

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune.



NOU 2010/7, Mangfold og mestring.

Vedtatt av bystyret i Fredrikstad kommune 14.10.2010

Innhold

Generelt:.....	2
Styring, økonomi og organisering.....	2
Styring, informasjon og veiledning:.....	2
Økonomi:.....	2
Barnehage og andre tilbud i førskolealder.....	3
Minoritetsspråklige elever i skolen.	4
Grunnskolen	4
Videregående skole	5
Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap	6
Introduksjonsordningen:	6
Norskopplæring og samfunnskunnskap	6
Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere	6
Foreldresamarbeid	7
Læringsmiljø	7
Kompetanse.....	7
Økonomiske og administrative konsekvenser	8

Generelt:

Utredningen NOU 2010 nr 7 beskriver utdannings- og opplæringstilbudene for minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Problemstillinger som fremkommer i utredningen er i de fleste tilfeller kjent i Fredrikstad kommunes tjenesteapparat.

Fredrikstad er en by med høy innvandring både fra land både innenfor og utenfor Europa. Sammenlignet med andre kommuner har Fredrikstad en relativt stor gruppe med innvandrere med manglende opplæringsbakgrunn. Dette gir utfordringer av ulik art både i barnehage, skole og voksenopplæring.

Fredrikstads hovedmål er at innvandrere lærer norsk så fort og godt som mulig og at de inkluderes i norsk samfunns- og arbeidsliv gjennom tilrettelegging av tilbud. Dette betyr at det legges forventninger til innvandrerbefolkningen, som befolkningen forøvrig, om aktiv innsats for å skaffe seg utdanning og arbeid.

Styring, økonomi og organisering.

Styring, informasjon og veiledning:

Det synes nødvendig med en overordnet ledelse av opplæringstilbudene i kommunenes skoler og barnehager. Med en relativt lav kompetanse innenfor minoritetsspråkområdet i mange skoler må det sikres skolefaglig kompetanse over skolenivået. Dette vil sikre en nødvendig og god informasjonsflyt mellom nasjonalt nivå, politisk ledelse og skolenivå. Fylkesmannen vil måtte styrke sin rolle vedr. informasjon og veiledning til kommunen. Forpliktelsen til informasjonsflyt mellom virksomhetene – internt i kommunen (mellom barnehager og skoler) og mellom grunnskole og videregående skole må sikres gjennom formell forankring i opplæringsloven.

Innenfor voksenopplæringsfeltet må det etableres bedre og mer forpliktende samarbeidsordninger mellom kommune og fylkeskommune. Organisering av, og innhold i, denne opplæringen må vurderes samlet for å sikre et effektivt tilbud.

Økonomi:

Det har i en årrekke vært et større behov for opplæring for minoritetsspråklige barn og unge enn de statlige overføringene har gitt rom for. Når dette er kombinert med en uklar lovforståelse for barnas/elevenes rettigheter synes det som om en ikke oppnår de faglige resultater som er nødvendige for en god integrering av innvandrere i landet. Denne statlige underbudsjetteringen fører til tregere progresjon i innlæringen av norsk i skolene.

Barnehage og andre tilbud i førskolealder

Fredrikstad kommune deler utvalgets syn på at det er svært viktig å starte språkstimulering for barn i barnehagene. Når forskning viser at det tar 5 til 7 år for barn å lære et språk slik at det blir et nyttig tanke- og innlæringsinstrument, er det nødvendig å starte innlæring av norsk språk så tidlig som mulig. Barnehagen er et godt sted for å lære norsk språk og kultur. Erfaringer som er gjort i Fredrikstad med tidlig språkstimulering i barnehage og skole viser en raskere progresjon for barna både i norsk og innlæring av fag i skolen. Følgende forslag støttes:

- Tilbud om åpne barnehager må være tilgjengelig
- 20 timers gratis barnehage for alle
- Barnehage må ha spesiell kompetanse om språk og språkutvikling, og det må stimuleres til at barnehagepersonalet får både etter- og videreutdanning innen området.
- Det legges vekt på språkstimulerende miljøer
- Bruk av tospråklig assistanse økes, og tilskuddet økes tilsvarende
- Departementet utarbeider veileder i foreldresamarbeid
- Programmer som benyttes, eksempelvis ICDP, må settes inn i et helhetlig system
- Nyankomne barn gis et innføringstilbud. Tidlig innsats synes å gi stor effekt for innlæring av norsk språk og kultur.

Kommunen støtter ikke forslaget om en individuell rett til språkstimulering. En slik rett vil binde ressurser til enkeltbarn. Språkstimulering for alle barn, hvor de minoritetsspråklige inkluderes, synes å gi stor effekt.

Kontantstøtten skal ikke fases ut.

Minoritetsspråklige elever i skolen.

Grunnskolen

Et sentralt mål i opplæringstilbudet til alle barn i grunnskolen er å beherske norsk muntlig og skriftlig. I dette ligger å kunne tilegne seg kunnskap gjennom skriftlig materiale, lesing på norsk.

