



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Høringsuttalelse: NOU 2010:7 Mangfold og Mestring - Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

Vedlagt følger Vestfold fylkeskommunes høringsuttalelse til NOU 2010:7 Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.

Høringsuttalelsen er behandlet av Hovedutvalget for utdanning, 18. oktober.

Fylkesrådmannens innstilling ble vedtatt med følgende endring:

Hovedutvalget for utdanning støtter de generelle kommentarene a) til f) og punktene 1 til 66, slik de fremkommer i saksutredningen med følgende unntak:
I pkt 38 fjernes "ikke" i siste setning.

Det forsettes at alle kostnadskrevende reformer fullfinansieres av staten.

I den vedlagte høringsuttalelsen er Hovedutvalgets vedtak innarbeidet.

Med hilsen

Øyvind Sørensen
Direktør Videregående opplæring

Cecilie Langklep Bjørnøy
Rådgiver

Fylkesrådmannens innstilling etter behandling i Hovedutvalget for utdanning.

1. Hovedutvalget for utdanning vedtar høringsuttalelsens generelle kommentarer a) til f).
2. Hovedutvalget for utdanning vedtar høringsuttalelsene knyttet til forslagene 1 til 66.
3. Det forsettes at alle kostnadskrevende reformer fullfinansieres av staten.

Innledning

Regjeringen oppnevnte i statsråd 24. oktober 2008 et offentlig utvalg som skulle se på opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Kunnskapsdepartementet sendte 21. juni 2010, NOU 2010:7 Mangfold og mestring ut på høring.

Høringsfrist er satt til 1. november 2010.

Kunnskapsdepartementet har ønsket at høringsinstansene knytter sin uttalelse opp mot Østbergutvalgets 21 kapitler og underkapitler. Vestfold fylkeskommune har fulgt dette og har kommentert de forslag til tiltak som omhandler fylkeskommunens ansvar og interesser.

Saksutredning

Generelle kommentarer:

- a) Østbergutvalgets forslag til tiltak omhandler de minoritetsspråklige elevene. Disse er en av mange elevgrupper som har utfordringer i skolehverdagen. Det kan være problematisk at en enkelt elevgruppe gis så store særrettigheter i opplæringsloven som det utvalget legger opp til.
- b) Østbergutvalget har kommet med en omfattende mengde forslag til tiltak, og flere av disse vil få betydelige økonomiske konsekvenser. Det blir viktig å sikre i det videre arbeid at nye rettigheter og arbeid på dette området må komme som friske midler til sektoren.
- c) Vestfold fylkeskommune ønsker at minoritetsspråklige elever får grunnskoleopplæring inntil de er kommet opp på et språklig og faglig nivå som gjør at de kan nytte seg av å ta ut retten til videregående opplæring. Dette kan løses ved at minoritetsspråklige elever kartlegges i grunnskolen og på bakgrunn av dette ikke skrives ut av grunnskolen. Den utvidede grunnskoleopplæringen kan gis på videregående skoles arena slik at elevene kan følge sine jevnaldrende samt ha muligheter for hospiteringsordninger i enkeltfag i videregående opplæring. Et slikt samarbeid mellom forvaltningsnivåene er gjennomført i Vestfold med svært gode resultater.
- d) Østbergutvalgets flertall har ønsket å videreføre dagens rettigheter til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever, og et mindretall ønsker å utvide disse rettighetene. For videregående skole er ikke læreplanen i grunnleggende norsk et godt verktøy, og utvalget har ikke i stor nok grad utredet hva som kan være alternativ til denne. Dette må vurderes å iverksettes i etterkant av behandlingen av høringen.
- e) Når det gjelder forslag til tiltak for barnehage og grunnskole ønsker Vestfold fylkeskommune generelt å støtte forslag som vil bedre elevenes norskkunnskaper.
- f) Vestfold fylkeskommune støtter de forslag til tiltak som utvalget har foreslått på voksenopplæringsområdet.

Kapittel 6 Opplæringssektoren – styring, økonomi og organisering.

Underkapittel 6.4.1 Styring og organisering.

