

Til Opplæringslovutvalget

Dato: 19.09.19

Innspill til utvalget angående opplæringslovens §§ 2.-8 og 3.-12.

Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter

I *Stortingsmelding 21 (2016 –2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* kommer det fram at norsk skole er preget av for store forskjeller, både mellom klasser på samme skole, mellom skoler i samme kommune og mellom kommuner og landsdeler. Dette har regjeringen som mål å gjøre noe med. «Kunnskapsskolen er regjeringens viktigste prosjekt. En god skole utdanner og danner, jevner ut sosiale forskjeller, og gir like muligheter uavhengig av om du vokser opp i Alta, på Alna eller i Arendal» (Meld. St. 21, s. 6). Et felt som er preget av stor ulikhet, er opplæringen av minoritetsspråklige elever. I Rambølls rapport *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud (2016)* kom det fram at det er svært ulik praksis når det gjelder både organisering, innhold og omfang av den særskilte språkopplæringen i Norge. I tillegg er kartleggingspraksisen svært ulik, og kompetansen blant de som underviser og kartlegger gruppen er varierende.

Ifølge Rambølls evaluering oppleves regelverket av mange som utydelig og lite konkret (2016, s 3). Mange skoleledere, kommuner og fylkeskommuner NAFO er i kontakt med, savner tydeligere føringer både når det gjelder rettigheter, kartlegging og kompetansekrav i forbindelse med særskilt språkopplæring.

Uklare lovformuleringer

NAFO mener at paragrafene som omhandler særskilt språkopplæring (§§2.-8 og 3.-12) i dagens lovverk er utydelige og inneholder for mange forbehold. De åpner for stor grad av tolkning, og i mange tilfeller kommer ikke dette handlingsrommet elevene til gode. NAFO er enig i at det bør være rom for faglig skjønn og lokale tilpasninger. Samtidig må lovverket sikre at elever ikke forskjellsbehandles avhengig av hvor i landet de bor, og hvilken kompetanse skoleeier og skoleledere i kommunen/fylkeskommunen har.

Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring

Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring er viktig for elever med et annet morsmål enn norsk. I rapporten *Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger* utført av Samfunnsøkonomisk Analyse og FAFO i 2016 var én av fire anbefalinger for å motvirke mangelfull utdanning å tilby asylsøkere og flyktninger «tilstrekkelig språkopplæring, inkludert morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring» (Meld. St. 21,

Berg m.fl. 2016). I Sverige har det vist seg at «studiehandledning» på morsmålet har gunstige effekter for kunnskapsutviklingen hos nyankomne elever (SOU 2016:46). En av suksessfaktorene som trekkes fram der, er at det gir elevene rask tilgang til skolens fag (jf. Bunar 2015). Ved hjelp av støtte i fagene på et språk elevene allerede kan, vil de kunne få hjelp til å tilegne seg fagstoff så de ikke blir hengende etter i skolefagene mens de opparbeider seg tilstrekkelige norsksferdigheter. For elever som ikke kan lese og skrive fra før, er det viktig at den første lese- og skriveopplæringen foregår på et språk elevene kan godt. I denne sammenheng kan morsmålsopplæring være viktig.

«Om nødvendig» og «så langt mogleg»

Rettighetene til tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i dagens lovverk (§§2.-8 og 3.-12) er imidlertid svært uklare.

«Om nødvendig» har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

(...)

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.»

Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet har det vært en nedgang på 27 prosent i antall elever i grunnskolen som får tospråklig fagopplæring, morsmålsopplæring eller annen tilrettelagt opplæring siden 2013/2014 (Utdanningsdirektoratet 2019). NAFO er redd vage formuleringer som «om nødvendig» og «så langt mogleg» i lovverket, har medvirket til at kommuner nedprioriterer gruppen elever som har behov for tospråklig fagopplæring.

