



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 18

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Læring og fellesskap

Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn,
unge og voksne med særlige behov



Innhold

1	Innledning	7			
1.1	Inkludering	8	3.3	Fange opp – følge opp	26
1.2	Tilpasset opplæring og spesialundervisning	9	3.3.1	Tidlig innsats og spesial- pedagogisk hjelp i barnehagen	26
1.3	Foreldreperspektivet	10	3.3.2	Tilpasset opplæring, tidlig innsats og gode læringsmiljøer i grunnopplæringen	28
1.4	Midtlyng-utvalget	10	3.3.3	Spesialundervisning: rettigheter, etterlevelse og forhold til tilpasset opplæring	30
1.5	Tre strategier for forbedring	11	3.3.4	Spesialundervisning i grunnskolen	32
1.5.1	Strategi 1: Fange opp – følge opp	11	3.3.5	Spesialundervisning i videregående opplæring	40
1.5.2	Strategi 2: Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte	12	3.4	Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte	41
1.5.3	Strategi 3: Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring	12	3.4.1	Samfunnsutviklingen endrer kompetansebehovet	41
2	Sammendrag av kapitlene og forslagene i meldingen	13	3.4.2	Kompetansen i barnehagen	43
2.1	Sammendrag av kapitlene	13	3.4.3	Kompetansen i grunnopplæringen	45
2.1.1	Kapittel 3 Kunnskapsgrunnlaget ..	13	3.4.4	Rådgivning i grunnopplæringen ..	49
2.1.2	Kapittel 4 Barnehagen og grunnopplæringen	13	3.4.5	PP-tjenesten	50
2.1.3	Kapittel 5 Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet	14	3.4.6	Statped	54
2.1.4	Kapittel 6 Det statlige støtteapparatet	14	3.5	Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring	56
2.1.5	Kapittel 7 Forskning og utdanning	14	3.5.1	Hovedtrekk fra Midtlyng-utvalget og Flatø-utvalget	57
2.2	Departementets forslag	15	3.5.2	Foreldresamarbeid i barnehagen	59
2.2.1	Kapittel 4 Barnehagen og grunnopplæringen	15	3.5.3	Foreldresamarbeid i grunnopplæringen	60
2.2.2	Kapittel 5 Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet	15	3.5.4	Foreldres vurdering av hjelpeapparatet	61
2.2.3	Kapittel 6 Det statlige støtteapparatet	16	3.5.5	Erfaringer med verktøy for samordning	61
2.2.4	Kapittel 7 Forskning og utdanning	16	3.6	Resultater og effekter	62
3	Kunnskapsgrunnlaget – utgangspunktet for forbedring	17	3.6.1	Forutsetninger for gode resultater	63
3.1	Innledning	17	4	Barnehagen og grunn- opplæringen – tidlig innsats for bedre utvikling og læring ...	64
3.2	Målgrupper	18	4.1	Status og utfordringer	64
3.2.1	Lese- og skrivevansker	19	4.1.1	Hovedstrategiene	65
3.2.2	Matematikkvansker	20	4.2	Barnehagen	65
3.2.3	Sosiale og emosjonelle vansker ...	20	4.2.1	Kartlegging av barns språkferdigheter	66
3.2.4	Generelle lærevansker og utviklingshemninger	21	4.2.2	Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen	66
3.2.5	Sansetap	22	4.3	Sammenheng mellom barnehage og grunnopplæring	67
3.2.6	Minoritetsspråklighet og spesialundervisning	23			
3.2.7	Voksnes læring	24			

4.4	Grunnopplæringen – tilpasset opplæring, læringsmiljø og spesialundervisning i sammenheng	68	5.3	Rådgivning i skolen, oppfølgings-tjenesten og skolehelsetjenesten	98
4.4.1	Skape motivasjon og forebygge vansker gjennom gode læringsmiljøer	68	5.3.1	Rådgivning i skolen	98
4.4.2	Møte mangfoldet av elevers forutsetninger og evner gjennom tilpasset opplæring	69	5.3.2	Oppfølgingstjenesten	98
4.4.3	Realistiske mål, konkrete tiltak og gode rutiner for evaluering i spesialundervisningen	70	5.3.3	Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	99
4.5	Retten til spesialundervisning	71	5.4	Informasjon og samarbeid	100
4.6	Systemet for vurdering og oppfølging av elever	75	5.4.1	Bedre informasjon til barn, elever og foreldre om rettigheter og plikter	100
4.7	Bruk av assistenter i skolen	76	5.4.2	Informasjon fra Statped om fag- og vanskeområder	101
4.8	Spesialundervisning i alternative opplæringsarenaer	78	5.4.3	Bedre samarbeid og informasjon mellom ulike tjenester	101
4.9	Spesialundervisning i spesialgrupper og egne skoler ...	79	5.5	Oppsummering	106
4.10	Midtlyng-utvalgets forslag om læringsbok	79	5.5.1	Fange opp – følge opp	106
4.11	Voksne	81	5.5.2	Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte	106
4.12	Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)	83	5.5.3	Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring	106
4.13	Opplæring for barn med cochleaimplantat	85	6	Det statlige støtteapparatet – spesialpedagogisk kompetanse for hele landet	108
4.14	Oppsummering	87	6.1	Status og utfordringer	108
4.14.1	Fange opp – følge opp	87	6.1.1	Hovedstrategiene	109
4.14.2	Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte	87	6.2	Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped)	109
4.14.3	Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring	87	6.2.1	Vurderinger av forslagene i NOU 2009: 18 Rett til læring	109
5	Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet – styrket samarbeid og koordinering av tidlig innsats	89	6.2.2	Mål for Statped	110
5.1	Status og utfordringer	89	6.2.3	Ny organisering og styring av Statped	111
5.1.1	Hovedstrategiene	90	6.2.4	Styringsmodell for det nye Statped	113
5.2	PP-tjenesten – tettere på for tidlig innsats	91	6.2.5	Det nye Statpeds profil	114
5.2.1	Forventning 1: PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng	91	6.2.6	Regional kompetanseoversikt	118
5.2.2	Forventning 2: PP-tjenesten arbeider forebyggende	93	6.2.7	Opplæring for foreldre	119
5.2.3	Forventning 3: PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole	93	6.2.8	Kompetanseutvikling og kompetansespredning	119
5.2.4	Forventning 4: PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner ...	94	6.2.9	Økonomiske og administrative endringer i Statped	120
			6.3	Organiseringen av hørselsfeltet ...	121
			6.3.1	De statlige hørselsskolene	121
			6.3.2	Kompetansesentrene Briskeby og Signo	123
			6.3.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer på hørselsfeltet	124
			6.4	Samarbeid og avgrensninger mellom utdanning og helse	124
			6.4.1	Samarbeid mellom Statped og statlige helseforetak	124
			6.4.2	Tverretattlig samarbeid	125

6.5	Nasjonale sentre	125	7.4	Spesialpedagogiske utdanninger	138
6.5.1	Endret mandat til eksisterende nasjonale sentre	125	7.5	Etter- og videreutdannings-tilbudet på det spesialpedagogiske området	140
6.5.2	Et senter for læringsmiljø og atferdsforskning	127	7.5.1	Etter- og videreutdanning for førskolelærere og lærere	140
6.5.3	Et nytt nasjonalt senter for PP-tjenesten?	129	7.5.2	Lederutdanning for styrere i barnehagen	141
6.6	Nasjonale sentre for sjeldne diagnoser og tilstander, og nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (NAKU)	129	7.5.3	Den nasjonale rektorutdanningen	141
6.7	Oppsummering	130	7.5.4	Etter- og videreutdanning for PP-tjenesten	141
6.7.1	Fange opp – følge opp	130	7.6	Oppsummering	142
6.7.2	Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte	130	7.6.1	Fange opp – følge opp	142
6.7.3	Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring	130	7.6.2	Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte	142
7	Forskning og utdanning – Norges spesialpedagogiske kapital	132	7.6.3	Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring	142
7.1	Status og utfordringer	132	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	143
7.1.1	Hovedstrategiene	133	8.1	Kapittel 4 Barnehagen og grunnsopplæringen	143
7.2	Forskning og utvikling	133	8.2	Kapittel 5 Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet	143
7.2.1	Utdanning 2020	134	8.3	Kapittel 6 Det statlige støtteapparatet	144
7.2.2	Praksisrettet utdanningsforskning (PRAKUT)	134	8.4	Kapittel 7 Forskning og utdanning	144
7.2.3	Nasjonal forskerskole i lærerutdanning (NAFOL)	135			
7.3	Grunnutdanningene	137			
7.3.1	Førskolelærerutdanningen	137			
7.3.2	Grunnskolelærerutdanningene ...	137			
				Litteraturliste	145



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 18

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Læring og fellesskap

Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 8. april 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Det norske utdanningssystemet er felles for alle og binder oss sammen. Det er forankret i tradisjoner og felles verdier og skal ruste oss for fremtiden. Kompetanse er samfunnets viktigste ressurs. Derfor er satsing på barnehage, utdanning og forskning noe av det viktigste vi som samfunn kan gjøre og noe regjeringen prioriterer svært høyt. Det er gjennom å sikre alle tilgang til utdanning og kunnskap at vi som nasjon og enkeltmennesker skaper våre muligheter.

I midten av august hvert år begynner 60 000 forventningsfulle barn på skolen. 97 prosent av disse har gått i barnehage før de begynner på skole. Noen av barna vil trenge mer hjelp og støtte enn andre. Enkelte barn har funksjonsnedsettelser eller utviklingshemninger, andre har lærevanter. Behovene kan springe ut av egenskaper og forutsetninger hos den enkelte eller forhold i hjemmemiljøet.

Alle barn i Norge har rett til barnehageplass og utdanning, til å gå på nærskolen og til å få spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning når det er behov for det. Rettighetene skal gis uten forbehold. Det er myndighetenes ansvar å legge

til rette for at rettighetene realiseres for hvert enkelt barn – uavhengig av forutsetninger og evner. Myndighetene er også klart forpliktet til å motvirke diskriminering.

Det norske utdanningssystemet har blitt stadig mer åpent og tilgjengelig. Så sent som i 2009 ble det gitt rett til barnehageplass for alle barn etter bestemte regler. Nesten alle ungdommer søker seg til videregående opplæring. Arbeidslivet i Norge krever høy kompetanse, og Kunnskapsdepartementet satser sterkt på at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring med en kompetanse som gir det nødvendige grunnlaget for videre studier eller arbeid.

