

Høringssvar fra CP-foreningen til Utdanningsdirektoratet 15. august 2018: Ekspertgruppen for barn og unge som har behov for særskilt tilrettelegging

Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens forståelse av INKLUDERINGSBEGREPET, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. innledningen punkt 1.7.1 i rapporten

Rapporten understreker inkluderingsbegrepets kompleksitet og gjør rede for ulike definisjoner og begrepsforståelser. Det er vanskelig å kommentere selve punktet 1.7.1, men vil likevel understreke følgende når det gjelder inkludering:

Rapporten kritiserer en utstrakt bruk av segregerende løsninger. CP-foreningen deler bekymringen over at størstedelen av spesialundervisningen foregår som gruppeundervisningen eller enetimer, men vi mener det viktig å understreke at vurderingen av hva som er best organisering av spesialundervisningen må gjøres med utgangspunkt i hva som er til barnets beste og hvordan barnet kan oppnå et best mulig læringsutbytte. Dette kan innebærer ulike løsninger og former for organisering.

Rapporten tar opp at ansvaret for barn og unge med særskilte behov i liten grad framkommer i Kunnskapsdepartementet og utdanningsdirektoratets strukturer eller styringsskriv. Den formidler at verdien av inkludering kommuniseres ikke tydelig nok. Samtidig vet vi at skolenes organisering av det spesialpedagogiske arbeidet varierer veldig. Det finnes få prinsipielle føringer eller visjoner omkring det spesialpedagogiske arbeidet og det er ikke satt tydelige kvalitetskrav. Det å inkludere barn i skolen er en aktiv handling som det må jobbes kontinuerlig med. Det er viktig at det skapes gode holdninger og rutiner omkring arbeidet. Det må være Kunnskapsdepartementets ansvar å sikre at alle skoler vet hva som menes med en inkluderende skole og at det finnes retningslinjer på hvordan skolene skal oppnå det.

Rapporten viser til gode eksempler på hvordan skoler i dag lykkes med inkludering. Disse eksemplene bør brukes i arbeidet med til å skape en mer felles forståelse. Vi merker oss at det er en sammenheng mellom de skolene som lykkes med god kvalitet i ordinær undervisning og spesialundervisning.

Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for BARNEHAGE, kan du/dere utdype dette her:

Kunnskapsgrunnlaget i rapporten for barnehage vurderes bra. Vi deler bekymringen over at det er for store forskjeller i kvalitet i barnehagene rundt om i landet og at barn med særskilte behov kan være utsatt i barnehager med lav kvalitet. Vi er positive til at det er innført en bemanningsnorm i barnehagene, men det er viktig at denne målsetningen ikke går utover fokuset på barn med særskilt behov og ressursene til å kunne følge de tilstrekkelig opp.

Av saker vi sær er opptatt av når det gjelder barnehage er:

* språkopplæring i form av tilbud om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) til alle

som trenger det og kompetent personale til å kunne følge opp tilstrekkelig.

* tett oppfølging av barn og foreldre i overgangen mellom barnehage og skole. Det er viktig at skolene forberedes på å ta imot barn med særskilt oppfølging på et tidlig tidspunkt og at nødvendig kompetanse overføres.

* Mange barn er avhengig av praktisk hjelp og bistand i hverdagslige gjøremål. Det er viktig med faglig kompetanse slik at hjelpen utføres på best mulig og på en ikke- stigmatiserende måte. I mange tilfeller har nok også spesialpedagoger (eller fysioterapeuter eller ergoterapeuter) som ikke er tilsatt i barnehagen stor kompetanse på dette og er trent på å nettopp inkludere barna i et fellesskap.

Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for GRUNNSKOLE, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 3 i rapporten

Kunnskapsgrunnlaget for grunnskole vurderes bra. Rapporten viser at elever med særskilte behov er nedprioritert. Det er alvorlig at elever som mottar spesialundervisning trives dårligere enn andre på skolen og at læringsutbytte til disse elevene ikke er tilfredsstillende. Det er et svik mot en elevgruppe som trenger det mest.

