



BARNEOMBUDET

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

v/ Ronny Alver Gusli

Deres ref:

Vår ref:
17/00511-6

Saksbehandler:
Morten Hendis

Dato:
25. september 2017

Innspill til ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

Barneombudet vil med dette gi innspill til ekspertgruppens arbeid, basert på våre funn og anbefalinger i rapporten «Uten mål og mening?» Etter en innledning om barnekonvensjonen og inkluderingsbegrepet, ønsker vi å særlig sette fokus på barns medvirkning, ansattes kompetanse i spesialundervisningen, PP-tjenesten og behovet for et forsøks- og forskningsprosjekt.

Temaene som berøres her er bare noen av de mange anbefalingene vi har med i vår rapport, men vi regner med at ekspertgruppen har lest rapporten og tar denne med i det videre arbeidet.

Vi minner innledningsvis om at ved endringer i gjeldende regelverk skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette krever en grundig konsekvensutredning av hvilke følger det vil få for barn. Vi viser her til barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste, artikkel 4 om gjennomføringen av konvensjonen, barnekomiteens generelle kommentar nr. 5 og veileder til utredningsinstruksen. Det å fjerne individuelle rettigheter på et område, vil kunne være i strid med barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste.

Barnekonvensjonen og inkluderingsbegrepet

Ekspertgruppen presenterte 8. september 2017 sitt innledningskapittel til rapporten som også inneholder en avklaring av inkluderingsbegrepet. Barneombudet kommenterer i det følgende et par områder i det fremlagte forslaget.

Vi mener det er svært viktig at ekspertgruppen så tydelig forankrer sin forståelse av begrepet inkludering i barnekonvensjonen, CRPD og læreplanverkets nye overordnede del. Denne

innledningen til ekspertgruppens rapport bidrar til å sikre at barns rett til medvirkning og vurderinger av hva som er barns beste, skal være et grunnlag for alle anbefalinger som

ekspertgruppen fremmer i rapporten. Den sterke menneskerettslige forankringen bidrar også til at barns rettigheter etter barnekonvensjonen og CRPD ivaretas i prosessen og arbeidet frem mot en inkluderende barnehage og skole.

Barneombudet er generelt fornøyd med ekspertgruppens gjennomgang og forståelse av inkluderingsbegrepet. Ekspertgruppen gjør spesielt viktige grep når inkluderingsbegrepet dekonstrueres fra nasjonalt til lokalt nivå, både vertikalt (nivåene i det offentlige) og horisontalt (side 3). Uten å ta stilling til hvilken definisjon som er den «riktige» vil vi peke på det verdifulle med å forstå inkludering på lokalt nivå som:

- 1, Å sikre fellesskap med andre elever
- 2, Å sikre deltakelse i fellesskapets aktiviteter og læring,
- 3, Å sikre at elevene medvirker og
- 4, Å sikre faglig utbytte

Barneombudet mener dette må være praktiske og grunnleggende retningslinjer for de prosessene som må gjennomføres lokalt. De videre diskusjonene om hva som er til barnas beste i spesialundervisningen, vil kunne bli mer forsvarlige og grundige om de tar utgangspunkt i disse fire dimensjonene.

Barneombudet håper ekspertgruppen kan bidra til å snu den norske debatten, slik at diskusjonen i større grad handler om elevenes utbytte og læringsresultater og i mindre grad om at opplæringen for elever med ulike funksjonsnedsettelse er for dyr og omfangsrik.

Medvirkning

Barneombudet har lenge vært alvorlig bekymret for oppfyllelsen av norske barns rett til å medvirke i egen sak. Denne bekymringen ble ytterligere forsterket gjennom vårt prosjekt om spesialundervisning. Nesten ingen av de barna vi snakket med i prosjektet hadde erfaring med at deres meninger hadde noen betydning for verken ansatte på skolen, ansatte i PP-tjenesten eller i vedtaksorganet. Barn og unge opplever ikke at de får medvirke i sin egen skolehverdag. De får heller ikke nødvendig hjelp eller informasjon for å ta del i avgjørelser som gjelder dem. Mange elever vi har snakket med opplever også møtene med PPT som uklare. Dette bildet ble bekreftet av undersøkelser gjennomført av to masterstudenter vi hadde knyttet til prosjektet og forskning gjennomgått i prosjektet.

