



Saksframlegg

Dato: 15.09.2010
Arkivref: 2010/2472-20614/2010 / B02/Æ74

Saksbehandler: Stein J. Kristiansen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
10/32	Yrkesopplæringsnemnda	01.10.2010
10/42	Fylkestinget	19.10.2010

HØRING NOU 2010: 7 MANGFOLD OG MESTRING - FLERSPRÅKLIGE BARN, UNGE OG VOKSNE I OPPLÆRINGSSYSTEMET

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Fylkestinget er enig i at kostnadsnøkler, insentiv- og tilskuddsordninger for opplæring av minoritetsspråklige må vurderes og etableres, men mener utvalget er for vag i sine forslag når det gjelder økonomi i kapittel 6.
2. Fylkestinget er enig i forslagene som innebærer tettere oppfølging og mer særskilt språkopplæring i norsk for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, bl.a. at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i læreperioden, og at tilbudet om leksehjelp må styrkes.
3. Fylkestinget er enig i at det gjøres endringer i opplæringsloven som gjør det mulig å opprette innføringsklasser før vg1 for elever med behov for det, og at det legges føringer for innholdet i en innføringsklasse for å sikre kvalitet og likhet i tilbudet.
4. Fylkestinget er enig i at voksne også gis rett til særskilt språkopplæring, slik barn og ungdom har det etter § 2-8 og § 3-12 i opplæringsloven. Det må settes klare krav til norskkunnskaper før voksne tas inn til videregående opplæring. Dette for å sikre at de får et nødvendig utbytte av opplæringen.
5. Fylkestinget ser det som viktig å legge vekt på god informasjonsflyt mellom skoleslagene, men er i tvil om det er nødvendig med en egen bestemmelse i opplæringsloven.
6. Fylkestinget er enig i at det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år.
7. Fylkestinget er enig i at det satses på læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever, ikke minst digitale læremidler, og at tilskuddsordningen til læremidler blir styrket.

8. Fylkestinget er enig i at det må være nulltoleranse for diskriminering, mobbing og trakassering på alle skoler, men er usikker på hva nasjonale standarder for pedagogtetthet vil innebære. Fylkestinget kan ikke se at det er hensiktsmessig å innføre en standard på dette felt. Hvis det blir innført en slik standard vil dette ha økonomiske konsekvenser, noe som ikke er utredet i innstillingen.
9. Fylkestinget er enig i at det satses bredt på utdanning av lærere, ledere og rådgivere, samt personale innenfor PPT og øvrig hjelpetjeneste, når det gjelder å gi minoritetsspråklige en bedre opplærings situasjon, der de opplever gjenkjennelse og mestring i hele opplæringsløpet.
10. Fylkestinget forutsetter at alle tiltak som har økonomiske konsekvenser kostnadsberegnes og fullfinansieres av staten.

Behandling i Yrkesopplæringsnemnda - 01.10.2010

Komiteehandling - 12.10.2010

Punkt 1,2,7 og 9:

Som fylkesrådmannens tilråding, men med følgende enstemmige innstilling:

Ordet "minoritetsspråklig" i pkt. 1,2,7 og 9 endres til "flerspråklig"

Punkt 3:

Flertallet bestående av Torunn Ostad H, Bjørgulv Sverdrup Lund H, Tellef Inge Mørland Ap, Tore Wold Ap, Aud Angelstad Sp, Anne Kristiansen Krf, Elisabeth Kjellevold Pfaff Frp, Nils Mjåvatn Frp, Audun Tømmerås fremmer følgende innstilling :

Som fylkesrådmannens tilråding og med følgende tillegg:

Det bør vurderes om dette tilbudet skal være obligatorisk.

Mindretallet bestående av Signe Ann Jørgensen Sv:

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Punktene 4,5, 6, 8 og 10:

Som fylkerådmannens tilråding i saken

Komiteen fremmet følgende enstemmige innstilling til

nytt punkt 11:

Fylkestinget støtter for øvrig utredningens fokus på TIDLIG INNSATS - allerede fra 5 - 7 års alder. Språkmestring er basis for flerspråklige barn.

Plenumsbehandling 19.10.2010:

Votering:

Komiteens innstilling til punktene 1, 2, 7 og 9 ble enstemmig vedtatt.

Ved alternativ votering til komiteens flertallsinnstilling og komiteens mindretallsinnstilling til pkt. 3, ble flertallsinnstillingen vedtatt med 32 mot 2 stemmer.

Komiteens innstilling til punktene 4,5, 6, 8 og 10 ble enstemmig vedtatt.

Komiteens enstemmige innstilling til nytt pkt. 11 ble enstemmig vedtatt.

Dermed var følgende vedtatt:

1. Fylkestinget er enig i at kostnadsnøkler, insentiv- og tilskuddsordninger for opplæring av flerspråklige må vurderes og etableres, men mener utvalget er for vag i sine forslag når det gjelder økonomi i kapittel 6.
2. Fylkestinget er enig i forslagene som innebærer tettere oppfølging og mer særskilt språkopplæring i norsk for flerspråklige elever i videregående opplæring, bl.a. at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i læreperioden, og at tilbudet om leksehjelp må styrkes.
3. Fylkestinget er enig i at det gjøres endringer i opplæringsloven som gjør det mulig å opprette innføringsklasser før vg1 for elever med behov for det, og at det legges føringer for innholdet i en innføringsklasse for å sikre kvalitet og likhet i tilbudet.

Det bør vurderes om dette tilbudet skal være obligatorisk.

4. Fylkestinget er enig i at voksne også gis rett til særskilt språkopplæring, slik barn og ungdom har det etter § 2-8 og § 3-12 i opplæringsloven. Det må settes klare krav til norskkunnskaper før voksne tas inn til videregående opplæring. Dette for å sikre at de får et nødvendig utbytte av opplæringen.
5. Fylkestinget ser det som viktig å legge vekt på god informasjonsflyt mellom skoleslagene, men er i tvil om det er nødvendig med en egen bestemmelse i opplæringsloven.
6. Fylkestinget er enig i at det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år.
7. Fylkestinget er enig i at det satses på læremidler tilpasset flerspråklige elever, ikke minst digitale læremidler, og at tilskuddsordningen til læremidler blir styrket.
8. Fylkestinget er enig i at det må være nulltoleranse for diskriminering, mobbing og trakassering på alle skoler, men er usikker på hva nasjonale standarder for pedagogtetthet vil innebære. Fylkestinget kan ikke se at det er hensiktsmessig å innføre en standard på dette felt. Hvis det blir innført en slik standard vil dette ha økonomiske konsekvenser, noe som ikke er utredet i innstillingen.
9. Fylkestinget er enig i at det satses bredt på utdanning av lærere, ledere og rådgivere, samt personale innenfor PPT og øvrig hjelpetjeneste, når det gjelder å gi flerspråklige en bedre opplæringsssituasjon, der de opplever gjenkjenning og mestring i hele opplæringsløpet.
10. Fylkestinget forutsetter at alle tiltak som har økonomiske konsekvenser kostnadsberegnes og fullfinansieres av staten.

11. Fylkestinget støtter for øvrig utredningens fokus på TIDLIG INNSATS - allerede fra 5-7års
alder. Språkmestring er basis for flerspråklige barn.

