

Høring - fritaksordning i fremmedspråk

Uttalelse - Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)

Status	Innsendt til Utdanningsdirektoratet Innsendt og bekreftet av instansen via: martine@nfunorge.org
Innsendt av	Martine Guntveit
Innsenders e-post:	martine@nfunorge.org
Innsendt dato	10.12.2018
Hvilken organisasjon?:	Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) Organisasjon (Privat)
Stilling	Jurist

✓ Jeg bekrefter at denne uttalelsen er på vegne av hele oppgitte organisasjon.

Forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven for å innføre en fritaksordning i forbindelse med faget fremmedspråk for elever med dysleksi m.fl.

Avsender: Avdeling for opplæringsloven

1. INNLEDNING

Dette høringsnotatet er utarbeidet i samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Høringsnotatet inneholder forslag til nye regler som skal sikre et ikke-diskriminerende regelverk for elever med bestemte funksjonsnedsettelse. Reglene handler særlig om elever med dysleksi og andre spesifikke lærevansker, og deres utfordringer i faget fremmedspråk.

Høringen er åpen for alle, og de som ønsker det kan uttale seg. Forslaget sendes på høring med høringsfrist 18. desember 2018.

Begrepet «fremmedspråk» brukes som i forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven. Det tilsvarer det som tidligere har vært omtalt som «andre fremmedspråk», det vil si at engelsk ikke er inkludert i begrepet. Når det bare henvises til «forskriften» menes forskrift til opplæringsloven.

2. BAKGRUNN

I desember 2016 uttalte Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) at kravet om fremmedspråk på studieforberedende utdanningsprogrammer i videregående opplæring virker diskriminerende overfor bestemte elever med dysleksi, nærmere bestemt elever som er «*så sterkt rammet av dysleksi at individuell tilrettelegging ikke er tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter*». Dette gjør kravet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 5.

I etterkant av nemndas uttalelse etablerte Kunnskapsdepartementet en dispensasjonsordning fra kravet om vurdering med karakter for elever med dysleksi eller spesifikke språkvansker. Siden april 2017 har det eksistert en midlertidig ordning med dispensasjon fra kravet om *vurdering med karakter* (inkludert halvårsvurdering med karakter, standpunktkarakter og eksamen) i fremmedspråk. Ordningen gjelder for elever på studieforberedende utdanningsprogrammer som er så sterkt rammet av dysleksi eller spesifikke språkvansker, at individuell tilrettelegging ikke er tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter. Elevene fritas ikke fra opplæringen og må derfor delta i undervisningen. Fylkesmannen har ansvar for å avgjøre søknadene om fritak, og Utdanningsdirektoratet er klageinstans. Hjemmelen for den midlertidige ordningen har vært den generelle dispensasjonsmuligheten som ligger i forskriften § 23-1.

Departementet har sammen med direktoratet arbeidet med en mer langsiktig løsning gjennom forskriftsendringer. Endringsforslagene som nå sendes på høring, er for det første ment å følge opp uttalelsen i nemnda. Det må sikres at regelverket og systemet ikke virker diskriminerende. For det andre ønsker departementet å understreke overfor skoler og skoleeiere at elever med funksjonsnedsettelse gjennom støtte og tilrettelegging, ikke fritak, skal kunne nå sine mål og sitt potensial. Den midlertidige dispensasjonsordningen er ment avvirket når nye forskriftsregler kommer på plass.

3. RETTSLIG GRUNNLAG – GJELDENE REGELVERK

3.1. HOVEDREGLENE OM HVILKE FAG ELEVENE SKAL HA, TILPASSET OPPLÆRING OG RETT TIL SÆRSKILT TILRETTELEGGING

Hvilke fag en elev skal ha i videregående opplæring bestemmes av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, herunder av fag- og timefordelingen for det utdanningsprogrammet og programområdet eleven går på.

Så godt som alle elever i studieforbereende utdanningsprogram må ha opplæring i fremmedspråk. Opplæringen i fremmedspråk i videregående opplæring er i tillegg direkte regulert i forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven. Av forskriften § 1-10 (forskrift til friskoleloven § 2A-7) framgår det at elever som fortsetter med det samme språket som de hadde i grunnskolen, skal følge læreplanen for fremmedspråk nivå II på Vg1 og Vg2. Elever som begynner med et annet språk, skal følge læreplanen for fremmedspråk nivå I på Vg1 og Vg2. Elever som ikke hadde fremmedspråk på ungdomstrinnet, skal ha opplæring i både nivå I og nivå II i videregående opplæring på Vg1, Vg2 og Vg3.

I opplæringsloven § 1-3 og friskoleloven § 3a-4 framgår det at opplæringen skal være tilpasset elevenes evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring gjelder for alle elever, og er et virkemiddel for at alle elever skal oppleve økt læringsutbytte. Tilpasset opplæring er imidlertid ingen individuell rett for den enkelte elev, men skal skje ved at skolen varierer og tilpasser opplæringen til mangfoldet i elevgruppene i skolen.

Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Opplæringsloven kapittel 5 har regler om dette som også gjelder for elever i friskoler (jf. friskoleloven § 3-6). Sentralt er kravet om at det skal fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rett eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging ut over det ordinære tilbudet. Spesialundervisning kan for eksempel være at eleven får særlig tett oppfølging og tilrettelegging i ett eller flere fag, at eleven får særskilt tilpasset utstyr eller at eleven jobber etter andre læringsmål enn andre elever. I et vedtak om spesialundervisning kan eleven få fritak fra bestemte kompetansemål og deler av fag. Det vil imidlertid føre til at eleven i videregående opplæring ikke får vitnemål.

3.2. FRITAKSORDNINGER

Etter dagens regelverk må alle fag og eksamener som iht. læreplanverket skal stå på vitnemålet, være bestått for at en elev skal kunne få et gyldig vitnemål. Dette framgår av forskriften § 3-42 (forskrift til friskoleloven § 3-41).

