



UNIVERSITETET I OSLO

Kunnskapsdepartementet
Pb 8119 Dep
0032 Oslo

Studieavdelingen
Postboks 1072 Blindern
0316 OSLO

Telefon: 22 85 50 50

Telefaks: 22 85 44 59

E-post: postmottak@admin.uio.no

Nettadresse: <http://www.admin.uio.no/sta/>

Dato: 08.01.2010

Deres ref.: 200903642

Vår ref.: 2009/11994

Høring NOU 2009:18, Rett til læring

Universitetet i Oslo har hatt NOU 2009:18 til høring ved den sentrale Tilretteleggingstjenesten samt ved Institutt for Spesialpedagogikk.

Høringsuttalelsene fra de to instansene oversendes vedlagt. Det har ikke vært grunnlag for å utarbeide et felles dokument da de to høringsuttalelsene i stor grad presenterer divergerende syn på forslagene i utredningen.

Dette brevet erstatter høringsuttalelsen datert 26.11.2009 som ble sendt til departementet på e-post 4.1.2010. Vi beklager at UiOs svar på høringen har blitt forsinket av praktisk grunner. På bakgrunn av det store arbeidet som er nedlagt i behandlingen av NOU 2009:18 ved UiO, håper vi at høringsuttalelsene likevel kan tas med i det videre arbeidet med saken. Fagmiljøet stiller gjerne til en dialog med departementet om dets innspill til utredningen.

Med hilsen
Monica Bakken
studiedirektør

Torbjørn Grønner
seksjonssjef

Kopi: Institutt for spesialpedagogikk

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra den sentrale Tilretteleggingstjenesten

Vedlegg 2: Høringsuttalelse fra Institutt for spesialpedagogikk

Saksbehandler: Henrikke Bugdø-Petersen, førstekonsulent 22 84 40 31, henrikbp@admin.uio.no



UNIVERSITETET I OSLO

Studieavdelingen
Pb 1072 Blindern
0316 Oslo

Seksjon for studieadministrative tjenester
Postboks 1072 Blindern
0316 OSLO

Telefon: 22 85 50 50

Telefaks: 22 85 44 59

E-post: postmottak@admin.uio.no

Nettadresse: <http://www.admin.uio.no/sta/>

Saksbehandler: Holly de Pellicer

Dato: 26.11.2009 **Saksnr.:** 2009/11994 **Sakseier:** STA

Høringsuttalelse NOU 2009:18.

Tilretteleggingstjenesten ved Universitetet i Oslo (UiO) stiller seg svært positiv til NOU 2009:18. Forslaget om økt kompetansebygging blant lærere samt en oppfølging og utredning om tilretteleggingsbehov for barn og unge allerede fra barnehagen av, vil være med på å sikre at alle får bedre utbytte av læring.

Tilretteleggingstjenesten er positiv til forslaget om innsats allerede fra barnehagen av, der man har mulighet til å avdekke vansker tidlig og utrede de behov som den enkelte har. Vi støtter effektivisering av tiltak slik at flere får hjelp fort, i riktig alder og at det blir mer lik behandling istedenfor dagens mer tilfeldig praksis.

Ved oppfølging gjennom grunnskole og videregående skole, øker også sjansen for at eleven vil utvikle seg i en positiv retning. En ressursbok som følger eleven fra barnehage og ut skolen, kan være med på å gjøre oversikten over elevens utvikling og de utfordringer hun/han har og lærestedet har, mye bedre. Dette vil både skole og elev tjene på.

En tettere oppfølging av elever, krever kompetansebygging av førskolelærere og lærere, men også av PP-tjeneste. Godt samarbeid mellom alle instanser som står eleven nær er et viktig element som bør være til stede. Dårlig samarbeid kan vise seg å være et hinder for et godt utbytte av spesialundervisning.

Økt kunnskap om vansker gjør det lettere å oppdage dem tidligere. En ressursbank for lærere kan være et nyttig verktøy for lærere i deres hverdag. Mangfoldsperspektiv er et viktig poeng og må tas med i utvalg av strategier som lærere bør bruke i klasserommet for at alle elever skal få utbytte av læring.

Det er imidlertid noen sider ved utredningen vi mener det bør arbeides videre med:

- Oppfølging etter endt skolegang av voksne med tilretteleggingsbehov i høyere utdanning
- Forbedring av kommunikasjon mellom skole og universitet
- Ulik oppfølging av gutter og jenter når det gjelder spesifikke lærevansker
- Klarere synliggjøring av mangfoldet av vansker og behov

Et godt tilbud fra PP-tjenesten er viktig, men ikke på bekostning av budsjettet til Statped. Finansieringen bør komme fra sentralt hold for å dekke PP-tjenestens utvikling. Det er også viktig å beholde dagens tilbud til hørselshemmede og videre oppbygging av tegnspråkmiljø og forskning rundt dette.

Etter vår erfaring er det en merkbar forskjell på oppfangning og oppfølging av vansker blant gutter og jenter. Det er flere gutter som er utredet for vansker og som får den oppfølging de trenger, enn det er jenter. Dette er en utfordring som bør tas på alvor.

Det er et mangfold blant elever og deres vansker, og et bredt spekter av behov for oppfølging. Universell utforming og tilpasning til alle behov må være en selvfølge. I den sammenheng bør blant annet hjelpemiddelsentralene og de tjenester som tilbys være mer oversiktlige og med likt tilbud for alle med behov for tilrettelegging.

UiO opplever at overgangen fra videregående skole til utdanning ved universitetet kan bli ekstra vanskelig for studenter med behov for tilrettelegging. En god utredning og god oppfølging i videregående skole, vil gjøre disse studentene bedre forberedt på studier i høyere utdanning.

Tilretteleggingstjenesten ved UiO har også erfaring med at det er en del behov blant elever som ikke er fanget opp i skolen. Dette gjør at studier på høyere nivå blir vanskelig å mestre det første semesteret. Bedre kommunikasjon mellom skole og universitet/høgskoler på hvilke behov som må dekkes før endt skolegang, kan være med på å gjøre denne overgangen lettere.

I mandatet står det at utvalget skal vurdere tilbudet til voksne med særskilte behov, herunder voksne med lese- og skrivevansker. Utvalget hadde begrenset med tid og klarte ikke å vurdere denne gruppen. Tilretteleggingstjenesten ved UiO oppfordrer Kunnskapsdepartementet til å arbeide videre med dette da vi har sett en stor økning av antall studenter med lese- og skrivevansker i høyere utdanning. Alt for mange av disse studenter har ikke vært utredet tidligere og har behov for utredning, tilrettelegging samt kunnskap om dysleksi. De også har i større grad behov for gode strategier for å klare seg bra som student.

Tilretteleggingstjenesten støtter opp under NOU 2009:18 og er positiv til den retningen utvalget ønsker å gå i oppfølgingen av barn og unge, og om kompetansebyggingen av førskolelærere, lærere og PP-tjeneste.

