklasser og/eller innføringstilbud?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja, kombinasjonsklasser
- ☐ Ja, innføringstilbud
- ☐ Både kombinasjonsklasser og innføringstilbud
- ☐ Nei, ingen av delene - Gå til 11
- ☐ Vet ikke - Gå til 11

5. Hvor lenge har dere hatt kombinasjonsklasser eller innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer?

6. Hvor mange kombinasjonsklasser og innføringsklasser har dere i fylkeskommunen du representerer?

7. Har deltagere i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer vedtak om særskilt opplæring?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei - Gå til 11
- ☐ Vet ikke - Gå til 11

8. Hvor elever i kombinasjonsklasser/innføringstilbud tilbys ulike typer særskilt språkopplæring i fylkeskommunen du representerer?

	Antall elever i kombinasjonsklasser for skoleåret 19/20	Antall elever i innføringstilbud for skoleåret 19/20
Særskilt norskopplæring	_____	_____
Tospråklig fagopplæring	_____	_____
Morsmålsopplæring	_____	_____

Annen språkopplæring, spesifiser hvilke type opplæring og antall elever her:

9. Hva er årsaken til at dere eventuelt ikke tilbyr elever, med vedtak om særskilt språkopplæring, tospråklig fagopplæring? (flere svar er mulig)

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Ikke relevant spørsmål, vi tilbyr tospråklig fagopplæring
- ☐ Muligheten er ikke vurdert

- ☐ Elevene har ikke behov
- ☐ Det er ikke tilgang på tospråklige lærere
- ☐ Det er ikke økonomi til å tilsette tospråklige lærere

Annen årsak:

10. I hvilken grad vil du si at elever i kombinasjonsklasser/innføringstilbud, med vedtak om tospråklig fagopplæring i fylkeskommunen du representerer får dekket sine behov for tospråklig fagopplæring?

(Oppgi kun ett svar)

- | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| I veldig stor grad | I stor grad | I middels grad | I liten grad | Ikke i det hele tatt | Ikke relevant | Vet ikke |
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

11. Har dere tilgang til lærere som gir tospråklig fagopplæring i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei - Gå til 15
- ☐ Vet ikke - Gå til 16

12. Du har svart at kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen har tilgang til tospråklige lærerressurser.

13. Hvor mange årsverk utgjør tospråklig opplæring med lærer i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer? Oppgi anslag i samlet antall årsverk for skoleåret 2019/2020.

(Oppgi verdi)

☐ -----

14. Kan du oppgi hvilke(t) språk det undervises i?

15. Du har svart at dere ikke har tilgang til tospråklige lærerressurser i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer.

16. I hvilken grad ville du si at elever i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer vil få dekket sine behov for tospråklig fagopplæring (hvis behovet dukker opp i fremtiden)?

(Oppgi kun ett svar)

I veldig stor
grad

I stor grad

I middels grad

I liten grad

Ikke i det hele
tatt

Vet ikke

☐☐☐☐☐☐

17. Kan du redegjøre for hvordan opplæringsbehovet vil bli dekket, eventuelt begrunne hvorfor det ikke blir dekket?

18. Kort om Fleksibel opplæring

Fleksibel opplæring er tospråklig opplæring på nett. Skoleåret 2019/20 har den tospråklige opplæringen blitt gitt i fagene matematikk og naturfag på språkene arabisk, somali og tigrinja. Nivået

på undervisningen er på 8. og 9. trinn nivå, men både elever fra voksenopplæringen og elever i innføringstilbud på videregående har deltatt i prosjektet.

19. Har skoler med kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer vært med i pilotprosjektet for uttesting av Fleksibel opplæring?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei - Gå til 24
- ☐ Vet ikke - Gå til 24

20. Er du fornøyd med hvordan Fleksibel opplæring totalt sett har fungert i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

21. Kan du begrunne svaret på spørsmålet over?

22. I pilotprosjektet ble det tilbudt tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag. Sett ut fra behovene i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen, er det andre fag som burde tilbys gjennom Fleksibel opplæring? Flere svar mulig.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Ja, norsk
- ☐ Ja, engelsk

- ☐ Ja, samfunnsfag
- ☐ Ja, fremmedspråk
- ☐ Ingen nye fag er nødvendig
- ☐ Vet ikke

Andre fag, spesifiser her:

23. I pilotprosjektet ble det tilbudt tospråklig fagopplæring innen arabisk, somali og tigrinja. Sett ut fra behovene i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen, er det andre språk som burde tilbys gjennom plattformen Fleksibel opplæring?

24. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? Fylkeskommunen jeg representerer ...

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	I veldig stor grad	I stor grad	I middels grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
... har økonomisk handlingsrom til å ansette en ekstra lærer på fulltid dersom det er behov for det	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... har en budsjettmangel som	☐	☐	☐	☐	☐	☐

er for liten
å kjøpe inn
undervisni
ngsutstyr
utover det
som er
strengt
nødvendig

... har
økonomisk
handlingsr
om til å
ansette en
tospråklig
lærer på
fulltid
dersom det
er behov
for det

☐☐☐☐☐☐

25. Hvor mange elever med vedtak om tospråklig fagopplæring innen et konkret språk (eksempelvis arabisk) må delta i kombinasjonsklasser/innføringstilbud i fylkeskommunen før man velger å ansette en tospråklig lærer?

(Oppgi verdi)

☐

26. Litt mer informasjon om Fleksibel opplæring

Elevene som får tospråklig fagopplæring gjennom Fleksibel opplæring får tilgang til en tospråklig plattform med læringsressurser på norsk og morsmål. På plattformen finner man opplæringsvideoer, tekster, oppgaver og ordlister.

Elevene kan delta på planlagte undervisningsøkter eller ta kontakt med nettlærerne når de har behov for støtte på morsmålet. Fleksibel opplæring er et tilbud i tillegg til ordinær undervisning, og det er den lokale læreren som har det faglige ansvaret. Et godt samarbeid mellom nettlærerne og lærerne i klasserommet er nødvendig for at prosjektet skal lykkes.

27. Tenk deg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har lærere til å undervise i, begynte i en kombinasjonsklasse/innføringstilbudet i fylkeskommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

28. Hvor mye tenker du at fylkeskommunen ville vært villig til å betale for at eleven får tilgang til Fleksibel opplæring innen matematikk og naturfag per skoleår?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner

☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

29. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

30. Tenk deg at én elev med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har lærere til å undervise i, begynte i en kombinasjonsklasse/innføringstilbudet i fylkeskommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

31. Hvor mye tenker du at fylkeskommunen ville vært villig til å betale for at eleven får tilgang til Fleksibel opplæring innen alle fag per skoleår?

Med alle fag menes matematikk, naturfag, samfunnsfag, norsk og engelsk.

(Oppgi gjerne flere svar)

☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)

☐ Ville ikke betalt noe

☐ 1 - 2 499 kroner

☐ 2 500 - 4 999 kroner

☐ 5 000 - 9 999 kroner

☐ 10 000 - 14 999 kroner

- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner
- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

32. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

33. Tenk deg at fem elever med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har lærere til å undervise i, begynte i en kombinasjonsklasse/innføringstilbudet i fylkeskommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

34. Hvor mye tenker du at fylkeskommunen ville vært villig til å betale for at de fem elevene får tilgang til Fleksibel opplæring innen matematikk og naturfag per skoleår?

(Oppgi gjerne flere svar)

☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)

☐ Ville ikke betalt noe

☐ 1 - 2 499 kroner

☐ 2 500 - 4 999 kroner

☐ 5 000 - 9 999 kroner

☐ 10 000 - 14 999 kroner

☐ 15 000 - 19 999 kroner

☐ 20 000 - 29 999 kroner

☐ 30 000 - 39 999 kroner

☐ 40 000 - 49 999 kroner

☐ 50 000 - 74 999 kroner

☐ 75 000 - 99 999 kroner

☐ 100 000 - 149 999 kroner

☐ 150 000 - 199 999 kroner

☐ 200 000 - 249 999 kroner

☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

35. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

36. Tenk deg at fem elever med vedtak om tospråklig fagopplæring, innen et språk som man ikke har lærere til å undervise i, begynte i en kombinasjonsklasse/innføringstilbudet i fylkeskommunen du representerer.

Veiledning: Nedenfor er det oppgitt noen beløpsintervaller. Start med det minste beløpet øverst og kryss av nedover for de intervallene du er ganske sikker på at deres kommune ville betalt for. Stopp avkrysningen før det intervallet der du mener beløpet ville være for høyt.