Det er mange alvorlige sider ved dette, en av dem er at både PP-tjenesten og skolen får langt mindre treffsikre tiltak og at de kan risikere å bidra til motstand hos eleven, noe som i neste omgang kan svekke læringsutbyttet. En annen er at det at elevene ikke blir hørt utløser frustrasjon, avmakt og likegyldighet.

Barns rett til å bli hørt og få medvirke i eget liv er forankret både i Grunnloven, barnekonvensjonen og opplæringsloven med forskrift og læreplanverket. Vår erfaring er imidlertid at det står dårlig til med kunnskapsnivået hos ansatte i skoler om dette temaet, og at opplæringsloven § 5-4 ikke er tydelig nok på hva plikten til å høre barn i spesialundervisningen innebærer.

Vi foreslår derfor at det lages en egen bestemmelse i opplæringsloven om at barn skal høres i PP-tjenestens sakkyndige arbeid, når kommunen fatter vedtak, i skolens arbeid med individuell opplæringsplan, og i gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen. Dette innebærer en presisering av pliktene som allerede følger av barnekonvensjonen og opplæringsloven.

Kompetanse i opplæringen

Kompetanse i skolen

Barneombudets rapport peker på utfordringer med mangelfull kompetanse hos de som gjennomfører spesialundervisningen. Dette gjelder både mangel på pedagoger med god nok fagbakgrunn og en stor mangel på spesialpedagogisk kompetanse. Det gjelder også at en økende andel av spesialundervisningen gjennomføres av assistenter.

I tillegg til arbeidet med rapporten, er ansatte i Barneombudet i dialog med fortvilte foresatte hver uke. Deres fortvilelse handler både om ikke å bli møtt på den kunnskapen de har om sine barn i møtene med skolen, og om manglende kunnskap, kompetanse og vilje hos de ansatte.

Et stort antall ansatte i dagens skole oppfyller ikke kravene til undervisningspersonale i opplæringsloven med forskrift. Dette er både personer uten utdanning, ansatte med fagbrev som for eksempel barne- og ungdomsarbeider, eller andre ansatte med relevant høyere utdanning. Slik loven er utformet i dag, kan ingen av disse ansatte som hovedregel ha ansvaret for spesialundervisningen. I NOU 2016:17 På lik linje påpeker utvalget at slik loven er utformet åpner den likevel for at ansatte uten undervisningskompetanse kan gjennomføre undervisning i tråd med et fastsatt undervisningsopplegg.

Dette stemmer med hva vi har sett i vårt arbeid. Det åpnes for denne praksisen gjennom unntakene i opplæringsloven § 5-5 tredje ledd og § 10-11. Et eksempel på et «smutthull» i loven er at en elev med utviklingshemming får tildelt 5 timer pr. uke med pedagog/spesialpedagog. Resterende del av undervisningstiden ivaretas av en assistent uten utdanning eller med fagbrev, under veiledning av spesialpedagogen. Sagt med andre ord, er denne spesialpedagogen ansvarlig for opp mot 5 undervisningstimer pr. dag der personen selv ikke er tilstede. I tillegg er det et problem at assistentene i liten grad deltar i veiledning og opplæring. Barneombudet mener uforsvarlig bruk av assistenter er en av flere viktige årsaker til at spesialundervisningen er for dårlig, og at en rekke elevgrupper i skolen ikke gjennomfører videregående opplæring eller kommer inn på arbeidsmarkedet, noe som også bekreftes av forskningen til Jan Tøssebro m.fl.

Barneombudet mener barns rett til å bli undervist av kompetente pedagoger og spesialpedagoger må komme klart frem i anbefalingene som ekspertgruppen kommer med. Dette gjelder riktig kompetanse til riktig barn, til riktig tid og på riktig sted. Vi anser dette som en av de viktigste hjørnesteinene i arbeidet med å realisere en inkluderende skole.

