

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Vår ref:
23/00231-1

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
28. februar 2023

Høringsinnspill til NOU 2022: 13 Med videre betydning

Barneombudet mener det er viktig med et helhetlig system for kompetanseutvikling for barnehage og skole. Som utvalget skriver er det store forskjeller i kvaliteten og kompetansen rundt barn og elever. Styrket kompetanse er derfor et viktig virkemiddel for å realisere barnets rett til utdanning, i tråd med Barnekonvensjonens artikkel 29. Barnekomiteen understreker at en god utdanning til barnets beste krever godt utdannede lærere og fagfolk.¹

Barneombudet er glad for at utvalget har foreslått tiltak for å sikre god kompetanse hos ansatte i alle barnehager og skoler. Vi støtter derfor hovedtrekkene i utvalgets forslag.

Samtidig mener vi det er enkelte hensyn som er for lite vektlagt i utvalgets vurderinger og forslag, som det blir viktig å ta tak i ved det videre arbeidet. Vi oppfordrer blant annet til:

- Sterkere forankring i barns behov og rettigheter
- Flere virkemidler for å bidra til et likeverdig tilbud og redusere lokal variasjon
- Inkludering som et gjennomgående prinsipp

Nedenfor gir vi innspill på tema vi mener må vurderes grundigere. Enkelte av disse bør også være en del av de grunnleggende prinsippene for hva som skal kjennetegne god kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole.

Sterkere forankring i barns behov og rettigheter

Å ivareta barns behov og rettigheter bør være et grunnleggende prinsipp for kompetanseutviklingen. Vi savner imidlertid at utvalget har forankret sitt arbeid i barns behov og barns rettigheter. Dette bidrar slik vi ser det til at viktige elementer utelates i vurderingene.

¹ FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 14 (2013) avsnitt 79.

Utvalgets ambisjon er blant annet at forslagene skal fremme barns læring og danning og likeverdige muligheter i hele landet. Vi opplever likevel at disse perspektivene hentes lite igjen i utvalgets vurderinger og forslag. Selv om ansattes kompetansebehov og karriereveier naturlig nok er en viktig del av utredningen, fremstår det som underlig at barneperspektivet er relativt fraværende. I det videre arbeidet bør det legges stor vekt på at lokalt behov handler om å møte behovene til barn og elever i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Det primære formålet med kompetanseutvikling bør være å bidra til en utdanning som imøtekommer barns behov og dermed også grunnleggende rettigheter, for eksempel retten til utdanning, retten til utvikling, retten til ikke-diskriminering, retten til medvirkning og hensynet til barnets beste. Utvalget har imidlertid ikke vurdert hvordan barns rettigheter blir berørt av forslagene. Fravær av slike [barnerettighetsvurderinger](#) kan føre til at barns rettigheter ikke blir godt nok ivaretatt. Et eksempel på dette er at utvalget, slik vi ser det, ikke i tilstrekkelig grad balanserer hensynet til lokal handlingsfrihet opp mot hensynet til å sikre et likeverdig tilbud.

Bidra til et likeverdig tilbud for alle barn

Et viktig prinsipp for kompetanseutviklingen bør være å bidra til at alle barn får et likeverdig tilbud. Ved å vektlegge lokalt behov og gi lokalt handlingsrom, kan barns behov bli bedre ivaretatt ved at skoler og barnehager blir tilførte så mye relevant kompetanse som mulig.

Samtidig tyder kunnskapsgrunnlaget på at en slik modell kan videreføre og forsterke lokale forskjeller i kvalitet. Det er nærliggende å tro at kommuner som allerede har høy kompetanse og med gode rammevilkår for utviklingsarbeid, lettere vil nyttiggjøre seg en slik ordning. Motsatt kan mangel på kompetanse og ressurser gjøre det vanskelig å vurdere hvilken kompetanse en mangler, og drive kontinuerlig utviklingsarbeid. Den foreløpige evalueringen av Kompetanseløftet peker for eksempel på at modellen kan forsterke forskjeller mellom kommunene fremfor å utjevne dem, og at særlig små kommuner ikke har de samme forutsetningene for å drive utviklingsarbeid, og dermed at «avstanden til dem som faktisk får det til, vil bli større».²

Utvalget viser også til at det er store variasjoner i kvaliteten og kompetansen i barnehager og skoler, og at mer lokalt ansvar kan føre til større forskjeller. Kunnskapsgrunnlaget i utredningen viser at dagens ordninger har svakheter som må tas tak i. Selv om utvalget foreslår tiltak som kan forbedre ordningene, opplever vi ikke at utvalget i tilstrekkelig grad drøfter utfordringene ved de grunnleggende strukturene som kan skape forskjeller. De foreslår derimot å videreføre disse.

