

Utdanningsdirektoratet

Vår saksbehandler  
Åshild Olaussen

Kopi til

Vår dato  
14.08.2018

Vår referanse

Deres referanse

## Unios hørings svar på rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge*

Unio viser til rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole. Unio mener det er bra at opplæringstilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, blir grundig behandlet og analysert. Det er en betydelig utfordring at mange barn og unge ikke får nødvendig hjelp, at innsats settes inn for sent og at det er for store forskjeller mellom kommunene i tilbudet som gis. Det er imidlertid viktig å ha et bredere perspektiv enn barnehagens og skolens ansvar når bakgrunnen for utfordringer og framtidige løsninger skal vurderes. Det er viktig å inkludere både det pedagogiske og det helsebevarende støttesystemet.

Unio vil med dette hørings svaret gi noen overordnede synspunkter og kommentarer til rapporten. Vi viser for øvrig til mer utdypende innspill fra våre medlemsforbund; Utdanningsforbundet, Norsk Sykepleierforbund og Ergoterapeutene.

### Generelle kommentarer

Unio mener det er svært viktig å styrke utdanningstilbudet for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Ekspertgruppen har gjort en viktig jobb med å peke på utfordringene i dagens system. En del av dette arbeidet må foregå gjennom statlig styring og insentiver, omorganisering og regelverksendringer, mens andre endringer må skje i møtet mellom barnet/eleven og de ulike profesjonsgruppene som omgir disse. Den enkelte lærer og spesialpedagog har for eksempel et ansvar for å gjøre sin del av jobben for at barn og unge skal få den oppfølgingen de har krav på.

Unio mener situasjonsbeskrivelsen ekspertgruppen presenterer er gjenkjennbar, og uttrykker et tydelig behov for handling. Det er likevel visse svakheter ved deres analyse, som vi ser kan skape mangler i grunnlaget tiltakene er fremmet ut ifra.

For det første mener Unio det er viktig å være tydelige på at en økende andel elever med behov for spesialundervisning oppover i skoleløpet, også kan være relatert til andre faktorer enn systemsvikt og mangel på tidlig innsats. Det er behov for å se på den vedvarende innsatsen ved siden av å styrke den tidlige innsatsen.

For det andre merker vi oss at ekspertgruppen konkluderer med at de faglige og kognitive forventningene til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er lave. Unio mener dette henger sammen med prioriteringer på myndighetsnivå og kompetansen hos de voksne. Det er et paradoks at barna med de største utfordringene ofte følges tettest av personell med lav formalkompetanse. At halvparten av spesialundervisningen gis av assistenter er ikke en holdbar situasjon. Ekspertgruppen sier at læringsutbyttet ikke står i samsvar med ressursinnsatsen. Unio mener man ikke kan forvente seg et tilfredsstillende utbytte når ressursene blir brukt på ufaglærte fremfor lærere.

For det tredje mener Unio at overforbruk av ukvalifisert arbeidskraft kan henge sammen med en utydelig definisjon av hva spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er, samt en opplæringslov som åpner for en slik bruk. Det er ingen krav om spesialpedagogisk kompetanse i arbeidet med spesialundervisning. Unio mener spesialpedagogikk som fagområde dermed blir underminert, noe ekspertgruppen viser får store konsekvenser for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Vi mener vi har en viktig jobb å gjøre med å heve statusen til det spesialpedagogiske området, men vi synes ikke nødvendigvis ekspertgruppen bidrar til dette gjennom sin rapport.

### **Kommentarer til områder for tiltak**

Unio støtter ekspertgruppens intensjon om at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging må sikres opplevelsen av å være inkludert i et fellesskap, samtidig som de får hjelp og støtte som de har behov for. Vi mener barnets beste må være et styrende prinsipp for dette arbeidet, og at lærerens faglige skjønnsutøvelse er vesentlig i arbeidet med inkludering. Hva som er inkludering og en god inkluderende praksis, har også en subjektiv dimensjon. Det er derfor vesentlig at barn og foresattes stemmer blir hørt i disse sakene.

Tett samarbeid mellom skolens sosialpedagogiske rådgivere og skolehelsetjenesten må utvikles. Skolehelsetjenesten må i langt større grad trekkes med i skolens arbeid med utsatte elever. Skolen og skolehelsetjenesten har i dag et lovregulert gjensidig forpliktende samarbeid. Men det bør også sees på regulering av forpliktende samarbeid mellom flere aktører rundt eleven. Skolen kan samarbeide med både skolehelsetjenesten og PPT, men disse har ikke nødvendigvis noe samarbeid seg imellom. Helsesøster sitter gjerne med mye informasjon om elevens helse og familiens utfordringer, men er ikke nødvendigvis i kontakt med PPT.

Unio mener det er store muligheter for å endre dagens praksis innenfor eksisterende ordning. For å få til en endring trengs tydelige og realistiske forventninger til lærerrollen, og en felles forståelse for innholdet i, og omfanget av, «tilpasset opplæring». Kravet om tilpasset opplæring er svært ressurskrevende og en stor oppgave for den enkelte lærer. Differensiert undervisning og individuelle tilpasninger innenfor det ordinære tilbudet krever derfor at det er tilstrekkelig med ressurser, slik at kvalifiserte lærere til enhver tid har evne og mulighet til å følge opp barn og elever.

Unio mener styrking av den ordinære praksisen krever et sterkere profesjonsfellesskap av kvalifiserte lærere og spesialpedagoger. Vi støtter derfor utvalgets forslag om at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, skal ha rett til lærere med pedagogisk godkjent utdanning.

## **Obligatorisk kartlegging**

Ekspertgruppen ønsker obligatorisk kartlegging for å sikre tidlig innsats, et klart og entydig fokus på det faglige, sosiale og personlige læringsutbyttet til barn og unge, samt en kontinuerlig oppfølging av resultater. Unio støtter ikke ekspertgruppens forslag om obligatorisk kartlegging. Vi mener det er mer hensiktsmessig og mindre ressurskrevende at det er lærere og spesialpedagoger som kjenner eleven, som skal avgjøre hvilke områder som bør kartlegges når. Dette vil bidra til at hver enkelt elev blir møtt på sine utfordringer, og at innsatsen blir mer presis.

Unio mener at et forslag om tidlig kartlegging av elevers leseferdigheter etter skolestart er uheldig, da lese- og skriveopplæring ikke ligger til barnehagens mandat. Dette kan også bidra til å endre barnehagens praksis, fra en hverdag hvor lek, sosialt samspill og kollektive utviklings- og læringsprosesser står i fokus, til en hverdag hvor individuell måloppnåelse blir styrende. Det er vi kritiske til. Vi mener det også er lite hensiktsmessig å kartlegge elevenes sosiale ferdigheter ved skolestart, da dette er en periode hvor eleven nylig er blitt introdusert for et nytt miljø som det skal bruke flere år på å sosialisere seg inn i.

## **Pedagogisk støttesystem**

Unio støtter i utgangspunktet forslaget om å etablere et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler. Vi mener imidlertid det er noen forhold som må på plass, for at et slikt støttesystem skal fungere etter hensikten. Både ressursbehov og behovet for ulike profesjons- og fagkompetanse må utredes nærmere. Det må også rolleavklaringer og ansvarsfordeling.

Rapporten peker på at pedagogene trenger mer kunnskap om prematuritet, emosjonelle vansker, psykisk sykdom og store lærevansker/utviklingshemming. Denne kunnskapen bør og kan helsevesenet bidra med.

## **Varige og omfattende individuelle tiltak**

Barn og unge med behov for varige og omfattende tiltak skal sikres dette. Dette vil innebære pedagogiske tiltak der det er klare avvik fra rammeplan og læreplan over lang tid. Tiltakene skal være spesifikke og målrettede med en individuell tilrettelegging som ikke kan skje innenfor rammen av vanlig undervisning og pedagogisk praksis i barnehage og skole.

Unio mener barn og elever som har behov for et omfattende spesialpedagogisk tilbud, bør ha en sakkyndig vurdering, et enkeltvedtak og en individuell opplæringsplan. Vi mener et omfattende spesialpedagogisk tilbud er et tilbud barnehagen og skolen ikke klarer å dekke gjennom hjelp og støtte fra den pedagogiske støttetjenesten alene. Rapporten nevner så vidt at barna med sammensatte problemer har rett på individuell plan. I individuell plan er den pedagogiske planen en del, men planene for oppfølging av helseproblemene er tilsvarende viktig. Om helseproblemene ikke følges opp med behandling og forebyggende tiltak, så blir ikke barnet mottakelig for pedagogiske tiltak. Det innebærer at det må etableres samarbeid med flere grupper innen helsevesenet. Habiliteringstjenesten, med blant annet ergoterapeuter og fysioterapeuter, sykepleiere og andre ansatte i kommunehelsetjenesten bør inkluderes i samarbeidet.

Det kan i noen tilfeller kan være utfordrende å skille mellom hva som er tiltak innenfor helse, omsorg og opplæring. Hva som skal ligge til grunn for det pedagogiske tilbudet og den individuelle opplæringsplanen, må derfor dokumenteres i en sakkyndig vurdering og gjennom et enkeltvedtak.

## Samarbeid og kompetanseheving

Ekspertgruppen mener det må finnes systemer som gjør at lærere og andre ansatte kan lære av hverandre og få veiledning og støtte når de har behov for det. Desentraliserte kompetansemidler skal brukes for å utvikle spesialpedagogisk kompetanse. Midlene skal knyttes direkte til spesialpedagogisk kompetanseheving av lærere, og med det utvikles kompetansen i barnehager og skoler med fokus på å realisere en tilpasset og inkluderende pedagogisk praksis.

Unio mener vi trenger flere spesialpedagoger og ansatte med grunnleggende spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler. Dette vil kreve en betydelig kompetanseheving. Unio mener også det er viktig at flere på samme skole og i samme barnehage får muligheten til å øke sin spesialpedagogiske kompetanse. Dette vil føre til økt kvalitet på den spesialpedagogiske hjelpen, samt øke utbyttet av den veiledningen som tilbys fra fagmiljøer med spisskompetanse.

De ulike utdanningene og profesjonene som skal inngå i den helhetlige tjenesten vet samtidig lite om hverandre og hva de andre gjør. Det er derfor viktig med innsikt i og kunnskap om hverandres fagfelt og kompetanse for å skape et godt og hensiktsmessig samarbeid om en felles utfordring. Det er ikke minst viktig med innsikt og kunnskap hos ledere i barnehage og skole samt barnehage- og skolemyndigheter, for å kunne bygge opp riktig og hensiktsmessig kompetanse i systemet.

Ekspertgruppen bruker i sin rapport kompetansebegrepet om både formell og uformell kompetanse. Unio vil påpeke at det er et viktig skille her. Kompetanse man får gjennom utdanning kan ikke sidestilles med kompetanse man får gjennom veiledning og kursing.

Unio gir i hovedsak støtte til forslaget om at desentraliserte kompetansemidler skal brukes til å utvikle spesialpedagogisk kompetanse. Desentraliserte kompetansemidler skal dekke mange etterutdanningsbehov, og vil ikke være tilstrekkelig for å dekke behovet for kompetanseheving innen spesialpedagogikk. Dermed bør det legges føringer for bruken av de desentraliserte kompetansemidlene, slik at nettopp spesialpedagogikk kan prioriteres, og barn og unge i større grad skal få et likeverdig tilbud uavhengig av bosted.

Unio mener etter- og videreutdanning må nå alle profesjonsutøvere i hele utdanningssystemet og dekke bredden av fag og kunnskapsområder. Tilbudene må være relevante for praksisfeltet og vektlegge både den enkeltes og fellesskapets læring og utvikling. Lokale myndigheter har et særlig ansvar for å kartlegge kompetansebehov, legge til rette for etter- og videreutdanning og for at lærere kan ta i bruk og dele ny kunnskap. Etterutdanning skal være en rett og plikt for alle, og ivareta nødvendig faglig oppdatering. Nasjonale myndigheter har ansvar for at gode systemer for etter- og videreutdanning dekker profesjonenes behov for kompetanseutvikling og faglig fordypning. Unio konstaterer at regjeringens satsning på videreutdanning gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet* prioriterer matematikk, norsk og engelsk, for å sikre at lærere som mangler fordypning i disse fagene i henhold til kravene for undervisning i fag kan få nødvendig videreutdanning. Unio mener det må en kursendring til her, slik at også fagområdene pedagogikk og spesialpedagogikk blir gitt prioritet i videreutdannings-satsningen for lærere. I tillegg må det satses på tilknyttede profesjoner som helsesøstre, ergoterapeuter, fysioterapeuter og barnevernspedagoger.

## **Lokal pedagogisk veiledningstjeneste**

Unio mener det er viktig å bevare de sterke spesialpedagogiske miljøene. Rådgiverne i dagens PP-tjeneste har ulike kompetanser som utfyller hverandre – de er et kompetansefellesskap med behov for å møtes og utveksle erfaringer, reflektere og utvikle seg. Unio ønsker derfor å opprettholde veiledningstjenesten som en samlet styrke, hvor kommunens barnehager og skoler har tilgang på ulike kompetanser på ett sted. Et støttesystem for videregående opplæring bør ligge hos fylkeskommunen. Det er store variasjoner i videregående skolars størrelse og kapasitet, og elevenes rettighet og likeverdighet sikres gjennom fylkeskommune fremfor enhet.

Ved å dele tjenesten opp og lokalisere den i ulike barnehager og skoler som ekspertgruppen foreslår, frykter Unio vi vil sitte igjen med fagpersoner fremfor et fagmiljø – en forvitring av et fagmiljø det er brukt tid på å bygge opp. Dette er også en av innvendingene mot å flytte stillinger og oppgaver fra Statped til lavere forvaltningsnivå. Unio er bekymret for at en fragmentert tjeneste med spredt kompetanse, vil gi større forskjeller i hvilken veiledning og hjelp skoler og barnehager får.

Unio deler ekspertgruppens ønske om en veiledningstjeneste som i større grad enn i dag er til stede i barnehager og skoler. Veiledning er ikke løsrevet fra utredning, derfor må den lokale veiledningstjenesten både ha veiledningskompetanse og utredningskompetanse. Måltrettet hjelp krever en bred informasjonsheving, og systemarbeid må ses i sammenheng med barna og elevene med særskilte behov. Unio mener derfor veiledningstjenesten må igjennom en kompetanseheving, slik at de er rustet til å ivareta det brede mandatet de får.

## **Statped og SEAD**

Unio mener det fremdeles er nødvendig med statlige tjenester som omfatter de fagområdene Statped jobber med i dag. Disse tjenestene er rettet mot barn og unge med utfordringer som er komplekse og sammensatte og relativt sjeldent forekommende. Unio mener en statlig tjeneste i større grad sikrer spisskompetanse og tilgang til kvalitativt gode tjenester uansett bosted og politiske prioriteringer. Vi støtter derfor ikke ekspertgruppens forslag om å overføre disse tjenestene til de nye fylkeskommunene. Unio vil også peke på at Statped er en del av et større statlig støtteapparat, hvor særlig støtteapparatet i pedagogisk sektor og helsesektoren er gjensidig avhengige av hverandre.

Ekspertgruppen mener oppgavene til Samisk spesialpedagogisk tjeneste (SEAD) skal overføres til den nye fylkeskommunen Troms og Finnmark, og bli en del at de spesialpedagogiske tjenestene fylkeskommunen får ansvar for. Utvikling av samiske spesialpedagogiske læremidler og kartleggingsverktøy skal legges til Utdanningsdirektoratet. Unio mener at ansvaret for et landsdekkende tilbud må plasseres et sted som oppfattes reelt landsdekkende, ikke regionalt. Vi har i dag, som de siste 20 årene, en landsdekkende samisk spesialpedagogisk tjeneste som fungerer – og som det er brukt tilsvarende tid å bygge opp. Unio mener det er mest hensiktsmessig at Statped fortsetter å forvalte oppgavene til Samisk spesialpedagogisk tjeneste på et statlig nivå.

## **Individuell rett**

Unio støtter ikke forslaget om å fjerne den individuelle retten til spesialundervisning i opplæringsloven og spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven. Vi mener at det ikke trenger å være en motsetning mellom de mange tiltakene ekspertgruppen foreslår for å bedre det pedagogiske tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, og det å beholde den individuelle

retten til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Mange av forslagene til ekspertgruppen er det allerede rom for å gjennomføre innenfor dagens regelverk, men det krever endring i praksis hos lokal skolemyndighet.

Unio vil understreke den sentrale betydningen som sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak har for barn og elever. De særlige saksbehandlingsreglene knyttet til tildeling, planlegging og gjennomføring av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, skal sikre forsvarlig innhold og kvalitet i undervisningen. Eventuelt bortfall av disse særlige saksbehandlingsreglene, vil etter vår vurdering føre til mangelfull oppfølging av barnet og eleven. Dette innebærer en risiko for at retten til et likeverdig opplæringstilbud for elever med særskilte behov ikke oppfylles, i tillegg til at grunnlaget for å klage svekkes.

Vennlig hilsen

Unio



Ingjevd Hovdenakk  
sekretariatssjef



Åshild Olaussen  
fagsjef