



Innst. O. nr. 92

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Ot.prp. nr. 55 (2003-2004)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Departementets forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven gjelder tre ulike områder. Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og opplæringsrådene foreslås lagt ned og erstattet med et sentralt samarbeidsorgan for fag- og yrkesopplæringen og med faglige råd. Departementet følger her forslagene fra en bredt sammensatt arbeidsgruppe, jf. også Innst. O. nr. 32 (2003-2004). Gjennom en ny løpende dialog mellom partene i arbeidslivet og departementet er hensikten å få mer dynamikk i trepartssamarbeidet om fag- og yrkesopplæringen, samt å få etablert færre og mer arbeidsdyktige faglige råd.

Departementet foreslår videre endringer i retten til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i offentlige og frittstående grunnskoler. Etter lovforslaget vil elever i grunnskolen som har annet morsmål enn norsk og samisk, ha rett til særskilt norskopplæring. Retten gjelder inntil de har oppnådd tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Departementet forutsetter at særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skal tilbys ved den skolen eleven vanligvis går på. Innenfor disse rammene er det opp til de enkelte kommunene og skolene å bestemme hvordan de vil tilby særskilt språkopplæring. Tilsvarende bestemmelser foreslås i friskoleloven.

Det siste endringsområdet i proposisjonen gjelder ansvaret for vurdering og resultatoppfølging i offentlig og frittstående grunnskole og videregående opplæring. Forslaget innebærer en presisering av at skoleeier og styret for frittstående skoler skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lovverket blir oppfylt, og et tilsvarende system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Departementet mener forslaget vil være med på å styrke tilsynsmyndighetens arbeid.

KOMITEENS MERKNADER

Samarbeid mellom departementet og partene i arbeidslivet om fag- og yrkesopplæringen

Komiteen, medlemmene fra Høyre, Ine Marie Eriksen, Jan Olav Olsen, Raymond Robertsen og Søren Fredrik Voie, fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Eva M. Nielsen og Karita Bekkemellem, fra Fremskrittspartiet, Ursula Evje og Arne Sortevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lena Jensen og lederen Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Elsa Skarbøvik og Astri Wessel fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, fra Venstre, Trine Skei Grande, og representanten Jan Simonsen, viser til de forslåtte lovendringene.

Komiteen merker seg at departementet i desember 2003 satte ned en arbeidsgruppe som skulle komme fram til en ny struktur for samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen. Arbeidsgruppen foreslår at Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) erstattes av et samarbeidsorgan der partene i arbeidslivet og departementet kommer sammen og diskuterer saker. Opplæringsrådene (OR) foreslås erstattet av fag-

lige råd. Komiteen viser til at departementet legger arbeidsgruppens konklusjoner til grunn. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen viser til Innst. O. nr. 32 (2003-2004) der Regjeringens forslag om nedleggelse av Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og opplæringsrådene i Ot.prp. nr. 7 (2003-2004) ble avvist. Disse medlemmer konstaterer at en ny struktur nå er avklart etter at en arbeidsgruppe med sentrale aktører i fag- og yrkesopplæringen har lagt frem sine forslag som anbefales av departementet. Disse medlemmer gir også sin tilslutning til forslagene.

Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og representanten Simonsen, ser positivt på at det foreslås endringer i språkopplæringen for minoritets elever. Bakgrunnen for endringene er bl.a. at departementet har fått henvendelser som tyder på at dagens bestemmelser er vanskelige å praktisere. For det første er det knapphet på kompetente morsmålslærere og tospråklige lærere. Dessuten er dagens bestemmelser til hinder for å finne gode pedagogiske og organisatoriske modeller for å gi tilpasset opplæring til elever fra språklige minoriteter.

Kjernen i de nye reglene er, slik flertallet ser det, at særskilt opplæring i norsk forsterkes. Tyngdepunktet i språkopplæringen av elever fra språklige minoriteter skal ligge på en forsterket norskopplæring, bl.a. for å sette elevene i stand til å følge norsk-språklig fagopplæring. Flertallet er enig i at dette vil bidra til en bedre språkopplæring for de som ikke behersker norsk, samtidig som det vil være med på å styrke integreringen. Departementet legger opp til at de minoritetsspråklige elevene som har svært begrensede kunnskaper i norsk språk, fortsatt skal ha rett til både morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring inntil kunnskapsnivået i norsk er godt nok til å følge ordinær opplæring. Dette slutter flertallet seg til.