Forslag 1:Kravet til internkontroll må tydeliggjøres i regelverket.

Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget da dette allerede ligger inne i Opplæringslovens § 13-10 om krav til fylkeskommunens kvalitetssystem.

Forslag 2:Det må finnes hensiktsmessige sanksjonsverktøy til bruk ved alvorlige regelbrudd.

Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget. Utvalget har i sin rapport sagt noe om at det i all hovedsak er manglende kompetanse og ikke vilje eller evne som er bakgrunnen for regelbrudd. Det kan være behov for å se på regelverkets utforming og kompetanseheving i sektoren.

Forslag 3:På bakgrunn av risiko og vesentlighet må det gjennomføres nasjonalt tilsyn med hvordan rettighetene etter §§ 2-8 og 3-12 i opplæringsloven oppfylles.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 4:Skolens og skoleeiers ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og mellom skoler og skoleslag, må forankres i opplæringsloven.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 5:Kravet til skolefaglig kompetanse over skolenivået i opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd må styrkes.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 6:Det innføres tilsvarende bestemmelse om at kommunen skal ha barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over barnehagenivået i barnehageloven.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Underkapittel 6.4.2 Informasjon og veiledning

Forslag 7:Det må legges til rette for bedre samarbeid mellom kommune og fylkeskommune på områder som rådgivning ved valg av utdanningsprogram, informasjon om eleven ved overgang fra ungdomstrinn til videregående opplæring, særskilt språkopplæring og felles bruk av lærekrefter knyttet til særskilt språkopplæring.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget, men når det gjelder informasjonsflyt mellom grunnskolenivået og videregående skole, er dette per i dag begrenset av praktiske elektroniske utfordringer samt at elevene også må samtykke til at informasjon oversendes. Når det gjelder felles bruk av lærekrefter knyttet til særskilt språkopplæring, er dette et arbeid som krever lokal forankring og samarbeid.

Forslag 8:Veilederkorpset som er under etablering, må inneha kompetanse om minoritetsspråklige elevers situasjon og behov.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Samtidig at det er mange enkeltgrupper med ulike behov som setter krav til kompetanse. Sann sett blir det problematisk kun å fremheve minoritetsspråklige elever som en gruppe.

Forslag 9:Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet må i samarbeid med Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), utvikle tjenlige informasjonsstrategier overfor sektoren.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 10:NAFO må styrkes for å sikre større trykk i kompetanseutviklingstiltak rettet mot skolesektoren.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Samarbeidskompetansen mellom kommuner og

fylkeskommuner må også styrkes.

Forslag 11: Digitale læremidler og fjernundervisning må videreutvikles for å bedre opplæringen. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 12: Det må legges til rette for utvikling av nettverk mellom barnehager, barnehageeiere, skoler og skoleeier.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget og ønsker en lokal frihet i utviklingen av slike nettverk.

Underkapittel 6.4.3 Økonomi

Forslag 13: I det videre arbeidet med inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner må det tas hensyn til at ressursbruken knyttet til opplæring av minoritetsspråklige barn, unge og voksne har vært for lav.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 14: Styringsinformasjon må forbedres slik at grunnlaget for finansieringen blir bedre.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 15: Et kriterium som også tar hensyn til ressursbehovet knyttet til norskfødte elever med innvandrerforeldre må vurderes innarbeidet i kostnadsnøkkelen.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 16: Det må vurderes om kostnadsnøkkelen i tilstrekkelig grad fanger voksenopplæringens endrede deltakermasse og det ressursbehov dette medfører.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 17: Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring må vurderes lagt inn som en kategori i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Støtten gis under forutsetning av friske midler til sektoren.

Forslag 18: Ved ressurstildeling mellom skoler, må skoleeiere utvise betydelig varsomhet ved bruk av stykkprisfinansiering med flere elevtelling i løpet av skoleåret.

Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget. Det er per i dag innenfor fylkeskommunens frihet å organisere sin finansieringsmodell og Vestfold fylkeskommune ser ikke dette til hinder for tilfredsstillende opplæring for minoritetsspråklige elever.

