



BARNEOMBUDET

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår ref:
19/00200-3

Saksbehandler:
Morten Hendis

Dato:
3. mai 2019

Høringssvar fra barneombudet på NOU 2019:3, Nye sjanser - bedre læring

Barneombudet vil takke for muligheten til å svare på høringen. Vi har ikke tatt stilling til alle forslagene som høringen omfatter, men vil konsentrere oss om noen utvalgte områder. Vi har inndelt høringssvaret kronologisk etter inndelingen i utvalgets ulike forslag.

Barneombudet mener at utvalgets mandat er viktig, men det er komplisert å oppfylle når kunnskapsgrunnlaget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp er utilstrekkelig. Dette peker utvalget selv på. Barneombudet er glad for utvalgets mål om å redusere kjønnsforskjeller gjennom å bidra til en bedre skole for alle. Noen av forslagene er derfor heller ikke lett å se at direkte kan bidra til å redusere kjønnsforskjeller. Ombudet mener også det er fornuftige prinsipper utvalget bygger på når de fremmer forslag.

Utvalget har veldig mange og til dels detaljerte forslag. Dette gjør det utfordrende å gi tilbakemelding på alle forslagene. Barneombudet har derfor flere steder valgt å kommentere overskriften på forslagene på prinsipielt grunnlag, i stedet for å gå inn i detaljene.

Mange av utvalgets forslag reiser vanskelige spørsmål om detaljert statlig styring og datainnsamling, standardisering og kartlegging og personvern. Selv om vi gir vår prinsipielle støtte til noen av forslagene, er det viktig å presisere at det må gjøres en grundig utredning av blant annet personvern, informasjonssikkerhet, konsekvenser for barna på både kort og lang sikt og en overordnet vurdering om barns rettigheter er godt nok ivaretatt ved å gjennomføre tiltakene som er foreslått.

I det følgende vil vi drøfte noen av de ulike forslagene og vurderingene til utvalget.

Kapittel 11. Innledning – prinsipper for styring

I dette kapitlet drøfter utvalget ulike prinsipper for styring av barnehage og skoleområdet. Barneombudet er enig med utvalget i at statens styringsprinsipper må bygge på tydelige nasjonale mål om kunnskapsbasert styring. Vi er også enige i at kunnskap skal tillegges selvstendig vekt og ligge til grunn for den økonomiske og juridiske rammestyringen av barnehager og skoler.

Vi støtter også at forskningen på effekten av tiltak og endringer i opplæringen må styrkes, og at regelverk og økonomiske prioriteringer endres i tråd med utviklingen av

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

kunnskapsgrunnlaget og ikke som følge av tilfeldige politiske eller ideologiske svingninger i samfunnsdebatten.

Barneombudet har lenge vært bekymret for om barnehage og skoletilbudet i Norge er likeverdig for alle barn, og om for store skjønsmessige avgjørelser er overlatt til kommunene. Barneombudet er derfor glad for at utvalget tar opp diskusjonen om hvordan forskning mer konsekvent bør ligge til grunn for statlig detaljregulering i de tilfeller dette er nødvendig og riktig, og der det er solid forskningsmessig grunnlag for slik regulering.

Kap. 12. Kunnskapssystem for barnehage og skole

12.1. Datagrunnlag for barnehage og grunnopplæringen

Nasjonalt register

Barneombudet er prinsipielt enig med utvalget i at vi må få på plass et nasjonalt register for å få bedre oversikt over hvordan barnehage og utdanningssystemet virker og påvirker barnas læring og utvikling. Barneombudet støtter utvalgets vurderinger av at det er nødvendig med et bedre kunnskapsgrunnlag enn vi har i dag for å kunne motvirke kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp. I dag samles det data på mange områder og nivåer om barns utvikling og læring i barnehager og skoler. Verken kommunene eller staten kan gjøre seg nytte av disse dataene på nasjonalt nivå for å komme med kunnskapsbaserte forslag til endringer. Det er noen unntak for data fra nasjonale prøver og vurderingssystemet for grunnopplæringen. Barneombudet mener dette er uheldig for kvalitetsutviklingen for barnehager og skoler, og det er lite hensiktsmessig bruk av fellesskapets midler. Et felles nasjonalt system for å innsamle og forvalte data fra barnehagen og grunnopplæringen vil være mer hensiktsmessig enn at hver kommune sitter på egne kartleggingssystemer og at staten forvalter andre (som nasjonale prøver). Samlet gir dagens ordning med innsamling og behandling av data heller ikke grunnlag for å vurdere om samfunnsinnsatsen i form av penger og tiltak gir barn og unge det de trenger i barnehage og skole.

Hvordan innsamlingen av data skal gjennomføres og personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas, må utredes nærmere. Men, Barneombudet mener det må være mulig å finne løsninger som sikrer at samfunnet får et godt kunnskapsgrunnlag for utvikling av gode tilbud i barnehage og skole i fremtiden.

Forskningsbasert kartlegging ved 4 og 6 år – kommunal plikt

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å innføre kartlegging av språk, numeriske evner og sosial utvikling ved fire og seks års alder.

