

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep.  
0032 Oslo

Vår saksbehandler  
Jan-Christian Kolstø

Kopi til

Vår dato  
23.04.2021

Vår referanse

Deres referanse

## Høringsinnspill fra Unio til NOU 2020: 16 Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle

Unio viser til invitasjon til høring av NOU 2020: 16 – Gode lokalsamfunn for alle, og vi takker med dette for anledningen til å sende inn vårt hørings svar. Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har over 380 000 medlemmer fordelt på 13 medlemsforbund. Unio-organisasjonenes medlemmer representerer profesjoner som sikrer kvaliteten i offentlige tjenester. Våre forbund representerer yrkesgrupper som sikrer fortsatt vekst, trivsel, helse og kompetanse i samfunnet, noe som er avgjørende for videreutvikling av gode lokalsamfunn for alle. Vi gjør oppmerksom på at Norsk Ergoterapiforbund har levert eget høringsinnspill.

### Overordnet kommentar

Utvalget påpeker flere ganger at større økonomiske forskjeller fører til økt segregering, som igjen innebærer at enkelte områder i og rundt landets største byer preges av særlige levekårsutfordringer. Samtidig gis utdanningssektoren en sentral rolle i arbeidet med å løse mange av disse utfordringene. Utvalget fremhever blant annet at kvaliteten i norsk skole generelt holder et høyt nivå, og at dette også gjelder skoler i utsatte områder. Likevel tyder flere studier på at skolen i for liten grad greier å kompensere for sosiale forskjeller og legge til rette for sosial mobilitet.

Utvalgets forslag til tiltak rettet mot barnehage, skole og videregående opplæring har som premisse prinsippet om tidlig innsats for å styrke barn og unges mulighet og evne til å bli kvitt den sosiale arven. Samtidig mangler utvalget perspektiver på barnehagens og skolens rolle og betydning for barn og unges hverdagsliv og opplevelse av tilhørighet i lokalsamfunnet. Dette til tross for at utvalgets overordnede hovedmål er «gode lokalsamfunn for alle». Det kan dermed synes som om barnehagen og skolen tillegges et ansvar for å motvirke levekårsutfordringer som egentlig krever mer langsiktig og stødig sysselsettings-, bolig- og bosettingspolitikk.

Utvalget peker også på at høy tillit er en viktig forutsetning for den norske velferds- og samfunnsmodellen. Det er en svakhet at utvalget ikke forholder seg til forskningslitteraturen som viser at det er en sterk positiv sammenheng mellom utdanning og tillit. Det kan være vanskelig å si noe håndfast om årsak og virkning, men noen faktorer er det sannsynlig at påvirker sammenhengen mellom utdanning og tillit. Utdanningen blir på denne måten tillagt en sentral rolle i å bidra til utviklingen av tillit i samfunnet.

Barnehagen og skolen er de første samfunnsinstitusjonene barna stifter bekjentskap med, og her møter de andre med ulik bakgrunn. Her skal både kunnskap og kompetanse utvikles, samtidig som toleranse, respekt og anerkjennelse av hverandres unikheter oppøves. Tillit er uttrykkelig nevnt i formålet for barnehage og skole, og i overordnet del av læreplanen. Gjennom sitt pedagogiske virke bidrar lærere i barnehage og skole på denne måten til å påvirke barn og unges tillit til hverandre og den verden de er en del av. Læreren er med andre ord avgjørende for å bygge tillit i samfunnet, til tross for ulikheter.

#### Forholdet mellom universelle og selektive velferdsordninger

Forholdet mellom universelle og selektive velferdsordninger er en viktig diskusjon i utvalgets utredning. Universelle velferdstjenester har lang tradisjon i Norge. Samtidig har det over tid innenfor flere tjenesteområder, blitt innført mer selektive/behovsprøvede ordninger på bekostning av universelle ordninger. Det har både blitt flere barn i Norge som lever i fattigdom, og det er økende inntektsforskjeller. Gratis barnehage og SFO er viktige tiltak for å korrigere denne utviklingen.