De forslag som er presentert, er nødvendige for å gi den helhetlige oppfølgingen og hjelp til barn og unge med behov for ekstra tilrettelegging. Det viktigste av alt er å gi dem like muligheter til læring, og gjennom dette like karrieremuligheter basert på kunnskap og erfaring.

Vennlig hilsen

Jennifer Jane Akselsen
nestleder

Holly de Pellicer
seniorkonsulent
Tilretteleggingstjenesten

Høringsuttalelse fra

Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo, om

NOU 2009:18 Rett til læring.

Innstilling fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet datert 22.7.2009. Institutt for spesialpedagogikk (ISP) ved Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, vil i det følgende presentere sine synspunkter på sentrale deler av innstillingen fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov, slik den er lagt fram i NOU 2009:18 Rett til læring. Det vil i framstillingen bli referert til de kapitler og forslag i innstillingen som kommenteres. Uttalelsen er i hovedsak konsentrert om del III, utvalgets vurderinger og forslag.

Avslutningsvis rettes oppmerksomheten mot noen grunnleggende problemer ved utredningen.

Nedenfor følger først et sammendrag av våre hovedsynspunkter. *For utdyping og begrunnelser vises det til uttalelsene under de respektive kapitler.*

Sammendrag - ISPs hovedsynspunkter

- ISP slutter seg til de overordnede mål, verdier og prinsipper som presenteres i kap. 1
- ISP er enig i behovet for å styrke tidlig innsats, og støtter i hovedsak forslag om språkkartlegging og utvikling av en ressursbank. Det påpekes at det er behov for kartlegging også med tanke på tidlig oppdaging av sosiale og/eller emosjonelle problemer/samspillsproblemer (kap. 13).
- ISP stiller seg sterkt tvilende til om en faglig forsvarlig realisering av ideen om en læringsbok er mulig (kap. 13).
- Forslaget om å endre retten til spesialundervisning til "rett til ekstra tilrettelegging" støttes ikke. *ISP tilrår at dagens lovgivning beholdes* (kap. 14).
- Forslaget om at enkeltvedtak om rett til spesialundervisning kan fattes uten sakkyndig vurdering, støttes ikke (kap. 14).

- ISP støtter utvalgets forslag angående tilpassede og fleksible opplæringsløp (kap. 15).
- ISP er enig med utvalget i at PP-tjenestens systemrettede arbeid bør styrkes, men understreker at sakkyndighetsarbeid og systemrettet arbeid *henger nøye sammen*, og at best mulig integrering av de to oppgavene bør stå sentralt i kompetanseutvikling av PPT (kap. 16).
- Regionalisering av spesialpedagogiske kompetansesentre kan styrke tjenestetilbudet og kunnskapsutviklingen, men ISP er bekymret for forslagene om overføring av ansvaret for svært sårbare grupper fra statlig til kommunalt nivå (kap. 16).
- Det er fare for at kompetanse som er bygd opp over lang tid, kan svekkes eller forsvinne ved evt. nedleggelse av sentrene for sammensatte lærevansker (kap. 16).
- En hovedinnvending mot utredningen er at den i påfallende grad *underkommuniserer behovet for variert og god spesialpedagogisk kompetanse for å ivareta behovet for tilpasset og likeverdig opplæring for barn, ungdom og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte* (kap. 18).
- ISP ser forslaget om et nasjonalt senter for kompetanseutvikling i PP-tjenesten, og forslaget om et 5-årig kompetanseutviklingsprogram for tjenesten og dens samarbeidspartnere, som svakt begrunnet og lite konkretisert. Å bruke så store ressurser (250 mill kroner) på et kortsiktig program synes ikke hensiktsmessig. Det bør heller utvikles ordninger for varig kompetanseutvikling (kap. 18).
- ISP støtter videreutvikling og styrking av samarbeidet mellom Statped og universitets- og høyskolesektoren (kap. 18).
- Behovet for forskning på de mange spørsmålene som utvalgets mandat omfatter, er lite omtalt i utredningen. Det er ikke realistisk å regne med at forskningen på disse områdene i nevneverdig grad vil kunne styrkes innen rammen av *Utdanning 2020* (kap. 18).
- ISP peker avslutningsvis på to forhold som representerer gjennomgripende problemer ved utredningen: Det første gjelder *kunnskapsgrunnlaget og utvalget av forskningsarbeider utvalget bygger på*. Det andre gjelder *utvalgets behandling av ulike meninger blant medlemmene og i fagfeltet*.

Kapittel 1 Mål, verdier og prinsipper

Instituttet vil framheve som positivt at utvalget setter læring i fokus for oppmerksomheten. Men når utvalget velger betegnelsen ”rett til læring” som tittel på innstillingen, framstår det som tankevekkende at den retten som gjelder de svakeste elevene – retten til spesialundervisning – etter utvalgets forslag blir vesentlig svekket (se uttalelse om kap. 14 nedenfor).

I kapittel 1 beskriver utvalget grunnleggende prinsipper for opplæring som har bred tilslutning og gjennom lang tid har vært retningsgivende for norsk opplæring, med vekt på likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring, medvirkning og innflytelse, og rett til læring for alle. Dette er mål som fortsatt bør være retningsgivende og forpliktende for alle som arbeider med opplæring.

Kapittel 2 Hovedutfordringer

Utvalget sammenfatter hovedproblemstillinger og utfordringer (pkt. 2.4) i tre punkter: Det første er å sørge for at den vanlige opplæringen får så høy kvalitet som mulig. Til dette er å si at opplæringens kvalitet selvsagt er en vedvarende utfordring. For det andre påpeker utvalget at regelverket ikke legger klare nok føringer på organisering av tjenestene og hvilke tiltak som kan/skal iverksettes; samtidig sies det imidlertid at det ikke er regelverket i seg selv som er problemet, men måten det etterleves på. ISP er enig i at utfordringen primært er å realisere de krav og retningslinjer som gjelder, og at oppmerksomhet må rettes både mot de ansvarlige, mot regelverket, og ikke minst mot forsterket kontroll med virksomheten. Tilsyn og kontroll har imidlertid liten verdi i seg selv dersom det ikke følges av sanksjonsmidler overfor skoleeiere som bryter opplæringsloven.

Det tredje poenget i utvalgets oppsummering av utfordringer, gjelder tilgangen på kompetanse. Etter ISPs vurdering er spesialpedagogisk kompetanse den enkeltfaktor som er mest avgjørende for å kunne skape god opplæring for elever som møter betydelige barrierer i læring og skoleliv. Utviklingen på det spesialpedagogiske området skjer raskt, og tilgangen på høyt kvalifisert fagfolk lokalt er langt fra god nok. Det kan legges til at den kompetansen som faktisk eksisterer, heller ikke alltid utnyttes godt nok. Vi er ellers selvsagt enig med utvalget i at godt kvalifiserte lærere er en forutsetning for at den vanlige opplæringen skal bli bedre i stand til å ivareta flere elever som møter vansker i skolen. I denne sammenheng er utvalgets påpekning av at grunnutdanningen må inneholde spesialpedagogiske emner, viktig (se omtale av kap. 18).

