

Utskrift fra KS' vurderinger av forslagene i rapporten «Inkluderende fellesskap for barn og unge». [Høringssvaret er levert i elektronisk skjema til Utdanningsdirektoratet i juli 2018.](#)

KS mener forslaget om en helhetlig pedagogisk og organisatorisk modell er en god start på et videre arbeid. KS savner en vurdering av om de målsettinger utvalget ønsker å oppnå, kan realiseres innenfor gjeldende lovverk, eventuelt hva som er nødvendig å endre og hvorfor dette er nødvendig.

Kunnskapsgrunnlag og analyse

Ekspertgruppens rapport inneholder mange gode intensjoner. For å kunne ta stilling til forslagene er det viktig med et godt kunnskapsgrunnlag, en solid analyse for å få fram problemstillinger og en drøfting av positive og negative virkninger av tiltak som foreslås. I rapporten er ulempene ved gjeldende ordninger redegjort for. Det er også redegjort for de fordelene man mener forslagene har. Det savnes drøftinger og konsekvensutredninger både for den enkelte som blir berørt av forslagene og for de som blir ansvarlige for å gjennomføre eventuelle tiltak, først og fremst kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder også i hvilken grad forslaget om et helhetlig system kan gjennomføres innenfor gjeldende regelverk ved for eksempel andre organiseringsmåter eller nytenkningen omkring kompetansebehov. KS mener det er viktig å balansere den manglende drøftingen og konsekvensutredningen av forslagene.

Inkluderingsbegrepet

Inkluderende barnehager og skoler er en nasjonal målsetting som er nedfelt i de formelle styringsdokumentene for både barnehager og grunnopplæringen. Inkludering er et viktig grunnlag for alt KS' arbeid innen oppvekstsektoren. Ekspertgruppen skriver at det er en misforståelse at inkludering handler om at alle elever alltid skal befinne seg i samme rom og undervises av samme lærere. Imidlertid virker det som om det er denne forståelsen som legges til grunn i rapporten.

KS mener inkluderingsbegrepet må ta utgangspunkt i retten til likeverdige tjenester og bør defineres som opplevelsen av å høre til, av å være en betydningsfull person i fellesskapet og mulighet til medvirkning. Dette er en utfordrende definisjon fordi den vektlegger lokale løsninger innenfor de rammene som er satt, samarbeid med barn, unge og foreldre og den sikrer barns og unges medvirkning.

Organisering av kommunale/fylkeskommunale tjenester

Ekspertgruppens hovedforslag om et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis, er interessant og i tråd med grunnleggende tenkning om at hjelp og støtte skal være så nærme brukeren, i dette tilfellet barn og unge, som mulig.

Tenkningen om ressurser nærmere elevene treffer et behov for enklere og raskere reaksjoner i forhold til barn og elever som trenger mer tilrettelegging enn det man tenker er mulig å gi innenfor den ordinære klassens eller barnehages rammer.

Et grunnpremiss for forslaget er at retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skolen, oppheves. Dette innebærer i henhold til rapporten, at det ikke trengs å fattes enkeltvedtak slik at kravet om sakkyndig vurdering bortfaller og at det dermed frigis ressurser i PPT. Ressursene skal etter forslaget fordeles på barnehager, skoler og en kommunal/fylkeskommunal veiledningstjeneste.

Det er ikke noe i gjeldende regelverk som hindrer kommuner og fylkeskommuner i å ha et støttesystem på den enkelte skole og en utvidet veiledningstjeneste i kommunen/fylkeskommunen. Spørsmålet som burde vært stilt er hvorfor kommuner og fylkeskommuner ikke gjennomfører dette i dag, og hva som eventuelt skal til for at man organiserer tjenester på denne måten. Svaret på disse spørsmålene vil få konsekvenser for hvilke styringsvirkemidler man eventuelt velger å ta i bruk.

Generelt er det ikke ønskelig med reguleringer som pålegger kommuner og fylkeskommuner bestemte måter å løse en oppgave på eller faglige kompetansekrav og bemanningsnormer. Det savnes en utredning om bruk av pedagogiske styringsvirkemidler som kan veilede kommunesektoren til en restrukturering av støtte- og veiledningstjenester for barn og unge. Det er viktig både å se på grunnutdanningen for lærere, utdanninger som gir relevant kompetanse til å arbeide i et støtte- og veiledningssystem og til hvordan man på andre måter kan sikre nødvendig kompetanse- og kapasitet til slike tjenester.

Forslaget om organisering av tjenesten bør ses i sammenheng med Perspektivmeldingen 2017 der regjeringen skriver følgende: «Behovet for prioritering innebærer at det er uheldig å låse fast fremtidige løsninger i form av øremerking, lovfesting og individuelle rettigheter som fritas fra helhetlige prioriteringer og lokale tilpasninger». Det vises også til kommuneproposisjonen 2019: «Sterke statlige styringsvirkemidler som for eksempel øremerking og bemanningsnormer, kan resultere i et uoversiktlig og lite fleksibelt styringssystem, der ordningene motvirker hverandre og den offentlige ressursbruken øker. Bemanningsnormer kan også ha uheldige effekter ved at arbeidskraft låses til én sektor.».

Tredeling av barn og elever ut fra behov

KS mener at en eventuell inndeling av barn og elever i de tre kategoriene ordinært tilbud, behov for særskilt tilrettelegging og varige og omfattende behov, trenger nærmere utredning blant annet når det gjelder saksbehandlingsrutiner, klageadgang og tilrettelegginger som faller inn i de ulike kategoriene.

Ekspertgruppens forslag til modell innebærer en inndelingen av barn og elever i tre grupper: elever som har utbytte av ordinær undervisning, elever med behov for særskilt tilrettelegging og elever med behov for langvarige og omfattende individuelle tiltak. Inndelingen reiser både praktiske og prinsipielle spørsmål som ikke er tilstrekkelig utredet.

Et første spørsmål er at dersom 15-25 prosent av elevene har behov for særskilt tilrettelegging, er det kanskje den ordinære undervisningen man bør gjøre noe med.

KS mener at premisset om at man ikke trenger sakkyndig vurdering eller å fatte enkeltvedtak, er problematisk. Dersom man innfører en formell mellomvariant kalt «behov for særskilt tilrettelegging» mellom «ordinær undervisning» på den ene siden og «varig og omfattende individuelle tiltak» på den andre siden, reiser grenseoppgangen mellom dem ulike problemstillinger.

En problemstilling er hvilke tilrettelegginger som faller inn under de ulike kategoriene. Hvilke tiltak faller inn under retten til tiltak som forutsetter en form for vedtak (varig og omfattende) i forhold til tiltak som er særskilt tilrettelagt og til mer generelle organisatoriske og pedagogiske tiltak. Dette kan være problematisk nok i gjeldende ordning, noe som gjør enkeltvedtaksinstituttet nyttig i grenseoppgangen.

En annen problemstilling knytter seg til selv saksbehandlingen. I henhold til forvaltningsloven § 17 har forvaltningsorganer både en utrednings- og informasjonsplikt. Forvaltningsorganet skal påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette vil innebære at man i mange tilfeller må utrede for å avklare hvilken kategori barnet og eleven tilhører.

Forvaltningsloven fastsetter en rettslig standard som gir grunnlag for å tilpasse omfanget av utredning til behovet i den enkelte sak. Det er uklart om ekspertgruppen mener at det skal være felles standarder for inndelingen eller om det skal bero på skjønn i hvert enkelt tilfelle. Det siste innebærer prinsipielt sett avklaringer i konkrete saker om hva som er omfattende og hva som er varig.

En tredje problemstilling er dermed om forslaget i praksis vil få ned tid som medgår til utredninger i forhold til dagens ordning, slik målsettingen er. Forslaget om tredelingen må også vurderes i om det forenkler eller ytterligere kompliserer systemet for barn, elever, foreldre, barnehager, skoler og kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere. Utredningens beskrivelse av krav til kartlegging, utredning og dokumentasjon illustrerer disse poengene. Det er vanskelig å se skillene mellom den foreslåtte tredelingen av barn og elever, hva som skal dokumenteres for de ulike gruppene, når det forventes at barnehage og skole har kompetanse til å utrede og vurdere behov innenfor det pedagogiske støttesystemet og når veiledningstjenesten skal inn i bildet. Det vil si hvem som skal utrede hva når.

Det er ønskelig at PPT kan bruke mer tid på å hjelpe barnehager og skoler med å tilrettelegge for barn og elever med særskilte behov. I noen sammenhenger vil det være enklere enn i andre å kategorisere barna og elevene. Uansett må noen utrede barn og elever for å kunne sette i verk gode tiltak. Da er det fare for at uklarhet om hvem som skal gjøre hva og hvordan dette skal dokumenteres, skaper større behov for dokumentasjon for å sikre både barn/elever, ansatte og barnehage- og skoleeiere. Dette blir ikke minst viktig i forhold til forslaget om plikt til varsling og om klage.

Kompetanse: Støttetjeneste og veiledningstjeneste

KS er bekymret for at det kompetansebehovet som skisseres i hovedmodellen, blir vanskelig å fylle både når det gjelder fagkompetanse og kapasitet.

Tanken om å flytte kompetanse så nærme barn og elever som mulig, er god. Når det gjelder forslaget om støttetjeneste i barnehager og skoler, er KS bekymret for at det ikke finnes tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til at den kan fordeles på alle barnehager og skoler, enten man tenker seg at lærere har formell kompetanse innen ulike spesialpedagogiske fagområder, at kompetansen i PPT skal deles ut på barnehager og skoler eller en kombinasjon av disse.

Det kan være en utfordring å beholde og videreutvikle fagkompetanse på hver enkelt barnehage og skole. Dette vil ofte kreve et fagmiljø av en viss størrelse. Det savnes en nærmere utredning av dette og også av hvilke konsekvenser forslaget må få for lærerutdanningene og eventuelle andre aktuelle utdanninger.

Ekspertgruppen foreslår at veiledningstjenesten også må kunne arbeide i barnehager og skoler. KS ser at dette kan være nyttig og kan i stor grad bidra til økt fokus på kompetanse- og organisasjonsutvikling. Kompetansekravene for undervisning gir klare føringer på hvilken kompetanse lærere må ha for å kunne undervise i kompetansekravfagene. Dersom det skal være en målsetting at veiledningstjenesten skal kunne arbeide i skolene, vil dette gi klare føringer på kompetansekrav i tjenesten, og dermed hvilke utdanninger som er aktuelle i forhold til rekruttering til tjenesten. KS savner at dette er utredet.

Klageordning

Klagebestemmelsene som foreslås, er uklare og byråkratiserende. Ekspertgruppen foreslår at dersom barnet, eleven eller foresatte mener at barnehagen eller skolen ikke etterlever sine lovpålagte plikter, kan dette meldes til styrer/rektor. Dersom barnet/eleven etter en slik henvendelse ikke utredes eller det ikke settes inn tiltak som imøtekommer henvendelsen, skal dette kunne meldes videre til barnehagemyndighet eller skoleeier. Dersom melder fortsatt mener at tiltakene ikke er tilstrekkelige eller mangelfulle, kan dette påklages til fylkesmannen. Det skal ikke kunne klages på tiltak som er iverksatt innenfor det ordinære tilbudet.

Utvalget foreslår å ta bort en rettighet som krever saksbehandling etter forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak med tilhørende klagemuligheter, for så å foreslå en alternativ melde-/klageadgang på plikter. Det kan se ut som om man prøver å lage en parallell til opplæringsloven kapittel 9A om trakassering og mobbing. Imidlertid bygger meldeadgangen i kapittel 9A på en rettighet elevene har. Det blir uklart hvilke barn og elever som vil omfattes av melde- og klageadgangen, og om utredningen er en sak for støttesystemet i den enkelte barnehage og skole eller for veiledningstjenesten.

For KS er det viktig å påpeke at det finnes generelle bestemmelser i forvaltningsloven om klageadgang og saksbehandlingsrutiner knyttet til denne. I utredningen savnes det en vurdering hvordan det konkrete forslaget skal forholde seg til dette generelle systemet.

Rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Ekspertgruppen foreslår å fjerne den individuelle retten barn og unge i dag har til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dette er et prinsipielt og viktig spørsmål både for barn, elever og foreldre og for kommuner og fylkeskommuner.

KS mener at det trengs gode utredninger av rettighetsperspektivet og et eventuelt alternativt saksbehandlings- og klagesystem til forvaltningslovens bestemmelser.

For KS er det viktig å skille mellom pedagogikk og organisering på den ene siden og rettighetsbegrepet på den andre siden, selv om mange problemstillinger knyttet til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning av ulike grunner har havnet i skjæringspunktet mellom dem.

I utgangspunktet gir bestemmelsene i barnehageloven barn med behov for særskilt tilrettelegging, og opplæringsloven elever med behov for spesialundervisning, en rett til dette. For å gi barn og elever et mest mulig likeverdig tilbud, har man ut fra prinsippet om positiv diskriminering gitt disse elevene en individuell rettighet til tilpasning av tilbudet. Selve rettigheten foreskriver verken valg av mål for tilretteleggingen, metoder eller organisering. Dette er de pedagogiske forholdene som det profesjonelle og lokale skjønnnet må tilrettelegge. Det virker derfor paradoksalt når man tillegger selve rettigheten som skal sikre likeverd, ansvar for at de pedagogiske valgene og virkemidlene ikke synes å virke etter hensikten for mange barn og elever.

Det er generelt ikke ønskelig at individuelle rettigheter skal innsnevre det kommunale og fylkeskommunale handlingsrommet. Når ekspertgruppen forslår å ta bort en eksisterende rettigheten, er det imidlertid viktig at dette utredes prinsipielt.

Barns og elevers individuelle rettighet innebærer at det skal fattes et enkeltvedtak med tilhørende saksbehandlings- og klageregler etter forvaltningslovens bestemmelser. Reglene skal bidra til å ryddeforholdet mellom barn, elever og foreldres rettigheter på den ene siden og kommunen og fylkeskommunens plikter på den andre siden. Det vil si at vedtaket ikke bare skal avklare rettighetene til enkeltbarn og elever, det skal også avklare pliktene kommuner og fylkeskommuner har overfor de samme. Vedtaket skaper dermed forutsigbarhet både for barn og elever og for kommuner og fylkeskommuner.

Under omtalen av behov for regelverksendringer, er det ingen henvisninger til forvaltningsloven, dennes definisjoner og krav om saksutredning, informasjonsplikt og klageregler. I stedet legges det opp til uklare saksbehandlingsregler og alternativ klagebehandling, slik at kommuner og fylkeskommuner får egne ordninger for saksbehandling og klager overfor barn og elever i barnehage og skole.

KS vurderer det som uheldig at man innen ulike kommunale/fylkeskommunale tjenester ikke skal følge forvaltningslovens regler. I dette tilfellet vil ordningen som beskrives være en tredje alternativ i tillegg til de saker som skal følge forvaltningslovens regler og reglene i mobbe-/skolemiljøsaker etter opplæringsloven kapittel 9A. Det savnes også en problematisering av at

kommuner og fylkeskommuner skal forholde seg til ulike saksbehandlings- og klagerutiner mellom ulike tjenesteområder og innen samme tjenesteområde. Forslaget bidrar ikke til forenkling og avbyråkratisering.

Mange PPT-er bruker for mye av sin tid på sakkyndig utredning og for lite tid på å følge opp vedtakene og å hjelpe barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling. KS har både forståelse for og støtter kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å endre på dette. Det er imidlertid vanskelig å argumentere for at tidsbruken i PPT er et argument i en prinsipiell sak som å frata barn og elever en rettighet til positiv diskriminering.

En rettighet til en tjeneste gjør ikke at løsningen på hvordan tjenesten skal utformes ligger i jussen. Imidlertid kan fortolkninger av regelverket, stort fokus på regeletterlevelse og detaljerte veiledere ha medvirket til at det profesjonelle og lokale handlingsrommet oppleves mer innsnevret enn det loven gir grunnlag for.

Diverse enkeltforslag

Forslaget om at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse, må utredes om forholdet mellom kompetansekrav i pedagogikk og kompetansekrav i undervisningsfaget. Det er uklart hva som menes med «møte lærere». Det foreligger allerede plikter for kommunene og fylkeskommunene i forhold til personalet. Dersom man mener å gi barn og ungdom en rettighet i tillegg til plikten som allerede finnes, støtter ikke KS dette og viser det som er sagt ovenfor om individuelle rettigheter, inkludert Perspektivmeldingen 2017 og Kommuneproposisjonen 2019.

KS ønsker å overføre ansvaret for Statped's tjenester til fylkeskommunene. For KS er det viktig at kompetanse det er urealistisk at hver kommune og til dels fylkeskommune kan ha, må være tilgjengelig for kommunene og fylkeskommunene. For å bevare og videreutvikle den kompetansen Statped har, er det viktig at den ikke spres jevnt utover, men samles i enheter som er store nok til å ivareta gode fagmiljøer.

KS støtter ikke forslagene om testing av alle elever i 1. klasse i lesing og sosiale ferdigheter. Det er viktig med god kunnskap om elevers kompetanse. Det er imidlertid vanskelig å se at et testopplegg som alle elever skal gjennom, er den beste måten å oppnå dette på. Dersom målsettingen er bedre tilpasset opplæring, mener KS det er viktigere å styrke læreres kompetanse i begynneropplæring, enn å øke dokumentasjons- og rapporteringsoppgavene. I tillegg til de grunnleggende ferdighetene som gjeldende læreplan omfatter, må kompetansen i begynneropplæring også omfatte sosiale ferdigheter og det å bygge gode klassemiljøer. Det siste er grunnleggende i arbeidet mot mobbing og for bedre skolemiljø.

KS støtter heller ikke forslaget om nasjonal innsamling av data på individnivå. Utredningen problematiserer ikke ønskeligheten av å samle inn denne typen persondata i så stort omfang, prinsipielle sider ved dette eller hva dataene kan brukes til ut over at det kan være nyttig for framtidig forskning. Ut over de prinsipielle sidene ved forslaget, vil det på den ene siden øke

kravene til dokumentasjon og rapportering av data som barnehager og skoler etter all sannsynlighet ikke vil få tilgang til. På den andre siden mener KS at det finnes andre og mer praksisnære tiltak som bør prioriteres, som for eksempel å styrke kompetansen i barnehage- og skolebasert vurdering i tråd med føringer i både rammeplanen for barnehagen og forskriften til opplæringsloven.

KS støtter forslag om å styrke den pedagogiske og spesialpedagogiske kompetansen i lærerutdanningene.

KS støtter ikke forslaget om at de som arbeider i barnehager og skoler skal få en varslingsplikt dersom de har mistanke om at barn og unge ikke får realisert sitt potensiale for læring. Som arbeidsgiverorganisasjon mener KS at eventuelle plikter skal pålegges kommuner og fylkeskommuner fordi det er disse som er rettssubjektene, ikke enkeltansatte. KS mener det er prinsipielt viktig at eventuelle nye plikter og oppgaver legges til kommuner og fylkeskommuner, ikke til barnehager, skoler eller ansatte i disse.

Utprøving

KS er positiv til å prøve ut intensjonene i hovedmodellen i et utvalg kommuner og fylkeskommuner for å høste erfaring med ulike måter å organisere støttetjenestene på. Dette kan etter KS' vurdering gjøres innenfor gjeldende regelverk (opplæringsloven og forvaltningsloven) med den fleksibilitet dette regelverket gir. Det bør imidlertid vurderes om det er behov for tilpasning av regelverket for å fremme en mer barnehage- og skolenær PPT. En utprøving vil kunne gi kunnskap om eventuelle behov for justeringer/tilpasninger i regelverket. Det vil være av interesse å utfordre kommuner og fylkeskommuner til å analysere og eventuelt endre hvordan de organiserer sin spesialpedagogiske kompetanse. Hva er det hensiktsmessig at barnehagene og skolene har av kompetanse og hva er det hensiktsmessig ligger på kommune/fylkeskommunenivå og hvordan gir disse vurderingen seg utslag i rekrutterings- og kompetanseutviklingsplaner?

Det vil være viktig å utrede og prøve ut hvor enkelt eller vanskelig det er å få tak i nødvendig kompetanse til å både etablere et støttesystem i barnehager og skoler og i en veiledningstjeneste. Det vil også være av interesse å hente inn kunnskap fra kommuner og fylkeskommuner som har erfaring med ulike elementer i det rapporten beskriver som ressurser og strategier i et støttesystem.

Oppsummering

Gjeldende lovverk setter få begrensninger for kommuner og fylkeskommuner om organisering av et støttesystem i barnehager og skoler og en veiledningstjeneste med bredere kompetanseprofil enn dagens PPT i hovedsak har. Dette innebærer at hindringer for å gjøre dette, i hovedsak må søkes andre steder enn i juridiske styringsvirkemidler. Hindringen ligger kanskje mer i kulturen. Gjennom detaljregulering i lov og forskrift, rundskriv og veiledere innsnevres det lokale og profesjonelle handlingsrommet. Stor grad av detaljregulering gjør at loven i større grad leses

som en oppskrift på hva man har lov til å gjøre snarere enn som avgrensninger av handlingsrommet for det lokale og profesjonelle skjønnnet.

Reglene om kommunenes og fylkeskommunenes organiseringsfrihet og forvaltningslovens regler samt opplæringsloven kapittel fem, gir gode muligheter for tilpasninger både til organisering og saksbehandling for å oppnå de målsettingene utvalget ønsker å oppnå. Det er samtidig viktig at systemet ivaretar barn og elevers rettssikkerhet. Dagens regler ivaretar også forutsigbarhet for kommuner og fylkeskommuner.

Det er vanskelig å se at løsningen for å få til en annen organisering av støtte og veiledning, ligger i å frata de svakere barna og elevene en rettighet. Særlig ettersom forslaget ikke er konsekvensutredet eller at det foreligger et godt utredet saksbehandlingsalternativ.

Hovedmodellen er et spennende forslag, men det er vanskelig å se hvordan inndelingen av elever og saksbehandlingen kan gjennomføres i praksis uten å skape større uklarhet og usikkerhet både hos barn, elever og foreldre og i forhold til pliktene som tilligger kommuner og fylkeskommuner.

Det vil være viktig å legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan prøve ut de muligheter gjeldende lovverk gir for organisering av støtte- og veiledningssystemer, hva som fremmer og hemmer gode måter å gjøre dette på før man ensidig legger ansvaret for at man ikke har gjort dette, på PPTs sakkyndighetsutredning.

God spesialundervisning virker. Samtidig er det all grunn til å ta på alvor at barn, elever og foreldre opplever at den spesialpedagogiske hjelpen og spesialundervisningen ikke hjelper.

Mange opplever at dagens ordninger er tungroddede og ønsker endringer som gir større fleksibilitet både for å kunne komme i gang med hjelp og støtte tidligere, kunne tilpasse løsninger underveis og ha et større spekter av tiltak som kan iverksettes. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner har handlingsrom til å få til gode systemer for å følge opp barn og elever som av ulike årsaker sliter i barnehager og skoler.