Vi har en høyt utdannet befolkning og relativt små sosiale forskjeller. Det er svært få land som bruker så store økonomiske ressurser på utdanning som Norge. Det er bred politisk oppslutning om skolens mål – å gi barn og unge muligheter for allmenndannelse, personlig utvikling, kunnskap og ferdigheter. Både elever og lærere gir i undersøkelser uttrykk for at de trives godt i skolen. Dette er et godt utgangspunkt for å forbedre og videreutvikle utdanningssystemet.

1.1 Inkludering

Inkludering er et grunnleggende prinsipp i regjeringens utdanningspolitikk. Det utdanningspolitiske målet om inkludering handler om at barn og unge med ulik sosial bakgrunn og med forskjellig etnisk, religiøs og språklig tilhørighet skal møtes i en barnehage og fellesskole som har høy kvalitet og høye forventninger til læring for alle. Det krever positiv diskriminering. I den enkelte barnehage og skole betyr inkludering at man aktivt tar hensyn til barn og unges ulike forutsetninger og evner, både i organisering og pedagogikk. Derfor forutsetter opplæringsloven at utdanningssystemet skal være likeverdig og tilpasset den enkeltes forutsetninger og evner. Det krever gode læringsmiljøer hvor elevene opplever både det faglige og det sosiale fellesskapet som utviklende og godt. I noen sammenhenger krever det også utstrakt individuell tilrettelegging. På samme måte skal barnehagens omsorgs- og læringsmiljø fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd.

Den inkluderende barnehagen og skolen er basert på verdier og et menneskesyn med grunnleggende respekt for menneskerettighetene og menneskers likeverd. Dette er et verdigrunnlag som har sterk oppslutning i samfunnet vårt og som er nedfelt i formålsparagrafen for både barnehage og skole. I dette ligger hovedbegrunnelsen for å sikre en inkluderende barnehage og skole. Forskning viser også at inkludering under gitte forutsetninger gir best læringsutbytte for alle. I mangfoldige elevgrupper vil elevenes ulike styrker og interesser gi impulser til hverandre og bidra til motivasjon for læring. Organisatorisk varig nivå-differensiering gir i mange tilfeller dårligere resultater, men noen studier indikerer unntak fra dette. I meldingen gjennomgår Kunnskapsdepartementet forskning om elevenes læringsutbytte når de har spesialundervisning innenfor ulike organisatoriske rammer. Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene har høy bevissthet og kunnskap om effekter og resultater av ulik organisering av spesialundervisningen. Selv om vi i hovedsak har bygd ned spesialskoler i Norge, vil ikke departementet gå inn for en avvikling av disse.

Formelle rettigheter er ikke i seg selv tilstrekkelig for å skape inkluderende barnehager og skoler. Kunnskapsdepartementet har som ambisjon å videreutvikle utdanningssystemet slik at det i enda større grad utjevner sosiale forskjeller og gir bedre læringsutbytte for alle. Elevenes sosiale bakgrunn gjenspeiles i læringsutbytte, gjennom-

føring i videregående opplæring og rekruttering til høyere utdanning. Barnehagen skal ha en forebyggende funksjon og skal arbeide for at alle barn, uansett funksjonsnivå, alder, kjønn og familiebakgrunn får oppleve at de selv og alle i gruppen er betydningsfulle personer for fellesskapet. Norge har mindre sosiale forskjeller i utdanningssystemet enn de fleste land det er naturlig å sammenlikne oss med, men ambisjonen er å redusere reproduksjonen av sosiale forskjeller. Utdanningssystemet må bli bedre i stand til å kompensere for sosiale ulikheter slik at mulighetene for å lykkes blir likere fordelt. Tidlig innsats og en god start er sammen med høy lærer- og skolelederkompetanse, gode systemer for vurdering og tilbakemelding og variasjon i opplæringen viktige forutsetninger for sosial utjevning. Kunnskapsdepartementet har lagt frem flere meldinger som skal bidra til dette målet. Den røde tråden er tidlig innsats og kompetanseutvikling i barnehage og skole:

- *Tidlig innsats i barnehage og skole* – St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen
Forskning viser at norsk utdanning har vært preget av en vente- og se-holdning. Troen på at problemene løser seg etter hvert, viser seg i mange tilfeller å være feil. Derfor introduserte departementet «tidlig innsats» som strategi. Nødvendige tiltak skal settes inn tidlig i utdanningssystemet og når utfordringer oppdages.
- *Ny lærerutdanning* – St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*
Gjennom mer spesialisering, et nytt og utvidet pedagogikkfag og bedre veiledning og oppfølging av nye lærere, skal nyutdannede lærere bli bedre rustet til å gjøre jobben i klasserommene. Allmennlærerutdanningen har blitt endret til en ny grunnskolelærerutdanning, inndelt i to hovedretninger.
- *Bedre læringsutbytte* – St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*
Meldingen presenterer mål for kvaliteten i grunnopplæringen og tiltak for å øke elevenes utbytte av opplæringen. Det innføres obligatorisk kartlegging av leseferdigheter på 1.–3. trinn og ressursinnsatsen knyttet til opplæring i lesing og regning på 1.-4. årstrinn økes. Alle nytilsatte rektorer og rektorer som ikke har lederutdanning vil få tilbud om skolelederutdanning, samtidig som det innføres et nytt varig system for etter- og videreutdanning for lærere.

- *Et godt barnehagetilbud til alle* – St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*
En milepæl i norsk utdanningshistorie ble nådd i 2009 da retten til barnehageplass trådte i kraft. Det har i forkant og etterkant av dette blitt gjort en stor innsats i hele landet for å sikre full barnehagedekning, slik at retten blir reell. Samtidig som plasser er bygd ut, er foreldrebetalingen redusert. Departementet vil satse videre på økt kompetanse og kvalitet i barnehagene.
- *Et solidarisk kunnskapssamfunn* – St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*
Det er stadig færre jobber som ikke krever videregående opplæring eller høyere utdanning i Norge. Departementet har derfor lagt frem en melding om hvordan grunnopplæringen skal bidra til at samfunnets kompetansebehov blir ivaretatt. Meldingen inneholder nye tiltak i grunnskolen, videregående opplæring, fagskolen, høyere utdanning og i den formelle og uformelle delen av voksenopplæringen.

I 2011 har Kunnskapsdepartementet satt i gang satsingen Ny GIV, med mål om å forbedre gjennomføringen i grunnopplæringen gjennom tiltak både på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Departementet har for første gang fastsatt nasjonale mål for å redusere frafallet og øke gjennomføringen: 75 prosent i 2015, mot 69 prosent i dag.

Regjeringen har tatt initiativ til en rekke prosesser for å fremme bedre samordning av velferdstjenestene. Meldingen må ses i sammenheng med St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*, som følges opp gjennom en ny stortingsmelding om Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015), ny lov om helse- og omsorgstjenester og ny lov om folkehelsearbeid. Vektlegging av folkehelsearbeid, forebygging og tidlig innsats er sentralt i samhandlingsreformen, og forslag til ny folkehelselov tydeliggjør betydningen av tverrsektorielt samarbeid. Loven skal medvirke til en samfunnsutvikling som styrker folkehelsen og utjevner sosiale forskjeller i helse og levekår. Folkehelsearbeid krever systematisk og langsiktig innsats både i og utenfor helsetjenesten, og på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Mye av grunnlaget for god helse i oppveksten og gjennom livsløpet legges i barne- og ungdomsårene. Barnehage og skole vil derfor være helt sentrale arenaer for folkehelsearbeidet og forebyggende arbeid. Dette innebærer for eksempel at barnehager og skoler utvikles, tilrettelegges og sikres kompetanse som

kan bidra til økt fysisk aktivitet i hverdagen og gode rammer for mat og måltider. Dette vil også være viktige sosiale aktiviteter som kan bidra til bedre sosial kompetanse, inkludering og mestringfølelse, som igjen er viktig for et godt læringsmiljø og læring.

1.2 Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Tiltakene i Kunnskapsdepartementets tidligere stortingsmeldinger skal bidra til å ruste barnehagen og skolen til bedre å møte egenskaper og forutsetninger som mangfoldet av barn og unge representerer. Dette møtet handler om forståelsen av tilrettelegging i barnehagen og tilpasset opplæring i grunnopplæringen. I opplæringsloven § 1–3 heter det at opplæringen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev og at skolen skal sette inn tiltak så tidlig som mulig. Tilpasset opplæring er viktig fordi det er sammenheng mellom skolens evne til å tilpasse opplæringen og elevenes læringsutbytte.

Tilpasset opplæring er de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. De kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon. Tilpasset opplæring i en mangfoldig sammensatt klasse eller gruppe vil ofte være krevende for lærerne. Fordi skolen først og fremst er en fellesskapsarena, kan ikke tilpasset opplæring forstås som en ren individualisering av opplæringen. Tilpasset opplæring handler om å skape god balanse mellom evnene og forutsetningene til den enkelte elev og fellesskapet. Denne balansen skapes gjennom læringsmiljøer med varierte arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og organisering. En slik variasjon krever at skolene bruker sin kompetanse til å lede læringsprosesser som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene elevene har. Dette forutsetter at skolen løpende vurderer, varierer og endrer egen praksis.

Elever som likevel ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til spesialundervisning (opplæringsloven § 5–1). Departementet vil videreføre retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det betyr at skolens evne til å gi elevene tilpasset opplæring er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning. Departementet mener at mange skoler bør gjøre mer innenfor rammen av tilpasset opplæring for elevers behov for spesialundervisning eventuelt utredes av PP-tjenesten. Departementet vil pre-

sisere i opplæringsloven at skolene, før det fattes vedtak om spesialundervisning, skal kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor rammen av tilpasset opplæring. Spesialundervisning skal være en sikringsmekanisme som eventuelt settes inn med utgangspunkt i en vurdering av elevens behov for hva som skal til for at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Til å bistå barnehager og skoler i arbeidet med tilpasset opplæring og et godt læringsmiljø, vil departementet opprette et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning og iverksette tiltak for å heve PP-tjenestens kompetanse.