I utredningens **del II, Systemer og målgrupper**, gis en framstilling av dagens situasjon og utfordringer på ulike trinn i opplæringen (kap. 5-7), av PP- og Oppfølgingstjenesten og rådgivningstjenesten i skolen (kap. 8), Statped (kap. 9), og omtaler dessuten i et eget kapittel andre kommunale og statlige tjenester. I kap. 11 omtales målgruppene som utvalget har fått i oppdrag å utrede tiltakskjede for. Omtalen utdypes i vedlegg 5. I denne høringsuttalelsen har vi valgt å konsentrere oppmerksomheten om utvalgets forslag (del III). Det vil framgå av våre kommentarer og vurderinger at vi på avgjørende punkter ikke deler utvalgsflertallets oppfatning av situasjonen og de utfordringene feltet står overfor. En hovedinnvending er at utvalget ikke tar tilstrekkelig hensyn til kompleksiteten og variasjonen i behov og utfordringer i praksisfeltet.

DEL III VURDERINGER OG FORSLAG

Kapittel 13 tidlig innsats og forebygging

ISP er enig i at behovet for tidlig innsats framheves, og at en bør unngå den vente og seholdningen som til dels har gjort seg gjeldende. Instituttet vil bemerke at en viktig forutsetning for at en treffsikker og virkningsfull tidlig innsats skal finne sted, er kompetanse knyttet til barnehager og skoler til forebygging og til tidlig oppdaging og inngripen når vansker og barrierer oppstår.

En klar plikt for barnehage- og skoleeiere til kontinuerlig oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø, og utvikling av en ressursbank med varierte verktøy som støtte for barnehager og skoler i dette arbeidet, er gode forslag.

Språkkartlegging av førskolebarn er viktig for å oppdage barn som kan ha behov for spesiell stimulering og tilrettelegging. Når utvalget legger opp til kartlegging av alle barn ved tre, fire og fem års alder, er instituttet likevel noe bekymret for at dette vil kunne kreve uforholdsmessig store ressurser. På den annen side vil arbeidet kunne bidra betydelig til kompetanseutvikling i den enkelte barnehage, og på lengre sikt dermed styrke barnehagens forebyggende virksomhet.

Å hjelpe barn som strever i språkutviklingen, kan også bidra til å forebygge sosiale og emosjonelle vansker. Imidlertid er det grunn til å peke på at den tidlige innsatsen også må omfatte systematisk kartlegging med sikte på å oppdage og å hjelpe barn som står i faresonen for å utvikle alvorlige emosjonelle og sosiale vansker og problematferd.

Det må understrekes at dette krever faglig kompetanse og ikke minst tid, og at *kartlegging må følges opp av stimuleringstiltak for barn som trenger det, og med rådgivning til dem som har det daglige ansvaret for barna.*

Instituttet er usikker på konsekvensene av det dokumentasjons- og rapporteringsarbeidet som samlet sett foreslås, selv om utvalget sier det vil begrense dette.

Det gjelder særlig forslaget om å innføre en *læringsbok* for alle elever. Motivet med læringsboka virker godt. Det er positivt at en vil forsøke å følge barnets og elevens læring og læringsmiljø gjennom både barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Det er også positivt at en vil dokumentere barnehagens og skolens oppfølging, tilrettelegging og læringsmiljø. Det vil kunne synliggjøre sentrale opplysninger og vurderinger, ikke bare for lærerne, men også for elever og foreldre. Instituttet vil vise til de endringer i forskriften til opplæringsloven som er innført fra 1. august 2009 om henholdsvis jevnlig dialog med eleven

og om elevers rett til halvårige samtaler med kontaktlærer, og mener at dette bør dekke en vesentlig del av det behovet som læringsboka skal søke å dekke.

Selv om forslaget om læringsbok ideelt sett har positive elementer i seg, er instituttet svært usikker på hvor realistisk og gjennomførbart forslaget er. Dersom en skal pålegge skolene et slikt omfattende arbeide, knyttet til hver enkelt elev, må det samtidig stilles til disposisjon ressurser som gjør det mulig å arbeide med læringsboka slik hensikten er. Det vil i særlig grad være et spørsmål om tidsressurser, ikke bare til å formulere det som skal skrives inn i boka, men enda mer til det nødvendige for- og etterarbeidet, deriblant til å samle og analysere dokumentasjon og til møte- og samtaleid lærerne imellom.

Utvalget foreslår at individuelle opplæringsplaner (IOP) skal inngå i læringsboka. Utvalget verken begrunner denne delen av forslaget eller utdyper hva det innebærer, utover å si at læringsboka kan være mer omfattende for barn/elever med IOP enn for andre.

Etter instituttets vurdering får IOP en usikker juridisk stilling og pedagogisk funksjon etter utvalgets forslag. Instituttet vil foreslå å videreføre dagens bestemmelse. Samtidig ser instituttet et klart behov for *en bedre praktisering* av arbeidet med IOP. En bør derfor gjerne følge opp lovbestemmelsene som angår IOP med en veiledning til skoler og skoleeiere.

Så løst som forslaget virker, frykter instituttet at det vil kunne svekke mulighetene til å følge opp og ivareta elevenes individuelle rett basert på enkeltvedtak og øvrige krav til saksbehandlingen etter forvaltningsloven. Den uklare statusen kan også gjelde spørsmål om personvern i forbindelse med opplysninger som samles inn.

Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Rett til ekstra tilrettelegging

I kapittel 14 i NOU 2009:18 foreslår utvalget at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging.

ISP støtter ikke dette forslaget, og tilrår at gjeldende rett til spesialundervisning opprettholdes og videreføres.

Instituttet vil vise til at spørsmålet om rett til spesialundervisning har vært tatt opp flere ganger de senere årene. Det er nå behov for ro rundt de avklaringer som er foretatt på dette området, med grunnlag i politiske dokumenter fra flere regjeringer. *Oppmerksomheten og innsatsen bør nå rettes mot å få retten til spesialundervisning bedre forvaltet og praktisert, slik at en bidrar til å forbedre kvaliteten på den spesialundervisningen elevene mottar. Dette er i særlig grad et spørsmål om variert spesialpedagogisk kompetanse.*

Vi vil bl.a. vise til den nylige lovfestingen av tidlig innsats i fagene norsk (eller samisk) og matematikk på småskoletrinnet som del av lovparagrafen om tilpasset opplæring. Her

understreket departementet på nytt at dette ikke skulle medføre noen endring av lovens bestemmelse om spesialundervisning. I lovproposisjonen sa departementet bl.a. dette:

”Denne føresega skal stå uendra og gi den enkelte elev dei same rettane som før. Departementet vil understreke at retten til spesialundervisning på ingen måte skal svekkjast.” (Ot. prp. nr. 55 (2008-2009), s. 14.)