Dagens mangfold av kartleggingsmetoder og materiell i barnehagene gir lite kunnskap om barns utvikling nasjonalt, og er derfor et svakt grunnlag for å fatte beslutninger av betydning for barn i barnehagen i Norge generelt. En nasjonal kartlegging ved 4 og 6 års alder vil derfor kunne være et viktig bidrag for å få gode forløpsdata som kan komme alle barn i Norge til gode når det skal drøftes endringer i barnehager og skoler. Det er viktig for Barneombudet å understreke at kartleggingen ved 4 og 6 år må ta utgangspunkt i rammeplanen for barnehagene, og ikke bidra til et økt press om å lære å lese og regne før skolestart.

For at kartleggingen skal komme de barna det angår til gode, bør det gjennomføres en kommunal kompetanseheving i hvordan resultater av kartleggingen skal tolkes og hvilken hjelp det enkelte barn skal gis når dette er nødvendig. I dag kan det virke som om tiltak ofte er basert ensidig på skjønsmessige vurderinger. Skjønn er viktig for god pedagogisk praksis, men ikke tilstrekkelig. Et godt pedagogisk skjønn må alltid baseres på den til enhver tid tilgjengelige kunnskapen om barns utvikling og læring.

En viktig forutsetning for at forslaget skal lykkes, er at den nye plikten til kartlegging erstatter det mangfoldet av mer eller mindre tilfeldige kartlegginger som i dag benyttes i kommunene. Det er ikke en ønsket utvikling at barn i barnehagen skal utsettes for et økt press på kartlegging. En kommunal plikt til å gjennomføre en kartlegging bør derfor innebære en tilsvarende plikt til å redusere andre eksisterende kommunale kartleggingsrutiner.

Utrede systemer for informasjonsutveksling om barn og elevers læring og utvikling mellom relevante kommunale nivåer og tjenester

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å utrede systemer for informasjonsutveksling om barns utvikling og læring mellom relevante kommunale nivåer og tjenester. En slik informasjonsutveksling vil kunne bidra til at barns læringsutvikling blir ivaretatt gjennom et kontinuerlig forløp mellom barnehage, grunnskole og videregående skole. Det vil også kunne bidra til at ansatte som har ansvaret for barnet etter en overgang ikke må starte med å bli kjent med barnet på nytt slik dette ofte er tilfelle i dag når informasjonsutvekslingen er mer tilfeldig. Barneombudet mener det vil være hensiktsmessig å se nærmere på hvordan slik informasjonsutveksling kan skje i lys av forslaget til ny samarbeidslov som er lagt frem av en arbeidsgruppe i forbindelse med 0-24 samarbeidet. Barneombudet mener det ikke lenger kan være «frivillig» å samarbeide, inkludert å utveksle informasjon om barn, på tvers av kommunale tjenesteområder og lovverk. Vi mener det må på plass en lovendring som sikrer barn rett til koordinerte tjenester i kommunen. Dette vil også bidra til at informasjonsutveksling skjer innenfor en juridisk ramme som sikrer barnets rettigheter når dette skjer.

Kap. 13 Tidlig og tilpasset innsats

13.1 Innhold og tiltak i barnehagen

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å gi barn rett til spesialpedagogisk hjelp av personale med relevant kompetanse. Hvis kvaliteten på den spesialpedagogiske hjelpen blir bedre vil dette kunne gi barn et bedre utgangspunkt for læring i skolen og et bedre utbytte av opplæringen. Siden flertallet som får spesialundervisning er gutter, vil et slikt tiltak også kunne bidra til å utjevne kjønnsforskjeller i utbytte av opplæringen.

Vi har derimot vanskelig for å se hva som begrunner at slik hjelp bare skal gis i 80% av timene som vedtaket omfatter. Vi kan heller ikke se at det noen fordel for barna at kompetansen begrenses til pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse. Det er også noe vanskelig å se hvordan utvalget mener at de resterende 20% av timene skal dekkes og hvordan det samlede tilbudet med denne nye utformingen vil bidra til å minske kjønnsforskjellene i utdanningen.

For det første fører et forslag om 80% dekning av personer med relevant kompetanse til at vi fjerner oss fra prinsippet om at det er den sakkyndige vurderingen som skal begrunne og avgjøre behovet for kompetanse og omfanget av dette. Barneombudet mener at

spesialpedagogisk hjelp skal gjennomføres av personell med relevant kompetanse og at dette må være en rettighet som forankres i loven uten vesentlige begrensninger. Noen ganger kan barnets behov for kompetanse best ivaretas av for eksempel en vernepleier, andre ganger av en barnehagelærer med spesialpedagogisk tilleggsutdanning. Det vil selvsagt også være situasjoner der et barn med funksjonsnedsettelse noen ganger kan få sitt behov for spesialpedagogisk hjelp ivaretatt av barnehagelærer i for eksempel i en fellesaktivitet, og at en assistent er med som praktisk tilrettelegger. Hovedmålet med å utforme et lovkrav må være at barn under opplæringspliktig alder får den spesialpedagogiske hjelpen de trenger, på den måten som beste tjener det enkelte barn. Den spesialpedagogiske hjelpen må som prinsipp alltid gjennomføres av personell med relevant kompetanse slik dette er beskrevet i sakkyndig vurdering.

Barneombudet er også positiv til at barnehagene skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut andre tiltak for å dekke barnets behov før det kan fattes et enkeltvedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp. Forslaget er en harmonisering mot bestemmelsene som allerede finnes i opplæringsloven. Det er litt uklart hvordan utvalget mener et slikt krav kan gjennomføres for de barna som ikke går i barnehagen. Selv om andelen barn som ikke går i barnehagen er svært lavt, vil det være noen barn som er hjemme og som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Dersom forslaget om et slikt krav blir forankret i loven, må det eventuelt beskrives et unntak for barn som ikke går i barnehagen.

