

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Deres ref: : 201003005

Vår ref: 10/2367-7/STPE

Oslo, 29.10.2010

HØRINGSINNSPILL FRA UTLENDINGSДИРЕКТОРАТET - NOU 2010:7 MANGFOLD OG MESTRING - FLERSPRÅKLIGE BARN, UNGE OG VOKSNE I OPPLÆRINGSSYSTEMET

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 21. juni 2010 om NOU 2010:7 Mangfold og mestring.

Regjeringens offentlig oppnevnte utvalg har utredet opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne, og avga innstilling til Kunnskapsdepartementet (KD). KD har anmodet Utlendingsdirektoratet (UDI) om å gi tilbakemeldinger innen utgangen av 1. november 2010.

Utredningen viser at opplæringstilbudet til flerspråklige barn, unge og voksne i dag reguleres gjennom ulike regelverk som bør harmoniseres. Nedenfor følger UDIs innspill til høringsbrevet. Vi støtter i all hovedsak utvalgets vurderinger og forslag. Vi har imidlertid enkelte merknader til utredningen, og har derfor valgt å kommentere utvalgets forslag der vi har merknader. Vi har valgt å knytte innspillene til høringsbrevets kapitler som omhandler forslag og anbefalinger til opplæringstilbud i de ulike utdanningsstadiene.

Til utredningens kapittel 10: Innføringstilbudet til nyankomne elever

Behov for tydelig organisering – forslag om en nasjonal modell for innføringstilbud

I fravær av nasjonale føringer, som for eksempel gjennom opplæringsregelverket, brukes i dag ulike løsninger på hvordan opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever skal organiseres. Ifølge utvalget synes mange kommuner og fylkeskommuner å ha utfordringer med å finne tilfredsstillende opplæringsmodeller for denne elevgruppen. Utvalget mener derfor at det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne skal organiseres og anbefaler at det gis nasjonale føringer gjennom regelverket.

UDI slutter seg til utvalgets vurdering og støtter forslaget om tydeligere retningslinjer for innføringstilbud. Skoletilbudet til asylsøkende barn og unge er en utfordring for kommunene. Vi mener at konkrete føringer gjennom endringer i lovverket vil bidra til å styrke opplæringstilbudet og vil sikre likeverdig opplæring til asylsøkende barn og unge

uavhengig av hvor i landet vedkommende befinner seg. UDI stiller seg i utgangspunktet positiv til utvalgets valg mellom modellene.

Grunnskoleopplæring etter opplæringslova § 4A-1 for sent ankomne elever

Utvalget ser at det er en utfordring å finne gode løsninger for sent ankomne elever i skjæringstidspunktet ungdomsskole/grunnskoleopplæring for voksne/ videregående opplæring. For elever som kommer sent i skoleløpet og har lite skolegang fra før, vil det ofte være vanskelig å delta i ordinær opplæring og senere gjennomføre videregående opplæring selv med ett års innføringsklasse eller –skole. Utvalget mener derfor at det er nødvendig med et tilbud om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for ungdom. Elever som kommer i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen (14-15-åringene), bør få tilbud om å ta grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 før videregående opplæring.

UDI støtter ikke dette forslaget. Vi mener at nyankomne 14-15-åringene primært bør få gå på skole med jevnaldrende, og ikke i voksenopplæring. De færreste vil greie å fullføre ungdomsskolen innen de fyller 16 år, og vil da måtte fullføre grunnskoleopplæringen etter opplæringslova § 4A-1. Erfaringsmessig er opplæringstilbudet for denne aldersgruppen bedre gjennom undervisning i ordinære skoler enn gjennom voksenopplæring, da læreplanene i voksenopplæring ikke er godt nok tilpasset de unges behov. Det er heller ikke uvanlig i dag at ungdommer over grunnskolepliktig alder må vente lenge på tilbud om voksenopplæring. Av hensyn til integrering og tilrettelegging av undervisningen, vil disse ungdommene ha større utbytte av å gå på ungdomsskole sammen med jevnaldrende. Dette forutsetter imidlertid at ungdomsskolene får tilstrekkelige ressurser til å gi et fullverdig skoletilbud.

Dersom denne elevgruppen skal få opplæring etter opplæringslova § 4A-1, bør det stilles strengere krav til læreplanene. Ungdommene trenger en variert skolehverdag og ensidig teoretisk opplæring vil ikke ivareta denne aldersgruppens opplæringsbehov. UDI mener at praktisk-estetiske fag, herunder kroppsøving og mat- og helsefag, bør være inkludert i opplæringstilbudet. Vi anser det hensiktsmessig at ungdommene følger undervisningen i disse fagene sammen med jevnaldrende elever.