Stortinget la samme standpunkt til grunn (Innst. O. nr. 86 (2008-2009)). Instituttet har sett på dette som en viktig og nødvendig avklaring, bl.a. for å skape klarhet og forutsigbarhet i praksisfeltet om hva som er gjeldende rett i årene som kommer.

Når det gjelder forslaget fra Midtlyngutvalget om ekstra tilrettelegging, vil instituttet bemerke at dette i liten grad er begrunnet. Det gjelder både mht. hva som er manglene ved dagens lovbestemmelse og hva som er forbedringene ved utvalgets forslag til ny lovbestemmelse.

Det framgår derfor heller ikke tydelig av innstillingen hva utvalget ser som forskjellen på rett til spesialundervisning og rett til ekstra tilrettelegging. I den grad det her bare skulle være tale om en navneendring, vil vi vise til at spesialundervisning er en godt innarbeidet term i norsk grunnopplæring, og at en internasjonalt dessuten i stor grad anvender termer som ”special education” eller ”special needs education”.

Mens nåværende lovbestemmelse om spesialundervisning skal utløses når eleven ikke har ”tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring”, går utvalget bort fra termen ”ordinær opplæring”. Instituttet vil i utgangspunktet si seg glad for at det foreslås en fortsatt rettighetsbestemmelse. Samtidig vil vi legge vekt på at det er viktig at loven formuleres slik at det framgår tydelig hvem retten gjelder for og hva som er vilkåret for at retten inntreffer. Dette er viktig også for at forholdet mellom elevens rett og skoleeiers plikt til å oppfylle retten skal være best mulig avklart. Instituttet ser en fare for at forslaget fra utvalget om ekstra tilrettelegging i så måte vil virke forvirrende og mer uklart enn dagens bestemmelse om spesialundervisning, både overfor skoleeiere, skoler og foreldre. Det virker heller ikke særlig klargjørende når utvalget sier at den ekstra tilretteleggingen ”omfatter det mangfold av tiltak som settes i verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak” (s. 162). En slik formulering skaper bl.a. uklarhet om hva som skiller ekstra tilrettelegging fra den tilrettelegging som ellers skal gjøres i vanlig undervisning som ledd i tilpasset opplæring.

Sakkyndig vurdering

I motsetning til vedtak om spesialundervisning etter dagens regelverk foreslår utvalget at vedtak om ekstra tilrettelegging kan fattes uten sakkyndig vurdering. Det sies at vedtaket skal baseres på ”barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten.”

ISP støtter ikke dette forslaget, og tilrår at dagens lovbestemmelser videreføres.

ISP vil i utgangspunktet legge vekt på at det må etableres ordninger som gir en klar ansvarsfordeling, bl.a. mellom skole og PPT, slik at innholdet i retten kan kompetent vurderes, vedtas og forvaltes på en god måte, ikke minst av hensyn til dem retten skal gjelde

for. Instituttet mener at utvalgets forslag ikke bidrar til det. Instituttet ser på en sakkyndig og uavhengig vurdering som et viktig rettssikkerhetstiltak, og at muligheten til å oppnå retten i langt større grad blir beroende på skolens egne vurderinger, dersom utvalgets forslag blir iverksatt. Dette kan øke faren for vilkårlighet og forskjellsbehandling, avhengig av bl.a. variasjoner i skolens kompetanse, kommunal økonomi og lokale kulturer og tradisjoner. ISP mener at forslaget vil svekke muligheten til å innfri forvaltningslovens krav om at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette vil igjen kunne svekke mulighetene for å gi eleven et tilbud som svarer til behovet og dermed for at et adekvat vedtak blir fattet. Forslaget kan også ha negative konsekvenser for samarbeidet mellom PP-tjenesten, skolen og foresatte, idet PP-rådgiver kan bli gjort ansvarlig for vedtak og tiltak uten at vedkommende i særlig grad har vært involvert i prosessen.

Det er videre grunn til å peke på at dersom skolen gis adgang til å fatte enkeltvedtak uten sakkyndig vurdering, er det fare for at skoleledelsen utsettes for et press fra lærere og foreldre om vedtak uten at det har blitt forsøkt med ordinær tilpasset undervisning i forkant. Konsekvensen av dette kan bli generelt *flere* enkeltvedtak.

De unntak som nevnes av utvalget, og som likevel skal tilsi sakkyndig vurdering, oppfatter instituttet som uklare. Hva innebærer det for eksempel at skolen har/ikke har ”den nødvendige kompetanse”? Hvem skal avgjøre det? Hva er kriteriet? Skal en operere med lokale kompetansekrav? Og dessuten: vil ikke behovet for avvik fra læreplanen like mye være noe som må *avklares* gjennom en sakkyndig vurdering (hvor omfattende avvik, på hvilke områder?) som at det skal danne *grunnlag* for å kreve en sakkyndig vurdering? Forslaget fra utvalget vil trolig gjøre det vanskelig å trekke skillet mellom når sakkyndig vurdering skal utarbeides og ikke. Dette øker faren for store lokale forskjeller i praktisering av loven, både mellom kommuner, mellom skoler og mellom enkeltelever.

At det langt på vei skal være opp til foresatte å kreve sakkyndig vurdering, vil dessuten kunne skape uheldige forskjeller. Instituttet mener det bør være objektive ordninger som ivaretar rettssikkerheten for alle elever på en likeverdig måte, og at det ikke bør innføres ordninger som for eksempel vil kunne virke favoriserende for de mest ressurssterke foreldrene og deres barn. En lovregulering slik utvalget foreslår vil trolig virke mer uklar og mer komplisert å forstå og forholde seg til både for foreldre og elever – som har behov for klarhet om sine rettigheter – og også for skole og skoleeier – som skal forsøke å praktisere regelverket. Også derfor er vi skeptiske til den foreslåtte lovendringen.

ISP mener at retningslinjer for samhandlingen mellom skole og PPT dekkes godt opp av dagens lovverk. Etter instituttets vurdering gir dagens lovverk grunnlag for en god balanse og arbeidsdeling mellom tjenestens oppgaver knyttet til sakkyndig vurdering og systemrettet arbeid gjennom organisasjons- og kompetanseutvikling. Utfordringen består i å *utvikle en bedre praktisering* av den balanse som lovens bestemmelse legger opp til. Her er det grunnlag for et viktig og nødvendig innovasjonsarbeid.

