



BARNEOMBODET

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Dykkar ref:

Vår ref:
16/01584-3

Saksbehandlar:
Tone Viljugrein

Dato:
14. februar 2017

Høyring - NOU 2016: 17 På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming

Barneombodet viser til høyringa på *NOU 2016: 17 På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*, og takkar for høvet til å komme med innspel til dei åtte foreslåtte løfta for at utviklingshemma skal få oppfylt sine grunnleggjande rettar.

Vi knyter våre kommentarar til dei løfta som har særleg relevans for barn, og som Barneombodet, blant anna på bakgrunn av vårt prosjekt om spesialundervisningⁱ, har særleg grunnlag for å meine noko om.

I høyringssvaret vårt vil Rettighetsutvalget bli omtala som utvalet.

Samandrag av høyringssvaret

Løft 1

Barneombodet støttar utvalet i at menneske med utviklingshemming må få tilgang til eit gratis, landsdekkande rettshjelpstiltak. I tillegg til målretta tiltak er det behov for å styrke heile den offentlege rettshjelpsordninga, slik at den blir eigna til å dekkje rettshjelpsbehovet i den norske befolkninga.

Løft 2

Barneombodet har desse supplerande kommentarane og anbefalingane:

- Vi støttar forslaget om endring av opplæringslova § 10-11.
- For å også sikre at tilsette i undervisningsstilling har relevant kompetanse i faga, må opplæringslova endrast for å sikre at unntaksføresegna i § 5-5 berre kan brukast i

særskilte tilfelle, og dersom det er til det beste for barnet. Unntak skal gjerast som eige enkeltvedtak.

- Spesialpedagogisk kompetanse må inn i lærarutdanninga.
- Kunnskap om CRPD og barnekonvensjonen må inn i lærarutdanninga.
- Barneombodet støttar dei forslaga utvalet har gitt om ein felles nasjonal standard for korleis individuelle læringsmål og planar skal utformast, og utbyttet kartleggast. Vi meiner at desse også må inkludere arbeidet til PPT. For å sikre elevane eit forsvarlig utbytte av spesialundervisninga, må Kunnskapsdepartementet utvikle ein felles nasjonal standard for planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialundervisninga.
- Barneombodet meiner det er nødvendig med tiltak retta mot PPT, dersom ein skal kunne nå utvalet sine anbefalingar for kvalitet i opplæringa.
- Kunnskapsdepartementet må innføre kompetansekrav og bemanningsnorm for PP-tenesta.
- Kunnskapsdepartementet må sikre kvaliteten på PP-tenesta sitt sakkunnigarbeid ved å utarbeide en forskrift som tydeliggjer krava til sakkunnige vurderingar.
- Kunnskapsdepartementet må gi PPT ei tydelegare rolle i oppfølginga av spesialundervisninga til elevane.
- Det må lagast ei eiga føresegn i opplæringslova om at barn skal høyrast i det sakkunnige arbeidet til PPT, når kommunen fattar vedtak, i skulen sitt arbeid med individuell opplæringsplan, og i gjennomføring og evaluering av spesialundervisninga.
- Barneombodet er einige i at det må jobbast mot at alle skulebygg skal vere universelt utforma. For at dette skal være realiserbart, meiner vi at myndighetene må utarbeide ein opptrappingsplan for universell utforming av skulebygg, og sikre tilstrekkelige og faste årlige bevillingar til at planane blir gjennomført innan tidsfristane.
- Barneombodet meiner, som utvalet, at det må stillast klarare krav til PPTs verksemd når det gjeld arbeidet med å sikre inkludering. Vi meiner at det må komme klart frem av regelverket at omsynet til det beste for barnet jf. barnekonvensjonen art. 3 skal være eit grunnleggande omsyn når PPT skal vurdere moglegheita for ei inkluderande opplæring. For å vurdere kva som er det beste for barnet, vil det være nødvendig å høyre barnet i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12.
- Barneombodet støttar forslaget om at det blir utarbeidd ei forskrift til opplæringslova 5-6 som pålegg PPT å auke arbeidet med tilpassa opplæring og inkluderande undervisning. Vi meiner at det må komme tydeleg fram at PPT skal sikre eit forsvarlig sakkunnearbeid. Samtidig må det beskrivast kva som ligg i kravet om at tenesta «skal hjelpe skulen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling.» Eit slikt arbeid må knytast nært opp til å følgje opp dei enkelte elevane som får spesialundervisning.
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skulene aukar merksemda mot elevar med funksjonsnedsettingar og lærevanskar i arbeidet med det psykososiale miljøet.
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skulene har kunnskap om korleis dei skal inkludere elevar med lærevanskar og funksjonsnedsettingar.

- Det må gå fram av opplæringslova kapittel 5 at vedtak om spesialundervisning også skal vareta elevane sin rett til eit godt fysisk og psykososialt skulemiljø.
- Kunnskapsdepartementet må syte for at det blir laga ei handbok til skulane om alternative pedagogiske verkemiddel for å førebygge bruk av tvang.
- Kunnskapsdepartementet må gjennomgå bruken av tvang i skulen og vurdere behovet for rapporteringsrutinar.
- Barneombodet støttar forslaga om å utvikle tilpassa undersøkingar elevane sitt psykososiale miljø som kan svarast på av elevar med utviklingshemming. Vi meiner at dette arbeidet ikkje bør avgrensast til elevar med utviklingshemming, men omhandle alle elevar som av ulike grunnar ikkje kan svare på den vanlige elevundersøkinga. Dette kan til dømes gjelde elevar med språk- og lesevanskar.
- Barneombodet støttar forslaget om å utvikle ein strategi for tidleg innsats. Også her meiner vi at det er viktig at arbeidet ikkje blir avgrensa til elevar med utviklingshemming, men også andre som er sårbare for tapt læringsutbytte.

Barneombodet anbefaler følgjande tiltak for å sikre at skuleeigarar blir i stand til å vareta elevrettane:

- Kunnskapsdepartementet må ta inn prinsippa om ikkje-diskriminering og det beste for barnet i opplæringslova kapittel 5.
- Kunnskapsdepartementet må sikre at skuleeigarane har tilstrekkelig kunnskap om opplæringslova, forvaltningslova, barnekonvensjonen og CRPD.
- Kunnskapsdepartementet må etablere sanksjonar overfor skuleeigarar som ikkje etterlever regelverket.

Barneombodet meiner at klage- og kontrollsystemet må betrast for at barn skal få dei rettane dei har krav på:

- Fylkesmannen må synleggjere bruken 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 kompensierende tiltak og midlertidige vedtak for å sikre elevane sine rettar og hindre læringstap.
- Fylkesmannen må få heimel til å ilegga skuleeigarar sanksjonar ved alvorlege eller gjentekne brot på opplæringslova kapittel 5 og 9a.
- Fylkesmannen må få heimel til å tilkjenne elevar 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 dei politiske skuleeigarane. Tiltak skal skisserast og føre til ei forpliktande oppfølging.
- Fylkesmannen må sikre barn rett til å medverke i tilsynsarbeidet. Dei må informere elevane om resultatet frå tilsynet, og elevane må få medverke i oppfølginga.

Løft 4

- Barneombodet støttar forslaga frå utvalet om at prinsippet om det beste for barnet skal være eit grunnleggjande omsyn i alle handlingar som gjeld barn, bør bli innarbeid i helse- og omsorgstenestelova og spesialisthelsetenestelova.
- Barneombodet meiner at retten barnet har til å medverke og bli høyrte, bør bli tatt direkte inn i ei bestemming i både helse- og omsorgstenestelova og spesialisthelsetenestelova.
- Barneombodet støttar forslaga om å ta inn lovbestemmingar om individuell tilrettelegging av helse- og omsorgstenester i høvesvis helse- og omsorgslova og i spesialisthelsetenestelova.
- Barneombodet støttar forslaget om å innføre system for kvalitetssikring av avlastnings- og barnebustader som svarar til dei systema for kvalitetssikring som gjeld for institusjonar i barnevernet. Barneombodet støttar òg forslaget om ein kvalitet- og internkontroll tilsvarande det som gjeld for institusjonar i barnevernet.
- Barneombodet meiner det er særleg viktig å innarbeide ulike element frå rettighetsforskrifta om bruk av tvang under opphald på barnevernsinstitusjon i den føreslegne forskrifta om kvalitets- og internkontroll. Det inneber òg regulering og tilrettelegging for korleis barna kan klage på bruk av tvang.
- Barneombodet støttar forslaget om vidareføring av det ansvaret fylkesmannen har for å føre tilsyn med tenestar til barn som bur i barne- og avlastningsbustader.

Løft 6

- Barneombodet støttar hovudtrekka i vurderingane til utvalet.
- Barneombodet meiner forslaget om eit obligatorisk grunnkurs ikkje er tilstrekkeleg for å auke kvaliteten i tilbodet til barn med utviklingshemming. Forslaget må styrkast med nasjonale minstekrav for slike kurs, og pålegg om rettleiing av personar utan godkjend utdanning.

Løft 7

- Barneombodet støttar hovudtrekka i utvalets synspunkt, men saknar ei betre forankring av retten til å bli høyrte og plikta til forvaltninga til å la meininga til barn komme fram.
- Barneombodet støttar utvalet i at det må inn ei lovfesta plikt for forvaltninga til å sikra koordinerte tenester til menneske med utviklingshemming, men ynskjer ein meir presis lovtekst.

Løft 8

- Barneombodet støttar forslaget om ei betre samordning og oppfølging av rettane til menneske med utviklingshemming.

- Barneombodet støttar forslaget om å lage ein nasjonal plan for korleis staten og kommunane skal følgje opp pliktane etter CRPD.
- Barneombodet meiner det må greiast ut om arbeidet med å følgje opp pliktane etter CRPD kan løysast utan å opprette eit nytt statleg organ.
- Barneombodet ønskjer ikkje å kommenterer detaljar innanfor Løft 8 utover det som er nemnt her.

Kommentarar frå Barneombodet til dei ulike løfta

Løft 1: Sjølvbestemmelse og rettsikkerhet

Gratis rettshjelptiltak for personar med utviklingshemming

Utvalet konstaterer at personar med utviklingshemming har dårligare moglegheiter til å føresjå sin rettsstilling og hevde sin rett. Samtidig har dei dårlig tilgang til rettshjelp. Utvalet foreslår å etablere eit meir omfattande gratis tiltak for å sikre rettstryggleiken og hjelpa til personar med utviklingshemming.

Barneombodet er einig med utvalet i at rettstryggleiken til personar med utviklingshemming er for dårlig, og at rettshjelpsbehovet deira er stort. Vi ser til dømes at barn og ungdom med utviklingshemming ofte ikkje får innfridd rettane sine innanfor opplæring og helse, og at dei er spesielt utsatt for vold, overgrep og overdriven bruk av tvang. Barn blir ofte avhengig av å ha ressurssterke foreldre som kan kjempe for interessene deira, noko som også gjer at grunnleggande velferdsgodar kan bli skeivt fordelt og avhengig av ressursituasjonen til familien.

Barneombodet støttar utvalet i at personar med utviklingshemming må få tilgang til eit gratis, landsdekkande rettshjelptiltak. Men vi meiner at dette ikkje er nok.

Rettshjelpsbehovet deira er eit resultat av at vi i dag har ein offentleg rettshjelpsordning som ikkje er egna til å nå gruppa med størst rettshjelpsbehov. Saksområde av stor tyding for velferda blir ikkje dekkja, og inntektsgrensene er så låge at for eksempel familiar som forsyter fleire barn og som havnar under fattigdomsgrensa, likevel ikkje kvalifiserer til fri rettshjelpⁱⁱ. Det er også grunn til å tru at ein stor del menneske med lettare utviklingshemming og deira pårørande ikkje vil oppsøke eit slikt tilbod, sjølv om dei kan ha store praktiske problem med å ivareta rettane sine. Mange er ikkje diagnostisert, og vil truleg ikkje kalle seg for ein person med utviklingshemming. I tillegg til målretta tiltak er det behov for å styrke heile den offentlege rettshjelpsordninga, slik at den blir egna til å dekke rettshjelpsbehovet i den norske befolkninga.

Barneombodet meiner det er nødvendig å gjennomgå og styrke den offentlege rettshjelpsordninga, slik at den blir i stand til å oppfylle føremålet sitt – å sikre nødvendig juridisk bistand til personar som ikkje har økonomi til å betale for rettshjelp i sakar av stor personleg og velferdsmessig tyding.ⁱⁱⁱ

Løft 2: Likeverdig og inkluderende opplæring

Dei fleste elevar med utviklingshemming mottar spesialundervisning.^{iv} Barneombodet har i fagrapporten «Uten mål og mening?»^v undersøkt situasjonen til elevar med rett til spesialundervisning. Vi ser på om elevane får ei forsvarleg opplæring, om dei har eit godt psykososialt skulemiljø (her under om dei blir inkludert), og om dei får medverke. Vi har avdekka mange alvorlege brot på rettane til desse elevane.

Våre erfaringar i rapporten samsvarer i stor grad med funna til utvalet. I det følgjande vil vi komme med nokre kommentarar, og føreslå ytterligere tiltak på nokre område.

Kvalitet i undervisninga

Elevar med utviklingshemming skal undervisast av lærarar

I likskap med utvalet viser rapporten frå Barneombodet at ein stor del av spesialundervisninga blir utført av vaksne utan godkjent utdanning og/eller lærarar utan riktig kompetanse.^{vi} Dette går sterkt utover utbyttet av opplæringa. Vi meiner, som utvalet, at regelverket i større grad må sikre at elevar med utviklingshemming og andre hjelpebehov får undervisning og hjelp av kvalifisert personell. Dette gjeld både personar som underviser, og dei som «hjelper til i undervisninga.»

For å verkeleggjere dette, må også lærarutdanninga endrast, slik at lærarar i større grad får kompetanse i korleis dei kan hjelpe elevar med særskilte behov og kva for rettar dei har til medverknad og inkluderande opplæring.

Barneombodet støttar forslaget om å endre opplæringslova § 10-11. I tillegg meiner vi det er behov for ytterligere lovendringar. Eit problem i dag er det kan stillast lågare krav til kompetansen til lærarar som underviser i spesialundervisninga, enn i anna undervisning. Hovudregelen etter opplæringslova § 10-2 er at «*Tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i*». For elever med spesialundervisning gir opplæringslova § 5-5 tredje ledd tilgjenge til å fråvike dette «*dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det.*» Vi har grunn til å tru at dette unntaket blir praktisert svært vidt, og medfører at en stor del av spesialundervisninga blir gjort av lærarar utan kompetanse i faget eller undervisningsoppgåva. Barneombodet meiner at tilgjenge til å gjere unntak må avgrensast betrakteleg, og at skulen berre kan gjere det der det er klart at det er til det beste for barnet.

- Barneombodet støttar forslaget om endring av opplæringslova § 10-11.
- Opplæringslova må endrast for å sikre at unntaksføresegna i § 5-5 berre kan brukast i særskilte tilfelle og dersom det er til det beste for barnet. Unntak skal gjerast som eige enkeltvedtak.

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

Standard for læringsmål og kartlegging av utbytte

Utvalet pekar på at det i dag er få retningslinjer som skal sikre at individuelle opplæringsplanar (IOP) er av god kvalitet, og at læringsutbyttet til elevar med utviklingshemming ikkje blir kontrollert som for andre elevar. Barneombodet er einige i dette, og vi vil understreke at dette gjeld for spesialundervisninga generelt, ikkje berre for elevar med utviklingshemming. Vi erfarer at PPT og skule i liten grad leita etter elevanes utviklingspotensiale. Vi ser at dei stiller låge forventningar til at elevane kan lære, at mange har lågt læringsutbytte og at spesialundervisninga ofte går føre seg på sidan av - og utan samanheng med den ordinære undervisninga. Vi har sett at det er stor variasjon i kvaliteten på sakkunnige vurderingar og IOP til elevar som mottar spesialundervisning. PPTs tilrådingar til skulane er ofte lite konkrete. Dei manglar ofte ei god skildring av utviklingspotensialet og realistiske opplæringsmål for eleven. Svake målformuleringar forplantar seg ned til dei individuelle opplæringsplanane. Utan kunnskap om elevenes potensiale er det heller ikkje mogleg å vurdere om opplæringa er forsvarleg.^{vii}

Barneombodet støttar dei forslaga utvalet har gitt om ein felles nasjonal standard for korleis individuelle læringsmål og planar skal utformast, og utbytte skal kartleggast. Vi meiner at denne standarden også må inkludere PPT sitt arbeid. For å sikre elevane eit forsvarlig utbytte av spesialundervisninga, må Kunnskapsdepartementet utvikle ein felles nasjonal standard for *planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringa*.

Behov for å styrke PPT og deira sakkunnearbeid

Barneombodet meiner det er nødvendig med tiltak retta mot PPT, dersom utvalets mål om lik kvalitet i opplæringa til elevar med utviklingshemming, skal kunne nåast.

For det fyrste har PPT ei nøkkelrolle i å sikre at elevar med utviklingshemming får undervisning av lærarar med riktig kompetanse. PPT skal vurdere og beskrive behovet for kompetanse hos lærarar og andre som arbeider med eleven. Årsaken til at mange elevar med utviklingshemming får opplæring av ufaglærte, er at PPT ikkje stiller klare nok krav i sine sakkunnige vurderingar. Barneombodet har gjennom innsyn erfart at PPT ofte anbefalar fleire hundre årstimar med assistent, utan å stille krav til kompetanse eller klart å angje oppgåvene og ansvaret til assistentane. Det har utvikla seg ein kultur i skulen og PPT når det gjeld bruk av assistentar, og det er behov for ei gjennomgang og endring av praksisen deira på området.

For det andre er gode sakkunnige vurderingar ein føresetnad for at skulen kan lage gode IOPar og kartlegge utbyttet til elevane. Dei sakkunnige vurderingane angir innhaldet, organiseringa og måla for spesialundervisninga. Ved å beskrive utviklingspotensialet til elevane, er dei også eit utgangspunkt for å vurdere om opplæringa er forsvarlig.

Barneombodet erfarer gjennom innsyn at svake målformuleringar, dårlige IOPar og manglande kontroll av utbytte ofte er ein konsekvens av dårlig sakkunnigarbeid.

Vi meiner derfor at forslaget frå utvalet må supplerast med følgjande tiltak for at å vareta rettane til elevane:

- Kunnskapsdepartementet må innføre kompetansekrav og bemanningsnorm for PP-tenesta.
- Kunnskapsdepartementet må sikre kvaliteten på PP-tenesta sitt sakkunnigarbeid ved å utarbeide ei forskrift som tydeliggjer krava til sakkunnige vurderingar.
- Kunnskapsdepartementet må gi PPT ei tydelegare rolle i oppfølginga av spesialundervisning til elevane.

Rapporten frå Barneombodet viser at PPT og skulen i liten grad høyrer elevane når tilbodet om spesialundervisning skal utformast og evaluerast^{viii}. Dette fører til at skulen går glipp av viktig kunnskap om korleis dei kan tilpasse opplæringa. Elevane har rett til å bli høyrte i alle forhold som angår dei^{ix}. Dette inneber at dei må høyrast av PPT før PPT gjev si tilråding, og av skulen når tilbodet skal planleggast og evaluerast. Dagens føresegn i opplæringslova § 5-4 varetar ikkje i tilstrekkelig grad eleven sin rett til å bli høyrte gjennom heile prosessen. Barneombodet meiner derfor at elevane sin rett til å bli høyrte må tydeliggjerast i lova:

- Det må lagast ei eiga føresegn i opplæringslova om at barn skal høyrast i PPTs sakkunnige arbeid, når kommunen fattar vedtak, i skulen sitt arbeid med individuell opplæringsplan, og i gjennomføring og evaluering av spesialundervisninga.

Inkluderande opplæring

Universell utforming av skulebygg

Elevar med rørslehemming (inkludert elevar med utviklingshemming) blir i dag utestengte frå likeverdig deltaking på skulen på grunn av fysiske hindringar. 80 % av eksisterande skulebygg har fysiske barrierar som stenger ute elevar med funksjonsnedsettingar.^x Dette inneber at elevar ikkje får tilgang til undervisningsrom, og blir utestengte frå fagleg og sosialt fellesskap på skulen. Mange får heller ikkje oppfylt sin rett til å begynne på nærskulen. Praksis i dag er at eigarane av eksisterande skulebygg slepp å utbetre, fordi det blir sett på som uforholdsmessig kostbart. Samtidig har staten ei målsetting om eit universelt utforma samfunn innan 2025. Det er få haldepunkt som tilseier at ein vil nå dette målet, særleg når det gjeld skulebygg.

