



Rådmannen

Tromsø kommune

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.:

10/6066 /49112/10-A20
&13

Saksbehandler:

Torill Sommerlund

Dato:

29.10.2010

Telefon:

77 79 00 94

HØRINGSSVAR FRA TROMSØ KOMMUNE PÅ NOU 2010:7 MANGFOLD OG MESTRING

Vårt høringssvar kommenterer kap. 1-2, 4, 6, 7-8, 10-12 og 14-20. Vi har valgt å ikke kommentere kap. 21 som er en avsluttende oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser som vi har kommentert direkte inn under hvert kapittel.

Kap. 1 Utvalgets samlede konklusjoner

1.1 Hovedperspektiver og utvalgte tiltak

Vi har i høringssvaret valgt å kommentere hvert kapittel hver for seg, og ikke si noe om utvalgets samlede konklusjoner. Det eneste unntaket er *Kompetansebehov i utdanningssektoren - Oppretting av et senter for språkutvikling*. Utvalget foreslår oppretting av et senter for språkutvikling som skal forske på hvordan barn utvikler og bruker flere språk. Her foreslår Tromsø kommune at et slikt senter kan opprettes ved Universitetet i Tromsø (UiT). Her har man gjennom lang tid opparbeidet seg stor kompetanse både på norsk som andrespråk og på språktilegnelse generelt. Det finnes i dag et senter for fremragende forskning finansiert av NFR – CASTL – ved Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning (HSL-fakultetet) hvor en gruppe forskere som er knyttet opp mot senteret arbeider spesifikt med språktilegnelse. Dette er forskere med høy internasjonal status på feltet språktilegnelse. Forskerne ved UiT som arbeider med språktilegnelse er også nært knyttet til den nye femårige lektorutdanningen, og vil i så måte sette sitt preg på utdanningen i Tromsø i årene som kommer. Det vil være naturlig å bruke dette forskningsmiljøet som et utgangspunkt for et senter for språkutvikling – gjerne i samarbeid med NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring ved Høgskolen i Oslo). Tromsø kommune mener at det ville være en stor fordel for oss å få samarbeide tett med språkforskerne i tilegnelsesgruppa ved UiT i årene som kommer med de muligheter det vil gi oss både lokalt og nasjonalt i fht. kompetanseheving.

Kap. 2 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

2.4 Begreper

- **2.4.1:** Begrepet minoritetsspråklig har i dag ulikt innhold i grunnskole og i barnehage. Tromsø kommune ønsker at begrepet skal ha samme innhold for hele opplæringssektoren dersom man velger å fortsatt benytte dette som begrep i loven.
- **2.4.2:** God avklaring av begrepene morsmål, førstespråk, andrespråk, fremmedspråk, tospråklig og flerspråklig. Tromsø kommune anbefaler at begrepene *førstespråk* og *andrespråk* benyttes så ofte som mulig, og at man i de fleste tilfeller benytter disse foran morsmål, fremmedspråk, jf. gjeldende forskning på emnet språktilegnelse. *Førstespråk* (omtales også som L1 i litteraturen) betegner språket som personen det gjelder vil velge som sitt primærspråk for kommunikasjon og er mer utvetydig enn morsmål (personen trenger ikke snakke sin mors språk i det hele tatt) – og fokuserer på personens egen kompetanse i fht. språk. Begrepet *andrespråk* inkluderer alle språk som læres etter førstespråket (omtales også som L2 i litteraturen), og er derfor et svært anvendelig begrep i forhold til språktilegnelse når det ikke er avgjørende for sammenhengen å si om språket læres utenfor den naturlige settingen (fremmedspråk). Begrepene *tospråklig/flerspråklig* bør så ofte som mulig benyttes i stedet for begrepet minoritetsspråklig da dette gir gode positive assosiasjoner til det å kunne mer enn et språk. Vi mener at ordlyden i loven må *endres fra minoritetsspråklig til flerspråklig* av samme årsak.

Kap. 4 Minoritetsspråklige elever og betydningen av sosial bakgrunn

- **4.6 Utvalgets vurderinger.** Tromsø kommune støtter utvalgets understreking av overordna, universelle tiltak. Flerkulturell kompetanse må inn i lærerutdanninga og i oppbygging av veilederkorps.
- Opplæringslovens kap. 1. *Formål, verkeområde og tilpassa opplæring m.m.* må løftes mer fram i denne sammenheng. I §1-1 *Formålet med opplæringa* heter det følgende:
Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtiding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Kap. 6 Opplæringssektoren – Styring, økonomi og organisering

6.4.1 Styring og organisering

- Vi støtter utvalgets forslag til at det må jobbes systematisk på skoleeiernivå med opplæringen for minoritetsspråklige. Kravet om internkontroll i fht. minoritetsspråklig opplæring må klargjøres i regelverket. I Tromsø kommune ønsker vi å følge opp skolenes arbeid på dette området gjennom den årlige rapporteringen fra skolene til rådmannen, jf. opplæringslovens § 13-10 om skoleeiers ansvar for et forsvarlig system.
- Vi mener at prioritering av minoritetsspråklig opplæring må forankres i ledelsen. Skolelederne tydelig må signalisere at opplæringen for minoritetsspråklige elever skal prioriteres og at man skal sørge for at elevens rettigheter i opplæringsloven blir fulgt.
- I Tromsø kommune vil vi vurdere å gjøre læreplanen i grunnleggende norsk obligatorisk i skolene i kommunen slik at den særskilte norskopplæringen ikke skal preges av tilfeldigheter, ildsjeler og lokale tilpasninger av den ordinære norskplanen på enkeltskoler. Østbergutvalgets erfaring med at ingen kommuner kan framlegge

planer for tilpasset opplæring for språklige minoriteter etter ordinær norskplan er et tankekors – og aktualiserer kravet til systematikk på dette feltet tydelig. Se ellers støtte til å gjøre planen obligatorisk for alle skoler i hele landet, kap. 8.

