

Kunnskapsdepartementet (KD)  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Vår ref:  
24/00197-2

Saksbehandler:  
Rune Gulbrandsen

Dato:  
26. april 2024

## Barneombudets hørings svar av ekspertgruppeerapporten “Et jevnere utdanningsløp”

Barneombudet takker for muligheten til å komme med innspill til ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet. Vi vil i hovedsak gi innspill på rapportens kapittel 4 som omhandler ekspertgruppens anbefalinger.

### Barneombudet støtter ekspertgruppens anbefalinger, i tillegg er det viktig å:

- innhente innspill fra barn og unge for å finne gode tiltak
- etablere gode systemer for oppfølging av Individuelt tilrettelagt opplæring
- styrke særskilt språkopplæring
- opprette nasjonalt forløpsregister for et bedre kunnskapsgrunnlag
- satse på laget rundt barn og unge som viktig tiltak for sosial utjevning

### Oppvekst i familie med lav sosioøkonomisk bakgrunn utfordrer barns rettigheter

Barn i barnehage og skole kommer med svært forskjellige forutsetninger. Derfor har det vært bred enighet om at både barnehagen og skolen har en viktig funksjon som sosialt utjevneende for barn og unges levekår. Skolen og barnehagen er barn og unges viktigste fellesarenaer, og skal gi dem mulighet til å utvikle sine ferdigheter for videre utdanning og senere yrkesliv. Det er godt dokumentert at utdanning er en hovedfaktor for samfunnsdeltakelse og livskvalitet.

Ekspertgruppen viser til forskning som underbygger at en oppvekst i familier med lav sosioøkonomisk bakgrunn, innebærer en større risiko for ikke å tilpasse seg pedagogiske aktiviteter, og har en høyere forekomst av adferdsproblemer. Det er urovekkende at sosiale forskjeller har en tendens til å bli sterkere utover i utdanningsløpet, og at vi ser stadig økende forskjeller i Norge over de siste årene. Ekspertgruppens viktigste budskap er at

Torggata 2-4,  
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo

barnehager, skoler og SFO, kan og bør jobbe mer systematisk med å bidra til sosial utjevning og sosial mobilitet.

Barnehagen og skolen skal bygge på prinsippene om inkludering, likeverdighet og tilpasset opplæring for alle barn. Det betyr at barn må behandles forskjellig ut ifra hvilke behov de har. Tilpasset opplæring som et grunnleggende prinsipp for all opplæring, og de individuelle rettighetene, er rettsikkerhetsmekanismer som skal sikre at barn får tilpasningen de trenger for å utvikle evnene sine.

Barnets beste må være et grunnleggende hensyn ved utformingen av barns utdanningsløp i tråd med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3. Dette krever at myndighetene kartlegger og vurderer konsekvensene for barn.

Barneombudet mener at utfordringene som møter barn med foreldre med lav sosial mobilitet også kan forstås som et rettighetsproblem. Utfordringene i disse barnas oppvekst kan utfordre deres grunnleggende og grunnlovfestede rettigheter som retten til utvikling og retten til utdanning. I vurderingen av hvilke tiltak som skal motvirke de økende forskjellene i utdanningsløpet, må myndighetene derfor sikre at tiltakene bidrar til å oppfylle barns rettigheter og at barn får medvirke i politikktutformingen på feltet.

### **Viktig å innhente innspill fra barn og unge**

Ekspertgruppen har i utarbeidelsen av rapporten ikke innhentet innspill fra barn og unge. Det vises heller ikke til forskning hvor barn har medvirket, eller hvor barns stemme tydelig kommer fram. Det er etter vår mening en svakhet med denne rapporten, og er ikke i tråd med forpliktelsen som følger av barnekonvensjonen artikkel 12, om at barn skal få uttale seg i saker som angår dem.

Det er derfor viktig at regjeringen i oppfølgingen av anbefalingene vektlegger barns synspunkter og til enhver tid vurderer om den har tilstrekkelig kunnskap om hva barn selv mener om aktuelle tiltak. Dette er avgjørende for vurderingen av om tiltakene er til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3.

Barns medvirkning vil føre til bedre beslutninger og er viktig for å sikre at myndighetene treffer med tiltak som settes inn overfor barn og unge. Dette gjelder både i lovarbeid og politikktutforming, men dessverre ser vi ofte at barn og unges synspunkter sjelden er en del av kunnskapsgrunnlaget ved offentlige beslutninger.

### **Ekspertgruppas forslag til hovedanbefalinger for å bidra til et jevnere utdanningsløp**

Barneombudet støtter målsettingen som ligger til grunn for ekspertgruppas foreslåtte anbefalinger. Å øke læringsutbytte i utdanningsløpet for barn som vokser opp i familier med lavere sosioøkonomisk status vil være med å på å redusere sosiale ulikhet, og bidra til at barn som har dårligere utgangspunkt får et bedre grunnlag for å lykkes i innenfor utdanningssystemet.

Ekspertgruppens målgruppe er barn som står i fare for å falle fra i skoleløpet. Tiltakene som foreslås er derfor med sikte på å løfte barna i denne målgruppen.

#### Tiltak for å øke kvaliteten i norske barnehager

Øke kvaliteten i barnehagen gjennom profesjonsutvikling av ansatte og systematisk lekbasert læring og veiledet lek, kombinert med full bemanning i barnehagens åpningstid.

#### Økning av barnehagedekningen

Øke bemanningen i barnehager der en stor andel av barna kommer fra levekårsutsatte familier. Løpende opptak og rett til barnehageplass i løpet av måneden barnet fyller ett år.

#### Bedre overgang fra barnehage til skole

En bedre overgang mellom barnehage og skole/SFO, ved mer pedagogisk samarbeid mellom barnehage og skole/SFO, blant annet i form av veiledet lek som skal bedre overgangen fra barnehage til 1. klasse.

#### Øke kvaliteten i SFO

Bedre kvalitet i SFO gjennom systematisk profesjonsutvikling av ansatte, og tilbud om kvalifisert hjelp til skolearbeid i SFO.

#### Systematisk trening på sosioemosjonelle ferdigheter

Skolene må ha en plan og sette av ressurser til systematisk arbeid med sosioemosjonelle ferdigheter for de elevene som har et ekstra behov for det.

#### Økt bruk av smågruppeundervisning på alle trinn i skolen

Skolene må styrke elevenes faglige ferdigheter gjennom smågruppeundervisning for svakt presterende elever.

### **Barneombudets forslag til tilleggstiltak for et jevnere utdanningsløp**

Ekspertgruppa har basert sine anbefalinger på bakgrunn av en situasjonsbeskrivelse og en kunnskapsoppsummering av relevant forskning. Det gir rapporten god tyngde, og vi kommer derfor ikke til å kommentere videre på de seks forslåtte hovedanbefalingene.

Det foregår allerede mye godt arbeid i norske barnehager og skoler som bidrar til sosial utjevning, og flere av anbefalingene i denne rapporten er antagelig kjente tiltak og arbeidsformer for mange. Samtidig vises det i rapporten at det er for store kvalitetsforskjeller mellom ulike barnehager og skoler, og det kreves en mer systematisk innsats med å gjøre utbyttet mer likeverdig for barn og elever i hele Norge

Ekspertgruppa har lagt vekt på universelle tiltak i sine anbefalinger. Universelle tiltak vil kunne omfatte alle elever og være godt egnet som forebygging og til tidlig innsats. Rapporten peker allikevel på at for den aktuelle elevgruppen som tiltakene skal rettes mot, så vil det i stor grad være behov for individuelle tiltak i tillegg til de mer universelle.

Barneombudet ønsker å løfte fram noen temaer som rapporten delvis omtaler, men som ikke har fått status som hovedanbefalinger. Dette er områder vi opplever som viktige for å kunne lykkes med sosial utjevning i utdanningsløpet.

- System for oppfølging av individuelt tilrettelagt opplæring
- Styrking av særskilt språkopplæring
- Nasjonalt forløpsregister
- Laget rundt barn og unge i barnehage og skole

### **System for oppfølging og sikre utbytte av individuelt tilrettelagt opplæring**

Retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) vil kunne være aktuell for elever med foreldre med lav sosioøkonomisk bakgrunn. Barneombudet har over lang tid påpekt at spesialundervisning er viktig for å sikre at alle elever får et forsvarlig opplæringstilbud.

I vår rapport om spesialundervisning fra 2017 “uten mål og mening”, og i flere offentlige utredninger, beskrives det store kvalitetsforskjeller på spesialundervisningen som blir gitt. Mange elever har hatt spesialundervisning med lite læringsutbytte. Det kan handle om lave forventninger, manglende kompetanse hos de som underviser, eller i noen tilfeller at timene rett og slett ikke blir gitt.

Det kan være vanskelig for foreldre å kjenne til hvilke rettigheter man har på vegne av sine barn i skolen. Det kan derfor være ekstra sårbar faktor for barn med lav sosioøkonomisk familiebakgrunn som har behov for ekstra oppfølging på skolen. Ekspertgruppens rapport beskriver mangelen på et system for å følge opp om elevene får den hjelpen de etter vedtaket har krav på.

Ekspertgruppen foreslår derfor å innføre et system for å registrere antall timer en elev eller et barnehagebarn, mottar spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp. Forslaget innebærer også at vedtatte timer som ikke gjennomføres blir registrert, samt årsaken til manglende gjennomføring.

Barneombudet støtter forslaget om registreringsplikt. Først og fremst må det sikres at timene faktisk blir gitt. Vi har i vårt arbeid sett en rekke eksempler på at spesialundervisningen ikke gis, eller at antall timer reduseres. Registreringen vil gi en bedre oversikt, og kunne virke skjerpene på skolens ledelse og skoleeier for å ta eierskap i gjennomføringen av spesialundervisning til en sårbar elevgruppe. Det vil også kunne motvirke at det i stor grad er foreldre med ressurser som er i stand til å følge opp og holde skolen ansvarlig for at timer ikke blir gitt, eller at opplæringen ikke samsvarer med vedtaket.

## Rutiner for å sikre utbytte av spesialundervisning

For å sikre elevene et forsvarlig utbytte av spesialundervisningen anbefaler vi at kunnskapsdepartementet utvikler en felles nasjonal standard for planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen.

Spesialundervisning er en rettsikkerhetsgaranti som skal bidra til å oppfylle retten til utdanning. Det skal gi elever som ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, en bedre og mer tilpasset opplæring for å sikre at de får en utdanning der de kan lære og utvikle sitt fulle potensial. Det krever at det skolen gir dem i stedet for ordinær opplæring, faktisk er noe som er bedre for dem. At de lærer bedre og mer enn om de ikke fikk spesialundervisning.

For elever med spesialundervisning vil det være særlig viktig med hyppige stoppunkter og vurdering av utbyttet av opplæringen, slik at opplæringen kan justeres ved behov. Dessverre er vår erfaring at det er disse elevene man i minst grad vurderer utbytte til. Det brukes mye tid og ressurser fram til vedtak fattes, og individuell opplæringsplan (IOP) er på plass, men når selve læringen skal skje så er det i mange tilfeller tilfeldig hva slags undervisningstilbud som blir gitt. Skolen må ha rutiner som sikrer at de kontinuerlig vurderer læringsutbytte for elever med spesialundervisning, som en naturlig del av undervisningsvurderingen. På den måten kan skolen ivareta elevens rett til et forsvarlig opplæringstilbud.

Vi erfarer at det er viktig at skoleeier også viser interesse for dette. Det er et ledelsesansvar i kommunen å sørge for gode rutiner for kvalitetssikring av spesialundervisning. I tillegg til at dette vil sikre bedre læringsutbytte for den enkelte elev, er det stor samfunnsnytte i at denne gruppen elever får målrettet og god hjelp. Her ligger blant annet risikoen for frafall og senere utenforskap, med tilhørende store kostnader. Da kan ikke skoleeier bare være interessert i hvor mange barn som får spesialundervisning, men om de får opplæring av god kvalitet, og hvilket utbytte de har av opplæringen. Dette bør omfattes av kommunens internkontroll og være del av den årlige tilstandsrapporteringen.

## Styrking av særskilt språkopplæring

Særskilt språkopplæring gis til elever som trenger en forsterket norskopplæring. Denne elevgruppen trekkes ikke fram i ekspertgruppens rapport, men er etter vår vurdering en sårbar gruppe knyttet til sosioøkonomisk bakgrunn.

Til tross for at elevene har gode formelle rettigheter, er det mange som ikke får den særskilte språkopplæringen de trenger. Barneombudet erfarer at det er uklarheter i tolkning av regelverket knyttet til retten til særskilt språkopplæring, og at det er ulik praksis med tanke på hvem som får tilbud og hvordan innholdet, omfanget og organiseringen ser ut. Det varierer også når elevene overføres til ordinær undervisning.

Overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole fremstår som spesielt utfordrende, og minoritetsspråklige elever er blant de som har økt risiko for frafall fra videregående opplæring. Tilgangen til undervisningsressurser, utfordringer med å kartlegge

elevenes morsmålsferdigheter, og kompetansen blant de som kartlegger og underviser elevene er også et problem.

Barneombudet mener at alle elever skal ha rett til kvalifiserte lærere, uavhengig av hvor de bor, hvilket morsmål de har, eller hvor i utdanningsløpet de er. Vi mener at alle som trenger særskilt språkopplæring må sikres rett til dette, og at ledere og lærere har et særskilt ansvar for å innlemme og inkludere nyankomne på alle nivå i utdanningssystemet.

## Behov for registerdata

Barneombudet mener, i likhet med ekspertgruppen, at 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.

Ekspertgruppen foreslår at det opprettes et nasjonalt forløpsregister med individdata for barn i barnehager og skoler. Dette begrunnes blant annet i at mangelen på gode data er mest påfallende for utsatte grupper, for små barn, og for barn og unge fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn. Av disse er det særlig to områder hvor det eksisterer svært lite data, nemlig for barnehagebarn og barn som mottar spesialundervisning. Dette til tross for at det lenge har vært kjent, og flere ganger pekt på, at mangelen på pålitelige data for statistikk, forskning og styring forhindrer viktig kunnskapsutvikling om forhold som har betydning for sosial utjevning.

Barneombudet er enig med utvalget i at vi må få på plass et nasjonalt register. I dag samles det data på mange områder og nivåer om barns utvikling og læring i barnehager og skoler som vi ikke får utnyttet. Verken kommunene eller staten kan gjøre seg nytte av disse dataene på nasjonalt nivå for å komme med kunnskapsbaserte forslag til endringer.

Et felles nasjonalt system for å samle inn 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. Det er krevende overveielser som ligger til grunn for enhver vurdering av registrering, innsamling, og lagring av personopplysninger om barn. Barns personvern og vernet om barns privatliv og integritet har en særskilt beskyttelse i norsk lov (og FNs barnekonvensjon). Det må derfor gjøres en barnets beste vurdering for å sikre at alle sider belyses med utgangspunkt i barns rettigheter.

## Laget rundt barn og unge i barnehage og skole

Ekspertgruppen har valgt å ikke vurdere nytten av laget rundt barn og unge i sin rapport. Det begrunnes med prioritering knyttet til mangel på tid og mangel på evidensbasert forskning på dette området.

Barneombudet vil trekke fram nettopp laget rundt barn og unge i barnehage og skole, som et av de aller viktigste tiltakene for sosial utjevning. Vi har tidligere gjennomført et innsiktsarbeid om laget rundt barn og unge. Erfaringene fra innsiktsarbeidet tyder på at det er behov for en helhetlig og systematisk tilnærming fra nasjonale og lokale myndigheter, for å styrke arbeidet i laget. Dette omfatter en ansvars- og rolleavklaring knyttet til aktørene i laget, og gode rammebetingelser for arbeidet.

Vi støtter at det er behov for mer kunnskap rundt laget. Vi ber regjeringen særlig vurdere om barn og unges synspunkter er godt nok belyst i kunnskapsgrunnlaget. Samtidig vil vi understreke at det allerede er gjennomført flere forskningsprosjekter og finnes mye kunnskap om god praksis på dette området. En av hovedutfordringene, slik vi ser det, er at kunnskapsgrunnlaget ikke er systematisert og tilgjengelig for kommunene, og ikke blir implementert i kommunenes praksis.

Vi anbefaler at regjeringen sørger for et oppdatert og lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, der kunnskapen som er innhentet gjennom piloter og andre forskningsprosjekter blir systematisert. Dette arbeidet bør samordne kunnskap på tvers av sektorer, og omfatte kunnskap som allerede er innhentet fra blant annet Utdanningsdirektoratet, helsedirektoratet og Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.

Vi anbefaler videre at departementene i samarbeid utarbeider en faglig og tverrsektoriell veileder, basert på kunnskapsgrunnlaget. Veilederen må gi nødvendig utviklings- og implementeringsstøtte til kommunene, og bidra til å skape helhet og sammenheng i arbeidet i laget rundt barn og unge. Erfaringer fra vårt innsiktsarbeid er at mange etterlyser veiledning og støtte fra myndighetene til å utvikle og implementere god praksis i sitt arbeid med laget. Vi erfarer samtidig at mange gode veiledere ikke blir brukt i praksis, og vil understreke at veilederen må følges av implementeringsstrategi med tilstrekkelige ressurser.

I det videre arbeidet med laget rundt barn og unge, mener Barneombudet at utgangspunktet må være barn og unges behov, på tvers av ulike sektorer og profesjoner. Vi har tidligere oppfordret regjeringen til å styrke laget rundt barn og unge ressursmessig. Vi mener også det er behov for en tydeligere definisjon av hva som er formålet med laget, samt hvilken kompetanse og hvilke tjenester laget skal omfatte. I dette arbeidet må barn og unge selv få mulighet til å uttale seg og delta i prosessen, slik Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 krever.

Innsiktsnotatet med våre anbefalinger om laget kan leses i sin helhet på våre nettsider. Vi anbefaler følgende virkemidler:

- Regulere krav til flerfaglig kompetanse i skole.
- Styrke grunnutdanningen og kompetanseutviklingen til ledere og lærere
- Sørge for at det prioriteres tilstrekkelige ressurser
- Ha et oppdatert og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag
- Tilby en faglig veileder og utviklingsstøtte til kommunene

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkereit  
fagsjef

Rune Gulbrandsen  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.