



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119
0032 Oslo

Vår ref.
09/1574-5-GWA

Deres ref.

Dato:
27.11.2009

HØRINGSVAR - NOU 2009:18 RETT TIL LÆRING. INNSTILLING FRA UTVALGET FOR BEDRE LÆRING FOR BARN, UNGE OG VOKSNE MED SÆRSKILTE BEHOV

Vi viser til departementets brev av 22. juli 2009.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne og håndhever diskrimineringslovgivningen på området.

Generelle kommentarer

Lik rett til læring er en avgjørende faktor for å kunne skape et mer likestilt samfunn. I tillegg til opplæringsfeltet, går utredningen inn på flere og store områder knyttet til levekår for barn og unge, og også for voksne med nedsatt funksjonsevne. LDO ser seg derfor i dette høringssvaret nødt til å avgrense seg til temaer knyttet til likeverdig opplæring i grunnskolen.

Ombudet stiller seg i utgangspunktet kritisk til at utvalget har fått tildelt et så vidt mandat sett i lys av at utvalget har hatt begrenset tid til å gjennomføre utredningen. Det ser ut som at det har fått som konsekvens at utredningen i liten grad har gått i dybden i sine analyser, noe som gjør det vanskelig for høringsinstansene å vurdere forslag til tiltak da disse gjennomgående har et for lavt presisjonsnivå.

Dette er særlig problematisk sett i lys av utredningsinstruksen som fremhever at hver sak skal inneholde en utredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet.

Ombudet vil påpeke at de mange særmerknadene som følger utredningen er bekymringsfullt, og vi stiller spørsmål om hvorfor den uenigheten som fremkommer der ikke er synliggjort i utredningens drøftinger og påfølgende konklusjoner. Ombudet vil spesielt peke på denne felles særmerknaden fra fire av utvalgets medlemmer (s 212):

Disse utvalgsmedlemmene ser svært alvorlig på at våre synspunkter i de ulike saker nå kan synes å støtte helt andre konklusjoner enn dem vi støtter. Teksten bidrar ikke til å tydeliggjøre de skillelinjer og dilemmaer som har preget dette saksfeltet og derved også nødvendigvis et bredt sammensatt utvalg

LDO stiller seg videre uforstående til hvorfor ikke viktige kompetanseenheter som Lesesenteret og Senter for Adferdsforskning tilknyttet universitetet i Agder har blitt inkludert i utredningens gjennomgang av det spesialpedagogiske støttesystemet.

Høyfrekvente/ lavfrekvente grupper

Når det gjelder elever med særskilte behov, foretar utvalget et analytisk hovedskille mellom høyfrekvente og lavfrekvente grupper. Dette er etter vår oppfatning en for grovmasket inndeling som skjuler kompleksiteten på feltet. Eksempelvis vil det innenfor gruppen sosiale og emosjonelle vansker være store forskjeller mellom en elev med lettere konsentrasjonsvansker og en elev med diagnosen ADHD og store adferdsvansker. Ikke minst vil kravene til læreres kompetanse være høyst forskjellige, og miljøutfordringene vil være ulike. Videre vil vi påpeke at omtalen av elever som har lærevansker med lav forekomst er mangelfull. Bare ni sider i utredningen er viet i alt seks forskjellige målgrupper, og det gis i liten grad beskrivelse av tilstanden og utfordringer på opplæringsfeltet for disse gruppene. Vi ønsker også å påpeke at det fremstår som et misforhold når de elevgruppene som i utredningen gis minst omtale, samtidig er de gruppene som utvalgets endringsforslag vil ha mest omfattende konsekvenser for.

Spesialpedagogiske tiltak

Utvalget skriver (s 151):

Utvalgets hovedkonklusjon er at forbedring av de allmenne ordningene er det viktigste grepet overfor barn, unge og voksne med særskilte behov. Å utvikle stadig mer spesialiserte ordninger for en stadig mer mangfoldig befolkning fører til utvanning av det fellesskapet samfunnet bygger på.

I skolen i dag skjer det nå en negativ utvikling mot økt segregering og bruk av særtiltak overfor elever med særskilte behov. Det opprettes egne klasser og forsterkede enheter. LDO ser med bekymring på at denne utviklingen skjer på tross av overordnede politiske prinsipper om at skolen skal være en inkluderende fellesskole.

Ombudet ønsker allikevel å problematisere utvalgets hovedkonklusjon, og stiller spørsmål om det å behandle elever med ulike forutsetninger forskjellig, heller kan betraktes som en form for positiv særbehandling som fremmer resultatlikhet uavhengig av ulike forutsetninger.

Det er videre åpenbart at dess bedre tilpasset den ordinære opplæringen er til elevmangfoldet, dess mindre vil behovet for spesialundervisning være. Men for enkelte elever vil ikke dette være nok. Disse elevene vil være avhengige av individuelle tiltak, særskilt tilrettelegging og opplæring gitt av undervisningspersonell med spesialisert utdanning og kompetanse.

Ombudet vil også imøtegå det som synes å være et syn i utvalget på at spesialundervisning er det samme som segregerte opplegg. LDO vil understreke at vi ikke ser noen motsetning mellom tiltak rettet mot skole- og klassemiljøet og individrettede tiltak for å hjelpe den enkelte elev med å oppnå et best mulig læringsutbytte. Utvalget peker selv på undersøkelser (s 72-73) som konkluderer med at spesialundervisning dokumenterer god effekt, gitt at visse faktorer er til stede.

For at spesialundervisning ikke skal virke stigmatiserende og segregerende, er det i et likestillingsperspektiv helt nødvendig at elever som mottar særskilt opplæring er organisatorisk inkludert, og at de som underviser har god spesialpedagogisk kompetanse og innsikt i elevers læringsproblematikk. Vi ønsker her å vise til Utdanningsdirektoratets nye veileder "Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning - Veileder til opplæringsloven", hvor direktoratet vektlegger at likeverd, inkludering og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper i skolen.

Tilpasset opplæring

I kapittel 6 gjennomgås grunnopplæringen, og det refereres her til forskning som viser at tilpasset opplæring dels er et uklart begrep for lærere, men også en undervisningsform som i liten grad er gjennomførbar gitt den kompetansemessige og ressursmessige situasjonen som skolen har i dag. Utvalget viser selv til resultater fra utdanningsforbundets medlemspanel i 2006, som viste at bare 12 % av lærerne svarte at de klarte å gjennomføre tilpasset opplæring (s 55).

Ombudet har liten tro på at en styrking av allmennlærerutdanningen og utvikling av det utvalget betegner som en "verktøykasse", vil være tilstrekkelig for å bedre denne situasjonen.

Skal man lykkes med tilpasset opplæring, er dette ikke bare avhengige av at lærere har kompetanse, men det er også avgjørende at skolen har de nødvendige ressursene. Eksempelvis vil lavere elevtetthet per klasse i kombinasjon med et to-lærersystem kunne være viktige skritt å ta for å sikre en tilpasset opplæring.

Disse utfordringene løftes etter LDOs oppfatning ikke frem, og de får heller ikke konsekvenser for de endringsforslagene utvalget legger frem. Oppsummert vil ombudet fremheve særmerknaden fra utvalgsmedlem Gidske Holdt (s 234):

Dette utvalgsmedlemmet savner i utvalgets begrunnelser for sine tiltak redelige og balanserte diskusjoner om de dilemmaer som knytter seg til ulike organiseringsformer, gjerne koblet opp mot fenomen som segregering, integrering og «positiv diskriminering». I stedet kommer NOU'en i mange passasjer til å framstå som et partsinnlegg i en politisert diskusjon om rett og galt perspektiv, for eksempel er man for systemperspektiv og mot individperspektiv, for opplæring innenfor fellesskapets rammer og mot løsninger utenfor fellesskapet, for allmennpedagogiske løsninger og mot spesialundervisning. Det savnes en strategi der ulikheter i individers behov legger bunnen for et mangfold av opplæringstiltak og organiseringsmåter. Det savnes også en balanse i perspektiv i en erkjennelse av at når årsaksbildet er komplekst, må tiltakene også være det; de må eksempelvis rettes mot både individet og læringsmiljøet/systemet, mot både skole og fritid, mot både barnehage/ skole og mot foreldre.

Enkeltmerknader

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil fremheve at vi støtter utredningens fokus på betydningen av tidlig innsats, bedre koordinering og et mer helhetlig tilbud for elever med særskilte behov.

Ombudet støtter også utvalgets forslag om å styrke rettsvernet ved å hjemle retten til individuell plan i opplæringsloven og i lov om barnehager.

Rettsikkerhet

Likestillings- og diskrimineringsombudet er enig med utvalget i den overordnede målsetningen om å skape en inkluderende fellesskole med rom for og kompetanse til å møte mangfold i elevgrunnet. Dette er en forutsetning for å skape reell likestilling i samfunnet. Samtidig er ombudet opptatt av at elevenes individuelle

rettigheter ikke må svekkes. LDO støtter derfor ikke utvalgets forslag om å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til tilpasset opplæring.

