



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 Dep.,
0030 Oslo

Postadresse:
Postboks 8059
Dep 0031

Besøksadresse:
Tollbugaten 20
0152 Oslo

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24168800

Telefaks:
24168801

Org.nr.
987 879 696

DERES REF	VÅR REF	DATO
201003005	10-1233-4-LHA	1.11.2010

Innledning

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser til høring datert 21.6.2010 av NOU 2010:17 "Mangfold og mestring".

IMDi støtter de fleste av utvalgets forslag, men tilrår en prioritering av tiltakene, med begrunnelse. Det mangler også spesifisering av hvilke tiltak som er en forutsetning for andre foreslåtte tiltak, og de økonomiske og administrative konsekvensene kunne vært klargjort bedre.

Utredningen peker på mangel på samordning, ansvarspulverisering innenfor de kommunale og fylkeskommunale institusjonene, og behov for utveksling av kompetanse innad og på tvers av kommunene og fylkeskommunene. Dette er en av de mest sentrale problemstillingene i rapporten. Tiltak som kan føre til større samordning og likeverdig tilbud for barn, unge og voksne er viktige i et integreringsperspektiv.

IMDi har konsentrert sine kommentarer om grunnskolen, videregående skole og voksenopplæringen. IMDi har ikke kompetanse innen barnehagesektoren eller forskerkompetanse innen språkutvikling og har ikke kommentert disse områdene. IMDi kommenterer kapittel 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17 og 18.

Kapittel 1 – Hovedperspektiver og utvalgte forslag til tiltak

Det er interessant at de vurderinger og tiltak som utvalget foreslår samler utvalget i følgende hovedperspektiver i rapporten: *Tidlig innsats, Langvarig andrespråkopplæring, Flerspråklighet som verdi, Kompetansebehov i opplæringssektoren, Implementeringsutfordringer.*

Flerspråklighet som verdi

Innenfor utdanningssystemet blir manglende internasjonale konvensjoner for innvandrede minoriteter svært synlig. Det har lenge vært et stort press på minoritetsspråklige i skolen når det gjelder norskkompetanse på alle nivåer fra barnehage til voksenopplæring. IMDi ser at dette også i hovedsak er tilfelle i

“Mangfold og mestring”, men at det er kommet inn et nytt perspektiv på flerspråklighet som verdi.

IMDi vil fremheve forslaget som et viktig skritt mot å se på minoritetsspråklige personer som ressurser som kan være nyttige for landet. IMDi vil gi utvalget honnør for alle tiltakene som blir foreslått med utgangspunkt i flerspråklighet som verdi. Det blir foreslått ny læreplan i morsmål og tilbud om ikke-vestlig språk som 2. fremmedspråk. En større bredde i språkkompetanse i et lite land, vil være en styrke innen næringsliv og handel i framtiden. Det er viktig at Norge har personer med både språk og kulturkompetanse til å utvikle nye relasjoner.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Revidering av dagens læreplan i morsmål for språklige minoriteter slik at morsmålet og flerspråklighet gis en større egenverdi.
- Gi tilbud om ikke-vestlig språk som 2. fremmedspråk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.
- Utvikling av en ny læreplan i morsmål som et fag som kan velges gjennom hele skoleløpet i tillegg til, eller som et alternativ til, fremmedspråk.
- Økt bruk av tospråklig opplæring i fag.

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Vektlegge pedagogisk utviklingsarbeid da ikke alle elever kan lære språk ut fra den tradisjonelle metodikken som hovedsaklig benyttes i skolen i dag.¹

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

IMDi viser til rapporten “Evalueringsrapport om tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett og/eller plikt til slik opplæring” (Rambøll Management:2007). Rapporten inneholder 6 anbefalinger til tiltak for å bedre ordningen. IMDi vil peke på anbefaling 5 som omhandler behov for pedagogisk utviklingsarbeid. Evalueringen viste at undervisningen for voksne i høy grad bruker tradisjonell klasseromsundervisning og at behovet er stort for pedagogisk utviklingsarbeid. IMDi viser også til utvalget som understreker behov for nye metoder i opplæringen for voksne, men IMDi vil peke på at dette behovet også gjelder språkopplæringen for alle nyankomne på alle nivåer fordi elevgruppen er så mangfoldig. Et likeverdig tilbud betyr ikke samme tilbud for alle.

Kompetansebehov i opplæringssektoren

IMDi deler oppfatningen til utvalget om at det er behov for kompetanseutvikling i alle deler av opplæringssystemet. IMDi er enig med utvalget i at kompetansen som det er behov for må differensieres. IMDi er også enig med utvalget om at det vil være behov for kulturkompetanse, tverrkulturell kommunikasjonskompetanse, kunnskap om sosiale og kulturelle endringsprosesser, kompetanse i norsk som andre språk, kunnskap om flerspråklig og flerkulturell pedagogikk.

Når det gjelder voksenopplæringen spesielt vil IMDi vise til Danmark som for flere år siden innførte krav om 1 års tilleggsutdanning i voksenpedagogikk for å få fast ansettelse i voksenopplæringen. Et krav om utdanning av lærere i voksenopplæringen vil øke kvaliteten på tilbudet og samtidig øke fagets status. IMDi viser også til brev fra Interesseorganisasjonen for kommunale myndigheter (IKVO) til Kunnskapsdepartementet hvor de etterspør krav om

¹ Rambøll Management 2009 – Analyse av gjennomstrømning og resultater i norskopplæringen for innvandrere.

kompetanse for lærere i voksenopplæringen <http://www.ikvo.no/> (brev datert 18.10.2010).

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- At flerkulturell og flerspråklig kompetanse integreres i alle typer førskolelærer – og lærerutdanning.
- At det satses på etter- og videreutdanning av personale i dagens opplæringssystem, både på eier, leder - og førskolelærer- og lærersiden. Behovene synes særlig store i videregående opplæring, voksenopplæring og i barnehagen. Også innefor grunnskolen er det avdekket store kompetansebehov. Variasjonen er stor mellom kommuner og innen kommuner.