Forslag 19: Det anbefales en samlet gjennomgang av de særskilte tilskuddsordningene og hvordan disse benyttes.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 20: Det anbefales at det vurderes etablert ulike typer insentivordninger for å stimulere til samarbeid, nettverk og ulike innføringstilbud. Det bør etableres eget tilskudd til dette formålet.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Det er i Vestfold over tid utviklet seg flere samarbeidsprosjekter mellom kommuner og fylkeskommune, men økonomi er et tilbakevendende argument for ikke å delta. Eget tilskudd må komme som friske midler til sektoren.

Kapittel 9 Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

Underkapittel 9.11 Uvalgets vurderinger

Forslag 21: I dag eksisterer betydelige muligheter for å øke bruken av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor de rammene dagens regelverk gir.

Utvalget etterlyser mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. En slik økning vil forutsette friske midler til sektoren.

Forslag 22: Opplæringsloven § 13-2 endres slik at elever som blir overført til ordinær læreplan i norsk fortsatt skal kunne ha rett til tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Det er ønskelig å påpeke at særlig morsmålsopplæring er vanskelig å kombinere med ordinær opplæring. Retten vil by på praktiske utfordringer knyttet til kravet om å oppfylle timetallet. Økt morsmålsopplæring vil gi behov for å avvike fra fag- og timefordeling.

Forslag 23: Opplæringsloven § 13-2 presiseres slik at det blir klart hva retten kan innebære når det gjelder avvik fra fag- og timefordeling, omfang, organisering, kompetanse, m.v. Presiseringen må omfatte både særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring i fag og morsmålsopplæring. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget da avvik fra fag- og timefordeling per i dag er å definere som spesialundervisning. Målet med innføringen av § 13-2 var nettopp at minoritetsspråklige elevers opplæringstilbud skulle ligge på utsiden av kapittel 5 i opplæringsloven som omhandler spesialundervisning. Se også kommentarer knyttet til forslag 22.

Forslag 24: Det skal være anledning for elever til å få morsmålet sitt som fag som alternativ eller i tillegg til fremmedspråk. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Dette vil kun la seg gjennomføre for de store språkgruppene samt at det kan bli store ulikheter i hvilke tilbud elevene får avhengig av hvor i landet de bor.

Forslag 25: Tilbudet om ikke-vestlige språk som fremmedspråk må styrkes i videregående opplæring. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Hva som kan tilbys må være et samarbeid mellom kommuner og fylkeskommune, men det vil også her kun være snakk om de store språkgruppene. Elever som starter sin opplæring i en fylkeskommune vil da nødvendigvis ikke være sikret videre opplæring ved flytting til en annen fylkeskommune.

Forslag 26: Morsmål som andrespråk i videregående opplæring bør som i dag være tellende for opptak til høyere studier. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 27: Opplæringsloven § 15-2 andre ledd endres slik at departementet også skal være klageinstans for vedtak etter § 13-2 for videregående opplæring. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 28: Flerspråklighet må i større grad fremmes som et ideal i opplæringen for å bidra til flerkulturell forståelse og samhandling. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 29: Det må satses betydelig på videreutvikling av digitale læringsressurser og digitalt kartleggingsmateriell, og slike ressurser og materiell må gjøres lett tilgjengelig for skoler og lærere. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 30: Det må utvikles modeller for fjernundervisning i samarbeid med skoleeier. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 31: Det må etableres støtteordninger for innkjøp av fjernundervisningsutstyr. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 32: Det må legges til rette for bedre ressursutnyttelse av tilgjengelig tospråklig

lærerressurser.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 33: Tilbudet til leksehjelp, også med personer som behersker elevenes morsmål, må styrkes. Det bør legges til rette for leksehjelp over nettet.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 34: Læreplanen i grunnleggende norsk skal være en overgangsordning, og siktemålet må være at elevene skal over på ordinær plan i norsk.

Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget. Vestfold fylkeskommune ønsker at læreplanene i grunnleggende norsk utvikles. I stedet bør de ordinære læreplanene omarbeides slik at det flerkulturelle perspektivet kommer inn. Dette gjelder særlig læreplanene i norsk på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Når det gjelder læreplan i norsk for yrkesfaglige utdanningsprogrammer, er de allerede endret og gjort mer yrkesrettet. Dette vil være til stor hjelp også for de minoritetsspråklige elevene. Målet med opplæringen må være at alle elever skal kunne følge den samme læreplanen. Dette forslaget henger sammen med ønsket om at de minoritetsspråklige elevene skal få mer grunnskoleopplæring før de tar ut retten til videregående opplæring.

Ordningen med egen læreplan i grunnleggende norsk har ikke fungert tilfredsstillende frem til nå, og det er behov for å tenke annerledes for å oppnå bedre resultater.

Forslag 35: Forholdene må legges bedre til rette for at læreplanen i grunnleggende norsk kan brukes etter forutsetningene. En rekke av utvalgte forslag til tiltak vil bidra til dette.

Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget.

Forslag 36: Det nedsettes en arbeidsgruppe for justering av læreplanen i norsk slik at et språklærings- og andrespråksperspektiv integreres.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 37: Det må etableres en særskilt ordning for elever som kommer i ungdomsskolealder eller senere. Ordningen må gi dem mulighet til å oppnå generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen etter ordinær læreplan i norsk.

Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget. Alle elever i videregående opplæring bør måles etter samme standard. Læreplanen i norsk for studiespesialiserende utdanningsprogrammer må gjennomgås, og det flerkulturelle perspektivet må innarbeides. Minoritetsspråklige elever har i tillegg mulighet for å søke om utvidet opplæringstid på inntil to år, og dette bør være tilstrekkelig.

Forslag 38: 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. Testen må kartlegge om eleven har ferdigheter i, og kunnskaper om, norsk som setter hun eller han i stand til å starte på og kunne gjennomføre høyere utdanning.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 39: Overgangsordningen, som i 2010 gir elever i yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram mulighet til å ta eksamen etter NOA-planen (eksamen i norsk som andrespråk i videregående opplæring), videreføres inntil ny særskilt ordning foreligger.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Elevene bør kunne ta eksamen etter NOA-planen inntil departementet har behandlet denne høringen.

Forslag 40: Det bør utvikles ett sett tester for vurdering av minoritetsspråkliges norsker Ferdigheter på ulike nivå i opplæringssystemet og i introduksjonsordningen. Testen for den særskilte ordningen utvalget foreslår, må inngå i dette settet av tester.

Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget.

Forslag 41: Det anbefales at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i læreperioden.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Lærere som har fulgt elevene i opplæringen i videregående skole, kan i en overgangsperiode fungere som språkstøtte i starten av læreperioden. Det er hensiktsmessig at dette organiseres behovsbasert og begrenses til å gjelde en overgangsperiode. I utgangspunktet skal de aller fleste elevene kunne gå ut i lære og være faglig rustet til dette.

Forslag 42: Det anbefales at lærlinger og lærebedrifter gis tilbud om (fagspesifikk) språkopplæring i læreperioden, enten kurs på fritid eller av språkinstruktører på arbeidsplassen. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 43:

Flertallets forslag til tiltak:

Minoritetsspråklige elever som har et språklig behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse innen de går videre til Vg1.

Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år.

Mindretallets forslag til tiltak:

Forskrift til opplæringsloven § 6-10 endres ved at det stilles krav til gjennomført norskopplæring før retten til videregående utløses.

Vestfold fylkeskommune støtter mindretallets forslag til tiltak. Målet må være at elevene skal stå faglig godt forberedt før de tar ut retten til videregående opplæring. Videregående skole gir ikke grunnskoleopplæring, og i realiteten vil mye av den tilpasningen som gis være spesialundervisning.

Forslag 44: Rådgiverutdanning må ta høyde for det flerkulturelle aspekt ved rådgivningsaktiviteten. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 45: Etter- og videreutdanningskurs for rådgivere må også inneha et flerkulturelt perspektiv. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 46: Det må vurderes om det er behov for særskilte kurs på feltet. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 47: Oppfølgingstjenesten må gis kompetanseheving på dette feltet. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 48: Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesveiledning. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 49: Det anbefales at fleksibiliteten i læreplanene utnyttes bedre, slik at mer yrkesretting i fellesfagene oppnås.

