



BARNEOMBUDET

Opplæringslovutvalget
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
17/01444-30

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
26. november 2018

Tilpasset opplæring og spesialundervisning – innspill til opplæringslovutvalget

1. Innledning

Vi takker for muligheten til å gi innspill til opplæringslovutvalget. I dette notatet vil vi komme med innspill til hvordan den nye opplæringsloven kan bidra til et mer helhetlig og tilpasset opplæringstilbud til elever med behov for særskilt tilrettelegging i skolen.

Barneombudet kom i 2017 med rapporten «Uten mål og mening?», der vi så på situasjonen til elever med behov for spesialundervisning. Funnene i rapporten er en viktig del av grunnlaget for de anbefalingene vi kommer med.

Samtidig som vi lanserte rapporten, ble ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging nedsatt (Thomas Nordahl mfl.) Barneombudet har også levert en høringsuttalelse om rapporten fra ekspertgruppen, der vi stiller oss kritiske til analysen og forslagene. Vi er uenige i at det er den individuelle retten til spesialundervisning som er hovedproblemet. Vi mener det er viktig å ta tak i det som kan være de underliggende problemene, slik som mangel på kompetanse i personalet, utstrakt bruk av ufaglærte og assistenter, uklare krav til tilpasset opplæring og mangelfull etterlevelse av reglene. Ekspertgruppen peker selv på at disse forholdene fører til at spesialundervisningen har for dårlig kvalitet.¹ I høringen på ekspertgruppens rapport kommer vi med flere forslag til alternative tiltak og systemendringer. Mange av disse krever endringer i opplæringsloven, og forslagene vi kommer med her, er i stor grad en utdypning av disse. Vi har også en del forslag knyttet til endringer i klage- og kontrollsystemet, og forstår at utvalget vil se på dette senere. Vi vil derfor komme tilbake til behovet for endringer på dette området.

Barneombudet mener at både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen må styrkes. Den nye opplæringsloven bør regulere en mer helhetlig opplæring, der elevene får et godt tilpasset og koordinert tilbud. Tilpasset opplæring må forstås som et prinsipp som gjelder all opplæring, der ordinær opplæring, intensivopplæring og spesialundervisning sees i

¹ Nordahl m.fl. Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, s. 85 – 129, og Barneombudets hørings svar s. 5

sammenheng og brukes fleksibelt. Et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud forutsetter at PP-tjenestens mandat utvides, slik at de også får et ansvar for å støtte skolen i arbeidet med å tilpasse ordinær undervisning.

Nedenfor går vi nærmere inn på de forutsetningene vi mener må på plass for å gi en mer helhetlig tilpasset opplæring:

- Den ordinære opplæringen må bli bedre, med tydeligere krav til tidlig innsats og tilpasset opplæring.
- Det må settes tydeligere krav til spesialundervisningen.
- PP-tjenesten må styrkes, og komme tettere på elevene og skolen.
- Elevene må sikres en rett til undervisning av lærere med god kompetanse.

2. Rettstekniske hensyn – en mer brukervennlig lov

Barneombudet mener at det er viktig å ta hensyn til brukerne i utformingen av den nye opplæringsloven. Mange uten juridisk kompetanse skal forstå og forvalte loven, for eksempel elever, foresatte og lærere. I dag er det også et problem at rektorer og skoleeiere har for liten kjennskap til hvordan de skal forstå regelverket.² Loven må derfor utformes på en pedagogisk og oversiktlig måte.

Opplæringsloven med forskrifter er omfangsrik og detaljert. Barneombudet ser at loven med fordel kan bli mindre detaljert på en del punkter, men vi mener dette ikke gjelder på de punktene som er særlig viktige for elevene. Typiske eksempler på områder der det er nødvendig med mer utfyllende regler i loven, er skolens plikt til å gi tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning. Her er det viktig å gi klare regler om elevenes rettigheter, og hva som forventes av skolene.

3. Menneskerettslig forankring

Barneombudet er glad for at utvalget er tydelig på den menneskerettslige forankringen av retten til utdanning. Vi vil peke på at Grunnloven §§ 104 og 109, barnekonvensjonen og konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) er viktige rettskilder. Respekt for barnets rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste er grunnleggende for realiseringen av retten til utdanning. Etter barnekonvensjonen og CRPD har retten til utdanning blant annet et formål om å utvikle evnene til elevene fullt ut.³ Retten til utdanning skal oppfylles for alle barn og unge, uten noen form for diskriminering.⁴ For noen elever er det nødvendig med positiv særbehandling for å få oppfylt retten til utdanning. Retten til spesialundervisning er en måte å sikre at elever får lik rett til utdanning, uavhengig av for eksempel funksjonsnedsettelse. Som en følge av dette, mener Barneombudet at all opplæring, herunder spesialundervisning, skal være egnet til at eleven kan nå sitt potensial.

