

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dp
0032 OSLO

Vår ref.
10/1230-2-TK

Deres ref.

Dato:
15.11.2010

Høring – Mangfold og mestring NOU 2010:7

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) vil benytte anledningen til å berømme Østbergutvalget for en grundig og god utredning om situasjonen til minoritetsspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet. Ombudet ønsker å understreke viktigheten av utvalgets perspektiv på det flerspråklige/tospråklige som en ressurs, ikke bare for den enkelte men for samfunnet som sådan. Ombudet er også svært glad for utvalgets vektlegging av nødvendigheten av at det flerkulturelle perspektivet gjennomsyrrer alle aspekter ved og nivåer i opplæringsystemet.

LDO har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene.

LDO støtter i all vesentlighet utvalgets forslag, men LDO har merknader til visse kapitler, forslag til ytterligere innsats og et forslag til endring i gjeldende regelverk. LDO vil også uttrykke bekymring for at mange minoritetsspråklige elever ikke får innfridd sine rettigheter og dermed ikke mottar et likeverdig opplæringstilbud. Vi ser at dette kan reise spørsmål om diskriminering av minoritetsspråklige elever.

Kapittel 6 Opplæringssektoren – Styring, økonomi og organisering
LDO støtter utvalgets vurderinger og forslag til tiltak når det gjelder styring, organisering, informasjon, veiledning og økonomi.

LDO er bekymret for omfanget av avvik i skoleeiers ivaretagelse av rettighetene i opplæringsloven. LDO er særlig opptatt av at tiltakene, som skal sikre at

etablerte rettigheter innfris, gjennomføres. LDO ser nytten i bruk av sanksjoner for å sikre at loven har reell virkning, og LDO vil understreke at skoleeier har en plikt til å sikre at minoritetsspråklige elever mottar et likeverdig opplæringstilbud som majoritetsspråklige. På den andre siden kan sanksjonsmuligheter ytterligere forverre situasjonen til kommuner som allerede strever med å finne tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre de ulike tiltakene som kommunene er pålagt etter opplæringsloven. LDO vil derfor understreke at muligheten for gjennomføring av tiltakene må sees i sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner sikres de nødvendige økonomiske ressursene for å ivareta minoritetsspråklige elevers rettigheter.

I sin rapport 2010:4 Statlig styring av kommunene, Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre Sektorer, peker Difi på at kommunene, blant annet med hensyn til utdanningssektoren, fra sentrale myndigheter pålegges å ivareta stadig flere *”individuelle rettigheter, flere kommunale plikter, flere og mer krevende brukere av kommunale tjenester og større kunnskap om tilstanden på de ulike områdene”*.

Hvorvidt det er realistisk å forvente at kommunene skal kunne ivareta de ulike og stadig voksende kravene fra sentrale myndigheter må sees i lys av kommunenes ressurser. Ombudet vil derfor understreke viktigheten av at uvalgets forslag til gjennomgang av og endringer i kostnadsnøklerne i arbeidet med å sikre at elever skal kunne få oppfylt sine rettigheter etter opplæringslovens §§ 2-8 og 3-12.

Kapittel 7 Barnehage og andre tilbud i førskolealder

LDO støtter utvalgets forslag til tiltak med hensyn til kompetansekrav til barnehagers personale. LDO ønsker også at det vurderes om muligheten for dispensasjon fra kravet om utdanning bør strammes inn. I dagens multikulturelle barnehager bør det snarere stilles enda større krav til barnehagepersonalets faglige kompetanse.

LDO har stor forståelse for mindretallets forslag om en hjemling i Barnehageloven om individuell rett til norskopplæring for minoritetsspråklige barn. Dette er også i tråd med vektleggingen i en rekke sentrale offentlige dokumenter de senere årene. Det vises til barnehagens potensial for å redusere sosial ulikhet gjennom tidlig innsats og ekstra stimulering både i førskolealder og i skolealder, og i St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* som ble lagt fram i mai 2009 kommer det frem at myndighetene ønsker å styrke barnehagen som læringsarena.

I tråd med disse ambisjonene uttaler kunnskapsminister Kristin Halvorsens til

Aftenposten i september 2010 at arbeidet mot frafall må begynne allerede i barnehagen.

