

Chefkonsulent Lise Hjort Elmquist
Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K



mdcjc@uvm.dk, Lise.Hjort.Elmquist@uvm.dk

29. marts 2016

Forslag til Lov om kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge

Danmarks Lærerforening fremsender hermed høringssvar til ovennævnte lovforslag. Foreningen samlede vurdering er, at lovforslaget vil svække kvaliteten af undervisning af udenlandske børn, der får ophold i Danmark - og dermed den langsigtede integration.

Efter foreningens opfattelse bør kommunerne koncentrere sig om at styrke modtagerundervisningen i folkeskolen i stedet for at bruge resurser på at bygge nye systemer op.

Foreningen finder endvidere, at lovforslaget er problematisk i forhold til grundlovens § 76 om, at alle børn har ret til fri undervisning i folkeskolen – og i henhold til FN's flygtningekonvention artikel 22, der fastlægger, at flygtninge skal have samme behandling som danske statsborgere.

Danmarks Lærerforening vil i dette høringssvar problematisere to aspekter i det fremsatte lovforslag.

1. Lovforslagets svækkelse af de kvalitative rammer for undervisningen af en udsat elevgruppe
2. Lovforslagets betydning for forståelsen af grundlovens § 76 og artikel 22 i FN's Flygtningekonvention

Ad 1. Lovforslagets svækkelse af de kvalitative rammer for undervisningen af en udsat elevgruppe

Den hidtidige lovgivning og reglerne om modtagerklasser mv. blev udformet for at understøtte, at børn, der kom til Danmark, fik den bedst mulige start på deres skolegang. Reglerne understøtter, at disse udsatte elever er garanteret undervisning i mindre klasser - og af lærere, der har særlige kvalifikationer på området.

Det er efter foreningens opfattelse afgørende, at der fortsat investeres det nødvendige i at sikre disse udsatte elever i folkeskolen får et godt afsæt for deres videre uddannelse og tilværelse. Det nytter ikke, at kommunerne med henblik på kortsigtede besparelser laver en "inklusions-øvelse" version 2.0. Det gavner hverken flygtningebørnene eller deres kommende danske klassekammerater, hvis flygtningebørnene ikke har fået et solidt sprogligt og fagligt grundlag til at deltage i klassefællesskabets undervisning.

Den norske regering har fået foretaget vedlagte samfundsøkonomiske analyse, der viser, at udgifterne på lang sigt vil blive mangedoblet, hvis det norske samfund mislykkes med at give flygtningebørnene en god grundskoleopklæring i norsk skole. Der peges i den norske analyse på, at besparelser vil øge risikoen for, at titusinder får mangelfuld oplæring, som igen kan føre til dårligere integration, arbejdsløshed, kriminalitet m.v. Omvendt vil en vellykket integration af disse børn på sigt gavne væksten i samfundet. Disse resultater kan efter foreningens opfattelse direkte overføres til Danmark.

Undervisning af flygtningebørn bør derfor betragtes som en investering, der må afsættes de fornødne resurser til. Foreningen finder, at de foreslåede ændringer er i modsætning til regeringens bestræbelser om en styrket integration. Forslaget om "særlige tilbud", hvor børnene afskæres fra folkeskolen vil kunne fremme en marginalisering, hvilket kan give grundlag for radikaliserings mv.

Modtagerklasser

Foreningen er vidende om, at Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling i en årrække har fulgt integrations- og tosprogsområdet tæt. Ministeriet har haft etableret en særlig taskforce - og løbende holdt konferencer, hvor forskning og den nyeste viden på området er blevet drøftet. Det skete senest den 10.-11. marts 2016.

Blandt andet har Danmarks Evalueringsinstitut, EVA for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling gennemført en undersøgelse af kommuners og skolars arbejde med basisundervisning for tosprogede elever med særligt fokus på modtagelsesklasser.

Undersøgelsen dokumenterer, at der allerede med de nuværende rammer er store forskelle på elevernes sproglige og faglige kompetencer på et givent tidspunkt på året. Den store forskel hænger sammen med både spredningen i elevernes alder og forskelle i elevernes skolebaggrund. Nogle elever har haft fuld skolegang i deres oprindelsesland og kan have sproglige kompetencer inden for eksempelvis engelsk, mens andre er vokset op uden fast skolegang eller har haft et afbrudt forløb.