Fordelen med universelle tiltak er blant annet at de ikke virker stigmatiserende. Betydelig økning i behovsprøvede ordninger vil i sin ytterste konsekvens kunne svekke oppslutningen om velferdsstaten, fordi de virker stigmatiserende, skaper mistillit og øker byråkratiseringen. Eksempelvis kan behovsprøvede ordninger innenfor barnehagen, som gratis kjernetid for lavinntektsfamilier, på den ene siden ses som ett skritt på veien mot et universelt gratis barnehagetilbud. På den andre siden kan det ses som et ytterligere avvik fra universelle velferdstjenester. Lignende kan utvalgets forslag om økt grunnbemanning og pedagogtetthet i barnehagene i levekårsutsatte områder ses som ett skritt på veien til en styrket bemannings- og barnehagelærernorm, samtidig som det også kan befeste en mer behovsprøvd utvikling av barnehagesektoren. Isolert sett fremstår ofte nye behovsprøvede ordninger på enkeltområder som fornuftige og vanskelige å argumentere mot. Samtidig kan hver enkelt ordning summeres i retning av at behovsprøving blir den dominerende måten å tilby velferdstjenester på, og dermed innebære et brudd med en langvarig tradisjon for universelle velferdstjenester.

#### Utdanning som arena for sosial utjevning

Utvalget peker på at utdanning er blant de beste virkemidlene for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet. Ideen om utdanningssystemet som verktøy for sosial utjevning reiser samtidig noen grunnleggende spørsmål om hvilke ansvar og oppgaver det er rimelig å tillegge barnehagen og skolen. Det er svært beklagelig at utvalget ikke går inn i disse spørsmålene, når det faktum at utdanning blir en stadig viktigere forutsetning for å lykkes i samfunnet, gjør det mer nødvendig enn noen gang å diskutere utdanningssystemets rolle og muligheter med hensyn til likeverd og sosial utjevning.

Utvalget slår fast at barn og unge i utsatte byområder skal ha de samme mulighetene til å leve gode liv, utvikle seg og oppnå sosial mobilitet som barn som bor andre steder. Men i hvilken grad kan utdanningssystemet rette opp ulikhetene i samfunnet, om annen politikktutforming og den generelle samfunnsutviklingen samtidig trekker i motsatt retning? På den ene side forventes det at lærere i barnehage og skole skal bidra til å bygge kompetansen det moderne kunnskapssamfunnet har behov for. På den annen side skal lærerne motvirke eller dempe mange av de negative sidene som følger av konkurranseøkonomien, som økende ulikhet, segregering og utenforskap. Når vi vet at barna møter barnehagen og skolen med svært ulike forutsetninger, fremstår det også som et paradoks at alle barn og unge skal gis et individuelt tilpasset tilbud som sikrer at de får utnyttet sitt fulle potensial, samtidig som det forventes at dette skal utjevne forskjellene i samfunnet. Barnehagen og skolen forventes altså å utgjøre en motkultur til samfunnsproblemer, som i liten grad er skapt av utdanningssystemet, samtidig som utdanningssystemet langt på vei tillegges skylden for at disse problemene ikke allerede er løst.

Uten en grundig drøfting av slike forhold, blir forventningene myndigheter og samfunnet ellers har til utdanningssystemet urealistiske. Med dette er det også en fare for at lærerne møtes med urimelige krav

til hva barnehagen og skolen faktisk skal kunne gjøre noe med. Det handler ikke om at lærerprofesjonen ikke skal stilles til ansvar, men at ansvaret primært må knyttes til barnehagens og skolens pedagogiske praksis og betydning i barn og unges liv her og nå.

### Kompetanse og tverrfaglighet

Det å skape gode lokalsamfunn er en kompleks utfordring som krever tverrfaglig kompetanse på mange områder. Utredningen omtaler spesielt behovet for god kompetanse i barnehage og skole. Kompetansen blir primært vurdert ut ifra dekningen av pedagogisk personale. Det har de senere år kommet veiledende og politisk vedtatte bemanningsnormer i helsestasjoner, barnehager og skoler. De gir imidlertid noen utfordringer, som også utredningen påpeker. Normen gir kommunene mindre handlingsrom i valg av den kompetansen de mener dekker behovene i den enkelte kommune best. Helsepsykiatere og lærere har en viktig kompetanse, men denne er ikke alltid tilstrekkelig til å dekke alle utfordringer barnet opplever. Det er behov for mer tverrfaglighet i tilbudet til barn og unge. Det vil også gi helsepsykiatere og lærere mer tid og rom til å bruke sin kompetanse på det de er best på. Dette bekreftes i utredningen som trekker fram at forskere i debatten om frafall fra videregående skole peker på at løsningene har for ensidig oppmerksomhet på fag, lærerkompetanse og ekstraundervisning. Årsaksforholdene er ofte komplekse, og virkemidlene kan ligge utenfor lærerens kompetanse. Fafo-rapporten "Mind the gap" (2020) konkluderer blant annet med at skolen kan bli mer inkluderende ved å ha bredere kompetanse i læringsmiljøet. Ergoterapeuter har fokus på forebygging og tidlig innsats for å fremme aktivitet, deltakelse og inkludering for barn og unge med ulike utfordringer i hverdagsliv, barnehage og skole. Barn og unge utvikler seg og lærer gjennom lek og aktivitet i samspill med sine fysiske og sosiale omgivelser. Ergoterapeuter kartlegger og tilrettelegger for mestring ved bruk av kompetanse på å se person, aktivitet og omgivelser i sammenheng. Intervensjonen er ofte en kombinasjon av tiltak knyttet til alle tre områdene. Ergoterapeuter tilrettelegger for at det skal være et godt samspill mellom barn og unges funksjon og ønskede aktiviteter i tilrettelagte, inkluderende omgivelser. Dette gir barnet eller ungdommen nødvendig grunnlag for læring og utvikling.