I dag åpner opplæringsloven § 5-5 tredje ledd for at den som skal gjennomføre opplæringen når eleven har spesialundervisning, ikke trenger å ha relevant kompetanse i undervisningsfaget. Slik situasjonen i skolen er i dag, brukes unntaksbestemmelsen for ofte, uten at dette er begrunnet. Barneombudet mener unntaksbestemmelsen bare kan brukes i helt spesielle tilfeller og fremkomme tydelig gjennom et enkeltvedtak.

Barneombudet mener ekspertgruppen må foreslå endringer i regelverket som sikrer alle elevers rett til opplæring av kvalifisert personale i undervisningen/opplæringen. Dette krever ikke større lovendringer og behøver ikke vente på en gjennomgang av opplæringsloven. Det bør vurderes å fjerne unntaksbestemmelsen helt. I tillegg støtter vi Rettighetsutvalget i NOU

2016:17, som foreslår en presisering i lovens § 10-11 om at personale uten undervisningskompetanse heller ikke skal kunne gjennomføre spesialundervisningen.

Barneombudet vil også påpeke at PPT sin praksis både direkte og indirekte bidrar til problematikken. Svært få av de sakkyndige vurderinger vi har gjennomgått beskriver nødvendig kompetanse i spesialundervisningen. I tillegg ser det ut til å være en utbredt praksis å anbefale at spesialundervisning skal gis som assistenttimer.

Gode faglærere, spesialpedagoger og assistenter er helt nødvendige verktøy for å realisere fremtidens inkluderende skole. Derfor må myndighetene finne løsninger for en arbeidsfordeling mellom disse i skolen der barnets beste er det grunnleggende hensynet.

Barneombudet mener også det må gjøres en grundig analyse av behovet for andre yrkesgrupper i skolen. Mange elever er avhengige av gode assistenter og ansatte med alternativ kompetanse for å komme gjennom barnehage- og skolehverdagen på en forsvarlig måte. I de tilfellene dette er nødvendig, må det gås opp klare grenser for hvem som skal ha ansvaret for hva i undervisningen. Barneombudet håper utvalget vil problematisere dette området og foreslå tiltak for å rette opp den forskjellsbehandlingen som mange elever blir utsatt for.

Utdanningssystemene – Universitet og høyskoler

For at kommuner og fylkeskommuner skal lykkes med å realisere en inkluderende skole for alle elever, er det nødvendig med et større kompetanseløft i Norge. En femårig lærerutdanning kan bidra til et generelt kompetanseløft, men Barneombudet er bekymret for at kravene til spesialpedagogisk kompetanse som en del av denne utdanningen er alt for lavt.

Barneombudet mener ekspertgruppen må foreslå et kompetanseløft når det gjelder spesialpedagogikk, både i den femårige lærerutdanningen og i tilbudene om etter og videreutdanning.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Barneombudet mener at PP-tjenesten er sentral for å realisere barns rettigheter etter opplæringsloven, og for å styrke den videre prosessen mot en inkluderende skole for alle elever. For at dette skal være tilfelle, mener Barneombudet det er nødvendig med en rekke endringer i regelverk og rammebetingelser for PPT. I rapporten «uten mål og mening?» er kvaliteten på PPT sitt sakkyndighetsarbeid en av våre største bekymringer. Andre områder Barneombudet er bekymret for i dagens PP-tjeneste, er de store forskjellene mellom kontorene i kompetanse og antall ansatte. Vår erfaring er at fagsammensetningen i PP-tjenestene kan være tilfeldig og at de ikke har nok ressurser til å sikre forsvarlig sakkyndighetsarbeid og samtidig jobbe systematisk sammen med skolene (se også Nordlandsforskning rapport nr. 2/2013). Vår rapport viser at kvaliteten på PPTs arbeid og på spesialundervisningen er avhengig av hvilken kommune barna bor i. For at skoleeierne og skolene skal lykkes med å realisere den inkluderende skole, må også PP-tjenesten utføre et forsvarlig sakkyndighetsarbeid der eleven medvirker aktivt og der barnets beste er det grunnleggende hensynet i PP-tjenestens tilrådinger til vedtaksorganet. Skal vi lykkes med målet om en inkluderende skole, er det helt nødvendig med riktig og tilstrekkelig kompetanse i støttesystemene rundt skolen i hele landet.