Fordelingsutvalget, NOU 2009:10, la fram grundig dokumentasjon som viser at førskoletiltak er viktige og kostnadseffektive. LDO ser likevel at dette vil medføre en såpass stor ekstrakostnad for barnehagene at implementeringen av en slik individuell rettighet ut fra dagens rammevilkår ansees som lite realistisk, jf våre kommentarer til kapittel seks. LDO ønsker allikevel å påpeke at myndighetene bør følge opp egne ambisjoner om barnehagen som en viktig læringsarena for alle barn. Systematisk språkstimulering i barnehagen er med på å legge grunnlaget for positivt læringsutbytte ved overgang til grunnskolen, og skal barnehagen ivareta denne oppgaven på en forsvarlig måte fordrer det også at det rekrutteres kvalifisert personale. LDO støtter derfor utvalgets forslag om å ta inn en formulering i barnehagens § 2 om at barnehagen aktivt skal fremme alle barns norskspråklige kompetanse og støtte barn med annet morsmål enn norsk i bruke av sitt morsmål. Igjen vil LDO påpeke viktigheten av at det følger de nødvendige prioriteringene og ressursene for gjennomføringen av et slikt forslag.

Videre skriver utvalget at barnehagene uttrykker misnøye med at tilskuddsordninger som finansierer tospråklige assistenter og pedagoger gis kun til barn der begge foreldre er utenlandskfødte. Utvalget kommer imidlertid ikke med noen forslag til endringer på dette. LDO mener at en slik ordning kan føre til en uheldig forskjellsbehandling av barn som får lite språkstimulering i norsk hjemme fordi foreldre for eksempel snakker et tredje språk sammen. I slike tilfeller mener LDO at det må gjøres konkrete vurderinger av barnas språkopplæringsbehov også der en av foreldrene har norsk som morsmål.

KAPITTEL 8 MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER I GRUNNSKOLEN & KAPITTEL 9 MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING.

Utvalget peker på en rekke utfordringer knyttet til realisering av rettighetene i opplæringsloven for minoritetsspråklige elever. I tillegg til manglende regeletterfølgelse, vises det til en betydelig variasjon på kvaliteten på tilbudet til særskilt språkopplæring rundt om i landet. Videre viser undersøkelser at det i mange kommuner er en mangelfull bruk av kartleggingsverktøy.

Språkopplæring er et viktig virkemiddel for å sikre godt læringsutbytte for minoritetsspråklige elever. For å innfri retten til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever, forutsetter det at den enkelte elevens behov for språklig tilrettelegging kartlegges på en forsvarlig måte. LDO mener det er svært bekymringsfullt at disse rettighetene ikke er tilstrekkelig ivaretatt i flere kommuner.

LDOs kommentarer må sees i lys av at utvalget slår fast at mange minoritetsspråklige barn og unge ikke får innfridd sine rettigheter etter opplæringsloven.

Endring av regelverk

For å sikre at den enkelte elev får opplæring etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12, foreslår utvalget endring i ordlyden:

”Desse elevane har også ved behov rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.”

Endringen foreslås på bakgrunn av hensynet om å sikre at lovteksten gir klart uttrykk for at retten til særskilt språkopplæring skal knyttes til elevens *behov*. LDO er enige med både mindretallet og flertallet om at det kreves en endring av gjeldende regelverk for å sikre minoritetsspråkliges rettigheter i opplæringsloven.

Fremfor å gjennomføre mindre endringer i gjeldende paragrafer, ønsker ombudet at myndighetene vurderer om det kan være hensiktsmessig og å innføre et eget kapittel i opplæringsloven om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Det er særlig to forhold som taler i favør av en mer omfattende regelendring.

Utvalget skriver at en av årsakene til manglende etterlevelse av regelverket og den betydelige variasjonen av kvaliteten på den særskilte språkopplæringen, henger sammen med uklarheter i regelverket og svak regelverksforståelse. Dette bekreftes av embetene som beskriver regelverket som lite tilgjengelig og vanskelig å forstå (Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009).

I utredningen om et helhetlig diskrimineringsvern NOU 2009:14, skriver Graver-utvalget at det bør forestas en helhetlig vurdering av reglene som gjelder for å oppnå likestilling og like muligheter innen utdanningssystemet. Dette for å sikre at lovverket er tilstrekkelig for å realisere bestemmelser om tilrettelegging og likestilling blant annet på diskrimineringsgrunnlaget etnisitet. LDO ber om at det vurderes om et mer detaljert og oversiktlig regelverk vil kunne bidra til å sikre bedre etterlevelse av regelverket, og dermed styrke minoritetsspråklige elevers rettigheter etter opplæringsloven.

