

Kunnskapsdepartementet

postmottak@kd.dep.no

**Høringsuttalelse - NOU 2009: 18 Rett til læring, fra NTL, SFL,
Utdanningsforbundet og Samfunnsviterne ved Nedre Gausen
kompetansesenter**

Utvalget har hatt et bredt og sammensatt mandat og utredningen bærer preg av at det er et stort og sammensatt felt som skal behandles. Vi har registrert at utvalgets medlemmer er uenige i mange av forslagene. Bedre organisering og effektiv ressursbruk i en helhetlig tiltakskjede er det sentrale, og utvalgets forslag skal fremmes innenfor eksisterende ressursrammer. Det er derfor ingen overraskelse at omfordeling av ressurser står sentralt i utvalgets endringsforslag. Utvalget bygger sin innstilling på fire sentrale utfordringer når det gjelder å gi tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende barnehage/skole for alle. Vi er enige i at dette er utfordringer barnehager og skoler står overfor.

Kommentarer til kap. 3: Utvalgets forslag**Kap.13. Tidlig innsats og forebygging**

Vi er enige i at det bør legges mer vekt på tidlig innsats og forebygging på alle nivåer i tiltakskjeden, men vi tror at det best kan gjøres ved å styrke det allerede eksisterende hjelpeapparatet som kommunene og staten rår over. Vi vil derfor kommentere de foreslåtte tiltakene under ett.

Utvalget sier ikke noe om **hvem som skal forestå den foreslåtte kartleggingen** av barns språk ved tre, fire og fem års alderen. På nåværende tidspunkt er det bare helsestasjonen som kan pålegge alle barn å komme til kontroller, og disse kontrollene er ikke så hyppige som utvalget ønsker at kartleggingene skal være. Det er også et spørsmål om hvorvidt helsestasjonen har nok kompetansen til å stå for slike kartlegginger uten at dette settes i system i et samarbeid med PPT. Uansett vil det kreve nye ressurser.

I stedet for å kartlegge alle barn vil **fokus på risikogrupper** kunne gi en bedre mulighet for tidlig innsats, i tillegg til å være mer økonomisk. Kartlegging av tospråklighet vil kreve oppbygging av en helt ny fagkompetanse i kommunene, og påføre kommunene store kostnader. Kartlegging i og for seg er ikke hensiktsmessig dersom det ikke fører til konkrete tiltak. Vi savner derfor fokus på hvilke konkrete tiltak språkkartleggingen skal føre til.

Å vurdere barnehagebarn opp mot en standard vil også bryte mot den barnehagetradisjonen som barnehagene i Norge bygger på jfr. veilederen "Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole", utgitt av Kunnskapsdepartementet 2006.

Den barnehagefaglige kompetansen bør rettes mot barnehagen som læringsarena for å utvikle stimulerende og erfaringsbaserte læringsmiljøer med vekt på språkstimuleringstiltak. **Økt fagbemanning i barnehagene** vil styrke barnehagenes rolle i forhold til forebygging og tidlig innsats og gi kommunene muligheter for å sette i gang ønskede tiltak.

Ved bekymring rundt barnet bør pedagogisk-psykologiske faginstanser (PPT) komme inn på et tidligere tidspunkt enn nå, med foreldrenes tillatelse, og foreta nødvendige kartlegginger som utgangspunkt for praktiske tiltak. Samarbeidet innen det kommunale hjelpeapparatet bør derfor styrkes slik at prinsippet om tidlig innsats kan realiseres på alle trinn i den kommunale tiltakskjeden, slik utredningen legger opp til.

Utvalget foreslår en "**læringsbok**" som skal følge det enkelte barn. Dette virker som et svært **uklart dokument**, bl.a. ut fra juridisk forhold, personvern og foreldrenes rett til å bestemme hvilke informasjon som skal overføres mellom de forskjellige trinnene. Alt dette må avklares før en kan ta stilling til forslaget. En slik "læringsbok" vil også føre med seg mange rent praktiske problemer som for eksempel oppbevaring, innsyn og slettingsregler. Hvis alle barn skal ha en slik bok, vil det føre til store endringer i arbeidsoppgavene både for førskolelærere og lærere og ta mye verdifull tid vekk fra barnehage og klasserom som læringsarena.

Kap 14: Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Hovedfokus i de forslagene som følger dette kapitlet er at endring av retten til spesialundervisning iflg. opplæringsloven fjernes og at begrepet spesialundervisning erstattes av begrepet "ekstra tilrettelegging i opplæringen".

Et slikt tiltak vil **svekke de rettighetene og mulighetene barn med spesielle behov har** for å få en undervisning som vil gi dem læringsutbytte. Retten til spesialpedagogisk undervisning under visse betingelser er et enkeltvedtak, og følger derfor saksgang gitt i forvaltningsloven. **Det foreslåtte tiltaket svekker barnets rettigheter som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.** Det kan føre til større ulikheter hva gjelder praktisering av regelverket, enn det som allerede er i dag. Utvalget peker selv på at ulik forståelse og praktisering av regelverket er en av hovedutfordringene.