Som utvalget selv har pekt på i kapittel 6 og 14, har skolene ofte både svak spesialpedagogisk kompetanse og svak praktisering av spesialundervisningen. Det skulle tilsi at skolene fortsatt trenger støtte og råd fra en sakkyndig instans når behovet for spesialundervisningen (eller den

ekstra tilretteleggingen) og innholdet i denne undervisningen skal vurderes. *ISP ser det som svært betenkelig at utvalgets forslag om at skolene selv skal få større ansvar for å gjøre slike vurderinger ikke kombineres med konkrete krav til spesialpedagogisk kompetanse i den enkelte skole.*

Instituttet vil generelt sett peke på behovet for kompetanse og ressurser for å få til en bedre tilpasset ordinær opplæring, og dermed for å kunne *forebygge* behov for spesialundervisning eller ekstra tilrettelegging. Det er viktig bl.a. for å kunne møte opplæringsbehovene hos den gråsone av elever som ikke fyller vilkårene for å få spesialundervisning etter enkeltvedtak.

Instituttet vil legge vekt på at den enkelte skole trenger spesialpedagogisk kompetanse også for å utvikle en god *førtilmeldings- og tilmeldingskompetanse*. Det vil kunne bidra til bedre ordinær tilpasset opplæring og til færre og riktigere tilmeldinger om sakkyndig vurdering. På samme måte trenger skolene spesialpedagogisk kompetanse for å *planlegge* undervisningen gjennom IOP etter at et eventuelt vedtak om spesialundervisning er fattet, og likeledes for å *gjennomføre og vurdere* undervisningen. ISP mener at en på sikt må legge til grunn at PPT skal bemannes med ansatte med mastergrad i spesialpedagogikk eller annet tilgrensende fagområde (se uttalelse om PP-tjenesten under kap. 16). At effekten av spesialundervisning så klart henger sammen med lærernes kompetanse, slik utvalget peker på i kapittel 6, tilsier også at en bør vurdere kompetansekrav også hos lærere som skal gjennomføre spesialundervisning (se uttalelse om kap. 18).

Når det gjelder utvalgets forslag i kapittel 14, viser vi for øvrig til *Barneombudets* høringsuttalelse, datert 20.09.2009. ISP slutter seg til denne. Etter Instituttets vurdering peker denne uttalelsen på noen av de mest sentrale problemer og behov i dette feltet.

Kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

Dette kapitlet inneholder viktige og gode forslag som kan føre til bedre opplæring for en del ungdom med behov for særskilt tilrettelagt opplæring. Som utvalget påpeker, er det behov for mer fleksibilitet på ungdomstrinnet, og for differensierte læreplaner i fellesfagene i videregående opplæring. Vi vil videre fremheve behovet for større bredde i tilbudet i videregående skole, og mer aktiv bruk av lærekandidatordningen. Vi støtter således utvalgets forslag om at fylkeskommunene bør videreutvikle og gjøre opplæringstilbud som avviker fra læreplanen tilgjengelig for søkere som ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse. Når det gjelder overgang fra grunnskole til videregående, er det også mange steder behov for bedre rutiner og bedre informasjon til videregående skole.

Kapittel 16 PP-tjenesten og Statped tettere på

Utvalget omtaler PP-tjenesten som en sentral aktør for å sikre et tilpasset, likeverdig og inkluderende skoletilbud. Det ønsker utvalget at PP-tjenesten skal fortsette å være. Videre har utvalget satt søkelys på en rekke faktorer som kan bidra til at tjenesten får en mer sentral rolle i utviklingen av barns og unges læringsmiljø. Dette handler om kapasitet, kompetanse og struktur for samhandling mellom PP-tjenesten og oppdragsgiverne. Nedenfor kommenteres en del av utvalgets forslag.

Utvalget ønsker å legge til rette for at PP-tjenesten i større grad bidrar med kompetanse og organisasjonsutvikling i barnehager og skoler. Videre ønsker utvalget at PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skole, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte læreversker da dette er versker med høy forekomst. Dette kan forstås som systemarbeid.

ISP er enig i at PP-tjenesten i et større omfang bør kunne bidra med kompetanseutvikling og systemarbeid i skole og barnehage innenfor ulike områder. Her må det imidlertid understrekes at *sakkyndighetsarbeid og systemarbeid henger nøye sammen*. Jo bedre de to sidene av PP-tjenestens arbeid er integrert, jo bedre og mer effektivt vil begge oppgaver kunne ivaretas. Dette innebærer at arbeid omkring enkeltelever får ringvirkninger i skolen/barnehagen blant annet i form av økt kunnskap og høyere bevissthet hos ansatte om muligheter og barrierer på ulike nivåer i skolen, samtidig som systemrettet arbeid også skal gi bedre tilpasset opplæring for den enkelte elev.

Vi vil videre peke på at PP-tjenestens muligheter for systemrettet arbeid i høy grad avhenger av *prioriteringer* på flere nivåer: hos PP-tjenestens eier/arbeidsgiver, PP-tjenestens egne prioriteringer, og skolens prioriteringer. PP-tjenestens arbeidsgivere må finne måter å evaluere tjenestens arbeid på som i større grad enn i dag verdsetter systemarbeid. Derneft må ledelsen ved PPT legge til rette for at arbeid med systemsaker gis økt anerkjennelse, og akseptere at ansatte som arbeider mye med skoler/barnehager på systemnivå, ikke kan forventes å ha like mye fokus på enkeltsaker. Sist, men ikke minst, kreves det at skolen/barnehagen stiller seg åpen for at PP-tjenesten også skal arbeide på systemnivå. Det betyr at de må lytte til hva PP-tjenesten har å komme med og at de må være villige til å foreta endringer av egen praksis på bakgrunn av PP-tjenestens råd. Det å endre praksis er utfordrende og stiller krav til både kompetanse, innsats og motivasjon.

Frihet i kommunal og fylkeskommunal organisering og dimensjonering av PP-tjenesten

Utvalget har ikke funnet det riktig å komme med konkrete forslag til lov- eller forskriftsfesting av organisering eller bemanningsnorm i PP-tjenesten.

ISP innser i tråd med utvalgets syn at det vil være vanskelig å fastsette konkrete krav om bemanning og organisering. Til det er antakelig de lokale forskjellene for store. Samtidig vil utvalgets ønske om at PP-tjenesten i økende grad skal bistå skolene med systemarbeid ikke bare stille krav til kompetanseutvikling. Det vil også være et behov for økt bemanning.

ISP mener det bør være et *krav om mastergrad i spesialpedagogikk, pedagogikk eller psykologi for å utarbeide sakkyndige uttalelser*. En sakkyndig vurdering stiller betydelige krav til den enkelte fagpersoners kvalifikasjoner. Vedkommende må både kunne kartlegge, teste, tolke, og omsette innhentet informasjon til kvalifiserte tiltak. Dette er kunnskap og innsikt som krever høy formalkompetanse.