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Oppretting en avdeling for språkutvikling på en allerede eksisterende institusjon, som for eksempel senter for Fremmedspråk ved Høgskolen i Østfold.
- Utvidet kompetanse basert på et større mangfold av metoder for lærere som arbeider med minoritetsspråklige.
- IMDi foreslår at det nedsettes faglige arbeidsgrupper innen hvert utdanningsnivå som utarbeider videreutdanningsmoduler og etterutdanningsprogrammer som bør gå til høring blant det pedagogiske personalet.

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

Utvalget foreslår opprettelsen av et nytt senter for språkutvikling som skal forske på hvordan barn utvikler og bruker flere språk. IMDi støtter forslaget, men foreslår at det opprettes en avdeling på et allerede eksisterende språksenter.

IMDi vil understreke at kompetansebehovene som utvalget nevner ikke er tilstrekkelige for personalet i opplæringssektoren som skal jobbe med minoritetsspråklige elever som er så mangfoldige. Det er i tillegg behov for tilpasset pedagogikk for elever med liten skolebakgrunn, kunnskap om et større mangfold av metoder, kjennskap til problemstillingene omkring vold i nære relasjoner, tvangsekteskap, psykiske og fysiske reaksjoner på ettervirkninger av krig og flukt, kjennskap til metoder for "non violence communication" og løsningsorienterte metoder for å nevne noe. Hverdagen for mange barn og unge spesielt med flyktningbakgrunn kan være vanskelig å takle i en skolesituasjon med nye kulturelle og sosiale koder. En trygg lærer som har en god kompetanse om minoritetsspråklige, vil skape bedre læringsbetingelser for mange barn, unge og voksne med ulik bakgrunn og ståsted.

På bakgrunn av ulikhet og mangfold når det gjelder minoritetsspråklige på alle nivåer, foreslår IMDi at det nedsettes arbeidsgrupper som utvikler forslag til moduler som lærere kan velge ut fra behov og arbeidssituasjon. Det bør være et større mangfold med hensyn til kompetanse blant personalet.

Forslagene bør være i tråd med læreres behov og ha som formål å øke elevenes læringsutbytte. Forskningsrapporter bør også være en viktig kilde for arbeidsgruppene. Det er viktig at kompetanseutviklingen skjer i tråd med både læreres og deltakeres behov.

Implementeringsutfordringer

IMDi deler utvalgets synspunkter om at det er et stort potensiale for bedre implementering av dagens regelverk. Utvalget viser til manglende implementering av regelverk, ansvarspulveriseringen på feltet og lite sentral styring og oppfølging. Feltet er gjennomgående svært fragmentert og kunnskapsspredningen er liten. Dette er store utfordringer som har vært et

sentralt tema gjennom en årrekke. Utvalget sier at det kan skyldes manglende kunnskap, manglende prioriteringer av disse elevgruppene, dårlig økonomi og/eller manglende lærekrefter. IMDi støtter disse synspunktene, men vil legge til at arbeidet med minoritetsspråklige ofte har vært "ad hoc"-preget og har ofte hatt en plass utenfor de formelle styringssystemene. Feltet har også til en viss grad vært preget av ildsjeler som ikke har hatt kompetanse til å implementere arbeidet innenfor de riktige fagorganer og strukturer hvor arbeidet burde vært implementert.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Kravet til skolefaglig kompetanse over skolenivået må styrkes i opplæringsloven og krav til barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen må innføres i barnehageloven.
- Økt bruk av ny teknologi og utvikling av gode faglige nettverk slik at spisskompetanse kan spres og deles.
- Det flerkulturelle perspektivet må ivaretas i universelle tiltak og ordninger av generell karakter.
- Styrking av formelle og gjensidig forpliktende prosedyrer for overgangen mellom barnehage og skole.

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Utvikle forpliktende samarbeidsavtaler mellom fylker og kommuner om overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring og forholdet mellom grunnopplæring og voksenopplæring.
- Innføring av nye opplæringsmodeller som krever strukturerte samarbeidsmodeller mellom ulike instanser (se senere kapitler).
- Innføring av veilederkorps på *alle nivåer i opplæringen* i forhold til spesifikke opplæringsutfordringer for minoritetsspråklige elever.

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

Utvalget foreslår et økt samarbeid mellom fylker og kommuner om overgang mellom grunnskole og videregående skoler og overgangen mellom grunnopplæring og voksenopplæring. IMDi foreslår mer strukturerte og forpliktende samarbeidsavtaler mellom partene for å sikre at elevene får god oppfølging og veiledning ved disse overgangene.

Utvalget viser til veilederkorpset for lærere som er under etablering i grunnskolen. IMDi foreslår innføring av veilederkorps på alle nivåer inkludert voksenopplæringen.

Kapittel 2 - Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

Begreper

IMDi deler utvalgets bekymringer for bruken av begrepet minoritetsspråklige som blir knyttet til personer som både er nyankomne til landet og til de som er født og oppvokst i Norge. Utvalget drøfter utfordringene som er knyttet til begrepet minoritetsspråklige, men gir ingen svar på når en person ikke lenger kan omfattes av begrepet. Det er en svakhet ved rapporten. Utvalget anbefaler at begrepet flerspråklig og tospråklig bør benyttes oftere da det uttrykker positive kjennetegn og kompetanse hos personen med innvandrerbakgrunn. IMDi understreker at en slik anbefaling ikke vil endre noe på dagens praksis.

Utvalget mangler forslag i rapporten til strategier for begrepsendringer og bruker selv gjennomgående begrepet minoritetsspråklige i rapporten. Her hadde utvalget hatt en mulighet til å innføre enten tospråklig eller flerspråklig ved å

bruke det i rapporten. Forslaget om tiltak under "flerspråkligheit som verdi" inneholder imidlertid noen tiltak som kan være med på å løfte gruppas status i skolen. Dette er ikke tilstrekkelig. Endring av begrepsbruk er en større prosess og må gjennomføres på bakgrunn av definisjoner og strukturelle forhold. Utvalget har ingen forslag til tiltak på dette punktet.

