



BARNEOMBUDET

Utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Vår ref:
20/00118-1

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
22. januar 2020

Innspill til utdannings- og forskningskomiteen om Meld. 6 (2019-2020) Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

Barneombudet er glad for at regjeringen vil beholde retten til spesialundervisning og at PP-tjenesten forblir en uavhengig sakkyndig instans. Vi er positive til flere av regjeringens forslag, som svarer på mange av utfordringene vi løftet i rapporten «Uten mål og mening?». Vi mener at det er helt nødvendig med et spesialpedagogisk kompetanseløft i skole og PP-tjeneste.

Barneombudet er likevel sterkt bekymret for at regjeringen ikke foreslår en tilstrekkelig økonomisk satsing for å gjennomføre et reelt kompetanseløft og nødvendig styrking av tjenestene. Vi er også bekymret for at det i en del tilfeller ikke er foreslått konkrete krav og forventninger til tjenestene. Barneombudet mener blant annet at PP-tjenesten må tilføres mer ressurser, og at det må komme klare krav til bemanning og kompetansen i tjenesten.

Nedenfor vil vi knytte noen bemerkninger til utvalgte kapitler i meldingen.

Kapittel 3 Mer inkluderende praksis

Forsterket opplæring for alle elever

Regjeringen vil evaluere dagens ordning med intensivopplæring, og vurdere å utvide ordningen til flere trinn.

Barneombudet er enig i at det er viktig å evaluere dagens ordning, og etterlyser en klar fremdriftsplan for dette arbeidet. Det er viktig at ordningen med intensivopplæring evalueres nå, slikt at erfaringene kan tas med i det videre arbeidet med opplæringsloven. Vi viser til opplæringslovutvalget sitt forslag om å utvide ordningen til en såkalt «forsterket opplæring» som gjelder alle elever. Barneombudet er positiv til dette forslaget, som blant annet er begrunnet med at betegnelsen «intensiv» ikke bør brukes fordi opplæringen på dette nivået ikke nødvendigvis må være intensiv, selv om den er kortvarig.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen fremme forslag om en plikt for skolene til å gi forsterket opplæring, og sette i gang en evaluering av dagens ordning med intensivopplæring snarest mulig.

Postadresse:
Postboks 8889
Youngstorget
0028 OSLO

Besøksadresse:
Karl Johans gt. 7
0154 OSLO

E-post:
post@barneombudet.no
Tlf: 22 99 39 50
Org.nr: 971 527 765



www.barneombudet.no

Regjeringen må forplikte seg til universelt utformet nærscole innen 2030

Regjeringen har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gå i dialog med Bufdir og KS om å veilede barnehage- og skoleeiere om universell utforming, og det fremgår av meldingen at direktoratene skal samarbeide om andre mulige tiltak.

Barneombudet mener at dette er lite forpliktende tiltak. Meldingen nevner ikke at Bufdir har utarbeidet et veikart som beskriver hvordan alle skoler kan bli universelt utformet innen 2030. I veikartet foreslår Bufdir at regjeringen forskriftsfester en frist for oppgradering av skolebygg, og sørger for tilstrekkelige bevilgninger over statsbudsjettet til oppgradering og rehabilitering av skoler, slik at arbeidet prioriteres. De påpeker at det er behov for at staten tar ansvar og får til en nasjonal dugnad for å nå målet om universelt utformet nærscole innen 2030. Barneombudet stiller spørsmål med hvorfor veikartet ikke drøftes i meldingen, og peker på at det er nødvendig med et langt større politisk engasjement dersom målet om universelt utformede nærscoler skal nås. Vi minner om at FNs barnekomite har anbefalt Norge å bedre den fysiske tilgjengeligheten til skolene i sine merknader til Norge i 2018.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen følge opp tiltakene i veikartet for universelt utformet nærscole 2030.

Kapittel 4 Pedagogisk psykologisk tjeneste

Barneombudet støtter regjeringens forslag om å beholde PP-tjenesten som en uavhengig instans, som både skal drive sakkyndighetsarbeid i enkeltsaker og forebyggende arbeid. Vi er enige i at tjenesten må tettere på skolen, og samarbeide med eleven, foreldre og skolen.

