

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 10/01367-4
Arkivkode: A00
Saksbehandler: Jorun Sandsmark
Deres referanse: 201003005
Dato: 25.10.2010

Høring - NOU 2010:7 - Mangfold og mestring - Flerspråklig barn, unge og voksne i opplæringssystemet

Det vises til høringsbrev av 21.06.2010.

Hovedstyret i KS fattet 31.08.2010 følgende vedtak:

Hovedstyret legger følgende prinsipper til grunn for KS' høringsuttalelse til NOU 2010:7 Mangfold og mestring:

KS vil understreke de verdier et flerkulturelt, flerspråklig og åpent samfunn representerer. Det er viktig at velferdstjenestene gjenspeiler det flerkulturelle samfunnet. Utdanningssystemet må være inkluderende og legge til rette for inkludering i samfunnet slik at alle opplever seg som fullverdige deltakere i fellesskapet.

Østbergutvalget har foreslått en rekke tiltak av ulik karakter. KS mener at mange av dem er av typen gode råd som kan gjennomføres innenfor eksisterende rammer og retningslinjer. KS mener imidlertid at enkelte forslag og ikke minst summen av alle forslagene, er svært omfattende med store administrative og økonomiske konsekvenser. KS er opptatt av at utformingen av det fremtidige velferdssamfunnet holdes innenfor bærekraftige rammer. Det innebærer at eventuelle standardhevinger på tjenestene og/eller en økning i individuelle rettigheter både må ses på tvers av sektorer og i forhold til den totale rammen for velferdsutfordringene. KS mener at nye, svært kostnadskrevenende, generelle velferdsreformer som tar sikte på å gi nye skatte- og avgiftsfinansierte tilbud til store deler av befolkningen, vil være i utakt med disse utfordringene. (Siste setning vedtatt mot 5 stemmer)

KS mener at økt statlig detaljstyring av kommunesektoren må unngås uavhengig av styringsvirkemiddel (individuelle rettigheter, kommuneplikter, tilsynsordninger, øremerkinger). KS mener at grunnregelen om handlingsfrihet må være utgangspunktet. Lover og forskrifter må brukes med tilbakeholdenhet for å regulere eventuelle innskrenkninger i handlingsfriheten.

KS mener at tidlig innsats i forhold til utdanning skal være et grunnleggende prinsipp. Valg av tiltak må ses i sammenheng med i hvor stor grad det skal satses på særtiltak for

enkeltgrupper og i hvilken grad det generelle tjenestetilbudet må og kan tilpasses mangfoldet i befolkningen.

KS vil understreke nødvendigheten av handlingsrom for både lokalt og profesjonelt skjønn, og viktigheten av at profesjonsutdanningene legger grunnlaget for utøving av dette skjønn.

KS forutsetter at eventuelle tiltak som iverksettes i tråd med forslagene i innstillingen, må utredes og beregnes i forhold til disse konsekvensene. KS forutsetter at tiltak som får konsekvenser for kommunesektoren, fullfinansieres.

Kommentarene nedenfor er utdypinger, presiseringer og konkretiseringer av hovedstyrets vedtak, i tråd med fullmakt gitt av hovedstyret.

Opplæringssektoren – Styring, økonomi og organisering (kap. 6).

KS vil først understreke at opplæringssektoren er en svært viktig sektor for kommuner og fylkeskommuner. Det er viktig at den ses i sammenheng med øvrige kommunale sektorer. Dette innebærer at styring, økonomi og organisering som vedrører opplæringssektoren må ses i sammenheng med tilsvarende for andre kommunale sektorer. Det er også viktig å se på dimensjoneringen av henholdsvis kommunal og statlig utdanningssektor. Hvor skal kompetansen og kapasiteten ligge? Mange av forslagene dreier seg om statlig nivå skal veilede, styre og kontrollere kommunesektoren. Dette vil nødvendigvis medføre at ressurser, inkludert kompetanse, samles på statlig nivå og man får en baktung veiledende, styrende og kontrollerende statlig sektor som står i kontrast til en tjenesteproduserende og selvstendig kommunal sektor.

