

Kunnskapsdepartementet
Opplæringsavdelingen
Postboks 8118 Dep.
0032 Oslo

Saksbehandler Ingebjørg Johannessen
Vår dato 27.11.09
Vår referanse 09/442-2
Deres dato 22.07.09
Deres referanse 200903642

HØRING – NOU 2009:18 Rett til læring Høringsuttalelse fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Innledning

Det vises til høringsbrev datert 22.07.09.

Utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov skulle foreslå en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. FUG har ikke tatt stilling til de voksne, som elever, som omtales i meldingen.

FUG er et nasjonalt utvalg for foreldre med barn i grunnopplæringen. FUG er et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet i saker som angår samarbeidet mellom hjem og skole. FUG driver utadrettet virksomhet overfor foreldre med barn i grunnopplæringen og ivaretar foreldrenes interesser i skolesammenheng.

FUG ble opprettet i 1976 og er lovhjemlet i opplæringsloven § 11-9.

FUGs kommentarer knyttet til høringen som helhet

Menneskeverdet er absolutt. Det kan ikke gradbøyes. Det betyr at alle barn er likeverdige og de skal ha like rettigheter i barnehage og skole. Det skal ikke være noen unntak. I det øyeblikket barnehagen eller skolen har noen unntak, har de en diskriminerende praksis. Etter FUGs mening skal dette være normen i barnehagen og skolen.

Det vil være elever som har behov for særskilte tiltak i kortere perioder for å bli møtt med likeverd i fellesskolen, slik som for eksempel døve

elever. FUG mener at det som praktisk kan foregå innenfor klasseromsbegrepet skal foregå der og at en avveining som betyr særskilte tiltak, skal være unntaket.

Norges skolemodell er i dag en fellesskole, en skole for alle, der det er viktig å sikre alle et godt utdanningstilbud. Opplæringslovens § 8-2 slår også fast at til vanlig skal elevene ikke deles inn i grupper etter kjønn, etnisk tilhørighet eller faglig nivå. Fellesskolen skal romme alle barn i landet, men i praksis ser vi at dette utfordrer enkeltskoler – det gis segregerte tilbud for elever som ikke fellesskolen greier å romme.

Kommunenes selvstyre- og råderett ekskluderer mange av elevene denne meldingen tar for seg. Dette til tross for at forskning, lovverk, for eksempel opplæringsloven, og politiske føringer fremhever en inkluderende skole for alle innenfor fellesskolen som den beste løsningen for eleven både sosialt og læringsmessig. Utvalget skriver om inkludering som en idé, men når FUG leser teksten på s.17 (se sitat i kursiv) i utredningen, stiller vi oss spørrende til utvalgets forståelse av en inkluderende praksis i skole og barnehage.

«Et sentralt dilemma er i hvilken grad egne grupper og tilbud for grupper av barn og unge skal kunne aksepteres. Den strengeste forståelsen av inkludering vil ikke tillate det. Samtidig er det et press i barnehage og skole om å skille ut barn og unge som avviker mye fra det "normale", og gi dem egne opplegg. Det kan ikke gis et konkret svar på hvordan en slik utfordring kan løses. Idealet om fellesskapet som ramme står sterkt, men kan praktiseres på ulik måte avhengig av den enkeltes behov og barnehagens og skolens forutsetninger. Det som ikke kan aksepteres, er at det etableres varige spesialgrupper av barn og unge med de samme diagnosene eller egenskapene. Det er enklere å ha forståelse for å opprette egne tidsbegrensede tiltak med klare mål for en gruppe elever som har noenlunde like læringsbehov og kan ha nytte av å lære sammen. I enkelte tilfeller kan aleneundervisning være den eneste måten å gi opplæring på, fordi det handlingsrommet som er tilgjengelig, ikke tillater noe annet.»

Minoritet blant minoriteter

Spesialpedagogiske tiltak og spesialundervisning for minoritetsspråklige er ikke nevnt særskilt i utvalgets mandat. I 2008 ble det oppnevnt et utvalg (Østbergutvalget) som skal gjennomgå barnehage-, opplærings- og utdanningstilbudet for minoritetsspråklige barn, unge og voksne, og

vurdere ansvarsforhold, virkemidler og tiltak som kan sikre inkluderende og likeverdige opplærings- og utdanningstilbud (s 34).