IMDi vil foreslå følgende tiltak:

- Utarbeidelse av tydeligere begrepsdefinisjoner som bør igangsettes og ledes av Kunnskapsdepartementet som en oppfølging av utvalgets rapport.

Kapittel 6- Opplæringssektoren - styring, økonomi og organisering

Utvalget har gjennomført en god gjennomgang av problemstillinger i forhold til styringsverktøy og økonomiske ordninger innenfor de ulike utdanningsnivåene. Utvalget har i denne gjennomgangen avdekket ulike mangler og konkluderer med at det ikke er likeverdige opplæringstilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne mange steder i landet. Dette er en alvorlig konklusjon med tanke på at hele befolkningen har lik rett til utdanning uavhengig av bakgrunn.

Utvalget har foreslått flere tiltak for å bedre kontrollen av regelverk, økonomi og ressursfordeling. Forslagene er basert på dagens organisering innen de ulike utdanningsnivåene. Hvis det blir foreslått endringer av dagens organisering, vil dette også bety endringer i forhold til økonomi og ressursfordeling.

IMDi etterlyser større samsvar mellom innhold og kvalitet i opplæringen og måloppnåelse. Utvalget peker blant annet på at det er nødvendig med systematisk arbeid over tid for å sikre god opplæring. Konkrete indikatorer for måloppnåelse hos minoritetsspråklige elever er et godt verktøy. Utvalget viser til Sverige og Danmark hvor det foregår et arbeid for å utvikle bedre styringsindikatorer. IMDi vil foreslå et nærmere samarbeid med våre naboland med hensyn til dette utviklingsarbeidet.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Krav til internkontroll må tydeliggjøres i regelverket.
- Det må finnes hensiktsmessige sanksjonsverktøy til bruk ved alvorlige regelbrudd.
- På bakgrunn av risiko og vesentlighet må det gjennomføres nasjonalt tilsyn med hvordan rettighetene etter §§ 2-8 og 3-12 i opplæringsloven oppfylles.
- Fylkesmannen må gis en større rolle også når det gjelder informasjon og veiledning knyttet til kvalitetsheving overfor kommuner og fylkeskommuner.
- Kostnadsnøkkelen for grunnskolen bør gjennomgås på nytt
- Det anbefales en samlet gjennomgang av de særskilte tilskuddsordningene og hvordan disse benyttes.

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Samarbeid med Danmark og Sverige omkring utvikling av bedre styringsindikatorer.
- Det bør vurderes utvikling av bedre styringsindikatorer på alle nivåer i utdanningen.

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

Utvalget har avdekket mangelfulle styringsverktøy i undervisningen av minoritetsspråklige elever. Det er ikke tydelige mål for læringsutbytte og det skaper utfordringer i forhold til hvilke tiltak som bør implementeres for å øke læringsutbyttet. Skolesituasjonen i Danmark, Sverige og Norge har mange

likehetsstrekk slik at det bør være mulig å lære av hverandres tilnærminger for å bedre kvaliteten i den opplæringen som gis. Dette arbeidet bør gjelde alle utdanningsnivåene.

Kapittel 8 Minoritetsspråklige elever i grunnskolen

Utvalget har utarbeidet en tilstandsbeskrivelse for grunnskolen. Den er omfattende og grundig. Svakheten ved tilstandsbeskrivelsen er at den ikke skiller tydelig mellom nyankomne og personer med langvarig andrespråksopplæring. Det er vanskelig å synliggjøre utfordringer som er spesifikke for disse ulike gruppene og utfordringer som kan være felles.

Todelingen av disse gruppene finner vi i kapittel 1 og utvalget spesifiserer her tiltak for *tidlig innsats* og *langvarig andrespråksopplæring*. IMDi etterlyser et tydeligere skille i kapittel 8 mellom nyankomnes behov og situasjonen for "lengeboende" som enten er født her eller har kommet til landet i førskolealder. Et manglende skille gjør det utfordrende å fange opp problemstillinger som henger sammen med kort eller lang botid og omfanget av den opplæringen som gis.

IMDi etterlyser også et tydeligere skille mellom barneskolen og ungdomsskolen. Sammenhenger som kunne ha vært interessante blir utydelige fordi kapittelet har fokus kun på en beskrivelse av minoritetsspråklige elever generelt.

Utvalget peker på at mange minoritetsspråklige elever i grunnskolen har høy skolemotivasjon og innsats, men at det likevel er markerte forskjeller i læringsutbytte mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn. OECD har pekt på at utfordringene er størst for de som kommer til Norge sent i skoleløpet. Utvalget viser til at mange minoritetsspråklige har behov for særskilte tiltak for å kunne få et likeverdig utbytte. IMDi vil understreke behovet for et mer systematisk arbeid som krever et mer helhetlig opplegg og viser til forslag for særskilt tiltak for nyankomne barn og unge i kapittel 10. IMDi viser også til utvalgets tiltak under kapittel 1 som gjelder langvarig andrespråkopplæring og støtter tiltakene her som omfatter grunnskolen.

Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter og Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter

Etter endringer i opplæringsloven hvor skoleeiere fikk rett til å bestemme bruk av læreplan i norskopplæringen, bruker i dag kommunene ulike læreplaner. Utvalget viser til at læreplan i grunnleggende norsk som ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet i 2007 er noe ujevnt implementert. For eksempel Oslo kommune har innført ordinær læreplan i norsk med tilpasninger. Utvalget har delt seg i synet på om bruk av Læreplan i Grunnleggende norsk skal være obligatorisk eller ikke.