For å løse utfordringen med at dagens regler hindrer utvikling av pedagogiske og organisatoriske modeller for å gi tilpasset opplæring til minoritetsspråklige, overlater departementet til skoleeiere å bestemme på hvilken måte de ønsker å tilby den særskilte språkopplæringen. Flertallet er enig i at det er viktig å gi skoleeiere muligheten til lokal handlingsfrihet for å være bedre i stand til å tilpasse opplæringen.

Flertallet vil understreke den faglige begrunnelsen departementet gir i proposisjonen for lovendringen:

"Formålet med dei foreslåtte lovendringene er framleis å sikre at elevar med anna morsmål enn norsk og samisk får særskild språkopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å kunne følgje det ordinære undervisningsopplegget i skolen, og samtidig gi kommunane og skolane større høve til å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modeller for særskild språkopplæring. Dette er viktig for å kunne nå målet om tilpassa opplæring for alle."

Flertallet har også merket seg at Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) og Kontaktutvalet mellom innvandrere og myndighetene (KIM) støtter departementets forslag, spesielt under henvisning til behovet for å prioritere norskundervisningen for minoritetsbarn.

Videre vil flertallet presisere at retten til både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring består.

Flertallet viser for øvrig til statsrådets svarbrev av 24. mai 2004 til Arbeiderpartiets stortingsgruppe, som følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at departementet har lagt frem strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis!" for å bedre læringen og øke deltakelsen av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning, og tiltaksplanen "Gi rom for lesing!" for å stimulere leselyst og leseferdighet hos elevene. "Gi rom for lesing!" er en plan for alle elever, uavhengig av språkbakgrunn og språkferdigheter.

Disse medlemmer vil peke på at staten gir tilskudd til særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter gjennom statsbudsjettets kap. 221 post 65. Disse midlene skal dekke både særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Midlene fra staten dekker i overkant av 50 pst. av de reelle kostnadene kommunene og skolene har forbundet med denne undervisningen.

Disse medlemmer viser til at de kommuner og skoler som nå velger modeller som legger mer vekt på norskopplæring, og dermed mindre vekt på morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, fortsatt vil ha et stort behov for ekstra midler til å gjennomføre denne opplæringen.

Strategiplanen og tiltaksplanen er ikke overlappende, men komplementære. Arbeidet med oppfølgingen av de to planene ses i sammenheng, men disse medlemmer mener ikke det er riktig å knytte midlene fra kap. 221 post 65 opp mot tiltaksplanen "Gi rom for lesing!".

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at dagens bestemmelse i opplæringsloven gir minoritetsspråklige elever rett til nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den vanlige undervisningen.

Disse medlemmer mener at departementets forslag til lovendring vil svekke retten til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring med begrunnelse i praktiske problemer med gjennomføring av dagens bestemmelse og ønsket om mer lokal fleksibilitet. Disse medlemmer merker seg at det ikke er gitt en faglig begrunnelse for lovendringen.

Disse medlemmer viser til at hovedinnvendigene fra høringsinstansene som går imot departementets forslag, er at forslaget svekker retten til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Disse medlemmer merker seg at statsråden i svarbrev 24. mai 2004 selv påpeker at lovendringen for noen elever i praksis vil kunne innebære et strengere krav til nødvendighet. Med hensyn til faglig begrunnelse viser disse medlemmer til at flere høringsinstanser, herunder Barneombudet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, påpeker at det gjennom forskning foreligger tilstrekkelig dokumentasjon som understreker at undervisning i og på morsmålet gir de beste resultatene når det gjelder den språklige og faglige utviklingen til elevene, og når det gjelder å tilegne seg gode ferdigheter i et nytt språk.

Disse medlemmer mener at dagens lovgivning ikke er til hinder for tilpasset opplæring, og er positive til forsøk med ulike pedagogiske metoder.

Disse medlemmer merker seg også at statsråden i sitt svarbrev peker på en del svakheter ved oppfølgingen av gjeldende bestemmelser, f.eks. manglende kompetanse og regelmessig prøving av elevers ferdigheter, og at departementet har satt i verk en rekke tiltak og evalueringer.