Barn med nedsatt funksjonsevne eller andre spesielle behov er i en minoritetssituasjon. FUG forutsetter derfor at utvalget hadde god kjennskap til hva det vil bety for en elev å være i minoritetssituasjon. Barn fra språklige minoriteter som har nedsatt funksjonsevne, er en minoritet blant minoriteter. De kan oppleve stor stigmatisering på grunn av sin "sterke annerledeshet". Dette burde utvalget ha tatt på alvor og brukt den spesialpedagogiske kompetansen i utvalget til å foreslå gode inkluderende tiltak både når det gjelder inkludering av elever og inkludering av foreldre. FUG skulle ønske at Midtlyngutvalget i sin utredning inkluderte alle barn, ikke ekskluderte minoritetsspråklige barn med ulike funksjonshemninger.

Det kan være spesielle utfordringer knyttet til minoritetsspråklige barn med funksjonsnedsettelse. I en undersøkelse av innvandrere med barn som har nedsatt funksjonsevne og deres møte med tjenesteapparatet, pekes det på at det vil være av ekstra stor betydning for barn med nedsatt funksjonsevne fra innvandrerfamilier å delta sammen med norske barn i barnehagens leke- og aktivitetstilbud. Undersøkelsen viser også til at familier med minoritets- eller innvandrerbakgrunn som har barn med funksjonsnedsettelse, stiller barnehage og helsestasjon overfor blant annet kommunikasjonsmessige, kulturelle og praktiske utfordringer. Disse problemstillingene synes imidlertid å være relativt lite berørt i forskning. Et eget utvalg er nedsatt for å se på opplæringsstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

FUG stiller seg spørrende til utvalgets forståelse av alvoret i situasjonen til minoritetsspråklige elever med ulike funksjonsnedsettelse. FUG antar at det er større spesialpedagogisk kompetanse i Midtlyngutvalget enn det er i Østbergutvalget. Derfor stiller vi oss undrende til at utvalget overlater "ansvaret" for denne elevgruppen til andre, i stedet for å påpeke utfordringer, initiere forskning og foreslå utredning av elevgrupper som har sterke funksjonshemninger eller er minoriteter blant minoriteter

Fysisk og psykososialt miljø

Fokus på elevenes fysiske og psykososiale miljø er relativt nytt, og en burde forventet at fokuset hadde konsekvenser for skolens kompetansebehov. Undersøkelser viser at for eksempel 25% av elevene i skolen har psykososiale vansker. Tiltak for å øke mestringen hos disse elevene vil kunne ha konsekvenser for hele deres skoleløp og da også

voksenliv. Utsatte grupper får i dag altfor sjelden blomstre innenfor fellesskolen.

FUG får henvendelser fra fortvilte foreldre til barn med særskilte behov, som ikke får den opplæringen deres barn har krav på etter opplæringsloven. Undersøkelser blant foreldre til barn med spesielle opplæringsbehov sier at de opplever systemet rundt barnet som en utfordring. De ønsker som andre foreldre å kunne konsentrere seg om å være foreldre og slippe å måtte ta ansvar for at tjenester som foregår rundt barnet deres, fungerer som de skal. Skolen er en sentral aktør her, og FUG finner det underlig at utvalget ikke har løftet debatten om segregerte løsninger. Det er denne debatten som hver kommune og enkeltskoler opplever i virkeligheten, og det synes derfor viktig å speile denne i meldingen. I tillegg hadde man her hatt en anledning til å understreke at skolen skal jobbe etter gjeldende lover og planer. FUG mener at man i alle sammenhenger må arbeide etter inkluderingsideologien der det er plass til alle elever.

Kommentarer til de enkelte kapitler:

Del 1

Kap. 1 og 2: Mål, verdier og prinsipper

I det første kapitlet i meldingen gis mange beskrivelser av dagens virkelighet. Disse er både gode og illustrerende. Problemet er at dette er kjent, det er ikke ny kunnskap, vi trenger konkrete forslag og tiltak.

Det samme gjelder utfordringer som beskrives i kapittel to. Foreldre FUG er i kontakt med, har sammenfallende opplevelser med det som beskrives i meldingen, men trenger konkret hjelp til å løse utfordringene. Når lovverk i tillegg ivaretar interessene til elev og foreldre, skulle alt være bra – men der stopper det. Man kan ikke fortsette å se på at kommune og skole ikke følger loven eller glemmer lovens intensjon. I dag prioriteres hensynet til eleven under hensynet til det kommunale selvstyret. Skoleeier står fritt til å fortolke lovverket og er ikke pliktig til å følge tilsynsorganets lovforståelse. I tilfeller hvor skoleeier ikke følger tilsynsorganet, er det eleven som eventuelt må fremme sak mot skoleeier. Forholdet kan endres hvis Fylkesmannen gis sanksjonsmuligheter mot grove og/eller gjentatte lovbrudd.