En viktig del av en barnerettighetsvurdering er å vurdere hvilke konsekvenser et forslag har for barns rettigheter. Dersom det kan ha negative virkninger, bør myndighetene foreslå alternative forslag og kompenserende tiltak. FNs barnekomite har påpekt ovenfor Norge at regionale forskjeller kan være et hinder for implementering av FNs barnekonvensjon. De understreker generelt at det er statene som har

² Wendelborg, Gjerustad, Andrews, Caspersen og Smedsrud, *Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*, Delrapport 1. s. 25, 48 - 51

det overordnede ansvaret for å sikre at barn får oppfylt sine rettigheter, og at de må sørge for garantier som sikrer at en eventuell desentralisering ikke fører til at tilbudet ikke er likeverdig.³

Fremover blir det svært viktig at ordningen i større grad fanger opp og utjevne lokale variasjoner i kvalitet og kapasitet. Vi peker på noen kompensierende tiltak nedenfor, men oppfordrer også departementet til å se på de mer grunnleggende strukturene i modellen. I tillegg mener vi det er viktig å videreføre oppfølgingsordningen.

Tydelige mål og retningslinjer kan bidra til å sikre likeverdighet

Retningslinjene til tilskuddsordningen blir et viktig verktøy for å bidra til likeverdige tilbud og motvirke for stor variasjon. FNs barnekomite anbefalt at Norge gir klare retningslinjer til kommunene som et virkemiddel for å sikre at tjenestene er av like høy kvalitet overalt i staten.⁴

Klare krav til hvilken kompetanse barnehage, skole, PP-tjeneste og andre tjenester må ha som et resultat av kompetanseutviklingen, kan bidra til å sikre likeverdighet og til å ivareta nasjonalt definerte kompetansebehov. Dette gir også et nødvendig utgangspunkt for lokal behovskartlegging og evaluering, der hensynet til lokalt handlingsrom på sin side blir ivaretatt.

Retningslinjene bør ha tydelige mål og kjennetegn på måloppnåelse, og vi mener det fortsatt bør stilles egne mål for kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Disse bør imidlertid reguleres bedre enn det som følger av dagens forskrift.

Kjennetegn til måloppnåelse er i dag flere steder knyttet til om tiltak er gjennomført. For eksempel er det for det spesialpedagogiske kompetanseløftet et kjennetegn at «det er gjennomført helhetlige kompetansetiltak». Dette gjør det ikke mulig å vurdere om satsningen faktisk har bidratt til økt kompetanse.

Barneombudet mener mål og kjennetegn for måloppnåelse så langt mulig bør gjøre det mulig å vurdere effekten av tiltakene som er gjennomført. Kjennetegn for måloppnåelse kan for eksempel knyttes til økt kompetanse hos personale og synlige strukturelle endringer, for eksempel at tiltak er forankret i ledelsen og at det kommer frem av planverket at kunnskapen er implementert på alle nivåer i virksomheten. Videre er det viktig å vurdere om tiltakene har ført til opplevd endring for barn og foreldre. Måloppnåelse kan også vurderes opp mot det reelle behovet som er kartlagt i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utvalget legger vekt på at omfanget av krav og prosedyrer skal være begrenset til et minimum. Vi minner om at systematikk og dokumentasjon i mange tilfeller vil være en viktig forutsetning for å ivareta barns rettigheter og sikre god kvalitet.

Kompetanseutvikling forutsetter kapasitet

³ 65 Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsnitt 5); FNs barnekomité (Committee on the Rights of the Child). General Comment nr. 5: General measures on implementation of the Convention on the rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para 6). CRC/GC/2003. (2003). (avsnitt 41).

⁴ 65 Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsnitt 5).

For at alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne nyttiggjøre seg kompetansetiltakene er det viktig å ha gode rammebetingelser for frikjøp, og eventuell vurdere andre økonomiske virkemidler for å bidra til likeverdig deltagelse i ordningene. Mangel på ressurser i skole, barnehage og PPT kan bidra til at tjenestene ikke får benyttet eller utnyttet kompetanseutvikling, og at lokale variasjoner dermed kan forsterkes. Evalueringen av SEVU PPT viste for eksempel knapphet på tid og økonomi bidro til manglende deltagelse.⁵ Evalueringen av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis peker på at det er mangel på ressurser særlig i små kommuner, og at det er grunn til å stille spørsmål om det er tilstrekkelig kapasitet til å følge opp prosessene.⁶

Barns synspunkter som premiss for å vurdere lokalt behov

Et av stegene i en barnerettighetsvurdering er å sikre at barns synspunkter blir synliggjort og vektlagt. FNs barnekomité understreker at barns synspunkter gir viktige perspektiver i utviklingen av ny politikk og tjenester. Skolemyndighetene må lytte til barn og foreldre når de planlegger skoletilbud, og rådføre seg med barn på lokalt nivå om alle aspekter ved utdanningspolitikken, blant annet om undervisningsmetoder, skolestrukturer, standarder og budsjettering.⁷

Kunnskap om barns synspunkter er viktig for å vurdere lokalt kompetansebehov. Elever og foreldre bør involveres både i kartlegging av kompetansebehov og i vurdering av måloppnåelse. Uten slik deltagelse risikerer en å gå glipp av viktig kunnskap om svakhetene og styrkene i skolers og barnehagers praksis.

