



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	09/01266-2	Janicke Sæther Olsen	008;O;BO	20.9.2009

Hørings svar - NOU 2009:18 Rett til læring

Det vises til høringsbrev datert 22.07.2009 Innstilling fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Det å avgi høringsuttalelser er en viktig del av Barneombudets arbeid. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet med mer. Den del av høringen som omhandler voksne med særskilte behov, faller utenfor Barneombudets mandat og vil ikke bli omtalt.

Sammendrag:

Barneombudet mener utvalget har levert et omfattende høringsdokument - som gir grunnlag for videre drøftelser om behov og tiltak. Utvalget har påpekt en del utfordringer knyttet til læring som gir grunn til bekymring - og som ansvarlige myndigheter må ta tak i. Som eksempel nevnes at det er avdekket at et stort omfang elever ikke har et forsvarlig utbytte av opplæringen og fravær av tilpasset opplæring. Barneombudet mener dette må sees i sammenheng med at skolene i dag kan bryte opplæringsloven uten noen risiko for sanksjoner.

Utvalget har fremmet en del konkrete forslag. Barneombudet vil fremheve at vi ikke støtter forslaget om å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til tilpasset opplæring.

Hva gjelder organisering av læresteder, har Barneombudet ikke tatt stilling til forslagene.

Høringsuttalelsen i sin helhet:

Et viktig virkemiddel for bedre læring er å sørge for at lærerne har høy og relevant kompetanse og erfaring. Det nødvendiggjør muligheten av å stille krav til ansatte og ledelse ved skolen, og at det må kunne reageres effektivt ved mangel på kompetanse, skikkethet og brudd på opplæringsloven.

Det er verdt å merke seg at Midtlyngutvalget påpeker at det ofte er forhold ved barnehagen eller skolen som utløser behov for særskilte tiltak (høringen s. 14). Dette forhold bør i større grad få oppmerksomhet når det gjelder forslag til tiltak og bør være relevant i vurdering av barnehage- og skoleeiers ansvarsforhold.

Det påpekes fra utvalgets side at skolen i liten grad utnytter mulighetene som ligger i retten til medvirkning, jf barneloven § 6-3. Dette samsvarer med de tilbakemeldinger Barneombudet får fra foreldre og elever. Det bør gripes tak i opplæringsinstitusjonenes holdninger om ”å vite best” på elevens vegne. Det må iverksettes tiltak som gjør at foreldre og elevers innspill i større grad integreres i skolens faglige utviklingsarbeid, særlig ved behandling av enkeltsaker. Barneombudet mener skolen i større grad må forplikte seg til også å samarbeide med andre fagmiljøer. De mange statlige tilsyn og utredninger har avdekket at pedagoger alene ikke er tilstrekkelig for å skape et forsvarlig tilbud. Krav til et godt psykososialt miljø, krav til et godt fysisk miljø, krav til universell utforming, krav til tilpasset opplæring og krav til lov- og forvaltningskompetanse tilsier at skolen har behov for ny kunnskap og nye fagstillinger, slik at disse kan supplere pedagogene.

Utvalget påpeker at en av de grunnleggende utfordringer i norsk skole har vært manglende fokus på resultat, på barn og unges utbytte av opplæringen. Barneombudet vil fremheve at det også synes å ha vært et fravær av å se på læreren som en forutsetning for elevenes læring. I den forbindelse er det verdt å merke seg at utvalget særlig påpeker at skolen ikke har fungert slik læreplan og lovverk legger opp til. Utvalget skriver at forskning viser at skolen verken utfordrer de flinke eller tar godt nok vare på de som trenger ekstra hjelp, og at skolen er tilpasset en gjennomsnittselev som ikke finnes (s. 20). Dette er etter Ombudets vurdering bekymringsfullt.

Barneombudet støtter utvalget i at en til tider kan oppleve at lokale og nasjonale prioriteringer står i motstrid til hverandre, og at nasjonale føringer på barnehagens og skolens arbeid blir tonet ned til fordel for lokale prioriteringer. Barneombudet er bekymret for at en stadig større del av ansvaret for barns opplæring blitt overlatt til kommunene alene, med et tilsvarende frafall av statlig styring og uten at en har sikret effektive sanksjonsmidler som sikrer at kommunen faktisk utfører oppgaven. Barneombudet mener det er grunn til å se på om kommunalt selvstyre har gått for langt på bekostning av barns rettigheter. Det bør ikke være avgjørende for suksesskriterier hvor mange elever som gjennomfører mange års skolegang, men hvilken kunnskap de faktisk får med seg på veien. At skolen reproducerer og forsterker sosiale forskjeller, at det er store systematiske forskjeller i læringsutbytte og at en uforholdsmessig høy andel av elevene tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter (St.meld. nr. 30, 2003-2004), er alarmerende.

