



## BARNEOMBUDET

Barne-, likestillings- og  
inkluderingsdepartementet  
[postmottak@bld.dep.no](mailto:postmottak@bld.dep.no)

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	11/01260-2	Camilla Kayed	008;O;DIV	21.9.2011

### Høring - NOU 2011:14 - Bedre integrering

#### Innledning og generelle merknader

Barneombudet takker for mulighet til å komme med innspill til NOU 2011:14.

Ombudet skal etter lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt nok hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med forpliktelsene Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter enten av eget tiltak eller som høringsinstans, og blant annet foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet. Barneombudets mandat er begrenset til barn under 18 år, og vår høringsuttalelse vil derfor dreie seg om denne aldersgruppen.

Barneombudet har mottatt og lest NOU 2011:14 med stor interesse. Utvalget dokumenterer og problematiserer mange viktige integreringspolitiske tema. NOU 2011:14 vil være en viktig ressurs for videre arbeid med bedre integrering.

De endringer i politikken som skisseres vil kunne ha betydning for barn. En del av endringene vil påvirke barn indirekte, via deres foreldre. Familier med migrasjonsbakgrunn er overrepresentert når det gjelder arbeidsløshet og fattigdom. Derfor er barna i disse familiene en spesielt sårbar gruppe. Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert blant barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, og antallet barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsgruppen har økt de siste årene. Det bekymrer Ombudet at hele 37 prosent av barn med innvandrerforeldre vokser opp i familier med lav inntekt. Som det nevnes av utvalget, blir barna da mer avhengig av at tjenestetilbudene er gode og gratis. Det er også bekymringsfullt at det ser ut til å være liten sosial mobilitet blant fattige innvandreres barn. Utvalget anbefaler særlig å styrke mulighetene til sosial mobilitet for barn og unge med innvandrerbakgrunn, et forslag Barneombudet støtter.

Utvalget legger stor vekt på tiltak for å oppnå lik sysselsetting i innvandrerbefolkningen som i majoritetsbefolkningen. Barneombudet har ikke kompetanse når det gjelder tiltak for å øke sysselsettingen i ulike befolkningsgrupper, men vil benytte anledningen til å støtte utvalgets ønske om høyere sysselsetting blant innvandrergrupper. Det at foreldrene er i jobb og er

aktive deltakere i verdiskapningen i Norge har stor velferdsmessig betydning for barn. Både integreringsutvalget og Brochmann-utvalget har trukket fram deltakelse i arbeidsmarkedet som den beste måten å løfte familier ut av fattigdom på. Flere yrkesaktive foreldre vil medføre bedre integrering.

Barneombudet vil også støtte utvalgets forslag om å endre definisjonen av integrering fra like muligheter til resultatlikhet. Dette vil etter Ombudets syn styrke den faktiske målingen av om barn er godt integrert og gjøre det enklere å utarbeide og revidere tiltak.

Barneombudet har tradisjon for å behandle mer overordnede spørsmål, og vi har derfor ikke tatt stilling til detaljene i forslagene i NOU 2011: 14. Det er en stor høring, og Ombudet har av kapasitetsgrunner ikke hatt anledning til å sette seg inn i alle temaene.

Imidlertid har vi valgt noen hovedproblemstillinger som vi kommenterer i vårt høringssvar:

- Psykisk helse blant barn og unge med innvandrerbakgrunn
- Viktigheten av å sikre lik tilgang til tolk i offentlige tjenester
- Utdanningsløpet for barn med innvandrerbakgrunn.

## **Kapittel 5 Levekår**

### **Psykisk helse (kapittel 5, punkt 5.10)**

Utvalget viser til forskningsresultater som tyder på at ti - til tolvåringer med innvandrerbakgrunn har flere symptomer på angst og depresjon enn barn med norsk bakgrunn. Forskjellene er enda tydeligere blant 13 til 18-åringer. Det er store forskjeller i forekomst av symptomer, både på betydelige emosjonelle vansker og atferdsforstyrrelser. Blant enslige mindreårige asylsøkere er depresjon og atferdsproblemer de hyppigst forekommende psykiske problemene. Omtrent 50 prosent oppgir så høy symptombelastning at det må anses å gå utover de daglige aktivitetene. Det er jenter som oppgir å ha høyest forekomst av depressive symptomer.

Barneombudet mener utvalgets forslag til tiltak er svært generelle og at det er et behov for å tydeliggjøre konkrete tiltak for å bedre psykisk helse blant barn med innvandrerbakgrunn. Dette er et svært viktig felt, som Barneombudet mener det er grunn til å løfte høyt opp på agendaen. For å sikre tilgangen til psykiske helsetjenester for grupper med dårligere levekår enn majoritetsbefolkningen, vil det være behov for en klar plassering av ansvar for å fange opp, og ikke minst følge opp barn og unge med psykiske helseproblemer. Her kan skolehelsetjenesten spille en avgjørende rolle, og Barneombudet ser behov for en vesentlig styrking av denne tjenesten. Som eksempel kan det vises til skolehelsetjenesten på Sogn Videregående skole i Oslo, der helsetjenesten etter det vi har fått opplyst, arbeider aktivt med minoritets elever for å bedre deres psykiske helse. Sogn samarbeider også med eksterne fagmiljø for å få et godt tilbud til sine elever.