- Vi støtter styrking av kravet til skolefaglig og barnehagefaglig kompetanse over skole/barnehagenivå – og spesielt kompetanse i fht. flerspråklighet/språktilegnelse.

6.4.2 Informasjon og veiledning

- Her vil Tromsø kommune spesielt framheve at det er viktig at veilederkorpsset som er under etablering må ha kompetanse om og erfaring fra arbeidet med flerspråklige barn og unge.
- Vi støtter også en styrking av NAFOs rolle for å sikre trykk på utviklingen av kompetansehevingstiltak. Dette senterets aktivitet må sees i relasjon til den jobben som et nytt senter for språkutvikling skal ha – om det blir to sentre må disse samarbeide for få best mulig effekt. NAFO bør ha en sentral rolle i veiledning, informasjon og bygging av nettverk med kunnskapsdeling. Kanskje bør NAFO vurdere å utvide sin tilknytning til flere skoler.
- Fylkesmannens veiledende rolle må tydeliggjøres slik at det ikke bare er opp til hver enkelt kommune å sørge for kvalitetsheving. Det muliggjør bedre samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner – og kan være med på å sikre at man trekker lasset sammen på disse to nivåene – og ikke hver for seg. Da vil man også lettere kunne se hele opplæringsløpet til eleven under ett. Det mener vi må være et mål – spesielt for minoritetsspråklige barn/elever, men også for alle andre. Erfaringen fra Tromsø kommune er at det er vi som enkeltkommune som så langt har forsøkt å drive arbeidet med informasjon og kvalitetsheving av opplæringen for minoritetsspråklige elever.
- Vi mener det er avgjørende at man utvikler digitale læremidler og muligheter for fjernundervisning, særlig for distriktsskoler men også for andre skoler i bynære områder. Tromsø kommune har god erfaring med ”Bygdeskoleprosjektet” der Kvalsundskolen har deltatt. Erfaringer fra dette prosjektet kan overføres til språkopplæring for minoriteter. Gjennom fjernundervisning kan man også sikre seg bedre tilgang til kompetente morsmålslærere.

6.4.3 Økonomi

- Vi støtter sterkere styring av hvordan rammetilskuddet til kommunene skal brukes slik at det i større grad blir likhet i tilbud – slik som vi mener det i større grad fungerte for øremerkede tilskudd.
- Vi støtter ny gjennomgang av kostnadsnøkkelen for rammetilskuddet til kommunene, og synes at Borgeutvalgets forslag kan være et godt utgangspunkt. Særlig viktig er det at kostnadsnøkkelen tar inn andel innvandrere i fht. majoritetsbefolkningen som et av kriteriene. Her bør også 2. generasjons innvandrere tas med på bakgrunn av erfaringen med at mange av disse fortsatt ikke har god nok språkkompetanse i norsk fordi familien ikke har blitt godt nok integrert. Her må man ta personens faktiske språkkompetanse på alvor og ikke bare regne med at innvandrere som tilhører 2. generasjon har tilegnet seg nødvendige norskkunnskaper.
- Vi støtter videre at det innføres et kriterium som fanger opp gruppen minoritetsspråklige mellom 16 og 18 år i det videre arbeid med kostnadsnøkkelen, grunnet en økning av sent ankomne minoritetsspråklige elever med liten eller ingen skolebakgrunn som har behov for et grunnskoletilbud utover fylte 15 år. Gjelder også økt andel av voksne over 18 år. Tilskuddet per i dag er for lavt til å dekke reelle kostnader.
- Vi mener at økonomiske insentivordninger som stimulerer til samarbeid og nettverksbygging bør bli innført for å sikre at det initiativ til dette arbeidet og at noen påtar seg et spesielt ansvar. Ordningene må i så fall komme de til gode som

arbeider tettest opp mot de minoritetsspråklige (på barnehage/skolenivå) – men også til fylkeskommuner el. kommuner som er villige til å ta i et ekstra tak for å løfte opplæringen - og gjerne i et tverretattlig samarbeid. I Tromsø kommune er prosjektet Familiens hus et godt eksempel på samarbeid mellom ulike institusjoner rundt risikoutsatte barn – og kan gjerne brukes som modell for samarbeid også omkring minoritetsspråklige barn.

