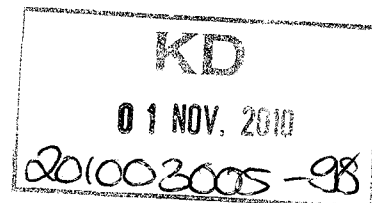




## Fylkesmannen i Vestfold



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 - Dep

0032 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:  
Susanne Maria Hammernes  
33372423

Deres referanse:

Vår referanse:  
2010/4372  
Arkivnr: 630

Vår dato:  
27.10.2010

### **Høringuttalelse - NOU 2010:7. Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet**

Det vises til høringsbrev av 21. juni 2010, med frist for merknader satt til 1. november 2010.

Fylkesmannen vil innledningsvis uttrykke støtte til Kunnskapsdepartementets mål om å styrke de flerspråkliges muligheter til deltakelse i samfunnet gjennom ulike tiltak i barnehagen, grunnopplæringen, videregående opplæring, opplæring for voksne og i høyere utdanning. Fylkesmannen støtter også utvalget i deres arbeid i å fremme flerspråklighet, flerkulturell forståelse, samhandling og som ressurs for det norske samfunnet. Østberg-utvalget har gjennom sitt grundige arbeid kommet fram til mange gode forslag til tiltak som kan styrke enkeltindividets deltakelse i det norske samfunn.

Fylkesmannen vil i det følgende først kommentere forslag til tiltak som er gjennomgående i flere kapitler, for så å kommentere på tiltak som er knyttet til enkelte kapitler.

#### **Forslag til endring/presisering i Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (heretter oppl.)**

Utvalget har i flere kapitler vist til oppl. §§ 2-8 og 3-12, om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Det faller derfor naturlig å se forslagene samlet under ett.

Utvalget foreslår at oppl. § 2-8 endres slik at elever som overføres til ordinær læreplan i norsk, fortsatt skal kunne ha rett til særskilt språkopplæring. Tilnærmet lik endring er foreslått i oppl. § 3-12, men her er retten knyttet kun til tospråklig opplæring i fag og morsmålsopplæring. Videre foreslås at det både i oppl. §§ 2-8 og 3-12 presiseres slik at det er klart hva retten kan innebære når det gjelder avvik fra fag- og timefordeling, omfang, organisering, kompetanse mv. Presiseringen må omfatte både særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring i fag og morsmålsopplæring.

Fylkesmannen stiller seg bak utvalgets oppfattelse av manglende kjennskap til regelverket, men mener at tilbudet til den enkelte nødvendigvis ikke vil bli bedre av en lovendring eller en presisering i loven. Fylkesmannen er av den mening at økt forståelse i regelverket vil sikre den enkeltes rett til særskilt norskopplæring. Oppl. §§ 2-8 og 3-12 avgrenser ikke elevens rett til særskilt språkopplæring på et senere tidspunkt, selv om de tidligere har hatt vedtak om dette og er

overført til ordinær læreplan i norsk. Retten til særskilt norskopplæring er knyttet til elevens evne til å følge undervisningen på norsk, og vil derfor være knyttet til elevens behov til enhver tid. Særlig i overgangene mellom barne- og ungdomsskolen og mellom ungdomsskolen og videregående opplæring, kan det vise seg at det er nødvendig med særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i en kortere eller lengre periode.

Fylkesmannen mener at det gjennom informasjon og veiledning til kommunene og fylkeskommunen, kan sikres en bedre og mer entydig tolkning av regelverket. Ved riktig forståelse vil både plikten om informasjon til elev og foresatte og plikten til kartlegging bli bedre ivaretatt. Fylkesmannen støtter ikke et forslag om endring og presisering av §§ 2-8 og 3-12.

### **Foreldresamarbeid**

Utvalget foreslår at det for minoritetsspråklige foreldre med barn i barnehage tilbys veiledningskurs etter International Child Development Program, ICDP, i alle kommuner. I tillegg anbefales Kunnskapsdepartementet å utarbeide en veileder for foreldresamarbeid.

Fylkesmannen bemerker at behovet for å få foresatte involvert videre i opplæringssystemet, er like aktuelt. Utvalget foreslår utarbeidelse av en veileder for ansatte i opplæringsystemet, men ikke en veileder for foresatte. Fylkesmannen etterlyser veiledningskurs eller veiledning/informasjon om det norske skolesystemet også for foresatte med elever i grunnskolen og videregående opplæring.