2. SAMMENDRAG

NOU 2010:7 Mangfold og mestring, fokuserer på omfattende utfordringer i norsk utdanningssystem for flerspråklige barn, ungdom og voksne. Fylkesrådmannen anbefaler i forslag til høringsuttalelse fra fylkestinget, å støtte opp om de viktigste forslagene til tiltak innenfor videregående opplæring som klart vil kunne ha positive effekter på frafallet i videregående skole for flerspråklige ungdommer. Mange unge sliter med norsk språk og det er avgjørende viktig at norskkunnskapene er på et nivå som gjør at elever vil mestre videregående opplæring. NOU 2010:7 har både intensjonene og tiltakene, men disse er ikke konsekvensutredet i forhold til økonomi, kompetanse, organisatorisk eller administrativt.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

I oktober 2008 nedsatte Regjeringen et utvalg for å gjennomgå opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Østbergutvalget fikk 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 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 og foreslå tiltak knyttet til bl.a.:

- Det ordinære barnehagetilbudet og andre tilbud for minoritetsspråklige barn i førskolealder.
- Behovet for etterutdanning av førskolelærere i barnehagen og lærere i grunnopplæringen.
- Hvordan den ordinære opplæringen i grunnskole og videregående opplæring fungerer i praksis for minoritetsspråklige, inkludert asylsøkere. Utvalget skal foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer.
- Gjennomgå finansieringen, organiseringen, regelverket og innholdet i ulike særskilte opplæringstilbud for minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen.
- Å bedre minoritetsspråklige elevers og lærlingers gjennomføring i videregående opplæring.
- Å sikre bedre rådgiving og veiledning for minoritetsspråklige i grunnopplæringen og høyere utdanning.
- Overgangene mellom barnehage/grunnskole/videregående skole/høyere utdanning/arbeidsliv
- Å forbedre det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet på tvers av ulike forvaltnings- og opplæringsnivå.
- Sammenhengen mellom introduksjonsprogrammet og grunnskoleopplæring for voksne samt overgangen til videregående opplæring, høyere utdanning og arbeid.
- Økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike forslagene som fremmes. Minst ett av forslagene skal ligge innenfor gjeldende budsjettamme.
- Avgi en delinnstilling mot slutten av 2009 og sin endelige innstilling innen 1. juni 2010.

Utvalget har hatt en bred sammensetning med representanter for universitet og høyskoler, kommuner og fylkeskommuner, representanter for innvandrersamfunnene, KS, LO,

Utdanningsforbundet, Bufetat og Elevorganisasjonen. Utvalget ble ledet av Sissel Østberg, rektor ved Høgskolen i Oslo.

Østbergutvalget leverte sin innstilling 1. juni 2010.

Når det gjelder implementering av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter viser utvalget til følgeevalueringen som forestås av Rambøll Management. OECD gjennomførte i 2009 en såkalt "thematic review on migrant education". Rapportene for Sverige og Danmark kom så sent at en sammenlikning med andre lands opplæringstilbud bare i liten grad kunne gjennomføres. Det vises til et utvalg som er nedsatt for å vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge (Bergeutvalget), med frist for sitt arbeid 1. juni 2011.

3.1 Kort sammendrag/oppsummering av utvalgets innstilling

NOU 2010: 7 Mangfold og mestring - er Østbergutvalgets innstilling om "Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet". Utvalget fremmer en rekke forslag som vil ha betydning for opplæring av minoritetsspråklige gjennom hele opplæringssystemet, fra barnehage til høyere utdanning.

Østbergutvalgets innstilling inneholder svært mange forslag for å bedre situasjonen for flerspråklige (minoritetsspråklige) elever og studenter i hele opplæringssystemet, men høringsuttalelsen fra fylkeskommunen omfatter bare en del av de forslagene som dreier seg om videregående opplæring og voksenopplæring, samt kompetanseheving.

Høringsfristen er satt til 1. november 2010.

Østbergutvalget gir mye informasjon om opplæring av minoritetsspråklige gjennom hele opplæringsløpet. De fleste forslag er enstemmige. Utvalget legger stor vekt på flerspråklighet som verdi, både for den enkelte og for Norges muligheter til å lykkes i et globalt arbeidsmarked. De understreker betydningen av at det flerkulturelle perspektivet kommer fram i alle fag.

De legger vekt på tidlig innsats, og foreslår i videregående opplæring for eksempel å endre opplæringsloven slik at det blir mulig å tilby innføringsklasser som et 0. år for ungdom som har språklige behov for det, eller at elever kan ta vg1 over 2 år. Begrunnelsen er at med bedre norskkunnskaper og grunnleggende ferdigheter, vil minoritetsspråklige elever lettere kunne gjennomføre videregående opplæring i vanlig klasse.

Østbergutvalget argumenterer med at forslagene til bedringer i opplæringssituasjonen vil lønne seg samfunnsøkonomisk sett på sikt, og gjør ingen direkte økonomiske beregninger av hva de enkelte tiltak vil koste for ulike forvaltningsnivåer.

3.2 Problemstillinger

I saken inviteres fylkestinget til å gi en høringsuttalelse til Østbergutvalgets innstilling.

Innstillingen begynner med noen begrepsavklaringer:

Morsmål: Språket som snakkes i barnets hjem, enten av begge foreldrene eller av den ene av dem. Et barn kan således ha to morsmål.

Førstespråk: En persons muntlige, eventuelt også skriftlige, hovedspråk.

Andrespråk: Språk som en person ikke har som førstespråk, men som vedkommende lærer eller har lært i et miljø der det er i allmenn bruk som dagligspråk.

Fremmedspråk: Et språk som ikke er en persons førstespråk og som vedkommende lærer eller har lært utenfor miljøer hvor det er i allmenn bruk som dagligspråk.

Tospråklig: En person som er vokst opp med to førstespråk og som behersker begge språkene like godt, eller en person som i sin hverdag bruker to språk og identifiserer seg med begge.

Flerspråklig: En person som er vokst opp med to eller flere språk og som identifiserer seg med disse språkene.

Utvalget mener begrepene ”**flerspråklig**” og ”**tospråklig**” bør benyttes oftere. Disse begrepene uttrykker et vesentlig positivt kjennetegn hos barn, ungdom og voksne med innvandrerbakgrunn. Minoritetsspråklig kan tidvis oppfattes som et uheldig begrep, i den grad det først og fremst assosieres med mangler ved personers kompetanse, ifølge utvalget.

Flerspråklighet som verdi: Utvalget er samlet om at det er nødvendig med en holdningsendring i opplæringssystemet, og i samfunnet generelt, slik at flerspråklighet sees som en verdi for den enkelte og for Norges muligheter for å lykkes i et globalt arbeidsmarked. Utvalget vil understreke betydningen av at det flerkulturelle perspektivet gjenspeiles i ulike fag.

Utvalget mener det må være en balanse mellom **universelle** og **særskilte tiltak**. Universelle tiltak må ivareta det flerkulturelle perspektivet og andrespråksperspektivet. Det kan være særskilte tiltak for å kompensere for sosial bakgrunn generelt og som kan anses å være særlig viktig for minoritetsspråklige, som leksehjelpstilbud eller tiltak for å bedre tilgangen til pedagogiske ressurser.

Utvalget mener det er grunnlag for økt bruk av gjeldende rett til morsmåls- og tospråklig fagopplæring. De foreslår en revidering av dagens læreplan i morsmål for språklige minoriteter slik at utvikling av morsmålet og flerspråkligheten gis en større egenverdi, og utvikling av en ny læreplan i morsmål som et fag som kan velges gjennom hele skoleløpet i tillegg til, eller som alternativ til, fremmedspråk. Den ordinære læreplanen i norsk må justeres slik at språklærings- og andrespråksperspektiv integreres.

Utvalget legger stor vekt på **tidlig innsats**, ikke minst når det gjelder språkopplæring. Dette prinsippet gjelder fra barnehagealder og opp gjennom skoleløpet for barn og unge som kommer til landet senere. De slår fast at å lære et andrespråk så godt at det kan fungere som fullverdig opplæringspråk, tar 5-7 år. Derfor foreslår de en rekke tiltak for å bedre opplærings situasjonen for minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

Utvalget har avdekket at det er et stort potensial for å **implementere dagens regelverk bedre**. Blant annet gjelder dette økt samarbeid mellom fylker og kommuner med hensyn til overgangen mellom grunnskole og videregående skole og forholdet mellom grunnopplæring og voksenopplæring.

Utvalget mener det er et stort behov for **kompetanseheving** av personale innenfor alle deler av lærer-, rådgiver- og skolelederutdanningen, inkludert PPT og øvrig hjelpetjeneste.