Det er nødvendig at alle gode krefter, med bredt sammensatt kompetanse, kommer sammen for å skape en felles problemforståelse, og tar i bruk den samlede kompetansen på best mulig måte. Dette bekreftes i utredningen som viser til eksempler fra kommuner som gir gode og effektive tjenester til utsatte barn og unge. Disse kommunene kjennetegnes med en god samhandlingskultur, felles verdier, sterk ledelsesforankring på alle nivå, overgripende mål og planer, kunnskapsbasert tjenesteutvikling og satsing på å bygge kompetanse på alle nivå. Og sist, men ikke minst, satser på tidlig innsats. Det er vinneroppskriften på å skape en god oppvekst for barn og unge, som igjen danner grunnlag for gode lokalsamfunn med gode levekår.

### Bærekraft

Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å ta i bruk ressursene til den enkelte person og i samfunnet som helhet. Av samme grunn er det smartere å forebygge framfor å reparere. Tidlig innsats mot barn og unge som kan oppleve levekårsutfordringer er avgjørende for å forhindre en negativ utvikling. Det er en god investering å bruke ressurser på at alle inkluderes i sitt lokalmiljø, i barnehage, skole og arbeidsliv. Ressursutløsende tjenester har en kostnad, men det er ikke bærekraftig for samfunnet å la være. Tiltak rettet mot barn og unge i områder med levekårsutfordringer er en nøkkel for å forebygge at utfordringer i disse områdene blir permanente. De ordinære tjenestene må styrkes. Tidsavgrensede prosjektmidler er ikke tilstrekkelig. Innsatsen må rette seg mot både enkeltpersoner og utsatte grupper og legge til rette for at den enkelte selv kan gripe fatt i eget liv, egen mestring og positiv deltakelse.

### Nærmiljø og deltakelse

I områder med levekårsutfordringer, hvor mange bor trangt, er det spesielt viktig med arenaer utenfor hjemmet, som nabolag og fritidstilbud med god kvalitet. Folkehelseinstituttet sine profiler for folkehelse

og oppvekst, viser at svært mange unge opplever å mangle møteplasser i sin kommune. Gode lokalsamfunn gir trygghet og tilhørighet, noe som er en forutsetning for et godt oppvekstmiljø. Lavterskeltilbud, som fritidsklubber, blir spesielt viktig for at barn og unge skal oppleve en meningsfull fritid med mestring av aktiviteter som er viktige for dem. Tilbudet bør være gratis, legge til rette for aktivitet og deltakelse og, bygge sosial kompetanse. Åpen skole etter skoletid, med kvalifisert leksehjelp og ulike fritidsaktiviteter kan være en trygg møteplass. Unio mener at innbyggerne må involveres i å utforme og drifte fritidstilbud til barn og unge. Det må legges til rette for at alle skal kunne komme med innspill på hva som er viktig for dem, for at de skal oppleve tilhørighet og delta i ulike aktiviteter. Denne tilretteleggingen er spesielt viktig for å fange opp ønsker fra de som oftest faller utenfor. Involvering og frivillighet tar vare på ressurser, skaper nettverk, gir eierskap og opplevelse av medansvar. Involvering av foreldre er i denne sammenheng spesielt viktig.

Vennlig hilsen  
Unio



Jon Olav Bjergene  
sekretariatssjef Unio