

Kvalitetsutviklingsutvalget

Vår ref:
22/00931-2

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
1. desember 2022

Barneombudet ber kvalitetsutviklingsutvalget ta utgangspunkt i barnets rett til utdanning

Barneombudet takker for muligheten til å gi innspill til utvalget.

Oppfyllelsen av barns rettigheter er en viktig indikator på kvalitet i skolen. Barns rettigheter etter både nasjonal og internasjonal rett gir derfor et nyttig rammeverk for kvalitetsutviklingen. Vi oppfordrer utvalget til å ta et barnerettighetsperspektiv i sitt arbeid og som en del av dette gjennomføre en barnerettighetsvurdering.

Nedenfor kommer vi nærmere inn på:

- Sentrale rettigheter som bør vektlegges i kvalitetsutviklingen
- Barnerettighetsvurderinger som et verktøy for utvalget
- Barns medvirkning i utvalgets arbeid

Barns rettigheter som indikatorer på kvalitet

Utvalgets mandat fremhever at kvalitetsutviklingen i skolen skal bidra til at barn får en opplæring i tråd med regelverket og at skolens formål om både danning og utdanning skal ligge til grunn for arbeidet. Barneombudet mener dette er positivt. Disse formålene henger også tett sammen.

Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og får betydning for gjennomføringen av opplæringen. Artikkel 29 fastslår at det sentrale formålet til utdanningen er helhetlig utvikling barnets fulle potensial. Også andre rettigheter i barnekonvensjonen og opplæringsloven gir rammer som vil sikre at opplæringen har god kvalitet.

Nedenfor vil vi trekke frem noen elementer i barnekonvensjonen som vi mener ikke vektlegges tilstrekkelig i dagens kvalitetsvurderingssystem. En større vektlegging av disse rettighetene og verdiene vil etter vår mening bidra positivt til å utvikle kvaliteten i skolen, og bør innarbeides som indikatorer i kvalitetsvurderingssystemet.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Det er også viktig å sikre at vurderingssystemet gjennomføres på en måte som er relevant, barnevennlig og respekterer disse rettighetene. Elevene må få nødvendig tilrettelegging, og det må sikres at kartlegginger ikke legger en uforholdsmessig stor arbeidsbyrde på barn. Dette krever også at elevenes synspunkter blir vurdert både på individ og gruppenivå.

Bidrar utdanningen til en helhetlig utvikling av barnets potensial?

FNs barnekomité påpeker at det sentrale formålet med utdanningen er en helhetlig utvikling av barnets fulle potensial. Utdanning er dermed mer enn bare formell opplæring, og skal gi barn nødvendige livsferdigheter til å møte de komplekse utfordringene samfunnet byr på. Komiteen understreker at dette krever at utdanningen er barnevennlig og innrettes etter barnet.¹

Barneombudet mener at dagens kvalitetsvurderingssystem ikke i tilstrekkelig grad fanger opp dette brede formålet som utdanningen skal ta sikte på. I hovedsak vurderes noen få utvalgte mål på læring, slik som karakterer og grunnleggende lese- og regneferdigheter, mens formålet med utdanningen er langt bredere.

Respekterer utdanningen barnets rett til utvikling?

Retten til utdanning henger nært sammen med retten til utvikling i artikkel 6. I tillegg til å fremme barnets utvikling må utdanningen heller ikke skade eller hindre barnets utvikling på noen måte. Dette stiller krav til både skolebygg, innholdet i undervisningen og til skolemiljøet.

Mobbing og ekskludering kan være direkte skadelig for barns psykiske og fysiske helse. En utdanning som ikke er godt nok tilrettelagt kan hindre barn i å utvikle seg. FNs barnekomité fremhever at utdanningen skal være tilpasset, barnevennlig og tillate barn å utvikle seg i samsvar med sine evner. Den peker på at undervisning som primært fokuserer på akkumulering av kunnskap, ansporer til konkurranse eller legger en uforholdsmessig stor arbeidsbyrde på barna, kan være til hinder for en harmonisk og optimal utvikling av barnets evner og talenter.²

Er utdanningen tilpasset, likeverdig og inkluderende?

Barnekomiteen understreker at artikkel 29 fremhever den individuelle og subjektive retten til en bestemt kvalitet på utdanningen. Utdanningen må tilpasses hvert barns unike karaktertrekk, interesser, evner og lærebehov.³ Barnekonvensjonen artikkel 2 krever at retten til utdanning skal realiseres uten diskriminering av noe slag. Komiteen uttaler at diskriminerende praksis, som for eksempel mangel på tilrettelegging til barn med funksjonsnedsettelse, er direkte i strid med kravene i artikkel 29 bokstav a). Inkludering, likeverdighet og tilpasset opplæring er også etter norsk rett grunnleggende prinsipper for opplæringen. Dette innebærer at alle barn skal ha lik tilgang til utdanning, og at den skal utformes på en måte som gir alle barn likeverdige muligheter til å lære.

¹ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 1 (2001).

² Ibid.

³ Ibid.

