

Forum for psykologer i kommuner/ fylkeskommuner (interesseorganisasjon for blant annet psykologer tilsatt i skole og PPT) har med interesse lest NOU 2009:18, Rett til læring. Vi opplever den som et omfattende dokument som prøver å belyse mange sider ved barn og unges oppvekstvilkår i barnehager og skoler. Utvalget har samlet mye faktakunnskap om PP-tjenesten og Statped, men vi opplever ikke alltid at det er sammenheng mellom analysene og vurderingene utvalget gjør av faktakunnskapen og de konklusjonene utvalget trekker gjennom sine forslag til tiltak.

Endring av innslaget for spesialundervisning

I St meld nr 23 (1997-98) er begrepet spesialundervisning definert på side 10: ”Nemninga spesialundervisning er i lovverket nytta om det spesielt tilrettelagde opplæringstilbodet som blir gitt etter eit slikt vedtak.” Utvalgets begrepsendring er, ut fra dette, neppe noen realitetsendring. Vi tror likevel utvalgets begrepsbruk vil gjøre det lettere for skoler og barnehager å tenke i et utvidet opplæringsbegrep når det er snakk om vedtak etter kapittel 5 i Opplæringsloven, og støtter derfor utvalgets forslag om å endre betegnelsen på det som i dag er spesialundervisning.

Vi er skuffet over at utvalget ikke drøfter begrepet ”tilfredstillende utbytte”. Begrepet viser innslagpunktet for skjønnsvurderingen av spesialundervisning, og er derfor det mest avgjørende begrepet i drøftingen av hvilket omfang spesialundervisning skal ha i norsk skole. Begrepet viser at behovet for spesialundervisning har sammenheng både med barnet/ ungdommen og med miljøet denne befinner seg i. Vi tror dette er en riktig ramme for forståelsen av hva som fører til behov for spesialundervisning. Likevel mener vi at begrepet bidrar til å vanskeliggjøre skjønsspørsmålet, og i liten grad bidrar til en felles nasjonal forståelse av Oppl. loven §5-1. Utvalget viser i sin dokumentasjon at omfanget av spesialundervisning varierer mye mer enn forventet, og innslagpunktet bør derfor bli tydeligere. Vi mener det kan være en bedre løsning å si at dersom barnet/ ungdommen har så lite utbytte av den ordinære, tilpassede opplæringen at det må settes vesentlig andre mål for opplæringen, har barnet rett til spesialundervisning/ ekstra tilrettelegging i opplæringen. Skjønnsvurderingen blir da ikke ”tilfredstillende utbytte” men innslagpunktet fastsettes ut fra behovet for vesentlige avvik i opplæringsmålene.

Vi mener også at det kan være en fordel om departementet antyder en rimelig ramme for omfanget av spesialundervisning. Et fornuftig estimat ut fra en faglig argumentasjon kan være 5 – 6%. Dette begrunnes med at normalfordelingskurven tilsier at ca. 2,8% av befolkningen fungerer på et nivå mer enn to standardavvik under gjennomsnittet, i tillegg er det rimelig å regne med at en gruppe på rundt 2,5% blir født med ulike skader som følge av genetisk variasjon eller skader i svangerskapet.

Det er stor enighet om at vi i Norge bør arbeide mer for å komme tidlig inn med tiltak for barn som strever med grunnleggende læring de første skoleårene. Vi slutter oss helt til denne tanken, men mener det er viktig at denne styrkingen ikke blir definert som spesialundervisning. Her må man heller gjennom retningslinjer for ressursbruk i skolen sikre at voksendekning og kompetansen de første skoleårene gir rom for å drive begynneropplæring, samtidig som barn som er forbi dette stadiet får tilfredstillende opplæring på sitt nivå.

Noen av elevene som har ordinære opplæringsmål for sin opplæring vil også ha behov for en utvidet differensiering av undervisningen senere i opplæringsløpet. Vi mener denne differensieringen bør ligge innenfor retten alle har til tilpasset opplæring, og derfor ikke blandes med begrepet spesialundervisning, evt. "rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen". På denne måten mener vi at det i større grad er mulig å hjelpe PP-tjenesten og skolene til ikke å bruke behov for spesialundervisning/ rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen som et middel til å sikre mer ressurser til skolen/ klassen.