Et viktig tiltak for innlæring av norsk språk er å gi et godt språkopplæringstilbud så tidlig som mulig etter ankomst til landet. I Fredrikstad er det etablert av innføringstilbud for nyankomne elever. Dagens lovverk er til hinder for nødvendig fleksibilitet med hensyn til å organisere slike tilbud. Erfaringer i Fredrikstad tilsier at:

- Enkeltskoler vanskelig vil kunne organisere effektive opplæringstilbud til nyankomne elever alene uten at disse skolene er av en viss størrelse og med et høy antall minoritetsspråklige elever..
- Tospråklige lærere/assistenter utgjør et viktig støttetiltak i innlæringen av fag. Slike ressurser er ikke lett tilgjengelige.
- Nyankomne elever må kunne gis et opplæringstilbud i en begrenset periode i skoler med spesiell kompetanse
- Elevene vil kunne få best læringsutbytte og best sosial integrering når opplæringstilbudet organiseres i de ordinære klassene/gruppene – eventuelt etter et kortere tilbud i innføringsgruppe med intensiv språkopplæring.

Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring utgjør i dag en støttefunksjon i opplæringstilbudet i en overgangsfase. Rent praktiske årsaker (mangel på tospråklige lærere og assistenter) begrenser bruken av en slik ordning. En strengere formulering i opplæringsloven vil i mange kommuner ha liten effekt ettersom denne ressursen er av begrenset omfang. Det anbefales i stedet å utvikle digitale læringsressurser og å gjøre dette lett tilgjengelig for skolene.

Kartleggingsmateriell knyttet til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter må bli lettere tilgjengelig og bli et redskap som kommunene tilbys gjennom en statlig ordning. Dette vil sikre en større bruk av de anbefalte dokumentene, læreplan og kartleggingsmateriell.

En individuell rett til morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever støttes ikke. Som nevnt over er det begrensede ressurser i form av lærere/assistenter med tospråklig bakgrunn. Høy grad av kommunikasjon på norsk synes viktig både for innlæring av fag og flerkulturell forståelse. Dette vil best kunne skje i kontakt med norskspråklige elever. Fredrikstad kommune ser imidlertid stor verdi av flerspråklighet i befolkningen. I en globalisert verden vil dette bli til nytte både for enkeltindividene og for næringslivet. Stimulering av bruk av elevenes morsmål bør kunne gjennomføres gjennom ordninger som:

- Alternativ til fremmedspråk på ungdomstrinnet
- Mulighet til å ta morsmålet som fag med mulighet for påbygning
- Flerspråklighet må fremmes som ideal for alle elever

Fredrikstad kommune støtter forslaget om at læreplanen i grunnleggende norsk som hovedregel skal benyttes sammen med tilhørende kartleggingsmateriellet. Dette betinger at alle lærere som gir slik opplæring gis et grundig etterutdanningstilbud innen området.

Videregående skole

Ved inntak i videregående skole må elever med kort botid i landet få muligheten til å delta i et særskilt innføringstilbud knyttet til og lokalisert ved videregående skole. Dette må ikke begrense retten til videregående opplæring, men gi den enkelte en større mulighet for å kunne fullføre videregående skole. Et slikt tilbud bør knyttes til de videregående skolene. Dersom dette ikke blir tilfelle vil elevene kunne gå i svært ulikt alderssammensatte grupper, og noen vil få et tilbud sammen med sine foreldre. Tilnærmet aldersadekvat tilbud må tilstrebes.

Krav om "gjennomført norskopplæring før retten til videregående skole utløses" støttes ikke.

Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Introduksjonsordningen:

Det er svært positivt at utvalget foreslår at NAV må komme inn med sine ordninger parallelt med norskopplæringen i starten av introduksjonsprogrammet. Dette vil sikre et bedre samarbeid mellom NAV, flyktningavdelingen (tilbyder av introprogrammet) og voksenopplæringen. Slik det oppleves i dag er det et markant skille når deltakerne avslutter norskopplæringen/grunnskolen for voksne og går over til NAV. På denne måten kan vi også sikre individuell tilpasning av opplæringstiltakene innenfor introprogrammet, og at de også er mer realitetsorientert, noe NAV i større grad har bakgrunn for å gjøre enn voksenopplæringen.

Utvalget foreslår videre å satse på grunnskoleopplæring i programperioden. Dette støttes, ettersom det har vist seg at de som har gjennomgått dette i Fredrikstad klarer seg bedre i videregående opplæring. Samtidig er det også positivt at utvalget foreslår at flere får muligheten til å få utvidet programperioden til 3 år for å få fullført grunnskoleopplæringen innenfor programperioden.