### **Kartleggingsverktøy**

Utvalget har vist til en rekke forslag med tanke på kartlegging, alt fra språkkartlegging i barnehage til språktester i voksenopplæringen.

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag til utvikling av gode kartleggingsverktøy, men vil igjen bemerke at økt kjennskap til og kunnskap om verktøyene er nødvendig for at de skal tas i bruk og brukes på en hensiktsmessig måte. Det må derfor også legges vekt på kompetanseheving for brukere av slike verktøy.

### **Læreplan i grunnleggende norsk**

Fylkesmannen har merket seg at utvalget er delt i sin vurdering om hvorvidt læreplan i grunnleggende norsk skal være obligatorisk eller ikke. Med tanke på øvrige læreplaner i Kunnskapsløftet, har det ikke vært debattert hvorvidt en læreplan skal være obligatorisk eller ikke. Videre vises det til at det kompetansemålene i faget eleven skal vurderes etter. Slik læreplan i grunnleggende norsk er utformet i dag, ligger ikke utfordringen i selve læreplanen, men hvordan undervisningen i heterogene grupper skal la seg gjennomføre i praksis, spesielt i mindre kommuner eller kommuner som ikke har innføringsklasser.

Fylkesmannen støtter forslaget om at læreplan i grunnleggende norsk blir obligatorisk, men da under forutsetning av at det åpnes for muligheten til å benytte seg av innføringsklasser. Kartleggingsverktøyene må gjøres mer kjent og være lettere tilgjengelig for brukerne, slik at lærerens vurdering av elevens måloppnåelse blir mest mulig lik.

### **Økonomiske konsekvenser ved implementering av skisserte tiltak**

Utvalget foreslår mange gode og nødvendige tiltak innen opplæringsystemet. Fylkesmannen bemerker allikevel at kommunenes og fylkeskommunens økonomiske utfordringer dersom tiltakene iverksettes, er lite belyst. Fylkesmannen etterlyser derfor en nærmere utredning i forhold til hvordan det tenkes at tiltakene skal finansieres.

Følgende uttalelser fra Fylkesmannen gjelder spesifikke kapitler og underpunkter i disse.

## **Kapitel 7 Barnehage og andre tilbud i førskolealder**

### ***Gratis kjernetid/kontantstøtte***

Fylkesmannen støtter forslaget om gratis kjernetid som tiltak for å øke deltakelsen for minoritetsspråklige barn dersom kontantstøtten utfases. Fylkesmannen bemerker at dette gjelder som tiltak for økt deltakelse for alle barn i førskolealder. Gratis kjernetid vil gi alle barn en mulighet til å gå i barnehage, uavhengig av foresattes økonomi.

### ***Åpen barnehage***

Fylkesmannen støtter ikke forslaget om krav til åpne barnehager i alle kommuner. I mindre kommuner kan det være vanskelig å tilby et fåtall brukere et slikt tilbud. Tilbudet kan med fordel knyttes til opplæringscentre for voksne med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og gjelde for barn av alle brukere ved senteret, ikke bare kommunens egne barn. På den måten kan kanskje barnehagene, i det fagmiljøet de er tilknyttet, også tilby språkgrupper for barn utenfor det ordinære barnehagetilbudet og mor-og-barn-grupper.

### ***Barnehagens personale***

Fylkesmannen merker seg forslagene til tiltak vedrørende barnehagens personale, og støtter disse. De tiltakene utvalget foreslår, vil sikre kvaliteten på tilbudet til alle barn i barnehagen, ikke bare minoritetsspråklige barn.

### ***Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder***

Fylkesmannen foreslår at tilskuddsordningen avvikles og inkluderes i kommunenes rammeoverføring. Punktet må sees i sammenheng med andre lovfestede rettigheter utvalget foreslår.

## **Kapitel 8 Minoritetsspråklige i grunnskolen**

### ***Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring***

Oppll. § 2-8 første ledd andre punktum viser til elevenes rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, i tillegg til særskilt norskopplæring. Som nevnt innledningsvis, er det større utfordringer enn spørsmålet om hvorvidt eleven har rett eller ikke til morsmålsopplæring.

I Vestfold fylke er det 14 kommuner av varierende størrelse, og tall fra Grunnskolens informasjonssystem, GSI, viser at i skoleåret 2009/10 tilbød kommunene til sammen 51 ulike språk til 1273 elever. Av dette var det 424 elever som hadde morsmål eller morsmål og tospråklig opplæring. Det fleste elever får tospråklig fagopplæring, 743 elever. 108 elever hadde tilpasset opplæring etter oppll. § 2-8, tredje ledd, dvs. at kommunen ikke kan tilby morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det siste tallet viser at det er store utfordringer knyttet til å få morsmåls lærere til alle språk i samtlige kommuner.