Disse medlemmer forutsetter at departementet forbedrer svakheterne ved dagens språkopplæring, blant annet utdanning og rekruttering av morsmåls-/tospråklige lærere og generell styrking av kompetansen på området.

Disse medlemmer viser til at det er relativt lite norsk forskning når det gjelder morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever, samt at det er behov for større kunnskap om innholdet, kvaliteten og omfanget av morsmålsopplæringen. Disse medlemmer ber Regjeringen sammenfatte allerede eksisterende - og iverksette ny - forskning om morsmålsopplæringen slik at en kan få større innsikt i den språkopplæringens effekt og betydning.

Disse medlemmer går på denne bakgrunn imot departementets forslag om endringer i opplæringsloven som etter disse medlemmers oppfatning vil svekke minoritetsspråklige elevers rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen har med stor tilfredshet merket seg at departementet skifter strategi i språkopplæringen for språklige minoriteter i grunnskolen. Hovedstrategien skal nå styres av målet om god integrering. I dette strategiskiftet ligger det en erkjennelse av at gode norskkunnskaper er viktig både for god integrering i det norske samfunn og for et godt læringsutbytte av skolegangen. Det ligger videre en erkjennelse av at god norskopplæring for elever fra språklige minoriteter er viktigere enn opplæring i morsmål og viktigere enn tospråklig fagopplæring. Disse medlemmer understreker at dette syn hele tiden har vært - og fortsatt er - Fremskrittspartiets syn på språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen.

Disse medlemmer slutter seg derfor til Regjeringens forslag om å endre innholdet i opplæringslovens § 2-8 og friskolelovens § 3-5 som foreslått.

Disse medlemmer peker på at statsbudsjettet for 2004 for Utdannings- og forskningsdepartementet i kap. 221 Grunnskolen post 65 har et øremerket tilskudd til opplæring for språklige minoriteter på hele 785 mill. kroner.

Disse medlemmer mener budsjetttrammen må sikres for bruk i grunnskolen og først og fremst til norskopplæring. Disse medlemmer viser til at Utdannings- og forskningsdepartementet både har en strategiplan for stimulering av leselyst og leseferdighet 2003-2007 for alle elever, og en strategiplan for bedre læring og større deltagelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009. Disse medlemmer mener de to strategiplanene må samkjøres. I den forbindelse mener disse medlemmer at de ressurser og det ressurnivået som de siste årene har vært øremerket fra Utdannings- og forskningsdepartementet først og fremst til morsmålsundervisning og til tospråklig undervisning, bør øremerkes til forsterket norskundervisning for alle elever i grunnskolen.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i egen sak redegjøre for videreføring av ressurser avsatt på statsbudsjettet kap. 221 post 65 gjennom samordning av de to strategiplanene "Gi rom for lesing!" og "Likeverdig utdanning i praksis" fra det tidspunkt foreslått endring i opplæringslovens § 2-8 og friskolelovens § 3-5 trer i kraft."

Ansvar for vurdering og resultatoppfølging i grunnskolen og den videregående opplæringen

Komiteen merker seg at departementet ønsker å presisere at skoleeier/styret skal ha et forsvarlig system for å vurdere hvorvidt kravene til drift som er nedfelt i lov- og forskriftsverk oppfylles, samt å ha et system for oppfølging av resultatene fra kvalitetsvurderinger. Bakgrunnen er ønsket om en mer aktiv oppfølging fra skoleeiers/styrets side, et mer helhetlig system og en styrking av tilsynsmulighetene myndighetene har etter hhv. opplæringsloven og friskoleloven.

Komiteen slutter seg til departementets forslag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen har merket seg forslag om tillegg i opplæringsloven og friskoleloven som kan gi bedre oppfølging fra skoleeier når det gjelder at lov- og forskrifter følges, som presiserer skoleeiers ansvar for dette og som kan styrke tilsynsmyndighetens arbeid. Forslagene er godt i tråd med Fremskrittspartiets politikk på området, og disse medlemmer slutter seg til de foreslåtte tilføyelser i opplæringslovens § 13-10 og friskolelovens § 5-2.