Barneombudet mener at den psykiske helsen til barn med innvandrerbakgrunn må ses i sammenheng med at de i større grad enn majoritetsbefolkningen utsettes for vold fra sine foreldre<sup>i</sup>. Ombudet har derfor etterlyst en større satsning på flerkulturell foreldreveiledning som et godt forebyggende tiltak for å hindre at vold brukes i oppdragelsen<sup>ii</sup>.

Barneombudet har lenge vært bekymret for den psykiske helsen til enslige mindreårige asylsøkere, spesielt gruppen over 15 år. Ombudet kommenterer likevel ikke emnet i denne høringen, men vil gi sine betraktninger til Berge -utvalgets rapport og den ventede stortingsmeldingen om barn på flukt.

### **Bruk av tolk (kapittel 5, punkt 5.12)**

Offentlige tjenester skal dekke alle innbyggernes behov og være tilpasset en mangfoldig befolkning. Manglende bruk av kvalifisert tolk kan for eksempel føre til ulikhet i tjenestetilbudet til innvandrere med svake norskkunnskaper

Utvalget foreslår å sikre god kommunikasjon og bruke kvalifisert tolk ved behov samt å styrke tolkeutdanning.

Barneombudet er bekymret over situasjonen på tolkefeltet i Norge<sup>iii</sup>. Ombudet frykter at deler av befolkningen som ikke behersker norsk får et utilstrekkelig tilbud fra det offentlige, og at dette også rammer barn. Utilstrekkelige tolketjenester rammer barn både ved at barn benyttes som tolk, og ved at tolketjenester i saker der barn er involvert ikke er gode nok.

Barnekonvensjonens artikkel 2 forplikter staten til å garantere alle barn rettighetene etter konvensjonen uten forskjellsbehandling og uten at barnets språk skal være til hinder for lik behandling. FNs barnekomité har i lys av barnekonvensjonens artikkel 2 også uttrykt bekymring for de store ulikhetene i kommunale/regionale tjenestetilbud til barn i Norge. Manglende bruk av tolk kan også ses i dette perspektivet. Barn i ulike deler av landet har svært ulik tilgang til tolketjenester.

I sin ytterste konsekvens kan de alvorlige manglene på tolkefeltet føre til fare for barns liv. Ombudet mener derfor at det bør store og tydelige grep til for å forbedre situasjonen. Barneombudet ønsker spesielt å fokusere på to forhold vi mener bør ivaretas bedre. Det ene er hvordan man hindrer at barn benyttes som tolk. Det andre er hvordan man sikrer god tilgang til tolk i saker som involverer barn.

Barneombudet ønsker at myndighetene vurderer å innføre et forbud mot å bruke barn som tolk i offentlig sektor. Ombudet ser at det kan være grunner til å innføre en mulighet for unntak i nødssituasjoner, men mener at hovedregelen bør være et klart forbud. Dette vil hindre at barn settes i situasjoner der de får tilgang til informasjon de ikke burde hatt av hensyn til alder, forhold mellom foreldre og barn og barnets behov for beskyttelse. Prinsippet om barnets beste<sup>iv</sup> bør selvfølgelig komme inn som et relevant moment i vurderingen av når unntak vil kunne gjøres.

I ulike rapporter anbefales å innføre en sentralisering av tolketjenestene ved hjelp av nasjonale IT-løsninger for å sikre lik tilgang til tolk i hele landet. Denne anbefalingen innebærer at to forhold må være på plass: skjermtolkingsmuligheter og et sentralt bestillerregister for tjenesten. Nasjonalt tolkeregister, som er en oversikt over tilgjengelige tolker og deres kvalifikasjoner, er i dag ikke et bestillingsregister. Det vil være naturlig å bygge ut dette registeret i en ytterligere sentralisering av tjenestene gjennom at registeret utvikles til et bestillerregister for skjermtolking.

## **Kapittel 7 Utdanning**

### **Barnehage (kapittel 7 punkt 7.3)**

Barn med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad enn andre barn i barnehagen: differansen på 30 prosentpoeng for de yngste barna er blant de største avvikene utvalget finner mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen som helhet.

Ordningen med gratis kjernetid har fått bred oppslutning. Østberg- utvalget tilrår gratis kjernetid for alle barn mellom 1-6 år, Brenna-utvalget går inn for gratis kjernetid for alle barn i alderen 3-5 år, mens Fordelingsutvalget foreslår gratis kjernetid for alle 5-åringer.