Når det gjelder forslaget om sanksjoner, viser KS til at dette ble utredet i forarbeidene til kommuneloven kap. 10 A. KS vil ellers peke på at forslagene om ytterligere reguleringer av skolefaglig og barnehagefaglig kompetanse i kommunene, strider mot den generelle lovgivningen rettet mot kommunesektoren der prinsippet er at kommunen selv organiserer sin administrasjon.

KS vil ellers peke på at utvikling og drift av nettverk er en av KS viktigste arbeidsmåter i utviklingen av hele kommunesektoren

Når det gjelder forslagene om økonomi viser KS til at kostnadsnøklerne revideres hvert fjerde år. Kriterier gjennomgås med sikte på å få kostnadsnøkler som i størst mulig grad fanger opp ulikheter i utgiftsbehov mellom kommunene. Det er faktiske utgifter på de ulike områdene i de enkelte kommunene er utgangspunktet for dette arbeidet.

Barnehage og andre tilbud i førskolealder, grunnskole og videregående opplæring. Overganger (kap- 6-10 og 14).

Forslagene når det gjelder barnehage og grunnopplæring inneholder mange ønsker om gode ting. KS viser til det som er sagt foran både når det gjelder samlede kostnader og dimensjoneringen av statlig og kommunal sektor i forhold til hverandre. Alle ønskene om hva statlig forvaltning skal gjøre, vil medføre at en større andel av ressursene må gå til dette med de konsekvenser dette får for kommunal sektor. Det er all grunn til å stille spørsmål ved hvor mange og hvor omfattende nasjonale, sentrale, statlige tiltak og ordninger skal man ha, varigheten på dem og ikke minst hva de fortrenger, tar de ressurser (penger og kompetanse) fra.

KS støtter ikke forslaget til endring av barnehageloven § 2. Barnehagens arbeid med språk er allerede omtalt i Rammeplanen for barnehagen. Forslaget om å endre § 2-8 i opplæringsloven må være basert på en misforståelse. Retten til særskilt norskopplæring er ikke knyttet til valg av

norsk-læreplan. KS ønsker derfor ingen lovendring. KS ønsker heller ikke en presisering av at læreplanen i grunnleggende norsk som hovedregel skal benyttes innen særskilt norskopplæring. KS støtter ikke forslaget om morsmål som eget fag som alternativ til eller tillegg til fremmedspråk. Læreplanen i fremmedspråk setter ingen grenser for hvilke språk dette kan være, derfor gir ikke formuleringen ”alternativ til fremmedspråk” mening. KS ønsker heller ikke morsmål som eget fag, verken til fortrenkning for andre fag eller i tillegg til allerede eksisterende fag. Det siste alternativet innebærer i realiteten å pålegge kommuner og fylkeskommuner å gi noen elever flere uketimer.

KS støtter ikke forslaget om endring av opplæringsloven § 15-2 vedrørende klageinstans for vedtak etter § 3-12.

KS støtter forslaget om at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i læreperioden. KS mener dette kan være et viktig bidrag til økt gjennomføring av videregående opplæring. KS støtter også forslaget om at tilskudd eller andre økonomiske incitamentener i hovedsak bør innrettes mot å øke antallet tilgjengelige lærebedrifter. KS ser utfordringen med å finne læreplasser for elever med svært kort botid og svake norskkunnskaper. KS kan støtte en særordning for denne gruppen, men ikke at dette skjer ved en sammenblanding med tilskudd for lærlinger med spesielle behov.

KS støtter ikke forslag om ytterligere lovhjemling vedrørende nyankomne elever.

KS mener at etter- og videreutdanning må ses i sammenheng for alle ansatte i barnehage og skole. Når det gjelder videreutdanning for lærere, må dette ivaretas i det varige systemet for videreutdanning. KS ser gjerne at det utarbeides ulike veiledere. Det er viktig at eier/arbeidsgiver involveres i utarbeidelsen av disse.

Når det gjelder gjennomføring av videregående opplæring og tiltak knyttet til dette, viser KS til Ny GIV. KS støtter ikke forslaget om å lovfeste overføring av informasjon mellom barnehage og skole og mellom skoleslagene i selve opplæringsloven. Det er uklart hvordan slike regler skal harmoniseres med allerede fastsatte regler i personvern- og forvaltningslovgivningen.

Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven, Introduksjonsordningen. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

KS støtter ikke forslaget om rett til særskilt norskopplæring for voksne. Den grunnleggende norskopplæringen som ordningen med særskilt norskopplæring skal dekke for barn og unge, bør for voksne dekkes i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

KS ønsker ikke en generell regel om at NAVs ordninger skal tre i kraft parallelt med norskopplæringen i starten av introduksjonsprogrammet. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. KS støtter ikke en lovendring som gjør det mulig å gjennomføre grunnskoleopplæring samtidig med introduksjonsprogrammet, og dermed heller ikke forslaget om å utvide rammen for introduksjonsprogrammet. KS ønsker å opprettholde regelen om fullføringen av pliktig opplæring skal være tre år.

Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Minoritetsspråklige og spesialundervisning (kap. 15-16)

Når det gjelder barnehagetilbud til barn av asylsøkere, viser KS til sin høringsuttalelse av 06.08.2009 vedrørende forslag til endring i barnehageloven – rett til barnehageplass for barn av asylsøkere:

”Departementet forslår å gi alle barn i asylmottak rett til barnehage. KS mener det kan bli vanskelig for kommuner å gi et slikt tilbud, da flere kommuner ikke dekker dagens behov for barnehageplasser. Mange asylmottak ligger i små kommuner, og det kan bli nødvendig med utbygging av nye barnehageplasser. Behovet for økt antall plasser kan være midlertidig, da asylmottak avvikles på 3 måneders varsel hvis tilstrømningen går ned.

KS vil påpeke at asylmottak er et statlig ansvar. Det er ikke foretatt noen økonomiske utredninger til forslaget om rett til barnehage for barn i asylmottak. KS mener derfor dette må utredes nærmere i samarbeid mellom stat og kommune før en evt rett kan innføres. Kommunene må gis full kompensasjon for de faktiske utgifter til barnehageplass for barn i asylmottak, dersom en rett innføres.”

KS støtter forslaget om at tilskuddssatsene for barn i omsorgsentre og asylmottak bør harmoniseres. KS ser det som urimelig at barn med nøyaktig samme behov skal ha to vidt forskjellige satser, dvs ca 150 000 for barn i omsorgsentre og kun ca 69 000 for asylsøkerbarn for øvrig. Disse barna har nøyaktig samme behov for opplæring. Det at barn i omsorgssenter har behov for ekstra oppfølging ivaretas gjennom innholdet i omsorgssentrene.

Kompensasjonen for undervisning av asylsøkerbarn i grunnskolen ligger under hva en gjennomsnittlig skoleplass koster. Dette tilskuddet må økes. Det må også innføres tilskudd for asylsøkerbarn som ikke oppholder seg i mottak, men bor privat eller i kirkeasyl. Kommunene har samme ansvaret for å gi disse barna undervisning.

KS mener videre at kommunene også må kompenseres fullt ut for sine utgifter til spesialundervisning av asylsøkerbarn. Kommunene har et lovpålagt ansvar, uten at det gis kompensasjon for utgiftene, som kan utgjøre betydelige beløp pr barn. KS har tidligere foreslått at det innføres samme satser som fylkeskommunene har fått når de skal overføre som kompensasjon for barn i institusjon i andre fylker.

KS mener at opplæringsloven § 8-2 ikke må tolkes slik at den er til hinder for særskilte innføringstilbud for nyankomne barn og unge.

I forhold til opplæringsrettigheter, mener KS at disse generelt er ivaretatt i gjeldende lovverk. Ut over dette må eventuelle rettigheter ses i sammenheng med oppholdsstatus.

Foreldresamarbeid. Kompetanse (kap. 17 og 20)

Når det gjelder foreldresamarbeid viser KS til veilederen ”Dialogen mellom hjem og skole” som ligger på Utdanningsdirektoratets nettside.

I tråd med merknadene om oppbygging av statlig byråkrati, ønsker KS ikke å gi Utdanningsdirektoratet i oppgaver i forhold til morsmåslærere ansatt i kommunene.

Med hilsen

Sigrun Vågeng

Gudrun Haabeth Grindaker

Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet