



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høringsuttalelse fra Buskerud fylkeskommune - NOU 2010: 7 Mangfold og mestring

Fylkesutdanningsjefen er positiv til bredden av tiltak som blir foreslått i utvalgets utredning. Arbeidet med flerspråklige barn, unge og voksne har mange utfordringer på alle nivå, og det er viktig å se hele utdanningssystemet i sammenheng. Mangfoldet av forslag gjør imidlertid høringsarbeidet krevende, og Buskerud fylkeskommune velger derfor å konsentrere sin uttalelse om tiltak som primært dreier seg om opplæringen i videregående skole, samt overgang grunnskole og videregående opplæring. Følgende kapitler vil bli kommentert særskilt: Kapittel 6, 9,10, 11, 14 og 16.

Innledningsvis vil vi kommentere noen av utvalgets gjennomgående tiltak som blir nevnt spesielt i kapittel 1 som fem hovedperspektiver: *Tidlig innsats, Langvarig andrespråksopplæring, Flerspråklighet som verdi, Kompetansebehov i opplæringssektoren og Implementeringsutfordringer.*

Høringsfristen går ut før Hovedutvalget for utdanningssektoren i Buskerud fylkeskommune (HUU) får mulighet til å behandle uttalelsen. Vi ber derfor om anledning til å ettersende eventuelle merknader fra politikerne etter at HUU har hatt møte den 11.11.2010.

Kapittel 1 Utvalgets samlede konklusjoner

Tidlig innsats

Fylkesutdanningsjefen mener det er av stor betydning å lykkes med en rask og effektiv oppstart av god tilpasset opplæring. Dette kan man oppnå ved at det i større grad enn i dag satses på utvikling av kartleggingsverktøy som er egnet for videregående opplæring. Det er behov for digital screening og et bredt utvalg av annet undervisningsmaterieell slik at opplæringen blir mest mulig målrettet for den enkelte. God informasjonsflyt i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring vil også være en suksessfaktor.

Langvarig andrespråksopplæring

Forskning viser at det tar fra 5-7 år før et andrespråk fungerer som et fullverdig opplæringspråk. Derfor støtter fylkesutdanningsjefen forslaget om at elever fortsatt skal kunne motta særskilt språkopplæring i

POST ADRESSERES TIL AVDELINGEN - IKKE TIL ENKELTPERSONER

Postadresse
BUSKERUD FYLKESKOMMUNE
Postboks 3563
N-3007 Drammen

Besøksadresse
Haugesgt. 89, 3019 Drammen
E-postadresse
Postmottak@bfk.no

Telefon
32 80 85 00
Internett
www.bfk.no

Telefaks
32 80 85 09

Bankkonto
2200.07.13523
Foretaksregisteret
NO 964 951 373

norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag, også etter at de er overført til ordinær opplæring.

Buskerud fylkeskommune er dessuten av den oppfatning at et viktig ledd i andrespråksopplæringen vil være å sørge for språk- og begrepslæring i alle fag i tråd med læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette vil bidra til bedre gjennomføring.

Flerspråklighet som verdi

Fylkesutdannings sjefen er enig med utvalget i at en holdningsendring må til både i opplærings systemet og i samfunnet ellers for å løfte fram flerspråklighet som en verdi. Likevel må utvikling av gode norskerferdigheter prioriteres høyest.

Kompetansebehov i opplærings sektoren

For å lykkes med de målsettinger og tiltak som blir lagt fram i NOU 2010:7 er det utvilsomt behov for kompetanseheving på alle nivå i opplærings sektoren. Fylkesutdannings sjefen mener det må satses mer enn tidligere i videregående opplæring. Opplærings mål er her yrkeskompetanse eller studiekompetanse, og det er store utfordringer både for den enkelte ungdom og for systemet å nå den ønskede kompetansen i løpet av den korte tiden ungdommene er i videregående opplæring.

Videregående utdanning skiller seg fra grunnskolen ved at elevene her møter andre utfordringer til for eksempel fagterminologi og fagkompetanse. Derfor mener fylkesutdannings sjefen at det må satses spesielt på etter- og videreutdanning av undervisnings personalet for å sette dem i bedre stand til å møte elevenes behov.

Forskning peker på at minoritetsspråklige elever i mindre grad enn majoritets elevene opplever at de føler seg inkludert i skolen. De føler også i større grad enn majoriteten at opplæringen er vanskelig. Et godt lærings miljø i vid forstand er viktig for alle, og økt fokus på det flerkulturelle perspektivet vil kunne bidra til at flere elever med minoritetsspråklig bakgrunn opplever dette. Derfor støtter fylkesutdannings sjefen de forslag som kommer fram om kompetanseheving.

Implementerings utfordringer

Utvalget uttrykker at de ser et stort potensial for å implementere dagens regelverk bedre.

Fylkesutdannings sjefen er ikke uenig i dette. På den annen side er det nødvendig å presisere regelverket slik det foreligger. Utvalget peker selv på utfordringer i forhold til valgfrihet når det gjelder kartlegging, læreplaner med mer. Dette kommer vi nærmere inn på i omtale av kapittel 9.

Vi mener videre at økt samarbeid mellom fylker og kommuner vil bidra til å løse flere utfordringer i overgangen grunnskole – videregående opplæring. Samarbeid mellom videregående skoler og voksenopplæringen vil også kunne bidra til bedre kvalitet. Økt bruk av ny teknologi og bruk av faglige nettverk er andre virkemidler som støttes i Buskerud fylkeskommune.

Buskerud fylkeskommune støtter for øvrig forslaget om at man må ivareta det kulturelle perspektivet gjennom universelle ordninger og unngå særtiltak når det er mulig. Dette mener vi også må gjelde for opplæring generelt gjennom den tilpasningen som gjøres i skolen for alle elever.

I den videre framstillingen vil vi kommentere enkelte kapitler i NOU-en som skissert over.

Kapittel 6 Opplæringssektoren – Styring, økonomi og organisering

6.4.1 Styring og organisering

Fylkesutdanningsjefen støtter ikke forslaget om at kravet til internkontroll skal tydeliggjøres i regelverket. Dette behovet mener vi allerede er dekket gjennom § 13-10 i opplæringsloven som krever at fylkeskommunen har et forsvarlig system. Vi støtter heller ikke forslaget om sanksjonsverktøy til bruk ved alvorlige regelbrudd, men vil hevde at man vil oppnå mer ved kompetanseheving og presisering av lovverket.

6.4.2 Informasjon og veiledning

Fylkesutdanningsjefen støtter samtlige forslag til tiltak i dette delkapitlet. Regelverket åpner for ulike tolkninger og skoler er forskjellige. Samarbeid og struktur rundt informasjon og veiledning vil være et sterkt kvalitetsfremmende tiltak. NAFO vil kunne være en verdifull kompetanseformidler som også kan initiere deling av god erfaring både på skolenivå og skoleeiernivå mellom ulike fylkeskommuner og mellom ulike forvaltningsnivåer.

6.4.3 Økonomi

Fylkesutdanningsjefen er svært positiv til forslagene som innebærer en gjennomgang og bedring av arbeidet med finansieringen av opplæringen for minoritetsspråklige elever og voksne. Forslaget om å vurdere om minoritetsspråklige elever i videregående opplæring skal legges inn som en kategori i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene støttes spesielt. Dette forutsetter imidlertid en klar definisjon av hvem som hører til i kategorien, samt at sektoren tilføres friske midler. Minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge vil, uavhengig av opplæringstiltak som iverksettes, være den elevgruppen som vil være mest kostnadskreven. Særskilt språkopplæring vil uansett bety store kostnader.

Kapittel 9 Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

Opplæringsloven gir ikke noen nærmere definisjon av minoritetsspråklige elever enn at de har annet morsmål enn norsk eller samisk. Gruppen er sammensatt og inneholder personer med kort botid i Norge, eller det kan være ungdommer som har bodd i Norge hele livet. Av de nyankomne er det elever med svært varierende skolebakgrunn. Siden gruppen er så uensartet, er det ikke nok å si at en person er minoritetsspråklig hvis en skal beskrive opplæringssituasjonen. Det faktum at videregående opplæring også er mangfoldig, både når det gjelder innhold og organisering, gjør at utfordringene her er til dels annerledes og større enn i grunnskolen.

9.3.6 Minoritetsspråklige elevers rett til utvidet tid i videregående opplæring

Det følger av opplæringsloven § 3-1 femte ledd at minoritetsspråklige elever har rett til inntil to års ekstra videregående opplæring. Fylkesutdanningsjefen ønsker en presisering av følgende:

- 1 Det går fram av loven at retten gjelder for elever som "har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12". Vi mener at spørsmålet om utvidet tid også bør gjelde elever som er overført til ordinær opplæring, men som fremdeles har behov for mer tid for å fullføre opplæringen sin. Dette må ses i sammenheng med forslaget om å videreføre retten til særskilt språkopplæring også etter at elevene er på nivå 3 i følge kartleggingsverktøyet til grunnleggende norsk.
- 2 § 3-1 femte ledd forutsetter at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før man tar stilling til om eleven har rett til utvidet tid. Lovverket må presisere både *om* det skal være et krav om sakkyndig vurdering og i tilfelle *hvem* som skal være sakkyndig instans. I denne sammenheng er det ikke uten videre naturlig at PP-tjenesten skal utføre arbeidet, selv om Utdanningsdirektoratet skriver dette i rundskriv Udir – 7- 2009. Fylkesutdanningsjefen foreslår at skoleeier kan lage interne rutiner for dette der kartleggingsresultat er grunnlaget for vedtak om utvidet rett.

