



Torshov kompetansesenter
Statlig spesialpedagogisk støttesystem

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

Høringsuttalelse fra Torshov kompetansesenter, Statlig spesialpedagogisk støttesystem

Høringsuttalelsen er behandlet i informasjons- drøftings- og forhandlingsmøte (IDF) ved Torshov kompetansesenter 09.11.09 og 16.11.09. Uttalelsen er enstemmig.

HØRINGSUTTALELSE FRA TORSHOV KOMPETANSESENTER

Innledning

NOU 2009:18 - "*Rett til læring*" - skal bidra til å styrke den pedagogiske kvaliteten rundt barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Forslagene som fremmes skal bidra til at samfunnets ambisjoner om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring kan innfris for *alle*.

I dette høringssvaret vil Torshov kompetansesenter se nærmere på Midtlyngutvalgets begrunnelse for å foreslå nedlegging av Statpeds sentre for store sammensatte lærevansker (SLV-sentrene). Vi vil *spesielt* forsøke å belyse hvilke konsekvenser utvalgets forslag om nedlegging vil ha for de brukergruppene som faller inn under senterets tjenestoområder (kap. 16).

Nedlegging vil etter vår mening svekke det pedagogiske tilbudet til mange av de barna som har de mest komplekse vanskene. De har behov for krevende utredninger. Utvikling og evaluering av trygge, virksomme tiltak, krever omfattende erfaring med et høyt antall barn/elever og ulike organisasjonsformer i skole og barnehage.

Torshov kompetansesenter vil i det følgende også ta for seg forslag knyttet til disse punktene: kompetanseheving i PPT (kap. 16), retten til spesialundervisning og sakkyndig vurdering (kap. 14) og innføring av en læringsbok (kap. 13). Vi vil også gå noe inn på viktige forhold som utredningen utelater å si noe om.

Kapittel 16 – PP-tjenesten og Statped tettere på

Det foreslås i NOUen at:

Sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvikles i sin nåværende form. 30 av 145 årsverk overføres til de regionale spesialpedagogiske sentrene for å ivareta behovet for kompetanse innenfor områder med lav forekomst knyttet til omfattende og sammensatte lærevansker (s. 178).

Statpeds sentre for store sammensatte lærevansker har i 15 år arbeidet med å bistå kommunene med å utvikle god spesialpedagogisk kvalitet rundt barn, unge og voksne med store sammensatte lærevansker. Dette har sentrene gjort ved å yte individ- og systemrettede tjenester og ved å samle, utvikle og spre kompetanse gjennom utviklingsarbeid, kursvirksomhet, faglige publikasjoner og ulike typer informasjonsarbeid.

Virksomheten har som sentrenes navn tilsier, rettet seg inn mot elever med de mest omfattende, dvs. *meget store* vansker. Vi finner det kritikkverdig at utvalget i sin utredning, systematisk har latt være å bruke det offisielle navnet på SLV-sentrene, - "sentre for *store* sammensatte lærevansker", men gjennomgående bruker det feilaktige "sentre for sammensatte lærevansker".

Begrunnelse for nedleggelse

Utvalgets begrunnelse for nedleggelse, er at de mener at SLV-sentrene i stor grad beskjeftiger seg med vansker som ligger innenfor det den enkelte kommune må kunne forutsettes å håndtere på egenhånd. Utvalget trekker et skille mellom høyfrekvente og lavfrekvente vansker, og hevder at mye av SLV sentrenes virksomhet dreier seg om høyfrekvente, og derved relativt vanlige, vansker.

Torshov kompetansesenter mener at utvalget tar feil når de hevder at SLV-sentrene for en stor del arbeider med høyfrekvente vansker. Sakene som søkes inn til vårt senter kjennetegnes av det motsatte. Kommunene ber om hjelp til å løse spesialpedagogiske problemstillinger som de sjelden

støter på. Det dreier seg om saker preget av høy kompleksitet, vanskelige vurderinger og betydelig tvil om hva som vil være fornuftig valg av tiltaksstrategi.

Vi mener at begrepsparet høyfrekvent/lavfrekvent *ikke* er anvendbart for å avgrense hva som bør være kommunale og hva som bør være statlige oppgaver på det spesialpedagogiske feltet. Vi vil peke på fem grunnleggende svakheter knyttet til utvalgets frekvensargumentasjon.

1. Utvalget overser at det *innad* i en hvilken som helst vanskegruppe, eller diagnosekategori, vil være høy grad av variasjon mellom individuelle forutsetninger og funksjonsnedsettelse, læringsmiljøbetingelser, konsekvenser for læring og derved kompleksiteten i spesialpedagogiske problemstillinger. Om problemkonstellasjonen i SLV-saker skulle være hyppig forekommende, som utvalget hevder (s. 114), bestemmes av en rekke forhold. Det har lite eller ingen ting med tilstandens relative forekomst (sjeldenhet) som sådan å gjøre.

De individsaker som blir tatt inn ved Torshov kompetansesenter representerer langt mer enn de mest typiske utfordringer og problemstillinger knyttet til bestemte tilstander/diagnoser. Hva gjelder mer alminnelige problemstillinger knyttet til ulike tilstander, er vi på linje med utvalget, når vi ved inntaksvurderinger forutsetter at det er forhold kommunene selv må kunne løse.

2. Midtlyngutvalget forutsettes vel kjent med tilstanden i norsk skole og den avstand som er mellom målsettingen om tilpasset opplæring for alle – og de praktiske realiteter. Det er derfor meget alvorlig at utvalgets resonnement og konklusjon rundt SLV-saker implisitt bidrar til en *trivialisering* av de problemene barn, foresatte og opplæringspersonalet møter daglig.

Slike vansker opptrer sjelden alene, enten man kaller det komorbiditet, primære og/eller sekundære vansker. Ved å svekke spisskompetansen på SLV-området, øker man faren for at problemer eskalerer, relasjoner belastes og at et betydelig antall barn utvikler psykiatriske tilleggsforstyrrelser med de konsekvenser det vil ha for livskvalitet og fremtidig arbeidsevne.

3. Vi nærer bekymring for at utvalgets sterke fokus på - og begrunnelser i forhold til - diagnoser og diagnosekategorier, kan medvirke til en "medikalisering" og individualisering av mange særtrekk ved det som faller inn under betegnelsen store sammensatte lærevansker. Med det menes at konstitusjonelle forhold overfokuseres på bekostning av relasjonenes og miljøets ansvar og betydning. Dette er neppe tilsiktet og avspeiler for så vidt også svakheter ved dagens rapporteringsordninger i Statped-systemet.

Vi konstaterer at utvalget uten forbehold, har anvendt statistisk kategorisering som et sentralt moment i sine drøftinger frem mot utvalgets forslag om nedleggelse av SLV-sentrene. Vi beklager på det sterkeste dersom svakheter ved eksisterende statistikk og rapporteringsordninger skulle ramme brukerne av SLV-sentrenes tjenester.

4. Utvalget følger ikke sin egen logikk når det gjelder hvordan oppgaver skal fordeles mellom kommune/stat med utgangspunkt i hyppigheten av singulære vansker eller diagnoser. SLV-sentrene bruker over 50 % av ressursene på mennesker med utviklingshemming. Utvalget betegner gruppen som lavfrekvent. Likevel forslås det å redusere SLV innsatsen med 80 %. Konsekvensen er redusert innsats for en gruppe man mener fremdeles skal prioriteres i Statped.
5. Torshov kompetansesenter mener at en avgrensning av kommunale og statlige oppgaver må ha pedagogisk kompleksitet som sitt utgangspunkt.

Konsekvenser av nedleggelse

En nedleggelse av SLV sentrene vil innebære at innsats generelt og fra Statped spesielt, i forhold til barn, unge og voksne med store sammensatte lærevansker vil bli sterkt redusert. Kommunene vil få mindre hjelp til sitt arbeid med barn, unge og voksne med for eksempel moderat, dyp og alvorlig utviklingshemming, ADHD/Tourettes syndrom med komplekse tilleggsvansker, omfattende atferdsvansker, autismespekterforstyrrelser, cerebral parese, og minoritetsspråklige med særskilte opplæringsbehov.

Etterspurt og møysommelig oppbygd kompetanse vil forsvinne og kompetanseutvikling og kompetansespredning relatert til god spesialpedagogisk praksis vil bli skadelidende. Etter vår mening foreslår ikke utredningen noen konkrete og effektive tiltak som gjør at tilstrekkelig kompetanse raskt kan etableres på kommunalt nivå.

Torshov kompetansesenter finner at utvalgets forslag om å beholde 20 % av SLV-ressursene (ca 7,5 stilling per region) er forsvinnende små i forhold til eksisterende behov. Torshov kompetansesenter har de siste årene kjempet hardt for å opprettholde kapasiteten, tross stadig synkende bevilgninger. Senteret kan vanskelig se flere muligheter for nevneverdig effektivisering.

Vi vil også peke på at Stortinget i mai gjorde et vedtak som tok sikte på å styrke den statlige innsatsen innenfor området alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Siden mye av ASK-kompetansen i Statped befinner seg på SLV-sentrene og fordi den viktigste gruppen for ASK-tiltak er barn og unge med store sammensatte lærevansker, burde Stortingets vedtak snarere innbære at SLV-sentrene styrkes. En tilsvarende argumentasjon kan føres i forhold til arbeid med autisme kombinert med syns-, hørsels- og lærevansker, der det nå utvikles samarbeidsavtaler med helseregionene.

Videre forslag i samme kapittel:

- Det etableres et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller høyskole. Senteret gis en økonomisk ramme på ca. 6 fagårsverk – 8 mill.kr.(s.178)

- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill.kr. pr. år.(s.178)

Disse forslagene tar sikte på å styrke PP-tjenestens kompetanse på de områdene hvor utvalgets flertall mener SLV-sentrenes arbeid er overflødig. Vi mener utvalgets argumenter for overflødighet og forslag til løsning for elever med store sammensatte lærevansker ikke er troverdige, noe som også avspeiles i et usedvanlig høyt antall dissenser fra faglig tunge utvalgsmedlemmer.

Verken Faglig enhet for PPT, SAMTAK og den senere styrkning av PPT er tilstrekkelig dokumentert som virksomme tiltak for et varig kompetanseløft for de aktuelle elevgruppene.

En nedbygging av kompetansemiljøer/spesialistmiljøer og satsing på økt kunnskap i førstelinjetjenesten (PPT) vil ikke kunne opprettholde eller øke rett til læring for alle slik utvalget mener er grunnleggende viktig. Gruppen barn med store sammensatte vansker som ikke responderer på vanlige tilpasninger i barnehage og skole, har behov for spesialistkompetanse, noe vi ser blant annet av de søknadene som kommer til sentrene. Det er ikke mulig for PPT å ha eller bygge opp spisskompetanse på så komplekse vansker. Lokal kompetanse bør styrkes, men dette må ikke skje på bekostning av nødvendig spisskompetanse.

Vi stiller oss derfor undrende til hvordan forslaget om å redusere antall stillinger ved SLV-sentrene skal gi bedre tjenester for denne elevgruppa og sikre retten til læring. Forslaget ser ut til å være i strid med hovedformålet om å bidra til bedre læring for elever med særskilte behov.

PP-tjenesten er og blir en generalisttjeneste på samme måte som allmenlegetjenesten. En finner ikke tilsvarende diskusjoner i helsevesenet, der en setter generalisttjenester opp mot spesialisttjenester. Statpeds hovedtjenester bør fremdeles være kombinasjonen av klinisk spesialisttjeneste i kombinasjon med å samle, utvikle og spre kompetanse.

Kapittel 14 – Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Det foreslås i NOUen at:

Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak. (s. 162)

Torshov kompetansesenter er bekymret for å endre nåværende rettighetsformuleringer i forhold til spesialundervisning. Vi kan ikke se at det foreligger spesielle grunner som skulle tilsi at en bør bytte ut et godt innarbeidet spesialundervisningsbegrep som foresatte, skole og forvaltning kjenner innholdet i og vi frykter at dette kan medføre en svekkelse av rettighetene til den enkelte. Vi slutter oss derfor til utvalgsmedlem Bente Hagtvets særmerknad s. 167,14.6.2.

Det foreslås videre at:

Vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagens § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten. (s. 162)

Torshov kompetansesenter er svært skeptisk til dette forslaget. Tiltakene må ha en grundig faglig forankring og det krever en faglig utredning av særlig kompetente fagpersoner. Konsekvensene kan i gitte tilfeller bli at barnet/eleven får feil hjelp, og/eller at det tar tid før de rette tiltakene kommer i gang. Dette står i motsetning til den sterke føringen om tidlig innsats.

En annen fare er at ressurssterke foreldregrupper i større grad vil nå frem med ønsker og forventninger til skolen i forhold til egne barn med lærevansker, enn det mindre ressurssterke foreldre kan forventes å gjøre. Det vil i så fall bryte med et overordnet mål om *likeverdige* opplæringstilbud.