I dag er **ankeretten hjemlet i forvaltningsloven fordi spesialpedagogiske rettigheter er et enkeltvedtak.** Med uklar forankring av rettigheter vil mulighetene til kontroll /anke fra tilsynsmyndighetene bli enda vanskeligere og hele prosessen vil ta lenger tid enn i dag, fordi det skal prøves ut flere tiltak først, jfr. **strekpunkt 2.** At utprøving av tiltak kan ta lang tid

strider igjen mot prinsippet om tidlig innsats. PPTs rolle blir mer uklar, men ikke mindre byråkratisk enn nå.

Det foreslås under **strekpunkt 4, at "Læringsboka" skal innholde barnets individuelle opplæringsplan.** Denne er nå hjemlet i §5-5 i opplæringsloven, og er et rettsdokument som viser hvor barnets opplæring avviker fra skolens generelle læreplaner. Det har vært mange private aktører som har gitt innspill til hva som bør omfattes av en individuell opplæringsplan gjennom årene. Utdanningsdirektoratets nylig utgitte veileder "Spesialundervisning – veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning" gir mulighet til å samordne forståelse og arbeide mot en ensartet praktisering av regelverket. Dette vil kunne bringe det spesialpedagogiske arbeidet videre. Endringer som utvalget foreslår vil kunne gi nye uklarheter og føre til større ulikheter i praksis mellom skoler og mellom kommuner.

I en sakkyndig vurdering stilles det krav til habilitet og opplysning rundt saken slik forvaltningsloven krever. Rettsvernet til det enkelte barn svekkes dersom det ikke skal foreligge rettslige krav til utformingen av en sakkyndig vurdering og muligheter for å etterprøve den. Hvis retten til sakkyndig vurdering tas bort eller endres vesentlig vil det gi enda større muligheter for den enkelte kommune enn i dag, til å styre spesialpedagogiske tiltak ut fra økonomi, og ikke ut fra reelle behov som foreligger hos barnet. Reglene for hva som kan hjemles i et enkeltvedtak bør heller klargjøres, slik at det mangfoldet som eksisterer i praksis i dag avvikes eller legges inn som generelle pedagogiske styrkingstiltak. En innstramming av dagens praksis i kommunene ut fra for eksempel veilederen som er nevnt over, vil langt på vei kunne gi en mer enhetlig praksis av gjelde regelverk.

Endringen av navnet fra spesialundervisning til ekstra tilrettelegging i opplæringen gir undervisningen flere "store ord" med uklart innhold og tar ikke hensyn til at spesialpedagogikk er et eget fag med lange tradisjoner innen for undervisning i Norge. Dersom en ønsker å gi skolene/barnehagene større frihet til å sette i gang tiltak som ikke egentlig hører inn under rammene for spesialundervisning, men som er allmenne pedagogiske styrkingstiltak, må de økonomiske rammene til den enkelte skole økes. Det vil gi skolene større handlingsfrihet.

Utvalgets forslag til når det skal utarbeides sakkyndig vurdering i hovedstrekpunkt 6, er en oppramsing av mange forhold som ikke innebærer rettigheter som er hjemlet i lovverket.

Kap 16: PPT- og Statped tettere på

Her vil vi spesielt kommentere noen av enkeltforslagene.

Strekpunkt 4: 5-årig kompetanseutviklingsprogram for PPT og samarbeidspartnere. Det er ikke lenge siden det ble gjennomført et liknende kompetanseoppbyggingsprogram

”Samtak”. De fleste i PPT er fagpersoner med minimum 5 års utdanning, ofte på hovedfagsnivå eller over. Tilbudet til etterutdanning innen feltet er stort. Dersom en ønsker å gi mulighet for tidlig innsats bør PPTs rolle som faginstans styrkes, slik at fagpersonene der kan jobbe individuelt og forebyggende. Tjenestens økonomiske rammer må være slik at fagpersonene kan velge aktuelle og relevante etterutdanningstilbud. Tjenesten må igjen få primærfokus på veiledningsarbeid overfor de lærerne som trenger støtte, og ha muligheter til å jobbe individuelt mot barn og familier som trenger det. Det er med andre ord behov for en profilendring. Det vil også kunne øke rekrutteringen til tjenesten fra fagpersoner som ønsker å jobbe innenfor fagfeltet sitt.

Strekpunkt 5: Utvalget foreslår en samordning og samlokalisering av Statped i 4 store statlige spesialpedagogiske regionalsentra, etter mønster av helseforetakenes regionstruktur. Begrunnelsen for dette er **frigjøring av midler** i form av reduserte fellesutgifter og reduserte husleier. Det virker som disse argumentene er basert på storhusholdningsprinsipper, og at det ikke foreligger kostnad/nytteanalyser ut fra et mer helhetlig samfunnsperspektiv til grunn for forslagene. I tillegg vil for eksempel **region sør-øst bli svært stor og folkerik**, og omfatte Agder-fylkene, Telemark, Vestfold, Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland. Det er et spørsmål om dette er en hensiktsmessig størrelse for å ivareta lavfrekvente vanskegrupper og samtidig skape nærhet til brukerne. En konsekvensutredning må legges til grunn før en gjennomfører slike omfattende endringer.