9.11.2 Særskilt språkopplæring i videregående opplæring

Utvalget antar at det er store forskjeller på denne opplæringen på videregående nivå.

Fylkesutdanningssjefen er enig i denne betraktningen, men tror ikke dette bare er et spørsmål om kvalitet. Videregående opplæring og videregående skoler er forskjellige og skiller seg fra grunnskolen både når det gjelder fagområder og organisering av opplæringen. Derfor vil det være naturlig at en i videregående må finne andre og mer varierte løsninger på hvordan man skal gjennomføre den særskilte språkopplæringen.

Kartleggingen viser at elevene ofte er på ulike nivå innenfor de grunnleggende ferdighetene. Tilbudet om særskilt språkopplæring er ment å styrke muligheten elevene har til å bestå i alle fag. Dette handler om å finne gode løsninger for å sette elevene i stand til å gjennomføre og bestå opplæringen på det aktuelle programområdet eleven har valgt. Vi støtter derfor forslaget om at opplæringsloven § 3-12 presiseres slik at det blir klart hva retten kan innebære når det gjelder omfang, organisering, kompetanse, avvik fra fag- og timestfordeling med mer. Det er viktig for skoleeier og skoler å vite hvilket handlingsrom man har til rådighet, også når det gjelder morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag.

I sammenheng med dette støtter fylkesutdanningssjefen forslaget om å satse betydelig på utvikling av digitale kartleggingsverktøy og læringsressurser. Tiden i videregående opplæring er forholdsvis kort og elevene er oppsatt på å fullføre i takt med sine jevnaldrende. Dermed trenger skolene et bredt spekter av verktøy og ressurser slik at de effektivt kan sette inn målrettede tiltak for den enkelte. Styrking av tilbud om leksehjelp vil også bidra positivt.

Fylkesutdanningssjefen stiller seg bak forslaget om at elever bør ha rett til særskilt språkopplæring også etter at de er overført til ordinær opplæring. Dette vil særlig være aktuelt for elever som kommer til Norge i ungdomsskolealder eller seinere.

Fylkesutdanningssjefen mener god kompetanse i norsk er en avgjørende suksessfaktor for elevenes gjennomføring av opplæringen og for videre deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. Forslaget om en egen ordning som vil gi seint ankomne elever generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen etter ordinær læreplan i norsk, støttes derfor ikke. På lang sikt vil det være best at alle elever vurderes etter samme standard, noe vi opplever som en grunntanke i Kunnskapsløftet. Vi mener heller at man bør omarbeide de ordinære læreplanene noe slik at det flerkulturelle perspektivet blir ivaretatt. I tillegg bør det satses på mer grunnskoleopplæring før elevene begynner å bruke av retten til videregående opplæring. En rekke andre støttetiltak og mulighet for utvidet tid vil dessuten legge til rette for at minoritetsspråklige elever kan gjennomføre og bestå videregående opplæring.

Det støttes at overgangsordningen med mulighet for å ta eksamen etter NOA-planen videreføres fram til læreplaner med mer er gjennomgått og endret, og ny ordning foreligger. Informasjon om en eventuell slik mulighet må ut til skoler og elever tidlig i skoleåret.

Opplæringsloven bør endres slik at departementet skal være klageinstans for vedtak etter § 3-12.

9.11.3 Språkstøtte i læretiden

Buskerud fylkeskommune antar at en utprøving av slik støtte vil gjelde få lærlinger, da søkere som har stort behov for språkstøtte i liten grad vil få læreplass. Derfor vil vi heller foreslå tiltak som er forut for læretiden. Dette kan for eksempel være praksisplass primært for språkopplæring som en avklaringsperiode der den potensielle lærebedriften kan finne ut om de kan tenke seg å tegne lærekontrakt med kandidaten. Modeller for utprøving som inkluderer opplæring i skole bør henge sammen med mulighet for utvidet rett til videregående opplæring. De bør også ses i sammenheng med at praksis i arbeidslivet benyttes aktivt som metode for norskopplæring for voksne.