Kap. 3 Utvalgets forslag som FUG støtter

Utvalget har flere forslag FUG kan støtte, men også forslag vi sterkt fraråder å iverksette.

FUG er glad for at utvalget ønsker fokus på tidlig innsats. At barnehage- og skoleeier forsterker rutinene for overganger, og at barnehage, skoler og lærebedrifter samarbeider, vil være viktig for elevens mestring videre i skolen.

Kunnskap og kompetanse er viktig for å kunne ivareta alle elevers behov, spesielt gjelder dette for elever med spesielle opplæringsbehov. FUG støtter og ser verdien av å satse på dette fremover i forhold til de nevnte grupper.

Forslaget om å klargjøre hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for dette etter 7. klasse, støttes. Dette handler om å ha en forutsigbarhet både for eleven og foreldre etter 7. klasse. Mange av elevene her har ingen mulighet for å gå hjem etter endt skoledag på grunn av nedsatt funksjonsevne. I forhold til diskriminering av foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne, vil forslaget hjelpe foreldre til å kunne delta i arbeidslivet og ha karrieremuligheter på lik linje med andre foreldre.

Også økonomisk har dette konsekvenser for familier med elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne har behov for et "etter skoletidstilbud" etter 7. klasse. De ulike tilbudene kommunene har til elevene som her omtales varierer svært, og kostnaden for tilbudet likeså. Foreldre betaler ofte SFO-sats ut 10. klasse for sitt barn, dette dreier seg om mange penger for familier som i utgangspunktet er presset på flere områder som fravær fra jobb, helsetjenester og annet omsorgsarbeid.

Hjemling av individuell plan i opplæringsloven støttes av FUG og vil forhåpentligvis binde individuell opplæringsplan og individuell plan bedre sammen, samtidig som det da vil bli mer naturlig at koordinator for planen kan være lærer eller andre i skolen som ofte kjenner eleven godt.

Så til forslagene FUG ikke støtter og fraråder å iverksette

Nedleggelse av døveskoler

I utredningen foreslås det at døveskoler nedlegges. FUG støtter ikke et slikt tiltak, siden det vil være vanskelig å ansette flere faglærere med

tegnspråk i en vanlig skole. I en vanlig skole vil sannsynligvis en lærer med kompetanse i døvespråk ansettes. I en døveskole vil elevene ha flere faglærere med kompetanse i tegnspråk. Der vil foreldre, ansatte og elever på en bedre måte forstå tegnspråkets verdi, fellesskapets betydning og hvordan et godt læringsmiljø med kompetente lærere som tenker helhet, påvirker identitetsutviklingen og selvfølelsen hos hørselshemmede. Egne døveskoler for døve og tunghørte må fortsette som det er i dag. Dersom elever blir overført til vanlige skoler, er FUG redd for at det kan ramme den enkelte elev, på grunn av kommunens økonomi.

Endring i opplæringsloven § 5-1

I kapittel 6 er det foretatt en gjennomgang av begrepet tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det går klart frem av utredningen at det er store forskjeller mellom kommuner og de enkelte skoler når det gjelder tilpasset opplæring, og at spesialundervisningen har variabel kvalitet.

Utvalget peker på at *"dagens skille mellom ordinær opplæring og spesialundervisning er i ferd med å bli visket ut"* og *"at bruk av spesialpedagogisk kompetanse også er viktig i andre sammenhenger utover retten til spesialundervisning etter § 5-1"* (i opplæringsloven).

FUG er enig i denne betraktningen og mener at spesialundervisning i mange tilfeller kan unngås gjennom tidlig innsats, bruk av lærere med relevant kompetanse og tilrettelegging i kortere eller lengre perioder for enkeltelever. Dette vil også bidra til at elevene sikres god integrering i sin klasse eller gruppe.

FUG er også enig i at det pedagogiske opplegget for ekstra tilrettelegging krever personell med relevant kompetanse, eksempelvis spesialpedagogikk. Videre bør det være en selvfølge at skolen setter i verk tiltak for tilpasset undervisning uten å vente på sakkyndig uttalelse, og at denne tilpassingen skjer i nært samarbeid mellom barnehage, PP-tjenesten og skolene.