Foreningen mener derfor ikke, at der er forskningsmæssigt belæg for at hæve klasseloftet for modtagerklasser eller udvide spændet for de klassetrin, som en modtagerklasse kan omfatte.

Hvis forslaget om ændringer i modtagerklasser fastholdes, bør det efter foreningens opfattelse præciseres, hvilke kriterier, der skal ligge til grund for skolelederens vurdering, om det er forsvarligt at hæve klasseloftet. Det kunne fx fremgå, at der skulle foreligge en udtalelse fra det asylcenter, som eleven har været tilknyttet, der kvalificerer skolelederens vurdering.

Det bør ligeledes beskrives, hvilken rådgivning skolelederen skal indhente fra faglige eksperter som f.eks. den kommunale PPR mv. når klassetrin og aldersspændet fastlægges. Det vil ligeledes være relevant i bekendtgørelsen at fastlægge retningslinjer for, hvordan lærerne og det øvrige pædagogiske personale løbende skal evaluere om det vurderede klasseloft, sikrer eleverne en kvalificeret undervisning, der er pædagogisk forsvarlig.

Særlige tilbud om grundskoleundervisning

Danmarks Lærerforening kan konstatere, at det mest særlige ved det i lovforslaget beskrevne tilbud er, at forslaget indebærer, at der fra statslig side ikke stilles nogle kvalitative krav til rammerne om denne udsatte elevgruppes undervisning. Det præciseres i lovforslaget, at kommunerne ikke er forpligtet til at leve op til folkeskolelovens krav om klasse loft, timetal, fagrække, lærerkvalifikationer m.v.

Lovforslaget indebærer således, at statens garantier til kvalitetsrammen for undervisningen af denne udsatte elevgruppe går fra at være højere end for undervisningen af øvrige elever til, at der overhovedet ikke er fastlagte krav til rammerne.

Foreningen har ikke kendskab til andre eksempler, hvor der fra statens side stilles færre krav til rammerne for undervisning af en udsat elevgruppe, end der stilles på normalundervisningsområdet.

Af den undersøgelse, som EVA gennemførte for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling fra oktober 2015 - maj 2016 præciseres det, at lærernes uddannelse er afgørende for kvaliteten af undervisningen af flygtningebørn. I de tilfælde, hvor man på skoleniveau giver udtryk for at have få eller ingen formelle kompetencer, bliver det fremstillet som meget problematisk.

Rambøll offentliggjorde i februar 2016 et litteraturstudie, der afdækker, hvilken forskningsbaseret viden, der findes om undervisning for tosprogede elever. Dette studie konkluderer ligeledes entydigt, at det er væsentligt, at de lærere, der underviser i modtagelsestilbud, er kvalificerede hertil.

Det er således efterforeningens opfattelse i direkte strid med al viden på området, at der nu slet ikke stilles krav om uddannelse til de personer, der skal forestå undervisningen af flygtningebørn. Det særlige tilbud kan kun være et frivilligt alternativ til undervisning i folkeskolens modtagerklasser, og underviserne i "de særlige tilbud" bør opfylde de samme uddannelseskrav som dem, der gælder i folkeskolen.

Det fremgår af lovforslaget, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling fører tilsyn med de særlige tilbud. Hvis lovforslaget mod foreningens anbefaling gennemføres, bør det som et minimum sikres, at dette tilsyn suppleres med bestemmelser, der sikrer et reelt tilsyn, som står mål med det tilsyn, der føres på de frie skoler. Her er forældrebestyrelserne et væsentligt element.

Forældrene til flygtningebørn har ikke mulighed for at vurdere, om undervisningen står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Foreningen foreslår derfor, at der - hvis lovforslaget vedtages - nedsættes en uafhængig enhed fx i tilknytning til Børnerådet med faglig ekspertise, der kan sikre det tilsyn, som forældrebestyrelserne forestår på de frie skoler.

