

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref 200903642

Vår ref 207.01/IMC

Dato 27.11.2009

Høring NOU 2209:18 Rett til læring

Akademikerne viser til utsendte høringsbrev. Saken har vært til behandling hos Akademikernes medlemsforeninger. Vi har mottatt to uttalelser, fra Samfunnsviterne og Norsk psykologforening, disse er i sin helhet vedlagt.

Midtlyngutvalget har hatt et bredt og sammensatt mandat og utredningen bærer preg av at det er et stort og sammensatt felt som er behandlet. Akademikerne opplever det som en svakhet at utvalget i stor grad utgangspunkt i departementets definerte ansvarsoppgaver og ikke behovene til de barn man skal utvikle tjenester til. Dette bidrar til å sektorinndelegge barn og unges til dels komplekse og sammensatte behov. Akademikerne etterlyser mer helhet og sammenheng i tjenestetilbud på tvers av sektorområder.

Akademikerne støtter intensjonen om kompetanseheving i den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Dette er i tråd med prinsippet om at høyfrekvente problemstillinger skal ivaretas på kommunalt nivå. Vi kan ikke se at utvalgets forslag om styrking av PP-tjenesten er godt nok til å forsvare den foreslåtte nedleggelsen av SLV-sentrene. Det er store forskjeller i kommunenes behov. Kommuner av ulike størrelser har ulike behov for kompetanse fra disse sentrene, og det er viktig at en omstrukturering tar høyde for den enkelte kommunes kompetansebehov.

Vi viser til de vedlagte høringsuttalelsene for utfyllende kommentarer til de konkrete forslagene i de vedlagte høringsuttalelsene.

Med vennlig hilsen
Akademikerne

Ivar Munch Clausen
Rådgiver

Vedlegg:

- 1: Høringsuttalelse fra Samfunnsviterne
- 2: Høringsuttalelse fra Norsk Psykologforening

*Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra Samfunnsviterne***Høringsuttalelse fra Samfunnsviterne vedrørende:
NOU 2009: 18 Rett til læring**

Samfunnsviterne har mottatt NOU 2009:18 som inneholder mange forslag til endringer innen det spesialpedagogiske arbeidsfeltet. Midtlyngutvalget har hatt et bredt og sammensatt mandat og utredningen bærer preg av at det er et stort og sammensatt felt som er behandlet. Vi har registrert at utvalgets medlemmer er uenige i mange av forslagene. Utvalget foreslår en bedre organisering og en mer effektiv ressursbruk innenfor eksisterende ressursrammer i en helhetlig tiltakskjede, fremstår som det sentrale i utredningen. Det er derfor ingen overraskelse at omfordeling av ressurser står sentralt i utvalgets endringsforslag. Utvalget bygger sin innstilling på fire sentrale utfordringer når det gjelder å gi tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende barnehage / skole for alle. Samfunnsviterne er enige i at dette er betydelige utfordringer som barnehager og skoler står overfor fremover. Samfunnsviternes medlemmer arbeider i PP-tjenesten, Statped og offentlig administrasjon og utfra denne bakgrunnen vil vi kommentere utvalgets forslag.

Midtlyngutvalget viser til at spesialundervisningen generelt har lav status i skolen. Dette viser seg ved at elever med spesielle behov i stor grad får spesialundervisning av personer uten pedagogisk kompetanse (assistenter) og at skolene argumenterer med at de mangler ressurser til å gjennomføre for eksempel sakkyndige råd fra PP-tjenesten. Samfunnsviterne vil presisere at kompetansen innenfor det spesialpedagogiske feltet generelt må styrkes. Barn og unges rettigheter må styrkes og ikke svekkes.

Midtlyngutvalgets forslag vil bli kommentert kronologisk i henhold til de kapittelinndelinger utredningen er lagt opp etter. Kapittel 14 er viet særlig oppmerksomhet da de forslagene som inngår i dette kapittel griper direkte inn i PP-tjenestens viktigste funksjon: Å foreta sakkyndige vurderinger / pedagogiske – psykologiske utredninger i forhold til barn og unges læringshindringer, behov og rettigheter i opplæringen. Det samme gjelder kapittel 16 som berører Statpeds funksjoner og virkefelt.

Utvalget er blitt kritisert for å ha lagt til grunn et for snevert fokus når det gjelder bakgrunnsdokumentasjon og et begrenset forskningsmiljø. De omfattende endringene som utvalget forslår må etter Samfunnsviternes syn bygge på mer dokumentasjon og forskning som belyser kompleksiteten i det spesialpedagogiske feltet.

Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging

- Barnehage- og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø.
- Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og elever.
- Kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.
- Læringsboka innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring.
- Det gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år også i barnehagen.
- Dokumentasjons- og rapporteringsarbeid i barnehage og skole begrenses til det som tjener barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø. Omfanget av dokumentasjons- og rapporteringssystemer må derfor gjennomgås med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid.

Samfunnsviterne er enig i at tidlig innsats er svært viktig og må være et sentralt prioriteringsområde innenfor alle nivåer i utdanningsløpet, fra barnehage til videregående opplæring. Det sentrale er at barnehagene og skolene i større grad melder bekymringer så tidlig som mulig, når det gjelder barn eller unges utviklings- lærings- eller livssituasjon for øvrig til PP-tjenesten som er 1. linjetjenesten i kommunenes hjelpeapparat, eller til andre relevante hjelpetjenestesystem.

Når det gjelder utvalgets forslag i punkt 3, fremkommer det ikke hvem utvalget mener skal forestå den foreslåtte kartleggingen av barns språk ved tre, fire og fem års alderen. På nåværende tidspunkt er det bare helsestasjonen som kan pålegge alle barn å komme til kontroller og disse kontrollene er heller ikke så hyppig som utvalget ønsker at kartleggingen skal være. Samfunnsviterne stiller spørsmål ved hvorvidt helsestasjonen har nok kompetanse til å stå for slike kartlegginger uten at dette settes i system i et samarbeid med PP-tjenesten, som nettopp innehar den nødvendige kartleggingskompetansen når det gjelder kartlegging av språkfunksjoner hos barn. Uansett vil utvalgets forslag kreve flere ressurser. Enn hva man har p.t. I stedet for å kartlegge alle barn mener Samfunnsviterne at fokuset bør være rettet mot risikogrupper, noe som kan gi en bedre mulighet for tidlig innsats og også være en mer økonomisk løsning. Kartlegging av språkfunksjoner hos tospråklige barn, vil kreve oppbygging av en helt ny fagkompetanse i mange kommuner, og dermed påføre kommunene store kostnader.

Å vurdere barnehagebarn opp mot en standard vil også bryte mot den barnehagetradisjonen som barnehagene i Norge bygger på jfr. Veilederen *"Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole"*, utgitt av Kunnskapsdepartementet i 2006. Den barnehagefaglige kompetansen bør rettes mot barnehagen som en arena for å utvikle stimulerende og erfaringsbaserte læringsmiljøer med vekt på språkstimulerings tiltak. Økt fagbemanning i barnehagene vil styrke barnehagenes rolle i forhold til forebygging og tidlig innsats og gi kommunene muligheter for å sette i gang ønskede tiltak.

Samfunnsviterne mener at fokuset innenfor tidlig innsats i barnehage og skolesystemet bør rette seg mot å styrke samarbeidet mellom hjelpetjenestene i kommunene og barnehagene / skolene og etablere gode systemer og tiltak som har til hensikt å tidlig fange opp og identifisere barn som er i risiko for å utvikle problemer. Det er viktig å komme hurtig i gang med tiltak overfor barn / elever hvor vansker allerede har debutert, enten dette er språk- / lære- / atferdsvansker eller andre utviklingsvansker / forstyrrelser. En styrket tidlig innsats kan best skje ved at PP-tjenesten og barnehagene / skolene har faste og regelmessige drøftingsmøter i de respektive kommunene. Dette bør følges opp som en obligatorisk prosedyre. I dag er det stor forskjell mellom kommuner, samt skoler og barnehager i den enkelte kommune i vurderinger av rettigheter for det enkelte barn.

Utvalget foreslår en "læringsbok" som skal følge det enkelte barn. Dette virker som et svært uklart dokument, bl.a. ut fra juridiske forhold, personvern og foreldrenes rett til å bestemme hvilke

informasjon som skal overføres mellom de forskjellige trinnene. Alt dette må avklares før en kan ta stilling til forslaget. En slik "læringsbok" vil også føre med seg mange rent praktiske problemer som for eksempel oppbevaring, innsyn og andre regler knyttet til klientregistrering. At alle barn skulle ha en slik bok kan føre til store endringer i arbeidsoppgavene både for førskolelærere og lærere og ta mye verdifull tid vekk fra barnehage og klasserom.

Høsten 2009 ble ny vurderingsforskrift for opplæringsloven iverksatt. Samfunnsviterne anser at forskriften langt på vei ivaretar utvalgets forslag om "læringsbok". Før man vurderer "læringsbok" som tiltak bør man evaluere virkninger av den nye forskriften.

Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

- Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak.
- Når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt, må barnehage/skole og PP-tjenesten samhandle om den videre tilretteleggingen.
- Den som har ansvaret for gjennomføringen av ekstra tilrettelegging i opplæringen, må ha relevant kompetanse til å møte de utfordringene som ligger til grunn for tilretteleggingen, eksempelvis spesialpedagogisk kompetanse.
- Individuell opplæringsplan slik denne beskrives i opplæringsloven § 5-5 skal inngå i læringsboka.
- Vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagens § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten.
- Det skal utarbeides sakkyndig vurdering dersom
 - det er sannsynlig at det må gjøres avvik fra læreplanen
 - skolen ikke har den nødvendige kompetanse
 - foresatte og barnehagen/skolen krever det
 - tilretteleggingen vil kunne forutsette større organisatoriske endringer
- Rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven.
- En rett til ekstra tilrettelegging på grunnskolenes område for voksne. Behovet for en lovfestet rett til ekstra tilrettelegging i videregående opplæring som er organisert særskilt for voksne utredes.

Samfunnsviternes synspunkter vedrørende forslag i pkt 1

Samfunnsvitene mener at utvalgets forslag om "ekstra tilrettelegging i opplæringen" virker mer uklart enn dagens gjeldende lovverk, både for *når* rett til "ekstra tilrettelegging i opplæringen" skal inntre og *hvem* den skal gjelde for. Samfunnsvitene mener det må fremkomme et tydelig kvalitativt skille mellom det som er tilpassede opplæringstiltak og det som er særskilte opplæringstiltak (spesialundervisning). Innholdet i loven bør videreføres og skillelinjene mellom det ordinære og det særskilte videreføres og presiseres slik det er etter dagens regelverk. Spesialundervisning er et begrep som for de fleste har et kjent juridisk og faglig innhold. Når det nå foreslås at man erstatter retten til spesialundervisning med retten til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*, vil dette i seg selv kunne skape forvirring. Vi mener at det nye begrepet minner for mye om begrepet tilpasset opplæring, som er noe som alle elever har rett til. Samfunnsvitene vil hevde at rettighetene til elever som, etter gjeldende regelverk, har rett til spesialundervisning, vil utvannes dersom utvalgets forslag tas til følge. Utvalget har heller ikke presisert *når* det bør kreves spesialpedagogisk kompetanse overfor elever som har krav på den foreslåtte *ekstra tilretteleggingen*.

Dersom en ønsker å gi skolene / barnehagene større frihet til å sette i gang tiltak som ikke egentlig hører inn under rammene for spesialundervisning, men som er allmenne pedagogiske styrkingstiltak, må de økonomiske rammene til den enkelte skole økes slik at skolene får større handlingsfrihet.

Samfunnsvitene mener for øvrig at utvalget har et ensidig fokus på allmennpedagogiske løsninger og utvalget drøfter i liten grad de dilemmaer som oppstår i praksis når det gjelder elever med spesielle behov i skjæringspunktet mellom det ordinære / allmenne og det særskilte, mellom inklusjon i fellesskapet og læringsutbytte vs. læreforutsetninger for den enkelte, hvilket også professor Bente E. Hagtvet viser til i sin særmerknad i kapittel 14 i utredningen. Samfunnsvitene støtter Hagtvet (jfr særmerknad i kapittel 14) i at det er nødvendig med strategier og tiltak i skolen der ulikheter i elevenes behov er grunnlaget for et mangfold av opplæringstiltak og organiseringsmåter.

UNESCO (*The Salamanca statement and Framework for action 1994*) har gitt følgende definisjon av spesialundervisning:

"Special needs education incorporates the proven principles of sound pedagogy from which all children may benefit. It assumes that human differences are normal and that learning must accordingly be adapted to the needs of the child rather than the child fitted to preordained assumptions regarding the pace and nature of the learning process. A

child-centred pedagogy is beneficial to all students and, as a consequence, to society as a whole. Experience has demonstrated that it can substantially reduce the dropout and repetition that are so much a part of many educational systems while ensuring higher average levels of achievement. A child-centred pedagogy can help to avoid the waste of resources and the shattering of hopes that is all too frequently a consequence of poor quality instruction and a "one size fits all" mentality towards education".

Samfunnsviterne støtter UNESCOs definisjon og vi vil advare mot en "one size fits all" mentalitet i grunn- og videregående opplæring i Norge. Spesialundervisning innebærer at undervisningen drives på elevens premisser, d.v.s. er lagt opp etter elevens muligheter, begrensninger, og tempo, i form av en egen individuell opplæringsplan, og altså ikke den ordinære læreplanen. I stedet for å styrke retten til spesialundervisning / individuell opplæring, velger utvalget å fjerne begrepet spesialundervisning og på denne måten svekke elevens rettigheter, noe Samfunnsviterne mener er problematisk.

Samfunnsviterne vil presisere at skolene allerede i dag gis betydelig anledning til å iverksette tilpassede opplærings- og støttetiltak i skolen innenfor den ordinære tilpassede opplæringen, med bistand fra PP-tjenesten der skolen mener det trengs. Det er heller ikke slik at alle barn eller elever som blir utredet av PP-tjenesten blir tilrådd spesialundervisning. Statistikk fra for eksempel PP-tjenesten i Oslo kommune viser for skoleåret 2008 / 2009¹ at av 5588 henviste førskolebarn og skolelever, fikk 3308 tilrådd spesialpedagogisk hjelp / spesialundervisning i henhold til §§ 5.7 og 5.1. Dette tross at PP-tjenesten i Oslo har forberedende ressursteam innen en henvisning sendes PPT- tjenesten, nettopp for bedre å sortere såkalte reelle behov for spesialundervisning. Hos de øvrige elevene hvor det etter en utredning ble funnet at det forelå en vanske eller en form for sårbarhet mht læring, fikk disse elevene bistand innenfor ordinære støttetiltak, men utredningen og rådene fra PP-tjenesten viser seg å være viktig for nettopp å kunne sette inn riktige og adekvate tiltak.

Utvalgets forslag om å erstatte retten til spesialundervisning til en *rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen* vil svekke skoleelevers rettigheter om enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det kan føre til større ulikheter når det gjelder praktisering av regelverket, enn det som allerede er i dag. Utvalget peker selv på at ulik forståelse og praktisering av regelverket er en av hovedutfordringene innen spesialundervisningen i dag. I dag er ankeretten hjemlet i forvaltningsloven fordi spesialundervisning / spesialpedagogiske rettigheter er et enkeltvedtak. Med uklar forankring av rettigheter vil mulighetene til kontroll /anke fra tilsynsmyndighetene bli enda vanskeligere og hele prosessen vil ta lenger tid enn i dag, fordi det skal prøves ut flere tiltak først, jfr. strekpunkt 2. At utprøving av tiltak kan ta lang tid strider igjen mot prinsippet om tidlig innsats. PP-tjenestens rolle blir mer uklar, men ikke mindre byråkratisk enn nå.

Samfunnsviternes synspunkter vedrørende forslag i pkt 5

Sakkyndige tilrådinger fra PP-tjenesten er i loven, i dag, gitt en særlig stor betydning ved at kravet til kommunens begrunnelse for vedtak om spesialundervisning er betraktelig skjerpet dersom en tilråding fra PP-tjenesten ikke følges. Resultatet av forvaltningens gjennomføring av tilsyn med spesialundervisningen i norske skoler dokumenterer et alvorlig rettsikkerhetsproblem. Fylkesmennene og Sivilombudsmannen (2007)² viser til at skolene har for lite kompetanse når det gjelder forvaltningsrett og skolelovgivning. Dette gjenspeiles også i Thomas Nordahls siste evaluering av spesialundervisning (2008, 2009)³ hvor det fremkommer at rektorer faktisk fatter vedtak om

¹ Statistikk fra PPT Oslo skoleåret 08 /09: 5588 henviste elever: G-skole: 2203 (§5.1), VG- skole: 364 (§5.1.), Førskolebarn: 541 (§5.7).

² Rundskriv U-dir-1- 2007, dato 12.02.07.

³ Nordahl, T. og A.-K. Sunnevåg (2008). Spesialundervisningen i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter. Rapport nr. 2-2008. Hamar: Høgskolen i Hedmark.

Nordahl, T. og Hausstatter, R.S. (2009) Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Rapport 9. 2009. Elevrum: Høgskolen i Hedmark.

spesialundervisning uten at der foreligger sakkyndig vurdering i forkant. Det kan få alvorlige konsekvenser for enkeltelever dersom en skole iverksetter tiltak i form av for eksempel redusert nivå ut fra antagelser om at en elev har en lærevanske, og det ved en senere utredning skulle vise seg å være andre årsaker til at eleven ikke klarer å følge lærekravene.

Samfunnsviterne er enig i at PP-tjenesten må øke tilgjengeligheten og bistå skolene mer med veiledning og støtte og at dette også gjelder innenfor den ordinære opplæringen, men argumentet om at dette skal gå på bekostning av den viktigste funksjonen i PP-tjenesten, nemlig den sakkyndige vurderingen / den pedagogisk- psykologiske undersøkelsen, vil vi sterkt fraråde. En fersk undersøkelse fra Nordlandsforskning (2009)⁴ viser at skolene selv i 95 % av tilfellene ønsker at PP-tjenesten bistår med sakkyndig vurdering der skolen er bekymret for en elevs utvikling. Samfunnsviterne tolker dette som at skolene ønsker hjelp til å få utredet vanskebildet hos elever som skolen selv er bekymret for, før de iverksetter bestemte tiltak.

Midtlyngutvalget foreslår at det er færre elever som skal ha sakkyndig vurdering. Disse elevene skal i stedet få ulike tiltak i regi av skolen. Betyr dette at terskelen for å henvise til PP-tjenesten skal høynes? Samfunnsviterne mener at dette kan synes å stå i strid med utvalgets intensjon om å få PP-tjenesten tettere inn på skolenivå. Dette kan medføre en fare for at de elevene som virkelig har behov ut over et normalt læringsløp ikke får den tidlige hjelpen som de trenger, men i stedet "utsettes" for en rekke tiltak som ikke er tilpasset den enkeltes forutsetninger.

De foreliggende evalueringer av spesialundervisningen i Norge (Nordahl; 2008, 2009 og Nordlandsforskning 2009) viser at behovet for spesialundervisning øker til tross for en politisk holdning om at den skal reduseres. Samfunnsviterne mener det er urealistisk at spesialundervisningen skal reduseres eller "maskeres" under en definisjon av tilpasset opplæring. Ut fra statistikk som refereres i Midtlyngutvalgets utredning side 134- 136 og 273-275, når det gjelder ulike vanskekategorier (utviklingsforstyrrelser og psykiske helseplager / lidelser) som fins i barne- og ungdomspopulasjonen, ser det ut til at PP-tjenesten i stor grad klarer å identifisere og differensiere vanskebildet hos de fleste av disse gruppene barn / elever via de sakkyndige vurderingene og utredningene som foretas i PP-tjenesten, og i samarbeid mellom PP-tjenesten og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker.

Utvalget hevder følgende om årsakene til forslag om endring når det gjelder sakkyndig vurdering:

Forslaget om endringer i retten til sakkyndig utredning vil bidra til å frigjøre kapasitet i PP- tjenesten og at forslaget skiller seg fra det som ble lagt fram i forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 16 (2006–2007) ved at PP- tjenesten i tråd med utvalgets forslag arbeider mer ute i barnehagene skolene og dermed trekkes inn i prosessen før beslutningen tas om hvilken ekstra tilrettelegging i opplæringen som skal gis. Ved å endre kravet om obligatorisk sakkyndig vurdering til en plikt til samhandling mellom barnehage / skole og PP- tjeneste, vil man oppnå en bedre effektivitet i systemet og at tiltak kan settes i gang raskere, uten at man må vente på at den sakkyndige vurderingen foreligger og dermed kommer tidligere til overfor enkeltelever (jfr kapittel 13 om tidlig innsats).

Samfunnsviterne er enig i at det er viktig å komme tidlig til når et barn eller en elev strever i skolen, men vi kan ikke se at fravær av plikt for kommunen til å utrede skal styrke muligheten av å få riktige tiltak til rett tid. Den sakkyndige vurderingen har til hensikt å utrede og dokumentere læreforutsetninger hos et barn / elever og dernest ta stilling til hva som er en forsvarlig opplæring for den enkelte. En sakkyndig vurdering er også en rettsikkerhetsgaranti for at elever får den hjelp de har krav på og at tiltaket som settes inn er forsvarlig i forhold til de funn som er foretatt av sakkyndig instans.

Utvalget foreslår at vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen til vanlig kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagen § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolen

⁴ Nordlandsforskning (2009). Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP- tjenesten. NF- rapport nr. 5/2009.

egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten. Utvalget mener dette vil bidra til å frigjøre kapasitet i PP-tjenesten ved at PP-tjenesten arbeider mer ute på skolene og dermed trekkes inn i prosessen før beslutninger tas om hvilke ekstra tiltrettelegging i opplæringen skal gis.

Premissene for utvalgets argument om å fjerne kravet til at alle skal ha rett til en sakkyndig vurdering innen spesialundervisning iverksettes, er i følge utvalget at PP-tjenesten i liten grad er ute på skolene og i liten grad gir råd til skolene om opplæring for elever med særlige behov. Dette medfører ikke riktighet. Det ligger i sakens natur at når PP-tjenesten gjennomfører en sakkyndig vurdering innebærer dette også en form for *individrettet systemarbeid* hvor de som til daglig er rundt det enkelte barn eller den unge, får råd og støtte i hvordan den identifiserte vansken best kan håndteres. Problemet er ikke at PP-tjenesten i for liten grad er på skolene, men at skolene har for lite ressurser til å følge de råd som PP-tjenesten gir. Herunder oppstår også en rekke dilemmaer knyttet til PP-tjenestens habilitet og organisasjonsmessig tilhørighet i de kommuner hvor PP-tjenesten er underlagt skoleeier. Dersom skoleeier beskriver en svak ressurssituasjon og PP-tjenesten er underlagt samme ledelse innebærer dette at sakkyndig instans habilitet er truet.

Samfunnsviterne vil hevde at dersom færre barn / elever enn i dag skal få sakkyndig vurdering, vil man få større lokale variasjoner på hvilke barn / elever som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Uten sakkyndiges utredning har foreldre ingen mulighet for å kvalitetssikre at kommunen faktisk setter inn de riktige tiltakene. Det er allerede et stort problem at rektorer rundt om i kommunene fraviker den sakkyndige utredningen ut fra økonomiske hensyn. Uten en sakkyndig utredning vil foreldrene heller ikke være i stand til å nå frem med en klagesak, fordi de ikke klarer å bevise hva eleven trenger av tiltak.

Utfordringen i dag slik Samfunnsviterne ser det er ikke at den sakkyndige vurderingen i seg selv hindrer tidlig innsats eller tidlig inngripen / tiltak, men at skolene venter for lenge med å henvise en elev til sakkyndig utredning og at ventetiden i PP-tjenesten i enkelte kommuner er for lang. Dette er et problem Samfunnsviterne mener må løses gjennom økte ressurser til PP-tjenesten og ikke ved å svekke elevens krav på utredning.

Av henvisninger til PP-tjenesten ser en at elever som har hatt spesialundervisning siden småskolealder ofte får økte spesial- / tilretteleggingsbehov oppover i skoleløpet fordi lærekravene blir større. Dette kan forklare noe av den "skjeve" kurven mht antall elever i småskolealder vs. ungdomsalder som mottar spesialundervisning i Norge. En annen forklaring kan være at en rekke vansker og problemer som virker direkte inn på læringsfunksjonen (psykiske lidelser, skolevegning og rusproblematikk) debutterer i ungdomsalder og medfører en økning på statistikken.

Selv om statistikk når det gjelder spesialundervisning i Norge er "skjev" kan den ikke nødvendigvis sammenliknes med for eksempel Finlands statistikk når det gjelder spesialundervisning. Finland har et segregert skolesystem og 20 % av de finske elevene har segregerte opplæringstilbud⁵. I Norge strever 15- 20 % av elevpopulasjonen med å mestre læringskravene, men kun 7,2 % av elevpopulasjonen har spesialundervisning og kun 1, 2 % av førskolebarna får spesialpedagogisk hjelp. Skoler og barnehager i Finland har stor avgjørelsesmyndighet i kartlegging og henvisning eller når det gjelder "overføring" av elever til spesialundervisning. Forslagene i Midtlyngutvalget synes å være en "kopi" av den finske modellen som tilsynelatende virker lite byråkratisk og som fremstår som svært effektiv mht ressursutnyttelse. Samfunnsviterne vil påpeke at den finske modellen likevel har sin pris ved at mange elever er segregert og har liten kontakt med jevnaldrende, og at disse elevene generelt er lite synlig i det finske skolesamfunnet. Samfunnsviterne advarer mot et slikt scenario i Norge ved at skolene selv får mandater til å sortere og kategorisere elever mht hvilke opplæringstiltak de skal ha.

⁵ Lenke til artikkel: http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/Finland_spesialpedagogikk.pdf

Krav om sakkyndig utredning vil kunne sikre et forsvarlig vedtak og at vanskene eller problemene i forhold til utvikling og læring blir identifisert av faglig kvalifiserte personer i sakkyndig instans. Dersom rektor fatter et vedtak med utgangspunkt i feil vanske, er det sannsynlig at elevene også får feil type hjelp. Samfunnsviterne ønsker å presisere at en sakkyndig vurdering i første omgang dreier seg om å identifisere og utrede hva et barn / elev faktisk strever med eller hva vansken mht læring består i. PP-tjenesten ser svært ofte av de sakkyndige vurderingene / utredninger avdekker vansker som avviker fra de vanskene som skolene oppgir som begrunnelse for den opprinnelige tilmeldingen / henvisningen. Samfunnsviterne frykter at klasseforskjeller i skolen vil øke om skolene selv skal ta hånd om å belyse vanskekategorier og iverksette spesialundervisning. Flere elever enn i dag vil da få vedtak om spesialundervisning og en dårligere opplæring enn hva deres forutsetninger tilsier.

Utdanningsdirektoratets nylig utgitte veileder *”Spesialundervisning – veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning”* gir mulighet til å samordne forståelse og arbeide mot en ensartet praktisering av regelverket. Dette vil kunne bringe det spesialpedagogiske arbeidet videre. Endringer som utvalget foreslår vil kunne gi nye klarheter og føre til større ulikheter i praksis mellom skoler og mellom kommuner.

I en sakkyndig vurdering stilles det krav til habilitet og opplysning rundt saken slik forvaltningsloven krever. Rettsvernet til det enkelte barn svekkes dersom det ikke skal foreligge rettslige krav til utformingen av en sakkyndig vurdering og muligheter for å etterprøve den. Hvis retten til sakkyndig vurdering tas bort eller endres vesentlig vil det gi enda større muligheter for den enkelte kommune enn i dag, til å styre spesialpedagogiske tiltak ut fra økonomi, og ikke ut fra reelle behov som foreligger hos barnet. Reglene for hva som kan hjemles i et enkeltvedtak bør heller klargjøres, slik at det mangfoldet som eksisterer i praksis i dag avvikles eller legges inn som generelle pedagogiske styrkingstiltak. En innstramning av dagens praksis i kommunene ut fra for eksempel veilederen som er nevnt over, vil langt på vei kunne gi en mer enhetlig praksis av gjelde regelverk.

Samfunnsviterne foreslår følgende vedrørende kapittel 14:

- Dagens individuelle rett til spesialundervisning Opplæringslov § 5-1 opprettholdes med samme innhold som er lagt til grunn i dagens lov men med en presisering i loven om at retten til spesialundervisning skal gjelde for de elever hvor den sakkyndige vurderingen viser at et barn eller en elev har så store vansker / ikke har utbytte av opplæringen og dermed er i behov for avvik fra kompetansekravene læreplanen eller særlig hjelp og støtte for å kunne klare og nå målene i læreplanen dersom vanskebildet tilsier at dette er nødvendig. Samfunnsviterne mener det samtidig bør kunne være flere elever som får tilpasset opplæring selv om de har en vanske eller en problematikk som gjør lærings situasjonen besværlig dersom det kun er snakk om organisatoriske tiltak som skal til. Men vi understreker at det må være et skille mellom det ordinære og det særskilte og at den skjønnsmessige vurderingen i forhold til hvem som skal ha særlig hjelp og tilpasset hjelp ivaretas innenfor dagens regelverk i Opplæringslovens § 5.3.
- Skolene bør utarbeide en tilpasset opplæringsplan hvor det fremkommer tydelig hvilke organisatoriske tiltak som trengs for at en elev skal kunne nå målene i læreplanen, uten at dette er vedtaksberettiget eller at det må ligge en sakkyndig vurdering fra sakkyndig instans (PP-tjenesten) til grunn. En tilpasset opplæringsplan kan utarbeides i samarbeid med PP-tjenesten og elevens foresatte og følges opp av partene. Dersom en plan innenfor den tilpassede opplæringen ikke har den tilsiktede effekt i forhold til elevens utbytte av opplæringen vurderes tilmelding til PP-tjenesten for en sakkyndig vurdering og utredning av elevens vansker og eventuelle behov innenfor særskilt opplæring / spesialundervisning.

- Den som skal ha ansvaret for gjennomføringen av særskilte opplæringstiltak / spesialundervisning, må ha relevant kompetanse til å møte de utfordringene som ligger til grunn for tilretteleggingen, eksempelvis spesialpedagogisk kompetanse.
- Opplæringslovens § 5.3 må opprettholdes slik den er i dag og må sees i sammenheng med et nødvendig skille mellom ordinær opplæring og spesialundervisning.
- Dagens § 5.7. som hjemler rett til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder opprettholdes, men hjemles i barnehageloven og samordnes med andre bestemmelser i barnehageloven.
- Samfunnsviterne støtter utvalgets forslag om en lovfestet rett til ekstra tilrettelegging i videregående opplæring som er organisert særskilt for voksne utredes. Opplæring av voksne på grunnskolens område bør også utredes nærmere.
- Fylkesmennene utfører i dag tilsyn i kommunene etter opplæringsloven. Dersom fylkesmenn påpeker avvik fra opplæringsloven medfører dette ikke sanksjoner overfor kommunene. Samfunnsviterne vil hevde at pålegg fra fylkesmenn bør kunne følges opp med sanksjoner mot kommunene. Samfunnsviterne støtter Barneombudets bekymring på dette området.

15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

- Læreplanverket for Kunnskapsløftet gjennomgås med sikte på å gi fagplanene tydelige innholdsmomenter, og sørge for at det blir et helhetlig og konsistent styringsdokument og arbeidsgrunnlag for opplæringen.
- Det utvikles differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberevende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, som kan imøtekomme elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer bedre enn i dag.
- Barnehage- og skoleeiere forsterker rutinene for overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler og lærebedrifter.
- Fylkeskommunene videreutvikler og gjør opplæringstilbud med avvik fra læreplanen tilgjengelig for elever som ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse.
- Fylkeskommunen oppfordres til å bruke insentivordninger for å tilrettelegge for at lærebedrifter kan ta i mot lærlinger med behov for særskilt oppfølging.
- Alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2+2-løp uavhengig av om de får læreplass eller ikke. Dersom eleven ikke får plass i lærebedrift, skal fylkeskommunen utvikle et tilbud med to års varighet på linje med opplæring i bedrift, eksempelvis gjennom en elevbedrift.
- Partene i arbeidslivet vurderer gjeldende regulering av funksjonstilleggene mellom yrkes- og utdanningsrådgivere og sosialpedagogiske rådgivere.
- Rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon evalueres og at oppgavene vurderes i sammenheng med PP-tjenestens og Oppfølgingstjenestens oppgaver.

Samfunnsviterne støtter utvalgets forslag når det gjelder såkalt tilpassede og fleksible opplæringsløp.

Samfunnsviterne merker seg imidlertid det siste punktet hvor utvalget foreslår at rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon skal evalueres og at oppgavene vurderes i sammenheng med PP-tjenestens og Oppfølgingstjenestens oppgaver, uten at det presiseres på hvilken måte oppgavene til de respektive tjenestene skal sees i sammenheng. Det er viktig med en evaluering av rådgivningstjenesten, men først og fremst er det viktig at det stilles tydelige kompetansekrav (jfr. utvalgets forslag i kapittel18) til de som skal ha en rådgiverfunksjon i grunnskolen og i videregående skole. Samfunnsviterne mener at det bør utarbeides tydelige rutiner for samarbeid mellom rådgivningstjenesten i grunn- og videregående skole og PP-tjenesten når det gjelder de elever som har særskilte opplæringsmessige behov eller i kompliserte saker som krever mer spesialisert pedagogisk-psykologisk kompetanse. Utover dette mener samfunnsviterne at det er helt sentralt at rådgivningstjenesten ligger i skolesektoren og retter tjenestetilbudet mot alle elever, men at de elevene som er i behov av særskilte opplæringstiltak får bistand av PP-tjenesten i samarbeid med rådgivningstjenesten.

16 PP- tjenesten og Statped tettere på

- PP-tjenestens skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker.
- Det tas inn en bestemmelse om PP- tjenesten i barnehageloven.
- Det etableres et nasjonalt utviklingssenter for PP- tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller høgskole. Sentret gis en økonomisk ramme på ca. 6 fagårsverk – 8 mill. kr.
- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP- tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill. kr. pr. år.
- Statped organiseres i fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionsentre (Sørøst, Vest, Midt og Nord), sammenfallende med helseforetakenes regionsstruktur. Regionsentrene lovfestes.
- De midler som frigjøres i form av reduserte fellesutgifter og redusert husleie ved samorganisering og samlokalisering av sentrene, avsettes midlertidig som omstillingsmidler slik at de nye regionsentrene kan utvikle sin nye rolle.
- Regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker.
- Sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvikles i sin nåværende form. 30 av 145 årsverk overføres til de regionale spesialpedagogiske sentrene for å ivareta behovet for kompetanse innenfor områder med lav forekomst knyttet til omfattende og sammensatte lærevansker.
- Med bakgrunn i reduserte behov avvikles etter hvert de statlige hørselsskolene på grunnskolenivå.
- Skoledriften ved Briskeby skole og kompetansesenter og Andebu kompetanse- og skolesenter søkes godkjent i privatskoleloven da behovet synes å være stabilt.
- SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte) med nåværende ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for samisk spesialpedagogisk støtte. Sentret knyttes faglig til Sámi allaskuvla (Samisk høgskole). Ressursrammen økes ut over dagens nivå med ca. 4 fagårsverk – 3 mill. kr.
- Lillegården kompetansesenter med nåværende økonomiske ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd. Senteret knyttes faglig til et universitet eller en høgskole. Utvalget er delt på om hvorvidt plasseringen gjøres varig eller for en prosjektperiode på fem år hvoretter man vurderer videre tilknytning.
- Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner. Partene avtaler nærmere hvordan dette skal skje.

Samfunnsviterne støtter forslaget om et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten underlagt utdanningsdirektoratet (jfr. pkt. 3), men presiserer at et slikt senter må være leverandør av spesialisert kompetanse til fagmiljøene. Samfunnsviterne håper også at et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten vil vektlegge ulike perspektiver innen pedagogikk og psykologi i forståelsen av barn og unges utvikling, særlig når det gjelder lærevanskefeltet. Samfunnsviterne mener 6 årsverk til dette synes å være noe begrenset.

Samfunnsviterne slutter seg til utvalgets forslag i punkt 4, men vil presisere at et femårig kompetansehevingsprogram for PP-tjenesten inkludert samarbeidspartnere, må være rettet mot å spesialisere fagkompetansen når det gjelder utredning og når det gjelder tidlig innsats og tiltaksimplementering. Det må videre være tett tilknytning til relevante forskningsmiljøer og de ulike arbeidstakerorganisasjoner som er representert i sektoren når det gjelder utvikling av et femårig kompetansehevingsprogram for PP-tjenesten. Samfunnsviterne anser at det er behov for økt kompetanse innen alle områder og nivåer innen det spesialpedagogiske feltet i dag. Det er et kontinuerlig behov for tilbud om profesjonsutdanning, etter- og videreutdanning i alle regioner. Samfunnsviterne har deltatt i arbeidet med prosjektet Faglig løft for PPT i Midt-Norge. Vi anser dette prosjektet for å være viktig for PP-tjenesten i hele landet. Prosjektet bør videreføres og videreutvikles som videreutdanningstilbud og som et utviklingssenter for PP-tjenesten. Både videreutdanningstilbud og utviklingssenter bør være av varig karakter. Lignende prosjekter bør etableres i flere regioner.

Et av de viktigste tiltak for å frigjøre kapasitet hos PP-tjenesten kan være å øke kompetanse om spesialpedagogisk arbeid i barnehager og skoler. Spesialpedagogikk bør bli en større del av grunntidningene for førskolelærere og lærere. Etter- og videreutdanningstilbud for førskolelærere og lærere innen spesialpedagogikk bør økes. Ansatte i barnehager og skoler har i dag for lite kunnskap om

tiltak innen spesialpedagogikk og for lite kunnskap om lovverket innen det spesialpedagogiske feltet. Et nasjonalt senter for PP-tjenesten bør også ha som mål å arbeide frem nasjonale klientregistersystem for PP-tjenesten da det er et problem at det fins mange ulike kommunale varianter for hvordan PP-tjenesten registrerer arbeidet sitt og fører klientdata og vanskekatgorier.

Utvalget foreslår en samordning og samlokalisering av Statped i 4 store statlige spesialpedagogiske regionalsentra, etter mønster av helseforetakenes regionstruktur. Begrunnelsen for dette er frigjøring av midler i form av reduserte fellesutgifter og reduserte husleier. Det virker som disse argumentene er basert på storhusholdningsprinsipper, og at det ikke foreligger kostnad/nytte analyser ut fra et mer helhetlig samfunnsperspektiv til grunn for forslagene. I tillegg vil for eksempel region sør-øst bli svært stor og folkerik, og omfatte Agder-fylkene, Telemark, Vestfold, Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland. Det er et spørsmål om dette er en hensiktsmessig størrelse for å ivareta lavfrekvente vanskegrupper og samtidig skape nærhet til brukerne. En konsekvensutredning må legges til grunn før en gjennomfører slike omfattende endringer.

Sammenslåingene som er foreslått vil også ødelegge innarbeidede spesialpedagogiske samarbeidsstrukturer som fungerer, bryter opp arbeidsplasser og sentralisere fungerende fagmiljøer i distriktene. Allikevel er oppgavene fortsatt å betjene landets mange kommuner med deres skoler og barnehager. Utvalgets forslag vil medføre en oppsigelse av 100 til 200 arbeidstagere, de fleste med høy faglig kompetanse. Prinsippet om at hele landet skal ha mulighet til likeverdig hjelp fra kompetansesystemet, vil vanskelig la seg gjennomføre med en slik sentralisering. Det er tross alt de brukerorienterte tjenestene kommunene etterspør.

Målet bør være at tilbudene Statped gir skal være uavhengig av hvor brukerne bor, økonomiske ressurser i hjem og i kommune og reisemuligheter. Dette innebærer en utadrettet virksomhet. Sett i lys av betraktningene over, virker det ikke som utvalgets besparelser vil gå til annet enn økte reiseutgifter og godtgjørelser for å kunne betjene et enda større distrikt, i tillegg til ventelønn og avviklinger. Staten har fra tidligere erfaringer med endringer av statlige arbeidsplasser som kan legges inn i en kostnads- og nytteanalyser. Parolen " Statlige arbeidsplasser ut av Oslo" er ikke i tråd med utvalgets tenkning. Distriktspolitisk er det ikke tilrådelig å legge ned lokale arbeidsplasser og sentralisere dem. Samlokalisering kan gi utfordringer med å beholde den fagekspertisen som er bygd opp på de enkelte sentrene og de nye regionsentrene må muligens bygge opp ny fagkunnskap og nye samarbeidsrelasjoner mot kommunene. En sentralisering vil med stor sannsynlighet gi mindre utadrettede tjenester til kommunene.

Samfunnsviterne er enige i utvalgets konklusjoner om styrking av tiltakskjeden, spesielt PP-tjenesten, men vi er skeptiske til at styrkingen skal finansieres på et så løst grunnlag som det foreslås i punkt 13: " Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner." Her bør en hente inn erfaringer fra tidligere endringer i støttesystemet. Tidligere er det gjennomført en nedbemanning av Statped og overført stillinger til kommunene. I SAMTAK ble det overført 300 stillinger til kommunene. Disse stillingene forsvant når midlene fra SAMTAK ikke lenger var øremerket. Dersom det skal overføres stillinger fra Statped til kommunene bør man vurdere hvordan stillingene opprettholdes.

De fleste ansatte i PP-tjenesten er fagpersoner med minimum 5 års utdanning, ofte på hovedfagsnivå eller over. Dersom en ønsker å gi mulighet for tidlig innsats bør PP-tjenestens rolle som faginstans styrkes, slik at fagpersonene der kan jobbe individrettet og forebyggende. Tjenestens økonomiske rammer må være slik at fagpersonene kan delta på aktuelle og relevante etterutdanningstilbud. Tjenesten må igjen få primærfokus på veiledningsarbeid overfor de lærerne som trenger støtte, og ha muligheter til å jobbe individrettet mot barn og familier som trenger det. Det er med andre ord behov for en profilendring. Det vil også kunne øke rekrutteringen til tjenesten fra fagpersoner som ønsker å

jobbe innenfor fagfeltet sitt.

De statlige hørselsskolene har lang tradisjon i Norge, ikke bare som samlingssted for barn innen vanskeområde hørsel, men som en møteplass hvor døve/tunghørte har hatt mulighet til å lære tegnspråk av hverandre og på den måten holde tegnspråket levende tiltross for statlige forordninger og skiftende undervisningstradisjoner og mål. Døve/tegnspråkbrukere har behov for to-språklige skoler og møtesteder hvor de kan utvikle sin identitet gjennom språk og kultur, i møte med andre tegnspråklige barn og voksen. Først i opplæringsloven fra 1997 ble tegnspråk lovfestet som undervisningsspråk. For å holde et språk levende må det være noen som snakker språket, praktiserer det og gir det videre til nye generasjoner. Det vil bli vanskelig å holde tegnspråket som språk levende hvis grunnskolene for hørselshemmede legges ned, og barn med behov for og rett til tegnspråkopplæring blir plassert enkeltvis på sine hjemmeskoler med lærere som kan ha formell kompetanse, men som mangler praktiske erfaringer med bruk av språket. Vi etterlyser derfor utvalgets drøfting av minoritetsvern for tegnspråkbrukere på samme måte som drøfting av minoritetsvern for brukere av samisk språk.

Det betyr ikke at grunnskolene for hørselshemmede ikke bør utvikle seg og ta innover seg de politiske signalene som ligger til grunn i utredningen. Heller enn å legges ned bør de få mandat til å utvikle forskjellige modeller hvor målet er både å opprettholde et tegnspråklig miljø og jobbe mot inkludering i kommunale grunnskoler.

Samfunnsviterne foreslår følgende for hvordan PP- tjenesten kan være "tettere på":

- Ressursene i PP-tjenesten må økes i form av flere fagstillinger slik at man får dekket behovene både innenfor et system- og et individnivå. Samfunnsviterne mener det er unødvendig at et barn eller en elev skal vente i 3 mnd eller mer på en sakkyndig utredning i PP-tjenesten fra bekymring er meldt i skolens ressursteam eventuelt henvist av foresatte, dersom årsaken til dette er knyttet til antall stillingshjemler. Da må disse økes. PP-tjenesten er en 1. linjetjeneste og skal ha lav terskel for utredninger når henvisninger er knyttet til lærings- og utviklingsproblem hos førskolebarn og skoleelever. Det bør være klare regler og en landsomfattende ventelistegaranti i PP-tjenesten og denne bør ikke overstige 2 måneder. Maksimum behandlingstid for utredning bør ikke være mer en opp til 2-3 måneder pr enkelt elev. PP-tjenesten må ha lavere terskel for inntak av saker til utredning fordi ventetid i PP-tjenesten griper direkte inn i barn og elevers skolehverdag. Dersom en elev henvises PP-tjenesten for mistanke om betydelige lærevansker vil en ventetid på 3 måneder eller lengre forsinke tiltak for en stor del av elevens skoleår og medføre at elever strever unødige.
- Samfunnsviterne mener at måten PP-tjenesten organiseres på rundt om i kommunene har betydning for hvordan både den sakkyndige funksjonen vs. den systemrettede funksjonen praktiseres. PP-tjenesten organiseres i stor grad etter en generalistmodell og hvor fraværet av spesialister innen pedagogikk og psykologi er betydelig. Dette fører ofte til unødige henvisninger fra PP-tjenesten til spesialisthelsetjenesten og ytterligere eller en opphopning av ventetid i spesialisthelsetjenesten. Dette er problematisk når flere av den typen henvisninger PP-tjenesten henviser til spesialisthelsetjenesten kunne vært løst av PP-tjenesten selv. Samfunnsviterne mener ressursituasjonen i PP-tjenesten sammen med hvordan en utnytter kompetansen i tjenesten har innvirkning på at mange elever må vente eller sendes rundt om i hjelpetjenestesystemet.
- Samfunnsviterne mener at det er helt nødvendig at PP-tjenesten i større grad tilbyr spesialistkompetanse innen utredning av sentrale vanske kategorier som lærevansker / utviklingsforstyrrelser / atferdsvansker og når det gjelder implementering av pedagogiske

systemrettede tiltak. Det kan derfor være hensiktsmessig og mer effektivt at PP-tjenesten i alle kommuner deler funksjonene opp i mer effektive tjenestetilbud hvor en f.eks har utredningsteam på den ene siden og tiltaksteam på den annen side, og hvor en kan tenke at etter en utredning hvor vanskeomfanget er avklart i et utredningsteam da videreføres til et tiltaksteam som følger barnet / eleven inn mot barnehage / skole, men at dette ikke er til hinder for nærhet til bruker prinsippet.

17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

- Bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven.
- Dagens særlovers bestemmelser om individuell plan harmoniseres i de aktuelle lovverkene.
- Opplæringsområdet i individuell plan for voksne presiseres.
- Det oppfordres til mer aktiv bruk av informert samtykke.
- Det innføres rett til én tjenesteyter (personlig koordinator) ved behov for langvarige og koordinerte tjenester.
- Det foretas en tydelig grenseoppgang av ansvar mellom spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) og deres oppgaver overfor kommunene.
- Spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) inngår samarbeidsavtaler.
- PP- tjenesten får selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).
- Det legges til rette for økt samarbeid mellom PP- tjenesten og Oppfølgingstjenesten.
- Kommunene, fylkeskommune og NAV inngår forpliktende samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.
- Det iverksettes tiltak for at barn under barnevernets omsorg/i barnevernets tiltak får oppfylt sine rettigheter etter barnehageloven og opplæringsloven.
- Det må klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for det etter 7. trinn.

Samfunnsviterne støtter utvalgets forslag innenfor kapittel 17 om at PP-tjenesten får selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU). Dette er helt nødvendig for å hindre unødig ventetid ved at barn og unge må sendes fra PP-tjenesten via en lege og deretter til BUP eller HABU. I mange saker er det slik at PP-tjenesten trenger en diagnostisk avklaring eller en mer omfattende utredning i forhold til type vanske / alvorlighetsgrad eller problematikk før pedagogiske og eller spesialpedagogiske tiltak skal iverksettes i barnehage eller skole.

Det å sende barn / unge og deres familier via flere systemer i påvente av en spesialistvurdering kan noen ganger være til hindre for det å tidlig komme til med riktig behandling/ tiltak. Helse- og omsorgsdepartementet har påpekt at PP-tjenesten spiller en svært viktig rolle, og ser ut til å være den mest sentrale instansen i det tverrfaglige samarbeidet for barn og unge. En kartlegging utført av Sintef Teknologi og Samfunn (2009)⁶ som er utført på vegne av helse- og omsorgsdepartementet viser at 30-40 % av barn og unge som får behandling i psykisk helsevern får samtidig et tilbud hos PP-tjenesten og fastlege. Ved at PP-tjenesten får selvstendig henvisningsrett til BUP og HABU vil en samtidig sikre et tettere samarbeid og en kortere vei fra utredning til implementering av tiltak innenfor barnehage- og skolearenaen. Henvisning til spesialisthelsetjenesten blir i dag for en stor del gjennomført ved at PP-tjenesten utreder barn og unge. Fastleger henviser deretter barn til spesialister etter anbefaling fra PP-tjenesten. I praksis vil dette si at det er PP-tjenesten som henviser til spesialisthelsetjenesten. Samfunnsviterne støtter med denne bakgrunn forslaget om at PP-tjenesten bør få selvstendig henvisningsrett til spesialisthelsetjenesten.

Samfunnsviterne støtter ikke utvalgets forslag om at retten til individuell plan (IP) hjemles i barnehage- og opplæringsloven. Samfunnsviterne viser til forskrift om individuell plan (IP) etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven § 6 om ansvar for å utarbeide individuell plan⁷:

”Kommunens helse- og sosialtjeneste og helseforetaket har plikt til å sørge for at individuell plan etter § 1 utarbeides for tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester jf. kommunehelsetjenesteloven § 6-2a, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1 og sosialtjenesteloven § 4-3a. Har

⁶ Pasienter og behandlingstilbud i psykisk helsevern for barn og unge. SINTEF Teknologi og samfunn. Rapport 2009.

⁷ Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet 23. desember 2004 med hjemmel i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 6-2a, lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. § 2-5 og lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) § 4-1, jf. delegeringsvedtak 21. desember 2001 nr. 1478 og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) § 4-3a. Endret ved forskrift 15 des. 2006 nr. 1425

tjenestemottakeren behov for tjenester fra andre tjenesteytere eller etater, skal kommunens helse- og sosialtjeneste og helseforetaket samarbeide med disse. Den del av kommunens helse- eller sosialtjeneste som tjenestemottakeren henvender seg til, har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet igangsettes uavhengig av om tjenestemottaker mottar eller har mottatt bistand fra andre deler av tjenesteapparatet.

I dag er det slik at skoleelever med rett til spesialundervisning i henhold til Opplæringsloven §§ 5.1 og 5.5 skal ha en individuell opplæringsplan (IOP). Disse planene skal alltid inngå som en del av en individuell plan (IP) dersom et barn eller en ungdom er i behov av mer omfattende koordinerte hjelpetjenester i form av en IP. Samfunnsviterne mener at utvalgets forslag om å legge ansvar for IP inn under barnehage- og opplæringsloven vil pulverisere ansvaret helse- og sosialsektoren har for de barn og unge med medisinske og psykiatriske hjelpebehov, og dermed virke mot sin hensikt på den måten av det viktige tverrfaglige elementet for den gruppen barn med de tyngste behovene forsvinner. En IP skal sikre helhetlige og koordinerte hjelpetjenester som i mange tilfeller vil omhandle medisinsk behandling og oppfølging samt tiltak utover barnehage- og skoletid, hvilket ikke vil kunne ivaretas innenfor barnehage- og opplæringsloven.

18 Økt kompetanse på alle nivåer

- Den allmenne kvalifiseringen i relevante grunnutdanninger følges nært opp og styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen, herunder spesialpedagogiske emner.
- Ordningene for etter- og videreutdanningstilbud blir styrket, både når det gjelder allmenn kvalifisering og kvalifisering i forhold til barn og elever med behov for ekstra tilrettelegging
- Grunn-, etter- og videreutdanning for lærere samordnes innenfor rammene av GNIST.
- Barne- og ungdomsarbeidere får hevet sin kompetanse på læringsmiljø og vanlige læringsutfordringer hos barn, slik at de kan bidra til en inkluderende barnehage og skole.
- Samspillet mellom kartlegging, evaluering og tiltak styrkes som kompetansefelt i lærerutdanningene.
- Profesjonsorienteringen i de disiplinorienterte masterutdanningene blir styrket når det gjelder praktisk-pedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren.
- Dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnopplæringen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten.
- Dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnopplæringen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten.
- Det etableres et etter- og videreutdanningstilbud for sosialpedagogiske rådgivere.
- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for barnehager og skoler som skal bidra til utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving knyttet til vanlige lærevansker hos barn og unge. Programmet gis en økonomisk ramme på ca. 19 mill. kr. per år.
- Det inngås forpliktende samarbeidsavtaler mellom de spesialpedagogiske regionsentrene og universitets- og høyskolesektoren.
- De nasjonale sentrene under Utdanningsdirektoratet gis et tydelig ansvar for å bidra til utvikling innenfor ekstra tilrettelegging på sine områder.
- Forskingen knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen styrkes. Det er behov for å heve kvaliteten på denne forskning, slik at kunnskapsgrunlaget for politikktutforming og praksis styrkes. Dette bør skje innenfor Utdanning 2020.
- Samarbeids- og koordineringskompetanse og kunnskap om andre yrkesgrupper det er aktuelt å samarbeide med sikres bedre i pedagogiske og helse- og sosialfaglige yrkesutdanninger

Samfunnsviterne slutter seg til de fleste forslagene i kapittel 18, men vil presisere at økt spesialisert kompetanse i PP-tjenesten bør være et sentralt satsningsområde når det gjelder kompetanseheving i sektoren. En må sikre seg at PP-tjenesten som en 1. linjetjeneste i kommunene, har sentral kunnskap om det meste av de vansker og problemer barn og unge i barnehage- og skolen kan streve med og samtidig gi adekvat veiledning til de som til daglig arbeider med barn / unge. En må ivareta en generalistkompetanse samtidig som det er helt nødvendig at PP-tjenesten i større grad representerer et mer spesialisert tjenestetilbud innen pedagogikk og psykologi og da særlig mht å utrede og raskt avklare vanskebildet (sakkyndig vurdering) hos de elever som henvises, fordi dette er den viktigste garantien for at tiltak skal treffe.

Samfunnsviterne anbefaler at det stilles sentrale og nasjonale kompetansekrav til de som skal arbeide som pedagogisk-psykologiske rådgivere og utredere i PP-tjenesten. Å stille nasjonale kompetansekrav er vesentlig for å sikre at PP-tjenesten har nødvendig kompetanse til å utføre faglig forsvarlig sakkyndighet og for å ivareta brukernes sikkerhet og rettigheter, i likhet med andre viktige samfunnstjenester rettet mot barn og voksne.

Vedlegg 2: Høringsuttalelse fra Norsk Psykologforening

Til Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no.

Hørings svar NOU 2009: 18 RETT TIL LÆRING

Norsk Psykologforening ønsker å innledningsvis å påpeke svakheten ved å forholde seg til en utredning som tar utgangspunkt i et departements definerte ansvarsområder og ikke barnet man skal utvikle tjenester til. Ulike departementer legger mye arbeid i å forbedre kommunale tjenester for barn og unge. Samhandlingsreformen, Midtlyngutvalget, NOU 2009:8-kompetanseutvikling i barnevernet og Flatø-utvalget er eksempler på dette. Det er gledelig at utviklingen av kommunale tjenester står i fokus på denne måten. Det er imidlertid bekymringsfullt at myndighetene på et overordnet nivå sektorinndeler barn og unges behov på denne måten. Barn og unge lever sine liv i kommunene og har mange og til dels komplekse og sammensatte behov. De fleste offentlige dokumenter understreker behovet for helhet og sammenheng i tiltakskjeder innenfor sine sektorområder. Imidlertid er forebygging, lave terskler og tidlig innsats et ansvar som ikke kan begrenses til ett departement. Det er behov for å ta dette på alvor gjennom utredninger som tar utgangspunkt i barn og ungdom og hvordan man bygger tjenester som gjennom ulike utviklingsfaser kan ivareta barns ulike behov på tvers av sektorgrenser. Dette fordrer et koordinerings og samordningsarbeid på et langt høyere nivå enn det som er tilfelle i dag.

Norsk Psykologforening har utover dette konsentrert sine merknader til følgende områder:

- Psykisk helse
- Nedleggelse av SLV-sentrene

Psykisk helse:

Norsk Psykologforening ønsker å påpeke at Midtlyngutvalget i NOU 2009:18 "Rett til læring" forholder seg til den pedagogisk-psykologiske tjenesten som en ren pedagogtjeneste. Dette kommer til syne gjennom at det ikke har vært psykolog med i utvalget, at Norsk Psykologforening i utgangspunktet ikke var tiltenkt rolle som høringsinstans og at utvalget ikke fremmer konkrete forslag som tjener til å sikre barn og unge kvalitetssikrede tjenester i forhold til psykiske vansker og atferdsproblemer relatert til disse. Utvalgets rapport har oversett store deler av arbeidet som psykologer i samarbeid med andre yrkesgrupper driver i forhold til psykisk helse i den pedagogisk-psykologiske tjenesten. At dette arbeidet ikke er inkludert medfører at "Rett til læring" ikke gir et godt nok bilde av den pedagogisk-psykologiske tjenestens potensial som en arena for barn og ungdom, og således har begrenset verdi som beslutningsgrunnlag for videre tjenesteutvikling.

Omtale av psykisk helse var en sentral del av utvalgets mandat. Utvalget trekker i denne sammenheng fram at psykiske vansker er et betydelig problem blant barn og unge. Norsk Psykologforening støtter utvalgets konklusjon om at barnehager og skoler er sentrale arenaer for helsefremming, forebygging og tidlig intervensjon i forhold til psykiske plager. Når

utvalget baserer seg på premisset om at den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal være skole og barnehagers primære kompetanseleverandør, blir utvalgets forslag til kompetansebygging i denne tjenesten altfor utilstrekkelig.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten har lang tradisjon for å ansette psykologer, og det har tradisjonelt blitt gjort mye godt psykisk helsearbeid i form av forebyggende tjenester og tidlig intervensjon på denne arenaen. Opplæringsloven av 1998 videreførte ikke tidligere forskrifter hvor en rekke psykologrelaterte oppgaver ble trukket fram som "kan" eller "bør" oppgaver i den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Dette medførte at rammevilkårene for godt psykisk helsearbeid ble betraktelig dårligere, noe som kommer til syne gjennom utvalgets påpekning av at andelen psykologer i pedagogisk-psykologisk tjeneste har blitt alvorlig redusert de siste årene. Mange kommuner finner det formålstjenelig å organisere psykisk hjelpetilbud til barn og unge innenfor rammene av den pedagogisk-psykologiske tjenesten, men mangler styringssignaler for å rettfærdiggjøre dette. Pedagogisk-psykologisk tjeneste har i for stor grad blitt definert i lov og forskrift som en pedagogtjeneste. Faglig sett er dette betenkelig da sammensatte lærevansker krysser ulike kompetanseområder. Eksempelvis har ca 50 % av barn med psykiske lidelser også markerte språkvansker. Et annet eksempel er ADHD som er en av problemområdene som hyppigst henvises til Pedagogisk-psykologisk tjeneste. Om lag 60 % av disse barna har også andre problemer som lærevansker, atferdsforstyrrelser, depresjon eller motoriske vansker.

Helsedirektoratet ga i 2008 ut en rapport IS-1565 "Psykologer i kommunene – barrierer og tiltak for økt rekruttering." I rapporten omtales Midtlyngutvalgets mandat i forhold til psykiske, sosiale og emosjonelle vansker, og Helsedirektoratet skriver "*Det vil være ønskelig at utvalget ser grundig på kompetansesammensetningen i PP-tjenesten*" (s 35,36). Den pedagogisk-psykologiske tjenesten har i dag en praksis hvor man ansetter personer med ulik fagkompetanse og bakgrunn som "PP-rådgivere". Nødvendig tverrfaglighet må synliggjøres ved at man ansetter fagfolk med ulik spisskompetanse. En praksis hvor alle ansettes som "PP-rådgivere" bidrar til at den pedagogisk-psykologiske tjenesten ikke fremstår som den høykompetente tverrfaglige tjenesten den burde være. Det tjener også til å skjule hva slags kompetanse tjenesten har og eventuelt mangler.

Tatt i betraktning den pedagogisk-psykologiske tjenestens ansvar som kompetanseleverandør for skoler og barnehager, er det bekymringsfullt at utvalget ikke gir et sterkere signal om at tjenesten i større grad må øke sin tverrfaglige kompetanse på psykisk helse. Det legges stor vekt på at man må ha mer spesialpedagogisk kompetanse, blant annet basert på kunnskapen om at dårlig tilrettelagte læringsmiljøer fører til problematferd. Det gjøres ikke tilsvarende øvelse i forhold til kunnskapen om veletablerte sammenhenger mellom psykiske plager og problematferd.

Konklusjon:

Midtlyngutvalgets intensjon om å styrke den pedagogisk-psykologiske tjenestens rolle som en sentral kompetanseleverandør til skoler og barnehager kan ikke ivaretas gjennom ensidig tilførsel av spesialpedagogisk kompetanse, og utvalget svarer ikke på mandatet om hvordan man skal ivareta behovet for høy kompetanse på psykisk helse. Utvalget gir ingen signaler om at de ønsker å snu utviklingen av den pedagogisk-psykologiske tjenesten som en pedagogisk

enhet. I noen kommuner vil det være riktig å organisere psykisk helsehjelp med lav terskel til barn og unge i den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Tjenestens mandat må da utformes slik at rammevilkårene for å drive godt psykisk helsearbeid er til stede i de tilfellene hvor kommunen finner dette formålstjenelig.

Nedleggelsen av Statpeds sentre for sammensatte lærevansker (SLV):

Utvalget foreslår å legge ned de statlige sentrene for sammensatte lærevansker i sin nåværende form. I stedet vil man styrke 4 foreslåtte regionale kompetansesentre med om lag 30 stillinger og benytte frigjorte midler til å styrke den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Utvalget argumenterer for at SLV- sentrene i stor grad forholder seg til høyfrekvente problemområder, og at disse må ivaretas så nært og lett tilgjengelig for brukeren som mulig.

Norsk Psykologforeningen er enig i prinsippet om å bygge opp tjenester med høy kompetanse lett tilgjengelig og nær brukeren. Det er i denne sammenheng fornuftig å ta utgangspunkt i at hyppig forekommende vansker må ivaretas på kommunalt nivå av enheter som raskt kan supplere barnehager og skoler med nødvendig kompetanse.

Utvalget følger her et vanlig arbeidsfordelingsprinsipp i norsk offentlighet: høyfrekvente og allmenne problemer skal ivaretas i kommunene, mens lavfrekvente problemer fordrer mer sentraliserte og spesialiserte tjenester. Dette prinsippet bygger på en antagelse om at få faggrupper med generalistkompetanse skal kunne ivareta et vidt spekter av hyppig forekommende problemer, mens lavfrekvente problemer krever høyere spesialiseringsnivå.

Sammensatte lærevansker er et høyfrekvent problemområde da en stor del av barna som trenger hjelp innen skolevesenet har mer enn en vanske. Samtidig er det slik at disse sammensatte vanskene medfører et så høyt kompleksitetsnivå at man har behov for meget høy, spesialisert og tverrfaglig kompetanse for å møte utfordringene på en god måte. Sammensatte lærevansker peker nettopp på behovet for en desentralisert tjeneste med differensiert og spesialisert kompetanse. Slik vi ser det innebærer utvalgets innstilling at det ikke er samsvar mellom tiltakene. På den ene siden foreslås det nedlagt et fagmiljø med *høy tverrfaglig kompetanse* på komplekse problemstillinger. På den andre siden legger utvalget uforholdsmessig stor vekt på oppbygging av spesialpedagogisk kompetanse i den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Norsk Psykologforening kan vanskelig se hvordan den pedagogisk-psykologiske tjenesten kan ivareta sine utvidete oppgaver uten at man klarere definerer behovet for andre kompetanseområder som kan gi tjenesten den tverrfaglige helhetskompetansen de har behov for. Norsk Psykologforening er alvorlig bekymret for at forslaget således vil medføre at høykompetente fagmiljøer med nødvendig tverrfaglig kompetanse oppløses, uten at man klarer å tilføre den pedagogisk-psykologiske tjenesten tilsvarende tverrfaglige kompetanse. Det ensidige fokuset på spesialpedagogisk kompetanseoppbygging vil føre til at etablerte fagmiljøer oppløses og forsvinner og at viktig kompetanse går tapt.

Slik Psykologforeningen ser det er det også tvilsomt om ressurstilførselen til den pedagogisk-psykologiske tjenesten som følger av at man legger ned SLV- sentrene er tilstrekkelig for å gjøre tjenesten i stand til å ivareta de nye oppgavene de pålegges. Allerede i dag er den pedagogisk-

psykologiske tjenesten utilstrekkelig bemannet i mange komuner og bydeler. Midlene som frigjøres ved å legge ned stillinger vil ikke være tilstrekkelige til å bygge opp tilsvarende tjenester i den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Det vil være behov for omfattende ressurser for å omstrukturere og skape nye tverrfaglige fagmiljø med høy spisskompetanse som skal være i stand til å ivareta nye og mer komplekse oppgaver enn tidligere.

Konklusjon:

Norsk Psykologforening støtter prinsippet om at høyfrekvente problemstillinger skal ivaretas på kommunalt nivå og intensjonen om å bygge opp kompetansenivået i den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Imidlertid er utvalgets forslag til å styrke den pedagogisk-psykologiske tjenesten ikke godt nok til å rettferdiggjøre nedleggelse av SLV-sentrene. En nedleggelse av SLV-sentrene forutsetter at man sikrer den pedagogisk-psykologiske tjenesten tilførsel av kompetanse og ressurser som gjør kommunene i stand til å ivareta SLV-sentrenes oppgaver på en tilsvarende måte. Midtlyng-utvalget legger opp til en ensidig kompetanseoppbygging som vil føre til at den pedagogisk-psykologiske tjenesten ikke vil klare å ivareta den kombinerte bredden og dybden det er behov for, for å ivareta sitt oppdrag som skoler og barnehagers viktigste leverandør av høy kompetanse. Det må også foreligge konkrete planer for hvordan man skal ivareta den kompetansen som ligger i SLV sentrene slik at de reelt kan komme til nytte i PP- tjenesten.