Det er et mål at spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning gis på måter som ikke medfører segregering av barn og unge, men det er hensynet til hva som er barn og unges beste som skal være avgjørende. Departementet understreker i meldingen at spesialundervisningen må ha realistiske mål for hver enkelt elev, konkrete tiltak, evaluering av resultater og at den ikke må vare lengre enn nødvendig. Departementet vil forbedre systemet for vurdering og oppfølging av elever som får spesialundervisning og forenkle saksbehandlingsreglene for spesialundervisningen. Departementet vil også gjennomføre tiltak for å få ned saksbehandlingstiden for enkeltvedtak etter kapittel 5 i opplæringsloven.

Departementet tar initiativ til programmet *Vi sprenger grenser*, et tiltak for å forbedre opplæringstilbudet til elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger. Mange av disse elevene møtes i dag med for lave forventninger til læring og får ikke gode nok muligheter til å utvikle seg. Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped) skal bli en mer tilgjengelig tjeneste overfor kommuner og fylkeskommuner som ønsker støtte innenfor ulike spesialpedagogiske fagområder. Målet er å bygge et lag rundt læreren. Læreren skal støtte seg på skoleledelsen og samarbeid i kollegiet. Skolen skal kunne støtte seg på andre tjenester som er viktige for barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte. Kommunene og fylkeskommunene skal få støtte av Statped som skal være mer tilgjengelig og ha bredere kompetanse.

1.3 Foreldreperspektivet

Et barn med funksjonsnedsettelse eller alvorlige lærevansker gir foreldre ekstra utfordringer i møte med barnehage, skole og hjelpeinstanser. Et godt system for tidlig utredning, oppfølging, god sammenheng mellom barnehage og skole eller

ulike trinn i utdanningen og samhandling mellom hjelpeinstanser, er viktig for at foreldre skal oppleve at barnas behov ivaretas i utdanningssystemet. Samarbeidet mellom hjem og skole er viktig for eleven, foreldre og læreren. Når skolen tilrettelegger for hjem-skole-samarbeid gir det større mulighet for å skape motivasjon, gode arbeidsrutiner og trygghet i skolesituasjonen. I situasjoner hvor eleven trenger særskilt støtte, kan samarbeidet bety ekstra mye. På samme måte er et godt samarbeid mellom hjem og barnehage en viktig forutsetning for å kunne møte det enkelte barns behov på en best mulig måte.

Mange foreldre til barn med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen gir uttrykk for at barna ikke får tilstrekkelig oppfølging. Mange gir uttrykk for at overgangene blir vanskelige og at koordineringen mellom ulike instanser svikter slik at foreldre selv må ta rollen som koordinator. Det er viktig at foreldre er klar over hvilke rettigheter barna har i barnehagen og skolen, og hvilken klagemulighet som eksisterer om man er i tvil om eller uenig i om oppfyllelsen av rettighetene er tilstrekkelig. God informasjon om støtteapparatet, og hvilke nettverk man kan ha nytte av å knytte kontakt med, er også viktig. Foreldreutvalget for barnehagen (FUB) og Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) er viktige bidragsytere til foreldresamarbeidet.

Departementet ønsker å tydeliggjøre hva foreldre til barn med behov for særskilt hjelp og støtte har krav på og bør forvente av utdanningssystemet. Departementet vil derfor utvikle en veileder for foreldre med barn med behov for særskilt hjelp og støtte. I veilederen inngår *foreldreplakaten* som gir oversikt over barnets viktigste rettigheter. Departementet vil også styrke tilretteleggingen for foreldre til elever med særlige behov gjennom bedre opplæring for foreldre og straksteam i Statped, og bedre koordinerte tjenester.

1.4 Midtlyng-utvalget

Et viktig utgangspunkt for meldingen er Midtlyng-utvalgets innstilling, NOU 2009:18 *Rett til læring*, og de over 300 høringsuttalelsene som departementet har mottatt. Departementet tok initiativ til å sette ned utvalget i 2007, med mandat å undersøke hvordan opplæringstilbudet til barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte kan forbedres. Sentrale spørsmål i mandatet var:

- *Den ordinære opplæringen*: Hvordan legger den ordinære opplæringen til rette for tidlig

innsats, læring og utvikling for den enkelte elev med særskilte behov?

- *Spesialundervisning*: Hvordan er spesialundervisningens organisering, ressursbruk og resultater? Hvordan er tilbudet organisert i sammenlignbare land?
- *Støttesystemene*: Hvordan er arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom enhetene i Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped) og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten)?
- *Samarbeid og samordning*: Hva hemmer og fremmer tværfaglig og tverretattlig samarbeid, lokalt og på tvers av nivåene?

Utvalget la til grunn at særskilte behov kommer til uttrykk på svært mange måter og omfatter en langt større gruppe enn de som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning i grunnopplæringen. Hovedkonklusjonen i utredningen var:

«[...] at forbedring av de allmenne ordningene er det viktigste grepet overfor barn, unge og voksne med særskilte behov. Å utvikle stadig mer spesialiserte ordninger for en stadig mer mangfoldig befolkning fører til utvanning av det fellesskapet samfunnet bygger på».

Midtlyng-utvalget understreket at det å legge vekt på det allmenne ved retten til læring, ikke måtte oppfattes som en nedtoning av det spesielle eller behovet for spesiell tilrettelegging til fordel for det allmenne: «en opplæring som organiseres ut fra forestillingen om «normaleleven», eller som ensidig reflekterer majoritetskulturens verdier og erfaringsverden, vil ikke kunne gi en likeverdig opplæring til alle» (s. 18).

Det var uenighet i utvalget om hvor tyngdepunktet mellom det allmenne og det spesielle bør ligge. Balansen mellom det allmenne og det spesielle var også et viktig tema i mange av høringsuttalelsene som departementet mottok fra fylkeskommuner, kommuner, universitets- og høgskolesektoren, organisasjoner, foreldregrupper og privatpersoner. Forskere innenfor det pedagogiske og spesialpedagogiske feltet synes også å ha forankring på hver sin side. Det store omfanget av høringsuttalelser, og de mange ulike perspektivene som uttalelsene representerte, viser at Midtlyng-utvalgets utredning har skapt debatt på alle nivåer i utdanningssystemet.

Balansen mellom det allmenne og det spesielle er også et tema i denne stortingsmeldingen. Regjeringen tar utgangspunkt i at fellesskolen og et mangfoldig elevfellesskap gir de beste ram-

mene for den enkeltes muligheter for å lære. En rekke tiltak de siste årene har hatt som mål å heve kvaliteten i barnehager, skoler og i de ulike profesjonsutdanningene innen velferdsområdet. I tillegg til meldingene det er vist til over, legger regjeringen frem en stortingsmelding om ungdomstrinnet og en stortingsmelding om velferdsstatens yrker i 2011. Det arbeides med en helhetlig kompetanseplan for personalet i barnehagene og en opprustning av førskolelærerutdanningen. I tillegg til høy kvalitet og kompetanse, er det nødvendig med gode støttesystemer som barnehager og skoler kan hente veiledning fra når det er behov for det.

Det er både krevende og spennende å ta hensyn til forskjeller og å møte mangfold. Det krever en positiv og aksepterende holdning og kompetanse på alle nivåer av systemet. Med denne meldingen vil departementet ruste kommuner og fylkeskommuner, barnehager og skoler til å forstå og verdsette forskjellighet og håndtere ulikhet på en best mulig måte. Målet må være å møte alle barn med realistiske forventninger fra et kompetent pedagogisk personale innenfor rammen av et stimulerende og trygt læringsmiljø.

1.5 Tre strategier for forbedring

Når politikere, forskere og organisasjoner er kritiske til utdanningssystemets evne til å møte mangfoldet av barn, unge og voksne, kan det være tegn på to forhold. For det første kan det være at utdanningssystemet i dag har langt høyere ambisjonsnivå på vegne av alle sammenliknet med tidligere. For det andre kan det være at utdanningssystemet ikke fungerer så godt som vi har ambisjon om, overfor alle. Selv om retten og tilgangen til utdanning i stor grad er ivaretatt, er det ikke automatisk i at dette gir like muligheter i praksis og at alle får utviklet sitt potensial.

Denne stortingsmeldingen handler, med unntak av omorganiseringen av Statped, om å få det systemet vi i dag har til å fungere bedre – ikke om å bygge helt nye systemer. Meldingen bygger på tre strategier for å vise utfordringene og mulighetene i utdanningssystemets evne til å møte mangfoldet av barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i sin læring og utvikling.

1.5.1 Strategi 1: Fange opp – følge opp

Barnehagen og skolen skal bli bedre til å fange opp og følge opp dem som trenger hjelp og støtte. Gode læringsmiljøer skal stimulere elevenes moti-

vasjon og arbeidsinnsats. Tilpasset opplæring og tidlig innsats skal sikre størst mulig læringsutbytte. Spesialundervisning skal fortsatt være en sikring for dem som ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Spesialundervisningen må ha realistiske mål for hver enkelt elev, konkrete tiltak og evaluering av resultater. Skoler må bli mer bevisst på spesialundervisningens mål, varighet og resultater. Barnehagens innhold må formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta på ulike måter, ut fra egne interesser, kompetanser og utviklingsnivå.

1.5.2 Strategi 2: Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

Etter hvert som utdanningssystemet har blitt mer tilgjengelig for alle, har mangfoldet av behov og egenskaper blant barn og unge gitt barnehagen og grunnopplæringen nye utfordringer. Det har

endret kravene til førskolelærere og læreres kompetanse. Dersom barnehagen og skolen skal klare å møte mangfoldet av barn og unges egenskaper og behov, er det nødvendig med mer spesialisert og målrettet kompetanse. Det skal bygges et lag rundt læreren blant annet ved at PP-tjenesten kommer tettere på og at assistenter skal brukes riktig.

1.5.3 Strategi 3: Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Barnehagen og skolen skal ha god tilgang til helhetlig spesialpedagogisk støtte over hele landet. Samarbeidet med foreldre til barn med behov for særskilt hjelp og støtte skal bli bedre gjennom informasjon og samordning. Foreldre skal ikke selv måtte koordinere tjenester til sine egne barn, og de ulike tjenestene skal ikke oppleves som «deltjenester».

2 Sammendrag av kapitlene og forslagene i meldingen



Figur 2.1

2.1 Sammendrag av kapitlene

2.1.1 Kapittel 3 Kunnskapsgrunnlaget

Kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* gir en samlet fremstilling av statistikk, forskning og annen dokumentasjon som de påfølgende kapitlene bygger på. Kapitlet understreker at målgruppen for meldingen, barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen, ikke er en tydelig avgrenset gruppe. Målgruppen varierer fra barn, unge og voksne med nedsatt funksjons- evne til barn, unge og voksne med vansker knyttet til lesing, skriving og regning. For å nå denne målgruppen er det viktig at barnehager og skoler har et inkluderende miljø. Kapitlet bygger på de tre strategiene som departementet presenterte i kapittel 1 *Innledning*. Dette er *fange opp – følge opp, målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte og samarbeid og samordning – bedre gjennomføring*. Kunnskapsgrunnlaget dokumenterer hvordan og i hvilken grad de tre strategiene er ivare tatt innenfor dagens system.

2.1.2 Kapittel 4 Barnehagen og grunnopplæringen

Departementet presenterer i kapitlet tre utdanningspolitiske mål for bedre læring for barn og unge i barnehage og grunnopplæring. I målene ses læringsmiljø, tilpasset opplæring og spesialundervisning i sammenheng:

- skape motivasjon og forebygge vansker gjennom gode læringsmiljøer
- møte mangfoldet av elevers forutsetninger og evner gjennom tilpasset opplæring
- realistiske mål, konkrete tiltak og gode rutiner for vurdering i spesialundervisningen

Departementet er opptatt av at den tilpassede opplæringen skal bli bedre og at spesialundervisningen først og fremst skal brukes som en ekstra sikring for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av skolens ordinære opplæringstilbud. Departementet viser til at skolene, før det fattes vedtak om spesialundervisning, skal kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak. Departementet vil forbedre systemet for vurdering og oppfølging av elever som får spesialundervisning. Departementet vil at saksbehandlingsreglene for spesialundervisning forenkles ved at kravet til skriftlig halvårsvurdering (halvårsrapport) faller bort. Videre tar departementet initiativ til programmet *Vi sprenger grenser*, et tiltak for å øke oppmerksomheten om opplæringstilbudet til elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger.

Departementet går inn for at opplæringslovens bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder, flyttes til barnehageloven. Barnehageloven vil da regulere alle pedagogiske tilbud til barn under opplæringspliktig alder. Dette vil ikke svekke rettigheter til oppfølging av barn som ikke går i barnehagen, da disse også

har rett til spesialpedagogisk hjelp. Voksnes rettigheter og muligheter til opplæring omtales.

Bruk av assistenter i skolen, og særlig i spesialundervisningen, er også et tema i kapitlet. Det poengteres at assistenter kan ha en viktig rolle i skolen, men at personale som ikke oppfyller kravene til faglig og pedagogisk kompetanse ikke skal lede opplæringen eller ha ansvaret for spesialundervisningen.

I kapitlet vurderes Midtlyng-utvalgets forslag om læringsbok i barnehagen og i skolen, og departementet har tatt initiativ til en kartlegging av liknende systemer i kommunene, fylkeskommunene og i andre land. Det er behov for å utrede videre om en læringsbok kan innføres uten at det vil gi merarbeid og på en måte som sikrer bedre oppfølging av elevene.

2.1.3 Kapittel 5 Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet

Dette kapitlet omhandler det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet, med hovedvekt på PP-tjenesten. Det presenteres fire forventninger til PP-tjenesten for å tydeliggjøre mandatet og oppgavene til tjenesten:

- PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng
- PP-tjenesten arbeider forebyggende
- PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole
- PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner

Til disse rådgivende forventningene er det knyttet flere tiltak som i sum innebærer økt veiledning, informasjon og kompetanseutvikling. Et viktig tiltak er en etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten. Kapitlet sier også noe om hva barnehagesektoren og opplæringssektoren kan gjøre for bedre informasjon og samarbeid med foreldre og brukere av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet. Et av forslagene er *foreldreplakat*, et tiltak for å gi helhetlig informasjon til foreldre til barn med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Det foreslås videre en toårig prøveordning som gir PP-tjenesten henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU), og det legges opp til etablering av interkommunale kompetansenettverk i kommunene. Målet er bedre samarbeid og samordning mellom de ulike tjenestene i kommune, fylkeskommune og stat.

2.1.4 Kapittel 6 Det statlige støtteapparatet

I dette kapitlet er hovedvekten endringer og mål for det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped). Statped skal omorganiseres til fire flerfaglige regionsentre i Nord, Midt, Vest og Sørøst. Statped får samtidig en sentral ledelse som skal sørge for at målene for Statped som helhet blir nådd, og at regionsentrene utvikler seg i samme retning og får en tydelig, felles profil. Det presenteres tre mål:

- Statped skal være en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner skal ha likeverdig tilgang til Statpeds tjenester
- Statped skal ha spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidra aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene
- Statped skal ha en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU-arbeid) og skal være en samarbeidspart for universiteter og høyskoler

I kapitlet blir endringer på hørselsområdet omtalt spesielt. Departementet redegjør for at heltdisopplæringen ved tre av fire statlige hørselsgrunnskoler i Statped på sikt avvikles og at deltdisopplæringen samtidig styrkes slik at den både blir bedre, får et større omfang og når flere. Samtidig skal Statpeds støtte og veiledning til kommunene og fylkeskommunene styrkes, slik at de blir i stand til å gi et godt tilbud til hørselshemmede barn og elever. I tillegg foreslår departementet endringer for skole- og kompetansesentrene Signo og Briskeby som sikrer en tydelig lovforankring av skolevirksomheten og god rettssikkerhet for elevene ved skolene.

Kapitlet omhandler i tillegg endringer for utvalgte nasjonale sentre som vil få et noe utvidet mandat ved at PP-tjenesten inkluderes som målgruppe. Det opprettes et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning basert på en sammen slåing av ressurser ved to eksisterende sentre.

2.1.5 Kapittel 7 Forskning og utdanning

Dette kapitlet omhandler forskning og utdanning. Departementet understreker at det er behov for mer kunnskap om innholdet i og dimensjoneringen av ulike spesialpedagogiske utdanninger og tilbudene som gis overfor barn, om unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i

opplæringen. Departementet vil blant annet nedsette en ekspertgruppe for å gjennomgå og komme med forslag til forbedringer i dagens spesialpedagogiske forskning og utdanningstilbud. Det varsles økt bevilgning til programmet *Utdanning 2020* for å øke kunnskapen om årsaker til og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Kapitlet redegjør for hvordan departementet arbeider for å møte nye og endrede kompetansebehov i barnehager og grunnsopplæringen. Det gis en oversikt over oppfølgingen av NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen, de nye grunnskolelærerutdanningene og relevante etter- og videreutdanningstilbud.

2.2 Departementets forslag

2.2.1 Kapittel 4 Barnehagen og grunnsopplæringen

Departementet vil

- sikre at alle barn får tilbud om språkkartlegging i barnehagene
- flytte opplæringslovens bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven
- at kommunens og fylkeskommunens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet uttales eksplisitt i opplæringsloven
- øke oppmerksomheten om opplæringstilbudet til elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger gjennom programmet *Vi sprenger grenser*
- videreutvikle *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* til en brukervennlig digital versjon som, med utgangspunkt i dagens veileder, skal være tilpasset netformatet i språk og innhold. Veilederen skal inneholde maler, rutinebeskrivelser og eksempler fra kommuner. Den digitale veiledningen skal også nå målgruppen voksne, samt foreldre ved blant annet å inneholde en foreldreplakat med oversikt over rettigheter og brukermedvirkning
- erstatte kravet om å utarbeide halvårsrapporter for elever som får spesialundervisning med en bestemmelse om at vurdering av elevens utvikling skal samles skriftlig minst én gang i året i elevens individuelle opplæringsplan
- innføre en bestemmelse i opplæringsloven som presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen

- innføre en egen lovbestemmelse i opplæringsloven om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon
- ta initiativ til en kartlegging av systemer/verktøy som brukes i kommuner, fylkeskommuner og i enkelte andre land for dokumentasjon og oppfølging av enkeltelevers læring
- vurdere å opprette et tverrfaglig forum eller råd for å bidra til en bedre samordnet pedagogisk oppfølging av barn med cochleaimplantat

2.2.2 Kapittel 5 Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet

Departementet vil

- iverksette en toårig prøveordning i en region eller noen fylker som gir PP-tjenesten henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU)
- at aktuell statistikk og opplysninger om PP-tjenesten skal inngå i den veiledende malen for årlig rapportering om tilstanden i grunnskolen og videregående opplæring etter § 13-10 i opplæringsloven
- videreføre arbeidet med kartleggingsprøver til bruk for minoritetsspråklige elever og skoleing av PP-tjenesten i bruk av kartleggingsverktøy
- i samarbeid med KS og andre sentrale aktører, ta initiativ til å starte arbeidet med å utvikle en etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten
- ta opp behovet for veiledende kompetanse- og kvalitetskriterier med KS for å vurdere ulike tilnærminger som eventuelt kan synliggjøre hvilken kompetanse og kriterier for god tjenesteyting som kan forventes innenfor dagens mandat og oppgaver til PP-tjenesten
- i samarbeid med kommuner/fylkeskommuner som ønsker det legge til rette for interkommunale kompetansenettverk innenfor de fire Statped-regionene
- utarbeide en *foreldreplakat* som skal gi foreldre oversikt over gjeldende rettigheter og informere om betydningen av brukermedvirkning, og den skal gjøres tilgjengelig på flere språk
- innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven som presiserer at barnehagen og skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan

2.2.3 Kapittel 6 Det statlige støtteapparatet

Departementet vil

- omorganisere Statped til én virksomhet med en tydelig tjenesteprofil og fire, flerfaglige regionssentre: Nord, Midt, Vest og Sørøst. Sørøst skal ha et avdelingskontor i Kristiansand
- videreføre Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) som en del av det flerfaglige Statped. Statped Nord får SEAD som landsdekkende oppgave
- gi Statped en flerfaglig profil. Statpeds tjenesteprofil endres for å få en helhetlig tilnærming til hvordan Statped skal arbeide overfor kommuner og fylkeskommuner
- at Statped skal samordne og videreutvikle opplæringsprogram for foreldre til barn med hørselshemminger, synshemminger eller behov for alternativ og supplerende kommunikasjon
- gradvis redusere gebyrer for tilrettelagte læremidler som formidles av Statped
- utvikle de statlige hørselsgrunnskolene ved kompetansesentrene Statped Vest (Hunstad skole), Skådalen og Nedre Gausen etter skoleåret 2013–14. Hørselsgrunnskolen ved Møller-Trøndelag kompetansesenter og døvblinds skolen ved Skådalen kompetansesenter videreføres. Statlig deltidsopplæring til hørselshemmede barn videreføres og styrkes
- legge til rette for fortsatt drift av Signo og Briskeby og en god juridisk forankring av skolene
- opprette et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning med utgangspunkt i Lillegården kompetansesenter og Senter for atferdsforskning og utvikle tilknytningen til Statped
- utvide mandatene til Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen, Nasjonalt senter for

lesing og leseforskning og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) til også å omfatte PP-tjenesten som målgruppe

2.2.4 Kapittel 7 Forskning og utdanning

Departementet vil

- nedsette en ekspertgruppe til å utarbeide en kunnskapsstatus og en analyse over behov for videre satsing på spesialpedagogiske utdanninger og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid, herunder behov for nordisk samarbeid om forskning på særlig små og sårbare spesialpedagogiske områder
- øke tildelingen til Utdanning 2020 for å styrke forskning om årsaker og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i barnehage og grunnsopplæring
- gjennom ekspertgruppen, være pådriver for økt samarbeid for arbeidsdeling og konsentrasjon i de spesialpedagogiske fagmiljøene ved universiteter og høyskoler
- ta initiativ til systematisk samarbeid mellom universiteter og høyskoler og et regionalisert Statped, gjennom partnerskapsavtaler
- utvikle en overordnet og helhetlig strategi for å rekruttere, videreutvikle og beholde nødvendig kompetanse i barnehagen
- foreslå overfor partene i strategien *Kompetanse for kvalitet* at spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner blir prioritert i forbindelse med fornying av strategien fra 2012
- vurdere om spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner kan gis som etterutdannings-tilbud for lærere

3 Kunnskapsgrunnlaget – utgangspunktet for forbedring



Figur 3.1

Kapittel 3 Kunnskapsgrunnlaget gir en samlet fremstilling av statistikk, forskning og annen dokumentasjon som de påfølgende kapitlene bygger på. Kapitlet understreker at målgruppen for meldingen, som er barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen, ikke er en tydelig avgrenset gruppe. Kapitlet bygger på de tre strategiene som departementet presenterer i innledningen og dokumenterer hvordan og i hvilken grad de tre strategiene er ivaretatt innenfor dagens utdanningsystem.

3.1 Innledning

I innledningen til stortingsmeldingen presenterer departementet tre hovedstrategier for bedre læring for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen:

- *Fange opp – følge opp*
- *Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte*
- *Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring*

Kapitlet skal gi et bilde av hvordan de tre strategiene fungerer i dag og er utgangspunktet for departementets vurderinger og forslag i de øvrige kapitlene i stortingsmeldingen.

Kapitlet omtaler innledningsvis den meget varierte gruppen av barn, unge og voksne med

behov for særskilt hjelp og støtte (3.2). Videre er kapitlet strukturert med utgangspunkt i de tre strategiene å fange opp og følge opp (3.3), kompetanse og læringsutbytte (3.4) og samarbeid og gjennomføring (3.5). Viktige temaer er spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning i grunnopplæringen, tidlig innsats og tilpasset opplæring, kompetansen til førskolelærere, lærere og assistenter og PP-tjenestens og Statped's rolle og oppgaver. Til slutt i kapitlet sammenstilles forskning om effekter av spesialundervisning og viktige forutsetninger for at tiltak overfor barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte skal gi gode resultater (3.6).

Det presenteres statistikk, forskning og annen dokumentasjon med utgangspunkt i de tre hovedstrategiene for meldingen. Departementet vil understreke at det finnes en rekke gode kunnskapsoversikter over feltet som denne meldingen dekker. Forskningsprogrammet *Spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling*¹ i Norges forskningsråd samler forskningen fra 1970-årene og frem til 1998. Læringssenteret utviklet en ny kunnskapsoversikt for perioden 1999–2003, som senere har blitt revidert og utvidet av Utdanningsdirektoratet.² Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo har samlet egen forskning i en omfattende bok som har blitt revidert fire gan-

¹ Haug, P. m.fl (1999)

² Solli, K. A. (2005)

Boks 3.1 En introduksjon

Behov for særskilt hjelp og støtte

Målgruppen for denne stortingsmeldingen er *barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte*. I barnehagen og skolen er det barn og unge med lese-, skrive- eller matematikkvansker, psykiske vansker, relasjonelle problemer og atferdsproblemer. I voksenopplæringsentrene er det voksne som har hatt problemer i arbeids- og dagliglivet som følge av svake grunnleggende ferdigheter eller som har behov for fornyet grunnopplæring som følge av sykdom, skade eller ulykke. Barn, unge og voksne med utviklingshemninger, synsvansker, hørselsvansker, bevegelsesvansker, større språk-, tale- og kommunikasjonsvansker og hjerneskader vil vi finne på tvers av utdanningsnivåene.

Tilpasset opplæring, spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Mange av behovene for hjelp og støtte i opplæringen kan møtes innenfor rammen av det ordinære barnehagetilbudet eller gjennom tilpasset opplæring i skolen. Barn under opplæringspliktig alder med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp har likevel rett til slik hjelp. I grunnskolen og videregående opplæring har elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende

utbytte av opplæringen, rett til spesialundervisning. Denne retten innløses ved at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) i kommunen eller fylkeskommunen utfører en *sakkyndig vurdering* som grunnlag for et eventuelt *enkeltvedtak* om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Elever i grunnopplæringen har rett på en *individuell opplæringsplan*, som viser mål og innhold i spesialundervisningen. Den spesialpedagogiske hjelpen eller spesialundervisningen, skal evalueres hvert halvår.

Omfang og organisering

Spesialpedagogisk hjelp omfatter 1–2 prosent av barna under opplæringspliktig alder. I grunnskolen har andelen med spesialundervisning økt de siste årene og ligger skoleåret 2010–11 på 8,4 prosent av alle elever. Omfanget er størst på 10. årstrinn med 11,7 prosent og minst på 1. årstrinn med 4,3 prosent. 66,7 prosent av elevene med spesialundervisning får 3–7 timer i uken, 64,2 prosent får spesialundervisningen hovedsakelig i en gruppe på 2–5 elever og 17 prosent av det totale lærertimetallet går med til spesialundervisning. Kjønnfordelingen innenfor spesialundervisningen har lenge vært stabil, med om lag 70 prosent gutter.

ger.³ En annen oversikt gis av Rygvold og Ogden.⁴

Dette kapittelet gir ikke en ny kunnskapsoversikt over norsk spesialpedagogisk forskning, men trekker frem statistikk og resultater fra et utvalg kartlegginger og forskningsprosjekter som er spesielt relevante for de tre hovedstrategiene i meldingen. En viktig referanse er sluttrapportene⁵ i evalueringen av spesialundervisningen etter innføringen av Kunnskapsløftet, publisert i 2009, sammen med statistikk fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Kapittelet er ment som en ressurs til lesingen av de andre kapitlene.

3.2 Målgrupper

Barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen er ingen tydelig avgrenset gruppe, verken i omfang eller ved kjennetegn. Barnehage, skole og voksenopplæring må være bevisste på at mange på et eller annet tidspunkt i utdanningsløpet kan trenge ekstra hjelp og støtte. De må derfor innrette sin organisasjon og sin pedagogikk med utgangspunkt i at vansker knyttet til blant annet språk, ferdigheter og atferd er vanlig:

- Barnehagen møter ofte barn med forsinket språkutvikling og svakt ordforråd.
- Skolen møter ofte elever med lese-, skrive- eller matematikkvansker og elever med relasjonelle problemer knyttet til psykisk helse eller atferd.
- Voksenopplæringsentrene møter ofte deltakere som har hatt problemer i arbeids- og dagliglivet som følge av svake grunnleggende fer-

³ Befring, E. og R. Tangen (2008)

⁴ Rygvold og Ogden (2008)

⁵ Nordahl, T. og Hausstätter R.S. (2009) og Markussen, E. m.fl. (2009)

digheter eller som har behov for fornyet grunnopplæring som følge av sykdom, skade eller ulykke.

Utdanningsinstitusjonene møter i tillegg personer med behov som kan ha bakgrunn i ulike etniske og kulturelle forhold og/eller traumer fra krigs- og fluktsituasjoner. Utdanningsinstitusjonene skal også tilrettelegge tilbud som imøtekommer opplæringsbehovene til nasjonale minoriteter, blant annet knyttet til språk og kultur.

Barnehagen, skolen og voksenopplæringssettene vil, om enn ikke like ofte, også møte barn, unge og voksne med utviklingshemninger, synsvansker, hørselsvansker, bevegelseshemninger, større språk-, tale- og kommunikasjonsvansker og hjernesker. Det kan ikke forventes at alle kommuner har et apparat til å gi elever med omfattende vansker et godt opplæringstilbud. Staten bistår derfor kommunene gjennom Statped, et nasjonalt spesialpedagogisk støttesystem.

Vesentlige deler av både de individuelle og kontekstuelle forhold som påvirker barn og unges læringssituasjon, kan handle om forhold utenfor barnehagen eller skolen. Individuelle forhold som for eksempel psykiske vansker, det å være utsatt for omsorgssvikt eller andre vanskeligheter i familie og nærmiljø, vil kunne påvirke barns læringssituasjon. En ny studie⁶ viser at barn med tiltak i barnevernet i større grad enn andre barn har lærevansker og får hjelp fra PP-tjenesten.

For di vi ikke på forhånd vet hvilke barn, unge og voksne som har behov for særskilt hjelp og støtte, må kommunen ha systemer for å fange opp og å følge opp vansker, både innenfor rammen av det ordinære tilbudet og gjennom spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Oppdages vanskene tidlig, kan varighet og konsekvenser begrenses.