Kap. 7 Barnehage og andre tilbud i førskolealder

- **7.6.2 Lekens plass i barnas språkutvikling.** Vi er enig i at aldersadekvat språkstimuleringsutstyr må settes inn i en engasjerende og meningsfull sammenheng for å ha betydning for barnas andrespråksutvikling. For at dette skal kunne fungere må personalet ha kompetanse på hva som skal til for å legge til rette for utviklende lek på tvers av språk.
- **7.7.2 Språkutvikling i førskolealder.** Tromsø kommune er enig i at morsmål har stor betydning for andrespråkslæring og kunnskapstilegnelse – at språkstøtte på morsmålet er gunstig for førskolebarns læring. Morsmålsassistenter – også kalt morsmålstrenere i en barnehage i Tromsø – må tilbys opplæring/mulighet for utdanning. Barnehager med minoritetsspråklige barn i Tromsø opplever ofte at barna ikke vil snakke morsmålet verken sammen med barn som snakker norsk, eller i gruppe med minoritetsspråklige barn. De kommuniserer oftest på målspråket norsk. Kun gjennom bruk av kompetente og bevisste morsmålstrenere kan man få vektlagt verdien av morsmålet, sikre inkludering og få systematisk bruk av morsmålet i barnehagen slik at denne delen av barnets språkkompetanse sikres videre utvikling parallelt med tilegnelsen av målspråket. Barna er uredde for å snakke norsk – men må støttes i bruk og utvikling av morsmålet sitt.
- **7.8.3.2 Kartlegging av barn i enkeltbarnehager.** Vi er enig i at TRAS ikke er egnet for tospråklige førskolebarn. I Tromsø kommune har noen av barnehagene gjort seg kjent med ”Lær meg norsk før skolestart” og planlegger å bruke dette kartleggingsverktøyet. Vi støtter videre utvalgets forslag om å utvikle eget kartleggingsverktøy tilpasset flerspråklige førskolebarn med god faglig fundering (s. 127/128). Det bør presiseres at evt. krav om kartlegging må følges av ekstra overføring av ressurser til barnehagene slik at kartlegging kan gjennomføres av kvalifisert personale.
- **7.10.2 Barnehagens samarbeid med minoritetsspråklige foreldre.** Vi er helt enig i at tillit er den viktigste faktoren i samarbeidet mellom foreldrene og barnehagen. Det er mange måter å skape denne tilliten på, for eksempel gjennom samtaler i formelle og uformelle situasjoner, praktisk hjelp til dagligdagse gjøremål etc.

I tillegg til samarbeid med og veiledning av foreldre vil Tromsø kommune påpeke at det er viktig at barnehagen samarbeider med andre relevante instanser rundt barnet. Mottaksbarnehagen i Tromsø har god erfaring fra arbeidet med flyktninghelsesøster og flyktningtjenesten. De samarbeider også med Voksenopplæringa når det gjelder planleggingsdager, arbeids/språkpraksis, spørsmål om innlæring av nytt språk m.m. Prosjektet ”Familiens hus” i Tromsø er også viktig i denne forbindelse, der bla. åpen barnehage vil gi mange muligheter til samarbeid med minoritetsspråklige foreldre.

- **7.11 Nyankomne barn.** Vi er helt enig i at et eget barnehagetilbud for nyankomne barn er positivt, og at nyankomne barn/foreldre har særlige behov og profiterer på slike. Det er fordeler for både barn og foreldre ved et sânt tilbud. For barna er det

bra at de møter voksne som kan snakke deres språk, de møter andre barn som forstår hva de sier, de møter norske voksne som har vært nødt til å lære hvordan man kommuniserer uten eller med få ord, de får god tid til å omstille seg til norske forhold og får begreper om hvordan vi gjør ting i Norge. De slipper dermed hele tida å komme til kort i forhold til norske barn. For foreldrene er det bra fordi de møter personale som kan deres språk, de møter norsk personale som etter hvert har lært mye om deres kultur og bakgrunn og som vet noe om hva som er de største problemene i begynnelsen og de møter andre foreldre som kan deres språk og som også på andre måter stiller likt med dem og de får hjelp og veiledning fra personalet.

- Tromsø kommune mener videre at nyankomne barn må få tilbud om barnehageplass hele året, og ikke bare i forbindelse med hovedopptaket i april.

7.13 Utvalgets vurderinger

- **s. 122:** Tromsø kommune støtter gratis tid tilsvarende 20 timer i uken for alle barn, og at en måte å finansiere dette på er å utfase kontantstøtten. Gratis barnehagetid for alle barn vil være et viktig tiltak for tidlig innsats, og i fht. språktilegnelse er det viktig å starte så tidlig som mulig, og at barnet får så mye input på målspråket som mulig. Deltakelse i barnehage vil sikre input på målspråket. Det vil være et viktig grep i fht. å lykkes med integreringspolitikken. Gjennom deltakelse i barnehage får man også kontakt med foreldrene som dermed også vil integreres bedre i det norske samfunnet, samt bli bedre i stand til å følge opp sine barn når de når skolealder. For alle barn vil dette være et viktig tiltak for sosial utjamning. Et svært avgjørende tiltak som vi støtter på det sterkeste.
- **s. 123:** Tromsø kommune støtter utvalgets forslag når det gjelder kompetent personale og en mer ambisiøs pedagognorm. Kompetent personale inkluderer ansatte med kunnskap om flerspråklighet og språktilegnelse i tillegg til flerkulturell kompetanse, men også morsmålsassistenter (morsmålstrenere) som har god kvalitet i arbeidet sitt. Tospråklig personale er til uvurderlig hjelp når det gjelder å gi barna og foreldrene mulighet til å forstå og bli forstått på morsmålet. Morsmålstrener er en ”brobygger” mellom den norske og barnets egen kultur gjennom å tolke mellom personalet – foreldrene, personalet – barna og mellom barn – barn, og er svært viktig i arbeidet med å sikre at barna forstår hva som blir sagt.
- **s. 126:** Tromsø kommune støtter mindretallets forslag til tiltak når det gjelder individuell rett til språkstimulering/særskilt norsk, og at dette hjemles i egen bestemmelse i barnehageloven.
- **s. 129:** Tromsø kommune støtter oppretting av kompetansehevingsprosjekter. Vi vil i denne sammenheng påpeke at barnehagene som skal delta må få overført midler til å dekke vikarutgifter på de dagene personalet deltar på kurs/kompetanseheving. Vi mener også at det er svært viktig å tilby videreutdanning, og om de ønsker det – mulighet til å utdanne seg til førskolelærere/lærere.
- **s. 130:** Tromsø kommune støtter utvalgets forslag ang. utvikling av flerspråklig og flerkulturelt materiell for barnehage.
- **s. 131:**
 - Tromsø kommune støtter forslaget om å utarbeide en veileder i foreldresamarbeid i barnehagen. Her anbefaler vi bruk av ICDP – International Child Development Programme. Det er viktig at kommunene pålegges å legge til rette for å ta i bruk en slik veileder.
 - Tromsø kommune støtter forslaget om at nyankomne barn i førskolealder skal ha et innføringstilbud som er spesielt tilrettelagt for dem, og som er knyttet til en ordinær barnehage av integreringshensyn.
 - Tromsø kommune støtter eget innføringstilbud til nyankomne barn i førskolealder og at timetallet utvides til 20 timer per uke. Barna som