Det gjelder enkelte unntaksbestemmelser som gjør det mulig for elevene å få vitnemål, selv om de ikke har hatt opplæring og/eller vurdering med karakter i alle fagene. Noen få av disse unntaksbestemmelsene innebærer fritak fra *opplæring* i bestemte fag. De øvrige unntaksbestemmelsene knytter seg til fritak fra *vurdering med karakter* i faget. Når elever er

fritatt fra vurdering med karakter i et fag, er de ikke fritatt fra å delta i opplæringen, og heller ikke fritatt fra halvårsvurdering eller annen underveisvurdering *uten karakter*.

Forskriften § 23-1 (forskrift til friskoleloven § 3-38) gir departementet en generell anledning til gi dispensasjon fra bestemmelsene i forskriften kapittel 3, 4, 6 og 24 i «særskilte tilfelle». Dette innebærer bl.a. at det etter søknad kan gis dispensasjon fra kravet til vitnemål i forskriften § 3-42 (forskrift til friskoleloven § 3-41). Dette er en snever unntaksbestemmelse. Det er denne bestemmelsen som hjemler dagens dispensasjonsordning for elever med dysleksi eller spesifikke språkvansker nevnt ovenfor i punkt 2.

Nedenfor omtales kort de øvrige fritaksordningene.

3.2.1. FRITAK FRA OPPLÆRING I FREMMEDSPRÅK I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Elever som får opplæring i samisk som første- eller andrespråk, finsk som andrespråk eller norsk tegnspråk er unntatt fra kravet om *opplæring* i fremmedspråk (forskriften § 1-10 siste ledd). For disse elevene finnes egne fag- og timesammensetninger.

Det finnes ingen egen regel om fritak fra kravet om *vurdering med karakter* i fremmedspråk, ut over den midlertidige dispensasjonsordningen nevnt i punkt 2.

3.2.2. FRITAKSORDNINGER FOR SKRIFTLIG SIDEMÅL

Noen grupper elever er fritatt fra kravet om *opplæring* i skriftlig sidemål. Dette gjelder elever som har opplæring i samisk som førstespråk eller andrespråk og elever som har finsk som andrespråk. Det gjelder også elever som får opplæring i tegnspråk, og elever som får særskilt språkopplæring, samt voksne som får opplæring etter læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge (forskrift til opplæringsloven § 1-11 og forskrift til friskoleloven § 5a-1).

Noen grupper kan gis fritak fra *vurdering med karakter* (men ikke fritak fra opplæring) i skriftlig sidemål etter forskriften § 3-22 (forskrift til friskoleloven § 3-21). Dette gjelder bl.a. elever som har hatt rett til særskilt språkopplæring på ungdomstrinnet eller i videregående opplæring, elever med individuell opplæringsplan dersom enkeltvedtaket tilsier dette, elever som pga. skade/sykdom/dysfunksjon har problem med å klare begge målformer, og elever som ikke har gått ungdomstrinnet i norsk grunnskole.

3.2.3. FRITAKSORDNINGER FOR KROPPSØVING

Dersom en elev i videregående opplæring legger fram legeerklæring som dokumenterer at opplæringen er til skade for eleven, og at tilpasset opplæring ikke er mulig, kan rektor gi fritak fra *opplæring* i kroppsøving (forskrift til opplæringsloven § 1-12 og forskrift til friskoleloven § 5a-2).

Elever som ikke kan følge opplæringen i kroppsøving, skal få tilrettelagt opplæring så langt dette er mulig for eleven. Rektor kan gi fritak fra *vurdering med karakter* i kroppsøving (både i grunnskolen og videregående skole) dersom den tilrettelagte opplæringen eleven får ikke kan vurderes med karakter (forskrift til opplæringsloven § 3-23 og forskrift til friskoleloven § 3-22).

3.2.4. FRITAKSORDNING FOR FELLESFAG PÅ YRKESFAGLIG UTDANNINGSPROGRAM

Lærlinger, praksisbrevkandidater og elever som har spesifikke lærevansker, f.eks. store lese- eller skrivevansker eller store matematikkvansker, kan få utstedt fag- eller svennebrev selv om de ikke har bestått inntil to av fellesfagene. Det kreves sakkyndig vurdering, og vedtak om unntak kan tidligst gjøres i forbindelse med overgangen til læreforhold (forskriften § 3-67 andre ledd bokstav c). Det samme kan innvilges til lærlinger, praksisbrevkandidater og elever som har vært fritatt for vurdering i et bestemt fag i grunnskolen eller i videregående skole (samme bestemmelse bokstav a og b). Selv om disse kandidatene kan få fag/svennebrev og vitnemål som gir yrkeskompetanse, får de ikke vitnemål som gir studiekompetanse (forskriften § 3-44).

3.3. TIDLIGERE REGULERING

En kort periode var det mulig å få utstedt vitnemål med ikke bestått i ett fag. Paragraf 27 i forskrift om karakterer, eksamen og vitnemål mv. i den videregående skolen, Vilkår for bestått kurs og for bestått eksamen/standpunkt etter flere års utdanning, tredje ledd, lød slik: «karakter 2 eller bedre i alle fag som gis vurdering med tallkarakter, bestått eller deltatt i andre fag, med slikt unntak at det også kan skrives ut vitnemål med karakteren 1 i ett fag etter nærmere bestemmelser fra departementet». Departementet fastsatte at det kunne skrives ut vitnemål med karakteren 1 i matematikk 1MA. Bestemmelsen gjaldt fra 1987 og ble opphevet i januar 1989.

Under tidligere læreplanverk, Reform 94, eksisterte det en fritaksordning for fremmedspråk. Denne ordningen ble ikke videreført i Kunnskapsløftet, som trådte i kraft i 2006.

Fritaksordningen for sidemål har også blitt strammet inn i de senere år. Før 2009 var det tilstrekkelig å ha et annet morsmål enn norsk/samisk/finsk/tegnspråk for at elever kunne få fritak fra vurdering i skriftlig sidemål.

Tendensen i de senere år har vært å stramme inn på fritaksordningene. En fritaks- eller dispensasjonsordning i flere fag enn de eksisterende ordningene går i motsatt retning av utviklingen de siste årene.