Utvalget viser til at minoritetsspråklige elevers deltakelse i videregående opplæring over tid har hatt en positiv utvikling. Samtidig ligger det en **betydelig utfordring** i å **få ned frafallet**. Særlig er frafallet stort innenfor fag- og yrkesopplæringen. Forslagene i innstillingen vil, etter utvalgets oppfatning, både kunne bidra til at langt flere minoritetsspråklige gjennomfører videregående opplæring og til at de presterer bedre.

I denne høringsuttalelsen vil det bli lagt særlig vekt på forslagene i kapitlene som omhandler videregående opplæring, både for ungdom og voksne, og kompetanseheving av personale.

4. FORSLAG TIL LØSNING OG KONSEKVENSER

Høringsuttalelsen fra foreslås delt inn i 10 områder som refererer til de ulike kapitlene i utredningen. Under hvert område refereres det til de av utvalgets forslag som fylkeskommunen uttaler seg om.

Kapittel 6 - Opplæringssektoren - Styring, økonomi og organisering

Utvalgets forslag for videregående opplæring:

Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring må vurderes lagt inn som en kategori i kostnadsnøkkelen for fylkeskommuner. Det anbefales en samlet gjennomgang av de særskilte tilskuddsordningene og hvordan disse skal benyttes. Det anbefales at det vurderes etablert ulike typer insentivordninger for å stimulere til samarbeid, nettverk og ulike innføringstilbud. Det bør etableres et eget tilskudd til dette formålet.

Fylkesrådmannens vurdering:

Forslagene vurderes som for upresise med bruk av formuleringene "vurderes lagt inn", "anbefales at det vurderes" og "bør etableres". Hvis forslagene som kommer i senere kapitler i innstillingen skal gjennomføres, vil opplæring av minoritetsspråklige elever koste mer enn ordinære, majoritetsspråklige elever.

Kapittel 9 - Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

Utvalget har mange forslag i kapittel 9:

Den nye læreplanen i grunnleggende norsk (en nivåbasert overgangsplan) anbefales brukt i særskilt norskopplæring. Et mindretall i utvalget går inn for at læreplan i grunnleggende norsk gjøres obligatorisk. Elever skal fortsatt kunne gis særskilt språkopplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, også etter de er overført til ordinær undervisning. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

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

Tilbudet om ikke-vestlige språk som fremmedspråk må styrkes i videregående opplæring. Tilbudet om leksehjelp, også med personer som behersker elevenes morsmål, må styrkes. Det bør legges til rette for leksehjelp over nettet.

Det må etableres en særskilt ordning for elever som kommer i ungdomsskolealder eller senere. 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.

Det anbefales at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i læreperioden, og at lærlinger og lærebedrifter gis tilbud om (fagspesifikk) språkopplæring i læreperioden, enten kurs på fritid eller språkinstruktører på arbeidsplassen. Det bør stimuleres til møteplasser mellom elever og bedrifter, og utvikles ordninger som gir elever anledning til å hospitere i bedrifter.

Tilskudd eller andre økonomiske insitamenter bør i hovedsak innrettes mot å øke antallet tilgjengelige lærebedrifter. Elever med svært kort botid og svake norskkunnskaper anbefales inkludert i ordningen med tilskudd for lærlinger med spesielle behov.

Fylkesrådmannens vurdering:

Forslagene vil uten tvil føre til at flere minoritetsspråklige elever gjennomfører videregående opplæring med bedre resultat, og at færre slutter underveis. Forslagene innebærer tettere oppfølging og mer hjelp til å kunne gjennomføre videregående opplæring, med anerkjennelse av deres egen kulturelle og språklige bakgrunn. Tiltakene er viktige for at minoritetsspråklige skal oppleve mestring og en positiv vei gjennom det norske opplæringssystemet, men forslagene vil ha økonomiske konsekvenser.

Kapittel 10 - Innføringstilbud for nyankomne elever

Utvalgets forslag:

Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse, som et "år 0" i videregående opplæring, innen de går videre til vg1. Eller: minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal kunne ta vg1 over 2 år. Utvalget anbefaler at følgende tas inn som nytt femte ledd i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12: "Skoleeier skal gi innføringstilbud til nyankomne uten tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om innføringstilbudet".

Utvalget ser for seg at enkelte skoler får ansvaret for å utvikle en modell for innføringsklasse. Det forutsettes at elevene ikke bruker av retten sin i innføringsklassen.

Fylkesrådmannens vurdering:

En er enig i at elevene vil få bedre grunnleggende ferdigheter i en innføringsklasse før de starter i vg1. Dette vil gjøre dem bedre i stand til å gjennomføre videregående opplæring, og til å delta aktivt i ordinær klasse. Å igangsette en innføringsklasse fordrer at det er et visst antall elever som trenger slik opplæring. Dette har kostnadskrevenne effekter og økonomiske ressurser til et slikt tiltak må finansieres gjennom økte bevilgninger. Det bør legges føringer for innholdet i en innføringsklasse for å sikre kvalitet og likhet i tilbudet.

Kapittel 11 Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven

Utvalgets forslag:

Det må innføres rett til særskilt språkopplæring for voksne, både på grunnskolenivå og i videregående opplæring. Det bør sees på muligheten for fritak i engelsk og fleksible ordninger i denne sammenhengen. Det må stimuleres til interkommunalt samarbeid på voksenopplæringsfeltet, inkludert samarbeid mellom kommune og fylke. Utvalget har en rekke detaljforslag til voksne søkere når det gjelder språkopplæring og språkforutsetninger. Angående behov for kompetanseheving, se under kapittel 20.

Fylkesrådmannens vurdering:

Forslaget om å gi voksne rett til særskilt språkopplæring er spesielt viktig, siden voksne i dag ikke har denne retten etter § 2-8 og § 3-12 i opplæringsloven. Man vet at voksne vanligvis trenger lengre tid til å lære et nytt språk enn de som er yngre. Som et minimum knyttet til språkforutsetninger for inntak til videregående opplæring mener en at fylkeskommunene bør kunne stille krav om ferdigheter i tråd med Norskprøven 3. Fylkesrådmannen er videre av den formening at det må klargjøres hvem som har ansvar for å avdekke behov for spesialundervisning hos voksne og hvordan et slikt behov skal kunne imøtekommes og med hvilke konsekvenser.

Kapittel 14 - Overganger mellom opplæringsystemets nivåer

Utvalgets forslag:

Overføring av informasjon mellom skoleslagene skal reguleres i egne bestemmelser i opplæringsloven. Kommunen må utarbeide rutiner for hvordan samarbeidet mellom ulike skoler og årstrinn skal gjennomføres. Tilsvarende bør dette gjøres for samarbeidet mellom grunnskolen og videregående opplæring. Informasjonsflyten innenfor den enkelte skole må være ledelsesforankret.

Fylkesrådmannens vurdering:

En ser det som viktig å legge vekt på god informasjonsflyt mellom skoleslagene, men er i tvil om det er nødvendig med en egen bestemmelse i opplæringsloven. Her bruker utvalget formuleringen "skal reguleres" i opplæringsloven. Uansett metodisk eller juridisk tilnærming er det avgjørende viktig at videregående opplæring får tilgang til all nødvendige informasjon og nødvendige opplysninger og dokumentasjon om elevers overgang fra grunnskole til videregående skole.

Kapittel 15 - Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

Utvalgets forslag:

Ungdom, som kommer til Norge før de fyller 18 år, bør få rett til grunnskoleopplæring. De som er over 16 år, bør få rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1. Det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år.

Fylkesrådmannens vurdering:

En er enig i at opplæring vil være viktig i venteperioden, uavhengig av utfall av asylsaken. En rett til videregående opplæring vil også forhindre at det oppstår betydelige regionale variasjoner når det gjelder den enkelte elevs muligheter til skolegang. Det synes i dag å være ulik praksis i fylkeskommunene på dette området.