ankommer må fortløpende få et tilbud i løpet av barnehageåret og ikke kun i forbindelse med hovedopptak.

Kap. 8 Minoritetsspråklige elever i grunnskolen

- Vi er enige med utvalget i at det er nødvendig med en presisering av regelverket for å sikre elevenes rettigheter til særskilt språkopplæring på en bedre måte enn i dag. Opplæringsloven må tydeliggjøre *for hvem* retten gjelder, *hva* den *skal* inneholde og *omfanget* av tilbudet som gis. §2-8 i opplæringsloven er alt for utydelig i dag, og gir rom for individuelle tolkninger på den enkelte skole. Omfanget av tilbudet bør etter vårt syn omfatte minimum alle skolens undervisningstimer i norsk, og rammetilskuddet til kommunene må reflektere dette.
- Når nødvendig presisering av regelverk er gjort, ser vi at det vil være hensiktsmessig å utforme standardiserte maler for enkeltvedtak etter §§ 2-8 og 3-12 som kan gjøres tilgjengelig enten på Udirs og/eller på NAFOs nettsider. Bør være oversatt til flere språk. En felles mal for enkeltvedtak vil bidra til å sikre elevene et så likt tilbud som mulig uavhengig av hvor de bor og hvilke ressurser den enkelte kommune/fylkeskommune har til rådighet for slikt arbeid.
- Begrepet *minoritetsspråklig* bør *byttes ut med flerspråklig* i loven, og så bør resten av lovteksten eller forskriften/rundskriv utdype hvordan man avgrenser rettigheten i fht. *hvilke flerspråklige elever* som skal ha en rettighet. Det avgjørende må være *den språklige kompetansen i norsk* som disse personene har, slik at en person kun har rettigheter til særskilt norskopplæring vurdert ut fra nivåene i det europeiske rammeverket/Den europeiske språkpermen. Vi støtter utvalgets vurdering av at ordlyden i §2-8 endres slik at elever som er overført til ordinær norskplan fortsatt skal ha rett til særskilt språkopplæring i form av morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring. Dette begrunnes med at språktilegnelse er en prosess som tar tid – andrespråkstilegnelse må ha et langsiktig perspektiv og støttes av begrepsutvikling på morsmålet (førstespråket – L1) samt begrepsinnlæring i alle fag. Vi mener likevel *ikke* slik som mindretallet i utvalget foreslår at det skal innføres en generell, individuell rett til morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever. Retten til morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring bør av praktiske årsaker også knyttes til den faktiske kompetansen eleven har – gjerne målt ut fra nivåene i Den europeiske språkpermen på samme måte som for særskilt norsk. Man bør diskutere hvor grensen for denne rettigheten skal gå, for eksempel ved oppnådd nivå B2 eller C1 for både førstespråk (morsmål) og målspråket (norsk). Kostnadsnøkkelen for rammetilskuddet til kommunene må reflektere en slik lovendring.
- Utvalget støttes i sin anbefaling av økt og variert bruk av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Dette må være tilpasset den enkelte elevs behov, og blant annet vurderes ut fra alder, første- og andrespråksnivå og tidligere skolebakgrunn.
- Utvalget støttes også i at nyankomne elever som kommer mer eller mindre direkte til skolen fra utlandet, vil ha behov for opplæring i egen gruppe, en innføringsklasse, i en viss periode. Her bør prinsippet være prinsippet: *Segregering før integrering!*
- Utvalgets forslag til tiltak når det gjelder læreplan for grunnleggende norsk støttes. I spørsmålet om obligatorisk bruk, støttes mindretallets forslag om at *bruken av læreplanen skal være obligatorisk*. Vi mener imidlertid at det bør være mulig å bruke Den europeiske språkpermen som et alternativ til kartleggingsverktøyet utarbeidet for grunnleggende norsk. Erfaringen fra bruk av Den europeiske språkpermen ved Borgtun skole i Tromsø er at dette er et nyansert og konkret verktøy. Kartleggingsverktøyet til grunnleggende norsk er basert på det samme europeiske rammeverket som Den europeiske språkpermen, men er mindre nyansert og vanskeligere å ta i bruk i følge lærernes egne utsagn. Ved kursing i forbindelse

med læreplanen i grunnleggende norsk i Tromsø kommune klarte vi ikke å finne noen ressurspersoner som hadde god erfaring med dette kartleggingsverktøyet. Kartleggingsverktøyet for grunnleggende norsk kan med fordel også byttes ut med Den europeiske språkpermen – og man kan med enkle grep i læreplanen klargjøre hvordan denne henger sammen med språkpermen. Vi ser ikke behovet for å ha to parallelle kartleggingsverktøy som er så like, og vil heller bruke språkpermen som er mye tydeligere i fht. det europeiske rammeverket og dermed har en internasjonal, europeisk standard.