4. FORSLAG TIL NYE REGLER

4.1. PROBLEMSTILLINGEN OG KONTEKSTEN

Saken for LDN gjaldt elever med dysleksi, og i hvilken grad de rammes av kravet om fremmedspråk når de går et studieforberedende utdanningsprogram i videregående opplæring. Det overordnede spørsmålet i forbindelse med ny regulering er hvordan man skal sikre at elever med ulike funksjonsnedsettelse ikke diskrimineres, samtidig som andre viktige mål, som blant annet retten til støtte og tilrettelegging, beholdes og understøttes. Et annet viktig hensyn er at vitnemålets status som dokumentasjon på en bestemt kompetanse ikke undergraves.

Vi understreker at saken ikke handler om hvorvidt fremmedspråk bør være et obligatorisk fag på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Så lenge fremmedspråk er en del av fellesfagene på studieforberedende, må utgangspunktet være at elevene skal fullføre og bestå faget for å gjennomføre utdanningsprogrammet.

Hovedprinsippet i norsk skole er at elevene skal få den støtten de behøver for å kunne gjennomføre og ha utbytte av opplæringen, framfor fritak. Dette gjelder i alle fag og for alle

elever. Norske forskere har pekt på at «*elever med dysleksi kan og bør lære fremmedspråk på linje med sine medelever. Undervisningen må tilrettelegges på individuell basis, helst i samarbeid med fagpersoner med spesialkompetanse rundt dysleksi.*» Dette er i samsvar med tilbakemelding fra de aktørene og organisasjonene som direktoratet har involvert i forbindelse med utredningen av ulike reguleringsalternativer. Nær samtlige av disse, herunder Dysleksi Norge, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, LDO og Barneombudet, påpeker at elever med dysleksi først og fremst må få opplæring tilpasset den enkelte elevens behov og støtte til å gjennomføre opplæringen, ikke fritak. Flere har påpekt at lave terskler for fritak i seg selv kan virke diskriminerende.

Videre må nye regler ikke ha utilsiktede konsekvenser eller gi uheldige insentiver. I utgangspunktet bør det velges løsninger som i minst mulig grad eller senest mulig låser elevene til bestemte løp, som valg av program i videregående og høyere utdanning. Universitets- og høyskolesektoren setter sine krav til inntak uavhengig av reguleringen i grunnopplæringen. Fritak for et fag på videregående vil dermed kunne stå i veien for å oppfylle særskilte inntakskrav til høyere utdanning.

Vi har med utgangspunkt i uttalelsen fra LDN vurdert hvordan regelverket best kan imøtekomme visse elevers særskilte utfordringer med faget fremmedspråk.

1 Turid Helleland og Frøydis Morken "Dysleksi og fremmedspråk"

4.2. MÅLGRUPPE FOR SÆRORDNINGEN

Dagens midlertidige dispensasjonsordning (se punkt 2 ovenfor) har som vilkår at elevene skal ha *dysleksi* eller *særskilte språkvansker*. Andre fritaksregler knytter for eksempel vilkåret til at eleven får opplæring i bestemte språk, eller har en bestemt skade, sykdom eller dysfunksjon, spesifikke lærevansker eller vedtak om spesialundervisning. Det er uheldig å knytte ordningene for fritak til helt spesifikke diagnoser. Å bruke diagnose som kriterium har flere ulemper. For det første er det et grunnprinsipp at en bestemt diagnose ikke skal ligge til grunn for at eleven antas å ikke ha forutsetninger for å gjennomføre grunnopplæringen. For det andre tar diagnose-tilnærmingen ikke godt nok høyde for individuelle forskjeller mellom elever med samme diagnose. Diagnosene er dessuten ikke omforente i fagmiljøene. Avgrensning til visse diagnoser vil også kunne føre til et press på at stadig andre/nye diagnoser skal omfattes. Hyppige endringer av forskriftsregler bør unngås.

På bakgrunn av dette er det mest hensiktsmessig at målgruppen fastsettes ut fra relativt vide begreper og at man har fokus på den enkelte elevs forutsetninger for å få utbytte av opplæringen. Forslagene i denne høringen bruker betegnelsen *spesifikke lærevansker* om elevens utfordringer. Med spesifikke lærevansker menes vansker knyttet til et bestemt område, f.eks. lesing eller skriving, uten at det kan knyttes til elevens generelle intelligensnivå. Det er tale om en lærevanske på et avgrenset (spesifikt) område hos barn og ungdom som har normale evner og sanser. Dysleksi, dyskalkuli og spesifikke språkvansker er eksempler på spesifikke lærevansker.

I samsvar med LDNs uttalelse anses det dessuten viktig å videreføre at terskelen for særordninger skal ligge høyt, og at ikke alle elever med spesifikke lærevansker skal omfattes. Vilkårene for fritak bør derfor også knyttes til at de spesifikke lærevanskene i høy grad påvirker elevenes forutsetninger for å nå kompetansemål i faget. Dagens regler om spesialundervisning bygger også på et slikt prinsipp. Det er hensiktsmessig å bygge videre på dette. Et vilkår for å falle innenfor særordningen bør derfor være at eleven har vedtak om spesialundervisning i faget fremmedspråk, og har en sakkyndig vurdering som konstaterer og beskriver de spesifikke lærevanskene, samt beskriver hvilke konkrete konsekvenser vanskene har for eleven.

4.3. FRITAK FRA OPPLÆRING I FAGET ELLER BARE FRA VURDERING MED KARAKTER

Etter gjeldende rett har elevene rett til opplæring og vurdering. Hovedprinsippet i norsk skole er at elevene skal få den støtten de behøver for å kunne gjennomføre og ha utbytte av opplæringen, framfor fritak. For å sikre at regelverket ikke virker diskriminerende, ref. uttalelsen fra LDN, legges det imidlertid til grunn at det for elever i målgruppen må finnes en særordning som lempet på det vanlige kravet om fremmedspråk. Et sentralt spørsmål i saken her er om man ønsker ordninger som fritar elevene fra *opplæring* i fremmedspråk eller bare fra *vurdering med karakter*.