Kapittel 16 - Minoritetsspråklige og spesialundervisning

Barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn ser ut til å være overrepresentert i det spesialpedagogiske hjelpeapparatet. Voksne minoritetsspråklige ser ut til å være underrepresentert med hensyn til spesialpedagogisk utredning og hjelp.

Utvalgets forslag:

Utvalget finner et betydelig behov for kompetanseheving blant lærere og skoleledere, PPT og øvrig hjelpetjeneste. Skolen må raskt kunne fastslå elevens forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring. Da er det viktig å få bekreftet eller avkreftet mistanker om spesielle behov ut fra språkvansker, lese- skrive- eller matematikkvansker eller effekter av eventuelle traumatiske forhold.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen mener det er viktig med kompetanseheving av personale for å finne fram til de elevene som virkelig trenger spesialundervisning, og gi andre elever best mulig hjelp med tilpasset opplæring.

Kapittel 18 - Læremidler i skolen

Utvalgets forslag:

Behovet for læremidler som er tilpasset minoritetsspråklige elever er stort, og det er behov for nyutvikling, videreutvikling og tilpasning av slike læremidler. Dette gjelder særlig

læremidler for nyankomne elever på ulike alderstrinn i skolesystemet. Det er behov for å videreutvikle og styrke bruken av digitale læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever. Utvikling av egnede ordbøker for minoritetsspråklige elever og lærlinger innen fag- og yrkesopplæringen må prioriteres. Det er behov for å styrke tilskuddsordningen til læremidler for minoritetsspråklige elever (som er på 10,1 mill. kr. i 2010).

Fylkesrådmannens vurdering:

En er enig i at det satses på læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever. Mange steder i landet vil digitale læremidler i betydelig grad kunne forbedre lærings situasjonen. Fylkesrådmannen mener det er viktig å styrke tilskuddsordningen til læremidler for minoritetsspråklige elever.

Kapittel 19 - Læringsmiljø

Utvalgets forslag:

Det flerkulturelle perspektivet må være en del av skolens og skoleeiers systematiske arbeid med læringsmiljøet. Foreldre er viktige ressurser i arbeidet med et godt læringsmiljø, også flerspråklige foreldre må aktivt inkluderes i barnas skolehverdag. Det må være nulltoleranse for diskriminering, mobbing og trakassering på alle skoler. Skoleeier må gjenspeile samfunnets språklige og kulturelle mangfold i sin rekrutteringspolitikk. Nasjonale standarder for pedagogtetthet i skolen bør innføres. Læringsmiljø og ledelse, herunder minoritetsspråklige elevers særlige utfordringer og behov, bør inngå i skolelederutdanningen, lærerutdanningen og i videre- og etterutdanning for lærere og skoleledere.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen mener forslagene er i all hovedsak er positive, men det er usikkert hva nasjonale standarder for pedagogtetthet vil bety i forhold til dagens normer. Ulike komparative undersøkelser synes å tilsa at Norge allerede i dag har en meget høy pedagogtetthet sammenlignet med land det er naturlig å sammenligne oss med. Innføring av en slik standard vil i høyeste grad ha økonomiske konsekvenser, noe som ikke er utredet i innstillingen. Det er viktig at minoritetsspråklige elevers særlige utfordringer og behov blir belyst i skoleleder- og lærerutdanning og også fokusert på i den systematiske etter- og videreutdanningen.

Kapittel 20 - Kompetanse

Utvalgets forslag:

Det foreslås at kompetanse i norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en obligatorisk del av førskole- og grunnskolelærerutdanningene. Også praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) bør utvikle denne type kompetanse. Flerkulturell forståelse må inngå i skolelederutdanningen. Det bør opprettes nye kompetansehevingsprosjekter for tospråklig personale og for lærere. Utdanningsinstitusjonene har ansvar for at det satses på rekruttering av minoritetsspråklige. Lærere på voksenopplæringen må gis tilbud om etter- og videreutdanning innen norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse. All rådgiverutdanning må ta høyde for det flerkulturelle aspektet ved rådgivningsaktiviteten. Det bør opprettes et senter for språkutvikling som skal forske på hvordan en best mulig legger til rette for barns utvikling av flere språk.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen er enig i at det må satses bredt på utdanning av lærere, ledere og rådgivere når det gjelder å gi minoritetsspråklige en bedre opplærings situasjon, der de opplever gjenkjennelse og mestring. Utvalget foreslår en rekke tiltak med mange gode intensjoner,

men heller ikke her gjør utvalget nødvendige konsekvensberegninger særlig knyttet til økonomi, eventuelt andre konsekvenser som gjør det mulig å realisere tiltakene.

Generelle konsekvenser

Samlet sett går utvalget i liten grad inn på økonomiske og administrative konsekvenser av alle forslagene de har lagt fram. Utvalget fører et samfunnsøkonomisk resonnement i innstillingen: "Det er mye som tyder på at samfunnet vil få tilbake investeringene i tett oppfølging av elever i form av mer produktive arbeidstakere og reduserte kostnader til trygdeytelser og sosialhjelp." Når det gjelder tidlig innsats, legger de til grunn at tiltakene samlet vil gi innsparinger over tid, da tiltakene kan antas å bidra til bedre læringsutbytte og gjennomføring i videregående opplæring. Et annet sitat: "En mer ambisiøs pedagognorm vil innebære økonomiske konsekvenser av en viss størrelse".

Fylkesrådmannens vurdering:

Det er en svakhet ved innstillingen at den er så vag når det gjelder økonomiske konsekvenser av forslagene utvalget har lagt fram. Utvalget viser til at en rekke av de forslag utvalget stiller opp er av holdningsmessig karakter, men mange av tiltakene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på ulike forvaltningsnivåer. For eksempel foreslår utvalget at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte for lærlinger og lærekandidater i læreperioden. Dette "vil ha visse administrative og økonomiske konsekvenser", uten at utvalget går nærmere inn på hva disse blir. Det samme blir sagt om nasjonale modeller for innføringsklasser for nyankomne elever, både i grunnskole og videregående opplæring.

Utvalget fører heller ikke, etter det fylkesrådmannen kan se, resonnementer knyttet til om tilgjengelig kompetanse til tiltakene finnes, eventuelt hva som skal til for å utvikle tilstrekkelig spisskompetanse og i hvilket omfang.

5. KONKLUSJON

NOU 2010:7 Mangfold og mestring, som er sendt på høring til blant annet fylkeskommunene, tar grundig for seg vurdering av sentrale utfordringer knyttet til flerspråklige barn, ungdommer og voksne i hele opplæringssystemet fra barnehage til høyere utdanning. Fylkesrådmannen anbefaler fylkestinget å avgi uttalelser til de kapitler i utredningen som primært fokuserer på tiltak for målgruppen innen videregående opplæring. Fylkesrådmannen har vektlagt å anbefale uttalelser som i særlig grad tar sikte på å redusere frafall i videregående opplæring for flerspråklige.

Etter fylkesrådmannens oppfatning inneholder innstillingen mange relevante og hensiktsmessige forslag, men også mange forslag på "intensjonsnivå" uten at det føres konsekvensberegninger. De aller fleste tiltak burde slik sett hatt et antatt og beregnet "konsekvensnivå".

Vedlegg:

NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Utvalgets samlede konklusjoner og NOUens sammendrag

VEDLEGG:

NOU 2010: 7 Mangfold og mestring - samlede konklusjoner og sammendrag

1 Utvalgets samlede konklusjoner

Opplæring for flerspråklige/minoritetsspråklige barn, unge og voksne byr både på muligheter og utfordringer. Utvalget ønsker å understreke verdien av flerspråklighet og kulturell kompetanse i dagens internasjonale arbeidsmarked. Både den kompetansen og de erfaringer innvandrere har med seg til Norge, kan være svært nyttig i en globalisert verden.

Det finnes ikke ett svar på hvordan det kan gis et best mulig opplæringstilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Det er nødvendig med en kjede av tiltak, og det kan være behov for forskjellige typer tiltak avhengig av situasjonen og den enkeltes forutsetninger. Innvandrerbefolkningen er meget sammensatt og landet vårt er preget av store lokale forskjeller, selv om vi har et skolesystem som i utgangspunktet skal være likt for alle.