Utprøving av språkstøtte i læretiden må baseres på at det er lærebedriften som velger metode for opplæring i henhold til generell og faglig del av læreplanverket.

9.11.4 Inntak til videregående opplæring

Fylkesutdanningsjefen støtter mindretallets forslag om at ” Forskrift til opplæringsloven § 6-10 endres ved at det stilles krav til gjennomført norskopplæring før retten til videregående opplæring utløses.” Vi foreslår i tillegg at det bør vurderes om det er mulighet for å innføre krav til sluttvurdering som viser at eleven har norskferdigheter på et visst nivå, for eksempel tilsvarende norskprøve 3. Dette vil være en opplæring på grunnskolenivå, og grunnskolen vil ha ansvar for dette. Det kan vurderes om slik opplæring eventuelt kan lokaliseres på en videregående skole.

9.11.5 Rådgivning

Buskerud fylkeskommune støtter samtlige forslag til tiltak i dette delkapitlet.

9.11.6 Justering av læreplaner i fellesfag

Fylkesutdanningsjefen støtter samtlige forslag i dette delkapitlet, og vil legge til innspill fra en av våre yrkesfaglige skoler med stor andel minoritetsspråklige elever. Der er de opptatt av at eksamen bør tilpasses en mer yrkesrettet læreplan i tråd med de justeringer som er gjort i fellesfagene. Det er viktig at elevene beholder sine rettigheter når det gjelder tilrettelegging av eksamen.

9.11.8 Økonomi, tiltak angående lærebedrifter

Buskerud fylkeskommune støtter begge forslagene til tiltak. Når det gjelder forslag om tiltak for lærlinger med spesielle behov, vil vi forutsette at ordningen er tilført tilstrekkelig med ressurser. I inneværende år var midlene brukt opp halvveis i året, og mange med behov fikk ikke støtte. Der det er aktuelt med slik støtte, vil bedriftene primært vite hva de får i tilskudd før kontrakt inngås. Vi vil derfor foreslå at man vurderer om disse midlene kan fordeles på fylkeskommunene, og la dem selv administrere ordningen etter intensjonen.

9.11.9 Tiltak for bedre gjennomføring

Buskerud ønsker et sterkt fokus på tiltak som kan sikre bedre gjennomføring. Fylkesutdanningsjefen støtter derfor samtlige forslag til tiltak i dette delkapitlet, og vil understreke at en viktig suksessfaktor vil være et utstrakt og systematisk samarbeid mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Samarbeid om gode løsninger i kritiske overgangsfaser som f. eks ungdomsskole – videregående opplæring og skole og fagopplæring vil være konstruktivt. I tillegg må både grunnskole og videregående opplæring utvikle kvaliteten på innholdet i opplæringen slik at elevene er best mulig rustet til videre utdanning og arbeidsliv. Forslaget om å dele erfaring mellom skoler og mellom kommuner og fylker med mer vil bidra til at flere lykkes.

Kapittel 10 Innføringstilbud for nyankomne elever

10.3.3 Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1

Fylkesutdanningsjefen støtter utvalgets uttalelse om at det er en utfordring å finne gode løsninger for sent ankomne elever i ”skjæringspunktet ungdomsskole/ grunnskoleopplæring for voksne/ videregående opplæring.” Ved å organisere opplæringen slik at unge mellom 16-20 år kommer i egne klasser, og lokalisere opplæringen på en videregående skole, er det grunn til å tro at flere vil motiveres til å delta. Dette vil antakelig også bidra til at ungdommene gjennomfører og består videregående utdanning.

10.3.4 og 10.4 Videregående opplæring – innføringstilbud

Fylkeskommunens erfaringer med innføringskurs for elever før inntak til VG1(jf. eksempelet fra Åssiden videregående i Buskerud s. 241 i utredningen), er at disse tilbudene er kostnadskrevende og krever ressurser ut over ordinære klasseressurser. Mange språk kan være representert i en og samme klasse og elevene har ulik skolebakgrunn.. Dette kan innebære behov for tolketjeneste på flere språk – noe som er

kostnadskrevende. Nivåspredningen er stor og kan kreve økt lærertetthet. Kartlegging av elevenes kompetanse i de ulike fagene vil også kreve ekstra administrativt arbeid i forhold til denne elevgruppen. Dersom tilbudet ikke oppleves som godt og relevant, kan elevenes skolemotivasjon reduseres. Fylkesutdanningsjefen støtter derfor ikke utvalgets vurdering av kostnader knyttet til innføringskurs i utredningen: "Så vidt utvalget kan se, vil ikke en modell for innføringsklasser i seg selv innebære vesentlige konsekvenser verken av administrativ eller økonomisk art". (Kap. 21, s. 388)