Barneombodet er einige i at det må jobbast mot at alle skulebygg er universelt utforma. For at dette skal være realiserbart, meiner vi at myndighetene må utarbeide ein opptrappingsplan for universell utforming av skulebygg, og sikre tilstrekkelige og faste årlege bevillingar for at planane blir gjennomført innan tidsfristane.

Tydligere krav til PPTs verksemd

Utvalet foreslår at å utarbeide retningslinjer for den sakkunnige vurderinga PPT skal lage etter opplæringslova § 5-3. Barneombodet meiner i likskap med utvalet, at det må stillast klarare krav til PPTs verksemd når det gjeld arbeidet med å sikre inkludering. Som nemnt over, meiner vi det same gjeld arbeidet med å sikre at opplæringa er forsvarleg. I dei sakkunnige vurderingane Barneombodet har undersøkt, ser vi at skulen ofte ikkje beskriver elevane sitt utbytte av den ordinære opplæringa, og korleis skulen kan jobbe for inkludering. Vi ser at dei sakkunnige vurderingane også er svært generelle når dei skal angje kva for tilbod elevane treng, og ofte følger dei ikkje opp elevane etter at dei har gitt ei sakkunnig vurdering^{xi}.

Barneombodet meiner at det må komme klart frem av regelverket at omsynet til det beste for barnet, jf. barnekonvensjonen art. 3, skal være eit grunnleggande omsyn når PPT skal vurdere moglegheita for ei inkluderande opplæring. For å vurdere kva som er det beste for barnet, vil det være nødvendig å høyre barnet i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12.

Barneombodet støttar forslaget om å utarbeide ei forskrift til § 5-6 som pålegg PPT å auke arbeidet med tilpassa opplæring og inkluderande undervisning. Vi meiner at det må komme tydeleg fram at PPT skal sikre eit forsvarlig sakkunnigarbeid. Samtidig må det beskrivast kva som ligg i kravet om at tenesta «skal hjelpe skulen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling.» Eit slikt arbeid må knytast nært opp til å følgje opp dei enkelte elevane som får spesialundervisning.

Andre anbefalingar for å sikre eit godt og inkluderande skulemiljø

Rapporten frå Barneombodet viser at mange elevar med spesialundervisning ikkje har eit godt psykososialt skulemiljø. Mange blir utsatt for mobbing, utestenging og krenkingar frå både medelevar og vaksne, også i form av bruk av tvang. Dårlig trivsel er nært knytt til mangelfullt utbytte av opplæringa. Mangel på kompetanse i skulen fører til unødig bruk av tvang. Det er grunn til alvorlig uro for det psykososiale skulemiljøet til elevane, og den totale belastninga som elevar med spesialundervisning blir påført.^{xii}

Barneombodet meiner derfor at forslaget frå utvalet må supplerast med følgjande tiltak:

- Utdanningsdirektoratet må sikre at skulene aukar merksemda på elevar med funksjonsnedsettingar og lærevanskar i arbeidet med det psykososiale miljøet.
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skulane har kunnskap om korleis dei skal inkludere elevar med lærevanskar og funksjonsnedsettingar.
- Det må gå fram av opplæringslova kapittel 5, at vedtak om spesialundervisning også skal ivareta elevane sin rett til eit godt fysisk og psykososialt skulemiljø.
- Kunnskapsdepartementet må syte for at det blir laga ei handbok til skulane om alternative pedagogiske verkemiddel for å førebygge bruk av tvang.
- Kunnskapsdepartementet må gjennomgå bruken av tvang i skulen og vurdere behovet for rapporteringsrutinar.

Andre anbefalingar frå utvalet

Barneombodet ser behovet for, og støttar, forslaga om å utvikle nødvendig materiell for bruk av ASK i skule og barnehage, og å innhente informasjon om i kva grad elevar med utviklingshemming har reell tilgang til fem års vidaregåande skule.

Barneombodet støttar forslaga om å utvikle tilpassa undersøkingar av det psykososiale miljøet til elevane som kan svarast på av elevar med utviklingshemming. Vi meiner at dette arbeidet ikkje bør avgrensast til elevar med utviklingshemming, men omhandle alle elever som av ulike grunnar ikkje kan svare på den vanlige elevundersøkinga. Dette kan til dømes gjelde elevar med språk- og lesevanskar.

Barneombodet støttar forslaget om å utvikle ein strategi for tidlig innsats. Også her meiner vi at det er viktig at arbeidet ikkje blir avgrensa til elevar med utviklingshemming, men også andre som er sårbare for tapt læringsutbytte.

Vi vil komme med nokre av våre eigne synspunkt på behovet for eit vel fungerande klage- og kontrollsystem for at elevane skal få innfridd rettane sine.

Klage- og kontrollsystemet er ikkje effektivt nok

Dersom skulen og PPT ikkje klarar å vareta elevrettane, er det nødvendig med eit klage- og kontrollsystem som sikrar at elevane likevel blir fanga opp. I tillegg til å styrke skulane og PPT, meiner vi det er nødvendig å sjå på praksisen og moglighetene til kommunane og fylkesmennene.

Utvalet påpekar at rettstryggleiken er dårleg når det gjeld tildeling av spesialundervisning, og at det er store manglar i saksbehandlinga til kommunane.^{xiii} Rapporten frå Barneombodet viser det same. Mange kommunar har svak lovforståing og lovbruk. Dei høyrer ikkje elevane, og vurderer sjeldan det beste for barnet i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3.^{xiv}

Barneombodet anbefaler følgjande tiltak for å sikre at skuleeigarar blir i stand til å vareta elevrettane:

- Kunnskapsdepartementet må ta inn prinsippa om ikkje-diskriminering og det beste for barnet i opplæringslova kapittel 5.
- Kunnskapsdepartementet må sikre at skuleeigarar har tilstrekkelig kunnskap om opplæringslova, forvaltningslova, barnekonvensjonen og CRPD.
- Kunnskapsdepartementet må etablere sanksjonar overfor skuleeigarar som ikkje etterlever regelverket.

Rapporten frå Barneombodet gir grunn til uro for kompetansen og sakbehandlinga til fylkesmennene. Saksbehandlingstida i ei klagesak kan være svært lang. Fylkesmennene forlenger ofte denne prosessen unødige, og elevar kan komme til å lide et læringstap det ikkje er mogleg å rette opp. Foreldre og elevar fortel oss at det ikkje nyttar å klage. Det er vanskelig å bevise at kvaliteten på opplæringa ikkje er god nok. Fylkesmennene er ofte mest opptatt av at det formelle er i orden, og også der elevane får medhald, er vi usikre på om det fører til endringar i opplæringa.^{xv} Vi treng verkemiddel som garanterer elevane rettane deira, og ikkje berre stadfestar dei.

Barneombodet meiner at kontrollsystemet må betrast for at barn skal få rettane dei har krav på.

- Fylkesmannen må synleggjere bruk av barnekonvensjonen og CRPD i arbeidet sitt.
- Fylkesmannen må i klagesaksbehandlinga undersøke kvaliteten på sakkunnige vurderingar, IOP og innhaldet i opplæringa.
- Fylkesmannen må ha plikt til å vurdere kompensierende tiltak og midlertidige vedtak for å sikre elevrettane og hindre læringstap.
- Fylkesmannen må få heimel til å ilegga skuleeigarar sanksjonar ved alvorlege eller gjentekne brot på opplæringslova kapittel 5 og 9a.
- Fylkesmannen må få heimel til å tilkjenne elevar økonomisk- og ikkje økonomisk kompensasjon for tapt opplæring.
- Den offentlege rettshjelpsordninga må omfatte saker etter opplæringslova kapittel 5 og 9a.

Barneombodet meiner også at tilsynet til fylkesmannen ikkje har ønska effekt.^{xvi} Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfylla dei pliktane dei er pålagt. Ei av hovudhensiktene med tilsynet er at det skal føre til læring og kvalitetsforbetring i skulen. Vi har sett at tilsynet til fylkesmennene avdekka manglar i lovforståinga og etterlevinga av lovverket i kommunane. Vi er bekymra for at tilsyna ikkje fører til endringar. I dag er det opp til den enkelte kommune å bestemme korleis tilsynsrapportane skal behandlast av den politiske leiinga i kommunen. Det er ikkje automatikk i at det politiske skuleeigarskapet får kjennskap til regelbrot i eigen kommune.

Barneombodet anbefalte følgjande tiltak for at å auke effekten av tilsyna til fylkesmennene:

- Kvaliteten på spesialundervisninga, læringsutbyttet til elevane og resultatata frå tilsyna må være ein del av den årlege tilstandsrapporten til dei politiske skuleeigarane.
- 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.

Løft 4: God helse og omsorg

Barneombodet støttar dei vurderingane utvalet har gjort om at rettane til barn med utviklingshemmingar ikkje alltid blir anerkjent og verna. Det gjeld også i helse- og omsorgstenestene.

Synleggjering av barnerettane i lovverket

Utvalet peikar på at barnerettane etter barnekonvensjonen, barnelova eller dei alminnelige prinsippa for offentlige inngrep overfor barn, i liten grad er tatt inn og gjort synleg i helse- og omsorgslovgivinga. Dette kan være ein årsak den til manglande ivaretakinga av barnerettane i innretninga og utføringa av helse- og omsorgstenestene. Barneombodet erfarte det same med lova om psykisk helsevern då vi for eit par år tilbake hadde eit prosjekt om tvangsbruk mot barn.^{xvii} Heller ikkje lova om psykisk helsevern reflekterer i særleg grad dei særlige behova og rettane til barn. Dei grunnleggjande prinsippa i barnekonvensjonen er heller ikkje synleggjort i dette lovverket.

Barneombodet støttar forslaga utvalet har om at prinsippet om det beste for barnet skal være eit grunnleggjande omsyn i alle handlingar som gjeld barn, bør bli innarbeid i helse- og omsorgstenestelova og spesialisthelsetenestelova. Ordlyden i lovteksten bør spegle ordlyden i artikkel 3 barnekonvensjonen om at det beste for barnet skal være eit grunnleggjande omsyn.

Sjølv om den retten barnet har til å medverke og bli høyrte står omtalt i pasient- og brukarmedverkingslova, meiner vi at denne retten også bør bli tatt direkte inn i ei bestemming i både helse- og omsorgstenestelova og spesialisthelsetenestelova. Dette kan ein gjere kort ved å vise til nemnte lovverk.

Barneombodet støttar også forslaga om å ta inn lovbestemningar om individuell tilrettelegging av helse- og omsorgstenester i høvesvis helse- og omsorgslova og spesialisthelsetenestelova. Vi trur dette i større grad vil sikre ei vurdering av det beste for barnet når helse- og omsorgstenester skal utforme tilbod til barn på ulike tenestenivå.

Kvalitetssikring av tilbodet i avlastnings- og barnebustader

Barneombodet er oppmerksam på at det er store utfordringar knytt til kvalitetssikring av avlastnings- og barnebustader. Utvalet er tydeleg på at dei grunnleggjande rettane til barn ikkje blir i varetatt slik desse bustadene fungerer i dag.

Barneombodet støttar forslaget frå utvalet om å innføre system for kvalitetssikring av avlastnings- og barnebustader som svarar til dei systema for kvalitetssikring som gjeld for institusjonar i barnevernet. Utvalet foreslår ei forskrift om godkjenning av institusjonar med døgnbaserte helse- og omsorgstenester for barn og unge under 18 år. Utvalet foreslår òg ei forskrift om kvalitet- og internkontroll tilsvarande det som gjeld for institusjonar i barnevernet. Barneombodet støttar dette.

Tvang inneber ofte alvorlege inngrep i den personlege integriteten til den enkelte, og kan medføre grove krenkingar mot den som blir utsett for dette. Barn i avlastnings- og bustader er særleg sårbare. Det er derfor viktig at deira rettar blir verna når det gjeld bruk av tvang på institusjon. Barneombodet meiner derfor det er særleg viktig å innarbeide ulike element frå rettighetsforskrifta om bruk av tvang under opphald på barnevernsinstitusjon i den foreslegne forskrifta om kvalitet- og internkontroll. I tillegg må forskrifta, i likskap med forskrifta om godkjenning av institusjon med døgnbaserte helse- og omsorgstenestar, naturlegvis legge til rette for barn med utviklingshemming. Det inneber òg å regulere og legge til rette for korleis barn kan klage på bruk av tvang.

Tilsyn

Barneombodet støttar forslaget om vidareføring av det ansvaret fylkesmannen har for å føre tilsyn med tenester til barn som bur i barne- og avlastningsbustader. Då må dei òg legge til rette for korleis dei kan høyre barn som nyttar seg av desse tenestane.

Barneombodet stiller også spørsmålet om korleis ein kan gi barn med utviklingshemming klagemoglegheiter på dei helse- og omsorgstenestene (eller bare tilbodet i barnebustad/avlastning) dei mottar. Vi foreslår at ei oppfølging av denne NOUen bør vere å vurdere moglegheiter og tilrettelegging for å kunne klage til fylkesmannen.

Løft 6: Kompetanse og kunnskap

Barneombodet støtter hovudtrekka i vurderingane til utvalet, og forslaga til tiltak innanfor Løft 6. Vi kommenterer difor berre enkelte område som særleg gjeld barn.

Låg kompetanse

Barneombodet støtter utvalet si vurdering og uro for den låge kompetansen blant tilsette som arbeider med barn med utviklingshemming. Dette er gjennomgåande både i helse- og sosialtenestene i kommunen og i skulen. Når utvalet seier at deira forslag skal sikre at alle som jobbar med menneske med utviklingshemming skal ha *forsvarlig kompetanse*, er dette ei god målsetting. Vi meiner likevel at forslaget om eit obligatorisk grunnkurs ikkje vil vere tilstrekkelig for å auke kvaliteten i tilbodet til desse barna. Forskarar^{xviii} har gjennom fleire år peika på at kurs aleine ikkje nødvendigvis gir endringar i praksis. Vi er derfor uroa for at eit slikt tiltak aleine skal bli ei sovepute for kommunane.

Barneombodet meiner eit slikt tiltak må supplerast med to viktige element:

1. Nasjonalt fastsette minstekrav basert på tilgjengeleg forskning til innhald, organisering og omfang av slike kurs.
2. Eit pålegg til kommunane om å følgje opp personar utan godkjent utdanning med rettleiing.

Elevar med utviklingshemming er den elevgruppa som sannsynlegvis får størst del av spesialundervisninga utført av personar utan godkjent utdanning eller ufaglærte (ca. 2/3 av

timane). Barneombodet er derfor glad for forslaget frå utvalet til tiltak under LØFT 2. Når det gjeld forslaga under LØFT 6 om opplæring til «*personer som skal hjelpe til i undervisningen av personer med generelle lærevansker*», gjeld dei same kommentarane som over. Kommunar vel svært ofte å legge arbeidsplanar for assistentar på ein slik måte at dei ikkje får deltatt i rettleiing. I slike tilfelle har eit grunnkurs liten verdi. Tiltaket må derfor supplerast med ein rett til rettleiing i eit visst omfang.

Barneombodet er einig med utvalet i at det er nødvendig å auke forskingsinnsatsen innanfor fleire sektorar. Vi vil likevel peike på at det på området barn med utviklingshemming og opplæring er rik tilgang på forskning om læringa og utviklinga til barn, og om kva som skal til av faglig innsats for at elevane skal nå sitt potensiale i ein inkluderande skule. Det er derimot stor mangel på at resultatane blir implementert i praksis i skulane.

LØFT 7: Koordinerte tenester

I grunngevingane frå utvalet til LØFT 7, peikar dei på at forvaltninga må legge til rette for og aktivt vareta sjølvbestemminga til tenestemottakarane ved tildeling og utforming av tenestene. Barneombodet støttar synspunkta til utvalet, men vi saknar ei tydelegare forankring av barn sin rett til å bli høyrte og, plikta forvaltninga har til å la barn si meining komme fram.

Vi vil understreke det alvorlige ved at det framleis, 26 år etter Ansvarsreforma, ikkje er mogleg å få til ei betre koordinering mellom opplæringstenesta og helse- og omsorgstenesta i kommunane. Det sama gjeld forholdet mellom kommunale, fylkeskommunale og statlege tenester. Barneombodet støttar derfor forslaget frå utvalet om at det må inn ei lovfesta plikt for forvaltninga til å sikre koordinering av tenestene til menneske med utviklingshemming.

Vi er likevel usikre på om forslaget til lovtekst er godt nok. Bruk av omgrepa «sikre» i første ledd og omgrepet «bidra til» i andre ledd, er etter vår oppfatning for uklare. Erfaringar frå andre område der kommunane har plikter, er at lovtekstar er utforma slik at de pålegg kommunar oppgåver, men samtidig ikkje sikrar individuelle rettar for tenestemottakarane. Nokre gonger er også rettar lovfesta, men ikkje tilstrekkelig tydeleg. Eit eksempel på dette er retten til ein koordinator for individuell plan. Dette fungerer svært ulikt i kommunane, med store konsekvensar for tenestemottakarane, men få konsekvensar for kommunane.

LØFT 8: Målretta styring

Barneombodet vel å ikkje kommentere detaljane i forslaget frå utvalet innanfor LØFT 8.

Vi meiner utvalet er vel forsiktige i grunngevinga si når dei seier at den relasjonelle forståinga av funksjonshemming ikkje alltid blir lagt til grunn i sektorpolitikken.

Barneombodet meiner dette svært sjeldan blir lagt til grunn når det gjeld barn. Dette ser vi

både innanfor barne- og ungdomspsykiatrien og på opplæringsfeltet, der diagnosar og dei «ibuande» vanskane til barnet ofte er sentrum for drøftingar av tiltak. Vidare meiner vi at barn med utviklingshemming som hovudregel blir utelatne i utgreiingar og politiske dokument.

Forslaget frå utvalet til ulike løysingar for å betre samordning og oppfølging, er i prinsippet gode. Barneombodet støttar forslaget om å tydeliggjere ansvaret for oppfølginga av rettane til menneske med utviklingshemming, anten dette blir lagt til eit bestemt departement, eller løyst på andre måtar som bidrar til at ansvar ikkje blir pulverisert. Vi meiner det er heilt nødvendig at nokon har eit spesielt pådrivaransvar på dette politikkområdet.

Barneombodet støttar forslaget frå utvalet om å lage ein nasjonal plan for å følgje opp pliktene til staten etter CRPD, og at kommunane blir pålagde å oppdatere planane sine innan ei bestemt tidsfrist.

Vi er usikre på om det er hensiktsmessig å opprette eit eige fagorgan med ansvar for å følgje opp pliktene i CRPD for personar med utviklingshemming. Vi forstår utfordringa som ligg i at dette ansvaret no ligg i Bufdir, men det bør greiast ut om målet kan nåast utan å opprette nok eit nytt statleg organ.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombod

Tone Viljugrein
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

ⁱ Barneombodets fagrapport «Uten mål og mening? Om spesialundervisning i grunnskulen (2017)». Rapporten vert lansert og gjort tilgjengeleg på våre nettsider den 6.mars.

ⁱⁱ St. meld. nr. 26 (2008-2009) s.55

ⁱⁱⁱ Lov om fri rettshjelp § 1

^{iv} NOU 2016:17 s. 57 og 58. Elevar med utviklingshemming utgjør 22% av elevane som mottar spesialundervisning. I underkant av en fjerdedel av elevar med utviklingshemming mottar ikkje spesialundervisning.

^v Barneombodets fagrapport Uten mål og mening? Om spesialundervisning i grunnskulen (2017)

^{vi} Ibid. 68, 69

^{vii} Ibid. 69 - 71

^{viii} Ibid. 75, 76

^{ix} Jf. Barnekonvensjonens artikkel 12

^x Undersøkelse gjennomført av Norges Handikapforbund og International Research Institute of Stavanger (IRIS), 2013

^{xi} Barneombodets fagrapport «Uten mål og mening?» s. 70, 71

^{xii} Ibid. 72 - 74

^{xiii} NOU 2016:17 pkt. 8.2.7

^{xiv} Barneombodets fagrapport «Uten mål og mening?» s. 71, 72

^{xv} Ibid. 77

^{xvi} Ibid. 78

^{xvii} Barneombodets fagrapport Grenseløs omsorg (2015) <http://Barneombodet.no/for-voksne/vare-publikasjoner/grenselos-omsorg/>

^{xviii} Blant annet Dean Fixsen, Joyce and Showers 2002 m.fl.