FUG er imidlertid ikke enig i at rett til spesialundervisning skal erstattes av rett til *"ekstra tilrettelegging i opplæringen"*. Som nevnt er FUG enig i at noe av behovet for spesialundervisning faller bort ved å sette fokus på ekstra tilrettelegging. FUG støtter dermed utvalgets tanker om at dette må være et mål for skoledriften i Norge. Når FUG er skeptisk til å ta bort begrepet spesialundervisning bunner det i to forhold.

For det første deler vi synet til Foros om tilpasset opplæring som er referert i kapittel 6, side 58. *"Risikoen for en utvanning av ansvaret for elever som krever mer enn vanlig tilrettelagt opplæring er i høy grad til stede"*. Vi snakker her om elever som faller inn under den gruppen hvor utvalget forutsetter at det utarbeides sakkyndig vurdering. Samarbeidet mellom barnehager, skoler og PP-tjenesten vil både redusere behovet for spesialundervisning og på et tidligere tidspunkt avsløre når et slikt undervisningsopplegg er nødvendig.

For det andre mener FUG at det er nødvendig med et klart skille mellom begreper. Begreper som tilpasset opplæring, tidlig innsats og "ekstra tilrettelegging i opplæringen" går over i hverandre. For foreldrene er det viktig å ha en klart definert rett til å melde behov for innsats ut over det ordinære. Og det vil være en støtte for det videre samarbeid mellom hjem og skole at tilbudet har en klar definisjon og at det ligger en sakkyndig vurdering bak.

Når det gjelder utvalgets ønske om å begrense omfanget av spesialundervisning også ut fra et ressursmessig synspunkt, mener FUG at PP-tjenesten i kommunene må styrkes. For å oppnå en bedre ressursbruk, bør sakkyndige fra PP-tjenesten og andre relevante miljøer i større grad bistå skolene med å gjøre organisatoriske og pedagogiske grep for å få ned andelen elever med spesialundervisning. Å fjerne begrepet helt fra norsk skole er neppe noe heldig grep.

Sakkyndig vurdering

Vi ønsker heller ikke å endre på dagens regler med hensyn til sakkyndig vurdering. Å fatte vedtak om ekstra tilrettelegging av opplæringen uten sakkyndig vurdering, er etter FUGs mening en svekkelse av elevens og foreldres rettigheter. Sakkyndig vurdering er et enkeltvedtak som skal utarbeides i samråd mellom de nevnte parter i meldingen (elev, foreldre, skole og PPT) og kan påklages om man ønsker dette. Det blir uklare roller, og problemstillinger oppstår lettere i forhold til hva man kan klage på og hvem man skal klage til, når skolen selv skal utarbeide vedtak her. Også uavhengighet og observasjon i forhold til en instans som PPT tapes.

Regionalisering av kompetansesentrene

Sist, men ikke minst så vil FUG fraråde å regionalisere de statlige kompetansesentrene. Disse støtter og hjelper i dag blant annet elever, foreldre, PPT og skolen. Man tenker seg at PPT skal tilføres mer ressurser

for å ivareta tilbudet kompetansesentrene gir. Dette vil i praksis bety at noen PPT-kontorer tilføres ressurser som tilsvarer en eller flere stillinger, avhengig av antall ansatte og kommunestørrelse, mens det i andre kommuner vil utgjøre en halv og en kvart stilling. Vi har vanskelig for å se for oss at dette kan erstatte den solide og brede kunnskapen kompetansesentrene i dag representerer. Også nærhet i forhold til bruker vil her være et viktig poeng når små avsidesliggende kommuner ber om bistand. Det er vanskelig å se for seg hvordan PPT kan ivareta kompetansesentrenes oppgaver som for eksempel forskning og kontakt med andre miljøer og nettverk.

Det FUG imidlertid vil støtte er en lovfesting av kompetansesentrene, men da ikke spesifikt regionsentre.

Del 2

Kap. 6 Overgang grunnskole og videregående opplæring

I sin rapport om likeverd i norsk utdanning peker OECD på at norsk skole mangler strategier for å følge opp elever når man ser at de henger etter. OECD setter dette i sammenheng med at det er en utbredt mangel på informasjon om elevenes progresjon, utydelige og lite operative beskrivelser av hva som kan forventes av elevene på de ulike trinnene, og at man heller ikke har utviklet kartleggingsverktøy for å identifisere elever som trenger ekstra hjelp. Denne mangelen på informasjon og strategier finner OECD igjen på alle nivåer i det norske utdanningssystemet. OECD uttrykker bekymring for at elever ikke blir fanget opp. (Kap. 6, s. 63).