Utvalget går inn for å etablere tydelige samarbeidsrutiner mellom PP-tjeneste og barnehage/skole. ISP støtter at det etableres faste rutiner for samarbeidet, med skriftlige planer eller kontrakter som synliggjør hvordan samarbeidet skal gjennomføres og klargjør begge parter arbeidsoppgaver og forpliktelser i samarbeidet.

Det henvises i utredningen til at PP-tjenestens formalkompetanse gjennomgående er høy. Det som imidlertid ikke tematiseres, og som er av vesentlig betydning for kompetanseutviklingen, er hvordan PP-tjenesten skal make å beholde dyktige fagpersoner. Det bør utarbeides planer for hvordan man skal få fagpersoner til å se på PP-tjenesten som en attraktiv arbeidsplass på litt lengre sikt. Dette vil involvere spørsmål om både arbeidsoppgaver, mulighet til faglig utvikling, lønn og karrieremuligheter.

Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet

Utvalgets analyse av Statpeds funksjoner, målgrupper og oppgaver

Vi deler utvalgets oppfatning om at det spesialpedagogiske fagfeltets virksomhet må være samordnet med andre sektorer. Vi er også enige i utvalgets bekymring over nedgangen i det samlede antall årsverk for PP-tjenesten og Statped (1994-2007/2008, s.128). Det spesialpedagogiske tilbudet var i 1990-tallets terminologi rettet mot ”barn, unge og voksne med særskilte behov”, basert på pedagogisk tenkning om læring. I senere sosialpolitiske utredninger ble begrepet ”nedsatt funksjonsevne” innført og også benyttet i pedagogisk sammenheng (NOU 2003:16 *I første rekke- forsterket kvalitet i grunnopplæring for alle*). Dette begrepet var basert på inndeling av elever etter et individuelt, medisinsk definert avvik som grunnlag for juridiske rettigheter.

Det er positivt at utvalget fortsatt bygger på den pedagogiske terminologien. I tråd med denne tekningen peker utvalget på betydningen av at Statped utvikler tjenester på tvers av og utover de gamle vanskegruppene. Statped må utvikle kompetanse også på sammensatte, omfattende, krevende og kroniske behov.

Utvalget har imidlertid ikke tatt konsekvensene av disse utfordringene. Gruppen døvblindfødte er eksempelvis ikke omtalt i utredningen. Vi vil peke på at Statped og det spesialpedagogiske fagfeltet har en viktig samfunnsoppgave gjennom å ivareta disse gruppene behov.

Vi vil videre advare mot det vi ser som en tendens i utvalget til å definere Statpeds virksomhet som ensidig skolerettet. Rett til læring innebærer rett til læring for alle, uavhengig av arena og i et livsløpsperspektiv.

Forslag om organisatoriske endringer

Utvalget foreslår lovfesting av regionale spesialpedagogiske kompetansesentre for syn, hørsel, språk og ervervet hjerneskade. Lovfestning og regionalisering av kompetansesentrene vil kunne styrke både det spesialpedagogiske tjenestetilbudet og kunnskapsutviklingen. Organisering av et nasjonalt kompetansenettverk vil være nyttig.

Det bør understrekes at det vil fortsatt være nødvendig å videreutvikle kompetanse på nasjonalt nivå når det gjelder de mest lavfrekvente gruppene.

Instituttet ser med bekymring på forslagene om overføring av ansvaret for svært sårbare grupper som døve og sterkt tunghørte elever fra statlig til kommunalt nivå. Her bør konsekvensene for denne elevgruppens behov blant annet for deltidsopphold ved et kompetansesenter utredes før endringer gjøres.

Når det gjelder gruppen døve og sterkt tunghørte, ser instituttet dessuten med bekymring på at utvalget ikke omtaler det ansvaret det offentlige har for norsk tegnspråk (jf. St.meld. 35 (2008-2009), Mål og mening). Statpeds sentre for hørselshemmede framstår i dag som sentrale språkarenaer og kompetansemiljøer for tegnspråklige barn og unge og deres foreldre, og konsekvensene av utvalgets forslag om en avvikling av skoleavdelingene ved disse sentrene må utredes.

Instituttet er videre bekymret for at eventuell nedlegging av sentrene for sammensatte lærevansker og overføring av ansvaret til lavere forvaltningsnivå kan føre til at kompetansen som er bygd opp innen disse feltene, svekkes eller forsvinner. Konsekvensene av utvalgets forslag må derfor vurderes nøye før det eventuelt vedtas.

Kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

I kapittel 17 framlegges en rekke forslag som skal sikre god sammenheng mellom ulike tjenester.

Institutt for spesialpedagogikk antar at det kan være en fordel med fellesbestemmelser om individuell plan i aktuelle lovverk og oppfordringen til mer aktiv bruk av informert samtykke. Vi finner det også viktig å sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren.

Samarbeidsavtaler og økt samarbeid mellom ulike spesialisthelsetjenester, mellom PP-tjenesten og Oppfølgingstjenesten, NAV o.a. vil kunne bidra til bedre samordning.

Den mangelfulle – eller manglende – opplæring for barn under barnevernets omsorg anser instituttet som svært alvorlig, og det hadde vært ønskelig at utvalget mer eksplisitt hadde drøftet mulige løsninger.

Utvalget peker på betydningen av en kvalitativt god skolefritidsordning og fritidstilbud, og anbefaler at det klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid til elever som har behov for det etter 7. trinn. ISP støtter dette.

Utvalgets forslag til samordning og samarbeid kan sannsynligvis i betydelig grad bidra til ønskede forbedringer, dersom de blir realisert. Vi vil imidlertid her vise til den omfattende *særuttalelsen fra utvalgsmedlemmet Gidske Holck* (s. 223-233), som gir en nyansert analyse og eksemplifisering av så vel barrierer som muligheter for samordnet innsats for barn, ungdom og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Vi er klar over at organisering, arbeidsmåter og tiltak som her beskrives, til dels går ut over de rammer som Midtlyng-utvalgets mandat trekker opp. Ikke desto mindre mener vi det er behov for en slik nytenkning omkring lokalsamfunnets muligheter til å inkludere barn, ungdom og voksne med særskilte behov i læring, arbeid, hjem og fritid.

Kapitel 18 Økt kompetanse på alle nivåer

Lærerutdanningen

Det er viktig, som utvalget påpeker, at grunnutdanningen styrkes med spesialpedagogiske emner. Dette har det for øvrig vært bred enighet om gjennom flere tiår, uten at det er blitt realisert på noen systematisk måte. Innslaget av spesialpedagogiske emner i de ulike lærerutdanningene er sterkt varierende til dels så å si fraværende.