Å fritta elevene fra opplæring er et kraftig grep som har store konsekvenser for elevene ettersom de ikke vil oppnå noen kompetanse i det aktuelle faget. Det finnes i dag svært få ordninger som fritar elever fra opplæring i fag på grunn av lærevansker eller funksjonsnedsettelse. Det eneste fritaket fra opplæring som finnes i dag er i faget kroppsøving dersom eleven kan vise fram legeerklæring på at faget er til skade for eleven og tilpasset opplæring ikke er mulig. Dette er en høy terskel, og ikke mulig å overføre direkte til faget fremmedspråk. Som nevnt ovenfor kan elever med vedtak om spesialundervisning fritas for bestemte kompetansemål eller deler av fag. Dette er også en ordning for de helt særskilte tilfeller og vil dessuten stå i veien for at eleven får vitnemål.

På den andre siden kan det innvendes at enkelte elever, selv med spesialundervisning, ikke vil oppleve (tilstrekkelig) mestring i faget. Det er også usikkert hvor meningsfylt elevene vil oppleve at det er å være tilstede i opplæringen dersom man velger fritaksordninger basert på at de ikke mottar vurdering med karakter og ikke skal ha eksamen i faget. Dette kan gå ut over elevenes motivasjon og innsats i faget. Det finnes imidlertid ikke noe forskningsbasert kunnskapsgrunnlag om dette.

Det skal svært mye til før et fritak for opplæring er begrunnet. Man bør være tilbakeholden med å fritta fra *opplæring* i fag. Kompetansen som oppnås gjennom opplæring vil alltid være verdifull. Retten til spesialundervisning skal sikre at elever får forsvarlig utbytte av opplæringen de tilbys. Tilbakeholdenhet med fritak fra opplæring er også i samsvar med tilbakemelding fra de aktørene og organisasjonene som Udir har involvert når de har utredet ulike reguleringsalternativer.

Fritak for *vurdering med karakter* vil dermed være å foretrekke framfor fritak for opplæring. Dersom man vurderer å endre retten og kravene til *vurdering* er det dessuten mindre inngripende at eleven bare får vurdering med karakter basert på muntlige eller skriftlige prestasjoner, enn ikke vurdering med karakter overhodet.

4.4. OVERORDNET OM FORSLAGENE SOM SENDES PÅ HØRING

På bakgrunn av vurderingene ovenfor sendes følgende alternative forslag på høring:

- A. En forenklet versjon av dagens ordning med fritak fra vurdering med karakter i fremmedspråk
- B. En utvidet versjon av forslag A
- C. En mulighet til å få vitnemål ved bare å ta fremmedspråk nivå I

Vi foreslår at målgruppen for alle tre forslagene skal være elever med *spesifikke lærevansker*, og at elevene skal ha vedtak om spesialundervisning i faget på grunn av disse lærevanskene. Det må dessuten finnes en sakkyndig vurdering som konstaterer og beskriver de spesifikke lærevanskene, og beskriver hvilke konkrete konsekvenser vanskene har for eleven.

Videre høres forslag om at eleven bør ha mulighet til å få vurdering med karakter basert bare på muntlige eller skriftlige prestasjoner, dersom en sakkyndig vurdering tilsier det fordi eleven ikke vil kunne oppnå alle kompetansemål.

For alle alternativene høres det åpent hvilket ikrafttredelsestidspunkt som er mest hensiktsmessig.

Valg av alternative forslag er gjort etter en totalvurdering av de ulike hensynene nevnt ovenfor. Forslagene er langt på vei i samsvar med eksempler på løsninger som LDN skisserte i sin uttalelse.

Nedenfor beskrives modellene nærmere, sammen med våre vurderinger.

4.4.1. FORSLAG A: EN FORENKLET VERSJON AV DAGENS FRITAKSORDNING

Det første forslaget er en videreføring av dagens dispensasjonsordning (se punkt 2), men med visse forenklinger. Forslaget går ut på at elever med spesifikke lærevansker kan få fritak fra vurdering med karakter i fremmedspråk og likevel få utskrevet vitnemål. Ordningen vil innebære at elevene får opplæring i fremmedspråk etter reglene i forskriften § 1-10 (forskrift til friskoleloven § 2A-7), og de har rett til vurdering uten karakter. Fritaket gjelder både halvårsvurdering med karakter og standpunktvurdering. Elevene vil ikke delta i eksamens-trekket, men må for øvrig ha samme antall eksamener (muntlig og skriftlig) som andre elever. Eleven vil ha opplæring i fremmedspråk, herunder spesialundervisning.

Vilkårene for fritak etter dette forslaget vil være at:

1. eleven har spesifikke lærevansker
2. eleven har vedtak om spesialundervisning i fremmedspråk
3. en sakkyndig vurdering tilsier at selv med spesialundervisning vil ikke eleven nå kompetansemålene i faget.

Vilkårene dokumenteres gjennom sakkyndig vurdering fra PPT og enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven kapittel 5.

Forslaget viderefører dagens fritaksordning, men forenkler regelen noe. Én forenkling er at vilkårene ikke er koblet til en bestemt diagnose, men er mer lærevanskenøytralt ved at den utvides til å gjelde spesifikke lærevansker. Det forutsettes imidlertid at elevens lærevansker er av en kvalifisert art og gir et bestemt utslag på elevens mulighet til å oppnå utbytte av opplæringen. Vilkårene for fritak etter dette forslaget er enklere å praktisere enn dagens dispensasjonsordning som innebærer en svært vanskelig skjønnsvurdering ettersom vilkåret er knyttet til uttrykket «likeverdige opplæringsmuligheter». Forslaget sikrer at retten og plikten til opplæring beholdes, inkludert rett til spesialundervisning.

Ettersom eksamen med karakter er selve kjernen i privatistordningen, vil forslaget ikke omfatte privatister.