Regeletterlevelse og kartleggingsrutiner

For å sikre god kvalitet på selve kartleggingen av enkeltelevers behov for språklig tilrettelegging har LDO tidligere etterlyst en faglig kvalitetssikring av de som skal gjennomføre og vurdere resultatene av kartleggingen (ombudets hørings svar 10/721 til Flatøutvalget NOU 2009:22). LDO skriver følgende:

”Sakkyndige vurderinger av barn fra språklige og kulturelle minoriteter fordrer særskilt kompetanse. Nylig publisert forskning (Pihl 2010) viser store mangler i utredningspraksis overfor språklige minoriteter, medregnet at fagpersoner ikke har relevant flerspråklig og flerkulturell kompetanse.”

Når det gjelder merknader i kapittel seks om kommuners og fylkeskommuners rammevilkår, samt skoleeiers plikt til å oppfylle lovpålagte plikter og sentrale myndigheters plikt til å iverksette nødvendige tiltak, så vil LDO vise til offentlige myndigheters aktivitetsplikt § 3a i Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv (diskrimineringsloven).

I § 3a i Lov mot forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. står det om myndighetenes aktivitetsplikt:

”Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål.”

Lovens formål er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

I forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (heretter omtalt som DTL) presiseres følgende om offentlige myndigheters aktivitetsplikt:

”For offentlige myndigheter vil aktivitetsplikten ikke bare innebære en plikt til å gjennomføre konkrete tiltak i forhold til likestilling uavhengig av etnisitet, religion, mv. og funksjonsevne. Det innebærer også å se til at hensynet til likestilling integreres i all offentlig virksomhet, og at regelverket og forvaltningsvedtak er i samsvar med formålet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.”

Ombudet mener at svikten fra sentrale myndigheter og skoleeiere med hensyn til realiseringen av minoritetsspråklige elevers rettigheter i opplæringsloven, reiser spørsmål om det kan foreligge brudd på aktivitetsplikten i diskrimineringsloven.

Styrking av tilbud utenom ordinær timeplan; skolens evne til å kompensere for sosial bakgrunn.

Utvalget peker på at både språk og sosial bakgrunn har betydning for ulikheter i læringsutbytte mellom majoritets- og minoritetselever. Skolen har et ansvar for å sette i verk tiltak som kan kompensere for disse ulikehetene. Leksehjelp er et viktig tiltak for å styrke minoritetsspråklige elevers læringsutbytte. LDO har i sin høringsuttalelse 09/2274 om ”Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven”, anbefalt at lovfesting av leksehjelp også burde omfatte elever på høyere klassetrinn enn 1.-4. Nærmere presisert at retten til leksehjelp bør være aldersuavhengig. Videre påpekes følgende:

”LDO håper derfor at forslaget er en start, slik at skolens plikt over tid bygges ut til også å omfatte elever i ungdoms- og videregående skole, og at leksehjelp kan tilbys mandag til fredag etter skoletid.” (LDOs hørings svar 09/2274).

For å sikre forsvarlig kvalitet på tilbudet som gis, anbefaler ombudet at det stilles kvalifikasjonskrav til leksehjelpere:

”Uavhengig av omfanget av leksehjelpen er kvaliteten på tilbudet av essensiell betydning. Leksehjelperne må ha pedagogisk/spesialpedagogisk kompetanse. Skal de kunne gi reell og relevant hjelp, må de både ha kompetanse i fagene de skal gi hjelp i, samt kompetanse i det å yte leksehjelp til barn med språklige utfordringer og til barn med nedsatt funksjonsevne. Med andre ord må leksehjelpere kunne imøtekomme barns særskilte tilretteleggingsbehov. Kompetansebehovet må vurderes på bakgrunn av elevsammensetningen for rekruttering av leksehjelpere.” (LDOs hørings svar 09/2274).