Disse medlemmer har videre merket seg Arbeidstilsynets uttalelse i saken og gjentar i den forbindelse at disse medlemmer anser Arbeidstilsynet som best og mest naturlig egnet til å forestå tilsyn av opplæringslovens bestemmelser i kap. 9 a om elevers skolemiljø. Disse medlemmer viser i samme forbindelse til Innst. S. nr. 142 (2003-2004) om anmodnings- og utredningstiltak i stortingssesjonen 2002-2003 der vedtak nr. 33 19. november 2002 er omtalt. Vedtaket lyder:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag innen utgangen av mars 2003 om sammensetning og organisering av skolemiljøutvalg."

Disse medlemmer viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens enstemmige merknader, der det innledningsvis heter:

"Komiteen konstaterer at Regjeringen tar sikte på å fremme forslag i tråd med Stortingets forutsetninger ett år senere enn forutsatt."

Avslutningsvis heter det:

"Komiteen forutsetter at Regjeringen legger frem en proposisjon slik at den kan ferdigbehandles i løpet av vårsesjonen 2004."

Disse medlemmer konstaterer at dette fortsatt ikke er skjedd.

Disse medlemmer har videre merket seg uttalelsene fra Skolenes Landsforbund om hvordan elever og foreldre kan medvirke i et system for skolevurdering.

Disse medlemmer viser til parallell behandling av St.meld. nr. 30 (2003-2004) der disse medlemmer vil fremme forslag om å åpne for foreldretilsyn som sidestilles med tilsyn fra eget uavhengig tilsynsorgan.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen:

Stortinget ber Regjeringen i egen sak redegjøre for videreføring av ressurser avsatt på statsbudsjettet kap. 221 post 65 gjennom samordning av de to strategiplanene "Gi rom for lesing!" og "Likeverdig utdanning i praksis" fra det tidspunkt foreslått endring i opplæringslovens § 2-8 og friskolelovens § 3-5 trer i kraft.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i opplæringslova og friskolelova

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa blir det gjort følgjande endringar:

§ 2-8 skal lyde:

§ 2-8 *Særskild språkopplæring* for elevar frå språklege minoritetar

Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved.

Når *morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring* ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.

§ 12-1 skal lyde:

§ 12-1 Organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa

Departementet nemner opp eit organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa. Organet skal hjelpe departementet med råd og ta initiativ for å fremje fag- og yrkesopplæringa. Organet skal ha representantar for partane i arbeidslivet og for departementet. Departementet fastset samansetjinga av og oppgåvene til organet.

§ 12-2 skal lyde:

§ 12-2 Faglege råd

Departementet nemner opp faglege råd for fag- og yrkesopplæringa. Kvart fag eller fagområde som kan ha læretid i bedrift, skal vere knytt til eit faglege råd. Departementet avgjer etter framlegg frå organet for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa kva for faglege råd som skal skipast, storleiken på råda, kva for fagleg felt det enkelte rådet skal dekkje og reglement for oppgåvene til råda.

§ 12-4 sjette ledd skal lyde:

Nemnda gir rapport til fylkeskommunen og departementet om verksemda si og om tiltak som er viktige for fagopplæringa.

§ 12-5 andre ledd skal lyde:

Departementet skal syte for at både arbeidslivet og skolesida får ta del i arbeidet med nye læreplanar.

§ 12-6 andre ledd skal lyde:

Når det skal oppnemnast klagenemnder for fag- og sveineprøver, skal det faglege rådet for faget gi innstilling.

§ 12-7 skal lyde:

§ 12-7 Medlemmer av organ, råd og nemnder

Den som blir oppnemnd eller vald som medlem av organet for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa, av faglege råd, av prøvenemnder eller klagenemnder, er pliktig til å ta imot vervet. Medlemmer kan likevel krevje seg fritekne for ny oppnemning i like lang tid som dei har gjort samanhengande teneste. Den som har fylt seksti år, kan krevje seg friteken.

§ 13-10 nytt andre ledd skal lyde:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.

II

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar blir det gjort følgjande endringar:

§ 3-5 skal lyde:

§ 3-5 Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar

Elevar ved grunnskolar godkjende etter denne lova som har eit anna morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. Heimkommunen til eleven gjer vedtak og dekkjer utgiftene til slik opplæring. Departementet er klageinstans.