Vi understreker at det er viktig at utvalget bygger på en forståelse av funksjonsnedsettelse som er i samsvar med CRPD. CRPD representerer et paradigmeskifte i måten vi forstår hva

² Se Barneombudets fagrapport 2017, *Uten mål og mening? – elever med spesialundervisning i grunnskolen*, side 71 og Utdanningsdirektoratet (2015): *Tilsyn med veiledning skaper endring. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2015*, s. 17

³ BK artikkel 29 og CRPD artikkel 24

⁴ BK artikkel 2 og CRPD artikkel 5

nedsatt funksjonsevne er. Fra å rette oppmerksomheten mot hva som er «feil» med individet, og at funksjonsnedsettelse er noe medisinsk og absolutt – forstås funksjonsnedsettelse nå som noe som oppstår i møte med barrierer i samfunnet.⁵ Dette innebærer at skolens evne til å tilrettelegge i stor grad kan avgjøre hvor stor en funksjonsnedsettelse faktisk blir. Opplæringsloven bør bidra til at skolen og PP-tjenesten endrer sin praksis, og at de i større grad må undersøke og sette inn tiltak mot læringshemmende barrierer i skolen.

4. Den ordinære opplæringen må bli bedre

Barneombudet er bekymret for at mange skoler ikke klarer å tilpasse den ordinære opplæringen godt nok. Ekspertgruppen skriver at opptil 25 % av elevene ikke får god nok hjelp i dag.⁶ I «Uten mål og mening?» forteller foreldre og organisasjoner at det er mange såkalte «gråsoneelever» som ikke har krav på spesialundervisning, men som likevel trenger omfattende tilrettelegging. Foreldre forteller at «alt flyter» og det er vanskelig å få ta i hva skolen gjør, og om tiltakene har effekt. Samtidig har de ingen mulighet til å klage.

Vi mener at kravene til tidlig innsats og tilpasset opplæring må bli tydeligere. Det er viktig å beskrive hva som ligger i begrepene. Tilpasset opplæring er ikke en egen undervisningsform, men et pedagogisk prinsipp som gjelder all opplæring. Tilpasningen kan være både pedagogisk og organisatorisk. Det er en verktøykasse som bør brukes på en fleksibel måte, der blant annet intensivopplæring og spesialundervisning inngår. Tidlig innsats innebærer ikke bare å gripe inn tidlig i skoleløpet. Det innebærer også tidlig inngripen gjennom hele skoleløpet dersom problemer oppstår, og at skolen hele tiden må følge med for å avdekke problemer tidligst mulig.

4.1 Skolens plikter bør presiseres

For å sørge for bedre oppfølging av alle elever, bør det lovfestes krav til hvordan skolene skal jobbe. For å sikre at elevenes behov blir fulgt opp raskt på en egnet pedagogisk måte, bør det lovfestes en plikt til tidlig innsats og tilpasset opplæring som har tydelige krav til skolens praksis. Dette kan man gjøre ved at å fastsette en plikt til å følge med, en plikt til å undersøke tilretteleggingsbehov og en plikt til å sette inn tiltak om nødvendig og evaluere disse. Det er også viktig å fremheve at skolen har en plikt til å sørge for at eleven får medvirke, i tråd med barnekonvensjonens artikkel 12. Det kan også være aktuelt med krav til dokumentasjon. Noen av disse pliktene følger også av dagens regelverk, f.eks. av opplæringsloven § 5-4 og forskrift til opplæringsloven § 3-11. Det er likevel behov for å sette det i sammenheng og tydeliggjøre hva det innebærer. Nedenfor vil vi utdype hva som kan ligge i de viktigste delpliktene.

Ekspertgruppen har foreslått regelverksendringer som skisserer en del krav til tidsfrister, kartlegging, dokumentasjon og evaluering som kan være et utgangspunkt nårplikten til å tilpasse opplæringen skal tydeliggjøres. Vi foreslår følgende plikter:

A) En plikt til å følge med

Det bør lovfestes at skolen i den ordinære opplæringen skal følge med på elevenes læringsutvikling og læringsutbytte. Dette er nøkkelen til å avdekke hvilke behov elever har, og hvilken tilrettelegging som er nødvendig. Målet er at skolen avdekker tidlig at det er elever som ikke får det læringsutbyttet de bør av den ordinære opplæringen, og raskt vurderer

⁵ Se bla. CRPD fortale og artikkel 1

⁶ Nordahl m.fl. Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, s. 216

hva som kan gjøres for å hjelpe eleven. Arbeidet med å vurdere elevens måloppnåelse som en del av undervisvurderingen, er også viktig i dette arbeidet.

Skolen bør ha et ansvar for å følge med på hele klassen generelt, og en plikt til å følge med på særskilt sårbare elever spesielt. Det kan også være klasser som er «særskilt sårbare» som krever ekstra oppmerksomhet.

B) En plikt til å undersøke

Å følge med på elevene er ikke nok i seg selv. Det viktige er hvordan skolen tar tak i det de har fanget opp av bekymring eller kunnskap om at en elev ikke har et forventet læringsutbytte. For å finne ut hva som bør gjøres videre, er det ofte nødvendig at skolen undersøker elevens behov nærmere. Vi mener at man bør lovfeste en plikt til å undersøke elevens behov når skolen har fanget opp en bekymring.

En plikt til å undersøke, bør innebære at skolen skal kartlegge og undersøke opplæringssituasjonen til eleven, og behov for tiltak. PP-tjenesten skal bistå i dette arbeidet ved behov, avhengig av skolens kompetanse. I noen tilfeller vil det allerede her være behov for at PP-tjenesten gjør en sakkyndig vurdering.

C) En plikt til å sette inn de nødvendige tiltakene

Avhengig av hva undersøkelsene viser, kan det være aktuelt å gjøre endringer i elevens opplæringstilbud. Den neste plikten bør derfor være en plikt til å sette inn tiltak, dersom det er nødvendig. Det kan være behov for mindre tilpasninger i den ordinære opplæringen, mer omfattende tilpasset opplæring (som f.eks. intensivopplæring) eller tilpasning i form av spesialundervisning. Det siste vil kreve enkeltvedtak slik som i dag.

Noen elever vil ha behov for alle typer tilrettelegging, så regelverket må legge til rette for en naturlig sammenheng i alle ledd.

D) En plikt til å la eleven medvirke

For å få til et godt tilpasset opplæringstilbud, er det nødvendig å lytte til elevens synpunkter og utarbeide tiltak i samarbeid med eleven. Skolen bør derfor ha en plikt til å ivareta elevenes rett til å bli hørt i arbeidet med å tilpasse opplæringen. Det bør presiseres at tilretteleggingen av undervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres i samarbeid med eleven. Eleven skal få god informasjon om sin mulighet til å medvirke, og nødvendig opplæring og tilrettelegging for å kunne uttrykke sitt syn.

4.2 Intensivopplæringen bør utvides

Stortinget har vedtatt en forsterket plikt for skolen til tidlig innsats, gjennom intensivopplæring på 1. til 4. trinn. Barneombudet er positive til endringen, men vi mener den bør utvides. Plikten til intensivopplæring bør gjelde flere skoletrinn og fag. I dag gjelder bestemmelsen kun de yngste elevene. Elever kan på ulike tidspunkt i skoleløpet ha behov for intensive tiltak i flere fag enn lesing, skriving og regning. I tråd med prinsippet om tidlig innsats bør elever få intensiv hjelp når de trenger det, uavhengig av fag og klassetrinn.

4.3 PP-tjenestens rolle

PP-tjenestens mandat må utvides, slik at de kan bistå med et uavhengig blikk på alle deler av elevenes opplæring og opplæringssituasjon. Oppgavene må tilpasses hva skolen selv har av kompetanse og hvilke tiltak det er behov for. I saker om intensivopplæring kan de for eksempel veilede skolen og kvalitetssikre tiltakene, mens for spesialundervisningen skal de ha et større ansvar og utarbeide en sakkyndig vurdering. Vi omtaler PP-tjenestens rolle nærmere under punkt 5.

Ekspertgruppen har foreslått at skolene skal overta ansvaret for å utrede en stor gruppe elever, og at skolen skal etablere et støttesystem. Barneombudet er positiv til forslaget om å innføre en plikt til støttesystem på den enkelte skole, så fremt de ikke får ansvar for å utrede alle elevene, og at de får støtte av en uavhengig PP-tjeneste (mer om dette i vårt hørings svar). Vi mener imidlertid det er viktig å avklare hvilke krav som skal stilles til et slikt støttesystem, og til samarbeidet og rollefordelingen mellom PP-tjeneste og skole. Vi er også positive til å innføre en plikt for barnehagen og skolen til å innhente ekstern kompetanse ved behov, herunder rutiner for å innhente tverrfaglig kompetanse.

5. Tydeligere krav til spesialundervisningen

Den alvorlige svikten i tilbudet til elever med særskilt behov, som blant annet er beskrevet i ekspertgruppens rapport (kapittel 3 og 4), viser etter vår mening at det fortsatt er behov for en individuell rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er først og fremst en rettssikkerhetsgaranti. Den skal sikre at elever får et forsvarlig utbytte av opplæringen gjennom den tilpasningen av opplæringen de trenger, uavhengig av skolens kompetanse, ressursituasjon eller organisering. Enkeltvedtaket har en viktig funksjon fordi elevene skal ha et annet opplæringstilbud enn det som følger av opplæringsloven, og det vil være bestemmende for elevenes rettigheter og skolens plikter. Vedtaket gir forutsigbarhet for elevene og foreldrene. Gjennom saksbehandlingsreglene i opplæringsloven og forvaltningsloven sikres kravene til forsvarlig utredning av saken, begrunnelser og klageadgang. Det er avgjørende at dette blir videreført.

Spesialundervisning er en viktig rettighet, men det er utfordringer med etterlevelsen av rettigheten i dag. Det er nødvendig å styrke og klargjøre rettigheten. I dag er det få føringer for hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres. Det bør være klare krav til innhold, og det må være tydeligere hvem som skal få slik hjelp og hva som er formålet med hjelpen.

5.1 Formålet

Formålet med spesialundervisningen må sees i sammenheng med formålet for opplæringen i § 1-1. Her står det at opplæring skal *gi elevene kunnskap, holdninger og ferdigheter til å mestre sine liv, og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet*. Det må også sees i sammenheng med barnekonvensjonen og CRPD, som vektlegger at utdanningen skal ta sikte på «å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig» (BK art. 29 a). Dette bør få konsekvenser for vilkåret for -og innholdet i spesialundervisningen, og hvordan loven utformes.

5.2 Vilkåret

Barneombudet er positiv til å se på hvordan vilkårene for å få spesialundervisning kan bli klarere og lettere å anvende. Vi erfarer at det er store variasjoner i hvordan «tilfredsstillende utbytte» tolkes. Dette kan skyldes at det er et juridisk og ikke pedagogisk begrep, noe som fører til problemer når det skal anvendes i praksis.

Vi mener likevel at vurderingstemaet fortsatt må være knyttet til utbyttet av opplæringen. Dagens utbyttevurdering gir en mulighet til å vurdere konteksten eleven befinner seg i ved at den legger opp til en konkret vurdering av den enkelte elev sin opplæringssituasjon, og gir rom for at den kan forandre seg over tid og fra skole til skole. På denne måten kan den altså ivareta et kontekstuellet perspektiv som ikke bare ser på forhold ved eleven, men også

barrierene i undervisningssituasjonen. Et slikt kontekstuellt perspektiv har en sterk menneskerettslig forankring, og fremgår blant annet av CRPD og Salamanca-erklæringen.

Opplæringsloven bør regulere hvordan man skal gjennomføre utbyttevurderingen. Det bør for eksempel fremkomme at vurderingen skal bygge på en kontekstuell forståelse, der både undervisningen og elevens behov blir vurdert. Videre bør vurderingen knyttes tydeligere til opplæringsformål, for eksempel at spesialundervisning er nødvendig for at eleven skal få likeverdig opplæring og muligheten til å nå sitt potensiale.

Barneombudet vil advare mot et vurderingstema som ensidig vektlegger forhold ved eleven, som for eksempel diagnoser. Bestemmelser som direkte eller indirekte fører til dette, står i et misforhold til CRPDs forståelse av funksjonsnedsettelse - som noe som oppstår i møte med barrierer i samfunnet.⁷

Ekspertgruppen foreslår å klassifisere en gruppe elever ut fra et hjelpebehov som medfører klare avvik fra læreplanen, at behovet for slike tiltak vil vare over tid, og at tilretteleggingen ikke kan skje innenfor rammen av vanlig undervisning. Vi vil fraråde vilkår som krever at elever skal ha et slikt varig og omfattende opplæringsbehov. Ekspertgruppens forslag er mer problematisk enn dagens utbyttevurdering, for den fremmer et kategorisk perspektiv, der vurderingstemaene først og fremst er forhold ved eleven og ikke mangler i opplæringstilbudet. Vi frykter at dette i praksis vil bli en vurdering av barnets diagnose. Som ekspertgruppen selv skriver, vil elevgruppen først og fremst være elever med utviklingshemning.

Forslaget til ekspertgruppen vektlegger at eleven skal ha behov for store tiltak over lang tid. Barneombudet mener det er svært problematisk hvis elever med kortvarige behov ikke skal få nødvendig hjelp, hvis de rent faktisk ikke har godt nok utbytte av opplæringen. Vi er også bekymret for at et vilkår om varighet kan bidra til å senke forventningene til elevens mulighet til å nå nye mål. Funn i Barneombudets rapport tyder på at lærere har for lave forventninger til elever med funksjonsnedsettelse.⁸ Vi er bekymret for at de med størst vansker dermed står i fare for å bli mer stigmatisert og ekskludert.

Et slikt vurderingstema reiser også store praktiske problemstillinger. Selv om det kan fremstå som relativt klart, vil det kunne være vanskelig å anvende i praksis. Det kan være vanskelig nok å vurdere elevens læringsutbytte her og nå, men det vil kunne være langt mer utfordrende å vurdere hvordan elevens opplæringsbehov vil være langt frem i tid. Det er viktig å anerkjenne at barns opplæringsbehov er i utvikling, og vil endre seg både med barnets utvikling og med innhold og kvalitet i opplæringen.

Bedre tilpasset opplæring vil kunne føre til at skolen kan ivareta flere elever innenfor den ordinære opplæringen. En høy andel spesialundervisning skyldes i en del tilfeller at kvaliteten på den ordinære undervisningen ikke er god nok. En reduksjon i andel elever som får spesialundervisning må følge som en konsekvens av at den ordinære opplæringen blir bedre, og ikke ved at vilkårene for å innvilge spesialundervisning strammes inn.

5.3 Innholdet

Barneombudet mener også at opplæringsloven må regulere tydeligere hva spesialundervisningen kan bestå av. Det må være tydelig at skolen må endre og tilpasse forhold ved opplæringstilbudet som skaper eller forsterker elevens vansker. Videre bør det

⁷ CRPD fortale og artikkel 1

⁸ Barneombudets fagrapport 2017, *Uten mål og mening? elever med spesialundervisning i grunnskolen* s. 70 jf. Haug, P. 2017, *Spesialundervisning. Innhold og funksjon*. Det norske samlaget

stilles tydeligere krav til enkeltvedtaket, for eksempel at det beskriver krav til innhold, organisering, omfang og nødvendig kompetanse.

I Barneombudets rapport viser vi at elever som strever faglig er mer utsatt for mobbing, ekskludering og mistriivsel på skolen.⁹ GSI statistikk for 2017- 2018 viser at det fremdeles er en høy andel elever som får spesialundervisning utenfor den ordinære klassen.¹⁰ Utvalget bør vurdere om det skal presiseres i loven at opplæringen normalt skal gis i klassen, dersom ikke hensynet til eleven taler for en annen organisering. Loven bør sikre at skolene ikke etablerer segregerende tilbud over tid. Det må komme tydeligere frem enn i dag hva som er forutsetningene for å ta elever ut av klasserommet, i hvor lang tid det kan gjøres og hvilke hensyn som skal ligge til grunn.

5.4 Bedre sammenheng i opplæringen

Forskere har ved flere anledninger pekt på at det er dårlig sammenheng mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningen.¹¹ Opplæringen foregår ofte på siden av fellesskapet, og det er liten sammenheng mellom elevens IOP og læreplanen. Samarbeidet mellom kontaktlæreren og den som gjennomfører spesialundervisningen kan være mangelfullt, og de vet ikke hva som foregår i hverandres undervisning. Å styrke sammenhengen i tilbudet er helt avgjørende for at elevene skal få et godt nok tilbud.

Barneombudet mener at det må være krav til samarbeid mellom for eksempel kontaktlæreren, den som gjennomfører spesialundervisningen eller intensivopplæringen, og assistenter. Det bør også vurderes om den individuelle opplæringsplanen skal beskrive samarbeidet mellom de som er involvert i opplæringen. Planen bør også vise hvordan spesialundervisningen og ordinær opplæring samlet sett skal bidra til å nå opplæringsmålene.