Fylkesutdanningsjefen støtter utvalgets vurdering om at det bør legges føringer for innholdet i innføringsklasser for å sikre kvalitet og likhet i tilbudet. Samtidig er det viktig at fleksibiliteten i tilbudet blir ivarettatt. Vi viser til det som er sagt tidligere om individuelle forutsetninger og videregående opplærings egenart og mangfoldighet. For sent ankomne minoritetsspråklige elever med lite skolebakgrunn, vil det etter vår erfaring kunne være behov for innføringskurs i tillegg til å ha muligheten til å ta vg1 over 2 år.

Det er viktig med gode incentiver for å motivere ungdom til å gjennomføre "år null" i videregående opplæring. Elevene får ikke karakterer, og innspill fra skolene er at de trenger sanksjonsmuligheter for å forebygge fravær. Buskerud fylkeskommune premierer et år i innføringsklassen med fem inntakspoeng. Skolene foreslår krav om tilstedeværelse for å få disse poengene. De foreslår også at man unngår begrepet "år null" på innføringsåret i videregående skole. "Null" har negativ betydning og viser semantisk sett til "ingen verdi".

Kapittel 11 Opplæring spesielt for voksne

11.2.2 Videregående opplæring for voksne

Rett til videregående opplæring forutsetter en studiefinansiering som fanger opp voksne elever både i deltids- og heltidsopplæring. Det er avgjørende at voksne sikres mulighet til reelt livsopphold mens de tar utdanning. Fylkesutdanningsjefens erfaring er at Lånekassen ikke dekker behovet godt nok, og det er behov for nye, skreddersydde løsninger tilpasset voksne rettighets elever. Voksne kvinners rett til videregående utdanning bør kobles tydeligere til overordnede mål om likestilling, likeverd og integrering.

11.2.4 Nærmere om krav til engelsk

Fylkesutdanningsjefen er uenig i at det foreslås mulig fritak for engelsk. Engelskkunnskaper er viktig i mange yrker og i samfunnet generelt, derfor vil det være bedre å vurdere fleksible løsninger der man ser på muligheter for skreddersydde opplegg for ulike grupper. Tospråklig opplæring kan også være en god løsning.

En av våre skoler støtter forslaget om fritak for engelsk fordi de mener at det ellers blir stilt større krav til minoritetsspråklige enn til andre. De mener også at det i en del tilfeller er mer behov for kompetanse i ulike morsmål, enn det er i engelsk, f.eks. innen eldreomsorgen.

11.3.3 Rett til videregående opplæring for voksne

Fylkesutdanningsjefen støtter forslaget om innføring av særskilt språkopplæring for voksne i videregående opplæring etter opplæringslovens § 4A-3.

11.5 Program for basiskompetanse, i arbeidslivet (BKA)

Fylkesutdanningsjefen mener mulighetene til å ta deler eller hele videregående opplæring innenfor rammene av eksisterende BKA-program bør videreføres.

Kapittel 14 Overganger mellom utdanningssystemets nivåer**14.4 Utvalgets vurderinger**

Fylkesutdanningssjefen mener at forslagene til tiltak her vil kunne bidra til å etablere gode samarbeidsrutiner mellom alle kommunene og fylkeskommunen i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. En forankring av dette i lovverket vil bidra til at det ikke er opp til den enkelte fylkeskommune eller kommune å samarbeide om overganger og helhet i opplæringsløpet. Dette vil lette arbeidet over tid og samtidig sikre elevenes rettigheter. Samarbeid i forhold til overganger henger dessuten sammen med NOU 2009:18 Rett til læring, og vil kunne bidra til bedre gjennomføring av det 13-årige opplæringsløpet.

Kapittel 16 Minoritetsspråklige og spesialundervisning**16.4 Utfordringer i forhold til utredning og 16.7 Kompetanse**

Fylkesutdanningssjefen støtter utvalget når det hevder at det er stort behov for kompetanseheving blant lærere og skoleledere når det gjelder å skille mellom spesialpedagogiske behov jf. opplæringslovens kapittel 5 og behov for særskilt norskopplæring jf. § 3-12. Det er nødvendig å se dette i sammenheng med tilsvarende kompetansebehov i PTT.

Med hilsen

Jan-Helge Atterås e f
fylkesutdanningssjef

Åse Gunn Grønhaug Reierth
saksbehandler