



FYLKESRÅDSNOTAT

FYLKESRÅDSSAK NR.: 251/07

Løpenr.: 28392/07
Saknr.: 04/30-21
Ark.nr.: 223 A03SAKSARKIV
Dato: 26.11.2007

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesråd for utdanning og helse

HØRINGSUTTALELSE FORSLAG TIL ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN OG PRIVATSKOLELOVEN

...

1.0 Innføring av rett til videregående opplæring for voksne født etter 1. januar 1978

Kunnskapsdepartementet foreslår å endre Opplæringslovens § 4A-3 slik at voksne fra og med fylte 25 år får voksenrett. Det forutsettes fortsatt at søkeren ikke har fullført videregående opplæring tidligere. Fylkestinget i Troms har allerede vedtatt at denne gruppe ungdom i Troms skal få gratis opplæring og støtter derfor forslaget med bakgrunn i samme argumentasjon som i høringsnotatet. Uten en slik endring vil gruppen voksne uten rett fortsette å øke i tida framover, noe som er uheldig både for samfunnet og den enkelte. For å hindre ulik praksis, bør imidlertid Kunnskapsdepartementet gi nærmere retningslinjer for hva "særlige grunner" kan innebære. En utvidelse av retten vil innebære et større press på voksenopplæringen i fylket, og det forutsettes derfor at bevilgningene økes i tråd med dette.

Fylkestinget i Troms har allerede vedtatt å gi denne målgruppen gratis opplæring og støtter derfor forslaget.

2.0 Forslag om innarbeiding av lovens krav om tilpasset opplæring i opplæringsloven § 5 om spesialundervisning

Ved å legge prinsippet om tilpasset opplæring inn under § 5 i opplæringsloven står man i fare for en sammenblanding av begrepene "tilpasset opplæring" og "spesialundervisning". § 5 er kjent som kapitlet som omhandler spesialundervisning. Det å legge prinsippet om tilpasset opplæring inn under § 5 kan føre til at begrepet blir mindre tydelig, eller at det ikke lengre angår alle som jobber i skolen. Dette vil elevene tape på.

Uttalelsen om at elever i visse situasjoner kan ha rett til spesialundervisning, med det formål at læreplanverket følges på vanlig måte, krever nærmere forklaring/spesifisering som bør tas med i loven. Dette kan f. eks. gjelde døve/tunghørte, blinde/svaksynte eller andre elever med store sammensatte lærevansker, hvor disse i stor grad har behov for særskilt tilrettelegging (spesialundervisning og særskilt timeressurs), men hvor målet for opplæringen like fullt er full kompetanse, dvs. at læreplanverket følges på vanlig måte.

Fylkesrådet i Troms foreslår:

- at prinsippet om tilpasset opplæring blir stående under formålsparagrafen eller at den legges inn som egen paragraf i kapittel 1
- at det spesifiseres hvem som kan ha rett til spesialundervisning med det formål at læreplanverket skal følges på vanlig måte

3.0 Forslag om endring av opplæringsloven § 5-3 slik at det i visse tilfeller kan gis spesialundervisning etter enkeltvedtak uten at det foreligger sakkyndig vurdering

Det er enighet om at PP-tjenesten trenger å få jobbe mer med systemrettet arbeid i skolene. Utredninger og sakkyndige vurderinger tar mesteparten av deres tid, og fra skoleeiers side er det ønskelig at PP-tjenesten frigis mer tid til systemarbeid i skolene. Skolene og PP-tjenesten bør i større grad samarbeide om tiltak for enkeltelever når det gjelder muligheter for tilpasning innenfor allmennpedagogiske rammer, mulig samordning av tiltak for elever som har rett til spesialundervisning, samt hvordan skolens økonomiske og menneskelige ressurser best kan utnyttes.