Sammenslåingene som er foreslått vil også ødelegge innarbeidede spesialpedagogiske samarbeidsstrukturer som fungerer, bryte opp arbeidsplasser og sentralisere fungerende fagmiljøer i distriktene. Allikevel er oppgavene fortsatt å betjene landets mange kommuner med deres skoler og barnehager. Utvalgets forslag vil medføre en oppsigelse av 100 til 200 arbeidstakere, de fleste med høy faglig kompetanse. Prinsippet om at hele landet skal ha mulighet til likeverdig hjelp fra kompetansesystemet, vil ikke la seg gjennomføre i praksis med en slik sentralisering. Det er tross alt de brukerorienterte tjenestene kommunene etterspør.

Målet bør heller være at tilbudene Statped gir skal være uavhengig av hvor brukerne bor, økonomiske ressurser i hjem og i kommune og reisemuligheter. Dette innebærer en utadrettet virksomhet. Sett i lys av betraktningene over, virker det ikke som utvalgets besparelser vil gå til annet enn økte reiseutgifter og godtgjørelser for å kunne betjene et enda større distrikt, i tillegg til ventelønn og avviklinger. Staten har fra tidligere av erfaringer med endringer av statlige arbeidsplasser som kan legges inn i en kostnad/nytteanalyse. Parolen ” Statlige arbeidsplasser ut av Oslo ” er ikke i tråd med utvalgets tenkning. Distriktpolitisk er det ikke tilrådelig å legge ned lokale arbeidsplasser og sentralisere dem. Samlokalisering vil ødelegge den fagekspertisen som er bygd opp på de enkelte sentrene, og de nye regionsentrene vil måtte bygge opp ny fagkunnskap og nye samarbeidsrelasjoner mot

kommunene. En sentralisering vil med stor sannsynlighet gi mindre utadrettede tjenester til kommunene.

Strekpunkt 6: Avvikling av de statlige hørselsskolene. Disse skolene har lang tradisjon i Norge, ikke bare som samlingssted for barn innen vanskeområde hørsel, men som en møteplass hvor døve/tunghørte har hatt mulighet til å lære tegnspråk av hverandre. På den måten har de holdt tegnspråket levende tiltross for statlige forordninger og skiftende undervisningstradisjoner og mål. Døve/tegnspråkbrukere har derfor behov for to-språklige skoler og møtestedet hvor de kan utvikle sin identitet gjennom språk og kultur, i møte med andre tegnspråklige barn og voksen.

Først i opplæringsloven fra 1997 ble tegnspråk lovfestet som undervisningsspråk. For å holde et språk levende må det være noen som snakker språket, praktiserer det og gir det videre til nye generasjoner. Det vil bli vanskelig å holde tegnspråket som språk levende hvis grunnskolene for hørselshemmede legges ned. Det vil føre til at barn med behov for og rett til tegnspråkopplæring blir plassert enkeltvis på sine hjemmeskoler med lærere som kan ha formell kompetanse, men som mangler praktiske erfaringer med bruk av språket. **Vi etterlyser derfor utvalgets drøfting av minoritetsvern for tegnspråkbrukere på samme måte som drøfting av minoritetsvern for brukere av samisk språk.**

Det betyr ikke at grunnskolene for hørselshemmede ikke bør utvikle seg og ta innover seg de politiske signalene som ligger til grunn i utredningen. **Heller enn å legges ned bør de få mandat til å utvikle forskjellige modeller hvor målet er både å opprettholde et tegnspråklig miljø og jobbe mot inkludering i kommunale grunnskoler.** Slike modeller eksisterer i dag. I Holmestrand har vi et prosjekt mellom Nedre Gausen kompetansesenter og den kommunale skolen Gausetangen. Dette er et pilotprosjekt som startet med første klasse høsten 2005 og som fra høsten 2007 involverer alle klassetrinn. Erfaringene fra det utviklingsarbeidet som er gjort bl.a. her, må legges til grunn før en tar beslutninger om nedleggelse. I tillegg bør grunnskolene for hørselshemmede få mandat til å prøve ut, følge opp og utvikle nye modeller for deltids elever ved skolene og elevkurs for hørselshemmede elever.

Vi er enige i utvalgets konklusjoner om styrking av tiltakskjeden, spesielt PPT, men vi er skeptiske til at styrkingen skal finansieres på et så løst grunnlag som det foreslås i strekpunkt 13: "Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner." Også her bør en hente inn erfaringer fra tidligere fra tidligere endringer i støttesystemet.

Kopi av høringsuttalelsen er sendt til:

NTL, skoler og institusjoner v/ leder Jan Arild Lyseng: jan.arild.lyseng@statped.no

NTL, v/ forbundssekretær Dag Westhrin: dag.westrin@ntl.no og post@ntl.no

YS, Postboks 9232 Grønland, 0134 Oslo

STAFO, Postboks 9038 Grønland, 0133 Oslo

SFL v/ Karen Sømhovd, Torshov kompetansesenter, Postboks 13, Kalbakken, 0901 Oslo

post@samfunnsviterne.no

post@utdanningsforbundet.no