Sett på bakgrunn av blant annet utvalgets forslag om å gi skolene langt større ansvar for selv å vurdere elevers behov for spesialpedagogisk tilrettelegging, er det overraskende at det ikke gis mer konkrete forslag om *hva slags* spesialpedagogiske emner som bør inngå i grunnutdanningen. ISP mener at alle allmennlærere blant annet bør få grunnleggende kunnskap om språkvansker, herunder lese- og skrivevansker, og vansker med regning. Sosiale og emosjonelle vansker/samspillsvansker bør være et annet obligatorisk emne. Det bør legges vekt på forebygging av ulike vansker. Den praktisk-pedagogiske utdanningen (PPU) bør inneholde tilsvarende spesialpedagogisk kunnskap. Sist, men kanskje aller viktigst, er det at førskolelærerutdanningen, i tillegg til å gi god kunnskap om normal utvikling på ulike områder (sosialt, språklig, motorisk m.m), også gir kunnskap om vansker på disse områdene, og om hvordan slike vansker kan oppdages. Dette er viktig også med tanke på samarbeidet mellom barnehage og støttesystemet når det gjelder kartlegging og tiltak som oppfølging av kartleggingen, jf. utvalgets forslag om tidlig innsats og forebygging i kap. 13.

Utvalget påpeker at det må være mulig å fordype seg i spesialpedagogiske emner i grunnutdanningen, noe ISP selvsagt er enig i.

Spesialpedagogisk kompetanse

Det er påfallende at utredningen generelt underkommuniserer betydningen av bred og variert spesialpedagogisk kompetanse for å kunne tilrettelegge for læring hos barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Dette gjelder utredningen som helhet, og i særdeleshet dette kapitlet, som nettopp omhandler utvalgets forslag angående kompetanse. Her er spesialpedagogisk kompetanse omtalt i et kort underavsnitt (avsnitt 18.3.1); det har fått mindre plass enn for eksempel sosialpedagogisk/sosialfaglig kompetanse (avsnitt 18.3.2) og om lag like stor plass som utdanning av barne- og ungdomsarbeidere (som for øvrig er omtalt i et eget hovedavsnitt). Det heter at barnehager og skoler ”har behov for spesialpedagogisk kompetanse ikke bare til segregerte tiltak”, og at det er ”minst like relevant i vanlige barnegrupper og klasser, direkte med barn og unge eller gjennom veiledning for øvrige lærere” (s. 201). Dette er selvsagt riktig, men det sies ikke noe konkret om hva slags spesialpedagogisk utdanning det er behov for. Det bør dessuten understrekes at arbeidet for bedre tilpasset og inkluderende opplæring krever økende og mer variert spesialpedagogisk innsats.

I utredningen er spesialpedagogikk som fag- og forskningsfelt lite synlig, og gis liten eksplisitt omtale og analyse. Dette framstår som merkverdig sett i lys av de omfattende og varierte behov for slik kompetanse som gjør seg gjeldende i praksisfeltet. Instituttet viser til *særmerknad fra Bente E. Hagvet* (s. 233-236), som tydeliggjør manglende konsistens og klarhet i utredningen både når det gjelder problembeskrivelser og kompetansebehov.

I det korte avsnittet om behov for spesialpedagogisk kompetanse hevder utvalget at det kan være ”en utfordring at mange studenter som tar masterutdanninger i spesialpedagogikk, samtidig ikke har praktisk-pedagogisk utdanning” (s. 201). ISP er selvsagt enig i at mange lærere bør ha spesialpedagogisk utdanning på masternivå. (Ved ISP har flertallet av studentene på masternivå lærer-/førskolelærerutdanning, og en egen masterutdanning som i sin helhet er ”skreddersydd” for lærere er under utvikling.) Men utvalgets påstand vitner om en mangelfull og snever oppfatning av hva spesialpedagogisk kompetanse er og skal være. Blant annet er det også behov for fagpersoner med bred spesialpedagogisk kompetanse som ikke er ensidig skole-/barnehagerettet, men som retter seg mot de ulike livsarenaene og sammenhenger mellom disse, og som har et livsløpsperspektiv. Ganske særlig er det behov for en omfattende, forskningsbasert spesialpedagogisk utdanning rettet mot utvikling av spisskompetanse innen avgrensede problemfelt. Den spesialpedagogiske utdanningen kan derfor ikke følge bare ett spor (”lærer-sporet”), men flere parallelle spor.

Kompetansebehov i PP-tjenesten og hos samarbeidspartnere

Det foreslås etablert et nasjonalt utviklingssenter for PPT underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller høyskole. Senteret foreslås etablert permanent.

Videre foreslår utvalget at det gjennomføres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere, med en økonomisk ramme på ca 50 millioner kroner per år. Det nasjonale senteret anbefales som ansvarlig for utviklingen og gjennomføringen av programmet.

ISP mener det bør arbeides systematisk med kompetanseutvikling i PP-tjenesten og dens samarbeidspartnere. Vi kan imidlertid ikke se at forslagene om et nasjonalt senter og et 5-årig utviklingsprogram er særlig godt begrunnet, eller at det vil være den beste måten å styrke PP-tjenestens og samarbeidspartneres kompetanse på. Det framgår ikke av forslaget om et nasjonalt senter hvilke krav som må stilles til det eller de fagmiljøer som tillegges det faglige ansvaret for kompetanseutviklingen, og det er heller ikke foretatt noen kartlegging av landets kompetansemiljøer. Det er selvsagt nødvendig at det/de fagmiljøer som skal ha ansvaret for kompetanseutvikling i PP-tjenesten, har bred spesialpedagogisk kompetanse, herunder kompetanse på høyt nivå innen rådgivning og innovasjonsarbeid.

ISP er generelt skeptisk til en slik kostbar satsing på kompetanseutvikling innenfor et tidsavgrenset (femårig) program. Det bør heller utvikles ordninger for og settes av midler til *kontinuerlig* fagutvikling av PP-tjenestens ansatte og deres samarbeidspartnere. Det er flere grunner til dette. Et tidsavgrenset program fører til et kompetanseløft for en del ansatte innenfor programperioden, men når perioden er over, svekkes gjerne oppmerksomheten omkring og innsatsen for fagutvikling. Dette kan føre til faglig stagnasjon. En omfattende satsing på et personale innenfor en 5-årsperiode kan riktignok gi et kompetanseløft for disse fagpersonene oppnår høyere kompetanse. PP-tjenesten er imidlertid kjennetegnet ved relativt stor gjennomtrekk av fagpersoner. Da vil satsingen på et bestemt personale i en avgrenset periode kunne føre til at mye av den genererte kompetanse forsvinner ut av tjenesten.

Vi mener det er behov for en nærmere analyse av behovet for kompetanseutvikling på dette området, og en kartlegging av aktuelle fagmiljøer som kan bidra.

Statped og universitets- og høyskolesektoren

Midtlyngutvalget slår fast at kompetansen i Statped er ”meget høy” (s.113). Utvalget bekymrer seg imidlertid for at kompetansen er i ferd med å bli for høy, ved at stadig flere ansatte har doktorgrad og forskningskompetanse.