I OECDs rapport fra 2010 (OECD 2010c) vises til det at skolefritidsordningen kan være en arena der elever som har behov for tilbud om leksehjelp kan motta dette. Utvalget går også inn for dette i sin utredning og ønsker videre at skolefritidsordningen skal være gratis. LDO vil understreke viktigheten av utvalgets forslag som vil sikre at den enkelte families økonomi ikke blir en barriere for minoritetsspråklige barns muligheter til lik rett til opplæring. Gratis skolefritidsordning med leksehjelp vil også kunne være en av skolens tiltak for å kompensere for ulikheter i læringsutbytte knyttet til elevenes sosiale bakgrunn.

LDO mener videre at gratis skolefritidsordning med leksehjelp av kvalifisert undervisningspersonell kan bidra positivt til at flere minoritetsspråklige elever gjennomfører videregående opplæring. I dag er frafallsprosenten høyere hos minoritetsspråklige enn hos majoritetsspråklige. I en rekke sentrale offentlige dokumenter understrekes betydningen av tidlig innsats for å sikre minoritetsspråkliges læringsutbytte, og et godt læringsutbytte vil i sin tur bidra til å senke frafallsprosenten i denne gruppen elever. Videre vil en styrking av

tiltak mot frafall hos minoritetsspråklige elever vil også være i tråd med anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité og deres svar på Norges 17 og 18 periodiske rapport. Der står det følgende: *“The Committee urges the State party to take measures to strengthen participation of children with immigrant backgrounds in upper secondary education.”*

LDO ser at gratis skolefritidsordning og leksehjelp fra kvalifisert personale vil kreve økte ressurser både fra bevilgende myndighet og fra skoleiere. LDO mener likevel at tiltaket er nødvendige for å motvirke forskjeller mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elevers reelle muligheter til videre utdanning og yrkesvalg. Tiltak som sikrer muligheter til videre utdanning og arbeid vil ha positive samfunnsøkonomiske gevinster.

KAPITTEL KAP.11 OPPLÆRING SPESIELT ORGANISERT FOR VOKSNE ETTER OPPLÆRINGSLOVEN.

LDO er enig i utvalgets vurdering av at voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring er et viktig satsingsområde for å bidra til utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og majoritetsbefolkningen.

LDO støtter utvalgets forslag om at informasjons- og veiledningsarbeidet knyttet til voksenopplæring bør styrkes, slik at innvandrerbefolkningen som målgruppe gjøres kjent med sine rettigheter og muligheter til voksenopplæring. Videre mener LDO at veiledning og informasjon som gis den enkelte deltaker må avdekke kunnskap som gjør det mulig å tilby voksenopplæring som er tilpasset den enkeltes behov og målsetning med opplæringen.

Selv om kommuner og fylkeskommuner har en plikt til å informere om voksenopplæringen, ønsker LDO å understreke at det er et overordnet statlig ansvar å sikre at kommunene og fylkeskommunene har gode veiledninger og retningslinjer for rettigheter knyttet til voksenopplæring og gjennomføringen av det.

LDO støtter utvalgets forslag om at bestemmelsen om retten til å melde seg som praksiskandidat til fag- eller svenneprøve, jf. tidligere opplæringsloven § 3-5, nå forskrift til opplæringsloven § 3-55, endres tilbake til tidligere praksis.

Utvalget har presisert at de har registrert at særskilt språkopplæring i mindre grad synes å bli inkludert i et tilpasset opplæringstilbud til minoritetsspråklige voksne. LDO støtter utvalgets forslag om en rettighetsfesting av særskilt norskopplæring og tospråklig undervisning for voksne i grunnskolen og videregående opplæring.

KAPITTEL 12 INTRODUKSJONSORDNING OG OPPLÆRING I NORSK OG SAMFUNNSKUNNSKAP

Utvalget anbefaler at opplæring i norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsordningen har et helhetlig familieperspektiv som en del av de individuelle planene.

LDO vil understreke viktigheten av at myndighetene gjennomfører systematiske konsekvensanalyser på grunnlaget kjønn ved innføring av kjønnsnøytrale ordninger. Kvinner og menns livsfaser er ulike og mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet kommer fra land der oppgavefordelingen mellom kvinner og menn i husholdet er svært kjønnsdelt. Kvinner vil ofte ha et stort omsorgsansvar for barn og i noen tilfeller også for eldre familiemedlemmer. I tillegg vil kvinner jevnt over ha lavere utdanningsnivå enn menn, og antall analfabeter vil være høyere for kvinner for blant menn.