Fylkesmannen støtter intensjonene for en mer utstrakt bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det vil derfor være naturlig å se det i sammenheng med muligheten for innføringsklasser, interkommunalt samarbeid eller fjernundervisning. Det må også sees i sammenheng med konsekvensene for elevenes øvrige time- og fagfordeling i Kunnskapsløftet.

## **Kapitel 9 Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring**

### ***Særskilt språkopplæring i videregående skole***

Fylkesmannen stiller seg bak utvalgets etterlysning av en mer aktiv bruk av tospråklig fagopplæring. Dette kan vise seg å være et godt tiltak for å forhindre frafall i videregående skole

for elever som fortsatt ikke behersker norsk på et nivå som kreves for å mestre fagterminologien innenfor spesielle fagområder. Et utvidet tilbud om leksehjelp i den videregående skolen, kan også være et nyttig verktøy og behøver ikke være knyttet til denne gruppen eleven spesielt.

Forslaget om å tilby morsmål som et alternativ eller i tillegg til annet fremmedspråk er et godt initiativ. Forslaget krever imidlertid kompetanseheving av morsmålslærere, samt tilstrekkelig antall lærere i de ulike fremmedspråkene. Fjernundervisning kan være et alternativ, men det er viktig å ta hensyn til geografiske ulikheter i fylkene, og det må vurderes hvorvidt det er riktig at tilbudet vil være avhengig av hvor i landet du bor.

Fylkesmannen støtter forslaget om endring i oppl. § 15-2 andre ledd, med departementet som klageinstans for vedtak etter oppl. § 3-12.

### ***Bruk av ny læreplan for sent ankomne elever og voksne***

Slik loven er i dag, vil verken elever med ungdomsrett eller voksenrett ha krav på vitnemål for fullført videregående utdanning uten vurdering i norsk. Læreplan i grunnleggende norsk er ment å skulle benyttes inntil eleven kan følge den ordinære undervisningen på norsk. Fylkesmannen viser til at elever med ungdomsrett og som har rett til særskilt norskopplæring, også har rett til inntil fem års videregående opplæring. Sett i lys av utvalgets forslag om å innføre et toårig løp i VG1, bør fokus være på elevens rett til vurdering og kartlegging av elevens norskkunnskaper undervegs, i stedet for særordninger utover det som gjelder alle elever i dag (lavere kompetanse osv.).

### ***Rådgivning***

Rådgivere både i grunnskolen og videregående opplæring har store utfordringer når det gjelder elevs valg av utdanningsprogram, ikke bare minoritetsspråklige. Kompetanseheving gjennom etter- og videreutdanning for rådgivere bør være et prioritert område for å hindre frafallet i videregående, uansett elevgruppe. Fylkesmannen støtter forslaget, men mener at dette kan sees i sammenheng med flere utsatte grupper, ikke bare minoritetsspråklige.

### ***Økonomi***

Utvalget peker på utfordringene med å finne tilstrekkelige lærebedrifter og fremmer forslag om tilskudd eller andre økonomiske incitamenter for å øke antallet. Fylkesmannen støtter forslaget, men peker også her på at dette må gjelde for flere enn minoritetsspråklige elever.

### **Kapitel 10 Innføringstilbud for nyankomne elever**

Oppl. er klar på hvilke rettigheter den enkelte elev har, både i forhold til § 2-1 om rett og plikt til grunnskoleopplæring, § 3-1 om rett til videregående opplæring og kap. 4A om opplæring spesielt organisert for voksne. Det er Fylkesmannens erfaring at det er stor usikkerhet, og dermed også ulik praksis, rundt når de ulike rettighetene gjelder/inntreffer.

Fylkesmannen støtter derfor ikke utvalgets forslag om nytt ledd i oppl. § 2-1. Dette med bakgrunn i at mye av problematikken kan løses innenfor eksisterende lovverk. Gjennom informasjon og veiledning av regelverket, kan det meste av problematikken løses til det beste for eleven. Slik gjeldende lov er i dag, er det ikke anledning til å blande barn/unge med voksne som får opplæring etter oppl. § 4-1, og dette ville bety utfordringer i å finne de riktige arenaer for en slik løsning som utvalget foreslår.