Utvalgene legger til grunn at ordningen bør omfatte alle barn, uavhengig av bosted og språklig tilhørighet. Det gjøres med henvisning til at selektive ordninger, basert på sosial bakgrunn, kan virke stigmatiserende, at en inntektsbasert fordelingsnøkkel kan ha en negativ

påvirkning på motivasjonen for å arbeide, særlig blant kvinner, og at det er uheldig om det kun er barn bosatt i de største byene som mottar et slikt tilbud. Samlet taler dette for en universell ordning, uavhengig av språk, bosted og inntekt. Barneombudet kan ikke se at utvalget har noen anbefaling om gratis kjernetid og etterlyser en tydelig anbefaling. I tillegg kan det i dette bildet være interessant se nærmere på hvorvidt makspris i barnehagen har ført til at lavinntektsfamilier faktisk har fått dyrere barnehagepris sammenliknet med tilbud om gradert foreldrebetaling, og om dette svekker lavinntektsfamiliers mulighet til å benytte et barnehagetilbud.

For å sikre at alle barn kan følge undervisningen ved skolestart, foreslår utvalget språktesting av alle barn i førskolealder, med påfølgende rett og plikt til gratis språkstimuleringstiltak for barn fra 2 – 5 år som ikke behersker norsk. Kontantstøtteordningen foreslås avvirket, og frigitte midler omfordes til utvikling av gratis språkstimuleringstiltak for barn i førskolealder.

Utvalget synliggjør at personalets kompetanse er den viktigste forutsetningen for at barnehagen skal være en inkluderende arena for lek, omsorg, oppdragelse, læring og språkutvikling, og for å sikre en god overgang mellom barnehage og skole. Den store utbyggingen av barnehageplasser de siste årene har ført til en for stor bruk av ufaglært personale. 40 prosent av personalet er ufaglært, mens kun 30 prosent har pedagogisk utdanning. OECD påpeker i følge utvalget at dette er lavt i internasjonal sammenheng.

Barneombudet mener det foreslåtte tiltaket, som både innebærer en rett og en plikt, fremstår som uklart. I tillegg vil det være vanskelig å gjennomføre i dagens situasjon. Det har vært en diskusjon rundt kvaliteten på språktestene, helsestasjonskapasiteten er sprengt og personalsituasjonen i barnehagene er ikke tilfredsstillende. I dag er det bare 18 kommuner som gir tiltak til barn som ikke er i barnehage, og dette kan føre til at forskjellene øker, slik at det her, som alltid, blir et spørsmål om hvorvidt kommunene følger opp statlige satsninger. Ombudet er redd for at dette tiltaket ikke vil innebære en reell forbedring for barn som snakker dårlig norsk, og mener at det heller bør satses på gratis kjernetid og en generell økning av kvalifisert personale i barnehagene.

#### **Grunnskole (kapittel 7 punkt 7.4)**

Utvalget viser til godt dokumentert forskning om diskriminering innenfor skole og barnevern, mens man vet lite om andre arenaer, som for eksempel fritidsaktiviteter. Utvalget mener at opplevd diskriminering blant barn og unge med innvandrerbakgrunn på ulike deltakelsesarenaer bør undersøkes nærmere. Ombudet er enig i dette.

Ombudet mener det spesielt er viktig at elever med innvandrerbakgrunn kjenner sin rett til et godt skolemiljø etter opplæringslovens kapittel 9a. Ombudet er derfor opptatt av informasjon om klageadgang skal være tilgjengelig for elever og foresatte som ikke kan norsk.

Utvalget tydeliggjør at skolene driver indirekte diskriminering gjennom systematisk forskjellsbehandling av elever ut fra gruppetilhørighet. Elever med innvandrerbakgrunn kan oppleve å få rettighetene og mulighetene sine redusert gjennom svakheter ved undervisningen, feildiagnostisering og annen usaklig forskjellsbehandling (strukturell diskriminering). Dette medfører i følge utvalget en reell fare for at disse elevene blir hengende etter andre grupper i samfunnet, noe som etter Ombudets syn er alvorlig.

Utvalget foreslår at det utvikles et innføringstilbud for elever som innvandrer til Norge rett før, eller i løpet av skolealder. Dette forslaget er også foreslått tidligere, og Ombudet mener det er en god idé. Utfordringen ligger i overgangen mellom innføringsklasser og ordinær skolegang. Derfor er Ombudet enig med utvalget i at tospråklig opplæring etter opplæringslovens § 2-8 må styrkes.

Vennlig hilsen

Reidar Hjermann  
Barneombud

Camilla Kayed  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen underskrift.

---

<sup>i</sup> Mossige, S. og Stefansen, K. (2007). Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole. Rapport 20/07, Oslo, NOVA

<sup>ii</sup> [http://www.barneombudet.no/sfiles/51/44/1/file/supplerender-rapport-til-fn\\_norsk-web.pdf](http://www.barneombudet.no/sfiles/51/44/1/file/supplerender-rapport-til-fn_norsk-web.pdf)

<sup>iii</sup> <http://www.barneombudet.no/brev/2010/tolk/>

<sup>iv</sup> <http://www.barneombudet.no/barnekonvensjonen/helekonvensjonen/#3>