Innhold og metoder i opplæringen

Utvalget viser til aksjons- og klasseromsforskningsprosjekter omkring innhold og metoder i undervisningen av minoritetsspråklige elever. Det pekes på at funn kan tyde på at det er en dreining fra en lyttende til en mer aktiv elevrolle. Samtidig viser de til at forskning også understreker at lærere har behov for mer kompetanse enn flerkulturell pedagogikk og norsk som andre språk. Det er en tendens til at lærere jobber mer tradisjonelt fordi elevgruppen er flerkulturell. Dette er i tråd med forslagene fra IMDi om en kompetanseutvikling som bør være utviklet etter læreres behov og med et innhold som skal øke læringsutbytte for elevene. Det vil bety en kompetanse utover flerkulturell pedagogikk og norsk som andrespråk. IMDi viser til forslag til tiltak under kapittel 1.

Særskilt språkopplæring

Utvalget viser til at dette området har behov for en kvalitetsheving. Erfaringer tilsier at det mange steder ikke gis opplæring etter opplæringsloven § 2-8 slik elevene skulle hatt. Fra og med skoleåret 2009/2010 skal elevene kartlegges før det gjøres vedtak om særskilt norskopplæring. Det meldes til utvalget om at kartleggingsverktøyet er svært omfattende og at det burde suppleres med noe enklere verktøy. IMDi peker på at det er alvorlig når de svakeste av de minoritetsspråklige ikke får det tilbudet de har krav på etter loven. Det er ekstra alvorlig fordi mange av foreldrene til minoritetsspråklige barn ikke er kjent med regelverket.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Etterutdanningstilbud for lærere som skal bruke læreplanen og kartleggingsverktøyet i grunnleggende norsk for språklige minoriteter må utvides og styrkes
- Styrking av ulike former for uformell opplæring som sommerskole, leksehjelp, tilbud gjennom frivillige organisasjoner og foreldregrupper

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Forskning som knyttes til læringsutbytte og resultater ut fra hvilke læreplaner som benyttes
- Forskning og forsøksarbeid knyttet til læringsutbytte og resultater ut fra den ulikheten i omfanget av morsmålstøtte som gis i kommunene
- Forsøksarbeid knyttet til ulike modeller for morsmålsopplæring i førskolealder

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

IMDi tar ikke stilling til spørsmålet om obligatorisk bruk av Læreplan for Grunnleggende norsk i høringsuttalelsen, men ønsker at det igangsettes forskning som knyttes til læringsutbytte og resultater ut fra hvilke læreplaner som benyttes. Det er behov for mer forskning omkring læringsutbytte i grunnskolen for språklige minoriteter.

IMDi tar heller ikke noen stilling i høringsuttalelsen til bruk av morsmål som språkstøtte, men viser til mangelfull forskning av språkstøtten i morsmål for språkutviklingen. IMDi vil understreke behovet for forskning knyttet til læringsutbytte og resultater ut fra den ulikheten i omfanget av morsmålstøtte som gis i kommunene. Det bør også være mer forsøksarbeid knyttet til ulike modeller for morsmålsopplæring i førskolealder for å se nærmere på betydningen av et styrket morsmål for språkutviklingen hos barn og unge.

Kapittel 9 - Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

Utvalget viser til at deltakelse og gjennomføringen av videregående skole blant minoritetsspråklige ungdom har hatt en positiv utvikling, men det knytter seg betydelige utfordringer for å redusere frafallet. Særlig gjelder det innvandrergutter, selv om en del av disse tar opp igjen utdanningen i voksen alder.

Alle tiltak som kan demme opp for frafall bør være første prioritet. Det vil i fremtiden være få jobber som ikke krever noen form for utdanning utover grunnskole. Det vil også være problematisk hvis en kopling oppstår mellom unge uten utdanning og minoritetsspråklige personer.

IMDi vil konsentrere kommentarene i kapittel 9 til utfordringene ved rådgivertjenestens kompetanse.

Vi deler utvalgets oppfatning av at det er behov for å tilføre rådgivningstjenesten *Flerkulturell kompetanse*. Begrepet *flerkulturell kompetanse* utvalget viser til, er et uklart begrep som blir tillagt varierende betydning, og dermed er det fare for at tilførsel av såkalt flerkulturell kompetanse ikke dekker behovet for kompetanse om æresrelatert vold. I så fall vil ungdom som utsettes for denne type problemer fortsatt kunne bli oversett eller ikke hjulpet når de ber om eller trenger hjelp. Dette kan innebære at skolen forsømmer sitt ansvar for å melde eller avverge straffbare forhold², og at skolens rådgivere ikke vil kunne oppfylle sin plikt til å bistå personer utsatt for æresrelatert vold på en tilfredsstillende måte.³ Det er en stor utfordring at det per i dag ikke finnes lovfestede kompetansekrav til de som skal arbeide som rådgivere i skolen. I forskrift til Opplæringslovens § 22-4 heter det at rådgivere skal ha relevant kompetanse, men dette blir ikke nærmere definert eller konkretisert. I fravær av kompetansekrav gikk det den 29. juni 2009 ut brev fra Udir til skoleeiere m.fl. om "Anbefalt formell kompetanse og veiledende kompetansekriterier for rådgivere".⁴ De veiledende og anbefalte kompetansekriteriene er heller ikke tilstrekkelig for å kompensere for dette.

IMDi erfarer at rådgivere i skolene der minoritetsrådgiverne jobber, har varierende kompetanse om æresrelatert vold, og at svært mange rådgivere på disse og andre skoler opplever at de har behov for mer kunnskap om dette temaet. Dette er dokumentert i ISFs første evalueringsrapport av Handlingsplanen fra 2009.⁵ For å avdekke, forebygge og håndtere saker om tvangsekteskap og relatert problematikk, bør temaet æresrelatert vold, etter IMDis oppfatning, inn i profesjonsutdanningen, etter- og videreutdanning og andre utdanningstilbud.

