

Til

Det Kongelige Kunnskapsdepartement

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

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet av 22.07.09 hvor vi inviteres til å gi en høringsuttalelse om **NOU 2009:18 Rett til læring. Innstilling fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.**

NSLF har hatt NOU 18 ute til høring i våre fylkeslag og vår høringsuttalelse baserer seg på innspill fra disse.

Generell innledning.

NOU 2009: 18 Rett til læring er et omfattende dokument med i alt seks strategier og 61 tiltak. NOUen tar for seg et stort og komplekst fagfelt som ofte slites mellom ideologi og praksisfelt. Vi mener at utvalget ikke har kommet skikkelig i mål. Utvalget angir ofte ensrettede og allmenne løsninger der likhetsidealet i for sterk grad fremheves. Videre mener vi at kompleksiteten i praksisfeltet underkommuniseres. Vi støtter særmerknaden fra B.E.Hagtvedt på dette området. Deler av mandatet er noe overflatisk behandlet, vi tenker på voksenopplæringsfeltet, tverrfaglig og tverretattlig samarbeid og språklige og nasjonale minoriteter. Noe av dette stoffet er overlatt til andre utvalg som Flatøutvalget og Østbergutvalget. En del av tiltakene er for generelle, tynne og noe unyanserte. Vi viser som eksempel til utsagnet om at "Alle barn og unge skal ha en opplæring som er så tilrettelagt at de har utbytte av den". Hva menes med utbytte? Hva er tilfredstillende utbytte? Dette er i for stor grad basert på skjønn til at vi skal få en lik ensartet praksis ute på skolene og i barnehagene.

NOUen er viktig fordi den setter fokus på barn, unge og voksnes rett til å få en opplæring som er tilpasset deres egen situasjon. Vi er enig i den premiss som utvalget selv fremhever: "En styrket allmennundervisning vil redusere antallet på elever som er avhengig av særskilt tilrettelagt opplæring/spesialundervisning slik at flest mulig skal få sin opplæring innenfor inkluderende rammer i den ordinære opplæringen". Samtidig vil mange elever i norsk skole oppleve et undervisningsopplegg i en integrert klasse som ikke tilstrekkelig og tilfredsstillende. Vi mener at en positiv diskriminering er helt nødvendig for de elevene som ikke vil få nok utbytte av den ordinære undervisningen i en samlet klasse. Det er i slike tilfeller nødvendig å gi ulik opplæring, ikke bare ekstra tilrettelegging i klassen. Det vil være aktuelt med varige spesialgrupper av elever med samme diagnose. Mangfoldet i elevgruppa kommer ikke godt nok fram i utvalgets forslag. Elevgrupper med stort behov for tilrettelegging forsvinner. Elever med ulike behov må behandles ulikt, også organisatorisk, ut fra et likeverdshensyn. Vi må ikke blande sammen segregering og spesialundervisning. Spesialundervisning er positiv diskriminering til elevens beste. Vi bør ha fokus på pedagogikken, styrke lærers kompetanse og fremheve skolens ansvar for barnas læring.

Kommentarer til ulike punkter.

Kap. 2.2. Hovedutfordringene.

2.2.2. Ulike oppfatninger av regelverket.

Det er en stor utfordring å få alle innen en skole, en kommune, et fylke og på landsbasis til å bli enige om hva som defineres som spesialundervisning med krav til enkeltvedtak. Det er mange ledd i kjeden som skal være med å gi uttalelser i forbindelse med fastsettelsen av et enkeltvedtak. Uklare styringssignaler er vanskelig å forholde seg til på alle nivå i beslutningskjeden.

2.2.3. Mangel på samordning og samarbeidskompetanse.

Kunnskap og kjennskap til hverandre (instansene i tiltakskjeden) er vesentlig for å øke muligheten til god samordning. Videre er det vesentlig at det er et tydelig regelverk med felles og ”overtydelige” rutiner. Gode rammer for samarbeid må på plass.

2.2.4. Forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen.

1. Begrepet spesialundervisning må få et tydelig innhold.
2. Tidlig innsats må prioriteres.
3. Forholdet mellom diagnose og pedagogiske tiltak må forbedres. Dette kan gjøres ved å øke kompetansen blant lærerne og ved PP-kontorene (spes.ped. sentra).

Videre er det viktig å få frem at en diagnose i seg selv ikke er nok til å få spesialundervisning. Det blir derfor viktig at ”de nye” formuleringene knyttet til dagens § 5-1 blir tydelige.

Kap. 2.3. Kompetanse.