Retten til spesialundervisning er ved to tilfeller i nær fortid foreslått endret og begrenset; Ot.prp.nr 57 (2004-05) og St.meld. nr. 16 (2006-07).

Retten til spesialundervisning er en grunnleggende rettighet og tiltakene som iverksettes må ha et solid faglig grunnlag. Forslaget om å erstatte dette med mer fleksible og mindre ”byråkratiske” prosedyrer, vil gå ut over barn/elevs rettssikkerhet og mulighet for å få tidlig og riktig intervensjon.

Kapittel 13 – Tidlig innsats og forebygging

Det foreslås i NOUen at:

Læringsboka innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring. (s. 154)

Et sentralt og nytt element i utredningen er innføring av læringsbok. Vi støtter utvalgsmedlem Gidske Holcks særmerknad: Om dokumentasjon og læringsbok s. 228 og utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, som sier at: "... læringsbokas funksjon og omfang ikke er godt nok utredet og at dens funksjon og juridiske status er uklar (s. 160)."

Tema som er utelatt i utredningen:

Utvalget har valgt å se bort i fra gruppen minoritetsspråklige med særskilte behov, og viser til at et annet utvalg, Østberg-utvalget, vil ta for seg denne gruppen. Torshov kompetansesenter har hatt et særskilt oppdrag og utviklet en særskilt kompetanse i forhold til denne målgruppen. Behovet for denne kompetansen er stort i PP-tjenesten. Utvalget tar ikke hensyn til dette i sine forslag om dimensjonering av SLV-sektoren.

Utvalget trekker ikke frem arbeidet i skoleutviklingsprogrammet PALS, selv om arbeidet med LP-modellen er nevnt flere steder. Vi savner en begrunnelse for vektleggingen av det ene fremfor det andre programmet. PALS kan dokumentere god effekt i forhold til læringsmiljø. SLV-sentrene har etter oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og i samarbeid med Atferdsentret i Oslo, utviklet et opplegg for et betydelig antall skoler i samarbeid med PP-tjenesten.

Oppsummering og forslag

Tilbudet til barn/elever med store sammensatte lærevansker vil bli betydelig svekket ved å legge ned SLV-sentrene. Kompetanse utviklet over tid vil bli borte. PP-tjenesten vil ikke i tilstrekkelig grad kunne bygge opp tilsvarende og stabil kompetanse. Statped vil kunne ivareta de forslagene utvalget kommer med om kompetanseutvikling i PP-tjenesten. Retten til spesialundervisning kan ikke erstattes av mer fleksible og mindre grundige prosedyrer, uten at dette går ut over barn/elevs rettssikkerhet.

Vi ønsker:

Statped bør fungere som ett nettverk med "en dør inn" til beste for brukerne. Vi ønsker en fleksibel bruk av hverandres kompetanse og gode rutiner for inntak på tvers og en effektivisering av fellestjenester. For å få en best mulig bruk av ressurser, ser vi det som ønskelig at det går opp noen retningslinjer for hvilke tjenester som skal være på henholdsvis kommunalt/fylkeskommunalt og statlig nivå, utover det utvalget peker på som høy/lavfrekvent, da dette ikke er egnet til å klargjøre tjenestenivået i forhold til komplekse saker.

Vi ønsker en nærmere utredning av Statped i forhold til oppgaver, organisering og dimensjonering.

Vi ønsker også tydeligere samarbeidsprinsipper i forhold til elevgrupper som mottar tjenester fra andre statlige aktører som BUP/DPS, habiliteringstjenesten, BUF-etat og NAV.

Avsluttende kommentar:

Torshov kompetansesenter setter pris på myndighetenes bestrebelser for å medvirke til bedre tjenester på opplæringsfeltet, helse og en rekke andre områder. Vi stiller oss imidlertid tvilende til hvorvidt reformiveren kan gå på bekostning av sammenheng, de lange linjene, samt respekt for hardt opparbeidet kunnskap og kompetanse.

Slik vi er i stand til å vurdere samfunnsutviklingen, vil ikke befolkningens behov for - og etterspørsel etter - spesialistkompetanse minke. Vi minner om at det er raskt å rive ned, men tungt og langsiktig arbeid å bygge opp gode løsninger på kunnskapsintensive områder.

Oslo 27. november 2009

Sylvia Meyenberg
direktør
Torshov kompetansesenter