NAFO har forståelse for at det kan være vanskelig å skaffe nok tospråklige lærere i alle kommuner, men alle må gjøre en innsats for å sørge for at det er egnet undervisningspersonale til den elevgruppen man har. I tredje ledd står det at dersom kommunen selv ikke har egnet undervisningspersonale, skal de «så langt mogleg» legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene. Slik opplæring kan for eksempel være tospråklig fagopplæring over nett, bruk av tospråklig støttmateriell eller tilpasset undervisning av en kompetent andrespråklærer. Alle elever har rett til tilpasset opplæring, uavhengig av bakgrunn og erfaringer. Dette gjelder også språklig bakgrunn. NAFO stiller seg derfor uforstående til at denne gruppens rett til tilpasset opplæring ikke skal være ubetinget slik som for alle andre elever, men kun «så langt mogleg». **For å sikre at elever med behov for tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring får den opplæringen de har krav på, foreslår NAFO at formuleringene «om nødvendig» og «så langt mogleg» tas ut.**

Forslag til endringer i §§2.-8 og 3.-12

NAFO foreslår følgende til endring i ordlyden i §§ 2.-8 og 3.-12.

«Elevar i grunnskolen med 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. **Ved behov skal særskilt språkopplæring også innebære tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring.**

(...)

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

I tillegg bør det presiseres (i en forskrift) at tospråklig fagopplæring er helt nødvendig for nyankomne elever.

Kartlegging

Det er krav om kartlegging før vedtak og opphør av vedtak om særskilt språkopplæring. Kartleggingspraksisen i Norge er imidlertid svært ulik (Rambøll 2016). Det foreligger ingen sentrale føringer for hvilket kartleggingsverktøy som skal benyttes, og det er ikke krav til sakkyndighet i vurderingen. Dette er problematisk når kartleggingen knyttes til juridiske rettigheter.

Å avgjøre hva som er tilstrekkelige ferdigheter i norsk språk er en kompleks oppgave som må gjøres av kompetente fagpersoner. Det er for eksempel stor forskjell på hva som trengs av norskkompetanse for å kommunisere med jevnaldrende i friminutt og fritidsaktiviteter, og det som er nødvendig for å klare seg i skolefagene. Videre vil «tilstrekkelige ferdigheter» i norsk innebære noe helt annet i videregående opplæring enn de første årene på barneskolen. Dette kan ikke avgjøres av en enkel språktest. Det vil være behov for en kontinuerlig vurdering over tid av kompetente lærere/fagpersoner. Videre er det behov for en konkretisering av hva som menes med «tilstrekkeleg dugleik» på ulike alderstrinn.

NAFO savner tydeligere sentrale føringer for hvordan kartleggingen skal foregå, hvilke kartleggingsverktøy som er anbefalt og hva slags kompetanse som kreves av de som skal utføre kartleggingen.

Kompetansekrav til undervisning og kartlegging av minoritetsspråklige elever

«Evalueringer viser at en forholdsvis liten andel av lærerne som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring, har formalkompetanse til å undervise målgruppen. Dette kan bety at kvaliteten på tilbudet elevene mottar er for dårlig, og at det tar lengre tid før de lærer seg norsk» (Meld. St.21, s. 59-60). Det er heldigvis gjort en politisk innsats de siste årene for å heve kompetansen blant lærere gjennom blant annet tiltak som *Kompetanse for kvalitet*. Mange lærere benytter seg av disse etterutdanningstilbudene, og det er positivt. NAFO mener imidlertid at det ikke er tilstrekkelig. **For å sikre at elever får like muligheter til utdanning uavhengig av hvor i Norge de vokser opp (jf. Meld. St. 21), mener NAFO det bør innføres et kompetansekrav slik at det finnes tilstrekkelig kompetanse i kommunen/fylkeskommunen til kartlegging og undervisning av minoritetsspråklige elever. Nødvendig kompetanse bør være pedagogisk utdanning med norsk som andrespråk, andrespråksdidaktikk, flerkulturell pedagogikk eller tilsvarende i fagkretsen.**

Med vennlig hilsen

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
OsloMet - Storbyuniversitetet

Kilder

Berg, S.L, Bjørnstad, R., Gran, B. Kostøl, F.B. Sønsterudbråten, S. og Kindt, K.T. (2016) *Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger*. Samfunnsøkonomisk analyse og FAFO. Rapport nr. 32-2016. Kunnskapsdepartementet

Bunar, Nihad (2015) *Nyanlända og lärande – mottagande och inkludering*. Stockholm: Natur & kultur

Meld. St. 21. (2016 –2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.

Rambøll (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Oslo. Utdanningsdirektoratet

SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering: Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Stockholm: Regjeringen

Utdanningsdirektoratet. «Statistikk om grunnskolen 2018/19». udir.no:
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/gsi-notat-grunnskole/>
(Lastet ned 10.09.19)