FUG er bekymret for frafall i videregående opplæring. Vi ønsker at elever som har enkeltvedtak eller behov for sakkyndig vurdering, skal bli vurdert på nytt når de begynner i videregående opplæring. De skal ikke videreføre vurdering som ble gjort i grunnskolen til videregående skole.

Videregående opplæring er et annet skoleslag enn grunnskolen. En sakkyndig vurdering og spesialundervisning handler ikke bare om elevens evner og forutsetninger, men er også et verktøy for skolen for å tilpasse sitt ordinære opplæringstilbud til den enkelte elev (organisering, kompetanse blant ansatte, styrkingstiltak, voksentetthet og samarbeid med andre aktører).

Del 3

Kap. 13 Tidlig innsats og forebygging

Kapittel 13.3.1 Samarbeid med hjemmet.

FUG støtter det som står her, og synes det er fint at utvalget tar for seg foreldresamtaler som er et viktig treffpunkt for hjemmet og skolen. I foreldresamtalen tar man opp ulike temaer og samtaler om hvordan hjem og skole kan samarbeide slik at eleven får en enda mer tilpasset opplæring. FUG foreslår i tillegg at det gjennomføres foreldresamtaler to ganger i året i videregående opplæring.

Det står i innstillingen: "Realiseringen av blant annet forslaget om læringsbok vil være et viktig virkemiddel for å sikre at elever er godt forberedt når de begynner i videregående opplæring. Samtidig legger læringsboka til rette for at man kan studere elevers prestasjoner i grunnskolen slik at man igjen kan avdekke hvilke faglige utfordringer elevene vil møte i videregående opplæring." (s. 172)

FUG mener at det kan være flere årsaker til at en har lave prestasjoner på skolen. Det kan skyldes læringsmiljø, elevens forutsetninger, lærer-elev relasjonen, undervisningsmetode, organisering av undervisningen, lærerene kompetanse osv. FUG stiller spørsmål ved hvor relevant informasjonen i læringsboken vil være i forbindelse med overgangen til videregående skole. FUG lurer også på hvem det er som "eier" læringsboken. Eleven, foreldre eller skolen? Dersom slik informasjon (læringsboken) blir sendt mellom skoleslagene, må foreldre og eleven samtykke.

Oppsummering

Meldingens navn er "Rett til læring". Man kan undres om meldingen ivaretar navnet. Sett i lys av navnet så synes det underlig at utvalget tenker seg at barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen, skal ivaretas bedre på bakgrunn av det meldingen byr på. Hvordan kan man tro at å frata elever rettigheter gir økt læringsutbytte?

Det er innenfor den beskrevne elevmassen i meldingen de mest kostbare opplæringstjenestene gis i dag. Allikevel har utvalget i forslag og endringer holdt seg innenfor den økonomiske rammen de var gitt. At utvalget tenker seg en forbedring av området innenfor de eksisterende rammer, synes noe optimistisk, spesielt med tanke på at meldingen vel var tenkt som et løft for elevene det her gjelder. Blant annet viser rapporten at ca. 25% av spesialundervisningen utøves av assistenter. Tallene er urovekkende i seg selv og kanskje et brudd på forskriftens bestemmelser om ansettelser. Enkelte elevgrupper, for eksempel elever med utviklingshemning, kan

oppleve en langt høyere andel med assistenter som har undervisningsansvar.

Rettsstilstanden på opplæringsfeltet omtales ikke. I lys av resultatene fra de nasjonale tilsynene som avdekker ulovligheter i 90% av tilfellene, hvor utviklingen over tid heller ikke viser tegn til bedring, er det uforståelig at rettsstilstanden ikke nevnes, og at det ikke er forslag til å rette på forholdene. Spesielt for elever med store behov for tilrettelegging, er foreldrenes kunnskap og erfaring svært viktig. Det å sikre reell brukermedvirkning blir dessverre ikke omtalt i innstillingen.

Lærerne må få anledning til å gjøre en god jobb og da trengs tilstrekkelige ressurser til å greie dette både i form av hender, utstyr og tilrettelegging. I tillegg ønsker alle foreldre det beste for sine barn. Til tross for ulike forutsetninger vil foreldre være viktige bidragsytere for de barna og unge det her gjelder.

Med vennlig hilsen



Loveleen Rihel Brenna
Leder i FUG

Ingebjørg Johannessen
seniorrådgiver
(sign.)