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget og ser at de endringer direktoratet allerede har gjort er et godt skritt i riktig retning. Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer er derfor relativt godt ivaretatt, men utfordringen ligger i læreplanene på studiespesialiserende og særlig knyttet til norskfaget. Læreplanene i norsk på studieforberedende utdanningsprogrammer må gjennomgås og endres slik at det flerkulturelle perspektivet ivaretas.

Forslag 50: Justeringer av læreplaner i fellesfag må kunne skje uten at mulighetene for senere opptak til høyere studier nedbygges.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 51: Det må utarbeides veiledninger og kurs for lærere om hvordan de kan yrkesrette undervisningen i fellesfag.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 52: Ved en revidering av læreplanene for videregående opplæring bør det flerkulturelle perspektivet være et gjennomgående tema som inkluderes i alle fag.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 53: Tilskudd eller andre økonomiske incitamenter i hovedsak bør innrettes mot å øke antallet tilgjengelige lærebedrifter.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 54: For enkelte elever med svært kort botid og svake norskkunnskaper vil det uansett kunne vise seg svært utfordrende å skaffe læreplass. Denne gruppen anbefales inkludert i ordningen med tilskudd for læringer med spesielle behov.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 55: Kommuner bør i større grad tilby ett ekstra år i grunnskolen til elever som ankommer i ungdomsskolealder med liten eller ingen skolebakgrunn, jf. opplæringsloven § 2- 1 fjerde ledd. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Elever som ankommer sent i ungdomsskolealder med liten eller ingen skolebakgrunn sliter med flere fag og ikke bare norskkunnskaper alene. Det er derfor nødvendig at de gis mer grunnskoleopplæring. Dette kan løses etter modell som er utprøvd i Vestfold hvor kommunen og fylkeskommunen samarbeider slik at disse elevene får sin grunnskoleopplæring på en videregående skole sammen med jevnaldrende. Et slikt ekstra grunnskoleår bør ikke være frivillig slik det er i dag, men en nødvendighet på bakgrunn av testing og kartlegging.

Forslag 56: Minoritetsspråklige elever som har behov for det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget. Denne muligheten ligger allerede inne i opplæringslovens § 3-1. Minoritetsspråklige elever har rett til utvidet tid jf. opplæringslovens § 3-1, femte ledd.

Forslag 57: Færre klasser for den enkelte lærer vil gi mer tid til veiledning og oppfølging av enkeltelever.
Vestfold fylkeskommune støtter ikke forslaget.

Forslag 58: Former for kartlegging og oppfølging som har vist seg å gi gode resultater ved ulike skoler og fylker, videreutvikles og spres til øvrige deler av landet.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 59: Det må rettes særlig oppmerksomhet mot alle "brekkpunkt" og kritiske overganger der elever erfaringsmessig kan falle fra. Dette kan eksempelvis være om de ikke møter opp til første dag i videregående, at de ikke kommer tilbake etter juleferie eller lignende.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 60: Bruk og videreutvikling av tiltak som sommerskole, fadder- og mentorordning og leksehjelpordninger.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 61: Stimulere til møteplasser mellom elever og bedrifter.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 62: Utvikle ordninger som gir elever anledning til å hospitere i bedrifter.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 63: Involvere partene i arbeidslivet i arbeidet med å skaffe læreplasser til minoritetsspråklige.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 64: Minoritetsspråklige med behov må sikre utvidet yrkesrådgivning.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 65: Tilbud til læreplassøkere, lærlinger og lærebedrifter om kostnadsfri norskspråklig støtte anbefales.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.

Forslag 66: Søkere til læreplass tilbys norskkurs om sommeren, etter fullført Vg2, slik at de kan kvalifisere seg ytterligere til læreplass om høsten.
Vestfold fylkeskommune støtter forslaget.