Ved å vurdere flere elever i sammenheng, både i forhold til hverandre og skolesystemet for øvrig, vil det tydeliggjøres at det er grader og arter av ulike hjelpebehov, og at en ut fra en samlet vurdering faktisk må foreta prioriteringer av enkelte elever foran andre.

Mange skoler har kompetanse til å utrede både lese- og skrive vansker og matematikk vansker. Likevel henvises elever til PPT for slik utredning med begrunnelse i at det fra skolens side ikke er satt av tid til slikt arbeid. Skoler som har slik kompetanse skulle i større grad blitt ansvarliggjort i forhold til å foreta egne utredninger.

Dersom skolene selv skal iverksette spesialundervisning uten å innhente sakkyndig vurdering kreves det at systemet er forberedt på dette. Blant annet bør mesteparten av ressursene til tilpasset opplæring og spesialundervisning ligge ute på skolene, slik at ikke dette blir en måte å skaffe skolene flere ressurser på. Det vil bli behov for kompetanseheving på skolene for å sikre høy faglighet. I en overgangsfase kan det tenkes at PP-tjenesten bistår skolene i dette arbeidet ved å være tilstede på drøftinger rundt enkeltelever.

Det vil være viktig å forene individ- og systemkunnskap til beste for alle elever som skal ha tilpasset opplæring. Dette vil ikke innebære at behovet for sakkyndige uttalelser, vil forsvinne, men at PPT-tilsatte i mange tilfeller kan bruke sin tid og fagkompetanse bedre og komme flere elever til gode.

Fylkesrådet i Troms støtter lovendringen.

4.0 Innføring av rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

Fylkesrådet i Troms har følgende kommentarer til høringsnotatet:

Vedr. pkt. 4. 3. Vurdering:

” til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen”.

Det eksisterer i dag ikke en felles beskrivelse av hva som er ”tilstrekkelige” norskkunnskaper for minoritetsspråklige elever.

I *Ressursperm / Forsterket tilpasset norskopplæring* (Utdanningsetaten Oslo kommune) foreslår man at en mulig måte å presisere ”tilstrekkelige kunnskaper” på kan være ”inntil ferdighetene i norsk ikke lenger er for svake og hindrer elevene i å få gode resultater og godt læringsutbytte”. Så lenge elevene ikke har oppnådd dette, er det nødvendig med særskilt språkopplæring.

Læreplanen *Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* sier ” Når elevene har nådd målene i læreplanens nivå 3, skal de følge ordinær norskopplæring og bli vurdert i samsvar med denne”. Læreplanens nivå 3 tilsvarer et nivå mellom B1 og B2 iht det europeiske rammeverket for språklæring (Common European Framework of Reference for Language). B2 tilsvarer 450 poeng i Bergenstesten, som er kompetansekrav for inntak til høgskole og universitet.

”Tilstrekkelige norskkunnskaper” er vanskelig å måle. Det sentrale for den minoritetsspråklige eleven er at han skal få tilpasset opplæring slik at han etter 13 års grunnopplæring er rustet til å delta i utdannings-, arbeids- og samfunnsniv. Eleven må få reell mulighet til å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter for å mestre kravene i de enkelte fagene på lik linje med majoritetselevne.

Utfordringen i videregående opplæring ligger dessuten i det at eleven skal ha et fullstendig vitnemål for å komme videre til universitet og høyskole. Dersom eleven i løpet av sin tid i videregående opplæring ikke kommer opp på et slikt nivå at han kan ta ordinær norskeksamen, får vedkommende ikke vitnemål, og veien videre er stengt. Slik er det ikke når det gjelder grunnskolen. Eleven kommer videre i systemet uansett om vedkommende ikke har oppfylt kravene til nivå 3 i læreplanen grunnleggende norsk.

Planen for grunnleggende norsk vil i årene framover gi mange utfordringer i videregående opplæring, og spesielt for elever som er kommet til Norge i tidlige ungdomsår. Det er ikke satt noe fast timetall for faget, det skal ikke vurderes med karakter, det har ingen avsluttende eksamen, og det er ikke utarbeidet lærebøker.