Myndighetene må sikre at vilkårene for og organiseringen av deltakelse i introduksjonsprogrammet sikrer at kvinner får likeverdig utbytte av ordningen som menn.

KAPITTEL 16 MINORITETSSPRÅKLIGE OG SPESIALUNDERVISNING

LDO mener at Østbergutvalget foretar en grundig gjennomgang av status på området spesialundervisning og minoritetsspråklige elever. Men, ut fra et likestillingsperspektiv, ser LDO med bekymring på flere av de forhold utvalget trekker frem. Dette gjelder utvalgets understreking av manglende flerkulturell kompetanse i det ordinære opplæringssystemet, og også innenfor det spesialpedagogiske apparat. LDO ser det som helt nødvendig at funnene i denne utredningen relateres til det videre arbeidet med Midtlyngutvalgets rapport ”Rett til læring”.

I NOU 2009:18 Rett til læring la utvalget frem forslag til store omorganiseringer knyttet til spesialpedagogiske kompetansesentre, slik som nedbygging av sentrene for sammensatte lærevansker. Et av disse sentrene er Torshov kompetansesenter, som har en landsdekkende funksjon og særskilt kompetanse knyttet til minoritetsspråklige elever med særskilte opplæringsbehov. I høringssvaret påpekte LDO at vi så det som problematisk at dette forholdet ikke er omtalt i Midtlyngutvalgets utredning. Vi ønsker derfor på nytt å fremheve at LDO frykter at en manglende konsekvensanalyse av omorganisering og nedleggelse av enkelte spesialpedagogiske kompetanseenheter, vil kunne ramme minoritetsspråklige elever med sammensatte lærevansker negativt.

KAPITTEL 18 LÆREMIDLER

Generelt vil LDO understreke at utvikling og produksjon av relevante og tilgjengelige læremidler er en forutsetning for tilpasset språkopplæring, og det krever tildeling av nødvendige økonomiske ressurser, jfr. merknadene til kapittel 6.

Utvalget peker på behovet for å videreutvikle og styrke bruken av digitale læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever. LDO vil påpeke at kravene om universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) § 9 må ivaretas (nå § 9 og i løpet av 2011 også § 11). Å hindre interseksjonell diskriminering er viktig. Økonomisk vil det også være lite lønnsomt å bruke offentlige midler til først å utvikle IKT-læremidler for minoritetsspråklige elever, for så senere måtte gjøre disse tilgjengelige for minoritetsspråklige elever som har nedsatt syns- og leseevne.

LDO ønsker å gjøre den samme presiseringen med hensyn til utvalgets anbefaling om utvikling av digitale ordbøker. Disse må også tilfredsstillende kravene i DTL §§ 9 og 11.

LDO har i tillegg følgende forslag til tiltak:

I LDOs høringsuttalelse 09/1503 til Graverutvalgets utredning, påpekte LDO viktigheten av at innholdet i læremidler, også de som ikke får offentlig tilskudd til produksjon, må gi mulighet til identitetsbekreftelse for alle elever og hindre diskriminering av elevgrupper som av ulik grunn kan sies å være i en utsatt posisjon. En mangfoldig elevgruppe krever at perspektiver på både etnisitet, kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, religiøs tilhørighet og kulturelt mangfold ivaretas i læremidlenes innhold. For å sikre at dette perspektivet ivaretas, ber LDO om at det innføres kvalitetssikring av læremidler som selges. Dette bør også gjelde læremidler som ikke får offentlig produksjonstilskudd.

KAPITTEL 19 LÆRINGSMILJØ

LDO mener at utvalget gir en god fremstilling og vurdering av dagens læringsmiljø. LDO ser det som positivt at utvalget presiserer at annerledeshet må sees som en ressurs og ikke som et problem. Kapitlet mangler imidlertid fokus på interseksjonalitet og betydningen av dette for språkopplæringen. Minoritetsspråklige elever representerer en svært heterogen gruppe. Ved siden av etnisk og språklig identitet, vil kjønn, seksuell orientering og funksjonsevne være viktige identitetsmarkører for både majoritets- og minoritetselever.

LDO vil derfor benytte anledningen til å påpeke at mangfoldet også innad i gruppen av minoritetsspråklige elever ivaretas.

Med vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

Taran Knudstad
rådgiver