13.3. Fleksibel skolestart

Barneombudet støtter ikke forslaget om å utrede pilotering og utprøving av fleksibel skolestart. Vi er klar over at mange forskere mener det har kommet en rekke negative virkninger av innføringen av skolestart for 6 åringer i Norge. Blant annet er det fra flere forskere (blant annet Peder Haug, barnehage.no) pekt på at en del av premissene for innføring av skolestart for 6 åringer aldri ble innfridd og at det første skoleåret i stor grad har et høyt læringstrykk og lite lek. Det var en premiss i 1997 at det første året i stor grad skulle baseres på lekbasert tilnærming til læring. For de fleste som har besøkt norske førsteklasse etter reformen, er det åpenbart at dette i liten grad har skjedd.

Selv om noen av medlemmene i utvalget mener det kan være grunnlag for å hevde at en fleksibel skolestart bedre kan ivareta gutters læring og tilpasning til skolen, er Barneombudet i tvil om det er tilstrekkelig grunnlag for å iverksette en slik utprøving og om dette i det hele tatt er riktig vei å gå.

Barneombudet mener likevel det er viktig at vi ser nærmere på innhold, læringsmetoder og organisering av det første skoleåret. Slik dette er i dag, kan det være at gutter kommer dårligere ut av både metodevalg og organisering av opplæringen enn jenter.

13.4 En mer variert skoledag for alle elever

Barneombudet mener utvalget tar en prinsipielt viktig drøfting av om en obligatorisk heldagsskole for 1. til 4. trinn kan bidra positivt til å minske forskjellene i skoleprestasjoner mellom jenter og gutter. Utvalget peker særlig på at gutters behov for fysisk aktivitet og noe svakere evne til selvregulering enn jenter, kan utjevnes ved at undervisningsøktene gjennom dagen kan spres over et lengre tidsrom og gjøres mer fleksible og tilpasset gutters aktivitetsbehov.

Barneombudet mener det er viktig å få et godt kunnskapsgrunnlag om heldagsskole og mener derfor at en slik ordning bør piloteres. Det er viktig å få kunnskap om hvordan et slik

obligatorisk ordning skal organiseres og gjennomføres i praksis for at blant annet gutters behov for fysisk aktivitet skal ivaretas på en god måte. Dette gjelder både hvordan undervisningsøkter skal spres gjennom dagen, hvordan pedagogenes arbeidstid skal ordnes og hvilke kompetansekrav som skal stilles til «andre» ansatte.

Det er viktig at en pilotering følges opp med forskning, og at evalueringen ser på helheten i alle elevenes skolehverdag når heldagsskole prøves ut.

13.5 Tilpasset opplæring for alle elever i grunnskolen

Barneombudet er positiv til en rekke av utvalgets vurderinger om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi vil utdype litt nærmere hvordan Barneombudet mener at deler av en ny opplæringslov kan bidra til et mer helhetlig og tilpasset opplæringstilbud til elever med behov for særskilt tilrettelegging i skolen. Vi er enige med utvalget i at en opplæring med høy kvalitet for alle elever i grunnskolen kan bidra positivt til å minske kjønnsforskjeller i utbytte av opplæringen.

Deler av det vi skriver under er også levert som eget innspill til Opplæringslovutvalget.

I likhet med utvalget, er Barneombudet uenig i at det er den individuelle retten til spesialundervisning som er årsaken til at elever ikke har utbytte av spesialundervisningen i skolen. Vi mener det er viktig å ta tak i det som kan være de underliggende problemene, slik som mangel på kompetanse i personalet, utstrakt bruk av ufaglærte og assistenter, uklare krav til tilpasset opplæring og mangelfull etterlevelse av reglene.

Barneombudet mener at både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen må styrkes for at vi skal oppnå ønskede effekter for både gutter og jenter. Den nye opplæringsloven bør regulere en mer helhetlig opplæring, der elevene får et godt tilpasset og koordinert tilbud. Tilpasset opplæring må forstås som et prinsipp som gjelder all opplæring, der ordinær opplæring, intensivopplæring og spesialundervisning sees i sammenheng og brukes fleksibelt. Barneombudet mener et et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud forutsetter at PP-tjenestens mandat utvides, slik at de også får et ansvar for å støtte skolen i arbeidet med å tilpasse ordinær undervisning. Dette strider mot de vurderingene utvalget gjør på side 201.