- Utvalgets forslag til revidering av eksisterende læreplan samt utarbeiding av ny læreplan i morsmål støttes.

8.9.5 Flerkulturelle perspektiver i fagene

- Vi støtter utvalgets forslag til å styrke det flerkulturelle perspektivet i læreplanen i alle fag i grunnskolen og videregående opplæring. Det må bli tydelig for enhver lærer i alle fag i skolen at det flerkulturelle perspektivet i opplæringen – og flerspråklighet spesielt – er *et ansvar som alle må bære i alle fag*. Det er uløselig knyttet til all opplæring og skal ikke være et anliggende for kun innføringsklassenes lærere eller morsmåls lærere og norsklærere.

Kap. 10 Innføringstilbud for nyankomne elever

- **s. 244:** Vi støtter fullt ut utvalgets samlede vurdering av modellene for innføringstilbud til nyankomne, og synes at *modellen med innføringsklasse er den beste*. Tromsø kommune har god erfaring med innføringsklasse på en ressurskole for deretter å overføre eleven til nærskolen når hans/hennes norskkunnskaper har nådd det nødvendige nivået, og vi mener at § 8-2 om gruppedeling i opplæringsloven må revurderes mht dette. Å spre tilbudet på alle nærskoler vil gjøre den faglige kvaliteten langt svakere og integreringsprosessen vanskeligere i oppstartfasen pga. både manglende kulturelle og språklige ferdigheter. Vi mener at innføringsklasser på en ordinær skole vil gi bedre muligheter for integrering enn en rein mottaksskole/innføringsskole der det kun vil være minoritetsspråklige elever.
- **s. 242:** Tromsø kommune mener det er svært viktig at elever som er analfabeter får tilbud om å begynne i en egen alfabetiseringsgruppe. Elever som er analfabeter har behov som er vanskelig å forene med opplæringen til andre nyankomne elever som har en viss skolebakgrunn.
- Et tilbud om grunnskoleopplæring etter § 4A-1 for elever som kommer til Norge i ungdomsskolealder, vil kunne forhindre at mange slutter på videregående skole.
- Utvalgets forslag til regelendringer støttes. Våre erfaringer tilsier at også elever med forholdsvis god skolebakgrunn fra hjemlandet trenger mer enn ett år for å kunne følge ordinær opplæring på grunnskolens ungdomstrinn.

Kap. 11 Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven

11.2 Grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne

- Kommunen støtter at minoritetsspråklige voksne som er i et introduksjonsprogram, kan få forlenget programtid så lenge de tar grunnskoleopplæring.
- Minoritetsspråklige voksne med særlig lav utdanning må få tilrettelagt for mer arbeidsretta utdanning. De faller fra dersom de må ta en lang teoretisk utdanning. Mange har ingen tradisjon for det teoretiske skolesystemet vi har i Norge. Tromsø kommune har hatt et samarbeid med fylkeskommunen og NAV om utdanning som helsefagarbeiderassistent kombinert med norskopplæring med meget gode resultater. Dette tilbudet bør gis til flere. Målgruppa er voksne med lav utdanning. De kan deretter søke realkompetansevurdering etter noen praksisår, og ta et fagbrev på vgs. Målet må være at tilbudet kan utvides til å fortsette i videregående

opplæring ved å ta emner som de mangler innenfor fagplanen i kombinasjon med norskopplæring gitt etter introduksjonsloven, slik at de kan ta et fagbrev uten å gå veien om grunnskolen og full videregående opplæring.

- Det vil være praktisk og økonomisk vanskelig å innføre en rett til særskilt språkopplæring også for voksne. Dersom man velger å lovfeste særskilt språkopplæring for voksne, er det viktig at kommunene får tilført økonomisk støtte gjennom at det tas høyde for dette ved ny utarbeiding av kostnadsnøkkel for rammetilskuddet.
- *Spesielt om bruk av læreplanen i grunnleggende norsk i voksenopplæringa:* Tromsø kommune har valgt å ikke følge læreplanen i grunnleggende norsk i grunnskolen for voksne, bl.a. fordi det ikke gis karakter i faget. Elevene følger ordinær norskplan etter K-06, men det er ingen klare regler for fritak i sidemål for denne gruppa. Vi vil derfor anbefale at *bruk av læreplan i grunnleggende norsk ikke blir obligatorisk for voksenopplæringa*. Vi ønsker at det skal gjeninnføres en differensiert eksamensform for minoritetsspråklige som avsluttende prøve i norsk i grunnskolen for voksne.

11.4. Finansiering av livsopphold

- Tromsø kommune mener at det er viktig revurdere den økonomiske støtteordningen for finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnskoleopplæring. Slik det fungerer i dag, mener vi at å finansiere livsopphold gjennom lån og stipend er til hinder for å ta grunnskoleopplæring. Mange vil opparbeide seg stor gjeld i løpet av grunnskoleutdanningsperioden hvis den finansieres gjennom lånekasse. De velger derfor bort grunnopplæring fordi de ikke ønsker lånefinansiert støtte til livsopphold.