Forslag til forskriftstekst står i punkt 6. Det foreslås at bestemmelsen plasseres i kapittel 3 i forskriften, som en ny § 3-22 a i både forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven. For systematikkens skyld bør den plasseres før nåværende § 3-24 (forskrift til friskoleloven § 3-23), slik at det er klart at disse elevene ikke skal delta i eksamen i faget.

Det høres to alternative forskriftstekster i henholdsvis forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven. Det ene fritar elevene for vurdering med karakter og eksamen (forslag A-1). Det andre forslaget gir elevene, basert på den sakkyndige vurderingen, mulighet til å velge vurdering

med karakter og eksamen basert bare på skriftlige eller muntlige prestasjoner (forslag A-2). Elevene vil i tilfelle kunne trekkes til muntlig eller skriftlig eksamen i fremmedspråk, avhengig av om det er muntlige eller skriftlige prestasjoner som er lagt til grunn for vurdering ellers.

Har dere innspill til forslag A?

Forslag A er todelt. Det ene forslaget innebærer at elevene blir fritatt for vurdering med karakter og eksamen, mens det andre gir eleven muligheten til å velge vurdering med karakter og eksamen basert på bare skriftlige eller muntlige presentasjoner. Begge forslag innebærer at elevene kan oppnå vitnemål fra videregående skole.

Både forslag A1 og A2 innebærer en videreføring av dagens fritaksordning. En stor forskjell fra dagens ordning, er imidlertid at muligheten for å bli fritatt for vurdering, eller velge vurderingsform, ikke skal være knyttet til en bestemt diagnose. Vilkåret som er foreslått brukt i forskriftsteksten er «spesifikke lærevansker». NFU er positive til å ikke knytte vilkår for fritak opp mot diagnoser, men mener at definisjonen departementet har valgt er knyttet opp mot en viss type av diagnoser og likevel ekskluderer mange elever.

Hva som er «spesifikke lærevansker» er i høringsnotatet beskrevet som «vansker knyttet til et bestemt område, som for eksempel lesing eller skriving, uten at det kan knyttes til elevens generelle intelligensnivå. Det er tale om lærevansker på et avgrenset (spesifikt) område hos barn og ungdom som har normale evner og sanser. Dysleksi, dyskalkuli og spesifikke språkvansker er eksempler på spesifikke lærevansker.»

Vi i NFU mener at definisjonen/beskrivelsen av «spesifikke lærevansker» gjør at mange elever med ulike former for funksjonsnedsettelse ikke vil omfattes av forslaget. Dette spesielt med henvisning til ordlyden «Det er tale om lærevansker på et avgrenset (spesifikt) område hos barn og ungdom som har normale evner og sanser.» Dette ekskluderer mange utviklingshemmede, som også kan ha interesse av å få fritak, for å oppnå vitnemål.

Rapporten «Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming», av forskerne Christian Wendelborg, Anna Kittelsaa og Sigrid Elise Wik, ble publisert i desember 2017. Der fremkommer det blant annet at 30 prosent av elevene med utviklingshemming tas inn på studieforbereende utdanningsprogram. Dette til tross for at ingen i denne gruppen går videre på universitets- eller høgskolestudier. Det er ofte ikke samsvar mellom det utdanningsprogrammet de tilhører og det tilbudet de får i videregående skoler. Under 10 prosent av skolene som var med i undersøkelsen, opplyste at elever med utviklingshemming deltok i faget fremmedspråk.

Videregående skole stiller få krav til elever med utviklingshemming. Både foreldre og elever gir uttrykk for at de kan tenke seg å ha lekser, men ingen av skolene gir lekser til elever med

utviklingshemming. De fleste elever med utviklingshemming har sluttet på videregående opplæring uten formell kompetanse.

En styrking av utviklingshemmedes rettigheter vil være å gi disse samme rettigheter for fritak i fremmedspråk. Dette kan føre til at flere oppnår vitnemål, og dermed ha større sjanser til å lykkes i arbeidslivet senere. Å presisere at «spesifikke lærevansker» kun er aktuelt for barn og ungdom med «normale evner og sanser» synes å være svært ekskluderende og unødvendig, spesielt når det er presisert at forslaget ikke skal legge vekt på diagnoser.

I tillegg vil mange personer med utviklingshemming kunne ha glede av å lære fremmedspråk. Dette bør være opp til hver enkelt, og ikke slik at lovverket skal ekskludere en gruppe mennesker uten nærmere begrunnelse.

Forslag A gjelder bare fritak for fremmedspråk. NFU mener at det kan virke diskriminerende å ikke ha lik mulighet for fritak i andre fag.

4.4.2. FORSLAG B: EN UTVIDET VERSJON AV FORSLAG A

Elever har ulike lærevansker, og dette gir seg utslag i ulike utfordringer og påvirker deres mulighet til å oppnå utbytte av opplæringen av ulike fag. Mens elever med dysleksi kan ha store utfordringer med å lære fremmedspråk, vil elever med dyskalkuli ha utfordringer med matematikkfaget.

Det kan innvendes mot forslag A at det ikke er fagnøytralt, men bare knyttet til faget fremmedspråk. Konsekvensen av dette er at spesifikke lærevansker som gir elevene uforholdsmessige vansker med andre fag enn fremmedspråk ikke utløser samme mulighet til å fritas for vurdering i det faget/de fagene der de sliter.

Vi ser flere utfordringer med og innvendinger mot helt fagnøytrale fritaksordninger, men ønsker likevel høringsinstansenes synspunkter på dette. Det er ikke laget utkast til forskriftstekst til dette forslaget, men høringsinstansene bes om å komme med innspill både om konkrete læringsvansker og fag, og mulige positive og negative konsekvenser ved å utvide forslag A slik at det virker lærevanske- og/eller fagnøytralt.

Har dere innspill til forslag B?

Utdanningsdirektoratet har etterspurt høringsinstansenes synspunkter til å lage en egen forskriftstekst som er fagnøytral, med innspill til konkrete læringsvansker og fag, og mulige positive og negative konsekvenser, ved å utvide forslag A slik at det virker lærevanske- og/eller fagnøytralt.