Barneombudet mener at dagens kvalitetsutviklingssystem ikke i tilstrekkelig grad måler om barn får inkluderende, tilpasset og likeverdig opplæring. Dette gjelder særlig kvaliteten og utbyttet av spesialundervisningen.

Verken nasjonale prøver eller andre kartleggingstester fanger dette opp. Opplæringslovens system med individuell vurdering basert på individuell opplæringsplan sikrer ikke elevenes læringsutbytte i tilstrekkelig grad, og gjør det heller ikke mulig å vurdere kvaliteten på spesialundervisningen på systemnivå. I rapporten «Uten mål og mening?» fant vi at spesialundervisningen ofte gir lite utbytte og at klage- og kontrollsystemet ikke fungerer godt nok. Vi pekte blant annet på at mangler ved PPT sine sakkyndige vurderinger gjør det vanskelig å måle om opplæringen er forsvarlig, og at skolene ofte ikke målte elevens utbytte opp mot kompetansemålene der dette kunne vært gjort.

Barneombudet mener at økt læringsutbytte blant annet forutsetter at det finnes nasjonale standarder og fremgangsmåter for hvordan spesialundervisning skal evalueres.⁴ Et kvalitetsutviklingssystem som i større grad måler kvalitet og utbytte av spesialundervisningen er et viktig tiltak for å sikre dette. Barnekonvensjonens artikkel 29 og 23 gir alle barn rett på en utdanning der de kan utvikle sine evner og talenter så langt det er mulig. Dette gjelder all opplæring, også spesialundervisningen.

Kvalitetsvurderingen må gjennomføres på en måte som sikrer at alle elever deltar. Dette stiller krav til at verktøyene og prøvene som benyttes er universelt utformet, og at elevene som trenger det får individuell tilrettelegging av prøvesituasjonen.

Er utdanningen til barnets beste?

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette stiller krav til alle skolens handlinger, og til kvalitetsvurderingen. Barnekomiteen understreker at det er til barnets beste å ha tilgang til god utdanning, noe som krever godt utdannede lærere og fagfolk, et barnevennlig miljø og hensiktsmessige undervisnings- og læringsformer.⁵ Dette er altså alle indikatorer på kvalitet.

Barneombudet oppfordrer utvalget til å se på hvordan kvalitetsvurderingen ser på slike forhold ved skolens praksis, fremfor kun å måle elevenes ferdigheter. I denne sammenheng er også prinsippene fra Salamanca-erklæringen (UNESCO)⁶ relevante, som representerer et skifte fra kun å forklare barns vansker som egenskaper ved barnet, til å se på hvordan de oppstår i møte med barrierer i skolen og krever endring i skolens praksis.

Sikrer skolene elevens rett til å bli hørt?

Barnekomiteen påpeker at respekt for barnets rett til å bli hørt er en forutsetning for å realisere retten til utdanning. Utdanningen må gis på en måte som gir barnet muligheten til å fritt gi uttrykk for sine synspunkter, og deltakelse i livet på skolen må fremmes som en del av læreprosessen for at barna skal få

⁴ Barneombudet (2017) «Uten mål og mening?» kapittel 5.

⁵ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 14 (2013) avsnitt 79.

⁶ The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education (1994).

erfaring med å bruke rettighetene sine.⁷ FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 12 om barnets rett til å bli hørt, viser til at skolemyndighetene må lytte til barn og foreldre når de planlegger skoletilbud og undervisning.

Barneombudet er glad for at mandatet fremhever at arbeidet med kvalitetsutvikling «skal støtte elevenes læring og utvikling og bidra til elevmedvirkning» og mener dette bør tillegges stor vekt.

Kvalitetsvurdering er viktig for å realisere barns rettigheter

Barnekomiteen fremhever at en effektiv gjennomføring av artikkel 29 krever at statene utvikler metoder for å måle endringer over tid. De peker på at for å skape utdanning av god kvalitet må myndighetene stille krav kvaliteten på skolemiljøet, undervisningen og resultater av læringen. Komiteen påpeker at «det er viktig å gjennomføre undersøkelser som gjør det mulig å vurdere framgangen i arbeidet, basert på en vurdering av synspunktene til alle aktører som er involvert i prosessen, herunder barn ...».⁸

Utvalgets mandat fremhever at kvalitetsvurdering ikke skal bidra til detaljstyring og omfattende krav om rapportering og dokumentasjon. Barneombudet er enig i at ansatte i skolen ikke må belastes med unødige rapporteringskrav. Samtidig vil vi påpeke at hensynet til å realisere barnets rettigheter bør være det grunnleggende hensynet for kvalitetsutviklingen. Som det også fremheves i mandatet bør omfanget av prøver og rapporterings- og dokumentasjonskrav reduseres dersom «det kan bidra til bedre oppfølging av elevenes læring og utvikling». Barneombudet vil minne om at krav til dokumentasjon og kontroll i mange tilfeller vil være en viktig forutsetning for å ivareta barns rettigheter og dermed også en indikatorer på kvalitet.