11.6 Utvalgets vurderinger

- Støtter utvalgets vurdering om at tiden er inne for et løft i voksenopplæringen. Det er behov for kompetanse innenfor voksenpedagogikk, andrespråks-/flerkulturellpedagogikk og norsk som andrespråk. Det er viktig å støtte nettbasert og desentralisert utdanning f.eks. som Universitetet i Bergen tilbyr gjennom studiet norsk som andrespråk, som gir 30 sp. over 1 år. Studier som tilbys voksenopplæringen bør være særskilt retta mot voksnes læring av norsk som et andrespråk, og også inkludere kurs retta mot undervisning av analfabeter og voksne med liten skolebakgrunn.
- Støtter utvalgets anbefalinger om å se på en kombinasjon mellom grunnopplæring, og norskopplæring og introduksjonsloven for å få flere til å gjennomføre grunnopplæring.
- Støtter mulighet for fritak fra engelsk. Fleksible ordninger for engelsk vil dermed være overflødig. Mange minoritetsspråklige kan mange språk, men mangler engelskkunnskaper. Det bør derfor finnes en fritaksordning for disse i fht. faget engelsk, fordi det ellers vil kreve unødvendig utvidet tid før de har opparbeidet en kompetanse i engelsk på grunnskolenivå. Det kan være praktisk vanskelig å få byttet ut engelsk med et annet fremmedspråk og ta privatisteksamen i dette slik som utvalget foreslår (s. 261), selv om det for individet ville være fint å få dokumentert sin faktiske språkkompetanse.
- Vi støtter ikke NAFOs forslag om å la ungdom i alderen 16-24 år uten fullført grunnskole bli fylkeskommunens ansvar (jf. s. 263). Elevene vil raskere oppnå et bedre muntlig språk om de er sammen med etnisk norske elever i videregående skole, men samtidig er vi redd for at de minoritetsspråklige elevene med liten skolebakgrunn kan bli stigmatisert av majoritetsspråklige jevnaldrende. De vil dessuten være lenge på den videregående skolen før de er ferdige dersom de også oppholder seg der mens de mottar grunnskoleopplæring.

Kap.12 Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

12.4 Utvalgets vurderinger

- Tromsø kommune støtter:
 - at timetallet for norskopplæringen økes fra 300 t til 600 t.
 - at fristen for å **starte** i norskopplæringa innen 1 år erstatter regelen om at den må være fullført innen 3 år. Dette fordi det er viktig å komme i gang tidlig innefor den perioden de har rett til opplæring.
 - at det utvikles gratis nettbasert opplæring i norsk.
 - ei sentralisering av 50 t samfunnskunnskap på et språk deltaker forstår. Vanskelig å gjennomføre 50 t samfunnskunnskap på alle språk, selv i en forholdsvis stor kommune. Viktig at dette sentraliseres og utvikles i forhold til videokonferanser og nettbasert opplæring slik at flere kan dra nytte av samme opplegg uten at det blir en for stor belastning for kommunene.
- Vi mener det er viktig å satse på arbeidsretta opplæring for de med særlig lav utdanning.
- Det er helt avgjørende at kompetanseheving og etterutdanning av lærere fortsetter (lik den som har vært gjennomført over 3 år av IMDI/VOX).

Kap. 14 Overganger mellom opplæringssystemets nivåer

14.4 Utvalgets vurderinger

- Tromsø kommune støtter at overganger må forankres i opplæringsloven og barnehageloven slik at det ikke blir opp til hver enkelt kommune/fylkeskommune hvordan man praktiserer dette. I dag er det alt for stor grad av tilfeldigheter knyttet til alle overganger – og spesielt i fht. de minoritetsspråklige elevene. Erfaringen fra Tromsø kommune gjennom prosjektet Språkløftet er at det er et stort behov for standardisering av rutiner og utvidet samarbeid mellom barnehage og grunnskole. Overgangen mellom barneskole og ungdomsskole samt ungdomsskole og videregående skole må løftes fram og jobbes mye mer med i tida som kommer både i vår kommune og i andre kommuner. Det siste betyr større grad av systematisert og formalisert samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner.
- Tromsø kommune støtter også viktigheten av at informasjonsflyten innenfor den enkelte skole må være ledelsesforankret. Det betyr skriftlige rutiner på skolen som etterspørres av skoleeier i forbindelse med årlig rapportering.

Kap. 15 Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

15.3 Gjeldende rett

- Bør utvide timetallet utover 250 t norskopplæring som de i dag har krav på da asylsøkere ofte bor lenge i mottak og fort bruker opp de tildelte timene før de kommer ut av mottaket.
- Støtter at kommuner som får oppretta mottak på kort varsel må få midler til kompetanseheving for å få kunnskap om tilrettelegging og organisering. Noen må ha ansvaret for å tilby slik kompetanseheving.

15.4 Økonomi/15.5 Utvalgets vurderinger

- Støtter utvalget i at enslige mindreårige asylsøkere under 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring, dersom de ikke har det fra sitt hjemland, likeledes en rett til videregående opplæring for de som kommer til landet før de fyller 18 år og har utdanningsbakgrunn tilsvarende norsk grunnskole. Tilskuddsordningen for denne

gruppa må sikres slik at kommunene og fylkeskommunene skal kunne tilby opplæring. Må gjelde for alle barn uavhengig av om de bor i mottak eller ikke.