NFU mener det vil være svært positivt og inkluderende å lage en egen forskriftstekst som er lærevanskenøytralt. Vi mener at forskriftsteksten til forslag A1 kan brukes, men at vilkåret «spesifikke lærevansker» bør defineres på en annen måte. Et forslag kan være det generelle ordet «lærevansker», samt å presisere i forarbeidene at unntaket ikke bare gjelder barn og

ungdom med «normale evner og sanser», men barn og ungdom generelt. Ved å fjerne ordet «spesifikke» unngår man også at forslaget bare tar hensyn til visse typer lærevansker.

Når det kommer til å gjøre forslaget fagnøytralt, er NFU også svært positive til dette. Ved å ha en lovhjemmel for fritak fra vurdering i flere fag, kan flere med forskjellige funksjonsnedsettelse eller andre lærevansker, oppnå vitnemål. Vitnemål er en døråpner til videre arbeidsliv for alle, og NFU mener derfor at det vil være positivt om forslaget også gjøres fagnøytralt. Slik vi ser det, vil dette kunne ha mange positive konsekvenser.

4.4.3. FORSLAG C: MULIGHET TIL Å FÅ VITNEMÅL VED BARE Å TA FREMMEDSPRÅK NIVÅ I

Forslag A tar utgangspunkt i at elevene følger opplæring i faget som forutsatt i forskriften § 1-10 (forskrift til friskoleloven § 2A-7). Dette innebærer at elevene i svært mange tilfeller må ha fremmedspråk på nivå I og nivå II. Kjernen i forslag C er derimot at elevene kan oppfylle vitnemålskravet om fremmedspråk ved bare å fullføre fremmedspråk nivå I.

Forslaget innebærer at elevene vil ha rett og plikt til å følge opplæringen og få vurdering med karakter, men det faglige nivået på faget vil være lavere enn etter dagens krav. Elever som ikke hadde fremmedspråk på ungdomstrinnet vil være ferdig med fremmedspråk etter to år på videregående nivå. Disse elevene vil dermed ha mulighet til å ha et programfag på Vg3 i stedet for å følge opplæringen i fremmedspråk nivå II. Elever som fullførte fremmedspråk på ungdomstrinnet, behøver ikke å ta fremmedspråk på videregående overhodet. De vil ha mulighet til å ta enda flere programfag på videregående skole. I begge tilfeller vil vitnemålskravet oppfylles gjennom å ta ekstra programfag.

Også dette forslaget høres med alternativet at elevene, basert på en sakkyndig vurdering, kan velge å få vurdering basert på bare muntlige eller skriftlige prestasjoner. Elevene vil i tilfelle kunne trekkes til muntlig eller skriftlig eksamen i fremmedspråk, avhengig av om det er muntlige eller skriftlige prestasjoner som er lagt til grunn for vurdering ellers.

Vilkårene for å kunne benytte ordningen vil være at:

1. eleven har spesifikke lærevansker
2. eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning i fremmedspråk
3. en sakkyndig vurdering tilsier at selv med spesialundervisning bør eleven få vitnemål med bare fremmedspråk nivå I.

Etter denne ordningen kan det være aktuelt for elevene å få vedtak om at de bare skal ha opplæring på nivå I allerede på ungdomstrinnet.

Fordeler med forslaget er at elevene får både opplæring og vurdering i faget fremmedspråk. Elever med behov for spesialundervisning i faget vil ha rett til dette på vanlig vis. Ordningen frigjør dessuten kapasitet som eleven kan bruke til andre fag. Ordning kan dessuten også passe for privatister forutsatt at vilkårene er oppfylt.

Den største baksiden med forslaget er at ordningen risikerer å sende et signal om at fremmedspråk som fag nedprioriteres fra myndighetenes side. Dette er ikke vår hensikt. Det kan også være krevende for skolene å organisere opplæring i bare nivå I hvis det er en liten andel elever som bare skal ha dette.

Forslaget byr i tillegg på andre praktiske utfordringer. Fremmedspråk har et omfang på 113 timer i Vg1, 112 timer i Vg2 og (for de som ikke har hatt opplæring i fremmedspråk på ungdomstrinnet) 140 timer i Vg3. Å erstatte fremmedspråk med programfag vil være komplisert i forhold til timeplanen i Vg1, der det ikke er programfag. I tillegg har programfag et omfang på 140 timer. Dersom eleven skal erstatte fremmedspråk med programfag, vil den totale arbeidsbelastningen økes sammenlignet med de 113/112 timene i Vg1 og Vg2. Ett programfag og ett x-fag, derimot, representerer et samlet timetall på 224 timer og vil isolert sett kunne være et alternativ. Imidlertid finnes det x-fag bare på programområde for realfag, og mange skoler tilbyr ikke x-fag.

Forslag til forskriftstekst står i punkt 6. Det foreslås at bestemmelsen plasseres som et nytt siste ledd i § 1-10 i forskrift til opplæringsloven og § 2A-7 i forskrift til friskoleloven.

? Har dere innspill til forslag C?

Forslag C innebærer muligheten til å få vitnemål ved å bare ta fremmedspråk nivå I. I motsetning til forslag A og B, gir ikke dette forslaget en direkte rett til tilrettelegging og fritak for å bestå faget, men at elever med spesialundervisning må søke om dette på vanlig vis. NFU mener at dette er den dårligste løsningen. Selv om kravet for å bestå faget/oppnå vitnemål vil være lavere, kan dette også være et for høyt nivå for elever med lærevansker. For noen vil det også være for krevende å oppnå vurdering selv med spesialundervisning i faget. Dette forslaget vil dermed fortsatt kunne virke diskriminerende overfor elever med lærevansker. I tillegg gjelder forslaget bare for fremmedspråk. NFU mener at det kan virke diskriminerende å ikke ha lik mulighet for fritak i andre fag.

? Hvilket av alternativene mener dere er best?

