høgskolen i oslo
www.hio.no

Kunnskapsdepartementet
Opplæringsavdelingen
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Ref:
200903642

Vår ref:
09/2562 – 008

Saksbeh.:
Anne Løken 2245 3002

Dato:
23. november 2009

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

Vi viser til departementets brev av 22. juli d.å.

Høgskolen i Oslo avgir med dette høringsuttalelse til NOU 2009: 18 *Rett til læring* (Midtlyngutvalgets innstilling). Uttalelsen bygger på innspill fra høgskolens to lærerutdanningsavdelinger, Avdeling for lærerutdanning og internasjonale studier, som bl.a. gir allmennlærer- og førskolelærerutdanning og masterstudier i barnehagepedagogikk, i flerkulturell og internasjonal utdanning og i grunnskoledidaktikk, og Avdeling for estetiske fag, som bl.a. gir faglærerutdanning og masterstudium i formgiving, kunst og håndverk, dessuten praktisk-pedagogisk utdanning innenfor samme fagområde og i drama og teaterkommunikasjon.

Midtlyngutvalget har levert en omfattende utredning som tar utgangspunkt i overordnede prinsipper om retten til tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole for alle og prinsippet om universell utforming. Utvalget legger fram hele 60 forslag til tiltak til forbedringer av opplæringstilbudet for barn, unge og voksne med særskilte behov. For Høgskolen i Oslo (HiO) har det verken vært mulig eller aktuelt å gå inn i alle forslagene og problemstillingene som reises. Våre kommentarer knytter seg til en del av utvalgets forslag og vurderinger som anses særlig aktuelle for HiOs utdannings- og forskningsvirksomhet.

Til kap. 13 Tidlig innsats og forebygging

HiO er enig med utvalget i at fokus må ligge på mestring gjennom tiltak basert på det barnet/eleven kan, og ikke på mangler og det som hemmer (kap. 13.1). Mestring krever varierte arbeidsmåter og uttrykksformer som kan ivareta elevenes ulike læringsstiler. I dette er de praktiske og estetiske arbeidsmåtene essensielle.

Utvalget tar til orde for at dokumentasjons- og rapporteringsarbeid i barnehage og skole begrenses til det som tjener barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø (kap. 13.5). Utvalget er bekymret for at lærere bruker mer tid enn nødvendig på rapportering, dokumentasjon og administrasjon, og det foreslås at omfanget av dokumentasjons- og rapporteringssystemer gjennomgås med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid. Utvalget skriver at man har sett disse problemstillingene i sammenheng med de forslagene som legges fram, og at det ikke er ønskelig at de foreslåtte tiltakene skal komme "oppå" alt annet. Utvalget ønsker ikke et testsystem i skolen for å ivareta

offentlighetens behov for resultater, og det understrekes at "tiltakenes eksistensberettigelse må knyttes til om de gir en pedagogisk gevinst eller ikke." (Ibid.)

Utvalget legger til grunn at oppfølgingen av elever med særskilte behov for tilrettelegging praktiseres forskjellig. Det pekes på at man venter for lenge med å sette i verk tiltak, og at tiltakene ikke alltid er tilpasset den enkeltes behov. Utvalget foreslår at barnehage- og skoleeier får plikt til å sørge for kontinuerlig og systematisk oppfølging av alle barn og elevers utvikling, læring og læringsmiljø (kap. 13.2.1). I forlengelsen foreslås det bl.a. at kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges (ibid.). Slik vi ser det, legger dette forslaget opp til mye testing, og det kan stå i motsetning til utvalgets utsagn om at det skal være krav om pedagogisk gevinst for å sette i gang tiltak.

Utvalget foreslår også *læringsboka* som et felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging (kap. 13.3). Læringsboka skal følge barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Utvalget har imidlertid ikke gitt noen fyllestgjørende beskrivelse av innholdet i boka, bortsett fra at den skal beskrive status, mål og oppfølging av det enkelte barn/den enkelte elev. Utvalget redegjør heller ikke for hvordan man har tenkt at boka skal anvendes.

Læringsboka reiser flere etiske og juridiske problemstillinger, bl.a.: Hvem skal ha tilgang til boka? Har barnet/eleven (særlig elever fra mellomtrinnet) mulighet til å påvirke hva som skal stå eller ikke stå i boka? Hva med foreldrenes/de foresattes rolle i denne sammenheng? Kan foreldre/ foresatte eller eleven selv kreve at innhold strykes/endres? En læringsbok som skal følge barnet/eleven gjennom hele læringsløpet, representerer også store utfordringer når det gjelder personvernet, noe utvalget bare så vidt nevner. Høgskolen i Oslo gir ikke sin tilslutning til forslaget om læringsbok slik det her foreligger fra utvalget.

Vi viser for øvrig til særmerknadene fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark (kap. 13.6.1).

Til kap. 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Utvalget foreslår at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Denne retten utløses når eleven ikke har eller kan få et tilfredsstillende læringsutbytte (kap. 14.2). Vedtak om slik opplæring skal kunne fattes uten sakkyndig vurdering (slik det forutsettes etter § 5-3 i opplæringsloven), og skal baseres på barnehagens og skolens saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten. Forslaget begrunnes med behovet for å frigjøre kapasitet i PP-tjenesten, slik at denne i stedet for å bruke tid og ressurser på sakkyndige vurderinger, kan arbeide tettere mot skolene og barnehagene (kap. 14.2.1).

Det kan være gode grunner til å erstatte opplæringslovens bestemmelse og formuleringer om spesialundervisning og de tilhørende kravene om sakkyndig vurdering av hvorvidt eleven f.eks. har "lærevanskar". Gjeldende lovbestemmelser fremmer en diagnostisk praksis i PP-tjenesten som individualiserer pedagogiske og institusjonelle forutsetninger for elevenes vansker. Samtidig viser forskning at PP-tjenesten ikke har tilstrekkelig diagnostisk kompetanse. PP-tjenestens arbeid med å utrede "lærevansker" binder opp tjenestens ressurser til saksutredning, framfor samarbeid med barnehager og skoler om tilrettelegging av undervisningen.

Hvis lærere eller foreldre/foresatte mener at eleven har behov for bedre tilrettelagt undervisning, bør vurderingene som utarbeides om eleven, legge til grunn elevens ressurser ved utformingen av undervisningstilbudet.

Utvalget påpeker at tilrettelegging og oppfølging av barn/elever med særskilte behov mange steder ivaretas av personer uten tilstrekkelig kompetanse på det aktuelle feltet. Utvalget foreslår at det skal være et krav at den som har ansvaret for gjennomføringen av ekstra tilrettelegging i opplæringen, har relevant kompetanse til å møte de utfordringer som ligger til grunn for tilretteleggingen (kap. 14.2). Det foreslås videre at der deler av arbeidet utføres av assistent, skal denne veiledes av personer med spesialpedagogisk eller annen særlig relevant kompetanse. HiO støtter dette.

Til kap. 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

HiO støtter forslaget om at læreplanverket for Kunnskapsløftet gjennomgås med sikte på å gi planene tydelige innholdsmomenter (kap. 15.1.2). Her bør det også legges vekt på å inkludere praktiske og estetiske arbeidsmåter.

Frafallet i videregående opplæring er et alvorlig problem. Utvalgets forslag om å utvikle differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberedende og yrkesforberedende utdannings-programmer (kap. 15.1.3), kan møte behovene til elever innenfor yrkesfaglige utdannings-programmer på en bedre måte.