Morsmålsopplæringa kan leggjast til ein annan skole enn den eleven til vanleg går ved.

Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.

§ 5-2 nytt tredje ledd skal lyde:

Styret skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i gjeldande lover og forskrifter, og føresetnadene for godkjenninga blir oppfylte. Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 7-2 femte ledd.

Tidlegare tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

III

Lova gjeld frå det tidspunkt Kongen fastset. Dei enkelte føresegnene i lova kan setjast i verk til ulik tid.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 3. juni 2004

Rolf Reikvam

leder

Ine Marie Eriksen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet v/statsråden til Arbeiderpartiets stortingsgruppe, datert 24. mai 2004

Spørsmål 1-5 til Ot.prp. nr. 55 fra Arbeiderpartiet

Jeg viser til spørsmål fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe vedrørende forslag til endring av opplæringsloven.

SPØRSMÅL 1

Vil departementet endre sammensettingen når det gjelder representasjon fra partene og departementet i det nye organet for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa i forhold til dagens bestemmelser i opplæringslova § 12-1?

SVAR:

Bestemmelsene om Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) er hjemlet i Opplæringslovens § 12 – 1 hvor det bl. a. heter:

"Rådet skal ha representantar for partane i arbeidslivet og for departementet. Meir enn halvparten av medlemmene skal representere arbeidslivet med like mange medlemmer frå arbeidsgivarane og frå arbeidstakarane. Departementet fastset sammansetjinga av og oppgåvene til rådet."

Ytterligere bestemmelser om antall medlemmer, sammensetning og observatører i rådet er gitt i reglementet for RFA.

Den partssammensatte arbeidsgruppen som har foreslått den nye organiseringen av partssamarbeidet, har ønsket å legge til rette for større fleksibilitet, endringsmuligheter og helhetsfokus i arbeidet med fagopplæringen. Derfor har arbeidsgruppen også foreslått endringer i både arbeidsform og sammensetning av det nye sentrale organet. Men likevel innenfor rammen av 3-partssamarbeidet.

Det nye organet skal i større grad være en arena for utvikling av strategier og politikk innen fagopplæringen, framfor et vedtaksorgan som konsentrerer sin virksomhet om detaljerte spørsmål. Forslaget fra arbeidsgruppen legger til grunn at trepartssamarbeidet mellom arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og departementets representanter, inklusive elever- og lærlingrepresentanter, videreføres.

Under utarbeidelsen av nytt reglement for det nye sentrale organet, vil departementet legge forslagene fra arbeidsgruppen til grunn.

SPØRSMÅL 2

Hvilken faglig pedagogisk dokumentasjon legges til grunn for de endringer som foreslås når det gjelder

der rettigheten til særskilt norskopplæring, morsmåls- og tospråklig opplæring. Det vises her til flere høringsinstanser, blant annet Barneombudet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, som peker på at det gjennom forskning foreligger tilstrekkelig dokumentasjon som understreker at undervisning i og på morsmålet gir de beste resultater når det gjelder den språklige og faglige utviklingen til elevene, og når det gjelder å tilegne seg gode ferdigheter i et nytt språk.

SVAR:

I mye av forskingen om morsmålets betydning, legges hovedtyngden av resultater på Thomas og Colliers undersøkelse (2001) fra USA der de testet et tusentalls elever med spansk som morsmål og deres språkkunnskaper fra 1985-2001. Undersøkelsen konkluderte med at formell og kvalitativt god opplæring i og på morsmålet er den faktoren som klarest er relatert til akademisk suksess.

Det er imidlertid ikke gitt at disse resultatene fra USA uten videre kan overføres til norske forhold. I USA har man store språkgrupper med spansk som morsmål som også ofte bor i samme områder. Disse skal lære engelsk som andrespråk. I Norge har man ingen slike store språkgrupper, men klasser/grupper bestående av elever som har mange forskjellige morsmål.

I Norge, og Norden for øvrig, har det ikke vært forsket mye på dette feltet, og den forskningen som foreligger kan ikke trekke klare og entydige konklusjoner. Den klareste konklusjonen som kan trekkes, etter departementets vurdering, er at morsmålsopplæring i hvert fall ikke svekker andrespråksopplæringen.