Fylkesmannen støtter forslaget om innføringsklasser. Dette på bakgrunn av at kommunene kan samle kompetanse på området og gi et bedre opplæringstilbud til den enkelte elev.

## **Kapitel 11 Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven**

I Utdanningsdirektoratets statistikk tegnes et klart bilde av underrepresentasjon av språklige minoriteter når det gjelder vedtak om spesialundervisning etter oppl. § 4A-2. Tilbakemeldinger Fylkesmannen får fra opplæringssettene, peker på at det kan ta lang tid fra henvendelse til PPT til en sakkyndig vurdering foreligger. Fylkesmannen savner en vurdering fra utvalget angående behovet for kompetanseheving i PPT når det gjelder voksnes rett til spesialundervisning.

Når det gjelder punktet om rett til særskilt språkopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, ligger denne retten allerede i regelverket slik det fremstår i dag. Fylkesmannen støtter heller ikke forslaget om fritak for engelsk da dette vil få konsekvenser for elever som ønsker videregående opplæring, eventuelt høyere utdanning.

## **Kapitel 12 Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

### ***Norskopplæring og samfunnskunnskap***

Slik fylkesmannen oppfatter intensjonen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er målet at innvandrere raskest mulig skal oppnå tilstrekkelig kompetanse i norsk og forstå det norske samfunnet, slik at de kommer i arbeid eller utdanning. Dersom det åpnes opp for at gjennomføringsperioden som hovedregel forlenges, vil det ta lenger tid til å oppnå ønsket ferdighetsnivå i norsk. Fylkesmannen anbefaler derfor at dagens ordning videreføres, men med åpning for en lengre gjennomføringsperiode for enkelte grupper med tilleggsproblematikk, for eksempel analfabetisme, lærevansker.

### ***Forholdet til grunnopplæring for voksne***

Fylkesmannen støtter forslaget om en nærmere gjennomgang av den fremtidige organiseringen av, og innholdet i, opplæringen for voksne på alle nivåer.

## **Kapitel 15 Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere**

Fylkesmannen stiller seg bak utvalgets uttalelse om at barn i asylmottak eller omsorgssentre, er i en sårbar livssituasjon og trenger barnehagetilbud og opplæringstilbud på lik linje med andre barn i landet. Det er derfor viktig at barn og unge asylsøkere sikres de samme rettigheter etter barnehageloven og opplæringsloven som andre barn i Norge, jf. FNs barnekonvensjon. Med dette menes det at barn og unge asylsøkere får de samme rettighetene til spesialpedagogisk hjelp, særskilt språkopplæring og at asylsøkere i alderen 16-18 år får rett til opplæring. I forarbeidene til oppl. kap. 4A vises det til lovlig opphold som et kriterium for å ha rett til opplæring. Her vil Fylkesmannen minne om at Menneskerettsloven § 3 gir FNs barnekonvensjon forrang ved motstrid med norsk spesiallov.

## **Kapitel 18 Læremidler i skolen**

Utvalgets forslag er knyttet til nyutvikling og videreutvikling av eksisterende læremidler, og med dette følger en relativ stor utgift. Det vises til oppl. kap. 5 der elevene har rett til en likeverdig, ikke optimal, opplæring. Fylkesmannen mener at utvikling av læremidler ikke bør betraktes ut fra hva som er et optimalt tilbud, men hva som er et likeverdig tilbud i forhold til andre elevgruppers behov for læremidler.

## **Kapitel 19 Læringsmiljø**

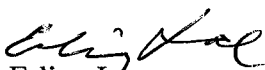
Utvalget har kommet med en rekke forslag til tiltak når det gjelder de minoritetsspråkliges læringsmiljø. Fylkesmannen vil presisere at oppl. § 9a Elevenes skolemiljø gjelder for alle elever.

## **Kapitel 21 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Den økonomiske situasjonen i Vestfoldkommunene er ikke slik at nye tiltak, selv med en begrenset kostnadsside, uten videre kan innpasses i de kommunale budsjettene. Gjennomføringen nødvendiggjør økonomiske midler.

Fylkesmannen mener at NOU 2010:7 Mangfold og mestring viser en bred faglig gjennomgang av opplæringssystemet slik det er i dag og har kommet med mange gode forslag til hvordan gjøre opplæringssystemet enda bedre. Fylkesmannen savner en fylldig analyse av de økonomiske konsekvensene av de foreslåtte tiltak.

Med hilsen  
Fylkesmannen i Vestfold

  
Erling Læ  
Fylkesmann

  
Kari Evensen  
utdanningsdirektør