Barneombudet etterlyser en PP-tjeneste som har et elev- og mulighetssentrert fokus fremfor et vanskesentrert fokus slik som vi ser mange steder i dag. Et slikt perspektivskifte vil for

mange PP-tjenester også betyr at de må høre elevene (noe mange/de ikke gjør i dag) og de må foreta en barnets beste vurdering før de skriver sine sakkyndige utredninger til skoleeier.

Det siste tiårets endringsarbeid i både PPT og Statped har sannsynligvis ikke ført til at kompetansen har kommet nærmere barna i barnehage og skole. Brukerorganisasjonene Barneombudet har hatt kontakt med i prosjektet peker snarere på det motsatte. Denne utviklingen er bekymringsfull fordi nødvendig kompetanse, kvalitetssikring og «blikk utenfra» på spesialundervisningen uteblir.

Barneombudet oppfordrer derfor ekspertgruppen til å se på hvordan PP-tjeneste kan styrkes. Vi mener det både er nødvendig med innføring av krav til fagsammensetning i den enkelte tjeneste og til en bemanningsnorm. Det er også behov for å styrke kvaliteten på det individrettede arbeidet, ved at det stilles nasjonale krav til PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid gjennom for eksempel en forskrift til opplæringslovens § 5-3. Videre mener Barneombudet at PP-tjenesten gjennom regelverksendringer må få en klarere rolle i oppfølgingen og kvalitetssikringen av elevenes opplæring og spesialundervisning.

Forsøks- og forskningsprosjekt

Barneombudet anbefaler at Kunnskapsdepartementet igangsetter et regionbasert forsøks- og forskningsprosjekt over 4-5 år som innebærer et større endringsarbeid i et stort antall kommuner og noen fylkeskommuner. Prosjektet må se på hvordan en kan utvikle en inkluderende opplæring, der alle barn og elever får riktig hjelp og et forsvarlig utbytte i et læringsfellesskap med andre elever.

Barneombudet mener det finnes nok kunnskap til å konstatere at mulighetene som gis gjennom god spesialundervisning ikke utnyttes tilstrekkelig i dagens skole. Det er ikke nødvendig å bruke mer tid på å slå fast dette. Fremover er det nødvendig med kunnskap om hva som fungerer, og hvordan dette skal implementeres i alle landets skoler.

Barneombudet etterlyser en større forskningsinnsats for å finne ut hvordan skolehverdagen ser ut når elever lærer det de har potensiale for å lære, med de riktige metodene og den riktige kompetansen hos de ansatte. Dette innebærer også at de tilhører et sosialt fellesskap i klassen/gruppa og har et trygt læringsmiljø uten mobbing og krenkelsler.

Et slikt prosjekt må forskes på ved hjelp av multimetodiske design og i regi av forskjellige forskningsmiljøer, der en både ser på elevnivå, gruppenivå, samarbeid med foresatte, skolenivå og kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå. Målet med et slikt prosjekt må være å utvikle nasjonale standarder eller veiledere for inkluderende praksis.

Barneombudet mener det i for lang tid har vært opp til den enkelte kommune å finne den rette metoden og den rette organiseringen.

Et annet viktig område som et slikt forsøks- og forskningsprosjekt må undersøke, er samspillet mellom kravene i opplæringslovens kapittel 5, skolens praksis og kommunenes og skolens rettsanvendelse. En slik undersøkelse handler ikke om å svekke elevenes rettigheter, men å se på hvordan systemet kan ivareta den individuelle retten som er lovfestet i dag. Vi må stille spørsmål om problemene er knyttet til gjeldende regelverk, rettsanvendelsen eller begrensninger i praksis, og hvilke tiltak som kan settes inn for å rette opp dette.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Morten Hendis
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.