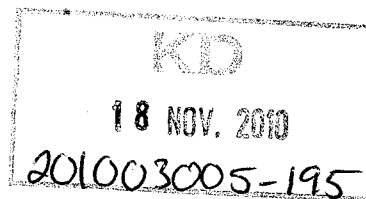




Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO



Vår saksbehandler
Ulrike Sandø

Vår dato
16.11.2010

Vår referanse (oppgis ved svar)
2010/8821-13 SEN A00/&13

Telefon
22055406

Deres dato
21.06.2010

Deres referanse
201003005

**Høringsuttalelse fra Akershus fylkeskommune - NOU 2010:7 Mangfold og mestring.
Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.**


Det vises til høringsbrev av 21.6.2010 fra Kunnskapsdepartementet vedrørende NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet.

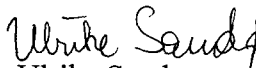
Fylkeskommunen har etter avtale med Synne Nordmark Børstad fått utsatt høringsfristen til 16.11.2010.

Herved oversendes høringsuttalelse fra Akershus fylkeskommune.

Hovedutvalg for utdanning og kompetanse har behandlet høringen den 16.11.2010 (jf. sak 59/10). Hovedutvalgets vedtak følger av vedlagt protokoll fra møtet 16.11.2010. Det vises til fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger i saksfremlegg *Høring av NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*, jf. vedlegg.

Med vennlig hilsen


Hilde Karin Kløvfjell
ass. fylkesdirektør


Ulrike Sandø
rådgiver

Vedlegg: 1. Protokoll fra møtet i Hovedutvalg for utdanning og kompetanse 16.11.2010, sak 59/10.
2. Saksfremlegg: *Høring av NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet.*

59/10 Høring av NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

Saksprotokoll i Hovedutvalg for utdanning og kompetanse - 16.11.2010

Fylkesrådmannens innstilling:

1. Akershus fylkeskommune viser til fylkesrådmannens generelle betraktninger rundt utredningen NOU 2010:7 Mangfold og mestring.
2. Akershus fylkeskommune støtter noen av forslagene til tiltak, men støtter ikke andre. Det vises til fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger knyttet til forslagene i utredningen, jf. saksfremlegget.

Utvalgets behandling:

Representanten Inger Johanne Norberg (SV) fremmet endringsforslag i forhold til fylkesrådmannens innstilling som følger:

1. 6.4.3 Økonomi:

- Ved ressurstildeling mellom skoler, må skoleeiere utvise betydelig varsomhet ved bruk av stykkprisfinansiering med flere elevtelling i løpet av skoleåret.

Hovedutvalget støtter forslaget.

2. 9.11.2 Særskilt språkopplæring i videregående opplæring

- Elever skal fortsatt kunne gis særskilt språkopplæring i norsk, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring, også etter at de er overført til ordinær undervisning.

Hovedutvalget støtter forslaget.

3. 9.11.4 Om inntak til videregående opplæring

Hovedutvalget støtter: Flertallets forslag til tiltak:

– Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse

innen de går videre til Vg1.

– Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år.

Representanten Åsmund Aukrust (Ap) fremmet endringsforslag i forhold til fylkesrådmannens innstilling som følger:

11.6 Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven – utvalgets vurderinger
- *Det må innføres rett til særskilt språkopplæring for voksne, både på grunnskolenivå og i videregående opplæring*

Hovedutvalget støtter forslaget.

Votering:

1. Norbergs endringsforslag punktene 1 og 3 fikk 5 stemmer (Ap, SV + Sp) og falt.
2. Norberg endringsforslag punkt 2 fikk 6 stemmer (Ap, SV, Sp + KrF) og falt.
3. Aukrusts endringsforslag fikk fikk 5 stemmer (Ap, SV + Sp) og falt.
4. Fylkesrådmannens innstilling forøvrig ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. *Akershus fylkeskommune viser til fylkesrådmannens generelle betraktninger rundt utredningen NOU 2010:7 Mangfold og mestring.*
2. *Akershus fylkeskommune støtter noen av forslagene til tiltak, men støtter ikke andre. Det vises til hovedutvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til forslagene i utredningen, jf. saksfremlegget.*



Dato: 06.09.2010
Arkivref: 2010/8821-2

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg for utdanning og kompetanse	16.11.2010

Høring av NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

Innstilling

1. Akershus fylkeskommune viser til fylkesrådmannens generelle betraktninger rundt utredningen NOU 2010:7 Mangfold og mestring.
2. Akershus fylkeskommune støtter noen av forslagene til tiltak, men støtter ikke andre. Det vises til fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger knyttet til forslagene i utredningen, jf. saksfremlegget.

Saksredegjørelse

Bakgrunn

Regjeringen oppnevnte i statsråd 24. oktober 2008 et offentlig utvalg som skulle se på opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget er blitt ledet av Sissel Østberg, rektor og førsteamanuensis ved Høgskolen i Oslo. Kunnskapsdepartementet sendte 21. juni 2010, NOU 2010:7 Mangfold og mestring ut på høring.

Høringsfrist er satt til 1. november 2010. Akershus fylkeskommune har fått utsettelse til 16. november 2010.