Et nasjonalt rammekonsept for etterutdanning i rådgivning er utviklet av Høgskolene i Bergen, Sør-Trøndelag og Lillehammer og Universitet i Tromsø. Siden høsten 2009 har 16 utdanningsinstitusjoner over hele landet kunnet tilby etterutdanning i rådgivning. Etterutdanningen i rådgivning skal videreutvikle og forbedre kompetanse og praksis hos rådgivere og lærere i skolen, slik at elevenes rett til rådgivning blir godt ivaretatt. ISF mener at det å involvere IMDi i arbeidet med etter- og videreutdanningsprogrammet kunne vært et viktig grep.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Rådgiverutdanning må ta høyde for det flerkulturelle aspektet ved rådgivningsaktiviteten.
- Etter- og videreutdanningskurs for rådgivere må inneha et flerkulturelt perspektiv.
- Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesveiledning.
- Det må utarbeides veiledninger og kurs for lærere om hvordan de kan yrkesrette undervisningen i fellesfag.
- Tilskudd eller andre økonomiske incitamenten i hovedsak bør innrettes mot å øke tilgjengelige lærebedrifter.

² Æresrelatert vold kan i visse tilfeller innebære en trussel mot personens liv og/eller helse, og forplikter i så fall skolen til å melde dette til barnevern eller politi, jf. Straffeloven og Opplæringsloven.

³ I henhold til forskrift til opplæringslovens §§ 22-1 og 22-2 skal den sosialpedagogiske rådgiveren "kunne hjelpe elever som av ulike grunner kan ha problemer med å finne seg til rette i opplæringen. Bakgrunnen for elevens vansker kan være personlige, sosiale eller emosjonelle vansker". Gitt at ekstrem kontroll, frykt for tvangsekteskap og andre former for æresrelatert vold ofte gir emosjonelle vansker som går ut over opplæringen, er det å bistå elever som sliter med denne type problematikk sosialrådgivers ansvar.

⁴ <http://www.udir.no/Brev/Anbefalt-formell-kompetanse-og-veiledende-kompetansekriterier-for-radgivere/>

⁵ Evaluering av handlingsplan mot tvangsekteskap. Første delrapport, juni 2009. Kari Steen-Johnsen og Hilde Lidén.

- Minoritetsspråklige elever som har behov for det, skal kunne velge Vg 1 over to år.
- Bruk og videreutvikling av tiltak som sommerskole, fadder- og mentorordning og leksehjelpordninger.
- Opplæringsloven §3-12 endres slik at elever som blir overført til ordinær læreplan i norsk fortsatt skal kunne ha rett til tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring.
- Det må legges til rette for bedre ressursutnyttelse av tilgjengelige tospråklige lærerressurser.
- Tilbudet til leskehjelp, også med personer som behersker elevenes morsmål, må styrkes. Det bør legges til rette for leksehjelp over nettet.

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Inkludere kunnskap om æresrelatert kontroll og vold som del av flerkulturkompetansen som anbefales for rådgivere i skolen.
- Utvikle strategi for rekruttering av faglærere med innvandrerbakgrunn.
- Opprette deltidsstudium og fleksible studiemuligheter for å kunne rekruttere personer med innvandrerbakgrunn som lærere.
- Igangsette fagdidaktiske kurs i yrkesretting og for lærere som underviser i felles fag og programfag.
- Senke den nedre aldersgrensen for videregående opplæring, men det bør være samsvar med mellom denne og den øvre aldersgrensen for benyttelse av ungdomsretten i opplæringsloven.
- Skolens ansvar for elever som utsettes for ekstrem kontroll, som frykter tvangsekteskap eller er utsatt for andre former for æresrelatert vold må understrekes og inkluderes i det videre oppfølgingsarbeidet med rapporten til Østbergutvalget.
- Retningslinjer for å avdekke og håndtere ekstrem kontroll og vold må innføres i grunn- og videregående skole.

Bakgrunn for IMDi's forslag til tiltak

IMDi har i dag minoritetsrådgivere ved et utvalg videregående skoler, som et av tiltakene i Regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap. (2008 -2011) På bakgrunn av deres erfaringer er det utviklet og utprøvd retningslinjer for å avdekke og håndtere saker som omhandler ekstrem kontroll og vold, i skolen, herunder tvangsekteskap. IMDi koordinerer også et kompetanseteam mot tvangsekteskap, som består av representanter fra Udi, Bufdir, Politidirektoratet og IMDi. Teamet gir råd og veiledning til førstelinjen i arbeidet i enkeltsaker som omhandler tvangsekteskap og æresrelatert vold. Mange henvendelser til teamet kommer fra skolesektoren, som etterspør kompetanse og verktøy i arbeidet.

IMDi viser til sine kommentarer vedrørende fagopplæring i videregående skole i tidligere høringsuttalelse NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida – innstillingen til utvalget for fag- og yrkeskompetanse/ Karlsenutvalget*. Flere av tiltakene som er foreslått fra IMDi ovenfor ble også foreslått i høringsuttalelsen til Karlsenutvalget.

Kapittel 10 - Innføringstilbud for nyankomne elever

Utvalget har drøftet om det vil være hensiktsmessig å gå inn for en eller flere modeller for tilbudet til nyankomne elever. Utvalget peker på at det er avgjørende at de så raskt som mulig etter ankomst til Norge, gis et opplæringstilbud som på lengre sikt gir mulighet for deltakelse i ordinær undervisning på lik linje med andre barn og unge. Utvalget understreker også at tydeligere føringer for organisering av opplæringstilbudet til nyankomne elever, kan bidra til å sikre et mer likeverdig tilbud til denne elevgruppen, uavhengig av

bosted. Utvalget sier at dette er momenter som taler for tydeligere nasjonale modeller. Et argument mot obligatoriske standarder, sier at Norge har tradisjon for lokale variasjoner og stor lokal handlefrihet. Utvalget sier at det er en utfordring å finne en modell som tilfredsstiller alle. De viser til mange modeller, men konkluderer ikke i rapporten.