1.1 Hovedperspektiver og utvalgte forslag til tiltak

Utvalget vil understreke at flerspråklige barn, unge og voksne utgjør en meget mangfoldig gruppe. Mange lykkes svært bra i opplæringssystemet i Norge og det bildet som tegnes i utredningen er i hovedsak et optimistisk bilde. Likevel er det noen utfordringer og noen klare muligheter for forbedring. Noen av utfordringene er universelle og gjelder alle i opplæringssystemet. Andre er mer spesifikke og knyttet til særskilte utfordringer minoritetsspråklige står ovenfor.

De vurderinger og tiltak som utvalget foreslår, kan samles i følgende hovedperspektiver:

Tidlig innsats

Tidlig innsats er anerkjent som et viktig prinsipp i all opplæring for å oppnå et best mulig læringsutbytte. Ikke minst gjelder dette all språkopplæring. Det er på denne bakgrunn utvalget blant annet foreslår følgende:

- økt deltakelse av barn med minoritetsbakgrunn i barnehagen gjennom gratis tid (20t/u) for alle barn og utfasing av kontantstøtten
- utvikling av egnede kartleggingsverktøy for både språkmiljø og minoritetsspråklige enkeltbarn i barnehagen tilpasset barnehagens egenart og barnets behov
- utvikling av egnede kartleggingsverktøy for minoritetsspråklige elever i grunnskole og videregående opplæring tilpasset disse skoleslagene og elevenes behov

- nasjonale standarder for innføringsklasser for nyankomne elever i grunnskolen og videregående opplæring før en overgang til ordinær undervisning
- den nye læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (en nivåbasert overgangsplan) anbefales brukt i særskilt norskopplæring. Et mindretall i utvalget går i en særmerknad inn for at læreplan i grunnleggende norsk gjøres obligatorisk.
- tilbud om språk- og kommunikasjonskurs i forkant av, eller som en del av, høyere utdanning for å styrke gjennomføringsgraden og bedre overgangen til arbeidslivet.

Utvalget har i tillegg fremmet tiltak særskilt rettet mot sent ankomne elever og voksne.

Langvarig andrespråksopplæring

Forskning viser at det å lære et andrespråk så godt at det fungerer som fullverdig opplæringspråk, tar fra 5-7 år. Utvalget foreslår derfor blant annet følgende:

- elever skal fortsatt kunne gis særskilt språkopplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, også etter at de er overført til ordinær undervisning
- alle elever, men spesielt elever som har et annet morsmål enn norsk, vil ha behov for at det arbeides med norsk skriftlig og muntlig i alle fag i tråd med Læreplanverket for Kunnskapsløftet
- både lærere som underviser i norsk og lærere som underviser i andre fag bør ha kompetanse i norsk som andrespråk og kunnskap om flerspråklighet
- lærlinger bør få tilrettelagt for utvikling av norsk språk i læretiden
- det ordinære norskfaget må gjennomgås med sikte på å styrke andrespråks- og flerspråksperspektiver
- utvikling av språktester som et alternativ til det ordinære norskfaget for sent ankomne elever som ønsker studiekompetanse eller fagbrev
- styrking av ulike former for uformell opplæring som sommerskole, leksehjelp, tilbud gjennom frivillige organisasjoner og foreldregrupper.

Flerspråklighet som en verdi

Utvalget er samlet om at det er nødvendig med en holdningsendring i opplæringssystemet, og i samfunnet generelt, slik at flerspråklighet sees som en verdi for den enkelte og for Norges muligheter for å lykkes i et globalt arbeidsmarked. Utvalget fremmer blant annet følgende forslag som har til hensikt å fremme flerspråklighet:

- styrking av kompetansen til tospråklig personale i barnehagen
- utvikling av pedagogisk materiale på flere språk for barn i førskolealder
- retten til morsmålsundervisning opprettholdes i tråd med dagens § 2-8, dvs. kobles til om elevene har behov for morsmålsundervisning og/eller tospråklig fagopplæring for å lære norsk opp til et nivå som gjør at de kan følge ordinær undervisning. Utvalget mener at det er grunnlag for økt bruk av gjeldende rett til morsmåls- og tospråklig fagopplæring. Et mindretall i utvalget går i en særmerknad inn for en generell rett til morsmålsundervisning for alle med et annet morsmål enn norsk

- revidering av dagens læreplan i morsmål for språklige minoriteter slik at utvikling av morsmålet og flerspråkligheten gis en større egenverdi
- utvikling av en ny læreplan i morsmål som et fag som kan velges gjennom hele skoleløpet i tillegg til, eller som alternativ til, fremmedspråk
- utvikling av digitale læringsressurser, fjernundervisning og læremidler som fremmer flerspråklighet
- økt bruk av tospråklig opplæring i fag
- gi tilbud om ikke-vestlige språk som 2. fremmedspråk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

Kompetansebehov i opplæringssektoren

Utvalget har i alle deler av opplæringssystemet avdekket et behov for kompetanseutvikling. Den kompetansen det er behov for, må differensieres, men generelt sett dreier det seg om kulturkompetanse, tverrkulturell kommunikasjonskompetanse, kunnskap om sosiale og kulturelle endringsprosesser, kompetanse i norsk som andrespråk, kunnskap om flerspråklighet og flerkulturell pedagogikk. Behovet for kompetanse må dekkes på både kort og lang sikt. Utvalget foreslår blant annet:

- at flerkulturell og flerspråklig kompetanse integreres i alle typer førskolelærer- og lærerutdanning
- at det satses på etter- og videreutdanning av personalet i dagens opplæringsystem, både på eier, leder- og førskolelærer- og lærersiden. Behovene synes særlig store i videregående opplæring, voksenopplæring og i barnehagen. Også innenfor grunnskolen er det avdekket store kompetansebehov. Variasjonene er store mellom kommuner og innen kommuner.
- oppretting av et senter for språkutvikling som skal forske på hvordan barn utvikler og bruker flere språk.

Implementeringsutfordringer

Utvalget har avdekket at det er et stort potensial for å implementere dagens regelverk bedre. Det kan skyldes manglende kunnskap (jf. punktet ovenfor), manglende prioritering av disse elevgruppene, dårlig økonomi og/eller manglende lærerkrefter mm. Utvalget foreslår blant annet:

- økt samarbeid mellom kommunene for å kunne utnytte spisskompetanse utviklet enkelte steder
- økt samarbeid og erfaringsutveksling mellom barnehage- og skolesektoren
- styrking av formelle og gjensidig forpliktende prosedyrer for overgangen mellom barnehage og skole
- økt samarbeid mellom fylker og kommuner særlig med hensyn til overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring og forholdet mellom grunnopplæring og voksenopplæring

- økt bruk av ny teknologi og utvikling av gode faglige nettverk slik at spisskompetanse kan spres og deles
- kravet til skolefaglig kompetanse over skolenivået må styrkes i opplæringsloven og krav til barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over barnehagenivået må innføres i barnehageloven
- det flerkulturelle perspektivet må ivaretas i universelle tiltak og ordninger av generell karakter
- i det videre arbeidet med inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner bør det vurderes om det er tatt tilstrekkelig hensyn til ressursbehovet knyttet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

1.2 Sammendrag

Rapporten er delt inn i fire deler: innledende del (kapittel 2-6), hoveddel (kapittel 7-13), del om tverrgående temaer (kapittel 14-20) og avsluttende del (kapittel 21).