Utvalget ble ved oppnevningen gitt følgende mandat:

«Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i barnehage, skole og høyere utdanning, for å legge forholdene bedre til rette for at;

- Barnehagetilbudet gir minoritetsspråklige et best mulig grunnlag for utvikling og videre læring
- Minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen får en likeverdig opplæring, et best mulig læringsutbytte og læringsmiljø
- Minoritetsspråklige tilegner seg gode grunnleggende ferdigheter
- Det legges et godt grunnlag for at minoritetsspråklige kan delta i arbeidsliv og /eller høyere

utdanning

Utvalget skal vurdere om nåværende ansvarsforhold, virkemidler og tiltak sikrer inkluderende og likeverdige opplæringstilbud/utdanning. Dette betyr blant annet en gjennomgang av organiseringen og innholdet i opplæringen, samt juridiske og økonomiske rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklige barn, unge og voksne. På bakgrunn av vurderingene skal det foreslås eventuelle endringer og tiltak som bidrar til å øke kunnskapen om, og som kan gi bedre læringsutbytte og læringsmiljø for minoritetsspråklige på alle nivåer. Utvalget skal ta i bruk eksisterende forskning og data og innhente ny kunnskap der det er behov for det. Utvalget skal vurdere hvordan minoritetsspråklige ivaretas i strukturene (regelverket, finansiering, forvaltningsansvar, organisering) og hvordan dette fungerer i praksis. Videre skal utvalget vurdere om og på hvilke måter det flerkulturelle perspektivet er integrert i opplæringsinstitusjonene.

Begrepet minoritetsspråklig i utredningen viser til barn, unge og voksne som har et annet morsmål enn norsk eller samisk.

Fylkesrådmannen har invitert fylkets videregående skoler, PPT/OT, voksenopplæring og fagopplæringen til å gi innspill til denne høringen. Høringsuttalelsen er basert blant annet på disse innspillene.

Fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger

Generelle betraktninger til NOU 2010:7

Østbergutvalgets utredning oppfattes som et grundig og omfattende arbeid med et stort antall forslag til tiltak som enten hver for seg, eller som sammen med andre tiltak, vil kunne ha en positiv effekt for flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.

Fylkesrådmannen stiller seg i hovedsak positiv til de fleste av enkeltforslagene i Østbergutvalgets innstilling. Fylkesrådmannen savner en klar forutsetning om at noen av de tiltakene som nevnes må gjøres obligatoriske dersom de skal ha den ønskede effekt i en integreringssammenheng. Vi tenker her blant annet på kravet om å delta i en innføringsklasse dersom dette er den anbefalingen den språklige kartleggingen munnner ut i.

Utredningen er på 21 kapitler med underkapitler. På bakgrunn av utredningens omfang har vi valgt ut og kommentert de punktene/temaene som er mest sentrale sett i forhold til det fylkeskommunale ansvarsområdet. Nedenfor følger utvalgets forslag til tiltak i kursiv. Fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger følger etter hvert forslag.

Kapittel 6 Opplæringssektoren – styring, økonomi og organisering

6.4.3 Økonomi

Utvalgets forslag til tiltak:

- I det videre arbeidet med inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner må det tas hensyn til at ressursbruken knyttet til opplæring av minoritetsspråklige barn, unge og voksne har vært for lav.

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

- Styringsinformasjon må forbedres slik at grunnlaget for finansieringen blir bedre.

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

- Det må vurderes om kostnadsnøkkelen i tilstrekkelig grad fanger voksenopplæringens endrede deltakermasse og det ressursbehov dette medfører.

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

- Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring må vurderes lagt inn som en kategori i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

- Ved ressurstildeling mellom skoler, må skoleeiere utvise betydelig varsomhet ved bruk av stykkprisfinansiering med flere elevtelling i løpet av skoleåret.

Forslaget henviser til noe fylkeskommunene allerede må antas å være bevisst på ved den interne ressursfordelingen. Fylkesrådmannen støtter ikke et forslag som eventuelt vil begrense fylkeskommunens frihet til hensiktsmessig lokal ressursfordeling.

- Det anbefales at det vurderes etablert ulike typer insentivordninger for å stimulere til samarbeid, nettverk og ulike innføringstilbud. Det bør etableres eget tilskudd til dette formålet.

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

Kapittel 9 – Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

9.8.1 Om inntak til videregående trinn 1

Fylkesrådmannens kommentarer til utvalgets vurderinger:

Avslutningsvis i dette underpunktet presenteres uttalelser fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus om ungdommer over 16 år med kort botid i Norge som har mangelfull skolegang fra hjemlandet. Ungdommene ønsker seg ofte forttest mulig over til videregående opplæring. En del ungdommer avbryter grunnskoleopplæring som kommunen tilbyr dem og melder seg så opp til privatisteksamen for voksne. Selv om de får 1 i alle fag, har de nå likevel et vitnemål fra grunnskolen og må tas inn til videregående opplæring. Utvalget foreslår om det er mulig å lage en bestemmelse som sier at *når personer benytter seg av retten til privatisteksamen for voksne på grunnskolens nivå, må eksamen være bestått for at elevene skal få vitnemål.*

Fylkesrådmannen er positiv til dette. Vi kan melde om mange henvendelser fra rådgivere i grunnskoleopplæringen for voksne som forteller om ungdommer som enten ikke benytter seg av tilbudet om toårig grunnskoleopplæring, eller som ønsker å avbryte opplæringen underveis for så å gå opp til privatisteksamen for voksne på grunnskolens område uten å ha nødvendige faglige og språklige forutsetninger for dette.

9.11.2 Særskilt språkopplæring i videregående opplæring

Utvalgets forslag til tiltak

- [...]Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

Fylkesrådmannen støtter i utgangspunktet mer aktiv bruk av tospråklig opplæring i fag. Det er imidlertid vanskelig å få tak i kvalifiserte tospråklige faglærere i videregående opplæring. Når

det gjelder mer aktiv bruk av morsmålsopplæring, støtter ikke fylkesrådmannen forslaget. Det kan være behov for morsmålsopplæring for minoritetsspråklige i grunnskolen med bakgrunn i identitetsbygging, men i mindre grad i videregående opplæring.