Forslag til nytt tiltak fra iMDi:

- innføre et startprogram/introduksjonsprogram for nyankomne barn og unge på alle nivåer i utdanningsløpet med en ramme på ½ - 3 år ved behov.
- etablere en arbeidsgruppe som skal finne ut hvordan man kan implementere et startprogram/ introduksjonsprogram for nyankomne barn og unge ved å systematisere alt arbeid som kan vise til godt læringsutbytte fra inn- og utland

Bakgrunn for iMDis forslag til tiltak

Det er i dag et introduksjonsprogram for voksne. Det løser ikke alle utfordringer i samfunnet, men det sikrer svake grupper rettigheter og plikter til en grunnleggende kvalifisering. Utvalget peker også på at det sikrer en mer systematisk tilnærming til arbeidet med nyankomne voksne.

iMDi foreslår et startprogram/ introduksjonsprogram for alle nyankomne barn og unge som kommer til landet med en fleksibilitet fra ½ år til 3 år for de med behov. Det er viktig at det ikke lages så faste rammer at det blir en "lock-in" effekt. Det er viktig å finne gode modeller som både sikrer en nasjonal standard og lokale tilpasninger. Det viktigste er at det blir tiltak ut fra barn og unges individuelle behov og at det er basert på individuelle planer. Det er viktig at opplegget har en fleksibilitet.

Målet vil være forskjellig fra målsettingen til de voksne som skal kvalifisere seg til arbeid eller utdanning. Målet for barn og unge bør være: *Kvalifisering for å kunne tilegne seg ferdighetsnivå som er nødvendig for å følge ordinære klasser og gjennomføre et norsk utdanningsløp.* Nyankomne barn og unge har i en periode i ulik grad behov for spesifikke og individuell tiltak for å kunne oppnå et likeverdig tilbud med etnisk norske barn og unge i skolen.

Det er også etter iMDis erfaringer viktig med lovfestede rettigheter og plikter så barn og unge får et likeverdig tilbud uansett hvor de bor i landet og uansett hvor de flytter. Mange skifter bosted og skole flere ganger i en mottaksfase. Det vil også være noen etnisk norske barn som har bodd lenge i utlandet som kan ha behov for et startprogram/introduksjonsprogram den første tiden de er tilbake i Norge.

Det er i dag liten forskning på nyankomne barns situasjon i skolen og hvilke opplegg som fungerer godt for dem i forhold til videre utdanningsløp. Forskning bør følge arbeidet. iMDi kan være en samarbeidspartner i dette utviklingsarbeidet og dele sine erfaringer fra oppstarten av introduksjonsprogrammet for voksne.

Kapittel 11- Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven

Utvalget viser til at kompetansereformen sikret voksne rett til grunnskole og videregående opplæring, rett til dokumentasjon og verdisetting av realkompetanse, inkludert mulighet for direkte opptak til høyere utdanning og rett til tre års utdanningspermisjon. iMDi vil understreke at disse nye ordningene har vært svært viktige for mange voksne i Norge. Riksrevisjonen viser imidlertid

til at det er lav deltakelse i grunnopplæringen for voksne. De hevder at befolkningen er lite kjent med rettighetene og at kommunene mangler satsning på informasjonsarbeid.

Vi viser til Danmark som har bevilget midler til opprettelse av 13 regionale voksenopplæringsssentre som skal samordne voksnes læring lokalt. Dette er et opplegg som er framtidsrettet. Den voksne befolkningen vil oppleve hurtige svingninger på arbeidsmarkedet i framtiden. Behovet for oppdatert kompetanse vil bli en realitet på mange fagområder. Det vil være økonomisk lønnsomt å utvikle muligheter for kompetanseutvikling av voksne både med og uten innvandrerbakgrunn. Mange med innvandrerbakgrunn vil etter hvert ha lang botid i landet. Skillet mellom den innvandrede minoriteten og majoritetsbefolkningen vil minske når det gjelder behovet for kompetanseutviklingstiltak. Innvandrede minoriteter har det samme behovet som majoritetsbefolkningen for kompetanseheving innen ulike utdanningsnivåer og/ eller fagopplæring.

I tillegg vil deler av minoritetsbefolkningen ha behov for grunnskoleopplæring som noen ikke har fått i sine hjemland. Utvalget viser til forskning som konkluderer med at andelen minoritetsspråklige som har tatt grunnskoleutdanning i perioden 2003-2010 har økt til 81 %. Samtidig viser utvalget til Vox- rapporten *Opplæring for voksne* fra 2009 at det er i alt 261 av Norges 430 kommuner som har et grunnskoletilbud til voksne etter opplæringsloven § 4A-1. Utvalget peker på at det er bare 40 prosent av kommunene som har en plan for hvordan de skal satse på slik opplæring. Dette er alvorlig i et samfunn som har behov for arbeidskraft for å møte en voksende eldre befolkning innen for eksempel helsesektoren. Innvandrere vil være en viktig arbeidsressurs for samfunnet, men IMDi vil understreke at det avhenger av bedre opplæringsstrategier enn i dag. Voksenopplæringens rolle er ikke minst viktig i denne sammenheng. IMDi vil understreke at det vil være samfunnsøkonomisk gunstig å satse på bedre tilbud når det gjelder innhold og organisering av opplæringen for voksne.

IMDi støtter utvalgets kommentarer når det gjelder realkompetansevurdering, spesialundervisning, rett til videregående opplæring for voksne, basiskompetanseprogrammene, rett til særskilt språkopplæring, bruk av nynorsk i språkopplæringen og tilegnelse av digital kompetanse.

Vi har på samme måte som utvalget identifisert betydelige behov innen opplæringen for voksne. Det er for mange voksne som i dag befinner seg innen NAV-systemet som ikke er å anse som arbeidssøkere på grunn av manglende språk og/eller arbeidslivskompetanse. IMDi deler utvalgets anbefaling til Kunnskapsdepartementet om å få utført en nærmere utredning av framtidig organisering og innhold av opplæringen for voksne. Dagens ordninger er ikke tilpasset framtidens samfunn.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Voksenopplæringens organisering og innhold herunder tiltak rettet mot minoritetsspråklige, må vurderes samlet for å sikre en tjenelig ansvars plassering
- Det må sikres lik praksis når det gjelder realkompetansevurdering
- Det må etableres ordninger som sikrer midler til livsopphold i form av stipend eller støtte, for eksempel gjennom NAV
- Det må innføres rett til særskilt språkopplæring for voksne, både på grunnskolenivå og i videregående opplæring
- Initiere en utredning av nytt pedagogisk innhold i voksenopplæringen som ivaretar prinsippet om likeverdig opplæring som gir et godt læringsutbytte for alle som omfattes av rett til voksenopplæring

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Det er behov for en voksenopplæringsreform.
- Alle bør som et minimum fortsatt ta muntlig eksamen i engelsk som fremmedspråk, men dette bør utredes nærmere.