Der det er aktuelt bør også brukerorganisasjoner eller brukerråd være representert. Barneombudet anbefaler videre at elever (herunder elevråd), foreldre og andre brukerrepresentanter, for eksempel fra funksjonshemmedes organisasjoner, får en sterkere rolle i samarbeidsforumene. I dagens retningslinjer kan andre aktører inviteres til å delta. Vi spør om dette bør formuleres som at de skal inviteres til å delta.

Inkludering som et gjennomgående prinsipp

Barneombudet mener at inkludering bør innarbeides som et bærende prinsipp for kompetanseutviklingen, og ikke bare deler eller en enkelt karrierevei. En fordel med å se dagens ordninger mer i sammenheng, er at det inkluderende praksis kan få en mer overordnet og prinsipiell betydning.

Inkluderende praksis forutsetter også at aktørene rundt barn har god spesialpedagogisk kompetanse. Kompetanse i spesialpedagogikk og inkluderende praksis må videreføres som en tydelig definert del i alle deler av et helhetlig system, både etterutdanning, videreutdanning og karriereveier.

Behovet for lokal handlefrihet må veies opp imot behovet for å ivareta nasjonalt identifiserte behov. Et eksempel på dette er behovet for å styrke kompetansen i spesialpedagogikk og inkluderende praksis.⁸ Barneombudet er bekymret for at Kompetanseløftet foreløpig ikke ser ut til å ha ført til endring for barna som trenger slik hjelp, og vil peke på at det blir svært viktig å raskt videreutvikle denne ordningen. En del av dette er å imøtekomme kompetansebehov som følger av nedbyggingen av Statped. Flere

⁵ Andres, Lødding, Fylling og Hustad, *Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap; Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten* (2018)

⁶ Wendelborg, Gjerustad, Andrews, Caspersen og Smedsrud, *Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*, Delrapport 1. s. 25, 50

⁷ FNs barnekomite generell kommentar nr. 12.

⁸ Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innstas og inkluderende fellesskap i barnehage skole og SFO

undersøkelser peker på en utbredt bekymring for at kommunene ikke blir gjort i stand til å overta oppgavene fra Statped.⁹ Barneombudet oppfordrer departementet til å vurdere ytterligere tiltak for å styrke kompetansesatsingen på dette feltet.

PP-tjenesten er den mest sentrale støttetjenesten i laget rundt barn og unge. Vi savner at ansatte i PP-tjenesten i større grad løftes frem som en tydelig målgruppe for et helhetlig system for kompetanseutvikling. Vår erfaring er at PP-tjenesten kun i varierende grad tar del i lokal kompetansebygging, noe som står i misforhold til målsettingen i St. meld. 6 Tett på – tidlig innsats, om at kompetanseløftet skal ha «særlig vekt på PP-tjenesten».¹⁰

Kompetansebehov for å styrke hele laget

Barneombudet har den siste tiden gjennomført innspillmøter med en rekke aktører i utdanningssektoren og fått verdifulle innspill om behovet for kompetanse i laget rundt barn og unge. I arbeidet har vi sett at alle aktørene i «laget» har behov for kompetanse om blant annet inkluderende praksis og tverrfaglig samarbeid. Vi ser videre at skoleeier, skoleledere og lærere er blant de viktigste aktørene i laget. En tydelig forankring av disse rollene er dermed en grunnmur for hele lagets arbeid, og vi anbefaler at myndighetene gjennomgår og styrker etter- og videreutdanningstilbudene til disse. Blant annet ser vi at leder- og rektorutdanningen må gi bedre kompetanse i ledelse og organisering av tverrfaglig samarbeid, og at lærere må ha mer praksisnær kompetanse knyttet til inkluderende praksis og tverrfaglig samarbeid.

Det er derfor positivt at utvalget legger vekt på å styrke lederkompetanse, og vi støtter utvalget i at det bør rettes kompetansetiltak også mot andre yrkesgrupper i barnehage og skole.

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkereit
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

⁹ Wendelborg, Gjerustad, Andrews, Caspersen og Smedsrud, *Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*, Delrapport 1. s. 48 – 51; Andrews og Hustad, *Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* NF rapport nr.: 12/2022

¹⁰ Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innstas og inkluderende fellesskap i barnehage skole og SFO s. 74.