Det er og blir en utfordring for den enkelte skole og kommune å inneha nok kompetanse slik at elevene kan møtes på en god og verdig måte. Små skoler og små kommuner vil ikke ha mulighet til å kunne dekke alle problemområdene som finnes i skolen på det spesialpedagogiske feltet. Hovedutfordringen blir hvordan en skal greie å sikre seg at den enkelte skole har relevant kompetanse.

Vi må videre sikre oss at grunnutdanningen gir studentene kunnskap og god kompetanse i spesialpedagogikk. Det må sikres ved at det bygges inn som et obligatorisk emne i grunnutdanningen. Kunnskap om rettigheter og plikter som følger av at skolen er et forvaltningsorgan er viktig.

Sentrale og kommunale kompetansemidler må rettes spesifikt til tiltak for å heve kompetansen ut i fra skolenes/kommunenes behov.

Kap. 13. Tidlig innsats og forebygging støttes.

Vi mener det finnes et potensial for tettere samarbeid mellom kommune og fylkeskommunen når det gjelder en helhetlig innsats for at elever skal gjennomføre utdanning og bli aktive i arbeids- og samfunnsliv. Tidlig kartlegging for å avdekke barns behov for tilrettelegging er helt avgjørende.

Læringsboka må bli et håndterlig verktøy som følger eleven fra start i barnehagen og til utgangen av videregående skole. Vi mener at innføringen av læringsboka kan være et

godt redskap for systematisk oppfølging, ikke minst i overganger mellom skoler og mellom skole og bedrift. De juridiske forhold må avklares i forhold til Læringsboka. Vi deler også betenknninger uttrykt av Jorun Sandsmark i vedlegg 1 angående Læringsboka. Det må vurderes hvordan opplysninger skal samles inn og hvem som skal være ansvarlig for innsamlede data. Videre må det avklares hvem som skal ha innsyn, og det er viktig at man også får med opplysninger om elevenes sterke sider. Intensjonen med Læringsboka er blant annet å begrense omfanget av dokumentasjon til det som tjener elevenes utvikling, læring og læringsmiljø. Det må utredes om den faktisk vil gjøre det. Skolene er per i dag tynget av store dokumentasjonskrav. Dette dokumentasjonskravet bør avklares.

Kap. 14. Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen.

Det essensielle her er en tydelig formulering av retten til spesialundervisning, OPL § 5-1. Utvalget foreslår å endre begrepet spesialundervisning til et nytt begrep – ekstra tilrettelegging. Vår erfaring er at det ofte er misforståelser rundt begrepet spesialundervisning, likevel tror vi ikke en endring av ordlyden i opplæringsloven vil gjøre noe med den reelle tolkningen av begrepet. Etter vår oppfatning bør man sette i gang en prosess for å avklare begreper innenfor fagfeltet, og det bør gjøres tydelig hva som for eksempel er spesialundervisning og hva man betrakter som tilpasset opplæring. Forslaget om at ekstra tilrettelegging kan fattes uten sakkyndig vurdering kan gi raskere tilrettelegging for elever som trenger det, men vi er i tvil om hva som vil utgjøre reell forskjell mellom enkeltvedtak med og uten sakkyndig vurdering. Forvaltningsloven vil uansett kreve forsvarlig saksbehandling, og vi er i tvil om den foreslåtte ordningen vil gjøre systemet mer effektivt, eller om det vil kunne medføre vilkårlighet. Forslaget må sees i sammenheng med at man ønsker at PPT i større grad enn i dag skal veilede skoler ved behov. Dette kan være et bidrag til å kvalitetssikre arbeidet.

Vi foreslår en trodeling av begrepsbruken:

1. Tilpasset opplæring – gjøres i forhold til alle elever
2. Ekstra tilrettelegging – mer omfattende enn pkt. 1, men uten at det kreves enkeltvedtak
3. Spesialundervisning - enkeltvedtak fattet på bakgrunn av sakkyndig vurdering.

Vi ønsker at enkeltvedtak skal fattes etter en sakkyndig vurdering, og ikke av skolen selv. Skolene har mulighet for å organisere og tilrettelegg gode undervisningsopplegg for elevene. Å fatte enkeltvedtak av skolen selv uten sakkyndig vurdering vil kreve en kompetanse skolene i dag ikke alltid har, det vil være et stort ansvar for den enkelte skole og det vil kreve en stor saksutredning.

Det er viktig at skolene kan fatte vedtak om spesialundervisning på en rask og smidig måte, men det bør gjøres ved å koble PPT sterkere til den enkelte skole.

Kap. 15. Tilpassede og fleksible opplæringsløp.