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

Det er ikke kun behov for en ny ansvars plassering og nytt pedagogisk innhold. Det har i mange år vært behov for en voksenopplæringsreform. Det har vært mange reformer i grunn- og videregående skoler gjennom årene, mens voksenopplæringen aldri har hatt en helhetlig omlegging som er tilpasset de voksnes kompetansebehov for framtiden. Det er pekt på blant annet at de voksne må skolerers hvis man skal klare helse- og omsorgsoppgaver framover med en stadig eldre befolkning.

IMDi er uenig i utvalgets konklusjoner når det gjelder engelsk. Utvalget foreslår at det skal være mulig å ta eksamen som privatist i et annet fremmedspråk enn engelsk. IMDi foreslår at dette må utredes nærmere for å se hvilke konsekvenser dette forslaget kan ha på sikt. En mulig løsning er innføring av to nivåer når det gjelder engelsk for voksne i videregående skole. Det er i dag et krav om engelskeksamen for å kunne studere på universitetet. De voksne som har planer om videre studier må ha eksamen i engelsk på videregående nivå. Voksne som ikke har disse planene kan ha et lavere nivå på engelsk opplæringen, men i dagens samfunn er det viktig at alle har en viss kompetanse i engelsk. Minoritetsspråklige bør ikke være unntatt disse kunnskapene. Utfordringen bør være å innføre alternative metoder som vektlegger muntlig kompetanse og vurdere om det kun skal være en muntlig eksamen. Med tanke på voksne og livslang læring, vil det bli en for stor barriere for mange å begynne på eventuelle kurs/studier senere i livet uten noen kunnskaper i engelsk.

Kapittel 12 - Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Introduksjonsordningen

Utvalget peker på at introduksjonsordningen er relativt ny og at det foreløpig er begrenset kunnskap om hvordan det går med deltakere i programmet på sikt. IMDi er enig med utvalget og vil foreslå forskningsarbeid som følger opp deltakere og ser på effekten av introduksjonsordningen.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Et helhetlig familieperspektiv må inngå som en del av de individuelle planene knyttet til introduksjonsordningen
- Det må tilrettelegges bedre for at barns deltakelse i barnehage kan kombineres med foreldres deltakelse i introduksjonsprogrammet
- Deltakere som mangler grunnleggende ferdigheter må tilføres dette i programperioden via en form for tilpasset grunnskoleopplæring
- Introduksjonsprogrammet må utvides for flere deltakere i inntil 3 år for å sikre at flere kan ferdigstille grunnskoleopplæringen i programtiden
- Kunnskap om metoder i introduksjonsordningen og effekten av disse må systematiseres
- NAV må tilby sine kvalifiseringstiltak parallelt med norskopplæringen helt i starten av introduksjonsprogrammet

Norskopplæringen og samfunnskunnskap

IMDi støtter utvalgets anbefaling om at det er behov for kunnskapsutvikling på feltet blant annet når det gjelder effekter av den opplæringen som gis i norsk og

samfunnskunnskap og sammenhengen mellom innhold i opplæringen, pedagogikk og måloppnåelse. Utvalget er tydelig på at det bør igangsettes et arbeid for å vurdere den framtidige organiseringen av, og innholdet i opplæringen for voksne. IMDi vil understreke at en omlegging av voksenopplæringen er ett av de viktigste tiltakene i hele NOU 2010:17. Dette gjelder både organisering, ansvarsplassering og pedagogisk innhold.

Utvalget viser også til Rambølls evaluering av norskopplæringen (sluttrapport 2007) som har mange anbefalinger til endringer. En av hovedkonklusjonene til Rambøll er behovet for utviklingsarbeid innen norskopplæringen for innvandrere. De peker på at undervisningen i svært høy grad har foregått som tradisjonell klasseromsundervisning, mens de peker på at det er behov for nye metoder og bedre individuell tilpasning av denne opplæringen.

IMDi vil foreslå at videre- og etterutdanning av lærere blir prioritert før man øker timerammen i norskopplæringen. Behovet for økt kvalitet av tilbudet er avhengig av godt utdannet personell.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Det er behov for kunnskapsutvikling på feltet, blant annet når det gjelder effekter av opplæringen som gis i norsk og samfunnskunnskap og sammenhengen mellom innholdet i opplæringen, pedagogikk og resultater.
- Det er behov for etterutdanning og profesjonalisering av lærere i opplæringen for voksne.
- Det bør satses mer på differensiering av og fleksibilitet i norskopplæringen ut fra den enkeltes behov.
- Norskopplæringen bør sees i sammenheng med andre kvalifiseringstiltak.
- Det må bli tydeligere sammenheng mellom norskopplæring, opplæring for voksne etter opplæringsloven, høyere utdanning og annen kvalifisering.
- Særlig lavt utdannede må få mer arbeidsrettet opplæring.

Kapittel 16 – Minoritetsspråklige og spesialundervisning

Utvalget viser til at det nasjonalt og internasjonalt har foregått en diskusjon om usikre prosedyrer og manglende kompetanse i forhold til elever fra språklige minoriteter innen spesialundervisningen. Flere forskere hevder at det har vært alt for lett, ofte i beste mening, å inkludere elever fra språklige minoriteter i spesialpedagogiske tilbud. IMDi er bekymret for overrepresentasjonen av minoritetsspråklige elever i spesialundervisningen. Det er mye som tyder på at det foregår en type feildiagnostisering av minoritets elever. IMDi viser til forskning av professor Joron Pihl v/ Høgskolen i Oslo og boka " *Etnisk mangfold i skolen. Det sakkyndige blikket*" (2 utgave 2010). Den største utfordringen er å utvikle skolens innhold og ordinære undervisning slik at den kvalifiserer alle barn ut fra de foreutsetninger de har innenfor et pedagogisk og sosialt fellesskap. Utvalget skriver at det er lite forskning på området og lite tilgang på metodikk.