Dersom departementet ikke følger vårt forslag om å endre innslaget for spesialundervisning, mener vi det fortsatt må være slik at det alltid skal være en sakkyndig uttalelse forut for spesialundervisning. En ordning der noen ikke trenger sakkyndig uttalelse vil gjøre situasjonen mer uoversiktlig enn den allerede er, uten at det er sannsynliggjort hvordan dette vil avlaste PP-tjenesten for arbeidsoppgaver eller sikre elevene den faglige utredningen de har behov for. Vi vil derfor ikke støtte forslaget om å innføre to nivåer av spesialundervisning.

Utvalget foreslår også at 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. Vi støtter intensjonen i dette forslaget, men mener det er viktig at teksten endres til: Når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbytte ikke har hatt ønsket effekt, må barnehage/skole, barn/foreldre og PP-tjeneste samhandle om den videre tilretteleggingen.

Barn og foreldre som likeverdige og sentrale samarbeidspartnere bør understrekes i denne sammenheng. I utforskning og utprøving av «hva som hjelper» vil brukernes ideer og tilbakemeldinger være av stor betydning. Utvalget uttrykker selv bekymring for at brukernes innspill ikke utnyttes tilstrekkelig i det faglige utviklingsarbeidet (1.2.5).

Kompetansen i PP-tjenesten

I faktadelen av utredningen pekes det flere steder på at sosiale og psykiske vansker er en stor utfordring i norsk skole. Vi finner lite igjen av denne kunnskapen i tiltaksdelen på kommunalt nivå.

NOU'en viser også at andelen medarbeidere i PP-tjenesten med psykologfaglig og sosialfaglig kompetanse har gått kraftig ned de siste årene. Dette svekker tjenestens kompetanse på disse områdene.

En naturlig konsekvens av denne informasjonen fra faktadelen vil være at utvalget konkluderer med et ønske om å styrke denne delen av PP-tjenestens kompetanse. Vi mener at den tverrfaglige fagsammensetningen i PP-tjenesten har vært en vesentlig styrke i den rådgevingen og hjelpen tjenesten har ytt til barn, unge, foreldre, barnehager og skoler. Dersom tverrfagligheten etterhvert forsvinner vil PP-tjenesten i stor grad ha samme kompetanse som skolene, og da kan man undre seg over hvorfor den skal være en separat hjelpetjeneste.

En kan forstå utvalget slik at det ikke ønsker å bidra til at det settes kompetansekrav til tilsatte i PP-tjenesten. Argumentet for dette er ivaretaging av den kommunale friheten. I denne sammenhengen virker det underlig at utvalget foreslår kompetansekrav til den sosialpedagogiske tjenesten. Vi mener utvalget burde foreslått at det stilles lovmessige krav

om tverrfaglig kompetanse i PP-tjenesten, på samme måten som det stilles kompetansekrav til den sosialpedagogiske rådgivingstjenesten.

I kapittel 8 i utredningen viser utvalget at andelen psykologfaglig og sosialfaglig personell har sunket betydelig i PP-tjenesten. Tjenesten er i ferd med å bli en pedagogisk veiledningstjenest med samme fagkompetanse som skoler og barnehager den skal gi råd og veiledning til. Utvalget peker selv på at dette kan fortone seg noe uventet idet elever med sosiale og emosjonelle problemer/ problematferd er en så stor gruppe i det spesialpedagogiske feltet.

Vi mener at kompetanse på psykisk helse i første rekke kan ivaretaes av psykologer, og at det bør stilles krav om at alle kommunale PP-tjenester har tilgang til kommunalt tilsatt psykolog. PPT 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 i tjenesten.

Rammevilkårene for godt psykisk helsearbeid i PPT har imidlertid blitt dårligere etter Opplæringsloven i 1998, og PP-tjenestens utvikling i retning av en pedagogtjeneste. Mange steder definerer man bort det gode psykiske helsearbeidet som en av PP-tjenestens oppgaver. Samtidig er feks. Helsedirektoratet svært opptatt av PP-tjenestens betydning og innsats på dette området.

Når utvalget legger så stor vekt på psykiske vansker i barnehager og skoler, og så stor vekt på PP-tjenestens sentrale rolle som kompetanseleverandør, er det bekymringsfullt at det ikke gis et sterkere signal om at PP-tjenesten i større grad må øke sin kompetanse på psykisk helse. Det legges derimot 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 at psykiske plager fører til problematferd.

Selvstendig henvisningsrett for PPT

Vi mener det blir underlig om pedagoger i PP-tjenesten skal kunne henviset til BUP og HABU, mens de samme pedagogene tilsatt i skole eller barnehage ikke skal ha henvisningsrett. Vi støtter likevel forslaget, men mener at det må være et krav om tverrfaglig kompetanse ved de PP-kontorene som får henvisningsrett slik at barn og unge er sikret en bred vurdering før eventuell henvisning. PP-kontor uten tilgang til psykolog bør ikke ha henvisningsrett.

PP-tjenestens utviklingscenter

Utvalget foreslår å etablere et nasjonalt utviklingscenter for PP-tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller en høgskole. Sentret gis en økonomisk ramme på ca. seks fagårsverk – 8 mill. kroner.

Vi mener det vil være en styrke for arbeidet med barn og unge med særskilte behov at det opprettes et nasjonalt utviklingscenter for PP-tjenesten. Vi støtter forslaget om å knytte senteret til et universitetsmiljø og finner det også naturlig om dette senteret knyttes til andre fagmiljø. Vi vil peke på den sterke tverrfagligheten som finnes i PP-tjenesten i Hordaland. Noe vi tror kan ha sammenheng med det fokuset psykologutdannelsen ved Universitetet i

Bergen har på arbeid i PP-tjenesten. Unifob som er knyttet til universitetet i Bergen har flere fagmiljøer som kan være relevante samarbeidsmiljøer, f.eks. Barnevernets utviklingssenter, Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) og HEMIL-senteret.

Som utvalget selv påpeker (2.2.3) er det mange hindringer for god samordning av tjenestene. Utvalget peker på at kommunene må løse disse utfordringene i møtet med den konkrete ”brukeren”. Vårt innspill for samordning av PP-tjenestens utviklingssenter med et større fagmiljø er dermed et forsøk på å bidra til samordning på høyere nivåer. I valg av aktuelle samarbeidsinstanser er det også et forsøk på å balansere den tydelige pedagogiske og spesialpedagogiske dreiningen vi opplever PP-tjenesten har vært utsatt for de siste årene.

Kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten

Utvalget foreslår at det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill. kroner per år.

Det er viktig at eventuell ny kompetanseheving i PP-tjenesten tar utgangspunkt i at tjenesten er tverrfaglig, og at der arbeider fagpersoner med ulik utdanningsbakgrunn.

PP-tjenesten erfarte under Samtak at et utviklingsprogram for PP-tjenesten som ikke tar utgangspunkt i de ulike faggruppene sin faglige kompetanse, lett kan bli et meningsløst tiltak som i liten grad kommer barn og unge til gode. Det er viktig at et nytt kompetansehevingsprogram ikke blir et Samtak II.

Vi vil foreslå at kompetansehevingsmidlene blir brukt til å initiere lokale forsknings- og utviklingstiltak i PP-tjenesten. Midlene bør forvaltes av et nasjonalt organ, og det kan være rimelig at dette blir PP-tjenestens utviklingssenter.

Kompetanseutviklingsprogram for barnehager og skoler

Dette forslaget virker som et vedheng til forslaget om kompetanseheving i PP-tjenesten og de spesialpedagogisk regionsentrene, og er i liten grad drøftet. Vi tror forslaget er godt, men savner en nærmere drøfting av hvordan dette kan gjennomføres innen så snevre økonomiske rammer. Vi forventer at disse ressursene sees i sammenheng med kompetansehevingen i PP-tjenesten, og foreslår derfor at forvaltningen også av disse midlene legges til PP-tjenestens utviklingssenter.