Når det igangsettes større endringer i skolen er det viktig at myndighetene har systemer for å vurdere om tiltakene har ønsket effekt eller om det inntreffer utilsiktede virkninger, som gjør at vi bør endre kurs eller sette inn kompenserende tiltak. Et eksempel på dette er seksårsreformen som ble iverksatt i 1997. Når den først 21 år etter ble evaluert var det vanskelig å evaluere om den virket etter hensikten. Det er uheldig at reformer med store konsekvenser for barn ikke i tilstrekkelig grad blir fulgt opp med evalueringer og kunnskapsinnhenting.

Nordahl-gruppen og Stoltenberg-utvalget pekte på at det er behov for bedre kunnskap om barnehager og grunnopplæringen, og foreslo ulike former for nasjonal innsamling av forløpsdata for å sikre en mer kunnskapsbasert utvikling av skolen.

Barneombudet er enig i at et nasjonalt register vil gi bedre oversikt over hvordan utdanningssystemet virker og påvirker barnas læring og utvikling. Vi anbefaler utvalget å utrede nærmere hvordan personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas i dette arbeidet, og å foreslå løsninger som sikrer at samfunnet får et godt kunnskapsgrunnlag for utvikling av gode tilbud i barnehage og skole i fremtiden.

Barneombudet anbefaler utvalget å gjennomføre en barnerettighetsvurdering

⁷ FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 1 (2001)

⁸ FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 1 (2001) avsnitt 22

Grunnloven og FNs barnekonvensjon pålegger staten en plikt til å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. En viktig del av dette er å sikre at konsekvenser for barns rettigheter er kartlagt og vurdert før beslutninger fattes. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

En barnerettighetsvurdering er et verktøy for å finne ut hvilke konsekvenser utvalgets forslag vil få barn og barns rettigheter. Dette er nødvendig for å vurdere hva som er til barnets beste og bidrar til å realisere barns rettigheter.

Plikten til å gjøre barnerettighetsvurderinger er også understreket av opplæringslovutvalget i NOU 2019:23 og barnelovsutvalget i NOU 2020:14. Kravene til en barnerettighetsvurdering samsvarer med kravene i utredningsinstruksen, men fremhever i større grad et barneperspektiv i alle trinnene i vurderingen. For eksempel krever det at utvalget undersøker hvilke grupper barn og rettigheter som blir berørt av utvalgets forslag, hvilke konsekvenser forslagene vil få for barn, og i størst mulig grad fremmer forslag som bidrar til å oppfylle deres rettigheter.

Det europeiske nettverket av barneombud (ENOC) har utarbeidet et rammeverk for hvordan en kan gjøre barnerettighetsvurderinger, som kan være et bidrag til utvalgets arbeid. Barneombudet arbeider nå for at det skal gis en egen veileder som knytter dette til trinnene i utredningsinstruksen. Rammeverket er tilgjengelig på [våre nettsider](#).

De første trinnene i en barnerettighetsvurdering er å identifisere hvilke av barns rettigheter som vil bli berørt av eventuelle forslag. For utvalget vil det blant annet være aktuelt å ta utgangspunkt i barns rett til utdanning slik den er nedfelt i Grunnlovens § 109, barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 og konvensjonen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) art. 24. Det er også viktig å se hvordan andre rettigheter i barnekonvensjonen bidrar til å oppfylle barns rett til utdanning, og omvendt. I dette innspillet har vi trukket frem noen rettigheter vi anbefaler utvalget å se nærmere på. Vi oppfordrer utvalget til å vurdere hvordan kvalitetsutviklingssystemet kan bidra til å oppfylle disse.

Barneombudet anbefaler også utvalget å se nærmere på Barnekomiteens og CRPD-komiteen sine merknader til Norge der de har flere anbefalinger om hvordan Norge i større grad kan sikre retten til utdanning for alle barn.⁹

Barneombudet oppfordrer utvalget til å snakke med barn

For å vurdere om et tiltak er til barnets beste er det nødvendig å innhente kunnskap fra barn selv. Dette er derfor et av trinnene i en barnerettighetsvurdering. Ved å involvere elever i utvalgets arbeid kan utvalget for eksempel få svar på hva barn mener er viktige indikatorer på kvalitet i skolen, og hvordan de ønsker at prøver og kartlegginger skal gjennomføres.

Nedenfor gir vi noen tips til ressurser som kan være nyttige i medvirkningsarbeidet.

⁹ FNs barnekomité's Concluding Observations (4. juli 2018) avsnitt 23 d og e; FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Concluding observations (7. mai 2019) avsnitt 11, 37 og 38

- Barnekomiteen gir utfyllende veiledning i hvordan rettigheten skal forstås og hva som skal til for å realisere den i [generell kommentar nr. 12](#).
- Bufdir har laget en [veileder](#) i hvordan utvalg og offentlige organer kan involvere barn og unge i medvirkningsprosesser på systemnivå.
- Barneombudets [medvirkningshåndbok](#) beskriver metoder og tips for å jobbe med barn og unge som eksperter.
- Barneombudet har også hatt en ekspertgruppe med ungdom som har laget en [rapport](#) om hvordan barnerettighetsvurderinger kan gjennomføres, og hvordan unge kan medvirke.

Vi ønsker utvalget lykke til med arbeidet.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.