Nedenfor går vi nærmere inn på de forutsetningene vi mener må på plass for å gi en mer helhetlig tilpasset opplæring:

- a. Den ordinære opplæringen må bli bedre, med tydeligere krav til tidlig innsats og tilpasset opplæring.
- b. Det må settes tydeligere krav til spesialundervisningen.
- c. PP-tjenesten må styrkes, og komme tettere på elevene og skolen.
- d. Elevene må sikres en rett til undervisning av lærere med god kompetanse.

a. *Den ordinære opplæringen må bli bedre*

Mange skoler klarer ikke å tilpasse den ordinære opplæringen godt nok. I Barneombudets rapport fra 2017, «Uten mål og mening?» forteller foreldre og organisasjoner at det er mange såkalte «gråsoneelever» som ikke har krav på spesialundervisning, men som likevel trenger omfattende tilrettelegging. Foreldre forteller at «alt flyter» og det er vanskelig å få ta i hva skolen gjør, og om tiltakene har effekt. Samtidig har de ingen mulighet til å klage. Barneombudet mener at kravene til tidlig innsats og tilpasset opplæring må bli tydeligere. Det er viktig å beskrive hva som ligger i begrepene. Tilpasset opplæring er ikke en egen

undervisningsform, men et pedagogisk prinsipp som gjelder all opplæring. Tilpasningen kan være både pedagogisk og organisatorisk. Det er en verktøykasse som bør brukes på en fleksibel måte, der blant annet intensivopplæring og spesialundervisning inngår. Tidlig innsats innebærer ikke bare å gripe inn tidlig i skoleløpet. Det innebærer også tidlig inngripen gjennom hele skoleløpet dersom problemer oppstår, og at skolen hele tiden må følge med for å avdekke problemer tidligst mulig.

Skolens plikter bør presiseres

Barneombudet mener at det bør lovfestes en plikt til tidlig innsats og tilpasset opplæring med tydelige krav til skolens praksis. Dette kan man gjøre ved å fastsette en plikt til å følge med, undersøke tilretteleggingsbehov, sette inn tiltak om nødvendig og evaluere disse. Det kan også være aktuelt med krav til dokumentasjon. Noen av disse pliktene følger også av dagens regelverk, f.eks. av opplæringsloven § 5-4 og forskrift til opplæringsloven § 3-11. Det er likevel behov for å sette det i sammenheng og tydeliggjøre hva det innebærer. Det er også viktig å fremheve at skolen har en plikt til å sørge for at eleven får medvirke, i tråd med barnekonvensjonens artikkel 12. Nedenfor vil vi utdype hva som kan ligge i de viktigste delpliktene. Vi foreslår følgende plikter:

I. En plikt til å følge med

Det bør lovfestes at skolen i den ordinære opplæringen skal følge med på elevenes læringsutvikling og læringsutbytte. Dette er nøkkelen til å avdekke hvilke behov elever har, og hvilken tilrettelegging som er nødvendig. Målet er at skolen avdekker tidlig om elever ikke får det læringsutbyttet de bør av den ordinære opplæringen, og raskt vurderer hva som kan gjøres for å hjelpe eleven.

Skolen bør ha et ansvar for å følge med på hele klassen generelt, og en plikt til å følge med på særskilt sårbare elever spesielt. Det kan også være klasser som er «særskilt sårbare» som krever ekstra oppmerksomhet.

II. En plikt til å undersøke

Å følge med på elevene er ikke nok i seg selv. Det viktige er hvordan skolen tar tak i det de har fanget opp av bekymring eller kunnskap om at en elev ikke har et forventet læringsutbytte. For å finne ut hva som bør gjøres videre, er det nødvendig at skolen undersøker elevens behov nærmere. Vi mener derfor at man bør lovfeste en plikt til å undersøke elevens behov når skolen har fanget opp en bekymring.

En plikt til å undersøke, bør innebære at skolen skal kartlegge og undersøke opplæringssituasjonen til eleven, og behov for tiltak. PP-tjenesten skal bistå i dette arbeidet ved behov, avhengig av skolens kompetanse. I noen tilfeller vil det allerede her være behov for at PP-tjenesten gjør en sakkyndig vurdering.

III. En plikt til å sette inn de nødvendige tiltakene

Avhengig av hva undersøkelsene viser, kan det være aktuelt å gjøre endringer i elevens opplæringstilbud. Den neste plikten bør derfor være en plikt til å sette inn tiltak, dersom det

er nødvendig. Det kan være behov for mindre tilpasninger i den ordinære opplæringen, mer omfattende tilpasset opplæring (som f.eks. intensivopplæring) eller tilpasning i form av spesialundervisning. Det siste vil kreve enkeltvedtak slik som i dag.

Noen elever vil ha behov for alle typer tilrettelegging, så regelverket må legge til rette for en naturlig sammenheng i alle ledd.

IV. En plikt til å la eleven medvirke

For å få til et godt tilpasset opplæringstilbud, er det nødvendig å lytte til elevens synpunkter og utarbeide tiltak i samarbeid med eleven. Skolen bør derfor ha en plikt til å ivareta elevenes rett til å bli hørt i arbeidet med å tilpasse opplæringen. Det bør presiseres at tilretteleggingen

av undervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres i samarbeid med eleven. Eleven skal få god informasjon om sin mulighet til å medvirke, og tilrettelegging for å kunne utrykke sitt syn.

Intensivopplæringen bør utvides

Stortinget har vedtatt en forsterket plikt for skolen til tidlig innsats, gjennom intensivopplæring på 1. til 4. trinn. Barneombudet er positive til endringen, men vi mener den bør utvides. Plikten til intensivopplæring bør gjelde flere skoletrinn og fag. I dag gjelder bestemmelsen kun de yngste elevene. Elever kan på ulike tidspunkt i skoleløpet ha behov for intensive tiltak i flere fag enn lesing, skriving og regning. I tråd med prinsippet om tidlig innsats bør elever få intensiv hjelp når de trenger det, uavhengig av fag og klassetrinn.

b. Tydeligere krav til spesialundervisningen

Retten til spesialundervisning er først og fremst en viktig rettssikkerhetsgaranti. Den skal sikre at elever får et forsvarlig utbytte av opplæringen gjennom den tilpasningen av opplæringen de trenger, uavhengig av skolens kompetanse, ressursituasjon eller organisering. Enkeltvedtaket har en viktig funksjon fordi elevene skal ha et annet opplæringstilbud enn det som følger av opplæringsloven, og det vil være bestemmende for elevenes rettigheter og skolens plikter. Vedtaket gir forutsigbarhet for elevene og foreldrene. Gjennom saksbehandlingsreglene i opplæringsloven og forvaltningsloven sikres kravene til forsvarlig utredning av saken, begrunnelser og klageadgang. Det er avgjørende at dette blir videreført i ny opplæringslov.