- Tilskuddsordningen per i dag til mindreårige i grunnskolen for voksne er for lav. Satsen for grunnskoleopplæring for unge må heves til reelle kostnader. Mange krever ekstra ressurser fordi de er analfabeter.

15.5.3 Norskopplæring for voksne asylsøkere i mottak

- Voksne asylsøkere som har gjennomført 250 t norskopplæring bør få tilbud om utvidet rett og det må samtidig utløse ekstra tilskudd til kommunene.

15.5.4 Oppsummering

- Vi støtter at barn som bor over tid i asylmottak trenger et barnehagetilbud på lik linje med alle andre barn i Norge.
- I tillegg mener vi at barn i skolealder som bor i mottak skal ha rett til SFO-tilbud som må finansieres innenfor rammetilskuddet til kommunene.

Kap. 16 Minoritetsspråklige og spesialundervisning

Generell kommentar til kapittelet:

Lite om psykisk helse i dette kapitlet. En del av disse elevenes problemer på skolen kan også skyldes psykiske problemer. Her bør det satses på samarbeid mellom traumesenter og skole.

16.4 Utfordringer i forhold til utredning

- Vi støtter at det settes fokus på kartlegging og utredning. En grundig utredning bør inneholde informasjon om språklig historikk/utvikling. Tiltakene på s. 332 støttes derfor.
- Foreldre er en viktig kilde i anamnese og kultur. Viktig med godt samarbeid mellom barnehage/skole og hjemmet.
- Viktig å få kartleggingsmaterieell som er tilpasset flerspråklige elever. Vi mener det bør være obligatoriske kartlegginger av både elevens og foreldrenes språk/språkhistorie når vi får eleven i klassen. Tromsø kommune støtter at metoder og materieell må være lett tilgjengelig, og at det må gis tilfredsstillende opplæring i bruk av slikt verktøy. Tromsø kommune anbefaler i denne sammenheng bruk av Den europeiske språkpermen og språkmapper slik som Borgtun skole har gjennomført med elevene i innføringsklassene.
- Kartlegging på *morsmålet* er viktig og bør være obligatorisk. Flere av kartleggingstestene som i dag tas på norsk er oversatt til andre språk.

16.5 Utfordringer i forhold til opplæringen

- Det gis ofte spesialundervisning i stedet for styrket språkopplæring i skolen, og dette må endres på gjennom økt bruk av særskilt språkopplæring jf. § 2-8 i opplæringsloven. For hyppig bruk av konklusjoner om uspesifiserte lærevansker/psykiske vansker kan bidra til å gjøre de spesialpedagogiske tiltakene lite treffsikre.

16.6 Utfordringer i forhold til overganger

- Tromsø kommune støtter at barnehagen setter i gang begrepsopplæring tidlig for minoritetsspråklige barn.
- Det bør være obligatorisk med kvalifiserte lærere i opplæringen med minoritets elever. Det er et stort behov for etter- og videreutdanning på området.

16.7 Kompetanse

- Tromsø kommune støtter punktet om kompetanseheving for PPT og øvrig hjelpetjeneste.
- Det er behov for et eget kompetansesenter i Nord-Norge som har minoritetsspråklig opplæring som fagområde. Et slikt senter bør spre kunnskapen sin i hele landet. (Jf. forslag om oppretting av senter for språkutvikling ved Universitetet i Tromsø)

16.8 Utvalgets vurderinger

Tromsø kommune støtter følgende:

- Skoler og barnehager må ha en forebyggende strategi. Det betyr tidlig innsats.
- Betydelig behov for kompetanseheving i forhold til å skille mellom spesialpedagogiske behov etter kap. 5 og særskilt språkopplæring etter § 2-8 i opplæringsloven. I dag skilles det for lite mellom dette i praksis.
- Behov for kompetanseheving i PPT i forhold til å avdekke spesifikke vansker hos minoritetsspråklige.
- Utredning må være konkret og inneholde gode tiltak.
- Skoleeier har et overordnet ansvar.
- Sakkyndig uttalelse bør drøfte rettigheter og behov for tospråklig fagopplæring.
- Det er svært viktig at man ikke setter i gang spesialpedagogiske tiltak når det er særskilt språkopplæring barnet trenger.

Kap. 17 Foreldresamarbeid

- Tromsø kommune støtter behovet for en veileder i foreldresamarbeid. Vi vil på bakgrunn av gode erfaringer fra Borgtun skole anbefale innføringsprogrammet ICDP, for bruk både i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Alle enheter som arbeider med flerkulturelle barn bør ha en opplæring i dette programmet, og det bør vurderes brukt i lærerutdanninga. Veilederkorpset kan også være med på å bidra til implementering av programmet.
- Tromsø kommune har erfart at det ofte er viktig å involvere far i familier med innvandringsbakgrunn for at hjem-skole samarbeidet skal kunne fungere.

Kap 18 Læremidler i skolen

18.6 Utvalgets vurderinger

- Særlig viktig at det utvikles læremidler for minoritetsspråklige i grunnskole for voksne som gjerne har et avkorta løp og færre fag, og som i tillegg er eldre enn de som ellers deltar i den ordinære grunnskoleopplæringen.
- På samme måte som for voksne i grunnskoleopplæringen, må alle læremidler tilpasses nyankomne elever på ulike alderstrinn.
- Det er viktig å få utviklet digitale læringsressurser som gir gode muligheter til tilgang til det samme læringsmateriellet uavhengig av geografisk beliggenhet og ressurser hos den enkelte skole/kommune. Digitale læringsressurser kan enkelt oppdateres slik at de til enhver tid er oppdatert med nytt innhold og endringer i samfunnet rundt eleven. Det bør også kartlegges hvilke eksisterende nettressurser som vil kunne settes i system med de som blir utviklet.