Ombudet håndhever som nevnt diskrimineringslovverket, inkludert diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL), som gjelder på alle samfunnsområder. Slik rettsituasjonen er i dag, kan en klage på manglende innvilgelse av spesialundervisning etter opplæringslovens § 5.1, dersom fylkesmannen ikke gir klageren medhold, bringes inn til ombudet for vurdering av om det foreligger brudd på § 12 i DTL.

§ 12 regulerer plikten for skole- og utdanningsinstitusjoner til individuell tilrettelegging for elever med nedsatt funksjonsevne. Ombudet kan imidlertid først vurdere saken etter at klageadgangen til fylkesmannen er benyttet. Brudd på retten til individuell tilrettelegging regnes som diskriminering etter § 12 sjette ledd.

Med de endringene som foreslås i utredningen, blir det et spørsmål om dette vil påvirke mulighetene for LDO som håndhever av DTL til å behandle klager på manglende individuell tilrettelegging. Årsaken til dette er etter vår vurdering at de tiltak som settes inn i mindre grad vil bli etterprøvbare, noe som er nødvendig for å oppfylle kravene til bevisbyrde i loven. I en konkret vurdering av om det har skjedd et brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, vil eksempelvis viktige grunnlagsdokumenter være individuell opplæringsplan (IOP) og dokumenter utarbeidet i forbindelse med sakkyndig vurdering fra PPT.

Ombudet kan dessverre ikke se at utvalget har drøftet de problemstillingene som her oppstår med hensyn til en svekkelse av rettsikkerheten for barn og unge med særskilte behov, hvis bestemmelsene om spesialundervisning erstattes med en rett til tilpasset opplæring.

Forskning fra praksisfeltet viser at mange elever ikke får innvilget nødvendige tiltak når de ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Andre utfordringer er at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning uten at innholdet i opplæringen spesifiseres. Det blir ikke satt av nødvendige ressurser, lærere mangler kompetanse og spesialundervisningen foretas i stor grad av ufaglært personell.

LDO mener derfor at det er en riktigere vei å gå å styrke opplæringslovens § 5.1 ved å definere innholdet i enkeltvedtak tydeligere. Elever med særskilte behov bør fortsatt ha rett til sakkyndig vurdering. Enkeltvedtak må knyttes til forsvarlige økonomiske ressurser, en rett til å motta undervisning av faglært personell, og klart definerte læringsmål som blir evaluert fortløpende med fokus på læringsresultat.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter videre i sin helhet barneombudets høringsuttalelse hva gjelder problemanalyse og påpekninger.

Opplæringsfeltet har allerede et godt regelverk som skal sikre alle elever likeverdig opplæring. Det er etter vår mening å overse viktig dokumentasjon, når utredningen ikke forholder seg til den store mengden av brudd på opplæringsloven som er avdekket i Nasjonale tilsyn og rapporter fra Riksrevisjonen. Vi viser her til resultatene fra Utdanningsdirektoratets siste tilsynsrapport, publisert 21. oktober 2009, som viser at brudd på opplæringsloven ble avdekket i 67 % av tilsynene. Så lenge tilsynsmyndighetene ikke har sanksjonsmuligheter, og det heller ikke går frem i utredningen hvordan nasjonale myndigheter skal få kommunene som skoleeiere til å følge lovverket, har ombudet vanskelig for å se realismen i de tiltakene som er foreslått. Ombudet savner med andre ord gjennomgående et fokus på gjennomførbarhet.

Universell utforming

I utvalgets mandat står det at de skal bygge på prinsippene om universell utforming. LDO oppfatter at dette i svært liten grad følges opp i utredningen. Utvalget viser etter vår mening en manglende forståelse av innholdet i begrepet universell utforming. Utvalget synes heller ikke å ha god nok kunnskap om de juridiske konsekvensene for kommunene som skoleeiere med hensyn til krav om universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Utvalget skriver (s 16):

Mange barnehager og skoler ble bygget før retningslinjer for universell utforming ble gitt. Utvalget vil peke på at det ikke sjelden oppstår situasjoner der elever blir henvist til andre barnehager og skoler på grunn av uegnete bygg. Kommunenes økonomi tillater ikke alltid de investeringene som er nødvendige, og dette kan føre til konflikter som er vanskelige for alle parter.

Å omtale forhold som reiser spørsmål om diskriminering i termer som ”konflikter som er vanskelige for alle parter» bidrar etter vår oppfatning til nedtone betydningen av de kravene som kommunene må forholde seg til i og med innføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Videre skriver utvalget:

Etter utvalgets mening bør prinsippet om universell utforming også gjelde for pedagogiske metoder og virkemidler

Det er uklart for ombudet hva utvalget her sikter til, og denne formuleringen, som ikke blir utdypet, står i motsetning til rettstilstanden på feltet. Hvis utvalget ønsker en utvidelse av eksisterende rettslige standarder, vil dette etter vår oppfatning kreve en mye grundigere redegjørelse.

For å virkeliggjøre prinsippene utvalget legger til grunn om rett til læring, er uansett fysisk tilgjengelighet til skole- og andre undervisningsbygg avgjørende.

Fysisk tilgjengelighet og tilrettelegging er spesielt viktig for elever som er bevegelse-, syns- og hørselshemmede. Disse elevene er tilnærmet usynlige i utredningen men i vedlegg 5 skriver utvalget (s 268):

For elever med motoriske vansker vil tiltakene ofte være av teknisk og fysisk karakter for atkomst og mobilitet, tilrettelegging for rullestolbrukere (ramper, heis, hev/senkbare pulter) med mer, jf. prinsippet om universell utforming.

På samme side står det:

Særskilte tiltak som iverksettes for disse tre lavfrekvente fagområdene «treffer» ofte bra, og ulike brukerundersøkelser viser gjerne betydelig tilfredshet blant elever, foresatte og førskolelærere og lærere. (vår understrekning)

Dette sitatet, som er uten kildehenvisning, gjør at det er grunn til å stille spørsmål om utvalget med denne beskrivelsen, hvor det forøvrig ikke skilles mellom særtiltak og universell utforming, mener at situasjonen er tilfredsstillende på dette området.

En undersøkelse foretatt av Norges Handikapforbund publisert på forbundets nettside 28. august 2009, viser at 86 % av de i alt 85 skolene som ble kartlagt, brøt kravene til universell utforming. Ombudet mener det er bekymringsfullt at utvalget ikke forholder seg til dokumentasjon som foreligger om manglende universell utforming og vurderer de konsekvenser dette får i forhold til retten til likeverdig opplæring.

Kjønns- og minoritetsperspektiv.

Ombudet mener at utvalget ikke vier oppmerksomhet til de store kjønnsforskjellene som foreligger når det gjelder elever som mottar spesialundervisning. Dette er kritikkverdig sett i lys av krav i utredningsinstruksen om at alle utredninger, tiltak og reformforslag skal utrede konsekvenser for likestilling.

Utvalget skriver selv at gutter utgjør 2/3 av de som mottar spesialundervisning, men årsakene til dette forholdet behandles ikke på en systematisk måte i utredningen, og foreliggende dokumentasjon på feltet fremheves ikke. Vi viser i den forbindelse til rapporten "Kjønnsforskjeller i spesialundervisningen"¹, som gir en grundig gjennomgang av kunnskapsstatus på feltet.

¹ Nordlandsforskning NF – rapport nr. 6/2000

Midtlyngutvalget skriver at de avgrensner sin utredning i forhold til Østbergutvalget som skal utrede situasjonen for minoritets elever. Ombudet kan imidlertid ikke se at Østbergutvalget har fått i oppdrag å utrede spesialundervisning ut fra et minoritetsperspektiv. Vi ønsker her å fremheve særmerknaden fra Midtlyngutvalgets medlem Tove-Lill Lahabá Magga. Forskning viser at minoriteter er overrepresenterte blant elever som mottar spesialundervisning. Måten disse elevene møtes på viser, som Magga peker på, at det er store mangler i forhold til minoritetspedagogisk kunnskap i det spesialpedagogiske apparatet så vel som i skolen forøvrig.

Utvalget legger frem et forslag til store omorganiseringer vedrørende spesialpedagogiske kompetansesentre, blant annet nedbygging av sentrene for sammensatte lærevansker. Flere av disse sentrene har spisskompetanse på feltet minoritets elever med lærevansker. Dette omtales ikke i utredningen. Ombudet frykter at en mangelfull konsekvensanalyse hva gjelder omorganisering og nedleggelse av sentrene spesielt vil kunne ramme minoritetspråklige elever med sammensatte lærevansker.

Ombudet vil derfor understreke betydningen av at en utredning av opplæringssituasjonen for minoritetspråklige elever med nedsatt funksjonsevne ivaretas enten i Østbergutvalgets arbeid eller i den videre behandlingen av denne utredningen.

Spesialpedagogiske kompetansesentre

Når det gjelder omlegging og nedbygging av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet, mener ombudet generelt at dette må utredes grundigere. Et sentralt utredningsspørsmål vil etter vår oppfatning være hvordan man ved en regionalisering sikrer nærhet til brukere, et annet vil være hvordan kompetansen knyttet til store sammensatte lærevansker skal opprettholdes.

Med vennlig hilsen

Beate Gangås
likestillings- og diskrimineringsombud

Gro Wærstad
førstekonsulent