Spesialundervisning er en viktig rettighet, men det er utfordringer med etterlevelsen av rettigheten i dag, slik også utvalget peker på. Det er nødvendig å styrke og klargjøre rettigheten. I dag er det få føringer for hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres. Det bør være klare krav til innhold, og det må være tydeligere hvem som skal få slik hjelp og hva som er formålet med hjelpen.

Innholdet

Utvalget er bekymret for innholdet i og elevenes utbytte av spesialundervisningen. Derfor foreslår de også et tredelt støttesystem og endringer i kompetansekravene til skolene. Barneombudet støtter utvalget syn, og hovedtrekkene/prinsippene i utvalgets forslag.

Barneombudet mener også at det bør stilles tydeligere krav til enkeltvedtaket, for eksempel at det beskriver krav til innhold, organisering, omfang og nødvendig kompetanse.

Bedre sammenheng i opplæringen

Forskere har ved flere anledninger pekt på at det er dårlig sammenheng mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningen (*Peder Haug, Utdanningskonferansen i Stavanger 2018, Sven Nilsen, forskningsseminar UiA 2017*). Opplæringen foregår ofte på siden av fellesskapet, og det er liten sammenheng mellom elevens IOP og læreplanen. Samarbeidet mellom kontaktlæreren og den som gjennomfører spesialundervisningen kan være mangelfullt, og de vet ikke hva som foregår i hverandres undervisning. Å styrke sammenheng i tilbudet er helt avgjørende for at elevene skal få et godt nok tilbud.

Det bør også vurderes om den individuelle opplæringsplanen skal beskrive samarbeidet mellom de som er involvert i opplæringen. Planen bør også vise hvordan spesialundervisningen og ordinær opplæring samlet sett skal bidra til å nå opplæringsmålene.

c. PP-tjenesten må styrkes, og komme tettere på elevene og skolen.

Mandat

Barneombudet mener PP-tjenesten er en viktig tjeneste, men det er nødvendig med en rekke endringer i regelverket og rammebetingelsene for tjenesten. Vi mener kompetansen deres må nærme elevene. Og vi mener dette må sikres gjennom å styrke PP-tjenesten og endre deres mandat og arbeidsmåte.

Barneombudet mener at PP-tjenestens mandat må endres, slik at de også får et tydelig ansvar for å hjelpe skolen med å tilpasse den ordinære undervisningen, også når det ikke er elever med særlige behov (jf. oppl. § 5-6). Dette gjelder både i utviklingsarbeid og i arbeidet med enkeltelever. Dette kan bidra til at færre elever trenger spesialundervisning, at de som trenger det får raskere og riktigere hjelp, og at sammenheng i opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre.

En forutsetning for at vi skal lykkes med et fleksibelt og tilpasset opplæringstilbud, der ordinær opplæring, intensivoppøring, spesialundervisning og andre tiltak fungerer godt, er å involvere PP-tjenesten i alt dette arbeidet. Elevene befinner seg ikke i isolerte grupper, men har behov for et bredt spekter av tiltak. Mange elever som trenger spesialundervisning i dag, kan ivaretas med de samme pedagogiske tiltakene innenfor ordinær opplæring. PP-tjenestens kompetanse vil fortsatt være viktig for disse elevene. Det at PP-tjenesten kun har et blikk inn i spesialundervisningen skaper et unaturlig skille, og begrenser utnyttelsen av både elevens, PP-tjenestens og skolens kompetanse.

Barneombudet mener at en utvidelse av PP-tjenestens mandat kan bidra til en mer effektiv bruk av ressurser. Det gir en mulighet til å komme tidligere inn med høy kompetanse og riktigere hjelp, og dermed forebygge at elever utvikler større læringstap. I tillegg vil PP-tjenesten komme tettere på, og flere vil kunne få hjelp uten at de trenger sakkyndig vurdering og spesialundervisning. Samtidig vil PP-tjenesten allerede ha startet sakkyndighetsprosessen, dersom det blir aktuelt å anbefale spesialundervisning.

Vi vil understreke at PP-tjenesten fortsatt må være en uavhengig sakkyndig instans, og ha ansvaret for sakkyndige vurderinger i enkeltsaker. Foreldrene og eleven må fortsatt kunne kreve en sakkyndig vurdering på ethvert stadium, slik som i dag. Denne uavhengigheten er viktig for at det skal komme et blikk utenfra som veileder skolene om hvilken tilrettelegging de bør gjøre. Barneombudets erfaring er at skolen noen ganger legger vekt på økonomi og andre praktiske forhold fremfor hensynet til eleven, når det er nødvendig med

ressurskrevende tiltak.