Omorganisering av Statped-systemet

I 1975 kom loven som gav alle barn og unge rett til å være elev ved sin hjemmeskole. I tiden etter det sank tallet på elever ved spesialskolene til disse på slutten av 90-tallet ble lagt ned som spesialskoler. I denne prosessen var man bekymret for å miste kompetansen som var opparbeidet ved spesialskolene, og mange skoler ble omgjort til kompetansesentre. Vi fikk hjelpeorganisasjoner i skolevesenet som var parallelle til spesialisttjenestene i helsevesenet.

Utvalget drøfter problemet med parallelle/ doble tjenester i NOU'en, og vi slutter oss til deres vurderinger om at dette er lite hensiktsmessig. Vi vil derfor foreslå at en i det videre arbeidet med denne nou'en vurderer å samordne alle hjelpeinstanser/ spesialisttjenester

(Statped, Bup, Habiliteringstjenester og ulike spesialistavdelinger) på statlig nivå slik at familier med behov for hjelp bare trenger å søke en innstans. Vi mener dette vil ivareta spesialistkompetansen, og foreslår å avslutte ordningen med et eget statpedsystem.

I utgangspunktet har vi ingen sterke meninger om det er statped eller helsetjenestene som bør avvikles. Vi ønsker at de parallelle systemene blir avviklet, dvs. at vi støtter utvalgets kapittel 17, punkt 7, men mener at en bør gå lenger enn bare å inngå samarbeidsavtaler.

Vi er spesielt forundret over forslaget om å opprette enda et atferdsenter i Norge. Fra før har vi Atferdssenteret i Oslo og senter for atferdsforskning i Stavanger. Vi mener derfor det virker fullstendig meningsløst å etablere Lillegården som enda et senter innenfor samme oppgaveområdet.

Vi foreslår at midlene som frigjøres ved å legge ned Lillegården brukes til å styrke PP-tjenesten.

Tidlig innsats og forebygging

Vi er enige i at dette er et viktig område å satse på, men vi savner en enda tydeligere satsing på psykisk helse i skole og barnehage. Utvalget fastslår at det er færre psykologer og sosialfaglige utdannede i PP-tjenesten, men har ingen tiltak mot denne utviklingen. Vi ønsker at det i det videre arbeidet med NOU'en blir foreslått tiltak for å sikre tverrfaglighet i tjenesten. Et slikt tiltak kan være å tydeliggjøre PP-tjenestens oppgaver innen området psykisk helse.

Vi registrerer at noen skoler nå tilsetter egne psykologer på skolen. Dette kan være et spennende tillegg til PP-tjenesten, men må ikke komme til erstatning for psykologer i tverrfaglige team i PP-tjenesten.

Utvalget foreslår at barnehage- og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø. Vi frykter likevel at slike pålegg lett fører til mer byråkratisk kontrollarbeid. Midtlyngutvalget uttrykker i kapittel 13.5 bekymring for at lærere bruker mer tid enn nødvendig på rapportering, dokumentasjon og administrasjon. Vi støtter dette synspunktet, og håper at satsingen på tidlig innsats ikke innebærer økt produksjon av planer og dokumentasjon slik vi feks. opplever at opplæringsloven § 13-10 har gjort.

Læringsboka

Dette er et forslag vi har undret oss over. Utvalget understreker sterkt at det går for mye tid til byråkratisk arbeid i barnehager og skole. Vi finner ikke at utvalget har vist at læringsboka bidrar til å gjøre dette arbeidet mindre. Vi ser heller ikke hvordan en slik samling av dokumentasjon skal bidra til bedre kommunikasjon mellom skole/ barnehage og barnet eller foreldrene. Vi er enige med utvalget i at det er viktig med ærlig og åpen kommunikasjon med barnet og foreldrene gjennom hele opplæringsforløpet, men tror ikke læringsboka er et nyttig bidrag i denne sammenheng.

Det skjer mye på området vurdering (vurderingsforskriften, og det er rimelig å se dette i sammenheng med punkt 13-4. Læringsboka er derfor prematur.

Tilpassede og fleksible opplæringsløp

Vi er positiv til at utvalget går inn for en differensiering av læreplanene i fellesfagene i videregående opplæring, dette for å sikre en mer yrkesrettet teoriundervisning. Det er også positivt at lærekandidatordningen blir utviklet og formalisert. Vi mener derimot at utvalget burde gått lenger og tilrådd at denne utdanningen blir inkludert som en del av læreplanverket for kunnskapsløftet.

Det er et paradoks at denne utdanningen innenfor det private næringsliv blir ønsket velkommen, men at samme ordning i det offentlige utdanningssystemet blir definert som avvik. Dette blir også kommentert av utvalget (s174). Denne målkompetansen bør integreres som en likeverdig utdanning. I følge undersøkelser utført i bedrifter er dette kompetanse de trenger og læreplanene bør rettes mot dette.

Konjunktorene i arbeidslivet tilsier også at man i tiden fremover har behov for en betydelig større andel arbeidstakere; også de med kompetanse på lavere nivå. En differensiering av læreplanene i teorifag vil kunne hjelpe flere til å nå kompetansemålet fagbrev, men det er fremdeles en stor gruppe ungdommer som ikke ønsker eller har forutsetninger for et ordinært 2+2 løp, men som ønsker og har behov for en mer praktisk rettet utdanning der teoriundervisningen hovedsakelig er rettet mot programfagene.

Tjenestekoordinator og individuell plan

PP-tjenesten har i mange år vært en sentral aktør innen kommunal habilitering av barn og unge. Helsedirektoratet ved Ellinor Mayor viser til Sintef-rapport: Pasienter og behandlingstilbud i psykisk helsevern for barn og unge og uttaler: PPT-tjenesten spiller derfor en svært viktig rolle, og ser ut til å være den mest sentrale instansen i det tverrfaglige samarbeidet for barn og unge, som samtidig konstaterer at samarbeidet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten er for dårlig mange steder.

Vi støtter utvalgets forslag om at IP også hjemles i Barnehageloven og Opplæringsloven.

Utvalget skiller mellom det å ha en Individuell Plan og det å kunne ha en personlig koordinator. Vi ser at det kan være aktuelt å ha koordinator uten å ha IP, men tror ikke dette vil være et hyppig behov. Det blir i så fall viktig å avklare at det må være de samme kriteriene som ligger til grunn, med behov for samordning av tjenester over lang tid.

Vi mener det kan være krevende å legge oppgaven som koordinator til pedagogisk personale i barnehager og skoler. Dette er en samordningsoppgave som kan være vanskelig å finne tid til i en hverdag preget av faste timer og ansvarsoppgaver. Uansett hvem som skal ha slike oppgaver bør det innebære en kapasitet til å ivareta de utvidede oppgavene som ligger i denne funksjonen. Dette har i liten grad vært gjort når Individuell Plan og Personlig koordinator ble innført inne helse- og sosiallovgivningen. Vi mener koordinatoroppgaven primært må legges til hjelpeapparatet utenfor skole/barnehage, men at det må beregnes

kapasitet til slikt arbeid enten det er pedagogisk personale eller andre som skal ivareta eleven og foreldrene.

PP-tjenesten tettere på

Som utvalget peker på, og som Nordlandforskning gjorde et stort nummer av i sin rapport, står pp-tjenesten i et krysspress mellom krav til sakkyndighet/ dokumentasjonsarbeid og oppfølging i den enkelte barnehage/skole. Vi mener det er positivt at pp-tjenesten skal være tettere på. Vi mener likevel det er viktig at PP-tjenesten bygger sine råd på faglig grundighet, både gjennom observasjoner i klasserommet, men også gjennom selvstendige utredninger. Vi er bekymret for at tettere på, kan innebære mindre faglig grundighet. En PP-tjenestene tettere på vil etter vår mening krever mer ressurser enn det som potensielt blir frigjort gjennom de forslagene som ligger i NOU'en.

Vi opplever at utvalget både i faktadelen og i forslaget om at tjenestene skal være tettere på viser at det er ønskelig med en PP-tjeneste som støtter og hjelper barnehager og skoler. Vi mener at det må være like viktig at tjenesten også hjelper foreldre og barn. Noen ganger kan det innebære at PP-tjenesten må sette inn tiltak utenfor skole og barnehage, feks hjemme eller på fritidsarenaen. Det er viktig at PP-tjenestens fortsatt har barnets beste som sitt hovedmål.