



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref: Vår ref: Saksbeh: Arkivkode: Dato:
 10/01234-2 Janicke Sæther Olsen 008;O;SKB 23.9.2010

Høring av NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

Det vises til høringsbrev datert 21.juni 2010 med høring av NOU 2010:7: Mangfold og mestring (Østberg-utvalget).

Mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter enten av eget tiltak eller som høringsinstans, og blant annet foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet.

Høringen handler om opplæring for flerspråklige/minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Barneombudets mandat er begrenset til barn under 18 år, og vår høringsuttalelse vil derfor dreie seg om denne aldersgruppen.

Innledning

Barneombudet støtter forslagene som fremmes av Østberg-utvalget.

Barneombudet vil samtidig fremheve utfordringen i at kommuner ifølge nok en utredning viser seg å bryte opplæringslovens bestemmelser. Dette er bestemmelser som skal sikre elever en forsvarlig skolegang, og brudd på opplæringsloven er alvorlig.

St.mld. nr. 30 (2003-2004) trakk frem utfordringer i forhold til læringsmiljø, læringsstrategier, svakt læringsutbytte, dårlige grunnleggende ferdigheter og store forskjeller som følge av sosial bakgrunn. Man pekte også på svak grad av gjennomføring, for svak kultur for læring og at opplæringen i for liten grad var tilpasset den enkelte elev og lærling. Tiltak som ble foreslått førte til innføringen av Kunnskapsløftet, som igjen er fulgt opp med en rekke stortingsmeldinger, for eksempel St.mld. nr. 16 (2006-2007) "... og ingen sto igjen", St.mld. nr. 23 (2007-2008) "Språk bygger broer", St.mld. nr. 31 (2008-2008) "Kvalitet i skolen".

Videre kom NOU 2009:18 "Rett til læring" hvor det igjen blir pekt på utfordringer knyttet til læring. For eksempel ble det avdekket at et stort omfang elever ikke hadde et forsvarlig utbytte av opplæringen og at det var fravær av tilpasset opplæring.

I NOU 2009:7 peker Østberg-utvalget på at minoritetsspråklige elever mange steder ikke gis den opplæringen de skulle hatt etter opplæringsloven § 2-8, at det ikke fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og at elever ikke sjeldent får et svært begrenset tilbud.

Etter ombudets vurdering er situasjonen innenfor opplæringssektoren alvorlig.

Barneombudet har gjentatte ganger uttalt at omfanget av lovbrudd må sees i sammenheng med at kommuner og skoler i dag kan bryte opplæringsloven uten noen risiko for sanksjoner. Barneombudet har som kjent i vår rapport "Forskjellen mellom å ha rett og få rett. Tilsyns- og klagesystemet etter opplæringsloven", (rapport fra Barneombudet nr. 4, 2009) fremmet forslag til tiltak.

Barneombudet vil på ny oppfordre myndighetene til ikke å se seg fornøyd med at det stadig utarbeides stortingsmeldinger, NOUer og rapporter som dokumenterer lovbrudd og utfordringer i skolen, men at det nå også må innføres tiltak som gir konsekvenser overfor skolemyndigheter som bryter elevenes lovpålagte rettigheter. Barneombudet anbefaler at valg av sanksjoner tilpasses det lovbruddet som er begått, og foreslår for eksempel bruk av foretaksstraff, dagmulkt, pålegg, anmeldelse, utvidet vedtaksmyndighet hos klageinstansen, og så videre. Risikoen for sanksjoner vil ha allmennpreventiv effekt, og nye virkemidler bør tas i bruk basert på det store omfang av lovbrudd som er avdekket gjennom årene.

Høringsuttalelsen:

Barneombudet gir sin støtte til utvalgets rapport. Særlig vil Ombudet fremheve behovet for, og betydningen av, tidlig innsats. I det følgende vil Ombudet kun fremheve enkelte forhold spesielt.

Kapittel 4 Minoritetsspråklige elever og betydningen av sosial bakgrunn

Utvalget legger til grunn at både sosial bakgrunn og språk har betydning for ulikheter i læringsutbyttet mellom majoritets- og minoritets elever. Barneombudet er enig med utvalget i at det derfor både er viktig å sette inn tiltak som kan kompensere for sosial bakgrunn og tiltak som styrker språkferdigheten.

Kapittel 7 Barnehage og andre tilbud i førskolealder

Utvalgets forslag om gratis barnehageplass og utfasing av kontantstøtten er i samsvar med de råd og synspunkt Barneombudet gjentatte ganger har påpekt ovenfor myndighetene som nødvendige tiltak. Barneombudet tar utgangspunkt i at det er det gode barnehagetilbudet som best kan gi minoritetsspråklige barn en mulighet til en likverdig opplæring. Det forutsetter imidlertid at det settes inn tiltak for å sikre tilstrekkelig kvalitet på det tilbudet som gis. Når en legger til grunn at barnehagen er så viktig for barnas muligheter, så krever det at en også sikrer at barna får tilgang på tilbudet gjennom bruk av gratis kjernetid for alle barn. Barneombudet støtter derfor utvalgets forslag om gratis kjernetid, og gjerne i større omfang enn foreslått.

St.mld. nr. 16 (2006-2007) viser at det er enighet blant fagfolk om at minoritetsspråklige kan ha behov for opptil 5-7 års erfaring med undervisningsspråket for å kunne ha like mye nytte av opplæringen som majoritetsspråklige. Videre vil det være viktig at det pedagogiske tilbudet i barnehagen har god kvalitet, slik at barna får det ønskede utbytte av deltagelsen.

Utvalget uttrykker imidlertid at det er grunn til å tro at det er store variasjoner i innhold og kvalitet på barnehagetilbudet, også språkstimuleringsaktivitetene. I St.mld. nr. 23 (2007-2008) påpekes det at det ikke foreligger noen oversikt over kvaliteten på språkstimuleringen og språkvurderingen som foregår i norske barnehager. I følge St.mld. nr. 41 (2008-2009) er det mye som tyder på at det er til dels store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og at det er manglende systematisk kunnskap om tilstanden i sektoren.

Barneombudet støtter utvalget når det gjelder behovet for kunnskap som eksplisitt kopler den språklige stimuleringen barna faktisk får i barnehagen og barnas læringsforutsetninger på lengre sikt. Barneombudet har merket seg diskusjonen i fagmiljøene rundt bruk av kartleggingsverktøy. Ombudet ønsker ikke å gå inn i denne debatten, men ser behov for økt innsats og bedre dokumentasjon av kvaliteten på språkutvikling og leseferdigheter for minoritetsspråklige barn i barnehagen.

Kapittel 8 Minoritetsspråklige elever i grunnskolen

Barneombudet er bekymret for at minoritetsspråklige elever i grunnskolen, til tross for motivasjon og trivsel, viser seg å ha et lavere læringsutbytte enn majoritets elevene. Det er lett å trekke den slutningen at de ikke får den opplæringen de skulle hatt, noe også utvalget påpeker. Utvalget fremhever at det er deres erfaring at kommunene ikke fatter enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og at elever ikke sjeldent gis et svært begrenset tilbud. Disse forhold er alvorlige og krever tiltak overfor skolemyndighetene. Samtidig støtter Barneombudet utvalgets forslag om at Læreplan i grunnleggende norsk skal være en overgangsplan.

Når det gjelder morsmålsundervisning merker barneombudet seg at vi stadig mottar informasjon om at morsmålsundervisningen har dårlig kvalitet. Det er derfor viktig at det settes inn tiltak som sikrer nødvendig kvalitet i undervisningen. Når det gjelder hvilket språk eleven bør ha rett til opplæring i, bør dette ta utgangspunktet i språket hvor den enkelte elev har sitt største konkrete og abstrakte ordforråd, eller lettest vil kunne opparbeide seg dette. For ombudet er det underordnet om dette er morsmålet, poenget bør være hvilket språk eleven bør utvikle for igjennom det å kunne tilegne seg det norske språket, det vil si hvilket språk som best gir grunnlaget for læring av norsk. Norges behov for en språkmektig befolkning bør løses gjennom elevens ønske om valg av fremmedspråk. Her bør eleven kunne gis valgmuligheter ut over dagens norm.

Kapittel 9 Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

Til tross for at særskilt språkopplæring nå er gjort eksplisitt i videregående opplæring, så fremhever utvalget at elever mange steder ikke gis den opplæringen de skulle hatt etter opplæringsloven § 3-12. Utvalget fremhever også at det er betydelig variasjon i kvaliteten på den særskilte språkopplæringen. Barneombudet viser til det vi har omtalt ovenfor, og støtter utvalget i at elevenes særskilte språkopplæring må sikres langt bedre enn hva tilfellet er i dag. Barneombudet vil fremheve behovet for at opplæringsloven § 3-12 endres slik at elever som blir overført til den ordinære læreplan i norsk fortsatt skal ha rett til tospråklig fagopplæring og /eller morsmålsopplæring.

Kapittel 10 Innføringstilbud for nyankomne elever

Det kan gi utfordringer for elever både å skulle lære et nytt språk og å følge undervisningen på sitt alderstrinn. Særlig gjelder det elever som kommer til landet sent i skoleløpet. Barneombudet støtter utvalget i at innføringstilbud bør ha avgrenset varighet, og at målet må være at eleven gradvis integreres i en ordinær klasse. Innføringsklassen skal sikre at elevene får bruke sine ressurser, og tilbudet må ha fokus på norsk opplæring og på nivåbasert undervisning i ulike fag. Barneombudet støtter utvalget i behovet for tydelige retningslinjer

for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn organiseres, og at det bør utarbeides en veileder.

Kapittel 11 Opplæring spesielt for voksne

(Kapitlet faller utenfor Barneombudets mandat)

Kapittel 12 Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

(Kapitlet faller utenfor Barneombudets mandat)

Kapittel 13 Minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning

(Kapitlet faller utenfor Barneombudets mandat)

Kapittel 14 Overganger mellom opplæringssystemets nivåer

Barneombudet er enig med utvalget i at en god overgang mellom de ulike opplæringsnivåene (mellom barnehage og grunnskole, mellom grunnskole og ungdomsskole osv.) krever solid dokumentasjon, dialog og samhandling mellom nivåene, samt felles begrepsforståelse hos profesjonsutøverne. Barneombudet støtter forslag om at gode rutiner og god informasjon ved alle overganger forankres i opplæringsloven. Særlig vil ombudet fremheve behovet for forankring og ansvarliggjøring av skoleledelsen.

Kapittel 15 Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

Barneombudet vil gjøre oppmerksom på Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009. I punkt 2.1.2 s 65 fremgår det at enslige mindreårige asylsøkere som er plassert i omsorgssentre har et mangelfullt skoletilbud, og at det svikter når det gjelder rett til grunnskoleopplæring, morsmålsundervisning, tospråklig undervisning og samarbeid mellom skole og kommune. Disse lovbruddene er graverende.

Barneombudet støtter utvalget i at barn og unge som bor på asylmottak eller i omsorgssentre bør delta i et normalt opplæringsløp tilpasset det enkelte barn. Barneombudet støtter utvalgets forslag om å rettighetsfeste barnehageplass til barn av asylsøkere. Videre bør alle barn som kommer til Norge før fylte 18 år gis rett til grunnskoleopplæring, og barneombudet vil særlig fremheve støtte til forslaget om at det bør innføres rett til videregående opplæring for ungdom som kommer før fylte 18 år. Barneombudet vil vise til Barnekonvensjonens artikkel 39 som pålegger alle nødvendige tiltak for å sikre rehabilitering og reintegrering av barn som har vært offer for blant annet umenneskelig behandling og væpnede konflikter. Skolen kan her spille en aktiv rolle og være en viktig arena.

Kapittel 16 Minoritetsspråklige og spesialundervisning

Når det gjelder forslaget i NOU 2009:18 (Midtlyngutvalget) om å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til tilpasset opplæring, vil vi på ny presisere at Barneombudet ikke støtter forslaget. Som vi tidligere har påpekt ser vi ingen grunn til at kommunenes manglende evne eller vilje til å gi barn lovpålagte tilbud og en forvarlig opplæring skal løses ved å erstatte spesialundervisning med tilpasset opplæring. Etter Ombudets skjønn er det ingen grunn til å ha tiltro til at kommunen evner å yte tilpasset opplæring i større grad enn de har evnet å gi elever med rett til spesialundervisning det tilbudet de skulle hatt. En utvanning av begrepene vil svekke elevenes rettssikkerhet. Løsningen bør være å klargjøre begrepet og innholdet i hva som er god spesialundervisning, og at dette er fundert på forskning, ikke kommunenes synsing og økonomi. En må sikre at spesialundervisning gis i riktig omfang og med et kvalitativt godt innhold. I tillegg bør det innføres mulighet for bruk av sanksjonsmidler mot kommuner som bryter opplæringsloven, og slik sikre elevenes rettigheter.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om kompetanseheving blant lærere, skoleledere, PPT og øvrig hjelpetjeneste, for å få kartlagt hvilke spesielle behov som knytter seg til språkvansker, lese-, skrive- eller matematikkvansker og forhold som er knyttet til traumatiserende opplevelser gjennom vold, krig og flukt. Dette er forhold som kan håndteres i skolen dersom en er oppmerksom på dem. I dette arbeidet vil særlig skolehelsetjenesten være viktig, og de må derfor også gis tilstrekkelig kompetanse.

Barneombudet vil henlede oppmerksomheten på Barnekonvensjonens artikkel 12 om at elevene selv skal høres ved tilpassing av opplæringen, spesialundervisning og tilpassing av helsetilbud.

Kapitel 17 Foreldresamarbeid

Foreldrene har stor betydning for barns læring. Undersøkelser viser at foreldre som støtter elevenes læring og viser interesse og engasjement, gjør at barna kommer best ut skolefaglig, personlig og sosialt (Nordahl 2007, Bø 2002 m.fl). Samtidig kan samarbeidet mellom skole/barnehage og hjem by på utfordringer, og utvalget fremhever at erfaring viser at minoritetsspråklige elevers familier kan være vanskelige å få i tale. Dette kan ha sin årsak i mangel på informasjon eller ulik forventning og erfaring rundt det at skolen ønsker foreldres synspunkt og involvering. Barneombudet støtter utvalgets forslag om at det utarbeides en veileder i foreldresamarbeid for barnehager og skole som om tar for seg de særlige utfordringer, samt forslag til tiltak, når det gjelder flerspråklige foreldre.

Kapitel 18 Læremidler i skolen

Utvalget viser til at læremidler som er produsert for majoritets elever også brukes for minoritetsspråklige elever, og at læremidlene i liten grad tilfredsstillende de krav som stilles for læremidler for minoritetsspråklige elever. Læremidlene mangler tilrettelegging av tekst, lyd- og bilde ut fra andrespråks- og minoritetsspråklig perspektiv, likestillingsperspektiv i forhold til majoritet og minoritet, og tar ikke hensyn til læreplanen for minoritetsspråklige. Barneombudet vil samtidig gjøre oppmerksom på at også læremidler for majoritets elever svikter på nødvendig informasjon om minoriteter og utbefolkning. Barneombudet legger til grunn at det er et betydelig behov for bedre tilpassede læremidler for minoritetsspråklige elever, men også behov for bedring for majoritets elever.

Kapittel 19 Læringsmiljø

Undersøkelsen "Ung i Oslo" (Øia, 2007) viser at ungdom med innvandrerbakgrunn både er de som mobber mest, og er de som er mest utsatt for å bli mobbet. Videre fremgår det at ungdom der den ene av foreldrene er norsk og den andre er født i et annet land, er de som opplever flest konflikter med skolen. Samtidig er det også innvandrerungdom som oppgir å ha størst trivsel og best opplevelse av skoledagen.

Barneombudet er enig med utvalget i at elevatferd kan påvirkes, og at mobbing og diskriminering kan forebygges gjennom helhetlig, systematisk og langsiktig arbeid som involverer skoleledelsen, alle lærerne, alle elevene og alle hjemmene. Barneombudet mener det er særlig viktig å fremheve at skolen må tilrettelegge for kunnskapsbaserte prosesser og benytte de virkemidler en kjenner, og som etter evaluering har dokumentert effekt (Høyskolen i Hedmark, v/Nordahl 2006). Barneombudet støtter utvalget i at lærer/førskolelærer som rollemodeller har et særlig ansvar for at skolens og barnehagens verdigrunnlag etterlevs i praksis.

Barneombudet vil henlede oppmerksomheten til det ansvar skolemyndighetene har etter Barnekonvensjonens artikkel 29, hvor respekt for menneskerettighetene og holdningsskapende arbeid står sentralt.

Når forskningsrapporter viser at det er en høyere andel minoritetsspråklige elever enn majoritets elever som ikke føler seg inkludert i skolen og at flere mobbes, så krever dette oppmerksomhet. Barneombudet er enig med utvalget i at det må vises nulltoleranse i forhold til mobbing, diskriminering, vold og trakassering. Slike hendelser er et miljøproblem, og det må reageres umiddelbart. Barneombudet har i vår rapport om tilsyn og klagesystemet i skolen foreslått tiltak, blant annet behovet for å utvide klage- og tilsynsmyndighetens mandat, samt at nasjonale tilsyn må inneholde en kvalitetsvurdering av opplæringen.

Kapittel 20 Kompetanse

Utvalget fremhever at det i OECD (2009a) er vektlagt behov for kompetanseutvikling på det flerkulturelle feltet. Blant annet blir det lagt vekt på støtte til utdanning for flerspråklig barnehagepersonale og lærere, og flerspråklig utvikling som pensum innenfor allmennlærer- og førskolelærerutdanningen. Rapporten påpeker også manglende kompetanse i flerspråklig utvikling hos skoleledere.

Barneombudet er enig med utvalget om at en forutsetning for å lykkes i å gi barn og unge den opplæringen de har behov for, er det nødvendig med kompetanse på alle nivåer, og at det derfor må settes inn tiltak for å oppnå slik kompetanse.

Kapittel 21 Økonomisk konsekvenser

Barneombudet gjør oppmerksom på Barnekonvensjonen artikkel 3 om at alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal ha barnets beste som et grunnleggende hensyn.

Med vennlig hilsen

Reidar Hjermann
barneombud

Janicke Sæther Olsen
seniorrådgiver