Sakkyndig vurdering

I arbeidet med «Uten mål og mening?» gikk vi gjennom nesten 200 sakkyndige vurderinger. Kvaliteten var svært varierende, og som hovedregel ikke god nok. Mange manglet en tydelig beskrivelse av elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål. I tillegg var tilrådingene til skolene lite konkrete, både når det gjelder kompetanse, innhold, omfang og organisering av opplæringen. Vi så nesten ingen sakkyndige vurderinger der eleven hadde fått medvirke og si sin mening om tilbudet, eller at det var gjort en barnets beste vurdering. Vi kunne heller ikke se at PP-tjenesten fulgte opp eleven i etterkant, for å sikre kvalitet i gjennomføringen av opplæringen.

For at sakkyndige vurderinger skal få bedre kvalitet, må det stilles andre krav til innholdet enn i dag. Dagens § 5-3 må endres, slik at det fremkommer tydelige krav til sakkyndige vurderinger. I dag utgjør testresultater og beskrivelser av elevens vansker ofte størstedelen av den sakkyndige vurderingen (*Marianne Sandvik Tveitnes 2018; Sakkyndighet med mål og*

mening: En analyse av sakkyndighetens institusjonaliserte kjennetegn; et grunnlag for refleksjon og endring. Doctorial Thesis, Universitetet i Stavanger)

PP-tjenestens sakkyndige vurderinger må i større grad vurdere utfordringer knyttet til undervisningstilbudet, fremfor å kun vektlegge elevens vansker. Det er helt nødvendig å gjøre utredninger og finne riktige diagnoser, men de sakkyndige vurderingene må i langt større grad beskrive hvordan skolen skal jobbe for å bygge ned barrierene i opplæringen. I tillegg må andre opplysninger enn testresultater løftes frem og tillegges vekt, som for eksempel elevens mening, foreldrenes mening, læreres observasjoner og informasjon fra andre som kjenner eleven. Den sakkyndige vurderingen må i større grad ha fokus på sammenhengen mellom spesialundervisningen og den ordinære tilpassede opplæringen.

Sakkyndighetsprosessen

Barneombudet mener at det er behov for å se på om kravene til sakkyndighetsprosessen kan endres. Prosessen må ivareta elevenes rettssikkerhet, samtidig som den ikke blir for omfattende eller omstendelig.

En sakkyndig vurdering må ikke bare forstås som et produkt, men en prosess. Et mål må være at eleven og skolen får rask hjelp, og at prosessen i seg selv har en nytteverdi for eleven og lærerne. I dag venter skolen ofte med å sette inn tiltak til den skriftlige vurderingen og enkeltvedtaket foreligger. Men det er mye som kan gjøres underveis i utredningen, uten et enkeltvedtak. Dersom skolen skal vente på en lengre utredning før de setter i gang tiltak, tar det lang tid før eleven får hjelp. I stedet bør PP-tjenesten veilede eleven og skolen mens de samarbeider om å prøve ut tiltak. Foreldrene, eleven, PP-tjenesten og skolen må samarbeide tett. De må dokumentere erfaringene de gjør underveis, og bruke dem som et grunnlag for den endelige tilrådingen. Det er i prinsippet ikke noe i regelverket som hindrer dette i dag, så lenge det ikke innebærer avvik fra bestemmelser i opplæringsloven, som for eksempel eneundervisning eller å velge bort kompetansemål. Det har likevel etablert seg en praksis der skolen ikke setter i gang tiltakene før den sakkyndige vurderingen er ferdig skrevet. Vi mener derfor at det er viktig å endre loven for å endre praksisen, og dermed sikre en sakkyndighetsprosess som gjør at eleven får raskere hjelp.

Som nevnt mener Barneombudet at plikten til tidlig innsats og tilpasset opplæring bør tydeliggjøres, og at PP-tjenesten også bør hjelpe skolen i arbeidet med å tilpasse den ordinære opplæringen. I tillegg til at færre elever vil trenge spesialundervisning, tror vi dette

kan bidra til at sakkyndighetsprosessen blir mer effektiv for de elever som trenger det. For det første vil PP-tjenesten få bedre kjennskap til eleven og opplærings situasjonen. Der PP-tjenesten og skolen allerede har dokumentasjon fra utprøving av tiltak, for eksempel lærerens undervisningsvurdering og kartleggingsprøver, er dette relevante kilder til å utarbeide den sakkyndige vurderingen. Dokumentasjon utarbeidet underveis kan være en del av grunnlaget, og PP-tjenesten skal gjøre sakkyndig vurdering som en del av forløpet de allerede er i. En eventuell vurdering av behovet for spesialundervisning kan da gjøres som et ledd i prosessen eleven allerede er i.

Barneombudet mener PP-tjenesten bør pålegges å følge opp tilrådingen i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, og bidra til å kvalitetssikre tiltakene gjennom veiledning til skolene. Skolene på sin side må være forpliktet til å ta imot veiledning fra PP-tjenesten og å følge rådene de får dersom de ikke har faglige grunner til å gjøre noe annet enn det PP-tjenesten foreslår. I dag er dette for tilfeldig, og elever har ingen garanti for at den spesialiserte kunnskapen «blir med» videre i opplæringen.