Fylkesrådmannen vil også foreslå at begrepet "tospråklig fagopplæring" endres til "tospråklig opplæring i fag", da begrepet fagopplæring til vanlig forstås som den delen av videregående opplæring som skjer i bedrift, ikke i skole. En slik endring vil forebygge misforståelsen at tospråklig fagopplæring er en rett som er gitt lærlinger/lærekandidater.

- Elever skal fortsatt kunne gis særskilt språkopplæring i norsk, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring, også etter at de er overført til ordinær undervisning

Fylkesrådmannen støtter ikke forslaget. Når elever overføres til ordinær norskplan, skal de beherske norsk på en slik måte at de kan nyttiggjøre seg opplæringen. Dersom målet er at elevene på sikt skal følge de ordinære læreplanene i norsk, ser fylkesrådmannen ingen grunn til at disse elevene skal gis særskilt språkopplæring etter at de er vurdert klare for overføring til ordinær norskundervisning.

- Opplæringsloven § 3-12 presiseres slik at det blir klart hva retten kan innebære når det gjelder avvik fra fag- og timefordelingen, omfang, organisering, kompetanse, m.v. Presiseringen må omfatte både særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring i fag og morsmålsopplæring

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Retten til særskilt språkopplæring kan by på praktiske utfordringer knyttet til kravet om å oppfylle timetallet. Avvik fra fag- og timefordeling per i dag kan kun gjøres med et vedtak etter § 5-1 *Retten til spesialundervisning*. Innføringen av § 3-12 skulle markere adskillelse fra nettopp § 5-1.

- Utvikling av en ny læreplan i morsmål som et fag som kan velges gjennom hele skoleløpet i tillegg til eller som alternativ til, fremmedspråk

Fylkesrådmannen støtter at minoritetsspråklige elever gis mulighet til å velge sitt morsmål som fremmedspråk. Det forutsettes at sentrale læreplaner legges til grunn, og at ordningen gjennomføres som privatistordning som i dag.

- Gi tilbud om ikke-vestlige språk som 2. fremmedspråk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring

Fylkesrådmannen støtter forslaget om at videregående skole kan tilby opplæring i ikke-vestlige språk. Ved et tilstrekkelig elevgrunnlag vil det både være interessant og ønskelig å opprette slike tilbud. Men tilbudet forutsetter et visst omfang av elever og at det kan skaffes kvalifiserte lærerkrefter. Fylkesrådmannen ser imidlertid ikke dagens regelverk som noe hinder for å opprette slike opplæringstilbud. For øvrig finnes også ordningen med morsmålsseksamen, som det ikke gis opplæring i, for privatister i videregående opplæring.

- Det må satses betydelig på videreutvikling av digitale læringsressurser og digitalt kartleggingsmateriell, og slike ressurser og materiell må gjøres lett tilgjengelig for skoler og lærere

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Akershus fylkeskommune har blant annet etablert en avtale med fagbokforlaget om bruken av nettbasert læremiddelpakke Min Vei og andre digitale hjelpemidler. Fylkeskommunen betaler lisens for alle videregående skoler i fylket, slik at skolene har gratis tilgang til alle kursene.

- Forholdene må legges bedre til rette for at læreplanen i grunnleggende norsk kan brukes etter forutsetningene. En rekke av utvalgets forslag til tiltak vil bidra til dette.

Fylkesrådmannen støtter ikke forslaget. Bruken av den grunnleggende læreplanen i norsk i videregående opplæring har etter fylkesrådmannens vurdering begrenset verdi.

Fylkesrådmannen har lagt til rette for at læreplanen i grunnleggende norsk først og fremst skal brukes i forberedende Vg1 for minoritetsspråklige. I studiespesialiserende utdanningsprogram og yrkesfaglige utdanningsprogram er det fritt for skolene i samråd med eleven å velge hvilken læreplan i norsk en legger til grunn for opplæringen.

Fylkesrådmannen mener at bruken av læreplanen i grunnleggende norsk på yrkesfag er problematisk. I løpet av de to årene på skole får eleven to timer pr uke med norsk. Det viser seg å være alt for kort tid og for få timer til at elevene mestrer overgang til ordinær norskplan. Grunnleggende norsk skal ikke vurderes med karakter. Dette fører til at denne elevgruppen vil få ytterligere utfordringer med å skaffe seg læreplass når søknaden ikke ledsages av et kompetansebevis med karakter i alle fag. Norskklærere i yrkesfaglige utdanningsprogram vurderer det derfor som mer hensiktsmessig at eleven følger ordinær læreplan i norsk.

- Det skal nedsettes en arbeidsgruppe for justering av læreplanen i norsk slik at et språklærings- og andrespråksperspektiv integreres

Fylkesrådmannen støtter forslaget og er av den oppfatning at hele norskplanen bør justeres, ikke bare på grunnlag av språklærings- og andrespråksperspektiv, men også på grunnlag av omfanget og innholdet i norskfaget. Dersom det tas inn nye elementer i norskfaget, må andre elementer reduseres. Norskplanen er i dag svært omfattende og lærernes arbeidssituasjon og leseplikt er tung.

- Det må etableres en særskilt ordning for elever som kommer i ungdomsskolealder eller senere. Ordningen må gi dem mulighet til å oppnå generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen etter ordinær læreplan i norsk

- En særskilt ordning må bestå av en egen test i norsk, der bestått test erstatter kravet om bestått ordinær norsk for å få generell studiekompetanse. Testen må kartlegge om eleven har ferdigheter i, og kunnskaper om, norsk som setter hun eller han i stand til å starte på og kunne gjennomføre høyere utdanning.

Utvalget uttrykker en klar intensjon om at flest mulig elever skal kunne oppnå studiekompetanse på bakgrunn av vurdering etter ordinær læreplan i norsk. Utvalget har videre ulike begrunnelser for at ingen alternative læreplaner i norsk etableres for minoritetsspråklige elever. Utvalget påpeker at sent ankomne elever vanskelig kan ha det grunnlaget som kreves for å kunne bestå eksamen i faget etter ordinær læreplan. Det erkjennes også at det i mange tilfeller selv for minoritetsspråklige med lang botid i Norge vil være vanskelig å oppnå et slikt kompetansenivå. Gitt denne erkjennelsen foreslår utvalget at det opprettes en særskilt ordning for sent ankomne elever som gir mulighet til å oppnå generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen i ordinær norsk. Utvalget ser for seg at det utarbeides en egen test til dette formålet som kan benyttes kun av elever som kom til landet i ungdomsskolealder eller senere.

Fylkesrådmannen kan vanskelig se at et testresultat (med egen kode og karakter eller bestått/ikke bestått) er mindre stigmatiserende å ha på et vitnemål enn en eksamenskarakter fra læreplanen i norsk som andrespråk. På bakgrunn av mange henvendelser fra våre skoler vil fylkesrådmannen foreslå at læreplanen i norsk som andrespråk (tidligere NOA planen) tilpasses

Kunnskapsløftet og at minoritetsspråklige elever får et reelt tilbud som har vist seg å fungere godt.

- Overgangsordningen, som i 2010 gir elever i yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram mulighet til å ta eksamen etter NOA-planen, videreføres inntil ny særskilt ordning foreligger

Fylkesrådmannen støtter en forlengelse av muligheten til å ta eksamen etter læreplanen i norsk som andrespråk. Det er imidlertid problematisk at elever skal ta eksamen etter en læreplan som er trukket tilbake, mens opplæringen skal skje etter en læreplan som vil være altfor krevende for store grupper av minoritetsspråklige. Siden man velger å gjennomføre eksamen etter NOA-planen, vil det kanskje også være en logisk konsekvens av denne beslutningen at man også gir anledning til å gi opplæring etter planen. Fylkesrådmannen vil derfor foreslå at læreplanen i NOA tilpasses Kunnskapsløftet og at det også gis opplæring etter den.

- Det bør utvikles ett sett tester for vurdering av minoritetsspråkliges norskferdigheter på ulike nivå i opplæringsystemet

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Det er viktig at testene standardiseres, og at testene er egnet for å kunne vurdere hvilket nivå elevene ligger på, slik at opplæringen kan tilpasses den enkelte elevs nivå.

Fylkesrådmannens kommentarer i forhold til eksisterende kartleggingsverktøy:

Kartleggingsmaterialet tilknyttet læreplanen i grunnleggende norsk er mer å anse som en del av opplæringen enn en diagnostisk kartlegging. Den inneholder mye av tankegodset i den europeiske språkpermen (European language portfolio), et pedagogisk verktøy som skal gi elever, studenter og andre som har lært seg, eller er i ferd med å lære seg fremmedspråk en mulighet til å dokumentere språkferdigheter og reflektere over sin egen språklæring. Den er derfor mer en undervisningsmetode og en metode for elevens egenvurdering, enn en kartlegging. Kartleggingen er dessuten ganske tungvint å gjennomføre.

Materialet for kartlegging av skolefaglige ferdigheter for nyankomne minoritetsspråklige elever som nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har utarbeidet på oppdrag av Utdanningsdirektoratet, finnes bare oversatt til somali, engelsk og karen. Dette gir en meget begrenset bruk i utgangspunktet. Dersom testene skal brukes i videregående opplæring, må det være en lærer tilgjengelig som kan det aktuelle språket for å vurdere elevens prestasjoner i faget. Det er derfor ikke et spørsmål om kartleggingsmaterialet er digitalt eller ikke, men snarere om kartleggingsmaterialet er relevant.

9.11.3 Språkstøtte i læretiden

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det anbefales at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i læreperioden

Utvalget viser til at elever med manglende norskspråklig kompetanse kan ha vansker med å skaffe seg læreplass. Dette samsvarer med erfaringene man har i Akershus fylkeskommune med formidlingen av søkere til læreplass. Fylkesrådmannen støtter forslaget om å utvikle og utprøve ordninger med språkstøtte i læreperioden, særlig tiltak som omfatter spesifikk yrkesfaglig språkstøtte og opplæring i fagterminologi, både på norsk og engelsk. Slik språkstøtte vil gi lærlinger/lærekandidater en forbedret innholdsforståelse av lærefaget og av fagspesifikke ord og begreper, hvilket i sin tur vil kunne gi økt læringsutbytte og styrket faglig utvikling.

Fylkesrådmannen har en kommentar til utvalgets vurdering om å gi hele opplæringen i bedrift med henvisningen til at disse lærlingene/lærekandidatene får en del av opplæringen i

fellesfagene på en videregående skole i læretiden. Fylkesrådmannen vil i denne sammenheng understreke at såkalt full opplæring i bedrift mot fag-/svennebrev, der teorien i fellesfagene og programfagene kan fås som et tilbud ved en videregående skole mens man er lærling, ikke nødvendigvis er noe enklere enn normalmodellen 2+2. Dette opplæringsløpet er i utgangspunktet beregnet på de lite skolemotiverte, ikke de skolesvake, og erfaringsmessig kan det være et krevende løp, der frafallet er større enn blant ordinære lærlinger. I Akershus har man ikke erfaring for at full opplæring i bedrift er et løp som egner seg spesielt for språksvake minoritetsspråklige lærlinger. Hvorvidt praksisbrevet utgjør et bedre alternativ er usikkert, da denne forsøksordningen ikke er ferdig evaluert. Kravet til yrkesretting i fellesfagene og en muligvis tettere oppfølging av denne gruppa kan kanskje gjøre dette løpet til et godt alternativ for enkelte minoritetsspråklige praksisbrevkandidater. Lærekandidatordningen vil trolig være et enda bedre opplæringsalternativ for flere da dette er et individuelt tilpasset løp som tar utgangspunkt i den enkeltes læreforutsetninger og ønsker for opplæringen.

- Det anbefales at lærlinger og lærebedrifter gis tilbud om (fagspesifikk) språkopplæring i læreperioden, enten kurs på fritid eller av språkinstruktører på arbeidsplassen

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Språkstøtte vil kunne gis både som kurs på fritiden eller av språkinstruktør på arbeidsplassen, eller som andre typer tilbud, for eksempel gjennom kurs og veiledning gitt av opplæringskontorer for en større gruppe lærlinger. Det sentrale vil trolig være at den fagspesifikke språkopplæringen gis i nær tilknytning til den praktiske opplæringen.

9.11.4 Om inntak til videregående opplæring

Utvalgets forslag til tiltak:

Flertallets forslag til tiltak:

- Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse innen de går videre til Vg1.*
- Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år.*

Mindretallets forslag til tiltak:

- Forskrift til opplæringsloven § 6-10 endres ved at det stilles krav til gjennomført norskopplæring før retten til videregående utløses.*

Fylkesrådmannen støtter mindretallets forslag til tiltak. Det er avgjørende for elevenes læringsutbytte og deres evne til å fullføre og bestå videregående opplæring at det stilles krav til norskkunnskaper. Det hevdes at å stille et slikt krav i tillegg til kravene i forskrift til opplæringsloven § 6-10 vil føre til forskjellsbehandling av de ulike elevgruppene. Forskriften gjør det imidlertid klart at det er fire ulike veier til videregående opplæring og anerkjenner med dette at ulike vilkår ligger til grunn. Slik kan "dugleik på nivå med norsk skole" være et tolkningsspørsmål som også kan innbefatte et minimum av språk som er nødvendig for å få tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Retten til videregående opplæring er bare knyttet til alder og gjennomført grunnskole, og dermed tar ofte ikke hjemstedskommunen ansvar for norskopplæring for ungdom som oppfyller disse kravene.

Utvalget erkjenner at ferdigheter i norsk er svært viktig for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Den gruppen som står overfor den største utfordringen i så måte, er sent ankomne elever fra EØS-området. Som utvalget hevder, vil denne gruppen øke fremover, og det er derfor viktig å etablere gode rutiner for denne søkergruppen. I dag har disse elevene rett til særskilt språkopplæring. Man må imidlertid kunne anta at resultatet kan bli at eleven får lite utbytte av den ordinære opplæringen, siden denne foregår parallelt med den særskilte språkopplæringen.

Det er svært uheldig om elevens bestrebelser på å lære seg norsk skal gå utover elevens utbytte av videregående opplæring.

Etter vårt skjønn er ikke grunnleggende språkopplæring et fylkeskommunalt ansvarsområde. Slik forberedende Vg1 er organisert i dag, er dette ikke primært et språkkurs. Det er et tilbud til dem som allerede har grunnleggende norskkunnskaper, men som trenger et opplæringstilbud for å styrke ferdighetene ytterligere slik at de kan få utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Hvis det er ønskelig å gjøre forberedende Vg1 om til et språkkurs, vil fylkeskommunene være avhengig av økte overføringer.

– Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse innen de går videre til Vg1.

Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

Akershus fylkeskommune gjennomfører hver vår en norskprøve for minoritetsspråklige søkere uten norsk grunnskole som søker videregående opplæring. Norskprøven vil avdekke om en har tilstrekkelig med norskkunnskaper til å ha utbytte av videregående opplæring, enten i en forberedende Vg1 (innføringsklasse) eller i et ordinært Vg1. Mange av disse søker i utgangspunktet ordinære tilbud. Når resultatet av norskprøven avdekker svake norskkunnskaper, får disse søkerne tilbud om et år i innføringsklasse.

Ifølge forskrift til opplæringsloven § 3-1 har elevene imidlertid rett til inntak på ett av tre ordinære Vg1. Dersom søkeren kun har ført opp tre ordinære Vg1, kan søkeren ikke "tvinges" til å gå et år i en innføringsklasse. Fylkesrådmannen anbefaler at resultatet av denne prøven **må være bindende** i forhold til inntak. Oppnås ikke høy nok poengsum, åpnes det kun for søkning til forberedende Vg1. Erfaring viser at når et slikt tilbud er basert på frivillighet, får en utfordringer med dem som *ikke* ønsker tilbudet. Ønsket om å fullføre på normert tid er ofte en sterkere kraft for eleven enn det som er formålstjenlig. Det vil etter fylkesrådmannens mening være udelt negativt for søkerne.

Fylkesrådmannen foreslår derfor at minoritetsspråklige som bare oppfyller minimumskravet mht. norskkunnskaper gjennom en norskprøve tilbys et år forberedende Vg1 som eneste alternativ. Etter endt forberedende Vg1 vil eleven ha mulighet til å søke ordinære Vg1.

Fylkesrådmannen foreslår at minoritetsspråklige uten norsk grunnskolevitnemål som mangler grunnleggende norskferdigheter, skal kunne henvises til kommunen for grunnleggende norskopplæring før inntak til videregående opplæring kan vurderes.

EØS-borgere har ingen rettigheter til gratis norskopplæring i kommunal regi. De må likevel kunne henvises til å ta nødvendige språkkurs, slik praksis er i øvrige EØS-land. Fylkesrådmannen mener at en eventuell rett til gratis norskopplæring også for denne gruppen bør følge av endringer i EØS-avtalen.

- Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år.

Denne muligheten eksisterer allerede i dag, den brukes både av minoritetsspråklige elever og andre elever som har behov for utvidet tid. Dette gjøres som oftest i samråd mellom skolen og PPT, og skolen lager en individuell opplæringsplan for eleven.

Akershus fylkeskommune hadde i mange år et spesielt tilbud for minoritetsspråklige over to år i helse- og sosialfag og den gangen mekaniske fag. Dette var imidlertid et tilbud søkerne i liten grad ønsket å benytte seg av. I og med at inntak på slike kurs er basert på frivillighet, var det

nesten ingen søkere til disse tilbudene, og tilbudene måtte etter hvert avvikles på bakgrunn av dårlig søkning.

Som utvalget påpeker, vil det å holde enkelte elever igjen, kunne føre til manglende motivasjon. Det er ingen grunn til å tro at dette er ulikt i videregående opplæring – ønsket om å gjennomføre på normert tid er sterkt sosialt betinget. Stilt overfor et valg om Vg1 over to år eller ordinært Vg1, vil dessverre de fleste velge det ordinære opplæringsløpet. Som ved inntaket til forberedende Vg1 er det også her viktig at en norskprøve og/eller kartleggingsprøve blir bindende i forbindelse med inntaket, slik at en får tilbud om et opplæringsløp som en kan ha utbytte av.

Fylkesrådmannen mener at alle elever burde få muligheten til å gjennomføre videregående opplæring med høyest mulig grad av måloppnåelse, og ikke bare ”i en eller annen form”, slik St.meld. nr. 44 uttrykker det.

9.11.5 Rådgivning

Utvalgets forslag til tiltak:

- *Rådgiverutdanning må ta høyde for det flerkulturelle aspekt ved rådgivningsaktiviteten*
- *Etter- og videreutdanningskurs for rådgivere må også inneha et flerkulturelt perspektiv.*
- *Det må vurderes om det er behov for særskilte kurs på feltet.*
- *Oppfølgingstjenesten må gis kompetanseheving på dette feltet*
- *Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesveiledning.*

Fylkesrådmannen støtter alle forslag til tiltak. Her må det påpekes at det er nødvendig med ressurstilførsel. Karlsenutvalget (NOU 2008:18) pekte på behov for en dobling av ressursene til rådgivning i skolen. Rådgiverne kan ikke tilføres ytterligere oppgaver uten at dette følges av økte ressurser.

9.11.6 Om justeringer av læreplaner i fellesfag

Utvalgets forslag til tiltak:

- *Det anbefales at fleksibiliteten i læreplanene utnyttes bedre, slik at mer yrkesretting i fellesfagene oppnås*

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Fylkesrådmannen mener at det i tillegg er behov for å utvikle differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforbereende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, som kan imøtekomme elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer bedre enn i dag.

I samsvar med hva som anbefales i *NOU 2008:18 Fagopplæring for framtida* (Karlsenutvalget), bør det stilles krav i forskrift til opplæringsloven eller i læreplanene for fag om at opplæringen skal yrkesrettes i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og at det skal fastsettes hva yrkesretting innebærer. Formelle forhold som for eksempel eksamensordninger må støtte opp under muligheten til lokal og yrkesrettet innretning på opplæringen.

- *Det må utarbeides veiledninger og kurs for lærere om hvordan de kan yrkesrette undervisningen i fellesfag*

Fylkesrådmannen støtter forslaget som også er i samsvar med NOU 2008:18. Det bør utarbeides forpliktende veiledninger for yrkesretting, og det bør utvikles obligatoriske fagdidaktiske kurs i yrkesretting for lærere som underviser i fellesfag og programfag i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Fylkeskommunene bør ha plikt til å tilrettelegge for yrkesretting av

fellesfagene, og fylkeskommunenes systemer for yrkesretting bør være gjenstand for nasjonalt tilsyn.

Fylkesrådmannen anbefaler for øvrig at man ser på hvordan yrkesrettingen av fellesfagene i forsøket med praksisbrevet har fungert og vurderer om verktøy og metoder som er anvendt her, kan ha overføringsverdi til yrkesretting av opplæringen i fellesfagene innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene generelt.

9.11.7 Flerkulturelle perspektiver i fag

Utvalgets forslag til tiltak:

- *Ved en revidering av læreplanene for videregående opplæring bør det flerkulturelle perspektivet være et gjennomgående tema som inkluderes i alle fag*

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

9.11.8 Økonomi

Utvalgets forslag til tiltak:

- *Tilskudd eller andre økonomiske incitamenter i hovedsak bør innrettes mot å øke antallet tilgjengelige lærebedrifter*
- *For enkelte elever med svært kort botid og svake norskkunnskaper vil det uansett kunne vise seg svært utfordrende å skaffe læreplass. Denne gruppen anbefales inkludert i ordningen med tilskudd for lærlinger med spesielle behov.*

Fylkesrådmannen støtter forslagene. Akershus fylkeskommune er skeptisk til bruk av økonomiske insitamenter eller andre særskilte tiltak overfor minoritetsspråklige for å lette overgangen fra skole til lærebedrift, og er enig med utvalget i at dette kan bidra til å bryte ned hovedmodellen for yrkesopplæringen. Tiltak som iverksettes, bør i prinsippet være innrettet på alle elever med behov for det. Eksisterende tilskuddsordninger omfatter alle lærlinger, lærekandidater og praksisbrevlærlinger, både majoritets- og minoritetsspråklige. Fylkesrådmannen ser ingen grunn til å endre på disse ordningene da det vil kunne innebære uheldige konsekvenser å forfordle enkeltgrupper. Det vil imidlertid kunne være formålstjenlig å spesifisere språkstøttetiltak i tilskuddsordningen for bedrifter som tar inn lærlinger, lærekandidater og praksisbrevlærlinger med spesielle behov. Dette vil kunne gjelde språkstøtte både til majoritets- og minoritetsspråklig ungdom.