Det er etter departementets syn ikke en pedagogisk forutsetning å etablere diagnosekategorier for å kunne gi alle barn, unge og voksne et godt opplæringstilbud. Derfor definerer heller ikke opplæringsloven hvilke vansker som kvalifiserer til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det avgjørende er behovet i barnehagen (§ 5-7), og i grunnoppløringen *om eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen* (§ 5-1). Det er likevel mulig å tegne et visst bilde av hvilke utfordringer som førskolelærere og lærere møter. Vanskene oppstår ofte i kombinasjon med hverandre og kan i noen tilfeller være et resultat av manglende oppfølging

fra barnehagens og skolens side, heller enn egenskaper ved den enkelte elev.

I det videre presenteres kjennetegn ved et utvalg vansker, men departementet understreker at omtalen er ment som en introduksjon og at den ikke er uttømmende.

3.2.1 Lese- og skrivevansker

Leseferdigheter måles på internasjonal basis gjennom undersøkelsene PISA⁷ og PIRLS.⁸ PISA-undersøkelsen i 2009⁹ viser at det har vært en nedgang i tallet på svake lesere sammenliknet med den forrige undersøkelsen i 2006. Andelen gutter som presterer på det laveste nivået har for eksempel sunket fra 29 prosent i 2006 til 21 prosent i 2009. Norske elever presterer forholdsvis bra når de skal finne hovedbudskapet i en tekst eller hvis det spørres etter informasjon som er plassert tidlig i teksten. Elevene presterer dårligere når de møter «kjedelige» tekster og oppgaver som krever nøyaktig lesing. Svake lese- og skriveferdigheter er relativt vanlig¹⁰ og kan forklares med sviktende forutsetninger for skriftspråktilegnelse på arvelig (biologisk) eller miljømessig grunnlag, samtidige vansker som språkvansker, ADHD og synsvansker eller mangelfull opplæring.

Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger skriver på sine nettsider¹¹ at lese- og skrivevansker kan oppdages i forbindelse med bokstavlæring, ved at det er vanskelig å lære bokstavene, skille dem fra hverandre, huske bokstavnavn og bokstavlyder eller forme bokstavene. For noen kan det i stedet eller i tillegg være vanskelig å lære det alfabetiske prinsipp, det vil si å oppdage, erfare og forstå at bokstavene forestiller språklyder i talte ord. Først når den alfabetiske koden knekkes, kan vi snakke om en funksjonell bokstavlæring. Denne grunnleggende og funksjonelle bokstavkunnskapen er av betydning for å lære seg både å lese og skrive.

Dysleksi defineres ofte som alvorlige og vedvarende lese- og skrivevansker og anses i dag som

⁶ Iversen, A.C. m.fl. (2010)

⁷ PISA er en forkortelse for *Program for International Student Assessment* og omfatter lesing, matematikk og naturfag for 15-åringene (10. trinn i Norge). Undersøkelsen gjennomføres hvert tredje år, sist i 2009 med publisering av resultater i 2010.

⁸ PIRLS er en forkortelse for *Progress in International Reading Literacy Study* og omfatter lesing for 10-åringene (4. trinn i Norge). Undersøkelsen gjennomføres hvert femte år, sist i 2011 med publisering av resultater i 2012.

⁹ Kjærnsli, M. og A. Roe (red.) (2010)

¹⁰ Gabrielsen, E. m.fl. (2008)

¹¹ www.lesesenteret.no

mer akseptabelt enn før fordi problemet ikke lenger assosieres med svake evner. Mange dyslektikere er urettmessig blitt stemplet som både svakt fungerende, umotiverte og lite arbeidsomme. Forskning¹² viser at mange dyslektikere oppfatter lav selvtillit og vonde minner fra skolegangen som et større problem enn de faktiske lese- og skrivevanskene. Elever med dysleksi har imidlertid først og fremst problemer med å sette riktig lyd til riktig bokstav, lese ord og å huske hvordan ord skal skrives. Elevene strever ikke generelt med å lære. De kan være både kreative og begavede, men de sliter med lesing og skriving. Omfanget regnes internasjonalt i størrelsesorden ca. 4-10 prosent av befolkningen, men vil variere med definisjon og avgrensning. Undersøkelser¹³ har vist at dyslektikers livssituasjon forbedres når vedkommende får en dyslektikerdiagnose, og videre når skolen systematisk arbeider for at eleven skal få tro på egen mestring.

3.2.2 Matematikkvansker

Forskningen på matematikkvansker er ikke like omfattende som forskningen på lese- og skrivevansker, og det er uvisst hvor stort omfanget er.¹⁴ En del av elevene med matematikkvansker har *dyskalkuli*, altså gjennomsnittlig eller gode prestasjoner i andre skolefag, men samtidig vansker med å lære matematikk.¹⁵ En årsak kan være svak tallforståelse, for eksempel problemer med å kunne navngi tall, huske tall og bruke dem i hverdags situasjoner. En annen årsak kan være bredere problemer knyttet til grunnleggende matematiske funksjoner, for eksempel telling, oppfatte antall, kunne sammenligne to tall, plassverdi, enkel aritmetikk og estimering av tall, mengder og størrelser.¹⁶

Matematikkferdigheter måles på internasjonal basis gjennom undersøkelsene TIMSS¹⁷ og PISA. I TIMSS 2007¹⁸ viser norske elever en klar fremgang i matematikk på både 4. og 8. trinn, men fortsatt ligger Norge klart under det internasjonale gjennomsnittet. I PISA 2009 går Norge noe frem

sammenliknet med 2003 og 2006, men fremgangen er likevel ikke så stor at den er statistisk signifikant. Norge ligger heller ikke signifikant over OECD-gjennomsnittet. Norske elever skårer relativt bra på oppgaver som knytter seg til statistikk og sannsynlighet, men mindre bra på de matematiske områdene «tallforståelse» og «rom og form». I perioden fra 2003 til 2009 har andelen elever som presterer på nivå 1 eller dårligere, gått ned fra 21 prosent til 18 prosent. Samtidig er andelen norske elever på de to øverste mestringsnivåene også blitt mindre. Stadig flere elever presterer «midt på treet».

3.2.3 Sosiale og emosjonelle vansker

Sosiale og emosjonelle vansker kan arte seg på ulike måter, for eksempel som utagerende atferd eller ved å isolere seg fra omverdenen. Vanligvis vil det være en kombinasjon av sider ved barnet og sider ved miljøet som skaper sosiale og emosjonelle vansker.¹⁹ Det varierer i hvilken grad dette forstås som en spesialpedagogisk utfordring som krever spesialundervisning.

I Norge rapporterer mange lærere at omfanget av bråk, uro og utagerende atferd er økende, samtidig som de ikke føler at de har tilstrekkelig kompetanse til å møte utfordringene. Uavhengig av om problematferd blir vurdert i eller utenfor rammen av spesialundervisning, viser norske og internasjonale studier at det er en klar sammenheng mellom problematferd og skoleprestasjoner. Det er gjennomført relativt få kartleggingsstudier av omfanget av atferdsproblemer i norske skoler. Undersøkelser i norske og danske skoler konkluderer med at mellom syv og tolv prosent av elevpopulasjonen i alderen 10–17 år viser et såpass høyt omfang av uønsket atferd på skolen at det er rimelig å bruke betegnelsen atferdsproblem.²⁰

Omfattende problematferd reduserer mulighetene for faglig og sosial læring og kan virke sterkt begrensende på lærernes mulighet til å gjennomføre undervisningen.²¹ I hvilken grad atferden oppleves som problematisk vil avhenge av hva slags atferd man i utgangspunktet forventer og opplever som akseptabel. I siste halvdel av 1990-årene gjennomførte Sørli og Nordahl²² en omfattende studie av problematferd i grunnskolen og i

¹² Sætre, A. (2009)

¹³ Andreassen, A.B. m.fl. (2006)

¹⁴ Lunde, O. (2003)

¹⁵ Ostad, S.A. (2010)

¹⁶ Lunde, O. (2008)

¹⁷ TIMSS er en forkortelse for *Trends in International Mathematics and Science Study* og omfatter lesing for 10- og 13-åringer (4. og 8. trinn i Norge). Undersøkelsen gjennomføres hvert fjerde år, sist i 2007 med publisering av resultater i 2008.

¹⁸ Grønmo, L.S. og T. Onstad (red.) (2009)

¹⁹ Befring, E (1983)

²⁰ Nordahl, T. m.fl. (2009)

²¹ Nordahl, T. (2005)

²² Sørli, M-A. og T. Nordahl (1998)

videregående opplæring. Studien deler problematferd inn i fire hovedtyper:

- *Lærings- og undervisningshemmende atferd* forekommer først og fremst i undervisningssituasjonen og er knyttet til disiplin, for eksempel det å ikke følge med i undervisningen og å forstyrre medelever og lærer.
- *Utagerende atferd* innebærer handlinger som å bli fort sint og fysiske eller verbale angrep på andre mennesker. Omfanget av fysisk utagering i norske skoler er høyest på barnetrinnet, men er deretter synkende med stigende klassetrinn. Omfanget av verbal utagering viser derimot en klar stigende tendens frem til slutten av ungdomsskolen, for siden å synke noe i videregående opplæring. Utagerende atferd forekommer gjennomgående oftere blant gutter enn blant jenter.
- *Sosial isolasjon* dreier seg om å føle seg ensom på skolen, være deprimert, usikker og å være alene i friminuttene. Sosial isolasjon er nesten like vanlig som utagerende atferd, og den forekommer like ofte blant jenter og gutter.
- *Alvorlige former for problemadferd* er handlinger som klart er i strid med aksepterte sosiale normer i skolen og i samfunnet for øvrig. Atferden omfatter vold eller overgrep, tyveri, innbrudd, hærverk, mobbing, trakassering, rusmisbruk eller skulking.