Bemanning- og kompetansekrav

Barneombudet er bekymret for de store forskjellene mellom PP-tjenestene i kompetanse og antall ansatte. Flere rapporter har vist at blant annet fagsammensetningen i tjenestene kan være tilfeldig, og at mange tjenester ikke har tilstrekkelig med ressurser til å sikre forsvarlig sakkyndighetsarbeid og samtidig jobbe systematisk sammen med skolene.¹³ Det kan også være en utfordring at PP-tjenesten ikke har bred nok kompetanse på den enkelte tjenesten, til å møte de utfordringene elevgruppen har. Barneombudet mener det er helt nødvendig at dagens PP-tjeneste blir styrket, både gjennom en norm for bemanning og krav til kompetanse hos personalet. Vi håper utvalget vil vurdere å lovfeste krav til tjenestens bemanning og kompetanse. Et alternativ kan være legge inn en forskriftshjemmel for bemanningsnorm og kompetansekrav.

d. Elevene må sikres en rett til undervisning av lærere med god kompetanse.

Utvalget er bekymret for skolenes kompetansenivå (s.197) og foreslår tiltak for å bedre dette. Barneombudet deler denne bekymringen og mener det er et alvorlig problem at mange elever som mottar spesialundervisning får opplæring av ufaglærte assistenter, eller lærere uten relevant kompetanse. Utvalget foreslår å opprettholde elevenes rett til spesialundervisning (nivå 3 i utvalgets modell). Barneombudet støtter første del av utvalgets forslag. Forslaget om at retten til spesialundervisning utløser rett til opplæring av personell med pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse (i 80% av timene) kan begrense mulighetene til å lage et individuelt tilpasset tilbud til eleven. Dette er spesielt tydelig for enkelte elever med funksjonsnedsettelse som krever spesialisert kunnskap som ofte besittes av andre yrkesgrupper enn pedagoger og spesialpedagoger. Barneombudet mener loven ikke må stenge for muligheten til å gi eleven tilgang til de som har best kompetanse på elevens utfordringer. Vi støtter derfor målet med forslaget men ikke formuleringen.

Barneombudet mener at utgangspunktet må være at all spesialundervisning skal gjennomføres av personell med relevant kompetanse, og at dette er en rettighet som må forankres i loven. Det er ikke ønskelig at loven begrenser hva denne kompetansen kan være (se over). Hovedmålet med å utforme et lovkrav må være at elevene får den spesialundervisningen de har behov for, på den måten som beste tjener det enkelte barn. Spesialundervisningen må som prinsipp alltid gjennomføres av personell med relevant

kompetanse slike dette er beskrevet i sakkyndig vurdering. Dette kan være en person med en med godkjent undervisningskompetanse eller en annen spesifikk kompetanse som er nødvendig for å møte elevens behov. Det er først når denne rettigheten innfris at vi kan si at opplæringen er likeverdig med den som gis andre elever på skolen

Opplæringsloven § 10-11 åpner i dag for at ansatte uten undervisningskompetanse kan hjelpe til i undervisningen, men ikke ha ansvar for opplæringen. En elev som får spesialundervisning 10 timer i uken kan i dag få dette av en assistent, så lenge undervisningen er planlagt av en pedagog. Etter vår erfaring fører bestemmelsen til at assistenter i praksis får mye ansvar for å gjennomføre undervisningen, ofte uten opplæring og veiledning. Barneombudet mener at bruken av personale uten undervisningskompetanse må begrenses betraktelig, og det må fremkomme klart av loven at de ikke skal ha ansvaret for å planlegge eller gjennomføre undervisningen, men kun hjelpe til. Vi støtter Rettighetsutvalget som, i NOU 2016:17, foreslår en presisering i lovens § 10-11 om at personale uten undervisningskompetanse heller ikke skal kunne *gjennomføre* spesialundervisningen.

Vi vil også peke på at PP-tjenestens praksis både direkte og indirekte bidrar til dette problemet, fordi de sjelden beskriver nødvendig kompetanse i sine sakkyndige vurderinger. De har dessuten en utbredt praksis med å anbefale at skolen skal gi spesialundervisningen som assistenttimer. Lovendringer knyttet til sakkyndighetsarbeidet kan bidra til å endre dette.

For å sikre at kompetanse alltid blir vurdert bør loven stille klare krav til at både sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket om spesialundervisning skal ha beskrivelse av nødvendig kompetanse.

Barneombudet mener at den nye opplæringsloven må sikre at elever får opplæring av ansatte med riktig kompetanse. Vi anser dette som en av de viktigste virkemidlene for at elever som strever skal få god nok hjelp og det vil bidra til bedre utbytte av opplæringen.

13.6 Flerfaglig samarbeid

Barneombudet er enig med utvalget i at krav til flerfaglig samarbeid må lovfestes. Dette kan gjøres på ulike måter. Vi mener derimot ikke at det er riktig å forankre dette i kommuneloven. Utvalget har i sine vurderinger av flerfaglig samarbeid på sidene 200-201 en rekke forslag som ikke tas videre til det endelige forslaget. Vi kommenterer også noe av dette i det følgende.

Godt tverrfaglig samarbeid rundt barn og unge er et tema Barneombudet har høyt på dagsorden. Erfaringer over år har vist at mangel på samordning av ulike tjenester er en stor utfordring for barn og unge i sårbare livssituasjoner. Vi er, på samme måte som utvalget, bekymret for at barn og unge ikke får den hjelpen de har behov for fordi hensynet til barnet og hans eller hennes behov forsvinner når flere tjenester skal samarbeide. Vi opplever at samarbeidet i kommunene kan være for tilfeldig, uformelt og avhengig av relasjoner, og vi har derfor ved flere anledninger etterlyst mer systematikk og likhet i koordineringen uansett hvor i landet barnet bor.