Innledende del

I rapportens innledende del, kapitlene 2-6, gis det en beskrivelse av bakgrunnen for utvalgets arbeid og generell informasjon om dagens situasjon for minoritetsspråklige i skolen og i samfunnet som helhet. I kapittel 2 beskrives utvalgets mandat, sammensetning og hvilket arbeid som er gjennomført i løpet av det drøye halvannet året utvalget har eksistert. Kapittel 3 gir en oversikt over Norge som innvandringsland og mangfoldet i innvandrerbefolkningen. I tillegg drøfter kapitlet kulturell kompleksitet og opplæringsinstitusjonenes rolle i et flerkulturelt samfunn. Kapittel 4 og 5 tar for seg hovedfaktorer for å forklare ulikhet i læringsutbytte, sosial bakgrunn og språk. I kapittel 4 gis det en presentasjon av betydningen av sosial bakgrunn for skoleprestasjoner og utdanningsvalg blant minoritetsspråklige elever, og en beskrivelse av ulikheter mellom innvandrergrupper. Kapittel 5 beskriver den språklige situasjonen og hvordan forskning viser at andrespråk best kan læres. Kapittel 6 beskriver styring, økonomi og organisering av opplæringssektoren, med særlig fokus på ordninger som berører minoritetsspråklige spesielt. Utvalgets vurdering er at det generelt er store utfordringer med hensyn til implementeringen av Kunnskapsløftet. Når det gjelder opplæring for minoritetsspråklige, ser utvalget behov for både sterkere styring og tydeligere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, bedre informasjonsflyt, bedre regelverkforståelse og kompetanseheving. Det foretas også en vurdering av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner.

Hoveddel

Rapportens hoveddel, kap. 7-13, starter med et kapittel (7) om barnehage og andre tilbud i førskolealder. Det gis i kapitlet særlig omtale av språk og språkutvikling i førskolealder, og betydningen av kartlegging og dokumentasjon av språkmiljø og barns språkutvikling. Barnehagen som sosial læringsarena er også en vesentlig del av kapitlet. Etter utvalgets syn vil gode barnehagetilbud være det som best kan gi minoritetsspråklige barn en likeverdig

mulighet til å delta i meningsfulle aktiviteter i fellesskap med jevnaldrende. For å øke minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehage, skisserer utvalget flere muligheter, blant annet:

- Gratis kjernetid for alle. Det langsiktige målet må være at barnehage blir et gratis tilbud.
- Kontantstøtten utfases.
- Informasjons- og rekrutteringskampanjer.
- Kompetanse i flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en obligatorisk del av førskolelærerutdanningen.
- Utvikling av tjenlig språkkartleggingsverktøy for barn med annet morsmål enn norsk.
- Innføringstilbud til nyankomne barn under opplæringspliktig alder i ordinær barnehage.

I kapitlene 8 og 9 beskrives situasjonen for minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i videregående opplæring. I kapittel 8 gis en tilstandsbeskrivelse for grunnskolen. Det fremgår at minoritetsspråklige elever har et lavere læringsutbytte enn majoritetsspråklige, på tross av høy motivasjon og trivsel i skolen. Utvalget mener en rekke forhold virker inn på elevenes læringsutbytte i skolen: skolens evne til å kompensere for sosial bakgrunn, læringsmiljø, skole-hjem samarbeid, kompetanse i alle ledd, overganger mellom skoleslag, læremidler og styring av sektoren. Utvalget ser nærmere på retten til særskilt språkopplæring og bruken av læreplanen i grunnleggende norsk. Også læreplan i morsmål, læreplan i norsk med tilpasninger og den ordinære læreplanen i norsk omtales. Utvalgets erfaring er at elever mange steder ikke gis den opplæring de etter opplæringsloven § 2-8 skulle hatt. Mange steder fattes ikke enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og elever får ikke sjelden et svært begrenset tilbud. Utvalget mener at flerspråklighet i større grad må fremmes som et ideal i opplæringen. Utvalget vil understreke betydningen av at det flerkulturelle perspektivet gjenspeiles i ulike fag. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring og foreslår tiltak for å oppnå dette. Dette bør blant annet gjøres ved at:

- Elever med annet morsmål enn norsk gis anledning til å få eget morsmål som fag gjennom hele opplæringsløpet.
- Det må satses betydelig på videreutvikling av digitale læringsressurser og digitalt kartleggingsmaterieill, og slike ressurser og materieill må gjøres lett tilgjengelig for skoler og lærere.
- Det må utvikles modeller for fjernundervisning i samarbeid med skoleeiere.
- Det må etableres støtteordninger for innkjøp av fjernundervisningsutstyr.
- Tilbudet om leksehjelp, også med personer som behersker elevenes morsmål, må styrkes. Det bør legges til rette for leksehjelp over nettet.

Utvalget understreker at Læreplanen i grunnleggende norsk skal være en overgangsplan. Utvalget mener at forholdene må legges bedre til rette for at læreplanen i grunnleggende

norsk kan brukes etter forutsetningene. Utvalget mener at hovedregelen bør være at Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal benyttes.

Kapittel 9 viser til at minoritetsspråklige elevers deltakelse i videregående opplæring over tid har hatt en positiv utvikling. Samtidig ligger det en betydelig utfordring i å få ned frafallet. Særlig er frafallet stort innenfor fag- og yrkesopplæringen. Sett under ett har minoritetsspråklige elever en frafallsprosent det er grunn til å se på med stor bekymring. Både generelle tiltak for å forhindre frafall, som bedre rådgivning, sommerskole og leksehjelp, og særskilte tiltak som økt bruk av særskilt språkopplæring, bruk av innføringsklasser og styrket kompetanse i norsk som andrespråk og flerkulturell kompetanse hos faglærere og ledelse vil, etter utvalgets oppfatning, både kunne bidra til at langt flere minoritetsspråklige gjennomfører videregående opplæring og til at de presterer bedre.

For elever som kommer sent i skoleløpet og for voksne, kan læreplanen i grunnleggende norsk, etter utvalgets vurdering, innebære store utfordringer. Utvalget mener derfor at det må opprettes en særskilt ordning for sent ankomne elever som gir mulighet til å oppnå generell studiekompetanse uten eksamen i ordinær norsk. Utvalget foreslår at minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse før de går videre til Vg1. Minoritetsspråklige elever som trenger det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i undervisningen i videregående skole, og foreslår tiltak knyttet til dette.

Utvalget anbefaler at ulike ordninger med språkstøtte i læretiden for minoritetsspråklige elever innen yrkesfaglige studieretninger, videreutvikles og utprøves. Det anbefales også at læringer og lærebedrifter gis tilbud om (fagspesifikk) språkopplæring i læreperioden.

Kapittel 10 skisserer modeller for opplæringstilbud til nyankomne, minoritetsspråklige elever. Utvalget mener det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvordan denne opplæringen organiseres, og utvalget anbefaler at det gis visse føringer gjennom regelverket. Utvalget anbefaler at det etableres innføringsklasser på ordinære skoler, da dette vil gjøre det lettere for de nyankomne elevene å bli inkludert blant de majoritetsspråklige. Samtidig ser utvalget at muligheten for samling av ressurser og kompetanse vil kunne tale for egne innføringsskoler noen steder. Dette må vurderes ut i fra lokale forhold i den gitte situasjon. Utvalgets forslag til modell for videregående opplæring, skisserer bruk av innføringsklasser som et «år 0» i videregående opplæring, og åpner for å bruke to år på Vg1 for elever som har behov for lengre tid. Utvalget ser at det er en utfordring å finne gode løsninger for sent ankomne elever i skjæringspunktet ungdomsskole/grunnskoleopplæring for voksne/videregående opplæring. Utvalget mener at grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 mange steder er en utnyttet mulighet. Elever som kommer i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen, bør kunne få et tilbud om å ta grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 før overgang til videregående opplæring. I innføringsfasen finner utvalget at det vil kunne være nødvendig med avvik fra fag- og timefordeling. Utvalget ser også at avvik fra forskrifter om elevvurdering vil kunne være formålstjenlig i en innføringsperiode.

Opplæring for voksne etter opplæringsloven beskrives i kapittel 11, mens introduksjonsordningen for voksne med opplæring i norsk og samfunnskunnskap beskrives i kapittel 12. Kapittel 11 tar i hovedsak for seg grunnopplæring for voksne etter opplæringsloven kap. 4A (grunnskoleopplæring og videregående opplæring).

