



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres referanse
Vår referanse 20/00010-193
Vår dato 18.06.2020

Fellesorganisasjonen (FO)
Mariboegate 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
+47 919 19 916

E-post:
kontor@fo.no

Bankgiro: 9001.06.35674

Bankgiro kontingent:
9001.08.71394

Org.nr:
870 953 852 MVA

Hørings svar - NOU 2019:23 Ny opplæringslov

fo.no

Fellesorganisasjonen (FO) er fagforeningen og profesjonsforbundet for mer enn 30 000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere.

FO takker for anledningen til å komme med innspill til arbeidet med ny opplæringslov. De fleste barn tilbringer mer enn 13 år på skolebenken og skolen er en av de viktigste arenaer for både læring og dannelse. FO er i likhet med andre opptatt av at skolen må bli et best mulig sted for alle, men vi er usikre på om utvalgets forslag svarer godt nok på dagens utfordringer.

Vi vet at skoletilbudet som i dag gis varierer fra kommune til kommune og mellom skoler i samme kommune. Det har vi ikke minst erfart nå i perioden med nedstegning av skoler hvor vi særlig så at de barna som i utgangspunktet ikke hadde et godt nok tilbud- fikk et enda dårligere tilbud.

Forslaget legger opp til større handlingsrom for kommunene enn det som er i dag. Vi tror ikke nødvendigvis at mer lovregulering bidrar til en bedre skole., Samtidig er vi bekymret for at kommunens økte handlingsrom bidrar til å svekke elevenes rettsvern, noe som særlig vil ramme de svakeste elevene. Vår erfaring er at oppgaver som ikke er lovpålagte også er de oppgaver eller funksjoner det er lettest å fjerne når kommunene skal spare penger. Vår bekymring må derfor også ses i lys av utvalgets mandat hvor det står at utvalgets forslag ikke skal «innebære vesentlige merkostnader for staten eller kommunalforvaltningen i forhold til den kostnadsutvikling som følger av någjeldende bestemmelser og praksis».

FO har i arbeidet med vårt hørings svar samarbeidet med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og NFU og vi viser i den forbindelse til deres hørings svar hvor dette problematiseres ytterligere.

Vi vil i vårt hørings svar kommentere på kapitlene 2, 5, 10, 11, 12, 14, 15 og 16 i lovforslaget.

Kapittel 2. Medverknad, skoledemokrati og skolereglar

Utvalget konkluderer med at dagens skoledemokrati ikke fungerer optimalt. De foreslår at elever og foreldre skal få være med å planlegge, gjennomføre og vurdere skolens virksomhet og delta i styringen. Dette mener FO er et viktig prinsipp, men ikke godt nok for å sikre reell medvirkning for elever og foreldre på systemnivå. Vi støtter derfor ikke utvalgets forslag om fjerne lovfesting av strukturer for medvirkning for foreldre, eller forslaget om at det er opp til elevene ved den enkelte skole å bestemme om man vil ha elevråd eller ikke. Vi anbefaler å lovfeste formelle strukturer for medvirkning slik at både grunnskoler og videregående skoler har elevråd, og grunnskoler har FAU.

Erfaringer fra velferdstjenestene viser at brukerråd er viktig for å sikre reell medvirkning på systemnivå, og gir bedre tjenester.

At klassesdemokratiet ikke prioriteres eller ikke får nok plass, er ikke et argument for å gjøre elevråd valgfritt. Det finnes mange måter å løse utfordringer med elevrådets forankring i klassene. Det at mindre skoler har utfordringer når det gjelder elevråd er heller ikke et godt argument, også dette kan løses innenfor gjeldende struktur. Elevråd og klassesdemokrati er viktig som en første erfaring og trening i demokratisk medvirkning og bør derfor ha en sentral plass i opplæringen.

Kapittel 5. Skyss, leksehjelp, SFO og overgang fra barnehage til skole

I NOUen viser utvalget til at den første evalueringen av SFO viser svært store ulikheter i tilbudet som gis. FO er skuffet over at utvalget ikke benyttet sjansen til å styrke SFO, og sikre barn likeverdige tilbud. Forsvarlighetskravet som foreslås hjemlet i ny § 1-3 burde ha ført til at utvalget foreslo flere endringer. Utvalget anbefaler ikke å rettighetsfeste SFO og mener dermed at det ikke er behov for nasjonale føringer, men at det skal være et kommunalt anliggende. Dette er FO uenig i.

Det er en utfordring at det ikke finnes gode og konkrete nasjonal rammer for innholdet i SFO, heller ingen bemanningsnorm eller utdanningskrav for personalet. Dette mener FO er uheldig og anbefaler lov- eller forskriftsfesting av både pedagogisk og sosialfaglig kompetanse i SFO. Videre anbefaler vi at det lovfestes at SFO skal ha en egen leder med minimum barnefaglig kompetanse på bachelornivå og videreutdanning innen ledelse.

Kapittel 10. Universell opplæring og individuell opplæring

Utvalget foreslår i § 10-1 å endre begrepet fra tilpasset opplæring til universell opplæring. Vi forstår begrunnelsen om at den ordinære opplæringen skal kunne romme alle elever, men lovforslaget ivaretar ikke den intensjonen. Vi er derfor redd for at elevene ikke får den tilretteleggingen de har krav på. Skolen har elever med mange ulike behov, og det er vanskelig å se for seg at universell opplæring vil kunne gi alle disse barna den opplæringen de trenger. Unge Funksjonshemmede problematiserer dette i sitt hørings svar og vi slutter oss til deres synspunkter på §10 i nytt forslag.

Ad § 10-6 Krav om kompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring

FO er godt kjent med at mye av undervisning til og oppfølging av elever med særskilt behov for tilrettelegging blir gjennomført av ansatte uten tilstrekkelig kompetanse. Dette er bla godt dokumentert i barneombudets rapport *Uten mål og mening*. Vi er derfor glade for at det i lovens §10-6 presiseres at den som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring må oppfylle kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling. §10- 6 må ses i sammenheng med § 15-2.

Vi er også fornøyd med at det videre i loven står:

«I vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring, kan det gjerast unntak frå kompetansekrava dersom det vil gi eleven betre opplæring. Slike unntak kan berre gjerast for personar med universitets- eller høgskoleutdanning som gjer det særleg eigna til å vareta behova til eleven»

NOUen s. 376 beskriver at det for eksempel kan være en psykolog, barnevernspedagog eller spesialpedagog med relevant kompetanse, men som ikke er lærer. FO er imidlertid forundret over at ikke vernepleiere nevnes spesifikt. De fleste vernepleierne som er ansatt i skolen jobber med oppfølging av enkeltelever og er den yrkesgruppa som har spisskompetanse i å gi tilpasset opplæring til barn og unge med store funksjonsnedsettelse. Vernepleierens helsefaglige kompetanse er også svært viktig overfor mange i denne gruppa. Vi foreslår derfor at disse eksemplene over yrkesgrupper, inkludertvernepleieren, nevnes i loven eller skrives inn i forskrift.

FO forutsetter at de som ansettes på slike vilkår gis mulighet for tid til for- og etterbeid, så ikke all tid bindes opp til individuell oppfølging av elever.

Kapittel 11. Skolemiljøet for elevene

I kapittel 40 – «Flerfaglig kompetanse og helsesykepleier» påpeker utvalget at det er viktig å ha andre yrkesgrupper enn lærere i skolen som kan jobbe med elevenes skolemiljø. Det framheves at andre yrkesgrupper kan ha kompetanse som gjør dem særlig egnet til å ivareta elevens behov. Kompetansen kan være i å identifisere tegn på omsorgssvikt og iverksette tiltak relatert til det, kompetanse i å arbeide sosialpedagogisk og sosialfaglig med grupper eller enkeltelever med eller uten foreldre, og det kan være kompetanse knyttet til ulike diagnoser. Barnevernspedagog, sosionom og vernepleiere har slik kompetanse – det FO betegner som miljøterapeuter. Selv om utvalget vektlegger slik kompetanse skriver de at:

«Utvalget mener likevel ikke at det bør stilles krav om at det skal være andre yrkesgrupper enn lærere i skolen, Krav om annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetansen vil være en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet»

I forslag til ny lov er det derfor ingen krav om at dette er utdanningsgrupper de må ansette. FO mener det er svært uheldig. Praksis for å ansette medarbeidere med denne kompetansen blir tilfeldig og bl.a. avhengig av skoleleder og skoleeierens holdning og økonomi.

Vi mener ny lov må være tydeligere på krav om at det må ansettes barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere i grunn- og videregående skole. Vårt mål er lovfesting, med formuleringer i lov/forskrift om at ansatte med disse profesjonenes kompetanse SKAL være ansatt på alle skoler. Dette har vært tema i ulike stortingsmeldinger og NOUer gjennom flere år. Det er erkjent som viktig, men vilje til å gjøre dette mer forpliktende mangler.

Kapittel 12. Skadeforebygging og ordenstiltak

FO er fornøyd med at tvang overfor elever blir lovregulert i opplæringsloven. Uten at det er dokumentert omfanget av ulovlig bruk av tvang og makt i skolen så vet vi at barn med funksjonsnedsettelse eller utfordrende atferd har større risiko for å bli utsatt for dette i sin skolehverdag.

Forslaget til opplæringslov vil, etter vår oppfatning, føre til økt rettsikkerhet både for elever og ansatte. Det er positivt at det både stilles krav om forebygging, minst mulig inngripende tiltak samt dokumentasjonsplikt.

Likevel ser vi ikke at dette er tilstrekkelige krav. Vi mener at det også burde bli stilt krav om økt kompetanse både på tilrettelegging og alternative løsninger til tvang, kartlegging og analyse av opprettholdende faktorer for utfordrende atferd samt kompetanse på skånsom håndtering av utfordrende atferd.

Når det gjelder dokumentasjon bør det komme ytterligere krav til hvordan dette skal ivaretas. Vi savner også at krav om tett samarbeid med foresatte og andre instanser rundt den enkelte elev lovhjemles når det er gjentatte episoder med bruk av tvang og makt. Det bør lovfestes at skolen og de andre instansene tilstreber å samarbeide for å fremme mest mulig felles praksis i tiltakene rundt eleven for å forebygge og håndtere utfordrende atferd.

Vi er enig med FFO at begrepet «halde ro og orden» strykes helt fra § 12-1. Et utgangspunkt for å få ned tvangsbruken i skolesektoren, er å sette en høy terskel for når tvang kan anvendes. Hensynet til ro og orden faller utenfor dette.

FO mener også at det i loven bør inneholde krav om kompetanse i gjennomføring av tvang og alternativer til tvang. I forslaget til lov står det «at tilsette i skolen» kan gripe inn. Det kan bety hvem som helst og man overlater til den enkelte skole til å finne ut av hvordan man skal håndtere tvang i skolen.

Denne bestemmelsen må derfor følges opp av en veileder eller en grundig forskrift med gode beskrivelser og retningslinjer, jmf veileder om kap.9 i helse og omsorgstjenesten. Bestemmelsen slik den nå står i § 12.1 alene blir altfor vag og er egnet til å opprettholde dagens unødvendige tvangsbruk. Skolene må også sørge for at ansatte får veiledning i bruk av tvang – på linje med det som er regulert i helse og omsorgslovens kapittel 10. For FO er det viktig her å trekke fram at vernepleiere har særskilt kompetanse om lovverk som regulerer tvang, etiske vurderinger og alternativer til tvang.

Kapittel 14. Rådgivning

FO er fornøyd med at forslaget i §14 tydeliggjør skolens ansvar for både å gi rådgivning om utdanning og yrkesvalg (§14-1) og rådgivning om sosiale og personlige forhold (§14-2). Det understrekes i §14- 2 at eleven skal kunne få råd fra andre enn læreren hvis de ønsker det. Det forutsetter imidlertid at skolen har ansatte med kompetanse i å gi råd og identifisere barn og unge som av ulike grunner sliter. For eksempel barn og unge som går mye alene, viser tegn på omsorgssvikt, som ikke møter opp på skolen eller som gjennom skoleåret har store atferdsendringer. Skolen trenger trygge voksne med kompetanse i både å snakke med barna og deres foreldre/foresatte, og kompetanse og myndighet til å henvise til andre hjelpetiltak ved behov. Tidlig innsats med kompetente ansatte med nok tid kan forebygge eskalering av problemer barn og unge med lettere psykiske utfordringer har.

Vi mener at skolehelsetjenesten må styrkes gjennom å ansette rådgivere med sosialpedagogisk, sosial- og helsefaglig kompetanse, slik som barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Konkret vil vi foreslå at det etableres en egen helse- og sosialtjeneste på alle skoler. Denne tjenesten vil kunne bidra til helhetlige råd og oppfølging overfor den enkelte elev, skolemiljø og samarbeide med lærere i vanskelige situasjoner.

Kapittel 15. Personalet i skolen

I §15.2. *Krav om kompetanse for å bli tilsett som lærer*, understrekes det at bare personer som har relevant faglig og pedagogisk kompetanse på tiltredelsestidspunktet kan ansettes i lærerstilling. Videre står det departementet kan gi forskrift om hva slags kompetanse en må ha for å bli tilsett i lærerstilling. Med henvisning til §10.6- forutsetter vi at det i forskriften tydeliggjøres denne kompetansen og hvilke yrkesgrupper og profesjoner som er aktuelle.

Kapittel 16. Opplysningsplikt og anna

§16.2 Plikt til å opplyse barnevernet

For at ansatte skal kunne ta dette ansvaret, forutsettes det at de har kompetanse, tid og ressurser til å følge det opp. Vi viser i den forbindelse til våre argumenter for å ansette barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Dette er profesjoner som innehar denne kompetansen.

Med vennlig hilsen

Mimmi Kvisvik
Forbundsleder

Inger Karseth
Rådgiver

Brevet har elektronisk signatur