



Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring

3.januar 2012

Høringsuttalelse fra Nasjonalt senter for flerkulturelle opplæring (NAFO)

Forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m

NAFO, ønsker å uttale seg om kapittel 3, «Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever», i høringsdokumentet.

NAFO støtter forslaget om at opprettelsen av innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever skal hjemles i opplæringsloven.

Vi ser imidlertid at teksten, slik den er utformet, reiser en del spørsmål som vi mener bør utredes nærmere før det konkluderes.

I tillegg er vi redd for at høringen ikke har nådd ut til alle relevante fagfolk og miljøer. Vi anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet sender ut en ny og bredere høring om temaet innføringstilbud på et seinere tidspunkt.

En vesentlig årsak til at vi anbefaler en fornyet høring om innføringstilbud, er at mange berørte parter faktisk ikke er klar over at høringen finner sted i det hele tatt.

Når et så sentralt spørsmål som å lovregulere innføringstilbud er et underkapittel i et *Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.*, har det vært vanskelig for flere å forstå at denne høringen også tar for seg tilbud for flerspråklige elever innenfor videregående opplæring. NAFO har fått signaler om at mange som bare arbeider på fylkesnivå, har tenkt at høringen ikke angår dem.

Som nevnt er det problemstillinger i høringsforslaget som ikke behandles i tilfredsstillende grad. Det henvises til NOU nr. 7 2010 (Mangfold og mestring) som sa at *«det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne organiseres»*, og der det ble anbefalt at det skal *«gis føringer gjennom regelverket»*.

Slike føringer gir imidlertid høringsutkastet bare på noen områder, og det sies også at *«Behov for ytterligere nasjonale føringer når det gjelder innhold i og organisering av særskilte innføringstilbud vil, som varslet i meldingen, bli vurdert særskilt på et senere tidspunkt»*. Vi mener det er uheldig at NOU'ens anbefalinger om å gi tydelige føringer og rammer følges opp på noen områder, mens det er svært upresist på andre.

En ting det gis klare føringer om, er hvor lenge en elev kan motta innføringstilbud. På det punktet etterlyser vi en diskusjon rundt muligheten for større fleksibilitet - på grunn av at elever i ulike alder har svært ulike behov.

Det står i utkastet at det er kun i særskilte tilfeller elevene skal kunne gå i innføringstilbud ut over ett år, og at innføringstilbudet maksimalt kan vare inntil halvannet år når det foreligger særskilte grunner.

Her savner vi et skille mellom tilbud for elever som kommer tidlig i skoleløpet, elever som kommer senere - men har mangelfull skolegang, og de som har lengre skolegang fra hjemlandet. Det bør også skilles mellom elever i grunnskolen og i videregående opplæring.

I utkastet står det ganske riktig at *«Elever vil lære norsk i ulikt tempo»*, og det pekes på at *«særlig elever som har behov for alfabetisering vil muligens kunne ha behov for mer enn ett år i innføringstilbud.»*

NAFO mener at det blant annet for denne gruppen elever bør åpnes for større fleksibilitet i forhold til lengden på opphold i innføringstilbud. En elev som kommer i løpet av de første årene av *grunnskolen* kan absolutt ha mulighet til å ta igjen det tapte på så kort tid som halvannet år, men jo eldre en analfabet eller en elev med mangelfull skolegang som kommer til Norge er, jo lengre innføringstilbud trenges det. Vi foreslår derfor at Kunnskapsdepartementet revurderer den foreslåtte varighetsgrensen.

NAFO vil også peke på noen områder som er nevnt i høringsdokumentet som framstår som uklare, og områder der det foreslås løsninger uten at konsekvensene er tilstrekkelig belyst og vurdert.

Det blir blant annet slått fast at *«det kan gjøres avvik fra læreplanverket når dette er nødvendig for å ivareta elevens behov, herunder fag- og tidsfordelingen og kompetansemål.»*

Dette er uproblematisk med tanke på tilbud i grunnskolen, men i forhold til videregående opplæring blir saken mer komplisert.