37. Hvor mye tenker du at fylkeskommunen ville vært villig til å betale for at de fem elevene får tilgang til Fleksibel opplæring innen alle fag per skoleår?

Med alle fag menes matematikk, naturfag, samfunnsfag, norsk og engelsk.

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Vet ikke (tenk deg godt om før du evt. velger dette)
- ☐ Ville ikke betalt noe
- ☐ 1 - 2 499 kroner
- ☐ 2 500 - 4 999 kroner
- ☐ 5 000 - 9 999 kroner
- ☐ 10 000 - 14 999 kroner
- ☐ 15 000 - 19 999 kroner
- ☐ 20 000 - 29 999 kroner
- ☐ 30 000 - 39 999 kroner
- ☐ 40 000 - 49 999 kroner
- ☐ 50 000 - 74 999 kroner

- ☐ 75 000 - 99 999 kroner
- ☐ 100 000 - 149 999 kroner
- ☐ 150 000 - 199 999 kroner
- ☐ 200 000 - 249 999 kroner
- ☐ 250 000 - 299 999 kroner

300 000 kroner eller mer, spesifiser maksimalt beløp her:

38. Kan du begrunne hvordan du kom frem til høyeste beløpsintervall? Gi også en begrunnelse hvis du svarte 'Vet ikke' eller 'Ville ikke betalt noe'.

39. Hva er navnet på fylkeskommunen du representerer?

40. Hvor mange deltar i kombinasjonsklasser i fylkeskommunen du representerer?

Antall elever per oktober 2019

Totalt antall _____

Med kortere botid enn seks år i Norge _____

41. Hvor mange deltar i andre innføringstilbud i fylkeskommunen du representerer?

Antall elever per oktober 2019

Totalt antall _____

Med kortere botid enn seks år i Norge _____

42. Har du andre kommentarer til undersøkelsen?

43. Takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Trykk på "Avslutt" for å avslutte spørreundersøkelsen

Vedlegg 6 – Synergier og kilder til synergier

Populært sagt innebærer synergier at «2+2=5»¹⁸. Litt mer presist betyr synergier at *kostnader reduseres* eller at *inntekter øker* dersom to aktiviteter utføres koordinert i stedet for separat. Formelt kan det uttrykkes på følgende måte:

- *Kostnadssynergi foreligger når det er lavere kostnader ved å samle produksjonen enn når man har den spredt*
- *Inntekts-/gevinstsynergier foreligger når inntektene er høyere når produksjonen er samlet enn når den er spredt*

I økonomi- og managementlitteratur beskrives en rekke kilder til synergier. Prinsipielt sett kan kildene til synergier reduseres til to:

- a) **Komplementaritet**, det vil si at to aktiviteter forsterker hverandre
- b) **Felles/likeartede behov** mellom to aktører for aktiviteter med **skalafordeler**, hvor skalafordelene ikke lar seg realisere av den enkelte aktør¹⁹

Synergier kan opptre i **markedet** eller internt i organisasjoners **aktiviteter**. Markedssynergier kan skyldes flere varianter av a) og b) ovenfor:

- i. At to **produkter** er **komplementære for kundene**, for eksempel tilgang lærere og tilbud av fjernundervisning
- ii. At to **aktiviteter** er komplementære i markedet; for eksempel markedsføring av generell nettbasert undervisning og markedsføring av tospråklig nettbasert undervisning
- iii. At to **likeartede aktiviteter** blir **billigere** når de gjennomføres i sammenheng; for eksempel at oversettelse av undervisningsmateriell til flere språk kan være billigere enn selvstendig utvikling av undervisningsmateriell for de aktuelle språkene (kostnadssynergi)