Barneombudet deler ikke bekymringen om at en sterk og detaljert statlig sektorstyring, blant annet på opplæringsområdet, kan hemme det tverrfaglige samarbeidet om barn og unges oppvekstvilkår. Tvert om er det større grunn til bekymring for at dagens system åpner for at kommunen kan la være å gi lovpålagte rettigheter til barn og unge, uten at det får noen konsekvenser for kommunene. Det er her ikke tale om inngripen i prioriteringer, men et fravær av en forsvarlig tjeneste. Det bør ikke tilligge et kommunalt selvstyre. Barneombudet etterlyser stimuleringsiltak som sikrer at prinsippet om barn beste legges til grunn for prioriteringer og tilbud, i tråd med prinsippet nedfelt i Barnekonvensjonen artikkel 3.

Midtlyngutvalget fremhever at det er en utfordring når forskning viser at opplæringstilbudet har så varierende kvalitet fra en kommune til en annen, fra en skole til en annen og innad på samme skole, at det blir stilt spørsmål ved om Norge har en fellesskole. Barneombudet vil supplere bekymringen til å omfatte også spørsmålet om elevene som får det svakeste tilbudet overhodet kan sies å ha en forsvarlig opplæring.

Det er liten grunn til å tro at forskjellen kun viser variasjoner mellom grader av forsvarlige tilbud.

Ombudet er enig i at det kan synes som om interessen og oppmerksomheten i mange sammenhenger er mest knyttet til retten til tiltak og tilbud - og mindre til kvaliteten på tiltaket, og hva slags resultat tiltaket fører til. Dette er en bekymring også ved klagebehandling, fordi det kan se ut som om fylkesmennene i en del klagesaker er mer opptatt av det formelle vedtaket enn det reelle tilbudet.

Barn og unge som ikke kan følge ordinær læreplan har rett på spesialundervisning. Dette er en lovhemlet rettighet jf opplæringsloven kapittel 5. Det er da all grunn til bekymring når en del av det som i dag omtales som spesialundervisning, er opplæring som utføres av personale uten spesielle forutsetninger eller kompetanse (høringen s. 25). Det er i seg selv uakseptabelt at loven settes til side, og at barn som trenger hjelp ikke får lovpålagte ytelser. I tillegg er det bekymringsfullt at kommunene faktisk fatter vedtak som gir inntrykk av å ha et innhold de åpenbart ikke har, og at vedtakene dermed er uriktige og lovstridige. I tillegg til de forvaltningsmessige sider ved dette, vil elevene bli frarøvet muligheten av å nå frem med en klage om uforsvarlig opplæring, fordi det urettmessig gis inntrykk av at spesialundervisning er innvilget.

Barneombudet ser ingen grunn til at kommunenes manglende evne av å gi barn lovpålagte tilbud og en forvarlig opplæring skal løses ved å erstatte spesialundervisning med tilpasset opplæring. Det er ingen grunn til å ha tiltro til at kommunen evner å yte tilpasning mer enn de evner å gi spesialundervisning. Utvanning av begreper vil svekke elevenes rettssikkerhet. Løsningen bør være å klargjøre begrepet og innholdet i hva som er god spesialundervisning, og at dette er fundert på forskning, ikke kommunenes synsing og økonomi. En må sikre at spesialundervisning gis i riktig omfang og med et kvalitativt godt innhold. I tillegg bør det innføres mulighet for bruk av sanksjonsmidler mot kommuner for slik å sikre elevenes rettigheter.

Barneombudet støtter forslag om at økt tidlig innsats vil være til stor hjelp for elever som har behov for særskilte tiltak i tidlige skoleår, og at dette vil få dem til å kunne fungere i den ordinære opplæringen. Videre støtter Ombudet tidlig-tiltak også for barn som ikke vil kunne fungere innenfor den ordinære opplæringen, fordi Barneombudet legger til grunn at tidlig innsats vil kunne bidra til å redusere lærevanskene, forebygge utvikling av nye problemer og gjøre det lettere for eleven å leve med utfordringene. Ombudet mener at en "vente og se"-holdning er meget uheldig, fordi en dermed vil komme for sent inn med tiltak for de barn som hadde trengt hjelp og slik påfører barnet unødige belastninger. Det bør derfor settes inn ressurser på å få mer kunnskap om tiltak.

Barneombudet støtter utvalget i synet på at jo høyere kvaliteten på opplæringen er, jo mindre blir behovet for ekstra tiltak og spesialundervisning. Det må derfor være et mål å gjøre kvaliteten på opplæringen så god som mulig, både av hensyn til enkeltindividet og ut fra et samfunnsperspektiv.

Etter Barneombudets skjønn har det gjeldende regelverket gode forutsetninger, men problemet er mangel på håndheving. Ombudet støtter utvalget i at oppmerksomheten må rettes både mot de ansvarlige skoleeierne, mot regelverket og mot forsterket kontroll med virksomheten fra tilsyns- og klageinstansens side.

Utvalgets forslag (høringen kapittel 3):

Retten til spesialundervisning bør etter Ombudets skjønn ikke erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging.

Kommunenes dårlige forvaltning av dagens regelverk må ikke føre til en ytterligere svekking av elevenes rett til spesialundervisning.

Ombudet er ikke imot at en kan få en tilleggsbestemmelse om rett til også ekstra tilrettelegging, men innsatsen må først og fremst rettes mot å konkretisere elevens behov, definere innholdet i spesialundervisning, skaffe seg kunnskap om tiltak, sikre spesialkompetansen hos ansatte og iverksette sanksjoner ovenfor kommuner som bryter loven. Å bare bytte ut begrepene antas å ha lite for seg. Faren er at retten til spesialundervisning blir ytterligere svekket. Kommunene tendens til å vekte økonomi fremfor elevens behov, gjør det nødvendig å sikre en fortsatt rett til spesialundervisning.

Særlig om høringen kapittel 13

Barneombudet anbefaler at barnehageeier og skoleeier får en plikt til å dokumentere effekten av de tiltak de har iverksatt, herunder plikt til å iverksette nye eller flere tiltak dersom eleven ikke har nådd de mål som er satt. Barneombudet etterlyser en kvalitetssikring av at tiltaket ikke bare har en virkning, men innen rimelig tid er egnet til å gjøre eleven i stand til å ta igjen og følge ordinær opplæring, dersom dette er i samsvar med elevens evner og forutsetninger.

Særlig om høringen kapittel 14

Barneombudet mener at spesialundervisning fortsatt skal ha sitt grunnlag i sakkyndig utredning. Sakkyndig utredning er en rettsikkerhetsgaranti for at eleven får de ytelse han har krav på og at tiltaket som settes inn er forsvarlig. Uten sakkyndiges utredning har foreldrene ingen mulighet for å kvalitetssikre at kommunen faktisk setter inn de riktige tiltakene. Det er allerede en utfordring at rektorene ut fra økonomiske hensyn mange steder velger å fravike den sakkyndige utredningen. Mange foreldre vet ikke hva barnet trenger før barnet er utredet av sakkyndig. Uten en sakkyndig utredning vil foreldrene heller ikke være i stand til å nå frem med en klagesak, fordi de ikke klarer å bevise hva eleven trenger av tiltak. Utfordringen i dag er at mange kommuner venter for lenge med å henvise en elev til sakkyndig utredning, og at ventetiden hos sakkyndig er lang. Det er et problem som kommunene må løse gjennom bedre ressurser til PPT. Det kan ikke løses ved å svekke elevens krav på utredning. Det er heller ingen grunn til å anta at barnehage og skole har tilstrekkelig kompetanse til å vite hva som er et barns behov og hva som er nødvendige tiltak. Tillitsfulle foreldre er dermed prisgitt de ideer som kommer, uten at disse er forankret i kunnskap. Barneombudet har problemer med å se at fravær av plikt for kommunen til å utrede skal styrke muligheten av å få riktige tiltak til rett tid. Også innenfor dagens regelverk er det intet til hinder for at skolen fatter et midlertidig vedtak og setter inn tiltak forut for, og i påvente av, en utredning. Krav om utredning skal sikre et forsvarlig vedtak og er derfor ikke til hinder for at tiltak settes inn i påvente av en spissing og bedre tilrettelegging. Det er ikke uvanlig at skolen har trodd barnet hadde andre behov eller utfordringer enn det som avdekkes av en utredning. Dette viser at det er behov for å skjerme eleven mot at skolen "synser" og "prøver og feiler" ovenfor eleven.

Barneombudet har ikke hatt anledning til å ta stilling til de øvrige forslagene i høringsdokumentet.

Med vennlig hilsen

Knut Haanes
nestleder

Janicke Sæther Olsen
seniorrådgiver