Vi ser denne utviklingen som positiv, og vil understreke betydningen av at Statpeds samarbeid med forskningsmiljøer, nasjonalt og internasjonalt, styrkes. Slikt samarbeid må bygge på likeverd og gjensidighet, og må være dynamisk. Det kan derfor ikke være slik at enkelte oppgaver er forbeholdt den ene eller den andre parten. Den faglige profilen for forskning og kunnskapsutvikling i Statped bør være i tråd med *Program for praksisrettet FoU i barnehage, grunnsopplæring og lærerutdanning* (Norges forskningsråd 2007-2010; programmet skal videreføres, jf. St.meld. 30 (2008-2009), Klima for forskning). Vi viser også til St.meld.11 (2008-2009) *Læreren, rollen og utdanningen* der den samme profilen for praksisforankret FoU-virksomhet er lagt til grunn.

Styrket innsats for forskning og kunnskapsutvikling i Statped er i overensstemmelse med Utdanningsdirektoratets strategiske føringer for 2008 – 2010. Samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren på dette området vil også styrke mulighetene for å tilby forskningsbaserte, praksisforankrede studier i spesialpedagogikk.

Utvalget går i avsnitt 18.6 inn for å styrke forskningen knyttet til opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Vi er enig i at det er stort behov for forskning. Det kan bemerkes at utvalgets omtale av forskningsbehovet er svært kort og generell, og vi ser det som urealistisk at en styrking av forskningen på disse mange områdene i nevneverdig grad vil kunne skje innenfor rammen av *Utdanning 2020* (Norges forskningsråd 2008-2018). Verken programplanen eller de midler som er stilt til rådighet for dette programmet tilsier at det i nevneverdig grad vil kunne ivareta behovet for å styrke den forskningen som det her er tale om. Vi håper departementet griper fatt i dette så snart som mulig, og at det bevilges nye midler til forskning på dette området.

Avsluttende kommentarer – noen gjennomgripende problemer

Vi finner det nødvendig avslutningsvis å peke på to forhold som representerer gjennomgripende problemer ved NOU 2009: 18.

Det gjelder for det første *kunnskapsgrunnlaget og utvalget av forskningsarbeider utvalget bygger på*. Instituttet finner det i utgangspunktet positivt at utvalget søker å trekke inn og gjøre bruk av forskning for å beskrive situasjonen på området og begrunne sine forslag. Det forutsetter imidlertid at en her ivaretar en bredde og balanse i utvalget av arbeider en trekker fram og bygger på, bl.a. slik at der hvor forskningsresultatene peker i ulike retninger og der hvor det gjør seg gjeldende ulike syn, blir disse trukket fram. I så måte har en utredning fra et offentlig utvalg, som skal søke å skape grunnlag for nasjonale beslutninger fattet av departement og Storting, et særlig ansvar å ivareta. Etter instituttets vurdering er denne oppgaven ikke skjøttet godt av utvalget. Instituttet har merket seg at utvalget gjør bruk av en referanse- og siteringspraksis som kan være egnet til å styre konklusjonene i bestemte retninger. Det er påfallende at utvalgets innstilling på den ene side preges av stadig tilbakevendende referanser til et lite utvalg fagpersoner, deriblant til noen av utvalgets medlemmer, mens referanser til andre sentrale fagpersoner og fagmiljøer er sterkt underrepresentert eller helt fraværende. (Et eksempel er utredningens bruk av forskning om problematferd i skolen, hvor det nesten helt mangler referanser til anerkjente fagmiljøer og forskere innen feltet som Senter for atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger og Atferdssenteret knyttet til Universitetet i Oslo.) Sammen med de mange, omfattende og fundamentale særmerknadene fra medlemmer av utvalget etterlates et inntrykk av et utvalg som verken har søkt samlende løsninger eller som vil kunne virke samlende ulike fagmiljøer imellom.

Det andre problemet gjelder *utvalgets behandling av ulike meninger blant medlemmene og i fagfeltet*. Instituttet vil framheve overfor departementet og Stortinget at det finner det alvorlig og betenkelig at fem av utvalgets medlemmer i en felles særmerknad finner det nødvendig å si fra om at ulike oppfatninger mellom utvalgsmedlemmene ikke har kommet fram i teksten (med unntak av ett sted), at de mener at ulike synspunkter "tåkelegges", og at dette "kan medvirke til en tilsøring av de faktiske faglige standpunkter som finnes." (s. 212). Disse sier videre:

”Det er også ønskelig å gjøre beslutningstakerne oppmerksom på at man har valgt ikke å tydeliggjøre de skillelinjene som er rådende i fagfeltet, men i stedet fremstille saksforholdene i teksten på en måte som gir inntrykk av konsensus.” (s. 212)

Gjennom uvanlig omfattende særmerknader, fra s. 213-236, presenterer disse utvalgsmedlemmene synspunkter på grunnleggende sider ved problemfeltet, som de ikke opplever er kommet med i selve innstillingen. På denne måten dokumenteres det at innstillingen ikke fanger opp og uttrykker synspunkter som utvalget har kunnet samle seg om. Ja, i tillegg finner disse utvalgsmedlemmene at deres synspunkter i ulike saker er framstilt i selve innstillingen på måter som er sterkt misvisende:

”Disse utvalgsmedlemmene ser svært alvorlig på at våre synspunkter i ulike saker nå kan synes å støtte helt andre konklusjoner enn dem vi støtter.” (s. 212)

Når flere av utvalgsmedlemmene finner det nødvendig å si så tydelig fra om dette, vitner det om en så fundamental mangel og svakhet med hele innstillingen at det reiser et alvorlig spørsmål om hvilken tillit en kan ha til den, både hva situasjonsbeskrivelser og vurderinger og forslag angår.

Det er meget positivt at Regjeringen har tatt initiativ til å få fram forslag til en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Mange barn og unge i norsk skole gis ikke muligheter til å lære i samsvar med sitt utviklingspotensial, og det forebyggende arbeidet gjennom tidlig innsats er langt fra godt nok. Altfor mange unge avbryter videregående skole, med de alvorlige konsekvenser det ofte får for deres deltakelse i arbeidsliv og videre utdanning. NOU 2009: 18 peker på mange viktige oppgaver og inneholder en del gode forslag til tiltak som det er stort behov for. Likevel må Institutt for spesialpedagogikk dessverre konkludere med at den foreliggende utredning inneholder så avgjørende svakheter, uklarheter og innbyrdes motstridende synspunkter og forslag at den i liten grad vil kunne gi grunnlag for å utforme retningslinjer, organisering, tiltak og arbeidsmåter som kan bidra vesentlig til ”rett til læring” for alle. Dermed vil den heller ikke vise vei til en skole som kan tjene som verktøy for inkludering og sosial utjevning.