For å få opp trivsel, forventninger og økt læringsbytte vil vi understreke viktigheten av faglig og kvalifisert personell. I denne sammenheng støtter vi rapportens vektlegging av at spesialundervisningen gis av fagpersoner med godkjent utdanning/kompetanse. Det er svært viktig at dette følges opp. Vi ønsker at lovverket skal bli tydeligere her (noe vi beskriver under våre alternative tiltak)

Rapporten understreker store forskjeller mellom skoler, kommuner og fylker. En av årsakene som blir pekt på er at opplæringsloven er uklar. Den viser til at retten til spesialundervisning knyttes til elevenes manglende utbytte og dette kan gi utslag i ulik praksis rundt om i landet. Vi deler bekymringen over store forskjeller, og mener løsningen heller er å styrke lovverket framfor å svekke det.

Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for STATLIG OG LOKALT STØTTESYSTEM, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 5 i rapporten (side 157)

Kunnskapsgrunnlaget vurderes bra, men vi er uenige i hvordan grunnlaget ledes i retning av at dagens støttesystemer som Statped og PP-tjenesten foreslås omorganisert. Det vil si å innføre et nytt helhetlig støttesystem **(se mer under spørsmål om innspill til analyse)**

Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for REGELVERKET, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 6 i rapporten (side 199)

Kunnskapsgrunnlaget vurderes bra, men vi er sterkt uenig i hvordan grunnlaget ledes i retningen av å fjerne dagens regelverk (**se mer under spørsmål om innspill til analyse**)

Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens analyse av dagens situasjon, kan du/dere utdype det her

- 1) Vi er kritiske til at kunnskapsgrunnlaget for statlig og lokalt støttesystem ledes i retning av at dagens støttesystemer som Statped og PP-tjenesten foreslås omorganisert. Det vil si å innføre et nytt helhetlig støttesystem.

Det vises til at det brukes altfor mye tid på å utarbeide sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak og at pedagogene i støttesystemene er for langt unna elevene. Vi deler ikke det negative synet på byråkratiet eller og utvalgets skepsis til sakkyndige vurderinger. Vi mener det er avgjørende med gode og grundige vurderinger, og mener det innebærer en stor risiko og erstatte dette med noe som vi anser som mer diffust og vagt fundert.

Vi er enige i betraktningene om at PP-tjenesten bør være nærmere eleven og dens skolehverdag og at saksbehandlingen i dag tar for lang tid. Vi mener det er mulig å få til gode endringer innenfor dagens system. Det har vi i dag gode eksempler på.

- 2) Vi er kritiske til hvordan kunnskapsgrunnlaget for regelverk ledes i retningen av å fjerne dagens regelverk.

Vi er helt uenig i forslaget om å fjerne rettighetene og deler ikke rapportens argumentasjonsrekke om at en omorganisering av støttesystemet og et bortfall av sakkyndige vurderinger gjør lovverket overflødig.

Vi mener at det er manglende oppfølging av regelverket som er problemet. For å få en bedre kvalitet på spesialundervisningen må en sette inn tiltak som styrker oppfølgingen av regelverket. Vi støtter ikke ideen om at regelverket er ekskluderende i seg selv.

Rapporten tar til orde om at et nytt helhetlig støttesystem vil kunne hjelpe flere barn i dag. Det er vi litt usikre på og frykter at det å fjerne retten vil ramme de svakeste, altså de barna som har behov for mest hjelp. I følge en egen spørreundersøkelse i CP-foreningen (juni 2017) har hele 68 % av barna med CP vedtak om spesialundervisning. Majoriteten av våre barn har over 6 timer i uka og mange har over 15. Dette i motsetning til å ha et vedtak om 1-5 timer som synes å være det mest vanlige.

Vi tror likevel det kan være mulig å redusere antallet som får et vedtak på 1-5 timer, dersom en fokuserer mer på: økt tidlig innsats, kvalitet i den tilrettelagte undervisning, en bedre og koordinert skoleledelse, en felles forståelse av inkludering osv.

Har du/dere synspunkter på ekspertgruppens forslag til et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole, kan du/dere utdype dette her:

Vi er her opptatt av hvordan du/dere vurderer helheten av tiltak. Nedenfor vil du/dere få anledning til å kommentere enkeltområder og tiltak.