Til utredningens kapittel 11: Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven

UDI er enig i utvalgets forslag til tiltak. Vi foreslår imidlertid at læreplanen for grunnskoleopplæringen blir endret, slik at undervisningen også omfatter praktisk-estetiske fag. Flertallet av enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge er i alderen 16 til 18 år, og vil få grunnskoleundervisning etter opplæringsloven § 4A-1. Praktisk-estetiske fag vil kunne motvirke ensidig teoretisk undervisning som kan være krevende for personer med konsentrasjonsproblemer blant annet på grunn av trauma. Mer kunnskap i kroppsøving og mat- og helsefag kan også bidra til å forebygge og redusere helseproblemer for denne gruppen.

Til utredningens kapittel 15: Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

Førskolealder – rett til barnehageplass

Utvalget fastslår at barn som bor over tid i asylmottak eller omsorgssenter, trenger et barnehagetilbud på lik linje med alle andre barn som bor i Norge. Utvalget mener derfor at barnehageplass til barn av asylsøkere må rettighetsfestes.

Kunnskapsdepartementet foreslo i høringsnotat av mai 2009 at barn av asylsøkere skal ha rett til barnehageplass i kommunen de oppholder seg dersom det er sannsynlig at barnet skal være i kommunen i mer enn tre måneder. Utvalget mener imidlertid at det er mest hensiktsmessig at retten til barnehageplass relateres til om barnet forventes å være i Norge i mer enn tre måneder. Dette vil være i samsvar med opplæringsloven. For å sikre retten til barnehageplass et reelt innhold må denne ifølge utvalget følges opp med tilstrekkelige midler til å dekke foreldrebetalingen.

UDI støtter utvalgets forslag om å rettighetsfeste barnehageplass til asylsøkende barn og viser i den forbindelse til vårt tidligere svar på forslag til endring i barnehageloven § 12a (Deres ref.200902864-/KRI). Vi gjør oppmerksom på at store svingninger i antall asylsøkere vil medføre flytting av beboere i forbindelse med opp- og nedbygging av mottaksplasser. Departementets tidligere forslag til endring i barnehageloven vil således begrense asylsøkende barns rett til barnehageplass dersom de må flytte til mottak i andre kommuner. Vi mener derfor på lik linje med utvalget at retten til barnehageplass bør knyttes til barnets oppholdstid i Norge og ikke i kommunen.

UDI vil videre påpeke at det kan være vanskelig å få barnehageplass for barn i asylmottak på grunn av hyppige flyttinger mellom mottak. Flyttingen vil også få ufordelaktige konsekvenser i tildelingsprosessen av barnehageplasser, da de fleste barnehageplasser tildeles gjennom det årlige hovedopptaket. Det bør derfor vurderes særlige opptaksregler for denne gruppen.

I dag dekker UDI foreldrebetalingen for fire- og femåringer og ellers ved særlige behov. En eventuell endring i tråd med utvalgets forslag må følges opp med en utvidelse av dagens støtteordning. En rettighetsfesting av barnehageplass kan også medføre en økning i utgifter for UDI i forbindelse med transport til og fra barnehagen.

Utvalgets forslag – tiltak i mottak

Utvalget foreslår å styrke tilbudet om foreldreveiledning i asylmottak. Utvalget mener at barns fysiske miljø bør bedres, og at man må sikre god kvalitet på og tilgjengelighet til barnebasene i asylmottak.

UDI er positiv til utvalgets forslag om å styrke foreldreveiledning i asylmottak, men mener at det er nødvendig med økonomisk støtte for å kunne gjennomføre foreldreveiledning. Mottakene holder informasjonskurs for foreldre, men opplæringen av de ansatte i foreldreveiledning er svært krevende. Mottakene har i dag ikke tilstrekkelig kompetanse eller ressurser til å gjennomføre foreldreveiledning. UDI mener derfor at det er behov for

en nærmere avklaring om vertskommunen skal ha ansvar for å gi tilbud om foreldreveiledning, hvem som eventuelt vil kunne benytte seg av et slikt tilbud og hvordan tilbudet skal finansieres.

UDI erkjenner at barnebasene ikke er et fullgodt tilbud. Barnebasene baserer seg i dag på foreldredeltakelse. Én mottaksansatt har ansvar for barnebasene, men det stilles ikke krav til spesielle kvalifikasjoner, for eksempel førskoleutdanning, hos vedkommende. Barnebasene krever særskilt tilpassete lokaler og pedagogisk kompetanse hos personale, dersom de skal utgjøre et likeverdig alternativ til barnehageplass. Tidligere beregninger viser at oppgradering og forbedring av barnebasetilbudet kan føre til større utgifter enn dekning av foreldrebetalingen for barnehageplass.

Utvalgets forslag – grunnopplæring

Utvalget anbefaler særskilte innføringstilbud i skolen for nyankomne barn og unge, men anbefaler ikke å gjennomføre undervisningen på asylmottak eller i omsorgssenter.