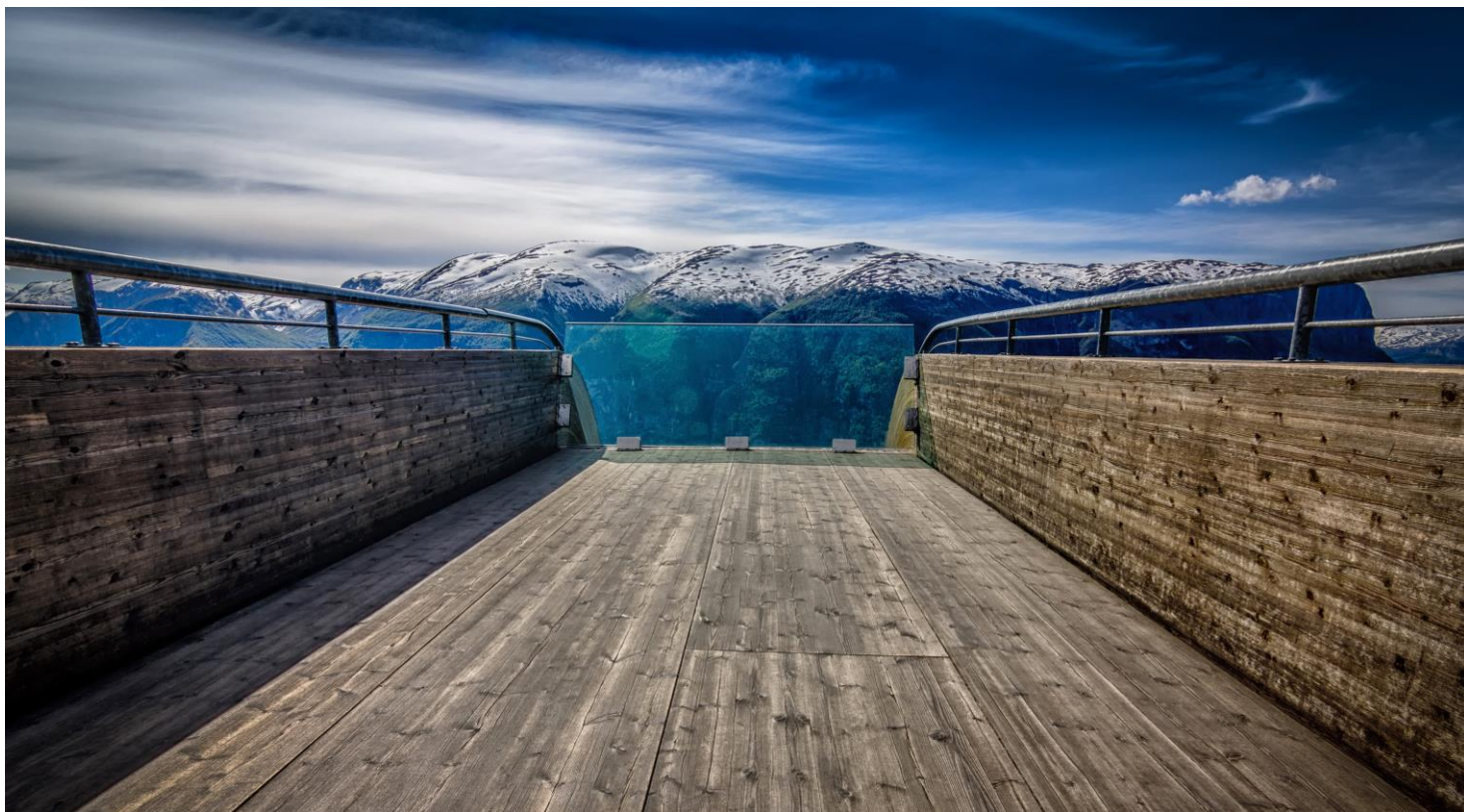
Synergier i organisasjoners aktiviteter kan også ha mange forklaringer:

- i. At **kompetansen** som kreves for å utføre to ulike oppgaver er **komplementær** (gjensidig forsterkende),
- ii. At det er **stordriftsfordeler** forbundet med å **dele ressurser** mellom to enheter, for eksempel at det er lettere å tiltrekke og beholde relevant kompetanse når man er et stort fagmiljø enn et lite.

¹⁸ *Business Dictionary*: A state in which two or more things work together in a particularly fruitful way that produces an effect greater than the sum of their individual effects.

Ray French, Charlotte Rayner, Gary Rees, Sally Rumbles, et al., *Organizational Behaviour* (2008) "Synergy is the creation of a whole that is greater than the sum of its parts."

¹⁹ Hvis man skal være helt presis er det ikke tilstrekkelig at det er skalafordeler i aktiviteter som kan deles mellom aktører dersom skalafordelene kan realiseres ved å selge aktiviteten (eller resultatet av den) i et eksternt marked. Vi anser imidlertid denne forutsetningen som mindre relevant for prosjektets formål.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no