

HØRING – NOU 2009:18 Rett til læring. Innstilling fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Dronning Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning (DMMH) avgir følgende uttalelse til NOU 2009:18 Rett til læring

Uttalelsen fra DMMH er konsentrert om utvalgets forslag i utredningens del III Vurderinger og forslag, avgrenset til kapitlene 13, 14 og 18. Uttalelsen innlemmer imidlertid noen referanser til utvalgets utredninger i tidligere kapitler. Videre vil det i uttalelsen fra DMMH primært bli lagt vekt på førskolebarnets rett til læring.

Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging

Utvalget fremmer fire forslag.

- 1) Barnehage- og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø.*

DMMH er prinsipielt enig i dette punktet, men er sterkt kritisk til barnehage- og skoleeiers forutsetninger for utøving av en slik kontinuerlig og systematisk oppfølging. I NOU 18:2009, kap. 2.1 blir ansvarsprinsippet drøftet, relatert bl.a. til forholdet mellom statlig styring og føringer vs. prinsippet om lokal styring og i det: kommunens ansvar. Det er i flere sammenhenger påvist svak barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå (jf. bl.a. Rambøll Management, 2008; Østrem *et al.*, 2009). Videre er mandat eller handlingsrom skole- og barnehagefaglige rådgivere i rådmannsstaben i 2-nivå-kommuner har, ulik (jf. Michelsen *et al.*, 2002). Slik sett kan måter kommunen har valgt å organisere sine tjenester på, bidra til å hemme eller fremme realisme i gjennomføring av utvalgets forslag.

DMMH gir sin støtte til en justering av balansen mellom lokalt handlingsrom og statlig styring (jf. s. 211 i utredninga).

- 2) Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølging av barn og elever.*

DMMH stiller seg kritisk til et ensidig fokus på verktøy i denne sammenheng. DMMH vil framheve betydning av den faglige kompetanse i barnehage, skole, på kommunenivå og i hjelpetjenester. DMMH ser det som vesentlig at betydning av oppfølging er understreket i utredninga. DMMH er imidlertid sterkt kritisk til at oppfølging smalnes inn mot oppfølgingsverktøy. Oppfølging aktualiserer i høyeste grad betydningen av tilgjengelig og anvendt kompetanse. Vi omtaler dette nærmere under uttalelser i tilknytning til kapittel 18.

- 3. Kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.*

Utvalget kommer med konstruktive og faglige forslag til at barnehage og skole skal følge opp barns utvikling og læring, sikre språkkartlegging av barn omkring tre, fire og fem år.

- Det savnes et større presisjons nivå i forhold til hva som menes med språkkartlegging. Hva er forskjell på *kartlegging* sett i forhold til barneobservasjoner som er en kjent arbeidsform i barnehagene.
- Kan profesjonelt skjønn og uformelle observasjoner være en del av kartleggingen?
- Hvem skal kvalitetssikre og velge ut kartleggingsverktøyene?
- Førskolelæreres og læreres holdninger til og kunnskap om kartlegging og observasjon må inn i undervisningsplanene for utdanningene.
- Informasjon og kunnskap om hva, hvordan og hvorfor observasjon og kartlegging av barn må gjøres kjent for foreldrene.
- Hva med språkutvikling og læring i tida før fylte 3 år?

- Tidlig innsats i barnehagen samarbeid med helsestasjon og eventuelt sykehus?

DMMH stiller seg kritisk til innføring av en slik plikt, men vil anbefale at tilbud om kartlegging gis til foreldre. DMMH vil videre anbefale at det utarbeides en veileder for kartlegging av språklig kompetanse av barn.

4. Læringsboka innføres som felles verktøy for tidlig innstas og oppfølging...

DMMH stiller seg kritisk til innføring av en slik læringsbok. Begrepet ”læringsboka” gir assosiasjoner til et praksisnært begrep. Valg av betegnelse virker ikke hensiktsmessig. DMMH støtter ikke innføring av en slik læringsbok. DMMH slutter seg til Sandsmarks særmerknad når det gjelder Læringsboka.

5) Det gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år, også i barnehagen.

DMMH gir tilslutning til forslaget.

6) 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.

DMMH slutter seg til utvalgets egen formulering når det gjelder omfang av dokumentasjons- og rapporteringssystemer. Det vurderes som vesentlig at det igangsettes forskning knyttet til utvikling av prinsipper for dokumentasjons- og rapporteringssystem som bidrar til at dokumentasjon og rapportering inngår i barnehagens utvikling og ikke oppfattes som ”byråkratiske øvelser”. Det er videre viktig at de føringer som legges i forhold til dokumentasjon og rapportering, understøtter barnehagens utvikling som en arena for lek og læring, også for barn med funksjonsnedsettelse i barnehagen.

Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Utvalget har fremmet åtte forslag til kapittel 15. Disse vil fortløpende bli referert og kommentert.

1) 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 i verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak.

Det spesialpedagogiske arbeidsfeltet rommer mange eksempler på skifte av betegnelser; et begrep er blitt betent. Det foreslåtte skiftet fra ”Rett til spesialundervisning” til ”Rett til ekstra tilrettelegging i opplæring” ser ut til å føye seg inn i en slik tradisjon. Den foreslåtte betegnelsen framtrer som tilslørende. Er begrepet spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp beheftet med skam? Innholdsmessig gir skifte av betegnelse ikke skifte av innhold relatert betegnelse brukt i Opplæringslovas § 5. DMMH støtter ikke et skifte i betegnelse.

2) Når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt, må barnehage/skole og PP-tjeneste samhandle om den videre tilretteleggingen.

DMMH støtter formuleringen, en formulering som synes å romme vektlegging av evaluering av de tiltak som er satt i verk.

3) Den som har ansvaret for gjennomføring av ekstra tilrettelegging i opplæringen, må ha relevant kompetanse til å møte de utfordringene som ligger til grunn for tilretteleggingen, eksempelvis spesialpedagogisk kompetanse.

Krav til kompetanse hos den som skal ha ansvar for gjennomføring av spesialpedagogiske tiltak har vært drøftet i mange sammenhenger, også i NOU 1995: 18 Opplæringslova ... og ellers kan man gjøre hva man vil. Kompetanseforskriften til Opplæringslova hjemler ikke krav til kompetanse hos den/dem

som har ansvar for gjennomføring av spesialpedagogiske tiltak. Flere forskningsrapporter understøtter imidlertid betydning av slik kompetanse relatert til kvalitet ved opplæringa. DMMH støtter utvalgets forslag.

4) *Individuell opplæringsplan slik denne beskrives i opplæringsloven § 5.5 skal inngå i læringsboka.*

Læringsboka er i kapittel 13.3 omtalt som et felles verktøy for felles innsats og oppfølging fra barnehage til endt videregående opplæring. Utvalget peker på betydningen av at personvernomsyn og eierforhold utredes når det gjelder læringsboka. DMMH støtter avklaring når det gjelder personvern. Forholdet mellom personvern og pedagogisk nytteverdi når det gjelder individuell opplæringsplan er dokumentert. Dette forholdet kan karakteriseres som en ”ild-og-vann-problematikk” i den forstand at for at individuell opplæringsplan, og avledninger av denne i form av periodeplaner/arbeidsplaner, må sensitive opplysninger fjernes fra den delen av dokumentet som tjener som arbeidsdokument for førskolelærere/lærere og spesialpedagoger.

En del kommuner har utarbeidet rutiner for dette. I utgangspunktet ligger det an til, ut fra utvalgets beskrivelse, at læringsboka blir et svært omfattende dokument. IOP skal innlemmes. IOP er neppe interessant uten halvårsrapporter. Med et så vidt omfattende dokument læringsboka kan omfatte, fra førskolealder til og med videregående opplæring, framtrer ikke den pedagogiske nytteverdi som den mest sentrale. Utviklingslinja fra førskolealder t.o.m. videregående opplæring er lang og omfatter mange år. Det reiser spørsmål om relevans. Det er videre nærliggende å undersøke om ikke oversikten over barnets/elevens læringsløp allerede finnes, dvs. i PP-tjenestens arkiver (jf. PPTs konsesjon for arkivering). Opplysninger om barnet/eleven er gjerne også arkivert på styrers/rektors kontor. Det framstår som vesentlig å avklare hvorvidt læringsboka primært skal ha en pedagogisk hensikt, eller om den i realiteten er betegelse på et arkivdokument.

DMMH uttrykker skepsis til de signaler utredninga gir knyttet til læringsboka.

5) *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 i samarbeid med PP-tjenesten.*

”Føljetongen” om hvem de sakkyndige er og hensikten med sakkyndig tilråding har en relativt lang historie, bl.a. fra St.meld. nr 98 1976-77 ”Om spesialundervisning”. Her ble bl.a. foreldre og eleven selv innlemmet blant de sakkyndige. I St.meld. nr 61 1984-85 Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta” ble habilitetsbegrepet problematisert: elev og foreldre var viktige parter, men kunne ikke være sakkyndige pga inhabilitet. Norsk lærerlag drøftet i 1988 elevens lærer relatert til sakkyndighetsrollen. Dette ble da karakterisert som en ”bukken-og-havresekken-problematikk”; det påvirker selvfølgelig lærers undervisningssituasjon om en elev får spesialundervisning eller ikke. Konklusjon: Lærer burde ikke være sakkyndig i forhold til egne elever.

DMMH har to innvendinger av prinsipiell karakter til forslaget.

- a) D Bruijn (2007) framhever betydningen av ytre kontroll, dvs. en viss grad at bruk av det eksterne ”blikk”. Uten ytre kontroll eller krav om dokumentasjon kan gode praksis videreutvikles uten ytre innblanding. Så kan også praksiser som nødvendigvis ikke bidrar til god utvikling og læring hos barn/elever. PPT som sakkyndig instans representerer i prinsippet det eksterne blikk i tillegg til den kompetanse PPT besitter, en kompetanse også noen barnehager og skoler innehar. DMMH bestrider ikke verdien i den innsikt som kan finnes i barnehage og skole relatert til enkeltbarns/elevs behov for spesialpedagogiske tiltak. De som kjenner barnet/eleven i opplærings situasjonen er åpenbart sentrale diskusjonspartnere relatert til utmeisling av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, men ikke inngå i en sakkyndighetsrolle/erstatte en sakkyndighetsrolle.
- b) Innhold i sakkyndighetsbegrepet. Innen hvilke andre rettighetsfelt i vårt samfunn ses det bort fra generelle holdepunkt for vurdering av habilitet relatert til å fatte enkeltvedtak?

DMMH støtter ikke forslaget om fleksibilitet relatert til utarbeiding av sakkyndig tilråding relatert til vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. DMMH gir tilslutning til særmerknad fra Bente. E. Hagtvedt.

6) Rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven.

Førskolebarnets rett til spesialpedagogisk hjelp har siden 1975 vært hjemlet i skolens lovverk. Med dagens finansieringssystem – rammetilskudd og ressurser som følge av enkeltvedtak – er det to finansieringssystem. Rammetilskuddet inngår i de generelle rammene fra 2011, altså nok ei endring fra øremerking av midler til innlemming i generelle rammer. Men slik sett blir det også for barnehagen ett finansieringssystem. Opplæringslova står sterkere som rettighetslov enn lov om barnehager, selv etter lovfestet rett til barnehageplass. Rettighetsfesting i opplæringslova er ei videreføring av rett til spesialpedagogisk hjelp uavhengig av hvor denne hjelpen gis, f. eks. uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke, noe som rett nok også ligger i utvalgets forslag om flytting. DMMH støtter ikke forslaget om hjemling i lov om barnehager.

Kapittel 18 Økt kompetanse på alle nivåer

Utvalget skisserer i dette kapitlet fjorten forslag til økt kompetanse på alle nivå. DMMH velger å kommentere de forslagene som er nærest knyttet opp mot DMMHs kompetansefelt, avgrenset til fire punkt

1) Den allmenne kvalifiseringen i relevante grunnutdanninger følges nært opp og styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen, herunder spesialpedagogiske emne.

DMMH støtter utvalgets synspunkt om økt kompetanse både allment, spesialisert og evnen til samarbeid. Denne hovedstrategien vil bidra til å styrke barnehagens og skolens evne til å skape inkluderende miljøer. Samtidig viser undersøkelser at også andre midler må til for å styrke fagkompetansen i direkte arbeid med barn, for eksempel lønn og arbeidsforhold, flere pedagoger i barnehagene, arbeidsgiveres tilrettelegging for veiledning, etter- og videreutdanning.

Med full barnehagedekning og rett til barnehageplass fra fylte ett år, følger endrede utfordringer for førskolelærerutdanningen. Mangfoldet av elever i skolen som beskrives i kap. 18.1.1. gjelder også i stadig sterkere grad i barnehagene. Kjennskap til det tverrfaglige hjelpeapparatet og erfaringer med samarbeid på tvers, bør komme sterkere inn i utdanningsløpet. Resultatene av NOKUTs pågående evaluering av førskolelærerutdanningen blir interessant i denne sammenheng. DMMH mener det trengs det en synliggjøring av spesialpedagogisk kompetanse i førskolelærerutdanningen, slik det tidligere var uttrykt 30 vekttall/10 stp.

I kap 18.1 refereres det til viktige former for lærerkompetanse. DMMH vil i tillegg henviser til de fem lærerkompetansene i den nasjonale rammeplan for lærerutdanningene (Kunnskapsdepartementet, 2003), og særlig framheve den etiske kompetansen. Alle lærerkompetansene er grunnleggende også i det spesialpedagogiske arbeidet. I samarbeid og koordinering som beskrives i kap. 18.7 mener vi at alle de fem kompetansene hos pedagoger utfordres.

2) Profesjonsorienteringen i de disiplinorienterte masterutdanningene blir styrket når det gjelder praktisk-pedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgiving ved starten av yrkeskarrieren.

Til tross for overskriften, handler kapittel 18.3 mest om skolen, og for lite om behovet for mer kompetanse i barnehager. Med full barnehagedekning blir barnehagen etter hvert en vanlig del av de fleste små barns liv. Vi ser at både barnehagene og førskolelærerutdanningen møter flere krav og forventninger fra samfunnet (jfr. skolen og allmennlærerutdanningen). En 3-årig bachelorutdanning kan imidlertid vanskelig fylle alle slike krav. Derfor ser vi behov for variert fagkompetanse i barnehagene. Dette kan gjelde andre yrkesgrupper (barnevernspedagog, vernepleier, e.l.), men også

førskolelærere med masterutdanning. Utvalget er tydelige på behovet for å styrke den spesialpedagogiske kompetansen både i bachelor- og masterutdanningene. Dette synet støttes. Vi er glade for kravet til praksis i studiene understrekes. Undervisningen på disse nivå må være både erfarings- og forskningsbasert. Veiledet praksis er imidlertid en ressurskrevende del av masterstudiet, og kan stå i fare ved nedskjæringer av økonomiske rammer. Hva utvalget mener med ”... og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren” (2. 201) er uklart.

- 3) *Det etableres et femårig program der PP-tjenesten, eventuelt i samarbeid med andre aktører, skal bidra til utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving. Programmet gis en økonomisk ramme på 19 mill. kr. per år.*

Utvalget foreslår et femårig kompetanseutviklingsprogram på 19 mill. kr. per år. Det står ikke tydelig hvem som er tenkt å stå ansvarlig for slike program, men vi regner med at høyskoler og universitet blir sentrale bidragsytere. I den sammenheng kan det også være interessant å reise spørsmål om denne sektors rammevilkår for FOU. Vi kan ikke se at utvalget foreslår tilsvarende ressurstildeling til f.eks samarbeid mellom Statped og UHsektoren (kap. 18.5). DMMH støtter understrekingen av at dette samarbeidet må forankres hos ledelsen i sektorene, og utformes i forpliktende samarbeidsavtaler.

- 4) *Forskningen 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 kunnskapsgrunnlaget for politikkutforming og praksis styrkes. Dette bør innenfor Utdanning 2020.*

Avsnittene 5.6 og 5.7 tar opp at barnehager er underforsket område, ikke minst når det gjelder temaet inkludering av barnehagebarn med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov. Flere undersøkelser peker på at barnehagen synes å fungere bedre enn skolen når det gjelder sosial inkludering. Det pekes i den sammenhengen på at opplæringstilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne er lite berørt i forskningen. DMMH mener dette er viktig å forfølge videre med tanke på å stimulere til forskningsprosjekter. I første tildeling av prosjektmidler gjennom Utdanning 2020 er én tildeling gitt til et forprosjekt med forankring i barnehagen som arena. Det gjenstår å se i hvilken grad førskolesektoren tildeles prosjekt i dette programmet.