Loven bør presisere at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats

Regjeringen foreslår å presisere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats.

Barneombudet har tidligere pekt på at PP-tjenestens mandat må sikre at de i større grad bidrar med å hjelpe skolen med å tilrettelegge for elever innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Dette gjelder både på systemnivå og for enkeltelever, og vil kunne bidra til at færre elever vil trenge spesialundervisning. Vi støtter regjeringens forslag om at dette presiseres i tjenestens mandat

Opplæringslovutvalget har gitt et konkret forslag til hvordan mandatet kan beskrives i loven. I tillegg til å utarbeide sakkyndige vurderinger skal tjenesten «hjelpe til med kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling og tilrettelegging av opplæringen for elevene». Barneombudet mener dette et er godt forslag.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be om at det presiseres i opplæringsloven at PP-tjenesten skal hjelpe til med kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling og tilrettelegging av opplæringen for elevene.

Loven bør presisere hvilke oppgaver PP-tjenesten skal levere og krav til kvalitet

Regjeringen vil presisere i lovverket hvilke tjenester PP-tjenesten skal levere, og krav til kvalitet på disse.

Barneombudet støtter regjeringens forslag og mener det er viktig å stille tydelige krav til PP-tjenestens oppgaver. Vi mener det også er nødvendig at loven gir klare føringer for de sakkyndige vurderingene. I Barneombudets rapport «Uten mål og mening?» var et viktig funn at de sakkyndige vurderingene ikke var gode nok. På bakgrunn av dette mener vi at kravene til sakkyndige vurderinger må tydeliggjøres i lov eller forskrift.

Regjeringen vil vurdere eventuelle forslag fra opplæringslovutvalget. Til dette vil vi kommentere at opplæringslovutvalget ikke har foreslått tydeligere krav til PP-tjenesten, utover nevnte mandatbeskrivelse. Derimot foreslår de å forenkle nåværende § 5-3, som stiller krav til sakkyndige vurderinger, og fjerne forskriftshjemmelen som gjør det mulig med ytterligere presisering i forskrift. Barneombudet mener dette er svært uheldig. Vi mener at opplæringsloven i større grad enn i dag må gi veiledning til innholdet i sakkyndige vurderinger, for å sikre en mer lik og rettssikker sakkyndighetspraksis enn i dag. Det er ikke tilstrekkelig å gjøre dette i en veileder. Regelverket bør tydelig formulere krav til hvordan sakkyndighetsarbeidet skal gjennomføres (sakkyndighetsprosessen), og innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be om at lovverket presiserer hvilke oppgaver PP-tjenestens har og stiller krav til kvalitet, herunder krav til arbeidet med sakkyndige vurderinger.

Krav til PP-tjenesten sin kompetanse og bemanning

Regjeringen foreslår et varig kompetanseløft for PP-tjenesten. De foreslår imidlertid ikke krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene skal organisere tjenesten, og hvilken kompetanse den skal ha. Regjeringen viser i stedet til at kommunene og fylkeskommunene selv har ansvar for å ha nødvendig kompetanse, og at de forventer at PP-tjenesten har eller skaffer seg kompetanse på alle vanlige spesialpedagogiske fagområder.

Barneombudet er glad for at regjeringen vil styrke kompetansen i tjenesten i et helhetlig kompetanseløft. For å sikre at det blir et reelt løft og et likeverdig tjenestetilbud mener vi imidlertid at regelverket må stille konkrete krav til PP-tjenestens kompetanse og bemanning. Gode forventninger er ikke nok. Kommunene og fylkeskommunene har hatt dette ansvaret lenge, men likevel har vi store kommunale forskjeller. Flere steder mangler kommunen nødvendig kompetanse og ressurser til å ivareta elevgruppen sin.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen fremme forslag om kompetansekrav til PP-tjenesten. Komiteen bør be regjeringen kartlegge ressursituasjonen hos PP-tjenesten i hele landet og utrede behovet for en bemanningsnorm.

Kapittel 5 kompetanse i barnehager, skoler og støttesystem.