Vi støtter ikke forslaget om å innføre et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole, og alternativt viser vi til andre forslag. **Vi viser til punktet der man kan komme med forslag til alternative tiltak og systemendringer.**

Vi synes det å innføre et nytt helhetlig system virker urealistisk og vi mener den foreslåtte modellen tar utgangspunkt i en for enkel analyse av dagens hjelpeapparat, verdien av sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.

Vi mener PP-tjenesten i dag gjør et betydelig kartleggings-, utrednings- og veiledningsarbeid. Vi ser ikke på det som særlig enkelt å «bare flytte stillinger og oppgaver» til skoler, barnehage og kommuner. I denne overføringen frykter vi en oppsplitting i fagmiljøer og vi frykter at skoler og kommuner ikke er i stand til å ta over dette ansvaret. Vi er redd dårlig kommuneøkonomi kan bli enda mer utslagsgivende enn det det er i dag.

Selv om rapporten understreker at vi allerede i dag bruker mye penger på spesialundervisning, mener vi at det er helt nødvendig med økte ressurser for å kunne gi det spesialpedagogiske arbeidet i barnehager og skoler et skikkelig kvalitets- og kompetanseløft.

Synspunkter på Inkluderende og tilpasset praksis i barnehage og skole. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.2.1 i rapporten

Vi støtter ikke forslaget om et nytt helhetlig system og viser til våre alternative forslag. Her er likevel noen kommentarer til punkt 8.2.1:

Vi støtter retten til at alle barn og unge med behov for særskilt tilretteleggingen skal ha rett til lærere med pedagogisk godkjent personale (det har vi også med under våre alternative forslag).

Når det gjelder tankene om obligatorisk kartlegging og tidlig innsats og automatisk hjelp til de 20 % svakeste frykter vi litt at det går utover de som trenger mest hjelp. Det er viktig at barn med CP og lignende funksjonsnedsettelse blir vurdert grundig og det er viktig at fagpersoner med erfaringsgrunnlag foretar vurderingene.

Vi har i dag et godt utviklet og forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for å vurdere barn med CP kognitivt for å finne fram til barnets ressurser (og begrensinger). En slik vurdering må foretas av nevropsykologer etter standardiserte tester. Samarbeid mellom helsetjeneste/skole/PPT/Statped er derfor viktig. Kartlegging i skolen kan vanskelig erstatte dette innarbeidede opplegget for vår elevgruppe.

Vi er enig at det spesialpedagogiske arbeidet har vært preget av for lave forventninger til elevene med særskilte behov, men vi ser ikke at vi trenger et nytt helhetlig pedagogisk system for å sette fokus på å stille de rette forventninger (som et viktig pedagogisk prinsipp).

Synspunkter på Pedagogisk støttesystem i barnehager og skoler. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.2.2 i rapporten

Vi støtter ikke forslaget om at det etableres et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler. Vi mener det er nødvendig med sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Våre alternative forslag går på å styrke dagens PP-tjeneste, slik at de kan bidra mer i selve oppfølgingen av barn med særskilte behov.

Synspunkter på Varige og omfattende individuelle tiltak. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.2.3 i rapporten

Selv om vi ikke støtter forslaget om et nytt helhetlig pedagogisk system, så synes vi det er bra at rapporten tar innover seg at enkelte barn trenger varige og omfattende tiltak. Mange barn med CP vil befinne seg i denne gruppen. Vi frykter at det å ta bort regelverk, sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, klagerett på vedtaket vil svekke, framfor å styrke, mulighetene for våre barn.

Synspunkter på En lokal pedagogisk veiledningstjeneste. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.3.2 i rapporten

Vi støtter ikke forslaget om at det etableres en lokal veiledningstjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner. I våre alternative forslag legger vi vekt på forslag som vil styrke PP-tjenestens mulighet til å både være tett på individuelt, samt systemrettet i sin arbeidsform.