Flott at det gjøres endringer knyttet til elevene og deres gjennomføringsmulighet i videregående skole. Frafallsprosenten vil påvirkes positivt.

Utvalget foreslår en gjennomgang av læreplanverket med sikte på å gi læreplanene tydelige innholdsmomenter. Vi støtter dette og foreslår samtidig at samtlige læreplaner får noen grunnleggende enkle mål. Det vil gjøre det enklere å tilrettelegge for enkeltelever enn i dag, og det vil gjøre arbeidsgrunnlaget for opplæringen mer konsistent med lovverket.

Utvalget foreslår at det utarbeides differensierte læreplaner i fellesfagene for å imøtekomme elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer på en bedre måte enn i dag. Vi støtter dette, men mener det er viktig at det gjøres slik at man ikke stenger veien videre for de som seinere ønsker studiekompetanse. Vi mener det kan være fruktbart å satse på mer kompetanse blant lærere i fellesfag i yrkesforberedende utdanningsprogram slik at de blir bedre rustet til å motivere elevene. Fellesfagenes allmenndannende innhold må bevares også sett i et demokratisk perspektiv.

Forslaget som strekpunkt fire i dette kapittelet dreier seg om å gjøre opplæringstilbud med avvik fra læreplanen tilgjengelig for elever som ved overgang fra grunnskolen til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse. Vi mener forslaget må nyanseres mer. Dreier dette seg om planlagt kompetanse på lavere nivå? Hvordan kan dette løses for elever som helt klart ikke får opplæring innenfor et reelt utdanningsprogram?

I dag er det tilgjengelige alternativ for de som ikke kan planlegge full kompetanse innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram. Vi har derimot ikke gode lovlige tilbud for elever som ikke kan nyttiggjøre seg noe fra eksisterende generelle eller fagspesifikke læreplaner. Disse skal riktignok få en kode å søke seg inn på, men opplæringsmålene må være i henhold til et av utdanningsprogrammene. Dette er nødvendig for å få utstedt offisielt kompetansebevis. Vi støtter utvalget i at inkludering er et viktig prinsipp, men hvis frykten for å kategorisere grupper blir for stor, kan dette føre til at vi ikke får tilstrekkelig tak i enkeltelevers behov. I denne forbindelse vil vi peke på at positiv segregering kan være riktig for et mindretall av elever med særskilte behov. For enkelte vil dette faktisk bidra til bedre læringsutbytte og trivsel. Etter vår oppfatning kan de likevel være del av et inkluderende læringsmiljø.

Vi slutter oss til oppfordringen om at fylkeskommunen bruker insentivordninger for å tilrettelegge for at lærebedrifter kan ta i mot lærlinger med behov for særskilt oppfølging. Dette kan være et godt virkemiddel for å få ungdom til å fullføre videregående utdanning. Samtidig vil vi understreke at dette vil kreve større økonomiske ressurser enn det som er tilgjengelig i dag.

Vi er kritiske til å gjøre alternativt vg3 i skole til et fast toårig tilbud. Dette vil kunne bidra til å undergrave hovedmodellen og bli en konkurrent til opplæring i bedrift, ikke fordi det blir kvalitativt bedre, men fordi det kan virke lettere tilgjengelig for søkerne. For at 2+2 skal være en realitet, må søkerne være interessert i å skaffe seg læreplass. Full yrkesopplæring i skole vil fjerne viktige kvalitetselement i norsk fag- og yrkesopplæring. Resultatet kan bli en reduksjon av kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen hvis all opplæring skjer i skole.

Det er viktig at dette forslaget ikke bare blir et spørsmål om tidsrammer. Utstrakt bruk av entreprenørskap som metode kan være riktig for enkelte fag, men er langt mer problematisk for andre. Reelle arbeidsoppdrag kan være vanskelig å gjennomføre når oppdraget krever sertifisert hovedansvarlig. Slik næringsvirksomhet kan også bli en konkurrent i forhold til det øvrige næringsliv, og spesielt gi en utfordring innen design og håndverk.

Kap. 16. PP-tjenesten og Statped tettere på.

Den største utfordringen her blir avviklingen av Statped og avklaringer rundt dette. Frigjorte midler fra denne prosessen foreslås til kompetanseheving og styrking av PP-

tjenesten. Vi støtter forslaget om å styrke PPT-tjenesten og opprette et nasjonalt utviklingssenter for PPT. PPT må ut i direkte dialog med barnehage/skole. Oppfølgingstjenesten bør også knyttes til det sentrale fagmiljøet.