Barneombudet ønsker velkommen et kompetanseløft innenfor spesialpedagogikk og inkludering, med særlig vekt på PP-tjenesten. Det er positivt at regjeringen vil se på utdanningene og videreutdanningene som tilbys, og ansettelsesbetingelsene i skolen. Vi støtter også at oppfølgingsordningen for kommuner med svake resultater utvides til det spesialpedagogiske feltet og inkluderer PP-tjenesten.

Opplæringsloven må stille krav til kompetansen hos de som underviser

Regjeringen foreslår å tydeliggjøre og stramme inn regelverket for bruk av assistenter, og presisere at sakkyndig vurdering skal ta stilling til kompetansen til de som underviser. Mangel på kompetanse hos de som underviser i spesialundervisning er i dag et stort problem. Barneombudet er derfor fornøyd med at regjeringen tar tak i dette. Det er viktig at loven sikrer elevens rett til opplæring av en fagperson med godkjent utdanning og kompetanse i undervisningsoppgaven. Opplæringslovutvalget har et interessant forslag til en ny § 10-6 med tydelige krav til kompetanse. Som nevnt velger de imidlertid ikke å konkretisere innholdet til sakkyndige vurderinger. Barneombudets erfaring er at de sakkyndige vurderingene ikke beskriver krav til kompetanse hos de som underviser i stor nok grad, og at de dermed bidrar til dagens praksis. Det er derfor svært viktig at det fremgår tydelig av loven at sakkyndige vurderinger skal beskrive hvilken kompetanse lærere må ha.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen fremme forslag om lovendringer som stiller krav til kompetansen hos de som gir spesialundervisning. Loven bør også stille krav til at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hvilken type kompetanse som er nødvendig i det enkelte tilfelle.

Behov for en plan for hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til spesialpedagogisk kompetanse

Regjeringen vil vurdere hvordan alle barnehager og skoler skal få tilstrekkelig tilgang til kompetanse.

Barneombudet etterlyser en plan for dette arbeidet, og mener det bør innføres krav til at alle skoler skal ha spesialpedagogisk kompetanse tilgjengelig etter at den 5-årige kompetansebyggingen er gjennomført. Vi viser her til regjeringens forslag i Stortingsmelding 21 (2016-2017), om å innføre krav om at skolene på barnetrinnet skal ha tilstrekkelige tilgjengelige ressurser med faglig fordypning i spesialpedagogikk.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen fremme lovforslag om at alle skoler skal ha tilgang på spesialpedagogisk kompetanse. Regjeringen bør utarbeide en fremdriftsplan for å sikre spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler, som en del av kompetanseløftet for skolene.

Barnehager og skoler trenger også kompetanse i tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring

Regjeringen understreker at det er behov for mer kompetanse i skolen på norsk som andrespråk.

Barneombudet er enig i dette, men mener at dette ikke er nok. Hvis elever med annet morsmål enn norsk skal få en god språk- og fagutvikling, er det flere kvaliteter ved opplæringen enn bare norsk som andrespråk som må være på plass. Det er både viktig å sikre en god morsmålsutvikling, og ikke minst en godt tilrettelagt tospråklig fagopplæring. På det siste området har skolen behov for både faglig og metodisk kompetanseutvikling.

Barneombudet mener at den foreslåtte kompetanseutviklingen også må ha med seg kompetanseutvikling i tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring, og hvordan dette metodisk bør integreres i den helhetlige opplæringen av elevene.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen vurdere hvordan alle barnehager og skoler skal få tilstrekkelig kompetanse i tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

Kapittel 7 et bedre statlig støttesystem

Regjeringen foreslår å avgrense Statped sitt mandat til å gjelde små og særlig spesialiserte fagområder og svært komplekse saker. Kommunene og fylkeskommunene skal selv ha kompetanse til å legge til rette for elever med for eksempel ADHD, lese- og skrivevansker, matematikkvansker og atferdsvansker.

Barneombudet er bekymret for at dette ikke er realistisk å gjennomføre alle kommuner og fylkeskommuner. Som regjeringen selv skriver har ikke alle kommuner og fylkeskommuner denne kompetansen i dag. Forutsetningen for at en slik omorganisering skal være forsvarlig er at det blir en reell kompetanseheving i alle kommuner og fylkeskommuner. Barneombudet etterlyser en forpliktende plan for kompetansesatsing med indikatorer på måloppnåelse. For eksempel bør det stilles krav til kompetansen som skal finnes i PP-tjeneste og skole etter at de har overtatt ansvaret for disse områdene.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be om en fremdriftsplan og finansieringsplan for kompetansebyggingen. Komiteen bør be om at det brukes tydelige indikatorer for hvilken kompetanse og hvilke systemer skole og PP-tjeneste skal ha som et resultat av kompetanseløftet.

Kompetansesatsing krever mer ressurser

Regjeringens kompetansebygging skal i all hovedsak sikres gjennom midlene som overføres fra Statped. Regjeringen foreslår et beløp på 150-200 millioner kroner over en periode på 5 år. Deretter skal kommunene klare seg selv.

Barneombudet mener den største mangelen med meldingen er at regjeringen ikke støtter satsingen med tilstrekkelige ressurser. I januar 2020 hadde Norge 356 kommuner. I beste fall vil regjeringens forslag innebære gjennomsnittlig en halv million kroner per kommune per år til kompetansebygging.

Kompetansesatsing er helt nødvendig, men ikke nok. Dette er et område med alvorlig svikt over lang tid, noe som krever en reell styrking av skole og PP-tjeneste. Det er viktig å understreke at det både er behov for å bygge opp den kompetansen kommunene ikke lenger vil få fra Statped, og imøtekomme et allerede udekket behov for ressurser og kompetanse. Regjeringens forslag vil kanskje kompensere for at kompetansen blir borte fra Statped. Barneombudet bekymring er imidlertid at det ikke vil føre til en reell styrking av skole- og PP-tjeneste utover dette.

Mer kompetanse vil ikke løse ressursproblemet som allerede finnes i kommunene. En kompetansesatsing vil i tillegg kunne medføre større ressursbehov. Tjenestene må ha ressurser til å skaffe, bruke og vedlikeholde kompetansen. For eksempel vil økt kompetanse medføre økte lønnskostnader, og det krever økte ressurser når ansatte skal ha tid til etterutdanning.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen foreta en reell styrking av tjenestene, ved å foreslå økte bevilgninger over statsbudsjettet i årene som kommer.

Kapittel 6 laget rundt barna og elevene

I kapittel 6 vurderer regjeringen hvordan det tverrfaglige støttesystemet rundt barn og unge bør være. Regjeringen foreslår i første omgang å harmonisere og styrke bestemmelser om plikt til tverrfaglig samarbeid i sektorlovgivningen.

Barneombudet mener dette ikke er en løsning som ivaretar barns behov på en god nok måte. De siste årene har plikt til tverrfaglig samarbeid blitt inkludert i flere lover. Dette gjelder opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven og barnevernloven. Dessverre er dette vage plikter uten tydelig innhold, og uten en tilsvarende rett for barna. Barneombudet mener at pliktene ikke fungerer som de skal når støttesystemet rundt barna er fragmentert og sektororganisert. Erfaringer har vist at mangel på samordning av ulike tjenester er en stor utfordring for sårbare barn som ofte trenger hjelp fra ulike tjenester. Barnas historier viser at de og deres familier blir sittende med den ekstra belastningen det er å samordne ulike tjenester. Slik lovverket er i dag, tar de ulike tjenestene ofte kun utgangspunkt i sitt mandat og ansvarsområde. Forslaget til regjeringen vil kunne videreføre disse utfordringene, og bidra til en silotenking som ikke tjener det enkelte barns behov for koordinert hjelp.

I en rapport foreslår direktoratene i 0-24-samarbeidet at det bør vedtas en ny samarbeidslov (omtalt på side 84 i meldingen). De mener det ikke er en god løsning å «flikke» på dagens regelverk. Barneombudet er enige i direktoratenes vurderinger og ber komiteen om å foreslå at det bør oppnevnes et offentlig utvalg som kan utrede dette videre.

Barneombudets forslag: Komiteen bør be regjeringen om at det skal nedsettes et offentlig utvalg for å utrede en ny felles samarbeidslov for å sikre barn og unge helhetlige og tverrfaglige tjenester så raskt som mulig.

Barneombudet takker for muligheten til å komme med innspill.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.