Synspunkter på Statlig/fylkeskommunalt tjenester. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.3.3 i rapporten

Når det gjelder forslagene rundt statlige/fylkeskommunale tjenester vil vi gi følgende råd: Det er viktig å konsekvensutrede effekter av oppgaver som flyttes/desentraliseres. Det er viktig å tenke gjennom hva endringene medfører – særlig med tanke på nettopp barn med særskilte behov og hva som trengs for å kunne følge de opp tilstrekkelig. Vi frykter at de

foreslåtte endringene kan føre til en oppsplitting av viktige fag -og kompetansemiljøer. Noen av konsekvensene kan være vanskelig å reversere/gjøre om.

Vi mener det er nødvendig med et statlig støttesystem som har spisskompetanse på for eksempel alternativt supplerende kommunikasjon (ASK), nevrologisk synsutfall, hørsel osv. – altså lavfrekvente vansker som krever særskilte læremidler, kommunikasjonsutstyr osv

Synspunkter på Nødvendige regelverksendringer. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.4 i rapporten

Vi støtter ikke at retten til spesialundervisning skal tas bort, jamfør § 5 i opplæringsloven. Vi støtter ikke utvalgets argumentasjon om at ved å innføre et nytt helhetlig system gjør regelverket overflødig. Vår anbefaling til utvalget som skal se på Opplæringsloven er at rettighetene styrkes framfor å svekkes.

Er det noen av områdene for tiltak eller enkelttiltak (fra spørsmålet over), som dere mener bør prioriteres?

Jfr. rapportens kapittel 8

Vi støtter retten til at alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal ha rett til lærere med pedagogisk godkjent personale.

Er det enkelte av ekspertgruppens forslag som ikke bør gjennomføres? Evt. hvorfor ikke?

Jfr. rapportens kapittel 8

Vi støtter ikke de foreslåtte tiltakene som:

- fjerne eksisterende regelverk, paragraf 5.1 i opplæringsloven
- innføre et nytt helhetlig pedagogisk støttesystem

Har du/dere forslag til alternative tiltak og systemendringer, som kan bidra til et bedre tilrettelagt og inkluderende tilbud enn i dag?

Dersom du/dere har forslag til andre alternative tiltak vil vi gjerne få høre om det.

Her er en oversikt over våre alternative forslag for å sikre et bedre tilrettelagt og inkluderende tilbud enn i dag:

Kvalitetsreform i spesialundervisningen/En felles nasjonal strategi

- Selv om vi ikke tar til ordet for å innføre et nytt helhetlig pedagogisk system, mener vi at det må foretas endringer på systemnivå. Regjeringen (Kunnskapsdepartementet) bør kritisk gjennomgå dagens spesialundervisning med mål om å heve kvaliteten. Fokuset bør ligge på oppfølging av regelverket og ikke på selve regelverket. Barneombudets rapport (mars 2017) mener det svikter i alle ledd i oppfølgingen, noe som skyldes manglende kompetanse og får dårlig organisering. Det er uten tvil et

stort forbedringspotensial innenfor dagens system. Vår egen medlemsundersøkelse (juni 2017) viser også dette.

- For å sikre elevene et forsvarlig utbytte av spesialundervisningen bør Kunnskapsdepartementet utvikle en felles nasjonal standard for planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen. Kunnskapsdepartementet må bidra til at skolene utvikler en felles forståelse av inkluderingsbegrepet og gi retningslinjer på hvordan skolene kan arbeide for en mest mulig inkluderende skole. I dette strategiarbeidet bør en ta utgangspunkt i de gode eksemplene, de skolene som har lyktes med å innføre en inkluderende praksis.
- Vi støtter det foreslåtte tiltaket i rapporten om å styrke utdanningene med mer spesialpedagogikk. Det er nødvendig med en generell kompetanseheving omkring elever med særskilte behov i skolen.
- For å sikre en inkluderende skole, er det nødvendig å styrke den fysiske tilgjengeligheten i norske skolebygg. Det er skremmende lav andel i dag som er universelt utformet. Det finnes helt klart eksempler på barn som går på spesialskole i dag, fordi nærskolen ikke er tilgjengelig nok. Utvalget har i liten grad pekt på dette i rapporten.