Nyere forskning fra Norge, for eksempel Skogen et. al. (2003), viser i en studie av inkluderingsideen i Reform 97 at opplæring i morsmål for minoritets-språklige elever hovedsakelig foregår i egne, små grupper, noen ganger på tvers av klassetrinn. Timene er ofte lagt etter at de andre timene for dagen er slutt. I noen grad foregår det morsmålsstøttet fagopplæring (tospråklig fagopplæring), der både klasselæreren og morsmåls læreren er til stede i klassen. Flere lærere i undersøkelsen Skogen et. al. gjennomførte, gir likevel uttrykk for at undervisningen i og på morsmål ikke gir tilfredsstillende utbytte for elevene. Det var ikke vanlig at morsmåls læreren og fagets lærer var sammen om planleggingen av timene.

En analyse av elever i Osloskolen (Bakken 2003) viser at minoritetsspråklige elever som både har gått i norsk barnehage og hatt morsmålsundervisning på småskole- og mellomtrinnet, oppnår bedre resultater enn andre. Blant de elevene som både har gått i norsk barnehage og har hatt morsmålsundervisning i 4-6 år, oppgir 42 prosent karakterer som ligger over grensen for godt prestasjonsnivå. Blant de elevene som har hatt like mye morsmålsundervisning, men som ikke har gått i norsk barnehage, har bare 22 prosent høyt prestasjonsnivå, mens 31 prosent av de elevene som har gått i norsk barnehage, men ikke hatt morsmålsundervisning har godt prestasjonsnivå. Dette tyder på at barnehagedeltaking kan være en vesentlig faktor i barnas norskspråklige utvikling, slik også Øzerk (1992) og Nielsen (1997) har poengtert.

Dagens lov pålegger skoleeier å tilby elever fra språklige minoriteter *både* morsmålsopplæring, tospråklige fagopplæring og særskilt norskopplæring. Bestemmelsene tar ikke hensyn til at ikke alle elever fra språklige minoriteter har behov for alle disse tre komponentene. Jeg mener valget av opplæringsmetode må ta utgangspunkt i det enkelte barns særlige behov, tilpasset de praktiske forutsetningene som finnes i kommunen. Tilpasset opplæring er et overordnet prinsippet for all opplæring i norsk skole. Skoleeier bør ha mulighet til selv å finne frem til gode pedagogiske og organisatoriske modeller for *særskilt språkopplæring*.

Dagens modell for opplæring av elever fra språklige minoriteter kan dessverre ikke vise til gode resultater. Jeg ønsker derfor å iverksette en utprøving av ulike modeller for særskilt språkopplæring. På bakgrunn av en systematisk utprøving av ulike modeller tilpasset lokale behov, kan vi få større kunnskap om hvilke modeller som virker. Utprøvingen vil igjen kunne danne grunnlag for videre satsing på gode pedagogiske løsninger overfor elever fra språklige minoriteter.

I henhold til dagens lovverk er det ikke mulig å foreta en slik utprøving. Jeg mener det ikke er statens oppgave å definere *hvordan* kommunen skal gi en tilpasset opplæring for sine elever. Jeg mener likevel elever fra språklige minoriteter trenger et rettsvern som sikrer dem rett til særskilt språkopplæring. Denne retten opprettholdes i lovforslaget. De foreslåtte endringene vil imidlertid gi kommunene større mulighet til, og ansvar for, å gi elever fra språklige minoriteter en tilpasset opplæring med utgangspunkt i lokale behov og forutsetninger.

SPØRSMÅL 3

Det vises til at forslaget til nye bestemmelser pålegger kommuner en plikt til å gi morsmålsopplæring/tospråklig opplæring når det er nødvendig inntil eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den

vanlige opplæringen i skolen. I dagens bestemmelse fremgår det at kommunen har plikt til å gi nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig opplæring og særskilt norskopplæring inntil tilstrekkelige ferdigheter i norsk er tilegnet. Vil det i praksis bli et strengere krav til nødvendighet enn med dagens bestemmelser?

SVAR:

Formålet med dagens lovgivning er å lære eleven å benytte norsk som redskapsspråk så raskt som mulig. Når eleven har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen, opphører rettighetene etter § 2-8 i opplæringsloven og § 3-5 i friskoleloven.