Norskopplæring og samfunnskunnskap

Fredrikstad kommune er positiv til at det kan stilles krav om påbegynt norskopplæring innen 1 år etter at rett og plikt begynte å gjelde. Det er uvisst om det vil ha noen effekt å knytte dette opp til et krav til et visst antall timer pr år. Vi foreslår at dagens ordning med fullføring av 250 t norsk i løpet av de tre første årene. Når det gjelder 50 timers samfunnskunnskap viser det seg at det er vanskelig å få til dette innen deltakerne har fullført 250 t norsk slik det er organisert og finansiert pr i dag. Vi foreslår at man vurderer å heller sette en frist på 3 år for å fullføre disse timene, men at det må være mulig å gå videre på behovsprøvde timer før man får tatt de 50 timene. Vi er også positive til at det foreslås å sentralisere disse kursene, i tillegg til at fjernundervisningsmetoder videreutvikles. Pr i dag er det vanskelig å kvalitetssikre tilbudene, samt å skaffe kvalifiserte lærere på alle språk.

Utvalget foreslår videre at det utvikles gratis nettbasert norskopplæring. Vi stiller oss positive til dette, men påpeker at det er svært mange som har svært liten skolegang som ikke vil være i stand til å nyttiggjøre seg dette på egenhånd, og at det ikke bør erstatte kravet om 300 / 600 timer samt retten til ytterligere opplæring (2700 t).

Vi støtter også utvalgets forslag om kunnskapsutvikling på dette feltet. Voksenopplæring er et lite felt som mange (inkludert lærere) vet svært lite om. De fleste lærere som rekrutteres har ingen spesialutdanning i voksenpedagogikk, ei heller i kunnskapsledelse og motivasjon i multikulturelle grupper. Det finnes lite forskning på sammenheng mellom metoder og resultater.

Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

Utvalget foreslår at det bør vurderes et opplæringstilbud til asylsøkere i mottak som har gjennomført 250 t norskopplæring og som fortsatt oppholder seg i mottak. Dette støttes. Daglig må deltakere avvises/avslutte som har gjennomført sine timer og som ufrivillig får et avbrudd i opplæringen sin. Dette fører til mye frustrasjon og virker demotiverende.

Foreldresamarbeid

Foresatte/foreldre har en sentral rolle for barns læring og utvikling. Foreldre som engasjerer seg i barnas skolegang og utdanning bidrar til økt innsats og motivasjon hos barnet.

Innvandrerforeldre har erfaringer om skolesystemet fra egen skolegang. Dette vil variere fra land til land. Til Fredrikstad kommer foreldre fra land uten fungerende skolesystemer og fra land med skolesystemer på høyde med vårt eget.

Skolene har en svært viktig oppgave med å veilede og informere foreldre om skolesystemet i Norge. Det må opprettes gode relasjoner mellom skole og foreldre. Flere skoler i Fredrikstad har deltatt i et prosjekt der metoder for foreldresamarbeid er utprøvd. Disse skolene opplever daglig de positive faglige effektene av å oppgå god relasjon/kommunikasjon til minoritetsspråklige foreldre. Utvalgets forslag til tiltak støttes, men disse bør suppleres med en mer aktiv innsats i forhold til informasjon om foreldresamarbeid til skolene. Lokale skoler og høgskolene bør kunne bidra til spredning av gode erfaringer.

Læringsmiljø

Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag om at "Det flerkulturelle perspektivet må være en del av skolens og skoleeiers systematiske arbeid med læringsmiljøet".

Det foreslås å øke pedagogtettheten i barnehager og skole og at det settes nasjonale standarder for dette. Videre foreslås en utvidet skoledag og gratis skolefritidsordning for alle. Flere av disse forslagene vil ha langtrekkende økonomiske konsekvenser for kommunene. Dette er tiltak som må kompenseres fullt ut til kommunene enten gjennom økt rammetilskudd eller gjennom særskilte tilskudd.

Kompetanse

Området er berørt i flere av de foregående avsnittene i denne høringsuttalelsen. Her tas opp andre synspunkter på innspillet i utredningen:

- Førskole- og grunnskolelærerutdanningene må styrkes med flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse. Dette perspektivet må også inkorporeres i skolelederutdanningstilbudene og lederutdanningstilbudene for barnehagene.
- Det må etableres etter- og videreutdanningsordninger i flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse. Dette må inngå i de statlige tilskuddsordningene, både for etterutdanning og som stipendordninger for videreutdanning.
- Dersom det gis tilbud om videreutdanning for morsmåslærere/assistenter/tospråklige assistenter, må dette være en utdanningsform som gir fullverdig kompetanse som føreskolelærer eller lærer. De som skal ansettes i skole/barnehage må kunne benytte sin kompetanse for alle barn/elever.
- Det bør stilles tydelige krav til norskkunnskaper hos de som skal fungere som tospråklige lærere/assistenter.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utredningen består av et stort antall forslag til tiltak. Mange av disse vil ha store økonomiske konsekvenser for kommunene. Vi har pekt på at nasjonale standarder for bemanning vil kunne binde opp ressurser. Dette kan gi økte utgifter både til barnehage, grunnskole og voksenopplæring. Kommunenes økonomiske situasjon er presset. Nye ordninger må kompenseres fullt ut.

Det må gis statlig refusjon til opplæring av ressurskrevende asylsøkere, slik at kommunen får dekket sine faktiske utgifter.