Nordahl, Mausethagen og Kostøl²³ viser til at problematferd ofte blir knyttet til problemer ved eleven, eksempelvis gjennom å diagnostisere elevene.²⁴ Forskerne skriver at «individuelle årsaksforklaringer har vært for fremtredende og delvis enerådende [...]» og videre «[...] at patologiske individforklaringer har hatt for stor forklaringskraft i forhold til det som det ser ut til å være empirisk grunnlag for» (s. 22). Forskerne mener at det i stedet er kontekstuelle faktorer, som elevens læringsmiljø, som har størst påvirkningskraft på atferden.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Nordahl, Mausethagen og Kostøl undersøkt hva som kjennetegner skoler med stor og liten forekomst av problematferd. Forskerne mener at tydelig ledelse, godt samarbeid mellom lærere, lite bruk av organisatorisk differensiering i nivågrupper eller aldersblanding og et relasjonelt elev-

syn fører til mindre omfang av problematferd. Undervisning med autoritativ klasseledelse, det å ha elevene i stabile sosiale fellesskap, tydelige forventninger til læring og atferd og aktiv bruk av ros og oppmuntring bidrar til å redusere omfanget av atferdsproblemer.

3.2.4 Generelle lærevansker og utviklingshemninger

Betegnelsen generelle lærevansker indikerer en forsinket utvikling og lavere fungering enn det som er aldersforventet på flere områder. Det omtales gjerne som utviklingshemming. Tøssebro²⁵ har gjennomført en undersøkelse blant foreldre med barn med utviklingshemninger og deres lærere, totalt 600 respondenter. Ifølge foreldrene får ca. 90 prosent av barna opplæring med basis i en ordinær skole, samtidig som bare 43 prosent har forankring i en vanlig klasse.²⁶ Fordelingen er delvis avhengig av geografi. Mens halvparten av elevene går i vanlig klasse på tettsteder og i mindre byer (under 20 000 innbyggere), gjelder tilsvarende en av fire i byer over 100 000 innbyggere. Graden av utviklingshemming avgjør om eleven er tilknyttet en vanlig klasse eller en egen gruppe. Undersøkelsen viser ellers at en av tre elever med utviklingshemninger går på en annen skole enn andre barn i nabolaget. Forklaringen ligger stort sett i at foreldre har funnet spesialgrupper på en annen skole eller alternative skoler som de mener kan ivareta barnas behov på en bedre måte.

Ytterhus og Tøssebro²⁷ har undersøkt trivselen til barn med utviklingshemninger og foreldres opplevelse av skolehverdagen til barna. Elever i egne grupper/klasser har større avvikende atferd og isolerer seg mer enn de som er i ordinær klasse/gruppe. Lærernes toleransegrenser og elevens atferd kan ha vel så stor betydning for hvilket tilbud eleven får, som elevens funksjonsnivå. Foreldre med barn som er i ordinær klasse/skole, sier at barnet har minst en eller flere venner, mens forventninger til vennskap og

²⁵ Tøssebro, J. (2003)

²⁶ Det å gå i vanlig klasse på en vanlig skole betyr ikke nødvendigvis at en er sammen med klassen i alle timene. Både lærere og foreldre oppgir at elever som går i vanlig klasse i gjennomsnitt er omtrent 13 timer i uken sammen med klassen. Dette er noe over halvparten av skoletiden. En av tre elever med utviklingshemninger har 10 timer eller mindre sammen med klassen. Tøssebro konstaterer at selv om over 90 prosent går på vanlig skole, er bare omtrent 20 prosent sammen med en klasse av jevnaldrende i halvparten eller mer av skoleuken.

²⁷ Ytterhus, B og J. Tøssebro (2005)

²³ Nordahl, T. m.fl. (2009)

²⁴ Vanlige diagnoser er «Attention Deficit Hyperactivity Disorder» (ADHD), «Conduct Disorder» (CD, alvorlig atferdsforstyrrelse), «Oppositional Defiant Disorder» (ODD, opposisjonell atferdsforstyrrelse), «Aspergers Syndrom» og «Tourettes Syndrom».

faktisk antall venner er betydelig lavere blant dem som går i spesialskole/alternativ skole.

3.2.5 Sansetap

Syn

Synshemming kan omfatte alt fra lett *svaksynthet* til total *blindhet* på begge øyne. Brøndmo²⁸ skriver at om lag to prosent av befolkningen er blinde eller svaksynte. Hvert år fødes mellom ett og fem blinde barn i Norge, og i aldersgruppen 0–20 år er det ca. 1400 barn og unge med svaksynthet. Larsen og Wilhelmssen²⁹ skriver at 60–70 prosent av disse også har ett eller flere tilleggshandikap. Blant utviklingshemmede er det for eksempel høy forekomst av svaksynthet.

Huseby kompetansesenter³⁰ skriver at en person er blind dersom vedkommende i spesielle situasjoner ikke har nytte av synshjelpemidler og må bruke alternative ikke-synskrevende teknikker for å gjøre det han eller hun kunne ha gjort med intakt syn. Blindhet eller svaksynthet kan være arvelig og medfødt, men kan også skyldes sykdom, skader eller aldersbetingede forandringer i øyet. Når hjernen ikke klarer å tolke den informasjonen som kommer gjennom øyet, kalles det en cerebral synshemming. Det gir vansker med å gjenkjenne, tolke og forstå synsinntrykk.

Når man skal tilpasse opplæringen til en person som er blind eller svaksynt, må man vite om skaden sitter i øyet eller i hjernen eller begge steder. Ved hjernesynshemming er de vanligste problemene at hjernen ikke klarer å sortere, kjenne igjen, analysere og tolke den informasjonen den får gjennom øynene. For de aller fleste synshemmede vil tilrettelegging av fysiske forhold og opplæring i bruk av hjelpemidler, gjøre dem i stand til å lese vanlig skrift. Dette gjelder gruppen svaksynte. For blinde, i enkelte tilfeller sterkt svaksynte eller personer med cerebral synshemming, vil det være aktuelt å kompensere synssansen med berøringssansen og lære punktskrift.

Hørsel

Hørselshemmede er en fellesbetegnelse som omfatter personer med alle grader og arter av hørselstap. Personer betegnes som *døve* når de har et så stort hørselstap at det hindrer oppfattelse av tale via hørselen og kontroll av egen stemme, selv

ved hjelp av høreapparat. Det er derfor vanlig å skille mellom såkalt førspråklige døve og døvblitte, hvor døvblitte er personer som har mistet hørselen etter at talespråket er utviklet. Hørselshemmede personer betegnes som *tunghørte* når de ved hjelp av høreapparat eller hørselstekniske hjelpemidler kan oppfatte andres tale og kontrollere sin egen stemme. I Norge er det om lag 600 000 mennesker i alle aldre med hørselshemming, blant dem 4000 døve. Det er omkring 2000 elever i opplæringspliktig alder som bruker høreapparat, og av disse er det i underkant av 400 elever som får en tegnspråklig opplæring. Et cochleaimplantat kan gi døve mulighet til å oppfatte og tolke lyd og tale.

Hendar og Lundberg³¹ gjennomførte i 2010 den første store undersøkelsen av læringsutbyttet til hørselshemmede elever i Norge. De konkluderer med at elever med hørselshemminger har dårligere læringsutbytte enn andre elever, noe som også bekrefter funn i tidligere studier i andre land.³² Resultatene korrelerer negativt dersom eleven har tilleggsvansker, har enkeltvedtak om spesialundervisning, går på en egen tilpasset skole (alternativ skole/spesialskole) eller får opplæringen på tegnspråk. Tidligere forskning, blant annet Frostads³³ doktorgradsavhandling, viser at den språklige kommunikasjonen i undervisningssituasjonen ikke kan være den eneste forklaringen på et lavere prestasjonsnivå for hørselshemmede. Søkelyset må ifølge Frostad rettes mot flere sider av den pedagogiske tilretteleggingen av læringsmiljøet. En analyse og drøfting av læringsmiljøets betydning for læringsutbyttet for elever med hørselshemminger, vil inngå i en sluttrapport av Hendar og Lundbergs prosjekt, som publiseres i løpet av 2011.

Døvblinde

En døvblind person har en så stor grad av kombinert syns- og hørselsnedsettelse at det gir betydelige vanskeligheter i dagliglivet.³⁴ Mange døvblinde har en synsrest, hørselsrest eller begge deler, men kombinasjonen av sansetap reduserer mulighetene for å utnytte en syns- eller hørselsrest. Man skiller mellom *døvblindfødte*, når det kombinerte sansetapet er medfødt eller har oppstått før språk er etablert, og *døvblindblitte*, når det kombinerte sansetapet oppstår etter at språk er etablert.

²⁸ Brøndmo, S. (2008)

²⁹ Larssen, T. og G. B. Wilhelmssen (2008)

³⁰ Huseby kompetansesenter (2005)

³¹ Hendar, O. og C.S. Lundberg (2010)

³² Hendar, O. (2008), Fiksdal, B. (1995), Arnesen, K. (2003)

³³ Frostad, P. (1998)

³⁴ Huseby kompetansesenter (2004)

En kjenner til ca. 400 døvblinde i Norge i dag, hvorav ca. 100 er døvblindfødte og ca. 300 er døvblindblitte. Av sistnevnte gruppe er ca. 2/3 over 67 år. Årsakene til døvblindhet kan være aldersrelaterede sykdommer som rammer syn og hørsel, sjeldne syndromer og infeksjonssykdommer som innebærer både syns- og hørselshemming eller tilfeldige kombinasjoner av ulike skader/sykdommer som rammer både syns- og hørselsfunksjonen. Usher syndrom er den klart vanligste enkeltårsaken til døvblindhet blant unge døvblindblitte. Syndromet innebærer at i utgangspunktet tunghørte eller døve personer gradvis får redusert synet som følge av øyesykdommen Retinitis pigmentosa.

3.2.6 Minoritetsspråklighet og spesialundervisning

Med henvisning til blant annet Egeberg³⁵ og Sørheim,³⁶ skriver Østberg-utvalget i NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring* at minoritetsspråklige barn og unge er overrepresentert i spesialundervisningen. Av minoritetsspråklige elever med ikke-vestlig bakgrunn var andelen som mottar spesialundervisning 10,5 prosent i 2009, sammenlignet med 7,4 prosent av elevene med norsk bakgrunn.³⁷ Forskjellene i skolefaglige prestasjoner mellom elever med ikke-vestlig bakgrunn og elever med norsk bakgrunn er signifikante. Datamaterialet i Nordahl og Hausstätters evaluering av spesialundervisningen i grunnskolen gir imidlertid ikke grunnlag for noen forklaring av forskjellene i skolefaglige prestasjoner mellom elevgruppene, eller eventuelle sammenhenger mellom bakgrunn, skolefaglige prestasjoner og deltakelse i spesialundervisning.