Dagens regelverk gjør at de ulike tjenestene tar utgangspunkt i sin tjenestes mandat og ansvarsområde. På samme måte som utvalget, mener Barneombudet at dette er med på å skape en silotenkning som ikke tjener det enkelte barns behov for koordinert hjelp. Det er i dag ingen som har ansvaret for å jobbe med helheten i livssituasjonen til barnet. Dette er en situasjon som er uholdbar og vi er derfor glad for at utvalget tar tak i disse utfordringene.

Barneombudet ønsker et regelverk på nasjonalt plan som forplikter tjenestene til tverrfaglig samarbeid. Vi mener det er riktig å arbeide videre med en lovfesting av en rett til koordinerte tjenester for barn og unge. Et godt bidrag til en slik lovfesting er forslaget fra 0-24 samarbeidet om en ny samarbeidslov. Dette forslaget er utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Bufdir. I rapporten foreslår direktoratene at det bør utredes en ny sektorovergripende lov som gir barn og unge rett til koordinerte tjenester. Barneombudet ønsker at en slik ny samarbeidslov utredes, og at det ikke flikkes videre på dagens regelverk.

Barneombudet er også bekymret for taushetsplikt og utveksling av informasjon mellom tjenester. Taushetsplikten trekkes i dag frem av flere instanser som en brems for samarbeid. Barneombudet mener at lovverket tidvis tolkes for strengt i dag, spesielt i saker der gjensidig informasjonsutveksling ville vært til det beste for barnet. Vi mener derfor det er nødvendig å gjennomgå og vurdere endring av reglene slik at disse tjener hensikten (å beskytte barnet), men ikke hindrer at tjenestene gjør det som er best for barnet gjennom et åpent og formelt samarbeid.

Kap. 15 Overganger i utdanningsforløpet

15.1 Utdanningsoverganger fra ungdomstrinnet

Barneombudet er positiv til utvalgets forslag om å utvikle og effektevaluere tilbud om et utforskende skoleår etter grunnskolen. Vi ser at det kan være vanskelig for en del ungdom å ta et godt og langsiktig valg om egen utdanning rett etter ungdomsskolen. Dette slår særlig

uheldig ut for elever som sliter faglig og har lav motivasjon. Det er også erfaringer fra evalueringen av en tilsvarende ordning i Danmark som er positive og som bør prøves ut i Norge. For de elevene (og kanskje spesielt guttene) kan et slikt år bidra til at skolemotivasjon som er svekket kan komme tilbake og de får en mulighet til å forbedre karakterer i enkelte fag.

15.2 Endringer i inntaksforskriften til videregående opplæring

I dette kapitlet gjennomgår utvalget flere forhold ved inntaksreglene til videregående opplæring som kan ha betydning for likebehandling og som kan motvirke kjønnssegregering i yrkeslivet. Barneombudet tar ikke konkret stilling til de ulike forslagene som utvalget fremmer, men støtter utvalget i at det er nødvendig å se nærmere på inntaksreglene. Det er viktig at dette gjelder tiltak for alle elever og ikke bare de som tas inn på særskilt inntak. Det er mange elever i ungdomstrinnet som sliter med motivasjon, og som dermed kan ha et dårligere karakterutgangspunkt når de skal søke opptak til videregående. Det er viktig for disse ungdommene og for samfunnet at ressursene deres ikke sløses bort på grunn av for stivbente inntaksregler. Det bør utredes nærmere hvordan inntaksreglene kan gjøres mer fleksible og tilpasset dagens ungdomsgenerasjon.

15.4 Lovfeste rett til læreplass

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å øke lærlingtilskuddet og å gi fylkeskommunene rett til å fordele tilskuddet mellom bransjer. Vi har også merket oss de andre forslagene som utvalget fremmer for å bedre situasjonen for lærlinger, og mener at flere av disse bør utredes videre. Det er ikke tilfredsstillende for norske ungdommer at så mange som 28% står uten læreplass etter Vg2. Det er avgjørende for ungdom som velger en yrkesfaglig utdanning at de raskt kommer inn i en god lærlingeordning for at de ikke skal ende utenfor arbeidslivet generelt og at de blir stående uten fagbrev. De ordningene som i dag eksisterer (Yrkesopplæring Vg3 i skole) verdsettes ikke og mange i sektoren anser denne ordningen

som et nødvendig onde. Barneombudet mener en rekke tiltak må iverksettes for å sikre at de resterende 28% av yrkesfagelevne blir ivaretatt ved overgang til læreplass og dermed sikres muligheten til å ta et fagbrev.

15.5 Målrette og øke anerkjennelsen av lærekandidatordningen

Barneombudet ser at en rekke av vurderingene under dette kapitlet er viktige for ungdom i en sårbar livsfase og som ikke har mulighet til å få tatt fagbrev. Barneombudet støtter iverksetting av tiltak for å styrke lærekandidatordningen og statusen den har i yrkeslivet. Barneombudet er også positiv til at det innføres en rett til videreutdanning til fagbrev for lærekandidater, uten tidsbegrensning.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Morten Hendis
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Mottakerliste

Utdanningsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet