

Høringsuttalelse til ”Rett til læring” (NOU 2009: 18) fra Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning (Lesesenteret), Universitetet i Stavanger.

1. Innledning

Lesesenteret er med på listen over institusjoner som er bedt om å gi en høringsuttalelse til Midtlyng-utvalgets innstilling ”Rett til læring” (NOU 2009:18). I tillegg til foreliggende høringsuttalelse henviser Lesesenteret til egen uttalelse levert fra Universitetet i Stavanger (UiS). Lesesenteret er en integrert del av universitetet og det Humanistiske fakultetet og vi har deltatt i den interne høringsprosess ved universitetet. Lesesenteret slutter seg til innholdet og konklusjonene i uttalelsen fra UiS. Lesesenteret har i arbeidet med sin egen uttalelse derfor valgt å fokusere spesielt på de deler av innstillingen som i størst grad berører vårt arbeid som statlig spesialpedagogisk kompetansesenter.

Lesesenteret vil innledningsvis påpeke at vi savner en gjennomgang av de enkelte vanskeområdene og hva man har tenkt å sette inn av tiltak når de enkelte vanskene krever spesialpedagogiske tiltak. Rapporten blir i altfor stor grad en gjennomgang av den generelle pedagogikken og ikke en gjennomgang av det spesialpedagogiske området, slik det kunne forventes ut fra arbeidsgruppens mandat. Lesesenteret slutter seg her til til særmerknaden fra utvalgsmedlemmet Bente Hagtvet:

”En kunne ventet at en NOU som adresserte opplæringen til barn, unge og voksne med særskilte behov på en tydeligere og mer balansert måte hadde diskutert hvordan man i praksis tenkte seg at ulike forutsetninger, læringsmål og organisatoriske løsninger kunne håndteres innenfor rammene av en inkluderende og likeverdig opplæring. Men teksten plasserer ikke opplæringen av individer med særskilte behov i spenningsfeltet mellom det allmenne og det spesielle, mellom inklusjon i fellesskapet og læringsutbytte for den enkelt. Leseren får heller det inntrykket at ambisjonen er å gjøre det spesielle allment.” (NOU 18 s. 234)

Lesesenteret hadde videre forventet at innstillingen belyste spørsmål knyttet til minoritetsspråkliges behov for spesialpedagogisk hjelp. Vi er klar over at dette er en komplisert sak som berører mange forvaltningsområder, men svært mange minoritetsspråklige elever får spesialpedagogisk hjelp. Utvalget burde alternativt pekt på at spesialpedagogiske behov hos minoritetsspråklige elever trenger en egen utredning.

2. Forhold av spesiell betydning for Lesesenteret

Lesesenteret og Senter for adferdsforskning (SAF) har siden 1992 vært en del av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped), i kraft av formelt vedtak i Stortinget (Innst. S nr. 160, 1990-91). Rollen som landsdekkende kompetansesenter har aldri blitt endret, selv om de økonomiske tildelingene fra 1995 først delvis, deretter helt, har blitt overført til høyskole-/universitetskapitlet. Styret i Statped inngikk i 2000 en samarbeidsavtale med Høgskolen i Stavanger om Lesesenterets og SAF's rolle som spesialpedagogiske kompetansesentre. Denne samarbeidsavtalen har ikke blitt endret, og det foreligger ingen forhold som tilsier at de inngåtte samarbeidsforpliktelsene ikke lenger står ved lag.

Utdanningsdirektoratet hadde i 2005 en gjennomgang av det spesialpedagogiske støttesystemet ("Prosjekt Statped 2005. Framtidig faglig profil og organisering av Statped"). I sin innstilling til Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) uttalte direktoratet bl.a. at *"erfaringer fra modellen for de to sentrene i Stavanger kan legges til grunn for en videre utvikling av samarbeidet mellom Statped og andre universitet og høyskoler"* (s. 17). I statsbudsjettet for 2007 (s. 53) poengterte Kunnskapsdepartementet (KD) eksplisitt at de to sentrene ved UiS er landsdekkende spesialpedagogiske sentre som finansieres over kap 271 i statsbudsjettet. På bakgrunn av dette framstår Midtlyngutvalgets utelatelse av Lesesenteret og SAF som historieløs. Vi minner i denne sammenheng om at begge sentrene i alle år har rapportert til Statped's ledelse vedr. sine oppgaver og funksjoner som statlige spesialpedagogiske kompetansesenter.

Det lå i Midtlyngutvalgets mandat å foreta en oppdatert gjennomgang og vurdering av status mht. nasjonal kapasitet og kompetanse på det spesialpedagogiske området. Analysen skal gi grunnlag for å legge fram konkrete forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp.

Lesesenteret og SAF har blant sine kjerneoppgaver, både som integrerte enheter ved UiS og som statlige spesialpedagogiske kompetansesenter, å drive omfattende praksisnær forsknings- og formidlingsvirksomhet på sine spesialområder. Når utvalget ikke har omtalt eller regnet de to sentrene med i sin gjennomgang og vurdering av status mht. nasjonal spisskompetanse i spesialpedagogikk, bygger også utvalgets konkrete forslag til tiltak for en fremtidig styrking av den spesialpedagogiske tiltakskjeden på et sviktende og utilstrekkelig grunnlag. Det er grunn til å spørre hvorfor utvalget ikke har vært opptatt av hvordan man kan bygge videre på den forskningsbaserte kunnskapskapitalen som disse to tunge spesialpedagogiske fagmiljøene besitter på områdene lesevaner og sosiale og emosjonelle vansker/problemadferd. At dette ikke er gjort, er sterkt kritikkverdig.

Vi finner det ikke naturlig å bruke mye plass i uttalelsen på å dokumentere Lesesenterets og SAF's faglige bredde, kvalitet og forskningsbaserte tyngde. Dette er vel kjent for statlige utdanningsmyndigheter, som i løpet av de siste to tiårene har brukt sentrenes kompetanse flittig, og bl.a. har gitt dem en rekke vidtrekkende nasjonale oppdrag inn mot skolens praksisfelt. Vi minner om at sentrene, både i sin rolle internt ved UiS og som en del av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet, bl.a. driver omfattende praksisrelevant forskning med direkte link opp mot utviklingsprogrammer, materiellutvikling og kurs-/konferansevirksomhet mot barnehage, skole og PPT. Sentrenes kompetanse utnyttes både i grunnutdanningene og i utvikling og gjennomføring av master- og ph.d. program i spesialpedagogikk og lesevitenskap ved UiS, med studenter fra hele landet. Sentrene bidrar dermed sterkt til en samlet nasjonal kunnskapsutvikling innenfor det spesialpedagogiske fagfeltet. Kombinasjonen av forsknings- og formidlingskompetanse på høyt nivå og en utadvendt og praksisnær profil har vært og er fortsatt de to sentrenes viktigste konkurransefortrinn.

Til slutt vil vi påpeke at da Kunnskapsdepartementet ønsket å opprette et Nasjonalt senter for leseopplæring, valgte departementet å slå denne oppgaven sammen med det arbeidet som Senter for leseforskning hadde som spesialpedagogisk kompetansesenter i Statped. Oppgavene som nasjonalt senter for leseopplæring har et eget budsjett og et eget oppdragsbrev, men oppgavene løses innefor en felles organisatorisk enhet som heter Nasjonalt senter for

leseopplæring og leseforskning. Etter vår oppfatning har denne kombinasjonen av oppgaver innen Statped med de nye nasjonale oppgaven gitt et senter med faglig bredde og tyngde.

Når utvalget foreslår å opprette et nytt senter for læringsmiljø og problemadferd, mener Lesesenteret at det hadde vært rimelig å legge til grunn den samme tenkningen som da et nasjonale senteret for leseopplæring skulle opprettes. Innenfor en slik tenkning vil det være naturlig å vurdere en samordning av oppgavene for det nye senteret med den virksomheten som i dag drives av Senter for adferdsforskning ved UiS. Lesesenteret ser at en slik tenkning har vært vanskelig for Midtlyngutvalget all den tid utvalget fullstendig har oversett den kompetansen som finnes ved Senter for adferdsforskning. Denne slagsiden/svikten i Midtlyngutvalgets arbeid bør imidlertid ikke være til hinder for at en i det videre arbeidet med oppretting av et nytt nasjonalt senter for læringsmiljø og problemadferd tar hensyn til den spisskompetansen Senter for adferdsforskning ved UiS besitter.

3. Sentrale moment i kapitlene 13, 14 og 16

Tidlig innsats og forebygging (kap 13)

Kapittel 13 behandler tidlig innsats i arbeidet med barn, både i barnehagealder, ved skolestart og i de første skoleårene.

Utvalget mener at kommunen skal ha plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år, og at begge språk må kartlegges for tospråklige barn. Slik kartlegging gir mulighet for å identifisere risikofaktorer hos barn og for å dokumentere kvaliteten i det pedagogiske tilbudet til alle barn. Derfor bør kartlegging i barnehagen skje ut fra et helhetsperspektiv på barn. Dette understrekes også i Rammeplanen. Kartleggingen må også foregå i en naturlig kontekst, hvor språk inngår sammen med barnets sosiale, -emosjonelle og motoriske utvikling. Dette reflekteres i førskolelærerutdanningen, men både kunnskap om ulike kartleggingsmetoder og kartleggingskompetanse kan styrkes ytterligere. Etter vår vurdering er det også viktig å presisere at kartleggingsarbeidet legges til barnehagen og utføres av personell med pedagogisk kompetanse.

Utvalget foreslår at "Læringsboka innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka følger barnets og elevens utvikling, læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring".

Vi mener at en læringsbok kan være et nyttig redskap for å bidra til sammenheng i barn og unges utvikling, og også være et redskap for samarbeid med foreldre. Vi etterlyser imidlertid en konkretisering av innholdet i og bruken av boken, både ut fra etiske, faglige, juridiske og pedagogiske perspektiv.

Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen (kap 14)

Barnehagen

Lesesenteret støtter forslaget om å flytte retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder fra § 5-7 i opplæringsloven til barnehageloven. Endringen vil tydeliggjøre barnehagens og barnehageeiers ansvar. Etter vår vurdering vil dette også kunne klargjøre rettigheter og gi bedre samordning av spesialpedagogiske tiltak for denne aldersgruppen.

Retten til tilrettelagt opplæring må også omfatte barn som ikke går i barnehage. Det vil også være viktig å ta inn bestemmelser om PP-tjenesten i barnehageloven, slik at den får en tilsvarende lovforankring som for grunnopplæringen.

Lesesenteret mener at det bør utarbeides en spesialpedagogisk veileder i tråd med barnehagens innhold og rammeverk. Innholdet i en slik veileder bør konkretisere retten til spesialpedagogisk hjelp med hensyn til regler og rutiner. Veilederen bør ha både et avhjelpende og et forebyggende perspektiv. Samtidig bør grunnlaget i en slik veileder være inkludering i barnehagens fellesskap. Veilederen må også konkretisere innholdet i barnehagens samarbeid med PP-tjenesten.

Grunnskolen

Utvalget foreslår at "Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging av opplæringen. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte" (s.28).

Lesesenteret mener dette kan svekke utsatte gruppers muligheter til å få spesialundervisning, og vi frykter at endringer i saksbehandlingsreglene ytterligere forsterker dette. Det avgjørende spørsmålet er hva som skal utløse retten til ekstra tilrettelegging av opplæringen. Formuleringen "Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte" åpner for en tilfeldig praksis. Dette er uheldig fordi lokale tolkninger av "tilfredsstillende læringsutbytte" kan gi svært varierende praksis. Det er derfor nødvendig med en overordnet og mer presis definisjon.

Det er et tankekors at så lenge avvik fra mål i læreplanen er grunnlag for avgjørelser om spesialundervisning, vil vi bli hengende fast i en norsk tradisjon om at eldre elever får mer hjelp enn de yngste. Avvikene i forhold til mål er nemlig lettere å registrere dess eldre barnet/eleven blir.

PP- tjenesten og Statped (Kap 16)

Lesesenteret støtter utvalgets tanke om at PP-tjenesten og Statped skal være tettere på skoler og barnehager. Imidlertid er vi bekymret over den utforming av PP-tjenestens rolle som utvalget skisserer.

PP-tjenestens kompetanse, kapasitet og arbeidsprofil

PP-tjenesten varierer svært mye på landsbasis både når det gjelder størrelse og faglig bemanning.. Dette kan gå ut over kompetanse og tilgjengelighet. Det trengs en minimumsstandard som beskriver kompetansen og arbeidsprofilen på et PP-kontor, og det må sikres at kontorene er av en viss størrelse.

Utvalget foreslår et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten med faglig tilknytning til et universitet eller høyskole (s. 178). Lesesenteret er enig i at dette vil kunne sikre en kontinuerlig kompetanseutvikling av PPT-medarbeidere. Tilknytning til en UH-institusjon vil også kunne sikre en forskningsbasert kompetanseoppbygging og bidra til økt forskning knyttet til PP-tjenestens arbeid. Et slikt senter bør være i forskningsfronten og også ha nettverk både nasjonalt og internasjonalt.

Utvalget foreslår et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere (s. 178). Lesesenteret mener forutsetningen for et slikt program må være at det tilfører PPT-ansatte kunnskap på de områder der det i dag er avdekket kompetansebehov. Programmet må også ta høyde for at en nedbygging av Statped vil bety økt behov for ytterligere kunnskap for den lokale PP-tjenesten. Fagekspertise ved universitet og høyskoler må være sentrale i denne kompetanseoppbyggingen.

Kompetanse som forsvinner i omstruktureringen

Mandatet som ble gitt krevde at forslagene ikke skulle koste noe. Dette er uheldig fordi det bl.a. har ført til at utvalget ikke har foretatt vurderinger av behovet for ressurser innen Statped og dimensjonering av Statped for å kunne yte den nødvendige bistand til kommuner og fylkeskommuner. Det spesialpedagogiske tilbudet fra Statped er i dag for lite som det er i forhold til behovet. Når utvalget foreslår oppbygging av PPT og innen atferdsvansker, skal midlene også denne gangen bli tatt fra Statpedsystemet. Uten først å drøfte hvilke konsekvenser dette vil få for oppbyggingen av regionale kompetanssentre, er faren stor for at man styrker en del av tilbudet, samtidig som viktige støttefunksjoner/samarbeidspartnere svekkes.

Utvalget foreslår en omstrukturering av Statped. Dette innebærer en fare for nedbygging av den kompetansen sentrene for sammensatte lærevansker innehar i dag. I en omleggingsfase der PP-tjenesten skal bygges opp og kompetansesentrene omorganiseres, er det fare for at støttetjenestenes kapasitet blir sterkt redusert. Man trenger et prosjekt i denne omstillingsfasen som kan sikre støttetjenester i de fem årene PP-tjenesten skal bygges opp. De nye regionsentrene i Statped skal ha spisskompetanse på avgrensede felt, og de skal betjene store geografiske områder. Denne kompetansen må knyttes til forskning og representere noe mer enn det PP-tjenesten innehar.

Skillet mellom høyfrekvent og lavfrekvent

Det er problematisk når utvalget foreslår at høyfrekvente vansker skal være et ansvar for den lokale PP-tjenesten og lavfrekvente et ansvar for Statped. Forslaget tar utgangspunkt i at lese- og atferdsvansker er så vanlige at disse vanskene må kunne takles på kommunalt nivå. Dette er riktig for store deler av de to nevnte vanskegruppene, vel å merke dersom PP-tjenesten har kompetanse til dette. Men denne inndelingen tar ikke høyde for grad av vanske. PP-tjenesten er heller ikke en enhetlig størrelse. De små kontorene vil ikke kunne bygge opp kompetanse i forhold til de tyngste lese- og skrivevanskene. Store lese- og skrivevansker som dysleksi kan en derfor ikke forvente at alle PP-enheter skal kunne ta seg av. Dersom et barn med lese- og skrivevansker i tillegg har en "lavfrekvent" vanske, vil det være uklart om dette er en kommunal eller statlig oppgave. Med oppfølging fordelt på ulike forvaltningsnivå, kan ansvars plasseringen bli uklar.

Konklusjon

Selv om NOU 18 inneholder mange interessante analyser og forslag, er det store mangler i en del av de grunnleggende beskrivelsene og analysene. Disse manglene gjør at det er vanskelig å se hvordan en helhetlig tiltakskjede som skal hjelpe barn og unge med spesielle behov skal kunne organiseres. Lesesenteret savner klare beskrivelser av oppgaver og dimensjonering av de foreslåtte regionale sentrene i Statped. Det hadde vært ønskelig med en drøfting av hvordan PP-tjenesten med sin forskjelligartede organisering og bemanning kan løse de oppgavene den er tiltenkt. Likeledes er det behov for en faglig drøfting av hva som ligger i

begrepet ”høyfrekvente vansker”. Sist men ikke minst er det behov for ta med den spisskompetansen som det to spesialpedagogiske sentrene ved UiS besitter, både i en beskrivelse av hva som i dag finnes innen Statped, men ikke minst i forbindelse med planleggingen av framtidige helhetlige tiltakskjeder.