Målet om å sikre elever fra språklige minoriteter best mulig ferdigheter i norsk ligger fast i lovforslaget, men kommunene kan, ut fra praktiske muligheter og et individuelt pedagogisk skjønn, velge om de vil gi morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i tillegg til norskopplæring. De foreslåtte endringene åpner for at opplæring i norsk blir det fremste virkemiddelet for at minoritetsspråklige elever skal tilegne seg tilstrekkelige norskerferdigheter slik at de kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen og dermed god integrering i det norske samfunnet. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring blir sekundære hjelpemidler i norskopplæringen.

Nyankomme og andre innvandrerbarn med svært begrensede norskerferdigheter vil ha behov for morsmålsopplæring og tospråklige fagopplæring i en overgangsperiode. For disse elevene vil retten til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring være uendret. For andre elever vil lovendringen i praksis kunne innebære et strengere krav til nødvendighet. Det er imidlertid ikke gitt at dette vil bli utfallet. Forslaget til lovendring innebærer at det er skoleeier (skolen) som foretar en individuell vurdering av den enkelte elev og hvilke opplæringsmetode eleven trenger. På bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering vil skolen sette inn egnede tiltak.

SPØRSMÅL 4

Forslaget om svekkede rettigheter begrunnes med praktiske problemer, for eksempel manglende lærerkompetanse, med å gjennomføre dagens bestemmelser. Hva har departementet gjort for å løse de praktiske problemene?

SVAR:

Jeg vil presisere at lovforslaget ikke innebærer *svekkede* rettigheter for minoritetsspråklige elever. Bakgrunnen for lovforslaget er å *bedre* den opplæringen minoritetsspråklige elever får gjennom å legge til rette for større valg av pedagogiske og organisatoris-

ke løsninger tilpasset den enkelte elev og den enkelte skole/kommune.

I lovforslaget pekes det på flere praktiske problemer forbundet med gjennomføringen av dagens bestemmelser. Mangel på lærerkompetanse for å gjennomføre dagens modell for opplæring av språklige minoriteter er et sentralt moment som blir vektlagt i begrunnelsen for lovforslaget.

Å ansette lærere med tilfredsstillende kvalifikasjoner er skoleeiers ansvar. Departementet har imidlertid vært klar over at det i lengre tid har vært, og fortsatt er, mangel på kompetanse i skolen knyttet til opplæring av språklige minoriteter. Norsk skole mangler ikke bare kvalifiserte morsmålslærere, det er også mangel på tospråklige allmennlærere og skoleledere. I tillegg mangler skoleledere og lærere med norsk majoritetsbakgrunn kunnskap om, og erfaring med, opplæring av språklige minoriteter. Dette var bakgrunnen for at departementet i 2000 opprettet Senter for kompetanseutvikling i den flerkulturelle skolen (SEFS) ved Høgskolen i Oslo. Senterets overordnede mål var å bidra til kompetanseutvikling i den flerkulturelle skolen. Senterets arbeid skulle medvirke til at fylkeskommuner/kommuner i samarbeid med høgschooler og universitet selv skulle sørge for nødvendig kompetanseutvikling slik at SEFS på sikt ble overflødig. Senteret ble evaluert i 2002 med positive hovedkonklusjoner.

I forbindelse med utarbeidelsen av strategiplan for minoritetsspråklige vurderte departementet at det fortsatt var et behov for ytterligere kompetanseutvikling for lærere og skoleledere på dette feltet, og besluttet å opprette et nytt nasjonalt senter kalt Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved Høgskolen i Oslo. Senteret er en videreføring av SEFS, men med et videre mandat. I tillegg til å drive kompetanseoppbygging knyttet til grunnskolen og videregående opplæring, slik SEFS har gjort, skal det nye senteret også arbeide for kompetanseutvikling for de gruppene som arbeider med minoritetsspråklige i førskolealder, høyere utdanning og voksenopplæring.

Jeg vil videre vise til at departementet har støttet flere høgschooler med å utvikle studier for minoritetsspråklige studenter med tanke på større rekruttering til, og bedre gjennomføring av, høyere utdanning generelt og lærerutdanning spesielt. Videre har departementet støttet utviklingen av en veiledning for tospråklig opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen som er sendt alle skoler. Ny tilskuddsordning ble innført skoleåret 2001-02 på grunn av at erfaringene med tidligere tilskuddsordning viste ulik praksis og regelfortolkning i kommunene. Endringene ble innført etter merknader i St.meld. nr. 25 (1998-99) Morsmålsopplæring. I meldingen heter det blant annet:

"Ved praktiseringen av tilskuddsordningen er det kommet fram at regelverket gir rom for ulike tolkninger. Spesielt gjelder dette hvilke elever som kommer inn under tilskuddsordningen og reglene som fastsetter hvor mange timer morsmålsopplæring per språkgruppe det kan gis tilskudd til. Det er også kommet fram at tilskuddsordningen er tidkrevende å administrere både for kommunene og statens utdanningskontorer, og at det er problemer knyttet til kontrollen av om vilkårene for tilskudd er oppfylt."

Ved omleggingen av tilskuddsordningen ble det lagt vekt på å forenkle ordningen slik at midlene blir brukt mer målrettet. Dagens tilskuddsordning skal være enklere og mer forutsigbar for kommunene og mer rammepreget enn tidligere ordning. Departementet har igangsatt en evaluering av tilskuddsordningen som skal vurdere om endringene i tilskuddsordningen har hatt ønsket effekt.

Jeg vil også vise til at departementet gjennom strategiplan for minoritetsspråklige har lansert en stipendordning for minoritetsspråklige lærere som arbeider i skolen uten formell kompetanse. Stipendene ble for første gang lyst ut våren 2004. Bakgrunnen for dette er bl.a. å løse de praktiske og pedagogiske utfordringene som skolene har i dag knyttet til opplæring av språklige minoriteter.

Når situasjonen likevel ikke er tilfredsstillende, mener jeg det er behov for ytterligere tiltak. Jeg mener den foreslåtte lovendringen er en forutsetning for utvikling innen dette feltet bl.a. med hensyn til utprøving av ulike modeller for språkopplæring, som igjen vil danne grunnlag for videre satsing innen språkopplæring.

SPØRSMÅL 5

Mener departementet at det i gjennomføringen av dagens bestemmelser gjøres et tilfredsstillende arbeid med regelmessig prøving av minoritetslevenes norskkunnskaper med sikte på overgang til å følge den vanlige opplæringen?

SVAR:

Departementet har bedt Læringscenteret om å utarbeide materiell som skal hjelpe skolen med å vurdere når elevene er i stand til å gå over til vanlig opplæring. Målgruppen for tiltaket er lærere og elever med norsk som andrespråk. Hensikten er at læreren og eleven selv kan følge språkutviklingen i norsk og kartlegge det språklige nivået. Materialet er basert på Common European Framework tilpasset norsk som andrespråk og er knyttet til mappevurderingsmetodikken. Materialet prøves ut i løpet av høsten 2004.

Nye undersøkelser har vist at ikke alle skoler foretar regelmessig prøving av minoritetslevers norskkunnskaper med sikte på overgang til ordinær opplæring. Jeg mener det er urovekkende at en av

fem minoritets elever har faget norsk som andrespråk gjennom hele skolegangen sin, og har derfor varslet en gjennomgang av praktiseringen av faget. Departementet har imidlertid ved flere anledninger presisert at faget norsk som andrespråk er en midlertidig løsning og skal fungere som et springbrett over til ordinær norskopplæring.

På bakgrunn av den utprøvingen som gjøres med materiellet høsten 2004, samt gjennomgangen av faget norsk som andrespråk, vil det bli utarbeidet retningslinjer og veiledningsmateriell til kommunene og skolene der det bl.a. vil bli innført regler for når el-

ler hvor ofte elevenes norskferdigheter skal bli kartlagt.

Problematikken knyttet til faget norsk som andrespråk er imidlertid ikke direkte knyttet opp mot bestemmelsene i § 2-8 i opplæringsloven og § 3-5 i friskoleloven. Det er viktig å presisere at lovbestemmelsene sier at eleven skal ha særskilt norskopplæring. Loven, og tilskuddsordningen som følger denne, sier ikke at denne opplæringen nødvendigvis må gis ved opplæring etter faget norsk som andrespråk.