Vi understreker viktigheten av riktig diagnostiske verktøy når man skal teste svake grupper slik at stigmatisering på feil grunnlag unngås. Det vil få store konsekvenser for barn og unges utvikling. Samarbeid med andre land bør kunne være en strategi for å lære av andres erfaringer og resultater.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Det må avsettes midler til forskning, utvikling og spredningsarbeid rettet mot minoritetsspråklige barn med spesielle behov
- PPT og øvrig hjelpeapparat må tilføres flerspråklighet og flerkulturell forståelse

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- Metoder og testverktøy må kvalitetssikres slik at verktøyet som brukes er tilpasset den gruppa som blir testet
- Elevenes språkkompetanse må undersøkes på både første -og andrespråket

Kapittel 17 - Foreldresamarbeid

I forbindelse med sin redegjørelse for ulike måter å informere om elevers og foreldres rettigheter og plikter viser utvalget til foreldreveiledningsprogram. Det er også IMDis erfaring at foreldreveiledningsprogram kan være verdifullt. Vi tillater oss å minne om at det er utviklet et eget foreldreveiledningsprogram, som en variant av ICDP, rettet mot minoritetsspråklige foreldre.⁶ Programmet er bygger på foreldreveiledningsprogram rettet mot foreldre generelt, men er tilpasset familier med minoritetsbakgrunn, og har vært prøvd ut som pilotprosjekt i perioden 2003-2005. Fra 2006 har tilbudet blitt gjennomført som ordinært program og blitt spredd til flere sentrale kommuner. Gjennom programmet arbeides det med å gjøre foreldrene bevisste på egne kulturelle verdier og måten å gi omsorg til barn på, samtidig som det fokuseres på å skulle utøve disse verdiene i Norge. ICDP har vært prøvd og satset på i flere bydeler i Oslo. I noen av disse har IMDis minoritetsrådgivere vært involvert. Det rapporteres om positive erfaringer.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- Det bør utarbeides en veileder i foreldresamtaler for barnehage og skole som omfatter særlige utfordringer og forslag til tiltak når det gjelder flerspråklige foreldre.

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

Det er mange lærere som føler seg usikre i kontakten med foreldre. Det er også mange temaer som kan være vanskelige å formidle slik at en hjelp til dette i form av en veileder i foreldresamtaler vil være en god hjelp i skolehverdagen. Kompetanseteamet har sett et slikt behov i skolen i dag.

Kapittel 18 - Læremidler i skolen

Det pekes på at behovet for læremidler som er tilpasset minoritetsspråklige elever er stort. Samtidig vises det til at den økonomiske rammen for læremiddelstilskudd rettet mot minoritetsspråklige elever er begrenset og at det vil ta mange år med en ramme på dagens nivå for å kunne tilfredsstille etterspørselen fra sektoren. IMDi vil understreke at behovet for materiell i forhold til mangfold av metoder er enda større. Det er et lite marked og bokforlag har ingen inntjening i forhold til utgivelse av materiell tilpasset en liten gruppe med spesielle behov. Dette vil bety ytterligere barrierer med hensyn til materiellutvikling for de med liten skolebakgrunn som har behov for andre læremidler enn de tradisjonelle. Dette er en stor utfordring for fagutviklingen på feltet.

IMDi deler utvalgets syn om at samarbeid med Sverige knyttet til tema morsmål bør styrkes ytterligere.

IMDi vil prioritere følgende forslag til tiltak fra utvalget:

- behovet for læremidler som er tilpasset minoritetsspråklige elever er stort, og det er behov for nyutvikling, videreutvikling og tilpasning av slike læremidler.

⁶ <http://www.bufetat.no/foreldrerettleiing/tilbod/>

Dette gjelder særlige læremidler for nyankomne elever på ulike alderstrinn i skolesystemet

- det er behov for å styrke tilskuddsordningen til læremidler for minoritetsspråklige elever
- utviklingen av egnede ordbøker for minoritetsspråklige elever og lærlinger innen fag- og yrkesopplæringen må styrkes

IMDi vil i tillegg foreslå følgende tiltak:

- det må være en særskilt tilskuddsordning for alternative lærebøker for minoritetsspråklige med tilpasset behov som ikke vil bli prioritert av forlag på grunn av lav inntjeningsmuligheter

Bakgrunn for IMDis forslag til tiltak

Mange minoritetsspråklige barn, unge og voksne med spesielle behov får i dag ikke tilpassede læremidler da markedet er lite for alternative opplegg for en liten gruppe. For at dette skal lønne seg for forlagene er det behov for en permanent tilskuddsordning for disse gruppene på ulike nivåer i utdanningssektoren.

Oppsummering

IMDi vil gi honnør til utvalget som har gjort et stort og omfattende arbeid. Utvalget har vurdert tilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne i skole og høyere utdanning, og sett på forholdet mellom grunnskoleopplæring, norskopplæring og introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder voksne innvandrere fremkommer det at det er behov for en samlet gjennomgang av innhold og organisering av tilbudet, basert på bedre individuell tilpasning slik at tilbudet tilpasses individuelle behov ut fra den enkeltes utdanningsbakgrunn. Det er også behov for en sterkere samordning mellom grunnskole, norsk og introduksjonsprogram enn det vi ser i dag.

Det bør vurderes nærmere å innføre et eget introduksjonsprogram for barn og unge; opplæringen av lærere bør styrkes; det bør sikres lik praksis av realkompetansevurdering; og det bør etableres ordninger som sikrer midler til livsopphold for voksne som går på opplæring etter opplæringsloven.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
Direktør

Peter Baum
Rådgiver

Saksbehandler: rådgiver Lisa Hartmark