Foreningen ser ikke, at der er noget behov for "et særligt tilbud" og mener, at kræfterne i stedet skal bruges på at styrke undervisningen i modtagerklasserne. Foreningen vil endnu en gang understrege, at et særligt tilbud kun kan være et frivilligt alternativ til den undervisning i folkeskolen, som alle børn har ret til.

Frie skoler bygger på et bestemt værdigrundlag, som skolens forældrekreds selv har valgt ud fra fx en politisk, pædagogisk og eller religiøs opfattelser. Det til-

sidesætter efter foreningens opfattelse forældrenes grundlæggende rettigheder, at deres børn kan blive henvist til at få opfyldt undervisningspligten på en fri grundskole, der fx bygger på et religiøst værdigrundlag, som de ikke deler.

Undervisning i en privatskole kan kun være et frivilligt alternativ til den undervisning i folkeskolen, som alle bør har ret til.

Ad 2. Lovforslagets betydning for forståelsen af grundlovens § 76 og artikel 22 i FN's Flygtningekonvention

Alle børn, der bor i Danmark har jf. grundlovens § 76 ret til undervisning i folkeskolen. Sidst, der var en større flygtningestrøm til Danmark, blev det i folkeskoleloven præciseret, at dette gjaldt alle børn, der retmæssigt var her i mere end 6 måneder.

Det fremgår af lovforslaget § 3, stk. 1, at kommunen kan henvise udenlandske børn til at få opfyldt deres undervisningsforpligtigelse ved det "særlige tilbud". Som foreningen læser det, er der ikke tale om et tilbud men et pålæg. Åbnes der mulighed for, at kommunerne kan oprette et alternativt tilbud til folkeskolen, bør det formuleres som et åbent tilbud, som forældre/værge positivt kan vælge til for deres børn, og ikke som et diktat som kommunen kan fastlægge for dem.

Det fremgår af det sidste afsnit i lovbemærkningerne 3.2.2, at forældrene kun kan vælge, at deres barn deltager i et tilsvarende tilbud i folkeskolen, hvis der er ledig kapacitet.

Det er problematisk. Ikke kun i forhold til dansk lovgivning, men også til artikel 22 i FN's Flygtningekonvention. Den fastslår, at flygtninge har ret til samme undervisning i grundskolen som statens egne borgere. Den grundlovssikrede ret til undervisning i folkeskolen må derfor være udgangspunkt for alle forældres skolevalg. Andre tilbud må bero på et positivt tilvalg.

I bemærkningerne til lovforslaget henvises der til folkeskolelovens § 32, der fastsætter, at "Et hvert barn, der bor her i landet, er undervisningspligtig efter reglerne i folkeskolelovens §§ 33-35, med mindre det omfattes af bestemmelser om undervisningspligt i anden lovgivning". Det fremgår af bemærkningerne, at undervisningspligten medfører pligt til at deltage i undervisningen i folkeskolen eller en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Bestemmelsen i folkeskoleloven er møntet på, at forældre/værge kan vælge, at deres barns undervisningspligt foregår i en fri skole, ved hjemme undervisning eller intern skole på et opholdssted e.l. Bestemmelsen i § 32 afskærer imidlertid ingen retten til at få opfyldt undervisningspligten i folkeskolen.

Den grundlovssikrede ret til at få opfyldt sin undervisningsforpligtigelse i folkeskolen gælder alle børn i Danmark – også børn af flygtninge. Det er derfor afgørende, at det præciseres, at retten til at vælge et andet tilbud end folkeskolens er forældrenes og ikke kommunens.

Hvis der mod foreningens anbefaling gives kommunerne lovhjemmel til at etablere "særlige tilbud", bør det sikres, at dette får karakter af et positivt tilvalg, som forældrene til flygtningebørnene kan foretage på et oplyst grundlag.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der er tale om en ekstraordinær situation. Loven bør derfor under alle omstændigheder gøres tidsbegrænset, så den kun gælder i en periode på 2 - 3 år.

Med venlig hilsen



Anders Bondo Christensen

Vedlagt:

- Notat om lovforslag om kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge set i forhold til Grundlovens § 76 og FNs flygtningekonvention artikel 22 v. advokat Line Barfod
- Rapport nr. 32-2016 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS: Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger