



BARNEOMBODET

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Vår ref:
18/00602-3

Saksbehandlar:
Morten Hendis

Dato:
15. august 2018

Høyringsvar frå Barneombodet: Inkluderande fellesskap for barn og unge

Barneombodet vil takke for moglegheita til å svare på høyringa om inkluderande fellesskap for barn og unge. Vi sender eit samla høyringsvar på e-post, og klipper i tillegg inn svaret vårt i den elektroniske malen på nett. I hovudsak vil vi knyte høyringsvara våre til grunnskulen, men fleire av vurderingane og forslaga vil også gjelde for barnehagen og vidaregåande opplæring.

Mandatet til Barneombodet

Barneombodet skal i fylgje lov og instruks arbeide for at barn sine behov, rettar og interesser blir tatt tilbørleg omsyn til på alle samfunnsområde. Vi skal særleg fylgje med på at lovgjevnaden til vern om barn sine interesser blir fylgd, og at norsk rett samsvarar med dei pliktene Noreg har etter FNs konvensjon om barnrettane. Vi skal av eige tiltak, eller som høyringsinstans, vareta barn sine interesser i samband med planlegging og utgreiing på alle felt, og foreslå tiltak som kan styrke rettstryggleiken for barn, med meir. Mandatet til Barneombodet er avgrensa til barn under 18 år.

Samandrag

Nedanfor summerer vi opp dei viktigaste svara frå Barneombodet på høyringa til ekspertgrupperapporten om inkluderande fellesskap for barn og unge.

- Barneombodet er einig i store delar av ekspertgruppa sine skildringar av dagens situasjon i norsk spesialundervisning.
- Barneombodet er kritisk til analysen ekspertgruppa gjer av dagens situasjon. Vi meiner analysen i liten grad inneheld reelle drøftingar som er i tråd med det gruppa sjølv peikar på i kunnskapsgrunlaget.
- Barneombodet er positiv til nokre av forslaga som ekspertgruppa fremjar, men vi meiner desse kan gjennomførast utan å fjerne individuelle rettar.
- Barneombodet er kritisk til forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning, slik den er forankra i opplæringslova kapittel 5. Vi meiner at ekspertgruppa ikkje har vist at ei slik endring er nødvendig, eller til det beste for barn. Vi meiner at eit slikt forslag

kan vere eit brot på barnekonvensjonen, blant anna fordi det manglar ei utgreiing av kva konsekvensar det vil få for barn.

- Barneombodet ønskjer at tilpassa opplæring blir styrka, slik at flest mogleg får utbytte av den ordinære opplæringa. Det er nødvendig med kvalitetskrav til innhaldet og organiseringa, og å konkretisere plikta skulen har til å gi tilpassa opplæring.
- Barneombodet ønskjer nasjonale retningslinjer for korleis spesialundervisninga skal planleggast, gjennomførast og evaluerast.
- Barneombodet meiner at det må arbeidast for at det blir ein betre samanheng mellom spesialundervisning og ordinær opplæring.
- Barneombodet ønskjer at elevar med rett til spesialundervisning får ein rett til å få opplæringa utført av kvalifisert personale.
- Barneombodet meiner at spesialpedagogisk kompetanse må sterkare inn i lærarutdanninga enn det er i den nye masterutdanninga. Etter- og vidareutdanningstilboda til tilsette i barnehage og skule må utvidast.
- Barneombodet ønskjer ein forenkla sakkunneprosess, utan å svekke rettssikkerheita til elevane.
- Barneombodet ønskjer at dagens PP-tenesta blir styrka, både gjennom ein norm for bemanning og krav til kompetanse hos personale.
- Barneombodet anbefalar at Kunnskapsdepartementet set i gang eit regionsbasert forsøks- og forskingsprosjekt over 4-5 år, som inneber et større endringsarbeid i fleire kommunar og nokre fylkeskommunar. Prosjektet må sjå på korleis ein kan utvikle ei inkluderande opplæring, der alle barn og elevar får riktig hjelp og eit forsvarleg utbytte i eit læringsfellesskap med andre elevar.

Innleiing

Vi vil først knyte nokre overordna kommentarar til rapporten frå ekspertgruppa. Deretter kommenterer vi dei ulike forslaga i rapporten. Til slutt vil vi peike på nokre utfordringar med dagens system, og gi nokre anbefalingar vi håpar kan bidra til å løyse nokre av desse.

Ekspertgruppa set eit viktig søkelys på sider ved dagens spesialundervisning. Undervisninga har svakheiter som må betrast. Barneombodet er einig med ekspertgruppa i mange av manglane dei skildrar, som for eksempel fråvær av kompetanse hos tilsette som gjennomfører spesialundervisning. Fleire av områda som ekspertgruppa er kritisk til, er i tråd med Barneombodets rapport «Uten mål og mening?» frå 2017. Det er viktig at vi finn løysingar som sikrar barn og unge rask og riktig hjelp når den ordinære opplæringa ikkje dekkjer behovet til barnet. I dag tar det for lang tid å få hjelp, for mange barn blir skilt ut frå fellesskapet, for mange får opplæring av personar utan nødvendig kompetanse og det er for låge forventningar til kva elevane kan lære.

Barneombodet meiner at nokre av anbefalingane i rapporten frå ekspertgruppa rapport er gode. For eksempel kompetansekrav til lærarar. Vi er likevel i hovudsak ueinige i ekspertgruppa sine analysar og forslag til løysingar. Vi fryktar at fleire av forslaga kan føre til

eit kvalitativt dårlegare barnehage- og skuletilbod, og at dei kan vere ein trussel mot rettssikkerheita til barn viss dei blir gjennomført.

Forslaget frå ekspertgruppa om å fjerne retten til spesialundervisning vil ikkje løyse dei utfordringane ekspertgruppa peikar på. Ekspertgruppa har først og fremst vist at lovverket ikkje blir følgt. Etter vår mening er det ikkje retten som er problemet, men haldninga til inkludering og kunnskapen om korleis ein skal få det til. Barneombodet vil åtvare sterkt mot å fjerna ein rettssikkerheitsgaranti for ei gruppe elevar som allereie er i ein vanskeleg situasjon i barnehagen og skulen. Dette forslaget er ikkje tilstrekkeleg utgreidd, og kan derfor ikkje gjennomførast slik ekspertgruppa foreslår.

Barneombodet meiner at rapporten frå ekspertgruppa inneheld store svakheiter. Dette gjeld blant anna ein mangel på samanhengen mellom kunnskapsgrunnlaget og analysen, og grunngevingane for fleire av forslaga i rapporten. Ettersom berre delar av kunnskapsgrunnlaget blir drøfta i analysen, fører det til ein analyse som kan sjå selektiv ut.

Dette leiår deretter til forslag til endringar og tiltak som vi ikkje veit om vil fungere for elevane. Ekspertgruppa seier sjølv at evidensgrunnlaget for alle tiltaka dei foreslår er avgrensa (side 24). Når dei fleire stader seinare i presentasjonen av sine forslag seier at dei har «*godt grunnlag*» for fleire av forslaga, eller at «*forskning viser at...*», er det grunn til å stille spørsmål ved om ekspertgruppa sin bruk av analysar og grunngevingar er god nok. Rapporten er vidare prega av kva ekspertgruppa «*tenker*», «*mener*», «*tror*» og kva dei «*har stor tro på*» kan føre til ein betre situasjon for elevane.

Barnekonvensjonen og Grunnlova slår fast at omsynet til det beste for barnet skal vere eit grunnleggjande omsyn ved alle handlingar som vedkjem barnet, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnlova § 104. Ved sidan av å gi barnet ein sjølvstendig rett til å få sitt beste vurdert og vekta, er det beste for barnet også å rekne som ein prosedyreregulering. Det betyr blant anna at når det skal takast avgjerder som vil få verknader for barn, må avgjerdsprosessen inkludere ei vurdering av moglege konsekvensar for barnet. Ekspertgruppa foreslår fleire omfattande tiltak som direkte og indirekte vedkjem barn. Det er i liten grad vurdert kva konsekvensar – positive og negative – dei foreslåtte endringane vil få for dei barna endringane verkar på. Barneombodet meiner det derfor kan vere i strid med barnekonvensjonen artikkel 3 å gjennomføre fleire av endringane dei foreslår.

Barneombodet finn lite i kunnskapsgrunnlaget til ekspertgruppa som gjer oss trygge på at det dei anbefaler gjer situasjonen betre for elevane i skulen. Ettersom analysen er selektiv, er vi bekymra for at dei ikkje tar tak i dei grunnleggjande problema dei sjølv skriv om i kunnskapsgrunnlaget. Dette gjer at vi står i fare for å gjennomføre endringar som både svekker rettssikkerheita til barn, og utset systemet for store belastningar, utan at vi faktisk tar tak i årsaka til problemet. Når talet på elevar som strevar er stort, og kvaliteten svært varierende, så er dette noko av grunnlaget for at vi meiner at elevane treng ein rettstryggleiksgaranti.

Kunnskapsgrunnlaget

Barneombodet er einig i delar av verkelegheitsskildringa som blir gitt i kunnskapsgrunnlaget. Det er ingen tvil om at dagens tilbod til elevar med særskilte opplæringsbehov er for dårleg, og at det må gjennomførast store endringar. Sjølv om vi er einige i at tilbodet er for dårleg, saknar vi likevel at ekspertgruppa omtalar betre i kunnskapsdelen korleis det ser ut når skular lukkast innanfor dagens system. Nokre eksempel er trekt frem med PP-tenesta som sentral aktør, men desse erfaringane er ikkje tatt med vidare i analysen og forslaga til tiltak. Ved å sjå einsidig på manglane, mister vi viktig informasjon om suksessfaktorar som kan byggast

vidare på når systemet skal betrast. Vi står også i fare for å få et ufullstendig bilde, og dermed gjere endringar som er unødvendige eller uheldige.

Sjølv om innhaldet i kunnskapsgrunnlaget isolert sett kan vere riktig, kan vi ikkje sjå at det gir tilstrekkeleg dokumentasjon for verken analysen eller forslaga til endringar. Barneombodet er for eksempel einig med Ekspertgruppa i at den spesialpedagogiske kompetansen er for langt unna elevane. Det er derfor helt nødvendig å sjå på innretninga og organiseringa av dagens kommunale og statlege støttesystem. Vi kan likevel ikkje sjå at kunnskapsgrunnlaget gir grunnlag for å seie at Statped og PPT generelt ikkje fungerer, og må erstattast med noko nytt. Vi kan heller ikkje sjå at kunnskapsgrunnlaget gir støtte for å seie at eit alternativt system vil fungere betre, slik ekspertgruppa foreslår.

Bruk av forskning og samanlikningar med andre land

Barneombodet stiller spørsmål ved den tilsynelatande ukritiske samanlikninga ekspertgruppa gjer med fleire av våre naboland når dei grunngir sine egne synspunkt. Vi kan ikkje sjå at gruppa reiser motførestillingar mot kvaliteten på opplæringa i desse landa, eller graden av inkludering. Det er også store forskjellar mellom skulesystemet og lovverket vårt og det i nabolanda våre, noko som gjer at vi ikkje utan vidare kan samanlikne oss med desse, utan at ein tar fleire atterhald. Ekspertgruppa gjer ikkje greie for desse, men formulerer seg svært generelt, eller viser til enkeltstående gode prosjekt for å grunnkje dette.

Ekspertgruppa trekkjer frem Sverige og Danmark som gode eksempel (både generelt og Essunga spesielt). I Sverige har dei ein eigen særskule og eigen læreplan for særskulen og for elevar med utviklingshemming. I Danmark har dei spesialundervisning og elevar ute i spesialklassar og skular. Dette bør få konsekvensar for vår omtale eller drøfting av utviklinga i svenske og danske skular. I tillegg er det verdt å trekke frem at dei siste rapportane frå det Svenske skolverket viser ei svært bekymringsfull utvikling i svensk skule på kvalitet og utbytte, auka forskjellar mellom skular og elevar, og auka segregering:

«Skolan borde vara en plats där elevar med olika bakgrunder och förutsättningar möts men segregationen i skolan har ökat. Skolsegregationen riskerar att leda till att vissa skolor får stora svårigheter att kompensera för elevars olika behov och förutsättningar.» (Skolverkets generaldirektör Peter Fredriksson.)¹

Vi har sjølvsagt noko å lære av nabolanda våre, men vi ser ikkje at det gjennom kunnskapsgrunnlaget i rapporten er vist at vi kan overføre enkeltstående eksempel på god praksis til å gjelde heile det norske spesialpedagogiske systemet. Vi har heller ikkje eit tilstrekkeleg grunnlag til å hevde at Danmark og Sverige har høgare grad av inkludering enn Noreg.

Analyse av dagens situasjon

Barneombodet er kritisk til analysen frå ekspertgruppa av dagens situasjon. Analysen heng dårleg saman med kunnskapsgrunnlaget i rapporten. Berre nokre få delar av kunnskapsgrunnlaget er analysert og brukt som grunnlag for analysane. Vi meiner at ekspertgruppa ikkje har eit tilstrekkeleg forskingsbasert grunnlag for å trekke dei konklusjonane dei gjer, verken i sitt eige kunnskapsgrunnlag eller i anna forskning som Barneombodet kjenner til.

Etter vår mening er analysen prega av at ekspertgruppa allereie frå starten hadde bestemt seg for kva forslag som skulle fremjast. Den manglar den objektive avstanden ein kunne forvente av ei ekspertgruppe, og den er prega av å vere ideologisk, for eksempel i det negative synet på individuelle rettar.

¹ Sjå [Rapport fra det svenske skolverket, mars 2018](#)

Eksempel på forhold i kunnskapsgrunnlaget som ikkje blir tilstrekkeleg analysert, finst i den delen av kunnskapsgrunnlaget som gjeld grunnskulen. På sidene 85 – 129 gjer ekspertgruppa

greie for det dei meiner er dei viktigaste forklaringane på kvifor spesialundervisninga har for dårleg kvalitet. Der trekkjer dei for eksempel fram

- manglande kompetanse i personalet
- auka bruk av ufaglærte og assistentar
- manglande nasjonale retningslinjer for tilpassa opplæring
- dårleg samanheng mellom spesialundervisning og ordinær opplæring
- for lite tid til å evaluere læringsutbyttet
- manglande spesialpedagogisk kompetanse
- mangelfull regeletterleving
- låge forventningar til elevane.

Barneombodet kan ikkje sjå at desse forklaringane er følgt opp i analysen og forslaga til tiltak, der ekspertgruppa konkluderer med at det er ein rett som er årsaka til manglande utbytte og segregerende løysingar. Ein grundigare analyse av dette kunne ført til heilt andre forslag til endringar.

Vi meiner også det er eit generelt problem at ekspertgruppa brukar forskning på ein annan måte enn forskinga legg opp til, eller bruker konklusjonar tatt ut av sin samanheng. Eit eksempel er korleis dei konkluderer med at spesialundervisninga som system er årsaka til at elevane får eit dårlegare tilbod. Ekspertgruppa ser ut til å byggje store delar av denne analysen på ei undersøking gjort i SPEED-prosjektet. I denne undersøkinga såg forskarane på utbyttet til elevar som fekk spesialundervisning i rekning og lesing, og samanlikna det med elevar på ein anna skule som ikkje fekk spesialundervisning. Forskarane konkluderte med at dei som ikkje hadde spesialundervisning, hadde betre utbytte av undervisninga.

Ekspertgruppa tar på side 116 atterhald om at dette ikkje er ein effektstudie. Seinare i analysen bruker dei likevel resultata slik at de står fram som tydeleg dokumentasjon på at spesialundervisning ikkje verkar (Sjå blant anna side 216, 222). Vi kan elles ikkje sjå at SPEED-prosjektet konkluderer med at spesialundervisninga i seg sjølv fører til eit dårlegare tilbod, eller at retten bør fjernast.

Eit anna eksempel på at analysane til ekspertgruppa er problematiske, er drøftingane om PP-tenesta sine funksjonar og nytteverdi. Sjølv om ekspertgruppa i kunnskapsgrunnlaget har vist til manglar i dagens PPT, gjer dei også greie for fleire undersøkingar der PP-tenesta har vært viktige bidragsytarar i eit endringsarbeid som har betra tilpassa opplæring. Ekspertgruppa viser på side 110 til undersøkingar i kommunar med redusert omfang av spesialundervisning. Her skildrar ekspertgruppa sjølv korleis PP-tenesta (i seks casekommunar) har vore ein

sentral bidragsytar i å auke kompetansen til skulane, slik at dei fangar opp fleire elevar i ordinær opplæring. Dette er kunnskap som ekspertgruppa ikkje tar med seg vidare i analysen og forslaga til tiltak.

Barneombodet er ueinig i resonnementet og konklusjonen om at viss ein fjernar spesialundervisninga, så tvingar ein skulen til å gi betre tilpassa opplæring. Vi kan ikkje sjå at det finst dokumentasjon for ein slik påstand, og det verkar derfor som eit noko underleg argument. I den grad kommunar vél å ikkje jobbe med tilpassa opplæring fordi en del elevar får spesialundervisning, meiner vi dei unnlét å gjere dei lovpålagte oppgåvene sine. Dette er alvorleg, og i så fall et argument for at elevar treng sterke rettar, ikkje det motsette.

Ekspertgruppa peikar på manglane ved tilpassa opplæring fleire stader i rapporten. For eksempel på side 33, der dei skriv at det varierer kva innhald som blir lagt i omgrepet, og at

det er få klare føringar for kva innhald som skal blir lagt i det. Vi saknar forslag til løysingar om å styrke den tilpassa opplæringa, utan å fjerne retten til spesialundervisning.

Forslag til tiltak - innleiing og hovudutfordringar

Barneombodet er kritisk til forslaget om eit nytt, heilskapleg pedagogisk system, der grunnideen er å fjerne retten til spesialundervisning og sakkunnig vurdering, og PPT som en uavhengig sakkunnig instans. Vi har tidlegare peikt på manglar ved kunnskapsgrunnlaget og ein selektiv analyse. Ved at vi ikkje kan vere sikre på at analysen ekspertgruppa gjer er fullstendig, vil det etter vår mening vere uforsvarleg å gjennomføre desse endringane. I tillegg står fleire av forslaga fram som lite gjennomtenkte og uklare, og ein rekkje premisser for forslaga er usikre eller ikkje til stades.

Ekspertgruppa meiner at elevar ikkje vil trenge individuelle rettar, men at det held å pålegge skulen skal-plikter. Etter vår erfaring er dette feil. Mange av pliktene som forslaget går ut på, har skulen allereie i dag, utan at dei får til å løyse desse oppgåvene.

Det er likevel nokre element i dei andre forslaga frå ekspertgruppa vi er positive til, og som kan gjennomførast innanfor dagens rettsystem. I likskap med ekspertgruppa meiner vi at det er for få kvalitetskrav til spesialundervisninga, og at det er behov for å konkretisere innhaldet i pliktene til skulen. Eit eksempel på forslag som kan bidra til dette, er plikta til å ha eit spesialpedagogisk/pedagogisk støttesystem på skulane. Barneombodet er også positiv til forslaga om å styrke den spesialpedagogiske kompetansen i skulane og lærarutdanningane.

Vidare vil vi knyte kommentarar til nokre av forslaga. Deretter vil vi supplere med nokre egne vurderingar og forslag, blant anna på bakgrunn av rapporten «Uten mål og mening?».

Retten til spesialundervisning

Barneombodet ønskjer spesielt å kommentere forslaga som inneber å fjerne retten til spesialundervisning og sakkunnig vurdering frå ein uavhengig, sakkunnig instans.

Ekspertgruppa framstiller det som at spesialundervisning nødvendigvis er det same som å bli tatt ut av ordinær undervisning, og få et helt anna undervisningstilbod. Sjølv om dette sjølvsagt førekjem, er påstanden feil. Spesialundervisning er og har aldri vore ei eiga form for undervisning. I den grad spesialundervisninga går føre seg på sidan av fellesskapet og fører til ekskludering, er det ein praksis som ofte vil vere i strid med formålet til opplæringslova. Spesialundervisning er først og fremst ein rettstryggleiksgaranti, som skal sikre at elevar får den tilpassa opplæringa dei treng, uavhengig av kompetansen, ressursituasjonen eller organiseringa til skulen. Ved at spesialundervisninga blir gjort til ein individuell rett, fungerer den som garanti for at tilbodet likevel skal vere forsvarleg og inkluderande.

Det er anerkjent at svakare stilte grupper har behov for rettstryggleiksgarantiar som sikrar at dei får likeverdig hjelp, uavhengig av kapasiteten og vilja til tenesteytaren. Individrettar er blant de viktigaste rettstryggleiksgarantiane vi har for å sikre ytingar, blant anna fordi dei stiller krav til grundige utgreiingar, grunnjevnader og fordi dei gir klagemoglegheiter.

FNs barnekomite har uttrykt bekymring for at barn i Noreg ikkje har gode nok klagemoglegheiter, og at dei kommunale forskjellane er store. Konvensjonen for menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD), barnekonvensjonen, Grunnlova og likestillings- og

diskrimineringslova forbyr diskriminering. Indirekte diskriminering oppstår når tilsynelatande like reglar fører til at nokre fell dårlegare ut, for eksempel fordi dei har ei funksjonsnedsetting. Det er anerkjent at positiv særbehandling kan vere nødvendig for å sikre

likeverdige moglegheiter, og forhindre indirekte diskriminering. Dagens opplæringslov med retten til spesialundervisning skal nettopp sikre at ingen elevar blir utsett for verken direkte eller indirekte diskriminering. I samband med grunnlovfestinga av retten til utdanning i Grunnlova § 109, uttalte Menneskerettsutvalet at dagens opplæringslov må reknast å tilfredsstillere krava i dei internasjonale menneskerettskonvensjonane om retten til utdanning. Dei påpeikar vidare at ei grunnlovfesting vil kunne fungere som ein rettsleg skranke for lovgjevaren, i den forstand at lovgjevaren ikkje kan la skuletilbodet falle under dei minstekrava som ei eventuell grunnlovsbestemming oppstiller.² Barneombodet meiner det er ein stor mangel ved utgreiinga at dei menneskerettslege og rettslege konsekvensane ikkje er utgreidd godt nok.

Dagens opplæringslov føreset at spesialundervisninga skal vere inkluderande, og til det beste for barnet. Vi meiner at problemet i dag er at lova ikkje blir praktisert slik som intensjonen er. Vi endrar ikkje skulens evne til å gi eit forsvarleg og inkluderande tilbod til elevar som treng ekstra hjelp, ved å fjerne rettstryggleiksgarantiane i lova.

Barneombodet ser at ekspertgruppa forsøker å skissere eit system der individuelle rettar blir overflødige, fordi skulen får fleire plikter og elevane får ei form for klagemoglegheit. Vi meiner at ekspertgruppa ikkje har skissert eit truverdig alternativ. Systemet som dei meiner skal sikre elevane rettane sine er berre ofra nokre avsnitt i rapporten (side 258), og reiser fleire spørsmål enn dei gir svar. Ekspertgruppa har for eksempel ikkje drøfta kva krav som skal stillast til saksopplysning, skriftlegheit og grunngeving, og det er uklart kva eleven eigentleg kan klage på. Dei har heller ikkje drøfta korleis dette skal løysast rent praktisk, og kva nye utfordringar som kan oppstå i saksbehandlinga. Utan ein grundig analyse av dette kan forslaget innebere eit meir byråkratisk system enn det vi har i dag. Dette vil vere vanskeleg å etterleve, og det vil ta lenger tid for eleven å få hjelp.

Kommentarar til de enkelte forslaga

Ekspertgruppa meiner at alle barn og unge skal møte ein inkluderande og tilpassa pedagogisk praksis. Dei meiner vidare at elevar skal ha rett til lærarar med pedagogisk godkjent utdanning, at det skal vere eit nært samarbeid med foreldra, og at elevmedverknad må stå sentralt. Barneombodet er einig med ekspertgruppa i desse synspunkta. Vi meiner at det meste av det som blir skildra her følgjer av dagens opplæringslov, men at det gjerne kan komme tydelegare fram som krav i lova. Under kommenterer vi nærare nokre av dei konkrete forslaga frå ekspertgruppa.

Retten til å få utarbeidd, vurdert og planlagt hjelp av spesialpedagog

Ekspertgruppa foreslår at elevar med behov for særskilt tilrettelegging skal ha rett til å få utarbeidd, vurdert og planlagt hjelp av ein spesialpedagog.

Barneombodet meiner eit slikt forslag er sjølv sagt. Dette blir i dag ivaretatt av det arbeidet som samla blir gjort av spesialpedagogen på skulen (der dette finst) og i utgreiinga frå PPT. Ein slik rett kan gjerne klargjerast. Det er noko meir uklart om ekspertgruppa meiner at dei same elevane skal ha rett til opplæring av spesialpedagog også, altså kva forslaget eigentleg vil innebere i praksis. I forslaget seier dei ikkje noko om at spesialpedagogen skal

² Rapport til Stortingets presidentskap frå Menneskerettsutvalet om menneskerettar i Grunnlova, Dokument 16 (2011-2012) side 222 og Innst. 187 S (2013-2014)

gjennomføre hjelpa, eller kven som skal gjere det. Det kan i praksis bety at den foreslåtte retten er oppfylt når ein elev med omfattande vanskar deler ein lærar med 30 andre elevar.

Eller at ein elev som treng 20 timar med spesialpedagogisk hjelp i veka, får det oppfylt viss ein assistent gjennomfører eit undervisningsopplegg utarbeidd av ein spesialpedagog. Dette gjer at vi står i fare for å få nøyaktig den same situasjonen som i dag, der undervisninga i praksis blir utført av lærarar utan relevant kompetanse og av assistentar. Når ekspertgruppa samtidig meiner at elevane ikkje skal ha nokre individuelle rettar, har vi vanskeleg for å sjå kva forslaget betyr.

Obligatorisk kartlegging og tidleg innsats

Ekspertgruppa foreslår at det skal innførast obligatorisk kartlegging, slik at skulen kan setje i gang riktig hjelp raskt til elevar som treng dette. Dei foreslår vidare at alle skular må ha eit system for når og korleis hjelpa til elevar skal setjast i verk.

Barneombodet er positiv til at elevar skal kartleggjast systematisk med mål om å setje inn effektive tiltak så raskt som mogleg. En føresetnad for dette er likevel at testane som blir brukt er gode, at de blir gjennomført på ein lite belastande måte for eleven, og at det fører til tiltak som hjelper eleven. Vi er bekymra for at skulane i dag ikkje har den kompetansen som krevst for å gjennomføre og bruke kartleggingstestar på ein måte som er til det beste for elevane. Vi viser for eksempel til ei undersøking gjort ved Institutt for Spesialpedagogikk³ som viser at kartleggingsmateriellet som skulane brukar ikkje er evidensbaserte, og at skulane ikkje bruker dei riktig. For eksempel skil ikkje skulane alltid på reine kartleggingsprøver og intervensjonsmaterieil. Obligatorisk kartlegging av alle elevar føreset etter vår mening ei grundig vurdering og klare retningslinjer for kva slags testar som skal brukast, og korleis dei skal brukast.

Ein annan risiko ved obligatorisk kartlegging er at det kan bidra til eit sterkt individfokus, og styrke oppfatninga om at problemet ligg hos eleven. Ei kartlegging må derfor ha eit klart fokus på opplærings situasjonen, her under undervisninga til lærarane, organisering, kompetanse og metodar.

Forslaget frå ekspertgruppa om at skulane skal ha eit system for hjelpa som skal setjast inn, bør vere eit krav for skulane, uansett om obligatorisk kartlegging skal innførast. Skulane må ha eit system for korleis dei skal følgje med på elevane sitt læringsutbytte, avdekke utfordringar og følgje opp med tiltak. Dette er noko skulen kan og bør gjere innanfor dagens system med tilpassa opplæring, men som ikkje alle gjer. Eit krav om at skular har system for dette, kan vere med på å konkretisere skulen si plikt til tilpassa opplæring.

Pedagogisk støttesystem i barnehagar og skular

Ekspertgruppa foreslår å innføre ei plikt til å ha eit pedagogisk støttesystem på skulen. Barneombodet er positiv til dette. Ekspertgruppa peikar på at det kan sjåast på som ei operasjonalisering av tilpassa opplæring. Vi meiner innhaldet i plikta til å gi tilpassa opplæring må konkretiserast, og at nokre av elementa som ekspertgruppa foreslår kan bidra til dette. Element som krav om spesialpedagogisk kompetanse på skulane, at skulane dokumenterer og evaluerer kva tiltak og strategiar dei set i verk, er positive. Målet med slike

³ Arnesen, Anne; Braeken, Johan; Ogden, Terje & Melby-Lervåg, Monica (2018). Assessing Children's Social Functioning and Reading Proficiency: A Systematic Review of the Quality of Educational Assessment Instruments Used in Norwegian Elementary Schools. [Scandinavian Journal of Educational Research](#).

føringar må vere at skulane skal få god rettleiing i korleis dei skal gjennomføre tilpassa opplæring.

Vi er likevel kritiske til at dette skuleinterne støttesystemet skal ha ansvaret for å greie ut opplæringsbehovet til nær sagt alle elevar, og avgjere kva tiltak som skal setjast inn.

Ekspertgruppa ser ut til å meine at støttesystemet på skulen skal overta oppgåva i å greie ut dei mest høgfrekvente vanskanane, slik som spesifikke lese- og skrivevanskar og åtferdsproblem. Vidare skal det vere opp til den enkelte skule og rektor å avgjere kva tiltak som er nødvendige. Nokre skular har kompetanse til å greie ut ein del elevar, og dette kan vere ressursparande og effektivt. Det kan vere fornuftig at ein del skular i større grad gjer grunnleggjande utgreiingar av elevane, så framtidig blir gjort i samarbeid med ein uavhengig sakkunnig instans som deretter kan kvalitetssikre utgreiingane og vurdere behovet for tiltak. Barneombodet meiner vidare at forslaget til eit støttesystem er eit godt utgangspunkt, men at det er lite konkret kva kvalitets- og innhaldskrav som blir stilt til systemet. Ekspertgruppa listar for eksempel opp ein del ressursar tenesta kan ha, men det er uklart kva som eigentleg ligg i dette, og kva krav det stiller til skulane.

Barneombodet meiner at det framleis må vere ein rett å få ei uavhengig vurdering frå ein uavhengig sakkunnig instans, slik som PPT er i dag. Vår erfaring er at omsynet til økonomi og andre praktiske omsyn ofte blir tillagt vekt framfor omsynet til eleven, når det er nødvendig med ressurskrevjande tiltak.

Ekspertgruppa meiner at det ikkje skal vere nødvendig å tilføre skulane ressursar. Dette stiller vi oss sterkt tvilande til. Vår erfaring er at det ofte ikkje finst nok ressursar i skulane. Forslaget frå ekspertgruppa vil også innebære at skulane får auka dokumentasjonsbyrden, og det stiller krav til ein kompetanse som skulane ikkje har. Det er viktig å stille spørsmål ved kva konsekvensar dette får for tidsbruken til lærarane, og kvaliteten på innhaldet i opplæringa.

Varige og omfattande individuelle tiltak

Ekspertgruppa ønskjer å fjerne retten til spesialundervisning, men anerkjenner at ei gruppe elevar framleis vil ha behov for noko anna og meir omfattande enn det som kan gjevast innanfor ordinær tilpassa undervisning. Nærare bestemt ønskjer dei å klassifisere ei gruppe elevar ut frå eit hjelpebehov som medfører klare avvik frå rammeplanen og læreplanen. Det er også gitt at behovet for slike tiltak vil vare over tid, og at tilrettelegginga ikkje kan skje innanfor ramma av vanleg undervisning.

Etter vår mening reiser ei slik inndeling store problem både i eit etisk og diskrimineringsrettsleg perspektiv. Det reiser også praktiske og forvaltningsrettslege problemstillingar, i det dei fjernar seg frå systemet i forvaltningslova med utgreiing og enkeltvedtak.

Det rettslege vurderingstemaet for å få spesialundervisning er i dag at eleven ikkje har eller kan få et tilfredsstillande utbytte av undervisninga. Sjølv om det er problem knytt til denne standarden, som at den kan vere vanskeleg å vurdere i praksis, er fordelene at den legg opp til ei konkret vurdering opplæringssituasjonen til den enkelte eleven. Ein slik utbyttevurdering er ikkje knytt til forhold ved den enkelte eleven, som for eksempel diagnose. Den er relativ til eleven sine behov og til kvaliteten på opplæringstilbodet, noko som kan forandre seg over tid.

Barneombodet meiner det er viktig å ha eit vurderingstema som på denne måten fremjar det kontekstuelle perspektivet, framfor å berre sjå på forhold ved eleven.

Forslaget frå ekspertgruppa om å bruke behov for varige og omfattande tiltak som vurderingstema, er meir problematisk enn dagens utbyttevurdering. Det fremjar etter vår

meining eit kategorisk perspektiv, der vurderingstemaet først og fremst er forhold ved eleven, og ikkje manglar i opplæringstilbodet. Vi fryktar at det i praksis vil bli ei vurdering av diagnosen til barnet. Som ekspertgruppa sjølv skriv, vil denne elevgruppa først og fremst vere elevar med utviklingshemming. Det kontekstuelle perspektivet har ei sterk menneskerettsleg forankring, og går fram blant anna av CRPD og Salamanca-erklæringa. Vi stiller spørsmål ved om ei vurdering som i praksis blir diagnoseavhengig, vil vere i strid med blant anna CRPD si forståing av funksjonsnedsettingar, som forstår ei funksjonsnedsetjing som noko som oppstår i møte med barrierar i samfunnet.⁴ Som nemnt meiner vi at dagens utbyttevurdering i større grad er eigna til å vurdere konteksten eleven finn seg i, og behovet for å endre praksisen til skulen.

I tillegg til at forslaget fokuserer på diagnose, fokuserer det også på varigheit - ved at eleven skal ha behov for store tiltak over lang tid. Dermed føreset det nærast at ein avgrensar forventingane til eleven sin moglegheit til å nå nye mål. Barneombodets rapport, og forskning, viser at skulen allereie har for låge forventningar til elevar med funksjonsnedsettingar. Vi fryktar at dei med størst vanskar dermed står i fare for å bli meir stigmatisert og ekskludert. Vi er også bekymra for at det kan føre til auka bruk av alternative opplæringsarenaer og andre segregerte tiltak, blant anna fordi vurderinga ikkje blir gjort av ein uavhengig sakkunnig instans. Dersom dette berre blir opp til rektor, kan det utvikle seg større praksis for at eleven blir vist vidare til spesialiserte tilbod, dersom tiltak på skulen vil koste mykje pengar og skulen manglar kompetanse.

Vi vil også peike på at sjølv om vurderingstemaet kan stå fram som relativt klart, vil det kunne vere vanskeleg å bruke i praksis. Det kan vere vanskeleg nok å vurdere læringsutbyttet til eleven her og no, men det vil bli langt meir utfordrande å vurdere korleis opplæringsbehovet til eleven vil vere langt fram i tid. Det er viktig å anerkjenne at barn sitt opplæringsbehov er i utvikling, og vil endre seg både med utviklinga til barnet og innhaldet og kvaliteten på opplæringa. Konsekvensen kan vere at vurderinga lett blir feil. Elevar kan som nemnt bli vurdert å ha lågare potensial enn dei eigentleg har, og dermed bli «sitjande fast» i denne gruppa. På den andre sida kan det medføre at ein elev som reelt sett ikkje har utbytte av undervisninga, ikkje får hjelp i det omfanget han treng, fordi eleven ikkje ser ut til å ha behov for langvarige tiltak eller avvik frå kompetansemåla. Dette kan gi eit læringstap som på sikt fører til at eleven ikkje kan følge kompetansemåla. Behovet for omfattande tiltak vil i så fall komme seinare i utdanningsløpet, stikk i strid med dagens mål om tidleg innsats.

Rettslege problemstillingar som følgjer av forslaget

Forslaget frå ekspertgruppa reiser også mange rettslege problemstillingar. Kven skal ha kompetanse og myndigheit til å bestemme kven som har såkalla «varig behov for omfattande hjelp?» Korleis skal uavhengige vurderingar sikrast? Kan ein gjere unntak frå kompetansemåla utan enkeltvedtak? Ekspertgruppa skriv at eleven framleis skal ha ein IOP, basert på ei utgreiing. Men utan sakkunnig vurdering og enkeltvedtak. Kva krav skal ein stille til vurdering og utgreiing? Kva tiltak fell inn under de ulike gruppene? Kven skal greie ut kva og når? Dette er problemstillingar som kan vere problematiske nok i dagens system, og som gjer systemet til forvaltningslova viktig og nyttig.

⁴ Sjå blant anna CPRD preamble og article 1

Ekspertgruppa skriv at elevane skal ha ein IOP og rett til hjelp frå rettleiingstenesta, men at denne hjelpa ikkje skal gjevast gjennom sakkunnig vurdering og enkeltvedtak. I praksis verkar det ikkje som ekspertgruppa fjernar spesialundervisninga, men innfører en slags mellomvariant kalla «varige og omfattende individuelle tiltak», der dei fjernar rettstryggleiksmekanismane, innfører eit kategorisk vurderingstema som etter vår vurdering hever terskelen for å få spesialundervisning og nødvendig hjelp.

Ei lokal pedagogisk rettleiingsteneste

Ekspertgruppa meiner at PPT brukar for stor del av arbeidstida på sakkunnige vurderingar, og at systemretta arbeid skjer i for lite omfang. Dei anbefalar at dagens PPT blir erstatta med ei pedagogisk hjelpe- og rettleiingsteneste, og at skulane overtar arbeidet med å greie ut de fleste elevane.

Barneombodet meiner ekspertgruppa har peikt på fleire utfordringar ved PPT som må det jobbast vidare med. Det er for eksempel behov for meir tverrfaglegheit og meir aktivt arbeid på skulen, utan krav til enkeltvedtak. Vi er likevel kritiske til forslaget, og meiner det reiser fleire problemstillingar. Vår største bekymring er at uavhengigheita knytt til sakkunnearbeidet blir borte, ved at skulane skal få ansvaret for å greie ut elevane. Som nemnt meiner vi at eleven framleis må ha rett til å få ein vurdering og tilråding av ein uavhengig instans.

Barneombodet meiner vidare at forslaget er uklart når det gjeld den organisatoriske forankringa av tenesta. Ekspertgruppa skriv at i nokre kommunar kan tilsette i tenesta vere direkte tilknytt den enkelte skulen, mens det i andre kommunar er meir naturleg med ei eiga kommunal teneste. Dette reiser spørsmål om kven som avgjer organiseringa, kven som tilset de som jobbar der, og kva uavhengigheit dei har til den enkelte skulen. Det reiser også spørsmålet om det i det heile tatt blir noka betring eller endring, bortsett frå at den faglege vurderinga blir overlata til dei som ikkje har kompetanse til å gjere ein slik vurdering, eller i beste fall blir tilfeldig. Barneombodet meiner det er vanskeleg å ta stilling til eit forslag som er så lite utgreidd og så lite konkret.

Ekspertgruppa peikar på at PPT har for lita tilknytning til skulen, og ikkje i stor nok grad jobbar direkte med eleven. Barneombodet er einig i at dette er eit problem. Vi ser nytten av at PPT er meir til stades på den enkelte skulen, men ei fast organisering på skulen kan komme i konflikt med den faglege uavhengigheita. Den enkelte sakkunnige vil kunne komme i interessekonflikt med skuleleiinga og nære kollegaer når det blir aktuelt å kritisere undervisninga, eller anbefale kostnadskevjangende løysingar. Det er nødvendig med ei teneste som er fagleg uavhengig av både kommunen og den enkelte skulen, slik PPT er i dag.

Ei anna utfordring ved at tenesta er plassert på den enkelte skulen, er at fagmiljøa vil splittast opp. Det er allereie i dag eit problem at fagmiljøa i PPT er for små, og at kvart kontor ikkje har nok breidde i kompetansen til å vareta behova på kvar skule. Desse fagmiljøa vil svekkast ytterlegare viss tilsette skal blir spreidd på kvar enkelt skule.

Barneombodet stiller også spørsmål ved om forslaget i det heile tatt vil føre til at skulane får nødvendig kompetanse. Ekspertgruppa legg til grunn at ei overføring av stillingar frå PPT og Statped, ca. 1600, vil innebere ei betydeleg auke i støtte og rettleiing av den pedagogiske

praksisen i barnehagen og skulen. Vi er bekymra for at dette premisset for forslaget kan svikte. Når det gjeld overføring av 300 stillingar frå Statped, er vi bekymra for om ressursane i sin heilskap vil bli brukt slik dei er tenkt. I samband med Samtak viste evalueringsrapporten frå Rogalandsforskning i 2003 at mange av ressursane forsvann i det kommunale sluket nokre

år etter overføringa⁵. Når det gjeld dei 1300 årsverka i PPT, er vi usikre på om dei utan vidare kan «flyttast» nærmare elevane. Mange av dei tilsette i PPT har ikkje undervisningskompetanse eller inngående kjennskap til faginnhald og undervisning, noko ekspertgruppa sjølv peikar på (side 174).

Eit anna premiss for forslaget er at sakkunnearbeidet i hovudsak er unødvendig, og at å flytte 1300 årsverk dermed vil «frigjere» ressursar. Det er viktig å understreke at sjølv om delar av sakkunnearbeidet inneber ein uhensiktsmessig bruk av ressursar, er det framleis behov for å gjere utgreiingar, tilrådingar og dokumentere arbeidet. Forslaget inneber likevel berre at arbeidsmengda med å greie ut og dokumentere blir flytta til skulen og eventuelt rettleiingstenesta der.

Statlege og fylkeskommunale tenester

Ekspertgruppa støtter ekspertutvalet om regionreforma sitt forslag om å overføre dei tenesteytande delane av Statped til dei elleve fylkeskommunane. Barneombodet meiner det er mange problematiske sider ved dette forslaget. Først og fremst er forslaget frå ekspertutvalet om regionreforma ikkje fundert på faglege vurderingar, og det manglar heilt ei utgreiing av behova og konsekvensane for elevane dette gjeld. Verken elevane eller deira føresette er høyrte som ein del av arbeidet til utvalet. Vi meiner også at utvalet baserer ein del av sine vurderingar på noko sviktande kunnskapsgrunnlag. Særleg gjeld dette påstanden om at ved å leggje ansvaret for spesialiserte tenester til fylkeskommunen, vil ein oppnå å kople saman fagmiljø og fagområde som i stor grad bør sjåast i samanheng. Dette er kanskje meir eit ønske enn eit faktum. Barneombodet er einig i at det er heilt nødvendig å samordne tenestene til barn og unge. Vi kan likevel ikkje sjå at det finst kunnskap og erfaringar som viser at dette i større grad vil lukkast i ein stor fylkeskommune.

Ekspertutvalet om regionreforma viser til at det i 2016 er omtrent 721 årsverk i Statped, fordelt på fire regionar. Ein rask gjennomgang av ressursfordelinga i Statped i 2018 viser at ca. 60 % (429 årsverk) av de 721 årsverka går til direkte faglege rettleiing og tenesteyting overfor elevar. Resten – 40 % går til administrasjon, skule, leinga, leiarstøtte, læringsressursar, kommunikasjon og FOU. Viss ein fordeler det utvalet meiner skal overførast til fylkeskommunane av faglege tenester, vil dette utgjere ca. 39 årsverk pr. fylkeskommune. Fordelt på alle de ulike vanskeområda (som er svært forskjellige) Statped i dag dekkjer, vil dette føre til veldig små fagmiljø i kvar fylkeskommune. Dette er bekymringsfullt, og kan medføre ei reell svekking av tilbodet til elevane.

Barneombodet meiner det er heilt nødvendig å sjå på innretninga og organiseringa av dagens tilbod til elevar med behov for spesialpedagogiske tenester i skulen. Forslaget frå ekspertutvalet om å overføre Statpeds tenesteytande oppgåver til 11 store fylkeskommunar, er eit svært usikkert svar på denne utfordringa. Vi meiner at slike endringar som utvalet her foreslår, ikkje kan gjennomførast utan ei omfattande barnekonsekvensutgreiing som involverer elevane dette vedkjem, deira føresette og interesseorganisasjonane. Fleire store endringar på det spesialpedagogiske fagfeltet dei seinare årene har skapt utryggleik og

⁵ [http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/070627459913cb13c12580ca004236c8/\\$FILE/Rapport%202003-028%20med%20vedlegg.pdf](http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/070627459913cb13c12580ca004236c8/$FILE/Rapport%202003-028%20med%20vedlegg.pdf)

usikkerheit hos mange elevar og deira føresette, noko som direkte påverkar opplærings situasjonen til elevane.

Barneombodet vil derfor anbefale at ingen av dei foreslåtte endringane blir gjennomført utan at det er gjort ei omfattande vurdering av om dei er til det beste for elevane.

Nødvendige regelverksendringar

Barneombodet ønskjer ikkje å kommentere regelverksendringane i detalj, ettersom vi er ueinige i store delar av forslaga.

Barneombodet meiner at forslaget om å fjerne individuelle rettar til sakkunnig vurdering, spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, ikkje må gjennomførast. Vi er ueinige i påstanden frå ekspertgruppa om at det ikkje er hensiktsmessig og nødvendig med individuelle rettar, utover ein generell rett til utdanning. Ekspertgruppa skriv på side 253 at dei legg til grunn at deira forslag i større grad vil vareta Grunnlova §§ 104 og 109 og internasjonale forpliktingar. Barneombodet stiller seg spørjande til kva grunnlag ekspertgruppa har til å hevde dette. Vi viser til våre drøftingar tidlegare i høyringa, der vi blant anna viser til fråsegna frå Menneskerettsutvalet om at dagens opplæringslov er i tråd med internasjonale menneskerettar om retten til utdanning.

Barneombodet meiner at skulen si plikt til å tilpasse opplæringa må gjerast tydelegare. Vi er i utgangspunktet positive til å innføre ein plikt til å sikre eit inkluderande pedagogisk barnehage- og opplæringstilbod, at alle barn skal møte ein lærar med godkjent kompetanse, og plikt for skulane til å ha eit støttesystem (men utan ansvar for utgreiing). Vi stiller likevel spørsmål ved om ikkje ein del av desse pliktene eigentleg følgjer av opplæringslova allereie i dag. Problemet er gjennomføringa i praksis.

Under føresetnad av at ein beheld retten til spesialundervisning, gir ekspertgruppa nokre nyttige innspel til korleis skulane kan setje saksbehandlinga for tilpassa opplæring i system. Dei skisserer ein del krav til tidsfristar, kartlegging, dokumentasjon og evaluering som kan vere eit utgangspunkt når plikta til å tilpasse opplæringa skal gjerast tydelegare. Vi vil likevel igjen nemne at forslaga reiser fleire rettslege og praktiske problemstillingar knytt til saksbehandlinga. Vi er positive til forslaget om å innføre ei plikt for barnehagen og skulen til å innhente ekstern kompetanse ved behov, under dette rutinar for å innhente tverrfagleg kompetanse.

Elles meiner vi at forslaget om medverknad og klagerett er særskilt uklart. Barneombodet meiner at vi på ingen måte kan erstatte dagens system, med sakkunnig vurdering og enkeltvedtak, med ein så uklar klagerett. Delar av forslaga kan likevel vurderast, dersom ein innfører klagemoglegheiter knytt til ei utvida plikt for skulen til å tilpasse den ordinære opplæringa, eller ein individuell rett til tilpassa opplæring.

Andre nødvendige tiltak

Barneombodet støttar forslaget om å innføre krav til meir spesialpedagogikk i barnehagelærerutdanninga og lærarutdanninga. Vi meiner også at det er behov for å sjå på utdanninga av PP-rådgjevarar. Etter- og vidareutdanningstilbodet må også styrkast. Vi kjem tilbake til dette under våre forslag.

Implementering

Barneombodet meiner at forslaget frå ekspertgruppa til modell slik den ligg føre i dag, ikkje må implementerast nokre stader i landet. Forslaget er ikkje godt nok utgreidd, og vi meiner at ein ikkje bør bruke ressursar på å implementere det slik det ser ut no.

Barneombodet meiner at det må setjast i gang forsøks- og forskingsprosjekt som undersøker god praksis, og korleis dette kan vidareutviklast i alle kommunane i landet. Vi omtaler dette under våre forslag til endringar.

Barneombodet meiner likevel at noko må skje raskt. Vi ser positivt på skular som ønskjer å utvikle eit støttesystem på sin skule, ved hjelp av PPT og innanfor ramma av dagens lovverk. Det vil vere nyttig å setje erfaringane som blir gjort med dette i system, og bygge vidare på suksessfaktorar.

Barneombodet meiner også at arbeidet med å endre utdanningssystemet for lærarar og PP-rådgjevarar må setjast i gang no.

Barneombodets forslag til alternative tiltak og systemendringar

I Barneombodets fagrapport «Utan mål og mening?» såg vi fleire utfordringar knytt til å oppfylle eleven sin rett til spesialundervisning, eit trygt og godt skulemiljø og medverknad. På bakgrunn av desse kjem vi med ei rekkje anbefalingar til kva myndigheitene må gjere for å sikre elevens utbytte, trivsel og medverknad i spesialundervisninga.

Barneombodet har fleire forslag vi håpar kan bidra til å utvikle eit betre tilbod. Mange av desse er henta frå rapporten «Utan mål og mening?», og vi vel å utdjupe fleire av dei meir i detalj. I tillegg ser vi eit behov for å endre skulen si plikt til å gi tilpassa opplæring, og sikre betre samanheng i opplæringstilbodet.

Tiltak for å styrke skulen sitt arbeid med tilpassa opplæring

Barneombodet meiner at målet må vere å styrke den tilpassa opplæringa, slik at flest moglege elevar får utbytte av den ordinære opplæringa. Det er nødvendig med kvalitetskrav til tilpassa opplæring, og konkretisering av pliktene til skulen. Tilpassa opplæring er ein «skal-plikt» for skulen. Likevel har ikkje eleven ein rett på tilpassa opplæring, med dei utgreiingskrava og klagemoglegheiter det gir. Vi er bekymra for at mange skular ikkje klarer å fylle denne plikta med eit godt nok innhald. Ei viktig oppgåve vidare må vere å sjå på korleis skulen si plikt til å gi tilpassa opplæringa kan konkretiserast, og at det blir tydelegere kva krav som blir stilt til innhald og kvalitet. Ein bør også sjå på om noko av dette bør rettsfestast.

Stortinget har vedtatt ei forsterka plikt for skulen til tidleg innsats, gjennom intensivopplæring på 1. til 4. trinn. Dette er eit viktig skritt i riktig retning, men dessverre ikkje nok. Bestemminga gjeld berre dei yngste elevane, og det er framleis uklart kva som ligg i omgrep som intensivopplæring og tilpassa opplæring.

Støtte til endringsarbeid på skulane

Det er ei viktig målsetjing for dei fleste kommunar å styrke den tilpassa opplæringa. Eit teikn på at dei lukkast kan vere ein lågare del spesialundervisning. Barneombodet er likevel bekymra for at det i mange kommunar blir viktigast å spare pengar, utan å ha eit nødvendig fokus på kvaliteten i opplæringa. Mange kommunar forsøker eit slikt endringsarbeid utan å satse meir pengar, noko som i praksis fører til kutt i midlane til spesialundervisning, utan at den tilpassa opplæringa nødvendigvis er styrka. Barneombodet meiner at det er viktig å ta høgde for at ei slik omlegging kan medføre auka kostnader over ei tid, viss ein skal behalde høg kvalitet i spesialundervisninga, samtidig som ein styrkjer det ordinære tilbodet.

Sterkere samanheng mellom spesialundervisninga og den ordinære undervisninga

Forskarar⁶ har ved fleire høve vist at det er svak samanheng mellom den ordinære undervisninga og spesialundervisninga. Opplæringa går ofte føre seg på sidan av fellesskapet, og det er liten samanheng mellom eleven sin IOP og læreplanen elles. Samarbeidet

mellom kontaktlæraren og den som gjennomfører spesialundervisninga er ofte fråverande, og dei veit ikkje kva som går føre i undervisninga til den andre .

Å styrke samanhengen i tilbodet er helt avgjerande for at elevane skal få eit godt nok tilbod. Barneombodet meiner at det må utarbeidast klare rammer for samarbeid mellom lærarane og den som gjennomfører spesialundervisning.

Kvalitetskrav til spesialundervisninga

Ekspertgruppa påpeikar at det er mangel på kvalitetskrav i spesialundervisninga (s. 217) Dette er Barneombodet einig i. Det er derfor viktig å få på plass nasjonale standardar eller retningslinjer for korleis spesialundervisninga skal planleggast, gjennomførast og evaluerast.

Kompetansemangel

Det er eit alvorleg problem at mange elevar som mottar spesialundervisning får opplæring av ufaglærte, eller lærarar utan relevant kompetanse. Dette er eit av hovudfunna i Barneombodets rapport «Utan mål og mening?». Det er eit stort paradoks at elevane som treng den beste hjelpa, får den dårlegaste. Kompetansemangelen omfattar pedagogar utan god nok fagbakgrunn, bruk av ufaglærte og ein stor mangel på spesialpedagogisk kompetanse.

Det er mange årsaker til den utbreidde praksisen i dag. Det kan til dels skuldast ein generell mangel på *tilgjengeleg* kompetanse i kommunane, og til dels uforsvarlege prioriteringar på den enkelte skule og i den enkelte kommune. Barneombodet vil også peike på at praksisen til PPT, både direkte og indirekte, bidrar til problematikken. Dei skildrar sjeldan kompetansekrav i dei sakkunnige vurderingane sine, og det har vore ein utbreidd praksis å anbefale at spesialundervisning skal gjevast som assistenttimar. Uavhengig av årsaken, mogleggjer også lovverket ein uforsvarleg praksis gjennom opplæringslova § 5-5 tredje ledd og § 10-11.

Erfaringa til Barneombodet er at mange elevar med spesialundervisning får lærarar som ikkje har god nok kompetanse i faget dei underviser i. I dag opnar opplæringslova § 5-5 tredje ledd for at den som skal gjennomføre opplæringa når eleven har spesialundervisning, ikkje treng å ha relevant kompetanse i undervisningsfaget. Lova seier at avvik kan blir gjort i enkeltvedtaket til eleven, etter ei konkret vurdering. Utover dette stiller lova ingen krav til vurderingar, grunnjevnader eller forsvarlegheit. Barneombodets erfaring er at bruken av unntaksbestemminga i praksis er svært utbreidd, og at praksisen er uforsvarleg. I arbeidet med rapporten «Uten mål og mening?» såg vi ingen enkeltvedtak der unntaksbestemminga var gjort greie for.

Eit anna hovudproblem er ein utstrekt bruk av assistentar utan undervisningskompetanse. Opplæringslova § 10- 11 opnar for at tilsette utan undervisningskompetanse kan hjelpe til i undervisninga, men ikkje ha ansvar for opplæringa. Ein elev som får spesialundervisning 10 timar i veka kan få dette av ein assistent, så lenge undervisninga er planlagt av ein spesialpedagog. Etter vår erfaring fører bestemminga likevel til ein praksis der assistentar i realiteten får det daglege ansvaret for store delar av spesialundervisninga, ofte utan rettleiing og opplæring, eller tilknytning til lærarpersonalet.

⁶ Peder Haug, Utdanningskonferansen i Stavanger 2018, Sven Nilsen, forskningsseminar UiA 2017

Barneombodet meiner barn sin rett til å bli undervist av kompetente pedagogar og spesialpedagogar må komme klart fram i opplæringslova. Dette gjeld riktig kompetanse til riktig barn, til riktig tid og på riktig sted. Vi ser på dette som ein av dei viktigaste hjørnesteinane i arbeidet med å realisere ein inkluderande skule. Vi må ha endringar i regelverket som sikrar alle elevar retten til opplæring av kvalifisert personale i undervisninga/opplæringa. Det bør vurderast å fjerna unntaksbestemminga i § 5-5 helt. I tillegg støtter vi Rettsutvalet i NOU 2016:17, som foreslår å presisere i lova § 10-11 at

personale utan undervisningskompetanse heller ikkje skal kunne *gjennomføre* spesialundervisninga. Som vi kjem tilbake til, må PPT sin praksis for ei slik tilråding også endrast.

Barneombodet meiner det trengst meir spesialpedagogisk kompetanse inn i skulane. I Meld. St. 21 (2016-2017) Lærelyst, uttaler Kunnskapsdepartementet at spesialpedagogisk kompetanse på alle skular kan føre til at den reelle målgruppa for spesialundervisning blir identifisert betre, og at kvaliteten på opplæringa blir betre (s.59). Det er nødvendig å følge opp forslaget om å innføre krav om at skulane på barnetrinnet skal ha tilstrekkeleg tilgjengelege ressursar med fagleg fordjuping i spesialpedagogikk. I tillegg meiner vi det same må innførast i barnehagen og heile grunnopplæringa.

Barneombodet meiner det også må gjerast ei grundig analyse av behovet for andre yrkesgrupper i skulen. Mange elevar er avhengige av gode assistentar og tilsette med annan kompetanse for å komme gjennom barnehage- og skulekvardagen på en forsvarleg måte. I dei tilfella dette er nødvendig, må ein gå opp klare grenser for kven som skal ha ansvaret for kva i undervisninga. Lovgjevaren må finne løysingar for ei arbeidsfordeling mellom desse i skulen, der det beste for barnet er det grunnleggande omsynet.

Vi vil til slutt vise til merknadene frå FN's barnekomite, der dei anbefaler at Noreg i større grad syter for at elevar får opplæring og individuell støtte av spesialiserte lærarar i ei inkluderande opplæring.⁷

- Opplæringslova må endrast, slik at elevar med spesialundervisning blir sikra rett til opplæring av fagperson med godkjent utdanning og kompetanse i faget/undervisningsoppgåva.
- Bruken av personale utan undervisningskompetanse må avgrensast mykje, og det må komme klart fram av lova at dei ikkje skal ha ansvaret for å planlegge eller gjennomføre undervisninga, men berre hjelpe til.
- Forslaget frå regjeringa om at skulane på barnetrinnet skal ha tilstrekkeleg tilgjengelege ressursar med fagleg fordjuping i spesialpedagogikk, må følgast opp. Tilsvarande må gjennomførast for barnehagen, ungdomstrinnet og vidaregåande skule.
- Behovet for andre yrkesgrupper i skulen, og ansvarsfordeling mellom desse, må utgreiast og regulert.

Utdanningssystema – Universitet og høgskular

Å møte behovet for høg kompetanse i skulen, kan ikkje løysast med lovendringar aleine. For at kommunar og fylkeskommunar skal lukkast med å realisere ein inkluderande skule for alle elevar, er det nødvendig å styrke lærarutdanninga og etter- og vidareutdanninga.

Barneombodet er bekymra for at krava til spesialpedagogisk kompetanse i den nye femårige utdanninga er for låge. Vidareutdanningstilbodet er ikkje godt nok på spesialpedagogikk, og

⁷ Committee on the Rights of the Child Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of Norway, III F. 23 e)

studiestadene rapporterer lange ventelister. Vi må ha eit kompetanseløft i spesialpedagogikk, både i den femårige lærarutdanninga og i tilboda om etter- og vidareutdanning. Det er også nødvendig å følge opp Meld. St. 21 (2016-2017) Lærelyst, og opprette eit vidareutdanningstilbod i spesialpedagogikk, gjennom *Kompetanse for kvalitet*.

- Spesialpedagogisk kompetanse må inn i lærarutdanninga.
- Kunnskap om CRPD og barnekonvensjonen må inn i lærarutdanninga.

- Etter- og vidareutdanningstilboda til tilsette i barnehage og skule må utvidast.

Pedagogisk psykologisk teneste må rustast opp og komme tettare på elevane og skulen

Barneombodet meiner at PP-tenesta er sentral for å realisere barn sine rettar etter opplæringslova, og for å styrke den vidare prosessen mot ein inkluderande skule for alle elevar. For at dette skal vere tilfelle, meiner Barneombodet det er nødvendig med ei rekkje endringar i regelverket og rammevilkåra for PPT. I rapporten «Uten mål og mening?» er kvaliteten på PPT sitt sakkunnearbeid ei av dei største bekymringane våre. Vi såg at dei sakkunnige vurderingane var av låg kvalitet, og ikkje gav skulane tilstrekkeleg rettleiing. Elevane blei ikkje høyrte i sakkunnearbeidet, og PPT var i altfor liten grad delaktig i arbeidet som skjer på skulen.

Barneombodet er einige med ekspertgruppa at PPT og deira kompetanse må komme nærare elevane. Vi meiner dette må sikrast gjennom å styrke PPT og endre mandatet og arbeidsmåten til tenesta.

Krav til bemanningsnorm og kompetansekrav

Barneombodet er urolege for dei store forskjellane mellom kontora, både når det gjeld kompetanse og talet på tilsette. Vår erfaring er at fagsamansetninga i PP-tenesta kan vere tilfeldig, og at dei ikkje har nok ressursar til å sikre forsvarleg sakkunnearbeid og samtidig jobbe systematisk saman med skulane (sjå også Nordlandsforskning rapport nr. 2/2013). Det er også en utfordring at PPT ikkje har brei nok kompetanse på det enkelte kontoret, når dei skal møte dei utfordringane elevgruppa har. Mangel på blant anna undervisningskompetanse, vanskeleggjer også moglegheita til å samarbeide tett med skulane og foreslå gode nok tiltak.

- Barneombodet meiner at det må innførast kompetansekrav og bemanningsnorm for PP-tenesta.

Retningslinjer/krav til sakkunnige vurderingar

Barneombodets rapport «Uten mål og mening?» viser at det er stor variasjon på kvaliteten i dei sakkunnige vurderingane til PPT. I arbeidet med rapporten gjekk vi gjennom nesten 200 sakkunnige vurderingar. Kvaliteten var svært varierende, og som hovudregel for dårlege. Mange manglar ei tydeleg skildring av utviklingspotensialet til elevane og realistiske opplæringsmål. Og tilrådingane til skulane er lite konkrete, både når det gjeld innhald, omfang og organisering av opplæringa. Manglane forplantar seg til enkeltvedtaka til elevane og dei individuelle opplæringsplanane. Vi såg nesten ingen sakkunnige vurderingar der eleven hadde fått medverke og seie meninga si om tilbodet, eller at det beste for barnet var vurdert. Vi kunne heller ikkje sjå at PPT følgde opp eleven i etterkant for å sikre kvalitet i gjennomføringa av opplæringa.

- Barneombodet meiner at Kunnskapsdepartementet må sikre kvaliteten på sakkunnearbeidet til PP-tenesta ved å utarbeide ei forskrift som tydeleggjer krava til sakkunnige vurderingar.

- Barneombodet meiner at Kunnskapsdepartementet må gi PP-tenesta ei tydelegere rolle i å følgje opp spesialundervisninga til eleven. Det må vere klare rammer for samarbeid mellom skule og PPT.

Ein mindre byråkratisk sakkunneprosess

Barneombodet meiner det er alvorleg viss PPT brukar for mykje tid på sakkunnearbeidet, utan at det har en direkte nytteverdi for eleven og skulen. Det er viktig å understreke at sakkunnearbeidet ikkje berre eit produkt, men ein prosess som i seg sjølv skal gi skulen rettleiing. Dette kan berre skje dersom eleven, foreldra og skulen blir inkludert aktivt i arbeidet, og at utprøving av tiltak skjer som en del av utgreiingsarbeidet. Den endelege tilrådinga må følgast opp gjensidig av PPT og skulen.

Erfaringa til Barneombodet er at det er store forskjellar i korleis sakkunnearbeidet går føre seg på kvart enkelt kontor, og at det mange stader fungerer for dårleg. Det er behov for å gå gjennom og endre korleis dagens krav til sakkunnearbeidet blir praktisert. I dag er sakkunneprosessen skildra i Utdanningsdirektoratets rettleiar. Denne er grundig, men samtidig stiller den krav til ein svært omstendeleg og omfattande prosess. Rettleiaren har fått ein litt annan status enn det som er vanleg for ein rettleiar, for den blir gjennomgåande lagt til grunn ved klagebehandling hos Fylkesmannen. Barneombodet meiner det må vere tydelege retningslinjer for sjølve sakkunneprosessen, men at dagens krav til prosess må gjennomgåast og endrast. Målet må vere å vareta omsynet til ein rettssikker prosess, som samtidig er lite byråkratisk og har stor nytteverdi for eleven og skulen.

I ein gjennomgang og vurdering av dagens sakkunneprosess, meiner vi at ein blant anna må ta stilling til kva plass og status dei såkalla «mjuke» dataa har for vurderinga av kva eleven har behov for, og korleis dette skal setjast i verk. Eksempel på «mjuke» data er informasjon frå eleven sjølv, foreldra, observasjonar frå lærarar og informasjon frå andre som kjenner eleven. I vår gjennomgang av bortimot 200 sakkunnige vurderingar, hadde slike data liten plass eller betydning. Ein nyleg publisert doktorgradsstudie konkluderer på same måten:

«Analysene som er gjort i denne avhandlingen har likevel vist at norske sakkunnige vurderinger fremdeles i all hovedsak bygger på ulike former for evnetester»⁸

Dersom for eksempel igangsetting av tiltak, endringar av organisering og metode berre skal baserast på resultatata av ei lengre utgreiing, er det å forvente at det må gå lang tid før hjelpa blir sett inn, slik situasjonen kan sjå ut til å vere i mange kommunar i dag.

Ei anna side ved sakkunne- og rettleiingsrolla til PP-tenesta som bør drøftast nærare, er kontakten med og oppfølginga av eleven over tid. Barneombodet meiner det må vurderast om PPT bør bli pålagt å følgje opp tiltaka som dei sjølv foreslår i den sakkunnige vurderinga, og bidra til å kvalitetssikre desse gjennom rettleiing til skulane. Skulane på sin side må vere forplikta til å ta imot rettleiing frå PPT, og å følgje råda dei har fått dersom dei ikkje har faglege grunnar til å gjere noko anna enn det PPT foreslår. Dette må i så fall komme skriftleg. I dag er dette for tilfeldig, og elevar har ingen garanti for at den spesialiserte kunnskapen «blir med» vidare i opplærings situasjonen.

⁸ Sandvik Tveitnes, Marianne (2018) Sakkyndighet med mål og mening. *En analyse av sakkyndighetskunnskapens institusjonaliserte kjenneteikn; et grunnlag for refleksjon og endring*. Side 233. UIS, Fakultet for utdanningsvitenskap og humaniora.

Behov for å vurdere rolla til PPT ovanfor elevar som treng ordinær tilpassa opplæring

Det er eit mål at flest mogleg elevar skal varetakast innanfor tilpassa opplæring. I skulen i framtida skal langt fleire elevar med særskilte opplæringsbehov få varetatt sine behov innanfor den ordinære tilpassa opplæringa til skulen, sjølv om det kan vere dei same kvalitative tiltaka som i dag blir gitt som spesialundervisning. PPT sin kompetanse vil vere viktig for desse. Det er behov for å sjå på korleis PPT i større grad skal gi individretta hjelp også til elevar som berre får tilpassa opplæring.

Elevar som får spesialundervisning, treng også tilpassa opplæring. Som oftast vil spesialundervisninga berre vere eit supplement til den ordinære tilpassa opplæringa, som skal sikre at tilbodet samla sett er forsvarleg. PPT må derfor sjå på heile opplæringstilbodet til eleven, både den tilpassa opplæringa og spesialundervisninga.

Barneombodet trur det er lurt å sjå på korleis PPT i større grad skal jobbe med samanhengen mellom spesialundervisninga og den ordinære tilpassa opplæringa, og også hjelpe elevar som berre treng tilpassa opplæring.

Låg kompetanse på regelverket

Låg kompetanse på regelverket hos rektorar og skuleeigarar er eit alvorleg problem for rettstryggleiken til elevane. Gjennom Barneombodets innsyn i klagesaksbehandlinga til fylkesmennene, såg vi at mange rektorar og skuleeigarar har svak lovforståing og lovbruk.

Dei såg ut til å misforstå grunnleggjande prinsipp i opplæringslova, dei braut saksbehandlingsreglar, dei tok utanforliggende omsyn og enkeltvedtaka hadde manglar. Vi såg også at elevar ikkje ble høyrte, og dei sjeldan vurderte det beste for barnet, i tråd med barnekonvensjonens artikkel 3.

Det er behov for å klargjere viktige prinsipp i lova, og sikre at skulen og forvaltninga får tilstrekkeleg kompetanse til å vareta elevrettane.

- Kunnskapsdepartementet må ta inn prinsippa om ikkje-diskriminering og det beste for barnet i opplæringslova kapittel 5.
- Det må lages ei eiga bestemming i opplæringslova om at barn skal høyrast i det sakkunnige arbeidet til PP-tenesta, når kommunen fattar vedtak, i arbeidet til skulen med individuell opplæringsplan, og i gjennomføringa og evalueringa av spesialundervisninga.
- Kunnskapsdepartementet må sikre at skuleeigarar har tilstrekkeleg kunnskap om opplæringslova, forvaltningslova, barnekonvensjonen og CRPD.
- Kunnskapsdepartementet må etablere sanksjonar overfor skuleeigarar som ikkje etterlever regelverket.

Skulemiljøet og læringsutbyttet til eleven må sjåast i samanheng

Elevar som har utfordringar knytt til læring, for eksempel elevar med funksjonsnedsettingar, er meir utsette for å mistrivast på skulen og å bli mobba og krenka. Barneombodets ekspertar fortel om ein skulekvardag prega av utryggleik, mobbing, utestenging og krenkingar av både medelevar og vaksne, også i form av bruk av tvang.

Barneombodet meiner at skulane må få betre kompetanse og at de må bli større merksemd på skulemiljøet til desse elevane.

- Utdanningsdirektoratet må sikre at skulane aukar merksemda på elevar med funksjonsnedsettingar og læreveskar i arbeidet med det psykososiale miljøet.
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skulane har kunnskap om korleis dei skal inkludere elevar med læringsveskar og funksjonsnedsettingar.

- Det må gå fram av opplæringslova kapittel 5, at vedtak om spesialundervisning også skal vareta elevar sin rett til eit godt fysisk og psykososialt skulemiljø.
- Kunnskapsdepartementet må lage ein rettleiar til skulane om pedagogiske verkemidlar for å forebygge bruk av fysisk makt og tvang.
- Kunnskapsdepartementet må gjennomgå bruken av tvang i skulen, og vurdere behovet for rapporteringsrutinar.

Klage- og kontrollsystemet sikrar ikkje elevrettane

Barneombodets ekspertar og deira foreldre fortel oss at det er stor forskjell på å ha rett og få rett. Innsyn i saker og forskning viser at både skuleeigarar og fylkesmenn ikkje har tilstrekkeleg kompetanse om regelverket. Saksbehandlingstida i klagesaker er ofte lang, og elevane kan bli påført eit læringstap det ikkje er mogleg å rette opp. Barneombodet kan ikkje sjå at fylkesmennene i stor nok grad brukar det handlingsrommet dei har for å sikre elevrettane. Vi ser også at fylkesmannen ofte manglar verkemidlar for å sikre at eleven sin rett faktisk bli oppfylt i praksis.

Barneombodet meiner det er behov for å sikre at elevrettane blir oppfylt i praksis, gjennom ein sterk klageinstans, rettshjelp og kompensasjonsordningar.

- Fylkesmannen må synleggjere bruk av barnekonvensjonen og CRPD i sitt arbeid.
- Fylkesmannen må i klagesaksbehandlinga undersøke kvaliteten på sakkunnige vurderingar, IOP og innhaldet i opplæringa.
- Fylkesmannen må ha plikt til å vurdere kompenserande tiltak og midlertidige vedtak, for å sikre elevrettane og hindre læringstap.
- Fylkesmannen må få heimel til å gje skuleeigarar sanksjonar ved alvorlege eller gjentatte brot på opplæringslova kapittel 5 og 9a.
- Fylkesmannen må få heimel til å tilkjenne eleven økonomisk og ikkje-økonomisk kompensasjon for tapt opplæring.
- Den offentlege rettshjelpsordninga må omfatte saker etter opplæringslova kapittel 5 og 9a.
- Kvalitet i spesialundervisninga, læringsutbyttet til elevane og resultatata frå tilsyn må vere ein del av den årlege tilstandsrapporten til den politisk skuleeigaren. Tiltak skal skisserast, og føre til ei forpliktande oppfølging.
- Fylkesmannen må sikre barn retten til å medverke i tilsynsarbeidet. Dei må informere elevane om resultatet frå tilsynet, og elevane må få medverke i oppfølginga.

Forsøks- og forskingsprosjekt

Barneombodet meiner at god spesialundervisning verkar, men at det er altfor tilfeldig om skulane fyller den med det innhaldet elevane har krav på. Det finst mykje god praksis i norsk spesialundervisning, og mange anerkjente evidensbaserte metodar og tiltak. Framover er det nødvendig med kunnskap om korleis det ser ut når det fungerer, og korleis dette skal implementerast i alle landets skular. Barneombodet etterlyser ein større forskingsinnsats for å finne ut korleis denne kunnskapen kan takast i bruk og setjast i system. Vi må vite kva som gjer at nokre kommunar lukkast, og kva som skal til for å få endra praksisen i kommunar som ikkje får det til.

Barneombodet anbefaler at Kunnskapsdepartementet set i verk eit regionbasert forsøks- og forskingsprosjekt over 4-5 år som inneber eit større endringsarbeid i mange kommunar og nokre fylkeskommunar. Prosjektet må sjå på korleis ein kan utvikle ei inkluderande opplæring, der alle elevar får riktig hjelp og et forsvarleg utbytte i eit læringsfellesskap med andre elevar. Det er også nødvendig å sjå på kva støtte/spesialisttenester barn har behov for,

og korleis desse best kan organiserast. Eit slikt prosjekt må forskast på ved hjelp av multimetodiske design og i regi av forskjellige forskingsmiljø, der ein både ser på elevnivå, gruppenivå, samarbeid med føresette, skulenivå og kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå. Målet med eit slikt prosjekt må vere å utvikle nasjonale standardar eller rettleiarar for inkluderande praksis, som kan implementerast i alle kommunane i landet.

Eit anna viktig område som eit slikt forsøks- og forskingsprosjekt må undersøke, er samspelet mellom krava i opplæringslovas kapittel 5, praksisen til skulane og rettsbruken til skulane og kommunane. Ei slik undersøking handlar ikkje om å svekke elevrettane, men å sjå på korleis systemet kan vareta den individuelle retten som er lovfesta i dag. Vi må stille spørsmål om problema er knytt til det gjeldande regelverket, rettsbruken eller avgrensingar i praksis, og kva tiltak som kan setjast inn for å rette opp dette.

- Barneombudet anbefaler at Kunnskapsdepartementet set i gang et regionbasert forsøks- og forskingsprosjekt over 4-5 år som inneber eit større endringsarbeid i mange kommunar og nokre fylkeskommunar. Prosjektet må sjå på korleis ein kan utvikle ei inkluderande opplæring, der alle barn og elevar får riktig hjelp og eit forsvarleg utbytte i eit læringsfellesskap med andre elevar.

Venleg helsing

Camilla Kayed
fagsjef

Morten Hendis
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Vedlegg

Bokmål - Høringssvar fra Barneombudet: Inkluderende fellesskap for barn og unge