

Innspill til Opplæringslovutvalget

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon 28. mai 2019

FFO viser til tidligere møter med Opplæringslovutvalget, og takker for at vi har fått komme med innspill og vært involvert underveis i utvalgets arbeid. Vi vil gi skryt til utvalgets leder og sekretariat for å være involverende, lydhøre og åpne. Det setter vi stor pris på.

Innledningsvis vil vi peke på de hovedutfordringene vi ser med dagens opplæringslov for våre grupper elever, med både fysiske, psykiske og sosiale utfordringer i møtet med skolen.

- Å ha rett gir ikke nødvendigvis rett – opplæringsloven brytes i stor grad rundt om i norske skoler. Praksis må strammes inn, og det må bli vanskeligere å bryte loven.
- Sanksjonsmuligheter mangler, bortsett fra i 9A. For 9A brukes sanksjonsmidlene svært sjelden.
- Utydelig lovverk fører til for stort bruk av skjønn – må konkretiseres. Det gjelder spesielt 1-3 Tilpasset opplæring.

Vi opplever erfaringsmessig mest brudd på loven rundt tilpasset opplæring (1-3), spesialundervisning (kap 5) og fysisk og psykososialt miljø (kap 9A).

Vi vil peke på syv hull i lovverket, med konkrete forslag til styrking av disse:

Hull 1: Manglende rettigheter til tidlig innsats

Tidlig innsats er ikke en rettighet for elevene, men en plikt for skolen.

Det er derfor behov for en individuell rettighet i opplæringsloven til tidlig innsats for elever med utfordringer (kap 3).

Hull 2: Manglende rettigheter til tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er ikke en rettighet for elevene, men en plikt for skolen.

Det er derfor behov for en individuell rettighet i opplæringsloven til tilpasset opplæring for elever med utfordringer (Kap 4).

Hull 3: Manglende rettigheter til faglig sakkyndig vurdering

Mange barn og unge opplever at den PPT-ansatte utarbeider en sakkyndig vurdering uten å ha nødvendig faglig kompetanse på spesifikk utfordring.

Dersom faglig kompetanse for en spesifikk utfordring hos barn og unge ikke finnes ved et PPT-kontor, må barnehageloven og opplæringsloven pålegge dem å innhente slik fagkompetanse i arbeidet med sakkyndig vurdering (kap 5).

Hull 4: Manglende rettigheter til faglig kompetanse for lærere til elever med utfordringer

Spesialpedagogisk kompetanse er viktig for at den enkelte lærer skal kunne gi en forsvarlig undervisning for elever med utfordringer. Det er derfor behov for at opplæringsloven

inneholder krav til spesialpedagogisk kompetanse for lærere som skal undervise elever med utfordringer (kap 6).

Hull 5: Manglende rettigheter til fysisk skolemiljø for elever med utfordringer

Det fysiske skolemiljøet (lydforhold, tekniske hjelpemidler, lysforhold, kontraster mm.) er viktig for å gi elever med utfordringer et godt skolemiljø. I nytt kap. 9 A i opplæringsloven ble ikke § 9 A-7 endret ift. tidligere § 9a-2, men § 9 A-7 skal revideres senere.

Opplæringslovens § 9 A-7 må endres slik at den gir hjemmel for den enkelte elev til å få rett til et fysisk skolemiljø som ivaretar de individuelle behovene for elever med utfordringer (kap 7).

Det foreslås videre at opplæringsloven gis en **ny paragraf § 1-3 a**:

§ 1-3 a Tilpassa opplæring

Elevlar med særskilte behov har etter ei sakkunnig vurdering rett til å få tilpassa opplæring i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei har.

Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skoleeigaren si saksbehandling.

Det foreslås et nytt tredje ledd i § 5-6: (Merket med fet skrift)

§ 5-6 Pedagogisk-psykologisk teneste

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevlar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

Dersom den pedagogisk-psykologiske tenesta ikkje sjølv har naudsynt fagkompetanse i ei sak om sakkyndig vurdering av elevlar med særskilde behov, må den hente inn slik fagkompetanse utanfrå.

Hull 6: Manglende legitimering av skreddersydd undervisning i gruppe

I dag gjør opplæringslova § 8-2 de mange spesialskoler, spesialgrupper og spesialklasser ulovlige. Også Nordahlutvalget påpeker at en liten gruppe elever fortsatt vil ha behov for et skoletilbud som avviker i stor grad fra det ordinære. Ved at de som nyttiggjør seg slike tilbud får en legitimering av sitt skoletilbud, vil det gjøre det lettere å innføre standarder for læring og evaluering, og slik sikre en større grad av kvalitet. I hovedsak vil det være mennesker med omfattende utviklingshemning eller omfattende sansetap som har dette behovet.

Hull 7: Rett til sykemelding og høy grad av fleksibel undervisning for alvorlig syke elever.

Arbeidstakers rett til sykemelding bør også omfatte elever i skolepliktig alder. Gradert sykemelding med arbeidsgivers plikt til å legge til rette bør oversettes til skolen som mulighet for fleksibelt skoletilbud. Tilrettelegging som bør omfattes av retten vil kunne være internettbasert læring, rett til en koordinerende lærer og et individuelt, helsefremmende undervisningstilbud med progresjon basert på elevens forutsetning.

Bruk av tvang og makt i skolen

Barn med funksjonsnedsettelse blir ofte utsatt for tvang og makt i sin skolehverdag. Dessverre har vi ikke god forskning på hvor stort omfanget av dette er, men i [Spesialpedagogikk nummer 4, 2012](#), har Finvold og Westad artikkelen [Tvang og rettssikkerhet i opplæringssektoren](#). Der redegjør de for gjeldende lovverk, samt at de har intervjuet spesialpedagoger og assistenter. Artikkelforfatterne slår fast at det blir brukt ulovlig tvang i opplæringssektoren, og at både elever og personalet er i en rettslig uavklart situasjon. (Hentet fra NAKUs nettside om tvang og makt i skolesektoren, 13.05.19).

I juni legger Tvangslovutvalget frem sin innstilling. Det er svært viktig at Opplæringsloven og Tvangsloven justeres opp mot hverandre, og i henhold til FN-konvensjonen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Norge har fått skarp kritikk fra FN på dette feltet.

Gjeldende lovverk på området er per i dag Straffeloven og opplæringsloven, samt en åpning for bruk av gjeldende vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9A dersom skoleeier samtykker (det vil si at hvis eleven har et vedtak etter 9A kan helsepersonell iverksette tvangsvedtak på skolen).

De som står ansvarlig for bruk av tvang bør kunne dokumentere at pedagogisk og psykologisk kompetanse er innhentet og at slik tilnærming er gjennomført etter anbefalingene. Ufordrende atferd kan ses på som en uttrykksmåte. Barnet har rett til å uttrykke seg og bli hørt. En må søke å finne løsninger der barnet blir lyttet til og uttrykket blir tatt på alvor.

Tvang brukes i skolen, og det er opp til hver enkelt skole og lærer å finne ut av hvordan man skal håndtere det ifølge Kunnskapsdepartementet (2011). De ansatte burde inneha kompetanse om lovverk og om ulike måter å gripe inn på, men har som regel ikke det.

Dette representerer en rettssikkerhetsmessig risiko for barn og unge. I Norge finnes det ingen kvalitetssikring av de tilbyderne som holder kurs i bruk av fysiske teknikker. Hvem som helst kan lære bort teknikker til ansatte i skoleverket. Dette fører blant annet til at mageleie og nedlegging blir brukt. Dette er en teknikk som i verste fall kan få fatale følger (jf Obiora-saken i Trondheim og pasienten som døde i gangen på Legevakten i Oslo). Politiet kan ikke holde noen nede lengre enn det tar å ta på håndjern. Ansatte på skoler og i helsetjenester kan sitte på dem i timevis uten konsekvenser.

I skoleverket er kunnskapen om bruk av risikovurderinger og fysiske teknikker lav og noen steder helt fraværende. De barna som trenger den høyeste fagkompetansen får støtte av ufaglærte assistenter. Lav kompetanse fører til økt bruk av makt og tvang. Enkelte skoler har såkalte «stillerom». Vi er bekymret for at bruken av disse kan oppleves som straff.

Vi ser også en mulig korrelasjon mellom bruk av tvang og makt i skolen og skolevegring. Konsekvensene for barn som blir traumatisert av vold i skolen er store for det den enkelte, men det utgjør også et samfunnsmessig problem.