Vi er redd for at regionaliseringen av Statped kan føre til tap av spisskompetanse. Det har tatt mange år å bygge opp den spisskompetansen vi i dag har på de ulike sentrene. Dersom man vil regionalisere Statped, er det nødvendig å sikre en god ivaretagelse av denne spisskompetansen.

Fagområdet døvblindhet er utelatt i NOUen. Hvilke opplæringstilbud det er tenkt at elever med en så avorlig grad av sammensatt sansefunksjon skal ha etter en eventuell avvikling av Skådalen skole for døvblindhet fremkommer ikke. Argumentasjonen fra utvalget i forhold til å avvikle de statlige skolene i hørselssektoren er basert på en reduksjon i elevtallet. Dette er ikke gjeldende for elevtallsutviklingen for nevnte skole.

Kunnskap om undervisning av og språkutvikling hos elever med medfødt døvblindhet kan ikke utvikles utelukkende i et miljø knyttet til universiteter og høyskoler. Det må et praksisfelt til. Skolen for døvblindfødte er en viktig praksisarena og slike arenaer står i fare for å forsvinne dersom opplæringstilbudet for døvblindhet blir borte.

Kap. 17. Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

Det må bli samsvar mellom de ulike lovverkene. Skole og barnehage kan bli pålagt ekstra arbeid ved at vi blir koordineringsenhet for møter rundt elever med individuell plan (IP). Skoler og lærere med mange elever med IP vil få økt arbeidsbyrde. Hvordan skal dette kompenseres?

Videre blir det viktig å avklare forholdet mellom helse/pleie og skole i forhold til dekning av utgifter knyttet til elever med store tilretteleggingsbehov.

Kap. 18. Kompetanse på alle nivåer.

Styrkingen av PPT bør sees i relasjon til kap. 18 som omhandler økt kompetanse på alle nivåer. God og relevant kompetanse blir det vesentligste sammen med klare og entydige formuleringer/definisjoner for å få til handlings- og holdningsendringer på alle nivå. Et kompetansehevingsprogram bør styres av skoleeier. I dette programmet bør man også ta med lærerne for å styrke deres kompetanse slik at de kan legge til rette for effektive og fleksible tiltak i hverdagen. Læreren er den personen som betyr mest for elevenes læringsutbytte. Styrking av lærernes faglige og pedagogiske kompetanse vil komme alle elevene til gode, og vil øke kvaliteten på tilbudet til elever med særskilte behov.

Kunnskapsdepartementet har sendt ut en høring om ny forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningen. Vi hadde ønsket oss mer samsvar mellom de to forslagene når det gjelder lærers kompetanse. I forslaget til ny forskrift til grunnskolelærerutdanningen står det: "... identifisere spesielle behov hos elevene og iverksette nødvendige tiltak." Vi mener at den enkelte lærer og leder må få mye bedre kompetanse i spesialpedagogikk for å kunne tilrettelegge og følge opp egne elever på en bedre måte enn det gjøres i dag. Dette punktet må tydeliggjøres i forhold til lærer og leders kompetanse. Det må avsettes nok midler over tid slik at det blir en god og gjennomgående kompetanseheving. En lærer vil kanskje i løpet av sitt yrkesaktive liv få et vanskelig spesialpedagogisk problem en til to ganger. Det er derfor nødvendig å ha

spisskompetanse i kommunen, PPT eller i et nærliggende kompetansesenter slik at det er lett å få hjelp og støtte.

Sluttkommentar

Vi er helt enig i at inkludering er viktig for alle barn i norsk skole, men vi må se på en positiv diskriminering som positivt for enkelte barn i opplæringsøyemed. Det må ikke betraktes som segregering. Vårt fokus må være på pedagogiske og organisatoriske opplegg som er tilpasset det enkelte barn. For noen barn skjer det best i en samlet klasse for kortere eller lengre tid, mens det for andre barn vil være mest hensiktsmessig med en annen organisering hvor eleven er adskilt fra klassen. Noen elever trenger avvik fra læreplanen og andre måter å organisere opplæringen på. Det er viktig å beholde retten til hjelp for de elevene som trenger det mest. Vi avslutter med Jorun Sandsmark kommentar: ”Utvalget burde i større grad ha drøftet problemstillingen knyttet til hvordan avvik fra læreplanen og/eller større organisatoriske endringer kunne arte seg i praksis innenfor rammen av en likeverdig og inkluderende opplæring”.

Vennlig hilsen

Norsk Skolelederforbund

Solveig Hvidsten Dahl
Forbundsleder

Øyvind Tveitstul
Spesialrådgiver