9.11.9 Tiltak for bedre gjennomføring

Utvalgets forslag til tiltak:

- *Kommuner bør i større grad tilby ett ekstra år i grunnskolen til elever som ankommer i ungdomsskolealder med liten eller ingen skolebakgrunn, jf. opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd*

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

- *Bruk og videreutvikling av tiltak som sommerskole, fadder- og mentorordning og leksehjelpordninger*

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

- *Stimulere til møteplasser mellom elever og bedrifter*

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

- Utvikle ordninger som gir elever anledning til å hospitere i bedrifter

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Både for majoritets- og minoritetsungdom er gode hospiteringsordninger og faget prosjekt til fordypning av stor betydning når det gjelder å knytte kontakter som senere kan føre til læreplass. Imidlertid kan en tettere kontakt med bedrifter være av ekstra verdi for minoritetsungdom, som man vet har vanskeligere for å komme inn på arbeidsmarkedet, også som lærlinger. Utplasseringer gjennom prosjekt til fordypning kan bidra til at elever og bedrifter blir bedre kjent, og til å bryte ned eventuelle fordommer og negative holdninger overfor elever/søkere med innvandrerbakgrunn. Dette kan lette overgangen fra skole til lærebedrift ved å øke minoritetselevens muligheter til å få læreplass.

- Involvere partene i arbeidslivet i arbeidet med å skaffe læreplasser til minoritetsspråklige

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Det er nødvendig at partene i arbeidslivet tar et større ansvar for å øke tilgangen på læreplasser og å bidra til å gjøre tilgangen mindre avhengig av økonomiske konjunkturer. Dette er spesielt viktig for ungdommer med høyt fravær og svak skolebakgrunn, som rammes hardest når tilgangen på læreplasser er svak, og minoritetsspråklige gutter er her særlig utsatt.

- Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesrådgivning

Fylkesrådmannen støtter forslaget om å sikre minoritetsspråklige med behov utvidet yrkesrådgivning. Dette vil særlig gjelde minoritetsspråklige med kort botid i Norge, og ungdom som av andre grunner har svake kunnskaper om norsk arbeidsliv. En bør i denne sammenheng se på muligheten for å nedfelle rett til utvidet yrkesrådgivning for minoritetsspråklige i forskrift til opplæringsloven kapittel 22.

- Søkere til læreplass tilbys norsk kurs om sommeren, etter fullført Vg2, slik at de kan kvalifisere seg ytterligere til læreplass om høsten

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Tilpassede språkstøttekurs for minoritetsspråklige søkere og lærlinger vil kunne redusere frafallet blant disse, og særlig dersom slike teoritilbud ikke bare gis som sommerkurs, men som kurs/tilbud mens de fortsatt er elever i skole.

Kapittel 11 Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven

Fylkesrådmannen mener at kapittel 11 gir en god og riktig statusbeskrivelse når det gjelder gjennomføring av voksenopplæringstilbudet.

11.6. Utvalgets vurderinger

Utvalgets forslag til tiltak:

- Voksenopplæringens organisering og innhold, herunder alle tiltak rettet mot minoritetsspråklige, må vurderes samlet for å sikre en tjenlig ansvars plassering

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Utvalget går inn for en bred gjennomgang av framtidig organisering og innhold av voksenopplæringen, men uten at det skisseres konkrete forslag til løsninger. Imidlertid ser det ut som om Tron-utvalgets forslag om mer ansvar til fylkeskommunene blir framhevet.

- Det må etableres ordninger som sikrer midler til livsopphold i form av stipend eller annen støtte, for eksempel gjennom NAV

Utvalget skisserer en løsning der deltakere i opplæring i større grad får stønad fra Lånekassen som stipend, enn som lån. Bakgrunnen er at mange minoritetsspråklige har problemer med å gjennomføre opplæringen på fastsatt tid. Fylkesrådmannen anser en ordning der enkelte deltakere får stipend, mens andre må ta lån, lett kan oppfattes som urettferdig, og vil dermed kunne hindre god integrering og bygging av fellesskap. Det vil også kunne føre til lavere studieprogresjon dersom stønaden uansett kommer som stipend, og ikke er knyttet opp mot fullført og bestått opplæring

Generelt etterlyser fylkesrådmannen muligheter for å kombinere stønad fra NAV med kompetansegivende opplæring på deltid. Det virker uforståelig og demotiverende for den enkelte at opplæring på deltid, f eks ett eller to fag til generell studiekompetanse, skal føre til stopp i stønad fra NAV.

- Det må sikres lik praksis når det gjelder realkompetansevurdering

Fylkesrådmannen støtter forslaget med enkelte kommentarer. Etter endringene i forskrift til opplæringsloven gjeldende fra 1. august 2009 er det begrensninger i hvilke fag og på hvilke nivåer en kan godkjenne fag ved realkompetansevurdering. Vi er kjent med at Departementet har satt i gang en prosess for å gå gjennom og eventuelt endre enkelte bestemmelser. Likevel vil vi påpeke at dagens regelverk gjør det vanskelig å godkjenne kvalifikasjoner fra utlandet gjennom realkompetansevurdering.

Minoritetsspråklige som har en fagutdanning og erfaring fra sitt hjemland, burde i større utstrekning få dokumentere sin kompetanse fullt ut gjennom realkompetansevurdering og eventuelt yrkesprøving. Vi mener derfor at realkompetansevurdering som metode for vurdering av sluttkompetanse i enkeltfag bør styrkes.