Det er også et utbredt problem at barn og unge blir ekskludert fra skolen på grunn av utfordrende atferd. Dessverre har vi lite norsk forskning på dette, men denne rapporten fra Skottland kan gi oss noen indikasjoner: <https://www.notengaged.com/>

Til utvalgets konkrete forslag:

Utvalget sier det vil løfte barnet og barnets beste, og at retten til opplæring skal stå i forhold til barnets behov. Det er et godt utgangspunkt, som vi støtter.

Vi støtter også utvalgets utgangspunkt med å stramme opp praksis, og ta tak i utfordringene rundt hull og dårlig rettighetsoppfølging i kommuner og skoler, og spesialundervisningens innhold. Vi er glad for at utvalget så klart sier at det vil opprettholde retten til spesialundervisning. Det er noe vi har jobbet hardt for siden Nordahlutvalget la frem sin rapport.

Utvalget har forelagt oss forslag til to hovedgrep for å oppnå bedre praksis innen tilrettelagt undervisning og spesialundervisning, og for at dette skal skje på en mer inkluderende måte: En ny inndeling i universell og individuell tilrettelegging, og en tredeling av den individuelle retten: pedagogisk, fysisk og praktisk.

Det er utfordrende å overskue endringene og konsekvensene av forslaget fullt ut – og i vårt møte siste møte med utvalget bar våre innspill preg av dette. Vi hadde noen innspill, men mest reflekterende kommentarer og spørsmål.

Vi oppfatter inndelingen i universell og individuell tilrettelegging som et grep for økt inkludering og tidlig innsats. Det universelle skal gjøre skolen bedre på å ivareta alle elever i det ordinære tilbudet. Det støtter vi. Under dette presenteres et nytt begrep, forsterket innsats, som skal sikre flere elever bedre oppfølging. Dette er det som tidligere er kalt tidlig innsats.

Hensikten med det nye begrepet er, slik vi oppfatter utvalget, å utvide innholdet, slik at det ikke bare gjelder tidlig innsats i alder (1-4 trinn), men en forsterket og intensiv innsats når en utfordring oppstår – uavhengig av hvor man er i skoleløpet. Vi støtter dette. Men vi ser at det kan være en gråson mellom forsterket innsats og individuell tilrettelegging. Vi vil komme tilbake til dette.

Først vil vi si litt om tredelingen i den individuelle tilretteleggingen i fysisk, pedagogisk og praktisk tilrettelegging. Tanken bak er god, og vi tror den nye inndelingen kan gi et bedre grunnlag for å «sortere» mellom behov. Det kan ha den gode effekten at det sparer ressurser i PPT, som kan brukes på de som trenger pedagogisk tilrettelegging mest.

Vi ser imidlertid også noen farer i tredelingen. Den første er at den kan føre til en pulverisering av ansvar, og at eleven faller mellom to stoler. Hvem tar ansvar for å se helheten når en elev har behov for mer enn en av de tre tilretteleggingsformene? Vi er også usikre på om kommunene har nok kunnskap om fysisk og praktisk tilrettelegging til å sikre dette godt nok. Kommunene mangler kompetanse på fysisk tilrettelegging for alle grupper og på alle områder. Det må beskrives nøye hva dette er, og også hvor grensen går mellom universell utforming og individuell fysisk tilrettelegging. Dette er uklart i utvalgets forslag.

Det bør også komme frem at praktisk tilrettelegging kan være knyttet til medisinske forhold og helse – som medisiner, oppfølging/overvåking av elever med diabetes, hud- og

sårproblematikk med videre. Dette er også ting kommunene kan ha mangelfull kompetanse på, og som må beskrives.

For noen elever vil de tre tilretteleggingsbehovene, eller to av dem, henge nøye sammen og kan ikke vurderes separat. Vi ber derfor om at det må gjøres klart i loven eller forskriftene til loven hvem det er som skal ha det overordnede ansvaret når dette er tilfellet, og hvor foreldre/foresatte da kan henvende seg.

Når det gjelder praktisk bistand må også dette beskrives grundig, og det må komme tydelig frem at assistanseordningene må være fleksible og kunne kombineres. Det må også komme tydelig frem hvem som har ansvaret for retten til fysisk tilrettelegging og praktisk tilrettelegging, og hvordan klagegangen er. Hvis man trenger pedagogisk tilrettelegging er det PPT som skal kontaktes og gi sakkyndig vurdering, men hvis man trenger praktisk eller fysisk tilrettelegging, hvem skal kontaktes da? Vår største bekymring er at dette blir en gråsonerom som gir smutthull for skoler som vil utnytte systemet. Vi mener derfor at også dette må beskrives klart i loven eller forskriftene til loven.

Utvalget setter også individuell tilrettelegging opp mot ressurs hensyn i kommunen og skolen – noe som bekymrer oss. Under kap 4.4.2 *Individuelt tilrettelagt opplæring* står det:

“Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den universelle opplæringen og derfor har behov for pedagogiske tiltak i form av individuelt tilrettelagt opplæring for å nå kompetansemålene i ett eller flere fag eller målene i den generelle delen av læreplanverket, skal etter utvalgets forslag ha rett til dette. Innholdet i, organiseringen og omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring vil nødvendigvis variere ut fra elevens behov og kommunens ressurser. Klare, objektive kriterier når det gjelder hvem som skal ha rett til tilrettelegging, innholdet i opplæringen og omfanget av den i det enkelte tilfelle, vil det derfor ikke være realistisk å lovfeste. Avgjørelsen av disse spørsmålene vil måtte bero på en *faglig og skjønnsmessig vurdering.*”

FFO mener det vil svekke retten til individuelt tilrettelagt opplæring om det fremgår at skoleeier kan vektlegge ressurs hensyn.

Så er vi svært opptatt av grensegangen mellom (universell) forsterket tilrettelegging og individuell tilrettelegging. Dette må tydeliggjøres i det som legges frem fra utvalget, slik at forstår forskjellen – og skjønner når en elev skal ha det ene eller det andre. Individuell tilrettelegging kan koste skolen mer i tid, innsats og penger enn forsterket innsats – og vi er redd for at elever som helt klart har behov for det første ikke skal få dette, eller få det for langt nok. Særlig siden skolen skal pålegges en plikt til å prøve ut universelle (inkluderende) tiltak først.

Vi ser utvalgets ønske om at skolen skal ha plikt til å tilrettelegge for flest mulig elever på en inkluderende måte, men vi ber dere være oppmerksom på de elevene vi representerer og deres i mange tilfeller klare behov for å gå rett til et individuelt tilrettelagt opplegg. De må ikke forsinkes av at skolen prøver å utrede – og i verste fall ikke henviser videre fra et forsterket tilbud. Hvis dette skal ha mulighet til å fungere i praksis, må dette beskrives helt tydelig fra utvalgets side og i lovverket.

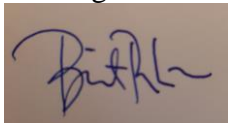
Norges Blindforbund er opptatt av å sikre § 2-14 og 3-10 som gjelder punktskriftopplæring mm. Utvalget har ikke sagt noe om at det vil gjøre noe med den i dette forslaget - er dette riktig? Hvis ikke, vil Blindforbundet gjerne involveres i endringene.

Avslutningsvis vil vi rose utvalget for å tenke nytt for å løse de utfordringene våre elever står i. Vi jobber for en inkluderende skole, men skolen må også være moden for å se og ivareta hver enkelt elev ut fra elevens behov. Dette må ikke glippe i den universelle tilretteleggingen. Den kan treffe en stor gruppe av elevene – men aldri alle. De svakeste gruppene i samfunnet trenger en særlig beskyttelse gjennom lovverket. Det er viktig at sikkerhetsnettet til elever som trenger et individuelt tilrettelagt tilbud i skolen er tett og solid.

Dette innspillet er utformet i samarbeid med våre medlemsorganisasjoner:

ADHD Norge
Autismeforeningen i Norge
Norges Blindeforbund
Cerebral Parese-foreningen
Landsforeningen for utviklingshemmede og pårørende - LUPE
Personskadeforbundet LTN
Norsk Revmatikerforbund
Hørselshemmedes Landsforbund
Foreningen for hjertesyke barn
Norsk ME-forening
Mental Helse
Norsk Epilepsiforbund
Psoriasis- og eksemforbundet
Norsk forening for Tuberøs sklerose

Vennlig hilsen



Berit Therese Larsen
Interessepolitisk leder
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon – FFO