Kap. 19 Læringsmiljø

19.6 Utvalgets vurderinger

- Flerkulturelt perspektiv må framheves i alt arbeid med læringsmiljø – kommunisere romslighet – og framheve annerledeshet som ressurs. Læreren har en sentral rolle i fht. å inkludere foreldre for å sikre faglig og sosial deltakelse hos elevene. Tromsø

kommune mener at *systematisk arbeid på skole og hos skoleeier* er avgjørende for at dette skal kunne realiseres.

- Ta alle elevers kultur med inn i opplæringa for å gi felles opplevelser samtidig som at vi som skole må gjøre norsk skolekultur kjent for foreldrene. Viktig med godt hjem-skole samarbeid.
- Nasjonale standarder for pedagogtetthet bør innføres. Særdeles viktig for minoritetsspråklige, men også for alle barns behov generelt. Tromsø kommune mener at *gruppestørrelser/pedagogtetthet må klargjøres i opplæringsloven*, og at kostnadsnøkkelen for rammetilskuddet for kommunen må gjenspeile dette. Det betyr tidlig innsats – og bedre forutsetninger for å lykkes også med minoritetsspråklig opplæring. Barn som er analfabeter kan ikke fungere godt i gruppe med andre barn – det er et sterkt behov for egne alfabetiseringsklasser (jf. kap 10).
- Gratis SFO for alle elever støttes. Unngå segregering, gi ”språkbad” til elever som ellers kan ha noe begrenset språklig input på målspråket norsk. I SFO vil barna lære norsk i en naturlig setting med lek og aktivitet, noe som trigger vår medfødte språklæringsmekanisme på en god måte.
- Tromsø kommune mener at det *ikke* er nødvendig å bruke spesifikke programmer for bedre læringsmiljø som er tilpasset en flerkulturell skole. Erfaring og forskning på arbeid med læringsmiljø tilsier at det som er viktig er at arbeidet på hver skole er *skoleomfattende og systematisk*, og at man bruker skolens egen kompetanse i fht. læringsmiljø sammen med kompetansen om det flerkulturelle/flerspråklige som etter hvert skal bygges opp på hver skole. Programmer kan være nyttige, men kan fort bli en mekanisk øvelse – mens derimot arbeid som krever et aktivt engasjement av alle på skolen vil ha et dynamisk innhold med betydning og ansvarliggjøring for de som deltar.

Kap. 20 Kompetanse

- Tromsø kommune støtter at minoritetsspråklige elevers særlige utfordringer og behov må inn i all lærerutdanning, og at det gis kontinuerlig tilbud om etter- og videreutdanning for alle som jobber med minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Dette gjelder ikke minst morsmålslærere, assistenter og tospråklige assistenter. Et nært samarbeid med et senter for språkutvikling, gjerne ved Universitetet i Tromsø, og NAFO vil gi gode muligheter for en lærerutdanning som tar dette kravet på alvor.
- Skole- og barnehagelederutdanningen må omfatte flerkulturell forståelse, norsk som andrespråk og språkutvikling/språktilegnelse/flerspråklighet. På denne måten kan man sikre at minoritetsspråklig opplæring prioriteres i ledelsen, jf. kap. 6.4.1.
- Kurset *norsk som andrespråk* ved Universitetet i Bergen, et desentralisert og nettbasert tilbud, er et godt eksempel på en velfungerende ordning som mange kan benytte seg av uavhengig av geografisk bosted. Slike løsninger bør videreutvikles.
- Viktig at lærere i voksenopplæringa som ikke har videreutdanning i norsk som andrespråk eller flerspråklighet og/eller voksenpedagogikk får et tilbud om videreutdanning med støtte på kontinuerlig basis.
- Det bør satses på høyere utdanning og doktorgradsstipender innenfor det flerspråklige feltet og innen voksenpedagogikk. Et senter for språkutvikling må også ha et spesielt ansvar for å heve kompetansen i høgskole- og universitetssektoren i fht. flerspråklighet.
- Det er viktig å sørge for at det settes krav til kompetanse i norsk hos morsmålslærere og lærere/assistenter i tospråklig fagopplæring på nivå med gjennomført Bergenstest (tilsvarer C2-nivå i det europeiske rammeverket). Erfaringen fra innføringsklassene i Tromsø er at dersom disse lærerne/assistentene

ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper vil det være liten nytte i deres engasjement ved skolen.

- Morsmåslærere og lærere/assistenter i tospråklig fagopplæring må få tilbud om kompetanseheving i norsk slik at de er trygge i undervisningssituasjonen og framstår som gode språklige forbilder for elevene.
- Viktig at man tenker på tilsettingsvilkårene for morsmåslærere og lærere/assistenter i tospråklig fagopplæring slik at de ikke må jobbe i små stillinger på mange arbeidsplasser. Om flere barnehager/skoler/kommuner deler på en lærer/assistent bør tilsettingsforholdet likevel være hos en arbeidsgiver med størst mulig stilingsprosent. Det gir bedre muligheter for å beholde dyktige og godt kvalifiserte folk i jobben. Man bør også utnytte muligheten i fht. fjernundervisning og videokonferanser der det er mulig.

Med vennlig hilsen

Gøril Bertheussen
rådmann

Torill Sommerlund
skolefaglig rådgiver