B

NFU mener forslag B er det beste forslaget. Vi mener at forskriftsteksten til forslag A1 og A2 kan beholdes, men at «spesifikke lærevansker» erstattes med «lærevansker», samt at forarbeidene presiserer at forslaget gjelder alle elever, ikke bare de med «normale evner og sanser.»

4.5. HVILKET FORVALTNINGSNIVÅ SOM SKAL TA BESLUTNINGEN OM AT EN ELEV KAN FÅ FRITAK

Felles for både forslag A, B og C er at det må fattes en beslutning om hvorvidt eleven oppfyller vilkårene og dermed kan få fritak. Dermed oppstår spørsmålet om hvilket nivå som skal fatte beslutningen og om det bør være adgang for eleven til å klage på beslutningen.

Vi anser at en beslutning som så sterkt griper inn i elevenes rett til opplæring, vurdering og vitnemål, som har klare sider til spesialundervisning og som kan påvirke elevens muligheter i deres videre utdanningsløp bør være enkeltvedtak og følge forvaltningslovens regler for dette.

Spørsmålet blir da om det er skoleeier eller en utenforstående institusjon som skal fatte vedtaket i første instans.

Normalordningen etter opplæringsloven er at det er skoleeier som er førsteinstans for de fleste vedtak. Hvem som er klageinstans følger av forvaltningsloven og opplæringsloven § 15-2. I videregående opplæring er det som regel skolen eller skoleeier som er førsteinstans, og enten fylkesmannen eller fylkestinget som er klageinstans. For de fritaksordningene det ble vist til i punkt 3.2 er det på videregående nivå skolen eller skoleeier som fatter beslutningen i første instans. Klageinstansen følger av forvaltningsloven § 28, og innebærer at det er fylkestinget, eller i praksis gjerne den fylkeskommunale klagenemnda, som er klageinstans. For friskoler er det skolen som er førsteinstans, mens fylkesmannen er klageinstans.

I dagens dispensasjonsordning (se punkt 2) er det fylkesmannen som fatter vedtak i første instans, mens Udir er klageinstans. Fordelen med dette er at fylkesmannen er uavhengig av skoleeier og ikke selv påvirkes direkte av vedtaket. Ordningene som høres har dessuten nær tilknytning til spesialundervisning. Det er fylkesmannen som er klageinstans for vedtak om spesialundervisning. Ulempen er at fylkesmannen er lenger unna eleven og klasserommet, og i mindre grad kjenner hvilke muligheter for tilrettelegging mv. som er mulige i den enkelte saken.

Gode grunner tilsier at det vil være mest hensiktsmessig å følge samme system for denne fritaksordningen som for de øvrige fritaksordningene. Dette er hovedordningen i sektorens loven og forskrifter for øvrig. Forslagene som sendes på høring innebærer derfor at skoleeier fatter vedtaket i første instans. Hvem som er klageinstans vil følge av forvaltningsloven § 28 og opplæringsloven § 15-2. Det betyr at det for forslagene hovedsakelig vil være fylkestinget eller den fylkestinget har delegert oppgaven til, typisk den fylkeskommunale klagenemnda, som er klageinstans. Dette vil være i samsvar med forvaltningsloven § 28 andre ledd. I den grad en beslutning om at eleven bare skal ha opplæring i fremmedspråk nivå I (forslag C) tas allerede på ungdomstrinnet, vil det imidlertid være fylkesmannen som er klageinstans, jf. opplæringsloven § 15-2 første ledd. For friskoler vil det være skolen som er førsteinstans, mens fylkesmannen er klageinstans. Forslagene til forskriftstekst i punkt 6 reflekterer dette synspunktet.

? Hvilket forvaltningsnivå synes dere skal være første- og andreinstans?

1. Fylkesmannen og 2. Utdanningsdirektoratet

? Har dere andre innspill til spørsmålet om hvem som skal fatte beslutningen eller hvordan dette skal gjøres?

Nei.

5. SPØRSMÅL OM IKRAFTTREDELSE AV ENDRINGENE

Forberedelse av denne saken har tatt lenger tid enn ønsket og planlagt for.

Vi ber om høringsinstansenes innspill på i hvilken grad det anses gjennomførbart å la endringene tre i kraft i løpet av skoleåret, eller om starten av et nytt skoleår er det mest hensiktsmessige ikrafttredelsestidspunktet.

? Når mener dere det er mest hensiktsmessig at endringen trer i kraft?

I løpet av skoleåret

6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Alle tre forslagene i punkt 4 forutsetter at elevene kan dokumentere spesifikke lærevansker og at det kan fremlegges en sakkyndig vurdering som sier noe om elevens forventede utbytte av opplæringen, selv med spesialundervisning. I hvilken grad dette har økonomiske og administrative konsekvenser for skoleeier vil blant annet avhenge av hvilken oppfølging eleven får fra PPT m.fl. i forbindelse med sin lærevanske. Det legges til grunn at elever med lærevansker av den grad det er tale om her allerede har kontakt med PPT, og at i den grad disse ordningene påfører PPT og skoleeier merkostnader vil dette være beskjedent.

Dersom forslag C velges, vil dette også innebære økonomiske og administrative konsekvenser for skole/skoleeier i form av tilleggsopplæring til elever som er ferdig med sin fremmedspråkopplæring etter nivå I.

Både forslag A, B og C vil medføre arbeid for den instansen som får ansvaret for å avgjøre søknader, og klageinstansen. Gitt at målgruppen for ordningen er relativt snevert avgrenset og omfatter noen de samme elevene som har spesialundervisning, forventes det at kostnader knyttet særskilt til saksbehandlingen av disse sakene vil være beskjedne.

Ettersom forslag B er lite konkretisert er det mest usikkerhet knyttet til konsekvensene av dette.

? Har dere innspill til økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene?

Vi er enig med Udir i at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene vil være beskjedne, da elever med behov for ekstra hjelp antakeligvis allerede vil ha kontakt med PPT og at forslaget ikke vil innebære mye merarbeid.