Voksne har rett til å få et opplæringsløp tilpasset deres realkompetanse. Siden begrepet realkompetanse ble tatt i bruk for ca ti år siden, er sammensetningen av målgruppen endret, med en høyere andel minoritetsspråklige, og med søkere som er yngre enn før og som følgelig har mindre arbeidserfaring og mindre realkompetanse. Det blir derfor viktig å ta resultatene av realkompetansevurderingen på alvor og legge opp til opplæringsløp som kan være både kortere og lengre enn et standardløp.

- Det må innføres rett til særskilt språkopplæring for voksne, både på grunnskolenivå og i videregående opplæring

Fylkesrådmannen støtter ikke forslaget.

Mange søkere til videregående opplæring er personer med rett til opphold etter EFTA/EØS regelverket og familiemedlemmer til disse. Dette er personer som etter dagens regelverk ikke har noen rett til norskopplæring. En rett til særskilt språkopplæring i videregående opplæring vil derfor innebære en utvidelse av rettighetene for denne gruppen.

Dagens regelverk tillater ikke at det settes generelle språkkrav for inntak til videregående opplæring. For å begrense frafallet foreslår fylkesrådmannen at søkere burde være på A2/B1-nivå i norsk før inntak til videregående opplæring. Et slikt inntakskrav vil markere at videregående opplæring er noe annet enn den grunnleggende språkopplæringen for å kunne fungere i dagliglivet. Det vil videre være en forutsetning at ordninger med fagnorsk, der norskopplæring blir knyttet til det aktuelle fagområdet en arbeider med, må videreføres og styrkes.

- Det bør ses på muligheten for fritak for engelsk og fleksible ordninger i denne sammenhengen

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Søkere som ikke har hatt engelsk fra før, får vansker med å gjennomføre lærlingeløp og yrkesfag med vitnemål pga kravet til bestått engelsk. Forslaget med å kompensere med kunnskaper i andre språk kan være en løsning. I yrkesfagene kan imidlertid fem års praksis erstatte kravet om engelsk og andre fellesfag, enten gjennom praksiskandidatordningen eller gjennom fritaksordningen for vitnemålsfag, jfr. forskrift til opplæringsloven § 1-13.

Om obligatorisk engelsk til generell studiekompetanse blir erstattet av et annet språk, kan flere oppnå en sluttkompetanse. Imidlertid vil kandidatene kunne møte behovet for engelsk når de begynner i høyere utdanning. En løsning kan være at høyskoler og universiteter gjennom Samordna Opptak selv definerer sine engelskkrav, mens kandidater med annet fremmedspråk enn engelsk kan bruke sin studiekompetanse ved studiesteder som ikke krever engelsk, i Norge eller i utlandet.

Andre kommentarer til kapittel 11:

Særskilt om praksiskandidater og fag- og svenneprøve

Praksiskandidatordningen er verdifull og viktig for kandidater med arbeidserfaring. Som nevnt i avsnittet over er dagens regelverk, med en obligatorisk skriftlig teorieksamen, et hinder for enkelte kandidater, særlig for minoritetsspråklige kandidater. Fylkesrådmannen støtter utvalgets tilråding om at ordningen med obligatorisk skriftlig eksamen må endres.

Data og forskning

Dataregistreringssystemet VigoVoksen er pr i dag ikke er i stand til å gi reelle tall for gjennomføringsgrad for voksne. Overføring av data mellom SATS og VigoVoksen er problematisk.

Kapittel 14 Overganger mellom opplæringssystemets nivåer

Fylkesrådmannen er enig i de forslagene som fremmes og presiserer at ansvaret for utviklingen av rutiner for samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen ved overgangen mellom grunn- og videregående skole må forankres hos fylkeskommunen (jf. opplæringslovens § 13-3c)

Kapittel 16 Minoritetsspråklige og spesialundervisning

16.8 Utvalgets vurderinger

Utvalgets forslag til tiltak:

- *PPT og øvrig hjelpetjeneste må tilføres kompetanse i flerspråklighet og flerkulturell forståelse*
- *Det må avsettes midler til forsknings-, utviklings- og spredningsarbeid rettet mot minoritetsspråklige barn med spesielle behov*
- *Foreliggende metoder og materiell må være lett tilgjengelig, og det må gis tilfredsstillende opplæring i bruk av slikt verktøy.*

Fylkesrådmannen støtter forslagene med følgende kommentarer:

Østbergutvalget er med rette opptatt av den utfordringen det er å utrede elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Det er fare for at lærevansker ikke oppdages pga av språk- og kulturforskjeller, men også at eleven tillegges lærevansker som egentlig er manglende språkkompetanse. Det er fortsatt behov for kompetanseheving både i videregående skoler, PP-tjenesten og øvrige hjelpetjenester.

Utvalget er også bekymret over at elever med minoritetsspråklig bakgrunn får spesialundervisning i et større omfang enn etnisk norske. Men om vi ser på oppfordringen om tidlig innsats og opplæringslovens formulering i § 51, kan det være forklaringen på at flere med minoritetsspråklig bakgrunn får anbefalt spesialundervisning. Formuleringen i § 5-1 gir elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen rett til spesialundervisning. En kan lett tenke seg at mange av disse elevene ikke har et slikt tilfredsstillende utbytte og dermed fyller vilkårene for spesialundervisning. Opplæringskovens formulering gir kanskje noe av svaret på hvorfor det er flere av disse elevene som får spesialundervisning.

Elevenes rettigheter etter § 3.12 vil for noen ikke gi tilstrekkelig hjelp og støtte.

Kapittel 19 Læringsmiljø

Fylkesrådmannen er enig i de forslagene som utvalget fremmer.

Oslo, 4. november 2010

Harald Horne
fylkesrådmann

Saksbehandler: Ulrike Sandø

Vedlegg: Utrykte vedlegg: NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet.

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2010/201003005/NOU_2010_7.pdf