Rettigheter/lovverk

- Vi støtter ikke forslaget om å ta bort rettigheter. Framfor å fjerne rettighetene, vil vi heller styrke dem. Det er viktig at utvalget som skal se på opplæringsloven sikrer at de individuelle rettighetene ivaretas. Vi har også følgende forslag til forbedringer i lovverket:
 - Det bør presiseres hva som menes med «et forsvarlig utbytte av opplæringen». Dersom dette presiseres, vil det minske store forskjeller i praksis rundt om i landet.
 - Vi støtter rapportens forslag om å styrke kompetansenivået på de ansatte. Elever med spesialundervisning må ha rett til opplæring av person med godkjent utdanning og kompetanse i faget/undervisningsoppgaven. Unntaksbestemmelsen i opplæringsloven § 5.5 må bare brukes i særskilte tilfeller og dersom det er til barns beste. Unntak skal gjøres som et enkeltvedtak.
 - Vi erfarer (blant annet gjennom en egen spørreundersøkelse til foreldre til barn med CP i grunnskolen – juni 2017) at mange barn med CP trenger praktisk bistand i skole hverdagen. Selv om Opplæringsloven i dag tar høyde for at praktisk hjelp og assistanse skal være en del av den sakkyndige vurderingen som PP-tjenesten gir, erfarer vi at det dessverre ikke alltid er tilfelle. Vi får tilbakemeldinger, både fra foreldre og fagpersoner om at barn får for lite hjelp. Vedtaket er ikke tilstrekkelig sammenlignet med barnas behov. Det er viktig at loven, eventuelt forskrift, blir tydeligere på at barn med særskilte behov har

krav på praktisk tilrettelegging og assistanse.

Støttesystem/PP-tjeneste

- Framfor å innføre et nytt helhetlig pedagogisk støttesystem, tar vi til orde for å styrke dagens PP-tjeneste. Vi frykter at innføringen av et nytt system vil svekke og splitte opp dagens fagmiljø. Dette gjelder også Staped som foreslås delvis desentralisert og inkorporert i den nye modellen. Som nevnt mener vi det er nødvendig med et statlig støttesystem som har spisskompetanse på lavfrekvente vansker (ASK, syn, hørsel osv.) som krever særskilte læremidler, kommunikasjonsutstyr osv.
- Vi mener det er viktig at vi beholder PP-tjenesten som en uavhengig og faglig instans. Det oppnår man ikke i den foreslåtte modellen, der pedagogene «skal overføres» og «flyttes inn» i barnehagene og skolene og dermed få dette som sin arbeidsplass. Vår erfaring tilsier at det er nyttig for foreldre til barn med CP å kunne støtte seg på en faglig uavhengig vurdering og et vedtak for å kunne møte skole, rektor og kommune i «kampen» for å få videre oppfølging.
- Vi deler ikke rapportens skepsis til de sakkyndige vurderingene. Vi erfarer at det er nødvendig med gode og grundige vurderinger knyttet til et vedtak. Særlig for barn med CP, der mange inngår i gruppen som trenger varige og omfattende individuelle tiltak. Men vi mener kravene til en sakkyndig vurdering bør tydeliggjøres mer og arbeide for at saksbehandlingstiden reduseres.
- Vi deler rapportens syn på at PP-tjenestens ansatte bør være «nærmere eleven» og dens skolehverdag. Og vi mener er mulig å gi PP-tjenesten en tydeligere rolle i oppfølgingen av skolehverdagen. For å oppnå er det nødvendig å tilføre mer ressurser. Selv om rapporten understreker at vi dag bruker mye penger på spesialundervisning og hjelpeapparatet, så tror vi ikke at det er mulig å oppnå et reelt kompetanse- og kvalitetsløft uten å bevilge mer penger.

I hvilken grad er du/dere enige i ekspertgruppens forslag til nytt helhetlig system?

Med de forutsetninger gruppen legger til grunn i rapporten vil vi gjerne vite i hvilken grad du/dere støtter ekspertgruppens forslag

Vi støtter ikke ekspertgruppens forslag til et nytt helhetlig system.