Utvalget mener at tiden er inne for et løft i voksenopplæringen. Voksenopplæringens organisering og innhold, herunder alle tiltak rettet mot minoritetsspråklige, må vurderes samlet for å sikre en tjenelig ansvars plassering. Utvalget har registrert både mangelfull forståelse og etterlevelse av regelverket. Det er identifisert utfordringer knyttet til organisering, kompetanse og finansiering når det gjelder opplæring av voksne. Utvalget mener at det må etableres ordninger som sikrer voksne i grunnopplæringen midler til livsopphold. Utvalget etterlyser informasjonsstrategier som sikrer at voksne gjøres kjent med sine rettigheter og med de tilbudene som finnes. Utvalget anbefaler en egen bestemmelse om rett til særskilt språkopplæring for voksne.

Etter utvalgets oppfatning har introduksjonsordningen (kapittel 12) gitt mer systematikk i arbeidet med nyankomne flyktninger og innvandrere. Utvalget ser behov for at et helhetlig familieperspektiv inngår som en del av de individuelle planene knyttet til ordningen, blant annet for å få flere kvinner til å delta. Manglende utnyttelse av medbrakt kompetanse, representerer en kostnad både for den enkelte og for samfunnet. Introduksjonsprogrammet må tilpasses, og norskopplæringen må innrettes, mot den utdanningen deltakeren allerede besitter. Det bør innarbeides kvalifiseringskurs for de som ønsker å ta høyere utdanning i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Utvalget anbefaler en økt satsing på grunnskoleopplæring i programperioden, noe som igjen vil kunne føre til at flere gjennomfører videregående opplæring etter avsluttet introduksjonsprogram. Det bør tas hensyn til hvilke kvalifiseringstilbud kommunene er i stand til å tilby når flyktninger skal bosettes. Utvalget mener at det er behov for ytterligere kunnskap om hva slags utdanning deltakerne tar etter endt program, i hvilken grad deltakerne får arbeid som tilsvarer deres kvalifikasjoner, og om hva som skjer med dem som ikke går over i arbeid eller utdanning.

Utvalget mener dagens frist om fullført pliktig norskopplæring innen tre år, bør vurderes erstattet med at opplæringen må være påbegynt innen ett år etter at rett og plikt har begynt å gjelde. Videre at dette knyttes sammen med et krav til gjennomstrømning satt til et visst antall timer pr år. Utvalget ser det som bekymringsfullt at mange innvandrere ikke omfattes av rett til gratis norskopplæring, og at dette vil gjelde langt flere etter at overgangsordningen opphører i september 2010. Utvalget anbefaler at det utvikles tilbud om gratis nettbasert norskopplæring. 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår bør sentraliseres og gjøres nettbasert. Norskopplæringen bør sees i sammenheng med andre kvalifiseringstiltak.

Utvalget påpeker det store behovet for kvalifisert pedagogisk personell i opplæringen for voksne. Utvalget ser det som en utfordring at det er manglende sammenheng mellom introduksjonsloven og opplæringsloven. Utvalget har erfart at dette blant annet gir særlige utfordringer for inntak til videregående opplæring for voksne.

Mange av de minoritetsspråklige studentene lykkes i høyere utdanning (kapittel 13). På samme tid er det nyanser i dette bildet. Det er variasjoner mellom minoritetsgrupper,

skjevheter i valg av studier og visse utfordringer knyttet til gjennomføringsgrad. Utvalget mener at det må være et mål at et bredere lag av innvandrerbefolkningen tar høyere utdanning, at flere menn med innvandrerbakgrunn deltar og at de minoritetsspråklige studentene sprer seg utover flere av de forskjellige utdanningene som tilbys. Ulige former for rådgiving/veiledning og studentstøtte er, etter utvalgets vurdering, sentralt for å øke gjennomstrømningen og spredningen. De høyere utdanningsinstitusjonene besitter kompetanse som i langt større grad bør kunne utnyttes i forhold til norskopplæring for voksne innvandrere som allerede har høyere utdanning, eller deler av slik utdanning. Norskopplæring innenfor utdanningsinstitusjonene vil kunne forkorte disse personenes vei ut i relevant arbeid.

Tverrgående tema

Kapittel 14 beskriver overganger mellom de ulike opplæringsnivåene. Utvalget påpeker at en god overgang forutsetter faglig solid dokumentasjon, utviklet dialog og samhandling mellom nivåene samt en felles begrepsforståelse hos profesjonsutøverne. I overgangen mellom barnehage og skole, mellom barnetrinn og ungdomstrinn og i overgangen til videregående opplæring er det særlig viktig med et godt samarbeid med hjemmene. Utvalget understreker behovet for gode rutiner for overføring av informasjon ved alle overganger i opplæringssystemet. Utvalget mener at skolens og skoleeiers ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og mellom skoleslag, må forankres i opplæringsloven. For å sikre en god og forsvarlig praksis når det gjelder overføring av informasjon, mener utvalget det bør innføres en kommunal/fylkeskommunal plikt til overgangsrutiner mellom barnehage og skole og mellom skoleslagene. For barn som har kommet kort i sin norskspråkutvikling ved overgang til grunnskolen, er det svært viktig at den informasjon som en eventuell kartlegging gir, og de tiltakene en har igangsatt, følges opp og formidles videre til skolen. Informasjonsflyten innenfor den enkelte skole må være forankret i ledelsen. Det må etableres systemer og rutiner som sikrer at relevant informasjon om den enkelte elev kommer frem til alle aktuelle aktører på skolen. Skoleledelsen må stå ansvarlig for at hjemmene får nødvendig informasjon fra skolen.

Opplæring for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere omtales i kapittel 15. Utvalget viser til artiklene 28 og 29 i FNs barnekonvensjon som sikrer alle barn lik rett til utdanning samt til artikkel 31 som sier at barnets rett til hvile, fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer til barnets alder, skal anerkjennes. Utvalget ser det som viktig at barn og unge som bor på asylmottak eller i omsorgssenter deltar i et normalt opplæringsløp så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Utvalget går inn for å rettighetsfeste barnehageplass til barn av asylsøkere. Barns fysiske miljø i asylmottakene bør bedres, for eksempel ved å etablere lekerom som er tilgjengelig for familiene hele dagen. Utvalget mener at fylkesmennene må intensivere sitt tilsyn med at opplæringen gjennomføres i henhold til regelverket for barn/unge i mottak og i omsorgssentre. Ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring. Det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år. Utvalget foreslår en styrking av tilskuddsordningene knyttet til opplæring av barn og unge asylsøkere. Det bør vurderes et opplæringstilbud til asylsøkere som har gjennomført 250 timer norskopplæring og som fortsatt oppholder seg i mottak. Det foreslås også styrking av

informasjon og veiledning ut til barnehageeiere og skoleeiere gjennom nettverksbygging, veiledning og informasjonsarbeid.

Kapittel 16 omhandler spesialundervisning for minoritetsspråklige. Utvalget har foretatt en avgrenset gjennomgang av dette temaet. Barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn ser ut til å være overrepresentert i det spesialpedagogiske hjelpeapparatet. Voksne minoritetsspråklige ser ut til å være underrepresentert med hensyn til spesialpedagogisk utredning og hjelp. Undersøkelser blant foreldre til barn med spesielle opplæringsbehov viser at systemet rundt barnet oppleves som en utfordring. Denne opplevelsen kan forsterkes for minoritetsspråklige foreldre. Elever som ankommer Norge i løpet av i opplæringsløpet, kan være en særlig utsatt gruppe. Skolen må raskt kunne fastslå elevens forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring. Ikke minst er det viktig å få kartlagt og få bekreftet eller avkreftet mistanker om spesielle behov ut fra språkvansker, lese- skrive- eller matematikkvansker eller effekter av eventuelle traumatiske forhold. Utvalget finner et betydelig behov for kompetanseheving blant lærere og skoleledere, PPT og øvrig hjelpetjeneste. Det er behov for midler til kunnskaps- og metodeutvikling rettet mot minoritetsspråklige barn med spesielle behov.