Mange elever på ungdomstrinnet sliter med manglende motivasjon fordi skolen legger stor vekt på teoretisk kunnskap (kap. 15.2). Det er nødvendig å legge større vekt på praktisk opplæring for å kunne ta bedre vare på alle elevene. Det er derfor viktig, som utvalget presiserer, at kompetansemålene i læringsplanen må være utgangspunkt for læringsarbeid som ikke bare omfatter teori, men som omfatter både praktiske og teoretiske tilnærminger og i tillegg legger vekt på allsidige arbeidsformer. Imidlertid trenger skolene hjelp til dette. Utvalget påpeker at ordningen med at 25 % av timetallet kan omdisponeres, kan utnyttes bedre enn i dag for å gjøre opplæringen mer praktisk og relevant for den enkelte elev. Det vises også til St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*, der departementet foreslår at det utarbeides veiledningsmateriell med eksempler på hvordan omdisponering av timetallet kan skje. Vi anser et slikt veiednings-materiell som avgjørende for at ordningen skal kunne utnyttes etter intensjonen.

Utvalget viser til at yrkes- og utdanningsrådgivning har fått langt større politisk oppmerksomhet enn sosialpedagogisk rådgivning, samtidig som undersøkelser viser at rådgivere i sin hverdag bruker mest tid på sosiale og psykososiale spørsmål (kap. 15.4). Utvalget foreslår at rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon evalueres, og at oppgavene vurderes i sammenheng med PP-tjenestens og Oppfølgingstjenestens oppgaver. En styrking av sosial-pedagogisk rådgivning er nødvendig, jf. kap. 11.3 (Psykisk helse, sosiale og emosjonelle vansker og atferdsvansker).

En styrking av sosialpedagogiske funksjoner i rådgivningstjenestene må få følger for rådgiveres utdanning og kompetanse, jf. også våre kommentarer til kap. 18 (ndf.). Videre må det utarbeides klare kompetansekrav både for yrkes- og utdanningsrådgivning og sosialpedagogisk rådgivning.

Til kap. 16 PP-tjenesten og Statped tettere på
Høgskolen støtter forslaget om etablering av et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet og med faglig tilknytning til et universitet eller en høgskole (boks 16.1 og kap. 16.4.1). Det er behov for tettere og tydeligere faglig kopling mellom universitets- og høgskolesektoren og PP-tjenestens arbeid.

Utvalget har vurdert ulike modeller for oppgavefordeling mellom kommunal og fylkeskommunal PP-tjeneste og Statped og organisering av tjenestene (kap. 16.1 og vedlegg 6). Vi forstår utvalgets tilråding slik at man legger til grunn et prinsipp om at PP-tjenesten skal samarbeide med skolene om å utrede høyfrekvente vansker, og at spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren og spesialisthelsetjenesten skal arbeide med å utrede lavfrekvente vansker, f.eks. sammensatte lærevansker og hørsel m.v. Arbeidet med å utrede saker og foreslå avvik fra den allmenne læreplanen blir tillagt spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren og spesialisthelsetjenesten. Dette vil innebære at vedtak om unntak fra den allmenne læreplanen i hovedsak blir fattet i relasjon til lavfrekvente vansker. Vi mener dette kan være hensiktsmessig.

Til kap. 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid
Høgskolen er enig med utvalget i at det er behov for å harmonisere ulike særlovers bestemmelser om individuell plan; videre at sammenhengen mellom ulike spesialisttjenester som ytes, blir styrket (boks 17.1 og kap. 17.1–17.3).

Foreldre/foresattes formelle rettigheter bør tydeliggjøres, jf. forslaget om at det skal oppfordres til mer aktiv bruk av informert samtykke (kap. 17.2.4). Det må legges til grunn at foresatte er likeverdige aktører i samarbeidet med skolen, PP-tjenesten eller spesialisttjenestene. Det bør vurderes å formalisere en plikt til å innhente informert samtykke fra foreldre/foresatte hvis PP-tjenesten eller spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren eller helsesektoren skal utrede elevens pedagogiske behov. Foreldre/foresatte må sikres god informasjon om hvilke undersøkelser som vil bli foretatt, hvordan opplysningene vil bli lagret, retten til innsyn i sakens dokumenter osv. I tråd med forvaltningslovens bestemmelser må det gis fullstendige og forståelige begrunnelser for de vedtak som fattes, informasjon om mulighetene for å påklage vedtak m.v.

Til kap. 18 Økt kompetanse på alle nivåer
Som lærerutdanningsinstitusjon er Høgskolen i Oslo særlig opptatt av det som gjelder lærerutdanning og forskning.

HiO vurderer lærerutdanningene som *hoved*arena for utvikling av den kompetanse som er nødvendig å inneha for lærere i grunnopplæringen (jf. kap. 18.1.1). Dette gjelder ikke bare førskolelærer- og allmennlærerutdanning, men også ulike faglærerutdanninger. I høgskolens 3-årige faglærerutdanning i formgivning, kunst og håndverk har vi i pedagogikkundervisningen allerede tilpasset oss det økte behovet i grunnopplæringen for kompetanse innenfor psykisk helse, sosiale og emosjonelle vansker og atferdsvansker (jf. også kap. 11.3), og her får vi positive tilbakemeldinger fra praksisfeltet. Høgskolen tilbyr også videreutdanninger som sikter mot arbeid både i skolen og innenfor psykisk helsevern, bl.a. videreutdanning i billedterapi.

HiO støtter utvalget i at lærerutdanningene bør styrkes ved at studenter får kompetanse i å håndtere oppgaver og utfordringer knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen (boks 18.1). Denne kompetansen bør også inkludere kunstpedagogiske arbeidsmåter fordi disse har vist seg å være særlig til nytte for elever med spesielle behov.

Som utvalget foreslår (ibid.), må samspillet mellom kartlegging, evaluering og tiltak som kompetansefelt også styrkes i lærerutdanningene. Forslaget om etablering av et etter- og videre-utdanningstilbud for sosialpedagogiske rådgivere (kap. 18.3.2) støttes, jf. også våre kommentarer til kap. 15.4 (ovf.). Fra lærerutdanningenes side ser man behov for plassering av ansvar for disse tiltakene. Gode forslag kan bli borte hvis de ikke er nedfelt i planverket. Det er også vesentlig å få til en god balanse mellom kartlegging, evaluering og ulike tiltak, der det må satses mer og settes av ressurser på tiltakssiden for at lærerne skal ha kapasitet og rammer til å gjøre noe med det som er kartlagt.

Utvalget viser til Forskningsrådets program *Utdanning 2020*, der flere fag- og forskningsmiljøer skal stimuleres til å forske på problemstillinger knyttet til bl.a. utdanning (kap. 18.6). Utvalget foreslår en styrking av forskning knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen, under henvisning til at feltet er underforsket. Vi slutter oss til dette og mener at det også bør åpnes for forskning på de estetiske fagene i forbindelse med ekstra tilrettelagt opplæring.

Høgskolen i Oslo vil bemerke at utvalget ikke prioriterer å styrke den pedagogiske kompetansen i PP-tjenesten, barnehager og skoler når det gjelder undervisning av flerspråklige barn/elever. Forskning har vist at tilsatte i PP-tjenesten mangler kompetanse på dette feltet. Også lærere og rektorer mangler nødvendig kompetanse på dette området. Det har bl.a. ført til at flerspråklige elever feildiagnostiseres og plasseres innenfor spesialundervisning på sviktende forutsetninger, med undervisning i henhold til en individuell opplæringsplan i uforholdsmessig omfang. Som resultat senkes i mange tilfeller det faglige ambisjonsnivået til de flerspråklige elevene, og elevene får ofte segregert undervisning. Dette samsvarer ikke med utdanningspolitiske målsetninger.

Et kompetansehevingsprogram bør derfor også kvalifisere for tilrettelegging av undervisning for flerspråklige elever. Kompetanseheving på dette feltet bør omfatte PP-tjenesten, regionsentra og lærere. Et kompetansehevingsprogram rettet mot undervisning, rådgivning og pedagogisk tilrettelegging for flerspråklige elever bør utformes og realiseres i samarbeid med høgskole og/eller universitet som har kompetanse på feltet.

Med hilsen

Sissel Østberg
rektor

Åsulv Frøysnes
høgskoledirektør