Ut fra høringsutkastet kan det se ut som om man tenker seg at elevene skal søke seg inn på et programområde, og at det deretter skal vurderes hva slags tiltak som skal iverksettes. Dette ville i så fall innebære at det må opprettes innføringstilbud innenfor hvert enkelt programområde, noe som vel ikke er så lett å gjennomføre, kanskje bortsett fra i Oslo.

NAFO mener det må etableres egne søkbare generelle innføringstilbud med eget inntak og egne koder. Dette må være tilbud som ikke tar av retten til videregående opplæring, og det må gis rom for lokale variasjoner i tilbudene. Ulike modeller kan med fordel skisseres dersom saken legges ut på ny høring, slik vi foreslår.

I tillegg vil vi peke på at det er viktig at et innføringstilbud blir regnet som et år 0 i videregående opplæring.

Dette vil være i overensstemmelse med anbefalinger i NOU nr. 7 2010 (Mangfold og mestring). I høringsutkastet kan det se ut som om at det foreslås at innføringskurset skal bli en form for Vg1, da det står at tilbudet skal ta av retten til videregående opplæring, og da det snakkes om *«programområdet eleven er tatt inn ved»*.

NAFO vil understreke at det å bruke av retten mens man går i innføringstilbud, kan slå uheldig ut, kanskje særlig for gruppene som kommer sent og har mangelfull skolebakgrunn. I tillegg kan det gjøre det vanskeligere å motivere elever som trenger et slikt tilbud til å velge det. Å knytte innføringskursene for sterkt til bestemte programområder kan også føre til flere feilvalg, da mange elever og foresatte med kort botid i landet mangler kunnskap om det norske utdanningssystemet.

En del av dagens innføringstilbud i videregående opplæring tar konsekvensen av det og har utdanningsvalg inne som et viktig element. Det finnes tall som gir sterk indikasjon på at det forebygger frafall.

Et annet problem er at høringsutkastet bare omtaler elever i alderen fra 16 til 24 *med rett* til videregående opplæring, og ikke nevner elever i denne aldersgruppen *uten rett*.

I en eventuell. ny høring på denne saken foreslår vi at det utarbeides inntakskrav til de foreslåtte innføringstilbudene og til ordinær videregående opplæring.

I tillegg savner vi en gjennomgang av ansvarsforholdene mellom kommune og fylkeskommune. For nyankomne elever i aldersgruppa 16 til 24 er det viktig at den kommunale grunnskoleopplæringa for voksne og den videregående skolen samhandler. Mange steder i landet kan en slik samhandling til og med være en forutsetning for at det skal kunne gis et godt tilbud til elevene.

NAFO har etablert et skoleeiernettverk for videregående opplæring. Nettverket er et forum for informasjonsspredning, erfaringsutveksling og skolering for administrative tilsatte i fylkeskommunene.

I forumet diskuteres aktuelle problemstillinger knyttet til nasjonale og fylkeskommunale føringer innenfor opplæringen av minoritetsspråklige elever, og derigjennom kan deltakerne bidra til utvikling av den flerkulturelle opplæringen i Norge.

På et møte 1.12.2011, der 15 fylkeskommuner var representert, ble høringsutkastet diskutert. NAFOs høringssvar bygger for en del på synspunktene som ble framført der.

Da nettverket ikke er noe formelt organ, og heller ingen høringsinstans, ble det ikke fattet noen form for vedtak på møtet. I stedet vises det til de ulike fylkeskommuners svar på høringen.

Et siste moment fra debatten i nettverket må likevel nevnes.

Mange var opptatt av at det i høringen kan se ut som om fylkeskommunens ansvar i forhold til private skoler vil bli mer omfattende, og det vil i så fall gi økte kostnader.

I tillegg ble det framholdt at den økonomiske siden av innføringstilbudsproblematikken også må vurderes generelt. «*Dersom skoleeier velger å ha innføringstilbud, må de eventuelle ekstra kostnadene ved dette dekkes innenfor gjeldende ramme.*» står det i høringsutkastet, og det kan føre til at slike klasser nedprioriteres.

Et godt innføringstilbud koster, men det er lønnsomt for samfunnet på sikt. Skal det opprettes gode tilbud, trengs det midler.