Betydningen av foreldresamarbeid beskrives i kapittel 17. Utvalget legger til grunn at foreldre, uansett bakgrunn, har stor betydning for barns læring og utvikling. Det er derfor svært positivt at mange foreldre med innvandrerbakgrunn oppmuntrer barna sine til å lykkes i utdanningssystemet. I møte med foreldre som kommer fra land med andre skolesystemer, blir det spesielt viktig å avklare forventninger. Foreldrene må blant annet få informasjon om hvordan skolen tilrettelegger for morsmålsundervisning, særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Det er en økende gruppe foreldre med språklig og kulturell bakgrunn fra andre land, som er født i Norge og som kjenner skolesystemet godt. Dette er foreldre som har rik erfaring med å være flerspråklig elev i norsk skole, og skolene bør utnytte denne ressursen. Barnehagens og skolens personale må ha forståelse for de spesielle utfordringene en del minoritetsspråklige elever og deres foresatte kan slite med knyttet til erfaringer i hjemlandet eller migrasjonsprosessen. Utvalget anbefaler at det utarbeides en veileder i foreldresamarbeid for barnehage og skole som omfatter særlige utfordringer, og forslag til tiltak, når det gjelder minoritetsspråklige foreldre. Skolelederopplæringen og lærerutdanningen må ta for seg behovene til de minoritetsspråklige elevene og samarbeidet med deres foreldre.

I kapittel 18 drøftes i hvilken grad ordinære læremidler ivaretar et flerkulturelt perspektiv og hvilke særskilte læremidler som er utviklet for minoritetsspråklige. Utvalget mener ordinære læremidler må reflektere dagens flerkulturelle samfunn. Det er betydelige behov for nyutvikling, videreutvikling og tilrettelegging av ordinære læremidler slik at de egner seg for bruk i en flerkulturell klasse, hvor mange elever har et annet morsmål en norsk. Når det gjelder særskilte læremidler for minoritetsspråklige, vil digitale læremidler være helt sentrale i opplæringen av minoritetsspråklige elever i tiden fremover. Det vil være behov for å styrke bruken av, og å videreutvikle, digitale læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever. I denne forbindelse mener utvalget at samarbeidet med Sverige knyttet til nettstedet «Tema morsmål» må styrkes ytterligere. Utvalget ønsker å styrke tilskuddsordningen til læremidler for minoritetsspråklige elever. Utvalget viser til at tospråklige ordbøker er et

meget effektivt hjelpemiddel. Utvalget anser nettbaserte ordbøker og annet oppslagsverk som svært nyttige i andrespråklæringen. Utvikling av egnede ordbøker for minoritetsspråklige elever og lærlinger innen fag- og yrkesopplæringen må prioriteres.

Utvalget understreker, i kapittel 19, at det flerkulturelle perspektivet må være en del av skolens og skoleeiers systematiske arbeid med læringsmiljøet. Det positive ved å ha en uensartet elevmasse og de mulighetene mangfoldet i barnehager og skoler gir, må synliggjøres og tydeliggjøres. Skoleeier og skoleledelse må gjenspeile samfunnets språklige og kulturelle mangfold i sin rekrutteringspolitikk. Lærere har, som rollemodeller, et særlig ansvar for at barnehagens og skolens verdigrunnlag etterleves i praksis. Det må vises nulltoleranse i forhold til diskriminering, mobbing, vold og trakassering. Utvalgets erfaring viser at de skolene som aktivt involverer foreldre, lykkes best i å skape et godt læringsmiljø. Læringsmiljø og ledelse, herunder minoritetsspråklige elevers særlige utfordringer og behov, bør inngå i skolelederutdanningen, lærerutdanningen og i etter- og videreutdanning for lærere og skoleledere. Nasjonale standarder for pedagogtethet i skolen bør innføres. Veilederkorps, fadderordninger, verdigrupper og ulike forskningsbaserte programmer mot mobbing vil kunne bidra til et trygt og godt læringsmiljø for minoritetsspråklige elever. Det er viktig at det sikres at generelle ordninger, programmer og tiltak ivaretar det flerkulturelle perspektivet. Frivillige organisasjoner som retter sitt arbeid mot rasisme og diskriminering, kan spille en viktig rolle i forhold til å unngå disse problemene i skolen. En utvidet skoledag med variert undervisning og varierte aktiviteter, vil kunne virke gunstig på læringsmiljøet. Idrett og kultur er ofte viktige arenaer for inkludering og hvor elever kan hevde seg uten nødvendigvis å beherske norsk. Utvalget foreslår at skolefritidsordningen (SFO) blir gratis for alle elever og inngår i tilbud om en utvidet skoledag. Statistikkgrunnlaget bør bedres når det gjelder læringsmiljøet for flerspråklige elever. Det er behov for å undersøke om ulike programmer for bedre læringsmiljø er tilpasset en flerkulturell skole.

Opplæringssektorens kompetansesituasjon og fremtidige behov på dette feltet behandles i kapittel 20. Relevant og god kompetanse hos pedagoger, rådgivere, i ledelsen og hos skoleeiere/barnehagemyndighet har meget stor betydning for opplæringstilbudet - og kvaliteten på innholdet i tilbudet - som gis til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget har identifisert varierende kompetanse. Det er registrert et gjennomgående ønske om etter- og videreutdanning i flerkulturell pedagogikk for lærere og førskolelærere som arbeider med barn og unge i barnehage og skole. Også mange nyutdannede lærere har etterspurt ytterligere faglig kvalifisering for arbeid i en flerkulturell skole. Økt kompetanse og større satsing på kompetanseutvikling generelt, og spesielt innen områder med betydning for minoritetsspråklige barn og elever, vil kunne bidra betydelig til å øke disse barnas og elevenes mestring og læringsutbytte. Utvalget tar videre til orde for en kompetanseheving hos lærere i voksenopplæringen. For å sikre implementeringen av læreplaner og regelverk, er betydningen av skoleeiers kompetanse påpekt i forskningsbidrag.

Utvalget mener generell kunnskap om det flerkulturelle samfunnet må være en integrert del av de fleste profesjonsutdanningene. I planer og rammer for lærerutdanningene og helse- og sosialutdanningene må et flerkulturelt perspektiv være normalperspektivet. Det er, blant annet i forbindelse med grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring, sentralt at (alle) lærere kjenner til de særlige språklige utfordringer som er knyttet til utvikling av

begreper og ordforråd for andrespråkelever, og hvilke utfordringer som kan ligge i å følge undervisning på et morsmål som ikke er ens eget. Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bidra til å heve kompetansen på feltet. Det foreslås blant annet at kompetanse i norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en obligatorisk del av førskole- og grunnskolelærerutdanningene. Også PPU bør utvikle denne type kompetanse. Flerkulturell forståelse må inngå i skolelederutdanningen og i lederutdanning for barnehagene. Det må tilbys etter- og videreutdanning, både innen generell flerkulturell kompetanse og innen andrespråklæring. Skole- og barnehageeiere må kartlegge foreliggende flerkulturell og flerspråklig kompetanse hos ansatte i skoler og barnehager, og å gi etterutdanning og kurs når kompetansen ikke er tilstrekkelig til å gi et godt tilbud til barna/elevne. Det må etableres et systematisk videreutdanningstilbud for førskolelærere. Morsmåls lærere/assistenter/tospråklige assistenter, både i skole og barnehage, skal tilbys en form for videreutdanning, og dersom de ønsker det, bør de få mulighet til å utdanne seg videre til førskolelærere/lærere. Det bør opprettes et senter for språkutvikling som skal forstå og forske på hvordan en best mulig legger til rette for barns utvikling av flere språk. Utvalgets vurderinger og forslag presenteres til slutt i hvert kapittel. Innenfor enkelte avgrensede tema har utvalget delt seg. For øvrig er innstillingen enstemmig.