UDI er enig i utvalgets generelle vurderinger om at asylsøkende barn bør gå i ordinære skoler, men gjør oppmerksom på den spesielle situasjonen for asylsøkende barn i ankomstfasen. Den første tiden etter ankomst til Norge innkvarteres asylsøkere midlertidig i såkalte transittmottak før de flytter videre til ordinære asylmottak. Barn og unge vil bli værende i transittmottak inntil alle medisinske og andre innledende undersøkelser er foretatt. Botiden i transittmottak varierer, og særlig for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år kan oppholdstiden i perioder være opptil seks måneder. Det er ønskelig at barn og unge allerede under sitt opphold i transittmottak påbegynner skolegangen, men skoletilbudet må tilpasses det forholdet at barna vil flytte innen noen uker eller måneder. Det er stor gjennomstrømning i transittmottakene og mange barn og unge trenger å komme til ro etter reisen til Norge. Vi mener derfor at ankomstfasen er så spesiell at det vil være mest hensiktsmessig at opplæringstilbudet fysisk plasseres i transittmottak.

Utvalgets forslag – informasjons- og veiledningsarbeid og samarbeid på tvers av sektorer

Utvalget påpeker at samarbeidet mellom utlendingsmyndighetene og utdanningsmyndighetene, og da særlig mellom UDI, IMDi og Bufetat, bør bedres. Det foreslås blant annet etablering av rutiner for informasjon og veiledning fra utdanningsmyndighetenes side ved etablering av nye mottak/omsorgssentre.

UDI støtter utvalgets forslag. Ved opprettelse av asylmottak i nye vertskommuner råder det erfaringsmessig stor usikkerhet om hvordan opplæringstilbudet for barn og unge i asylmottak skal tilrettelegges. Vi er ikke kjent med at utdanningsmyndighetene gir spesiell informasjon til vertskommunene ved etablering av nye asylmottak. Det er ikke uvanlig at kommuner kontakter UDI og etterspør informasjon om tilgjengelige støtteordninger og hjelpemidler. Informasjonen om opplæringstilbudet til denne elevgruppen er mangelfull og usystematisk. Vi mener at styrking av skolemyndighetenes veiledningstilbud til kommunene samt økt tilsyn fra Fylkesmannen vil gjøre kommunene mer bevisste på sitt ansvar og vil kunne bidra til å øke deres faglige kompetanse overfor denne elevgruppen.

UDI har ikke noe systematisk samarbeid med utdanningsmyndighetene om opplæringstilbudet til asylsøkende barn og unge, men er enig med utvalget at et slikt tverretattlig samarbeid bør etableres. I dag samarbeider våre regionkontorer etter behov med skolemyndighetene i vertskommunene. Samtidig oppfordres asylmottakene til løpende samarbeid med skolene. Disse samarbeidsformene fungerer godt, men både kommunene og asylmottakene etterlyser tydeligere føringer og rammebetingelser for opplæringstilbudet til denne elevgruppen.

Til utredningens kapittel 16: Minoritetsspråklige og spesialundervisning

UDI gjør oppmerksom på at kommunene heller ikke gis kompensasjon for spesialundervisning til barn og unge i asylmottak. Flere kommuner rapporterer at det statlige tilskuddet til opplæring av barn og unge i asylmottak ikke gir tilstrekkelig kostnadsdekning for de reelle utgiftene til både grunnskoleopplæring, spesialundervisning og tolketjeneste, jf. Beregningsutvalget (2008). Erfaringsmessig varierer kommunenes opplæringstilbud til denne elevgruppen. Enkelte kommuner bruker betydelige ressurser til spesialundervisning, mens andre kommuner ikke gir spesialpedagogisk bistand til asylsøkende barn og unge med særskilte behov som pålagt, jf. opplæringslova §§ 5-1 og 5-7. UDI foreslår derfor at det etableres refusjonsordninger for utgifter til opplæring av asylsøkende barn på lik linje med refusjonsordninger for utgifter til opplæring av barn og unge i barnevernsinstitusjon og i helseinstitusjon.

Utvalgets funn viser at minoritetsbarn er overrepresentert i PPT, men på grunn av lang ventetid blir barn og unge i asylmottak bare sjelden utredet av PPT. Mange barn og unge når ikke frem i køen før de flytter til nye mottak i andre kommuner eller til bosettingskommunen hvor vedkommende igjen stiller bak i køen. Følgelig er det ikke uvanlig at asylsøkende barn og unge med særskilte behov får tilrettelagt opplæring først etter flere års ventetid.

Med hilsen

Ida Børresen
direktør

Gry Aalde
avdelingsdirektør

Kopi: Justis- og politidepartementet v/Innvandringsavdelingen