6. PP-tjenesten må styrkes, og komme tettere på elev og skole

6.1 Mandat

Barneombudet mener PP-tjenesten er en viktig tjeneste, men det er nødvendig med en rekke endringer i regelverket og rammebetingelsene for tjenesten. Vi mener kompetansen deres må nærme elevene. Og vi mener dette må sikres gjennom å styrke PP- tjenesten og endre deres mandat og arbeidsmåte.

Barneombudet mener at PP-tjenestens mandat må endres, slik at de også får et tydelig ansvar for å hjelpe skolen med å tilpasse den ordinære undervisningen, også når det ikke er elever med særlige behov (jf. oppl. § 5-6). Dette gjelder både i utviklingsarbeid og i arbeidet med enkeltelever. Dette kan bidra til at færre elever trenger spesialundervisning, at de som trenger det får raskere og riktigere hjelp, og at sammenhengen i opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre.

En forutsetning for at vi skal lykkes med et fleksibelt og tilpasset opplæringstilbud, der ordinær opplæring, intensivoppøring, spesialundervisning og andre tiltak fungerer godt, er å involvere PP-tjenesten i alt dette arbeidet. Elevene befinner seg ikke i isolerte grupper, men har behov for et bredt spekter av tiltak. Mange elever som trenger spesialundervisning i dag, kan ivaretas med de samme pedagogiske tiltakene innenfor ordinær opplæring. PP-tjenestens

⁹ Barneombudets fagrappport 2017, *Uten mål og mening? elever med spesialundervisning i grunnskolen* s. 72 - 74

¹⁰ <https://www.udir.no/Analyse-av-GSI--tall/>

¹¹ Peder Haug, Utdanningskonferansen i Stavanger 2018, Sven Nilsen, forskningsseminar UiA 2017

kompetanse vil fortsatt være viktig for disse elevene. Det at PP-tjenesten kun har et blikk inn i spesialundervisningen skaper et unaturlig skille, og begrenser utnyttelsen av både elevens, PP-tjenestens og skolens kompetanse.

Barneombudet mener at en utvidelse av PP-tjenestens mandat kan bidra til en mer effektiv bruk av ressurser. Det gir en mulighet til å komme tidligere inn med høy kompetanse og riktigere hjelp, og dermed forebygge at elever utvikler større læringstap. I tillegg vil PP-tjenesten komme tettere på, og flere vil kunne få hjelp uten at de trenger sakkyndig vurdering og spesialundervisning. Samtidig vil PP-tjenesten allerede ha startet sakkyndighetsprosessen, dersom det blir aktuelt å anbefale spesialundervisning.

Vi vil understreke at PP-tjenesten fortsatt må være en uavhengig sakkyndig instans, og ha ansvaret for sakkyndige vurderinger i enkeltsaker. Foreldrene og eleven må fortsatt kunne kreve en sakkyndig vurdering på ethvert stadium, slik som i dag. Denne uavhengigheten er viktig for at det skal komme et blikk utenifra som veileder skolene om hvilken tilrettelegging de bør gjøre. Barneombudets erfaring er at skolen noen ganger legger vekt på økonomi og andre praktiske forhold fremfor hensynet til eleven, når det er nødvendig med ressurskrevende tiltak.

6.2 Sakkyndig vurdering

I arbeidet med «Uten mål og mening?» gikk vi gjennom nesten 200 sakkyndige vurderinger. Kvaliteten var svært varierende, og som hovedregel ikke god nok. Mange manglet en tydelig beskrivelse av elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål. I tillegg var tilrådingene til skolene lite konkrete, både når det gjelder kompetanse, innhold, omfang og organisering av opplæringen. Vi så nesten ingen sakkyndige vurderinger der eleven hadde fått medvirke og si sin mening om tilbudet, eller at det var gjort en barnets beste vurdering. Vi kunne heller ikke se at PP-tjenesten fulgte opp eleven i etterkant, for å sikre kvalitet i gjennomføringen av opplæringen.

For at sakkyndige vurderinger skal få bedre kvalitet, må det stilles andre krav til innholdet enn i dag. Dagens § 5-3 må endres, slik at det fremkommer tydelige krav til sakkyndige vurderinger.

I dag utgjør testresultater og beskrivelser av elevens vansker ofte størstedelen av den sakkyndige vurderingen.¹² PP-tjenestens sakkyndige vurderinger må i større grad vurdere utfordringer knyttet til undervisningstilbudet, fremfor å kun vektlegge elevens vansker. Det er helt nødvendig å gjøre utredninger og finne riktige diagnoser, men de sakkyndige vurderingene må i langt større grad beskrive hvordan skolen skal jobbe for å bygge ned barrierene i opplæringen. I tillegg må andre opplysninger enn testresultater løftes frem og tillegges vekt, som for eksempel elevens mening, foreldrenes mening, læreres observasjoner og informasjon fra andre som kjenner eleven. Den sakkyndige vurderingen må i større grad ha fokus på sammenhengen mellom spesialundervisningen og den ordinære tilpassede opplæringen.

6.3 Sakkyndighetsprosessen

Barneombudet mener at det er behov for å se på om kravene til sakkyndighetsprosessen kan endres. Prosessen må ivareta elevenes rettsikkerhet, samtidig som den ikke blir for omfattende eller omstendelig.

¹² Marianne Sandvik Tveitnes 2018; *Sakkyndighet med mål og mening: En analyse av sakkyndighetens institusjonaliserte kjennetegn; et grunnlag for refleksjon og endring*. Doctorial Thesis, Universitetet i Stavanger

En sakkyndig vurdering må ikke bare forstås som et produkt, men en prosess. Et mål må være at eleven og skolen får rask hjelp, og at prosessen i seg selv har en nytteverdi for eleven og lærerne. I dag venter skolen ofte med å sette inn tiltak til den skriftlige vurderingen og enkeltvedtaket foreligger. Men det er mye som kan gjøres underveis i utredningen, uten et enkeltvedtak. Dersom skolen skal vente på en lengre utredning før de setter i gang tiltak, tar det lang tid før eleven får hjelp. I stedet bør PP-tjenesten veilede eleven og skolen mens de samarbeider om å prøve ut tiltak. Foreldrene, eleven, PP-tjenesten og skolen må samarbeide tett. De må dokumentere erfaringene de gjør underveis, og bruke dem som et grunnlag for den endelige tilrådingen. Det er i prinsippet ikke noe i regelverket som hindrer dette i dag, så lenge det ikke innebærer avvik fra bestemmelser i opplæringsloven, som for eksempel eneundervisning eller å velge bort kompetansemål. Det har likevel etablert seg en praksis der skolen ikke setter i gang tiltakene før den sakkyndige vurderingen er ferdig skrevet. Vi mener derfor at det er viktig å endre loven for å endre praksisen, og dermed sikre en sakkyndighetsprosess som gjør at eleven får raskere hjelp.

Som nevnt mener Barneombudet at plikten til tidlig innsats og tilpasset opplæring bør tydeliggjøres, og at PP-tjenesten også bør hjelpe skolen i arbeidet med å tilpasse den ordinære opplæringen. I tillegg til at færre elever vil trenge spesialundervisning, tror vi dette kan bidra til at sakkyndighetsprosessen blir mer effektiv for de elever som trenger det. For det første vil PP-tjenesten få bedre kjennskap til eleven og opplæringssituasjonen. Der PP-tjenesten og skolen allerede har dokumentasjon fra utprøving av tiltak, for eksempel lærerens underveivurdering og kartleggingsprøver, er dette relevante kilder til å utarbeide den sakkyndige vurderingen. Dokumentasjon utarbeidet underveis kan være en del av grunnlaget, og PP-tjenesten skal gjøre sakkyndig vurdering som en del av forløpet de allerede er i. En eventuell vurdering av behovet for spesialundervisning kan da gjøres som et ledd i prosessen eleven allerede er i.

Barneombudet mener PP-tjenesten bør pålegges å følge opp tilrådingen i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, og bidra til å kvalitetssikre tiltakene gjennom veiledning til skolene. Skolene på sin side må være forpliktet til å ta imot veiledning fra PP-tjenesten og å følge rådene de får dersom de ikke har faglige grunner til å gjøre noe annet enn det PP-tjenesten foreslår. I dag er dette for tilfeldig, og elever har ingen garanti for at den spesialiserte kunnskapen «blir med» videre i opplæringen.

6.4 Bemanning- og kompetansekrav

Barneombudet er bekymret for de store forskjellene mellom PP-tjenestene i kompetanse og antall ansatte. Flere rapporter har vist at blant annet fagsammensetningen i tjenestene kan være tilfeldig, og at mange tjenester ikke har tilstrekkelig med ressurser til å sikre forsvarlig sakkyndighetsarbeid og samtidig jobbe systematisk sammen med skolene.¹³ Det kan også være en utfordring at PP-tjenesten ikke har bred nok kompetanse på den enkelte tjenesten, til å møte de utfordringene elevgruppen har. Barneombudet mener det er helt nødvendig at dagens PP-tjeneste blir styrket, både gjennom en norm for bemanning og krav til kompetanse hos personalet. Vi håper utvalget vil vurdere å lovfeste krav til tjenestens bemanning og kompetanse. Et alternativ kan være legge inn en forskriftshjemmel for bemanningsnorm og kompetansekrav.

¹³ Hustad, Strøm og Strømsvik, *Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene? Kartlegging av kompetansen i PP-tjenesten*, NF rapport 2-2013. Nordahl m.fl. Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

7. Elevene må sikres en rett til undervisning av lærere med god kompetanse

Det er et alvorlig problem at mange elever som mottar spesialundervisning får opplæring av ufaglærte assistenter, eller lærere uten relevant kompetanse. Mangel på kompetanse i skolen er et av hovedfunnene i Barneombudets rapport «Uten mål og mening?», og omfatter pedagoger uten god nok kompetanse til å undervise i det aktuelle faget, bruk av ufaglærte og en stor mangel på spesialpedagogisk kompetanse.

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. Loven sier at avvik kan gjøres i elevens enkeltvedtak, etter en konkret vurdering. Bestemmelsen stiller ingen krav til hvilke vurderinger eller hensyn som skal ligge til grunn. Barneombudets erfaring er at bruken av unntaksbestemmelsen i praksis er utbredt og uforsvarlig. Barneombudet mener at opplæringsloven må endres, slik at elever med spesialundervisning sikres rett til opplæring av fagperson med godkjent utdanning og kompetanse i faget. Man bør vurdere å fjerne unntaksbestemmelsen i § 5-5 helt.

Opplæringsloven § 10-11 åpner for at ansatte uten undervisningskompetanse kan hjelpe til i undervisningen, men ikke ha ansvar for opplæringen. En elev som får spesialundervisning 10 timer i uken kan få dette av en assistent, så lenge undervisningen er planlagt av en pedagog. Etter vår erfaring fører bestemmelsen til at assistenter i praksis får mye ansvar for å gjennomføre undervisningen, ofte uten opplæring og veiledning. Barneombudet mener at bruken av personale uten undervisningskompetanse må begrenses betraktelig, og det må fremkomme klart av loven at de ikke skal ha ansvaret for å planlegge eller gjennomføre undervisningen, men kun hjelpe til. Vi støtter Rettighetsutvalget som, i NOU 2016:17, foreslår en presisering i lovens § 10-11 om at personale uten undervisningskompetanse heller ikke skal kunne *gjennomføre* spesialundervisningen.

Vi vil også peke på at PP-tjenestens praksis både direkte og indirekte bidrar til dette problemet, fordi de sjelden beskriver nødvendig kompetanse i sine sakkyndige vurderinger. De har dessuten en utbredt praksis med å anbefale at skolen skal gi spesialundervisningen som assistenttimer. Lovendringer knyttet til sakkyndighetsarbeidet kan bidra til å endre dette.

Barneombudet mener at den nye opplæringsloven må sikre at elever får lærere med riktig kompetanse. Vi anser dette som en av de viktigste virkemidlene for at elever som strever skal få god nok hjelp. Vi viser til slutt til merknadene fra FN's barnekomite i 2018, der de anbefaler at Norge i større grad sørger for at elever får opplæring og individuell støtte av spesialiserte lærere i en inkluderende opplæring.¹⁴

8. Oppsummering

Barneombudet ønsker en lov som beskriver flere konkrete plikter for skolen til å sette inn tidlig innsats og til å tilpasse opplæringen. Retten til spesialundervisning må styrkes og elevene må få undervisning av lærere med god kompetanse. Vi mener også at PP-tjenesten må komme tettere på skolen og hjelpe flere elever. Ekspertgruppen har foreslått regelverksendringer som har likhetstrekk med vårt forslag. Den store og avgjørende forskjellen, er at vi mener at elevene fortsatt skal ha rett til en uavhengig sakkyndig vurdering og spesialundervisning, dersom de likevel ikke får utbytte av opplæringen.

¹⁴ Committee on the Rights of the Child Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of Norway, III F. 23 e

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.