7. FORSLAG TIL FORSKRIFTSTEKST

Forslag A-1:

Ny forskrift til opplæringsloven § 3-22 a skal lyde:

§ 3-22 a *Fritak frå vurdering med karakter i framandspråk i vidaregåande opplæring*

Ein elev i vidaregåande opplæring kan få fritak for vurdering med karakter i framandspråk dersom desse vilkåra er oppfylt:

1. Eleven har spesifikke lærevanskar.
2. Eleven har vedtak om spesialundervisning i framandspråk.
3. Ei sakkunnig vurdering seier at eleven sjølv med tilrettelegging med spesialundervisning ikkje kan forventast å nå kompetansemåla i faget.

Elevar som er fritekne frå vurdering med karakter, skal ha halvårsvurdering og anna undervegsvurdering utan karakter.

Avgjerda til fylkeskommunen om fritak for vurdering med karakter i framandspråk er eit enkeltvedtak.

Ny forskrift til friskolelova § 3-22 a skal lyde:

§ 3-22 a Fritak frå vurdering med karakter i framandspråk i vidaregåande opplæring

Ein elev i vidaregåande opplæring kan få fritak for vurdering med karakter i framandspråk dersom desse vilkåra er oppfylt:

1. Eleven har spesifikke lærevanskar.
2. Eleven har vedtak om spesialundervisning i framandspråk.
3. Ei sakkunnig vurdering seier at eleven sjølv med tilrettelegging med spesialundervisning ikkje kan forventast å nå kompetansemåla i faget.

Elevar som er fritekne frå vurdering med karakter, skal ha halvårsvurdering og anna undervegsvurdering utan karakter.

Avgjerda om fritak for vurdering med karakter i framandspråk er eit enkeltvedtak.

Forslag A-2:

Ny forskrift til opplæringslova § 3-22 a skal lyde:

§ 3-22 a Fritak frå vurdering med karakter i framandspråk i vidaregåande opplæring

Ein elev i vidaregåande opplæring kan velje å få vurdering med karakter i framandspråk basert på anten munnlege eller skriftlege prestasjonar dersom desse vilkåra er oppfylt:

1. Eleven har spesifikke lærevanskar.
2. Eleven har vedtak om spesialundervisning i framandspråk.
3. Ei sakkunnig vurdering seier at eleven sjølv med tilrettelegging med spesialundervisning ikkje kan forventast å nå alle kompetansemåla i faget.

Elevar som er fritekne frå vurdering med karakter, skal ha halvårsvurdering og anna undervegsvurdering utan karakter.

Avgjerda til fylkeskommunen om fritak for vurdering i framandspråk er eit enkeltvedtak.

Ny forskrift til friskolelova § 3-22 a skal lyde:

§ 3-22 a Fritak frå vurdering med karakter i framandspråk i vidaregåande opplæring

Ein elev i vidaregåande opplæring kan velje å få vurdering med karakter i framandspråk basert på anten munnlege eller skriftlege prestasjonar dersom desse vilkåra er oppfylt:

1. Eleven har spesifikke lærevanskar.
2. Eleven har vedtak om spesialundervisning i framandspråk.
3. Ei sakkunnig vurdering seier at eleven sjølv med tilrettelegging med spesialundervisning ikkje kan forventast å nå alle kompetansemåla i faget.

Elevar som er fritekne frå vurdering med karakter, skal ha halvårsvurdering og anna undervegsvurdering utan karakter.

Avgjerda om fritak for vurdering i framandspråk er eit enkeltvedtak.

Forslag C:

Nye siste ledd i forskrift til opplæringslova § 1-10 skal lyde:

Ein elev i vidaregåande opplæring kan velje berre å følgje læreplanen for framandspråk fellesfag nivå I, sjølv om dei ikkje har hatt opplæring i framandspråk i grunnskolen, dersom desse vilkåra er oppfylt:

1. *Eleven har spesifikke lærevansker.*
2. *Eleven har vedtak om spesialundervisning i framandspråk.*
3. *Ei sakkunnig vurdering seier at eleven sjølv med tilrettelegging med spesialundervisning ikkje kan forventast å nå kompetansemåla i framandspråk nivå II.*

Elevar som har fullført opplæringa i framandspråk nivå I på ungdomstrinnet, oppfyller vitnemålskravet i vidaregåande opplæring gjennom å ta eit ekstra programfag.

Avgjerda til fylkeskommunen er eit enkeltvedtak.

Privatistar kan oppfylle kravet til framandspråk ved å bestå eksamen i framandspråk nivå I anten munnleg eller skriftleg, dersom vilkåra i tredje ledd er oppfylt. For å oppfylle vitnemålskravet, må dei i så fall ta eit ekstra programfag.

Nye siste ledd i forskrift til friskolelova § 2A-7 skal lyde:

Ein elev i vidaregåande opplæring kan velje berre å følgje læreplanen for framandspråk fellesfag nivå I, sjølv om dei ikkje har hatt opplæring i framandspråk i grunnskolen, dersom desse vilkåra er oppfylt:

1. *Eleven har spesifikke lærevansker.*
2. *Eleven har vedtak om spesialundervisning i framandspråk.*
3. *Ei sakkunnig vurdering seier at eleven sjølv med tilrettelegging med spesialundervisning ikkje kan forventast å nå kompetansemåla i framandspråk nivå II.*

Elevar som har fullført opplæringa i framandspråk nivå I på ungdomstrinnet, oppfyller vitnemålskravet i vidaregåande opplæring gjennom å ta eit ekstra programfag.

Avgjerda etter andre ledd er eit enkeltvedtak.

Privatistar kan oppfylle kravet til framandspråk ved å bestå eksamen i framandspråk nivå I anten munnleg eller skriftleg, dersom vilkåra i andre ledd er oppfylt. For å oppfylle vitnemålskravet, må dei i så fall ta eit ekstra programfag.

Har dere kommentarer til forskriftstekstene?

Ja - se under tidligere punkt om hvilket alternativ vi mener er det beste.

Vennlig hilsen

Hilde Nakken
divisjonsdirektør

Hilde Austad
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.