4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vedr. pkt. 4. 5. Økonomiske og administrative konsekvenser

”Forslaget om å innføre en egen bestemmelse om rett til særskilt språkopplæring for elever i videregående opplæring vil etter departementets vurdering ikke legge nye økonomiske plikter på fylkeskommunen”.

Faktum er at refusjonsordningen er altfor dårlig i dag. En av grunnene til at flere skoler ikke organiserer opplæring i særskilt norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er fordi refusjonsordningen er for dårlig i utgangspunktet.

Ved beregning av statstilskuddet deles hele årets bevilgning på antall tilskuddsberettigede elever / lærlinger med lik andel pr elev:

Statsbudsjett Kap 225 post 65	2005	2006	2007	2008
Tilskudd spr min vgo.	27 975 mil kr	28 842 mil kr	29 880 mil kr	31 135 mil kr

Deler man hele årets bevilgning på antall tilskuddsberettigede elever/lærlinger med lik andel pr elev og ikke med referanse til skolens reelle behov for antall årstimer til opplæring for språklige minoriteter, slår dette svært urettferdig ut. Skoler med få minoritetsspråklige elever har i mindre grad mulighet til å organisere et fullgodt tilbud i særskilt norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring enn skoler med et høyt antall elever fra språklige minoriteter.

4.1.1 Eksempelet Sjøvegan videregående skole skoleåret 2005 – 2006:

Tilskudd språklige minoriteter:

Finansiering	Satser pr elev høst - 05	Satser pr elev vår - 06	Sum tilskudd høst – 05	Sum tilskudd vår – 06
Staten	1 655	2 206	29 790	39 708
Troms fylke	3 385	4 754	60 930	85 572
Sum	5 040	6 960	90 720	125 280

Sjøvegan videregående skoles *reelle* utgifter til opplæring av språklige minoriteter (særskilt norskopplæring) skoleåret 2005 – 2006:

Særskilt språk - opplæring	Antal l elever	Års- timer	Lønnsutgift inkl sosiale utgifter	Sum statlig tilskudd h-05 & v-06	Sum fylkes- kommunalt tilskudd h-05 & v- 06	Sum skolens pott h-05 & v- 06
Gruppe 1 Allmennfag Modul 3 og 4	6	299	214 135 kr			
Gruppe 2 Allmennfag og yrkesfag Modul 1	9	75	44 863 kr			
Gruppe 3 Yrkesfag Modul 2	3	75	44 863 kr			
Sum	18	449*	395 019 kr	69 498 kr	146 502 kr	185 019 kr

**reelt behov for årstimer: 1 047 timer (se avsnitt under)*

Skoleåret 2005 – 2006 hadde Sjøvegan videregående skole 18 minoritetsspråklige elever fordelt på ulike studieretninger (programområder). Skolen mottok, på lik linje med andre skoler i Troms, kr. 12 000 pr elev for skoleåret (som tilsvarer utgifter til ½ rammetime). Fylkeskommunen "bidro" med kr. 8 139 og staten med kr. 3 861 pr elev, dvs. 68% fylkeskommunal og 32% statlig finansiering. Av de totale utgifter til årstimer, kr 395 019, brukte skolen kr. 185 019 av egen pott.

Det er dessuten viktig å påpeke at skolens reelle behov for årstimer til særskilt språkopplæring for språklige minoriteter er høyere enn antall årstimer som legges ut. Skoleåret 2005 – 2006 var det reelle behovet 1 049 årstimer.

4.2 Forslag til lovtekst

Vedr. pkt. 4. 6. Forslag til lovtekst / Merknader til lovforslagene:

1. ” *Elever med rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven §3 – 12 kan også ha rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5 – 1*”.

Fylkesrådets kommentar:

Det bør presiseres at dårlige ferdigheter i norsk ikke gir grunnlag for vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 3 - 1. Det er viktig å skille mellom behovet for spesialundervisning ved spesifikke lese- og skrivevansker og behovet for særskilt språkopplæring når eleven lærer et andrespråk. Dårlige kunnskaper i norsk er ingen funksjonshemming!

2”..... *er dette et enkeltvedtak etter forvaltningsloven §2*”.

Fylkesrådets kommentar:

Positivt at det skal fattes enkeltvedtak etter forvaltningslovens §2. Det bør imidlertid presiseres at det ikke er behov for sakkyndig uttalelse, men at det er rektor som skal ha myndighet til å fatte vedtak i saker som gjelder særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Departementet bør utarbeide bestemmelser om saksbehandlingsprosedyrer for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og der det stilles krav til kartlegging. Oslo kommune har utarbeidet en egen ressursperm som kan brukes som mal for saksbehandlingsprosedyrer.

- 3 ” *Bestemmelsene fastsetter også rett til morsmålsopplæring..... ..Departementet legger til grunn at dette vil gjelde nyankomne og andre minoritets elever som har så dårlige ferdigheter i norsk at de ikke kan følge undervisningen gitt på norsk*”.

Fylkesrådets kommentar:

En del minoritetsspråklige elever kan ha problemer i forhold til inntaksvilkårene i videregående opplæring fordi de har liten eller ingen skolegang fra hjemlandet. Dersom søker ikke blir tatt inn til videregående opplæring fordi han ikke oppfyller vilkårene for inntak, vil han imidlertid ha rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven §4A-1.

Mange videregående skoler gir tilbakemelding på at et høyt antall minoritetsspråklige elever har mangelfulle kunnskaper og ferdigheter fra grunnskolen i tillegg til dårlige kunnskaper i norsk. Erfaring er at en del minoritetsspråklige elever som har kommet sent inn i opplæringsløpet på grunnskolenivå søkes inn i videregående opplæring før grunnskoleløpet er tilstrekkelig gjennomført. Hjemstedskommunen burde tilbudt grunnskole for voksne i stedet for at eleven begynner å bruke av retten til videregående opplæring. Det kan synes som om en del kommuner i for stor grad skriver ut disse elevene og overlater den enkeltes opplæringsbehov til fylkeskommunen. Konsekvensen er at elevene fratras mulighet til likeverdig opplæring og mulighet til å konkurrere på lik linje med majoritets elevene.

En forbedring for de minoritetsspråklige elevene ville være at fylkeskommunen fikk ansvaret for å organisere opplæring for *alle* elever over grunnskolealder uansett kompetanse. Fylkeskommunen ville da ha bedre mulighet til å tilrettelegge ulike opplæringstilbud for elever som trenger å styrke grunnskolekompetanse og elever som trenger språklig tilrettelegging.

Fylkesrådet i Troms mener:

Det er positivt at bestemmelsen om særskilt språkopplæring i videregående opplæring rettighetsfestes i egen bestemmelse. Det øker rettssikkerhet og likebehandling for elever fra språklige minoriteter. Likevel må det kommenteres at dette feltet er underfinansiert. Gode tiltak til særskilt språkopplæring i videregående opplæring preges i for stor grad av at mange skoler har ikke har økonomiske muligheter til å organisere et pedagogisk forsvarlig opplæringstilbud til elever fra språklige minoriteter. Dette gjelder i særlig grad skoler med elever med kort botid i Norge og skoler med et lavt antall minoritetsspråklige elever.

5.0 Utvidelse av mandatet til Foreldreutvalget i grunnskolen (FUG)

Fylkesrådet i Troms støtter forslaget om å utvide FUGs mandat til også å omfatte første året i videregående opplæring.

...

Innstilling:

...

Fylkesrådet har behandlet høringsnotatet. Fylkesrådets innspill til høringen fremgår av saksfremlegget.

...

Tromsø, 26.11.07

Pål Julius Skogholt
Fylkesråd for utdanning og helse