Bakken³⁸ og Cummins³⁹ skriver at det tar 5-7 år for unge å utvikle ferdigheter i et annet språk enn førstespråket, slik at de settes i stand til å få med seg opplæringen i skolen på samme nivå som jevnaldrende. Alder, kunnskaper, kognitivt nivå, ferdigheter på førstespråket (inklusive skolebakgrunn på førstespråket) og kvaliteten på opplæringen er faktorer som spiller inn på hvor raskt og godt et andrespråk læres.⁴⁰ Det er viktig å merke seg at språkferdighetene det her dreier seg om er forskjellig fra mer kontekstbasert, sosialt språk

som tar noe kortere tid å tilegne seg.⁴¹ Selv om barn har opparbeidet et tilsynelatende flytende og funksjonelt språk i vanlige sosiale sammenhenger, er språkferdighetene ikke nødvendigvis tilstrekkelige til å forstå og bruke språket i læringssituasjonen, uten spesiell tilpasning.⁴² I en lang periode vil det derfor kunne være vanskelig å avgjøre om det foreligger en lærevanske eller om en elevs eventuelle utfordringer har bakgrunn i en normal utvikling av et andrespråk. Dette kan også skape usikkerhet ved vurdering av hva som kan være hensiktsmessige tiltak.⁴³

Minoritetsspråklige som blir utredet og identifisert med spesialpedagogiske behov, synes også å være underrepresentert når det gjelder å få spesifikke diagnoser. Handorff og Øzerk⁴⁴ finner at det er en tendens til at det spesialpedagogiske hjelpeapparatet i stor utstrekning konkluderer med uspesifiserte lærevansker eller uspesifiserte psykiske vansker i sitt arbeid med minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

Dårlig tilrettelagt opplæring for minoritetsspråklige elever og utredninger og påfølgende tiltak som ikke griper fatt i de virkelige utfordringene eleven måtte ha, kan føre til skolepårte spesialpedagogiske behov. Problemer og forsinkelser av nærmest bagatellmessig art kan da skape betydelige utfordringer for læring og sosial utvikling. Ikke minst kan elevene utvikle problematferd, språkvansker og lese- og skrivevansker. Østberg-utvalget er av den oppfatning at en betydelig andel av utfordringene på dette området ikke skulle ha fått utvikle seg til spesialpedagogiske problemstillinger.

Når det gjelder voksne i grunnskoleopplæringen, er det en relativt liten andel deltakere fra språklige minoriteter som får spesialundervisning, sett i forhold til andelen voksne som deltar i grunnskoleopplæring og har minoritetsspråklig bakgrunn. Minoritetsspråklige voksne utgjør noe over 70 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne, men utgjør kun rundt åtte prosent av voksne i spesialundervisningen etter opplæringsloven § 4A-2.⁴⁵

Østberg-utvalget skriver at «barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn ser ut til å være overrepresentert i det spesialpedagogiske hjelpeapparatet. [...] Voksne minoritetsspråklige ser ut til å

³⁵ Egeberg, E. (red.) (2007)

³⁶ Sørheim, T.A. (2000)

³⁷ Nordahl, T. og Hausstätter R.S. (2009)

³⁸ Bakken, A. (2007)

³⁹ Cummins, J. (2000)

⁴⁰ Egeberg, E. (red.) (2007)

⁴¹ 2-4 år, ifølge Egeberg E. (red.) (2007)

⁴² Egeberg, E. (red.) (2007)

⁴³ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

⁴⁴ Handorff, J.A. og M. Øzerk (2008)

⁴⁵ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

være underrepresentert med hensyn til spesialpedagogisk hjelp og utredning» (s. 338).

3.2.7 Voksnes læring

Voksne har lovfestet rett til grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring etter opplæringsloven. Opplæring spesielt organisert for voksne er uttømmende regulert i opplæringsloven kapittel 4A.

Rett til grunnskoleopplæring for voksne er regulert i opplæringsloven § 4A-1. For å ha rett til grunnskoleopplæring må søkeren være over opplæringspliktig alder, ikke ha rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 og trenge grunnskoleopplæring. Retten omfatter til vanlig de fagene den voksne trenger for å få vitnemål for fullført grunnskole, jf. opplæringsloven § 4A-1 og forskrift til opplæringsloven § 4-33. Kommunen har stor fleksibilitet i organiseringen av den ordinære grunnskoleopplæringen etter opplæringsloven kapittel 4A. Opplæringstilbudet til den voksne vil i utgangspunktet være mer tilrettelagt etter den voksnes behov enn i den ordinære grunnskolen. Voksne har også rett til rådgivning for å få kartlagt opplæringsbehovet, jf. opplæringsloven § 4A-8. Opplæringstilbudet skal tilrettelegges etter den voksnes realkompetanse, livssituasjon og særlige behov. Hvilket timetall de voksne har rett til varierer etter hvilket behov den enkelte har for grunnskoleopplæring. Kommunen skal treffe et enkeltvedtak hvor det er fastsatt hvilket opplæringstilbud den enkelte har krav på etter opplæringsloven § 4A-1.

De som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne på grunnskolen område, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 4A-2 første ledd. Videre følger det av opplæringsloven § 4A-2 andre ledd at voksne som har et særlig behov for opplæring for å holde ved like eller utvikle grunnleggende ferdigheter, har rett til spesialundervisning. Dette omfatter blant annet mestring av dagliglivets gjøremål (ADL-trening), grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveopplæring og motorisk trening. Flere av saksbehandlingsreglene for spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5 gjelder også for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-2.

Rett til videregående opplæring for voksne er regulert i opplæringsloven § 4A-3. Retten gjelder voksne fra og med 25 år som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men gjelder ikke voksne som tidligere har fullført videregående opplæring. Opplæringen skal være et tilrettelagt opplærings-

tilbud. Opplæringstilbudet tilrettelegges på grunnlag av den voksnes realkompetanse⁴⁶, livssituasjon og særlige behov. Dette kan blant annet innebære at den voksne gis et avkortet tilbud. Til forskjell fra grunnskoleopplæringen har ikke voksne rett til spesialundervisning i videregående opplæring.

Voksne har rett til å fullføre opplæringsløpet når de er tatt inn, opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov og være gratis i offentlige skoler og lærebedrift. Kommuner og fylkeskommuner kan overlate gjennomføringen av opplæringen til studieforbund, godkjente nettskoler (fjernundervisning) og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for å oppfylle voksenopplæringsplikten, jf. opplæringsloven § 4A-4.

Retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne ble gradvis innført som en del av kompetansereformen fra 1999. Utdanningsdirektoratet henter inn statistikk om kommunenes grunnskoleopplæring gjennom GSI. Tall fra GSI for skoleåret 2010-2011 viser:

- det var 10 503 voksne i grunnskoleopplæring
- 273 kommuner har deltakere i grunnskoleopplæring for voksne, 237 kommuner har deltakere som får spesialundervisning
- 5472 av deltakerne mottar kun ordinær grunnskoleopplæring for voksne
- 87,4 prosent av deltakerne i den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne er minoritetsspråklige
- 5031 voksne mottar spesialundervisning
- 10,2 prosent av de som mottar spesialundervisning er minoritetsspråklige
- 67 prosent av kommunene oppgir at grunnskoleopplæringen finner sted på et voksenopplæringscenter

Tallmaterialet for videregående opplæring er ikke like godt, men ifølge Hagen og Skule⁴⁷ ligger antall voksne i videregående opplæring på rundt 20 000 personer årlig.

Riksrevisjonen⁴⁸ har gjennomført en undersøkelse av tilbudet til grunnskole og videregående opplæring for voksne. Riksrevisjonen mener deltakelsen i tilbudene er svært lav og langt under det som i utgangspunktet var myndighetenes forventninger. Undersøkelsen viser at mange kommuner ikke har et grunnskoletilbud for voksne og at ret-

⁴⁶ Realkompetanse er summen av formell, ikke-formell og uformell kompetanse.

⁴⁷ Hagen, A. og S. Skule (2008)

⁴⁸ Riksrevisjonen Dokument nr. 3:14 (2007-2008)

tighetene er lite kjent. Undersøkelsen viser også at det varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune hvordan voksnes realkompetanse på videregående skoles nivå blir vurdert. Riksrevisjonen peker i rapporten på viktigheten av en enhetlig praksis og at manglende likebehandling gir en risiko for at voksne må gjennomføre lengre opplæringsløp enn de har behov for.

Undersøkelsen avdekker også store svakheter ved den offentlige statistikken og rapporteringen om voksne i videregående opplæring. Disse svakhetene resulterer i at myndighetene mangler tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad disse voksne får innfridd rettighetene sine.

Vox⁴⁹ har gjennomført en undersøkelse av kommunenes tilbud om grunnskoleopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter for voksne. Rapporten viser hva kommunene tilbyr av opplæring på feltet, hvordan tilbudet er organisert, omfanget av interkommunalt samarbeid, hvordan kommunene informerer de voksne og om de kartlegger opplæringsbehovet. Noen funn i denne rapporten er:

- Halvparten av kommunene som har et opplæringstilbud deltar i interkommunalt samarbeid
- Kommunene oppgir mangel på etterspørsel som hovedårsak til at de mangler et opplæringstilbud
- 60 prosent av kommunene har informert om voksnes rett til opplæring og kommunens tilbud, hovedsakelig gjennom lokalpresse og egne nettsider
- Svært få har kartlagt opplæringsbehovet i sin egen kommune

Etter opplæringsloven § 4A-4 og 13-1 har kommunen ansvaret for at voksne som oppfyller vilkårene for rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 og spesialundervisning etter § 4A-2, får dette. Det innebærer også rett til logoped/audiopedagog dersom dette er fastsatt i den voksnes enkeltvedtak om spesialundervisning.

Før disse bestemmelsene etter opplæringslovgivningen ble etablert, hadde helsemyndighetene i 1948 etablert en stønadsordning til dekning av utgifter til undersøkelse og behandling av språk- og taledefekter. Stønadsordningen er nå forskriftsfestet med hjemmel i folketrygdloven § 5-10, som angir stønad til dekning av utgifter til undersøkelse og behandling for språk- og taledefekter hos logoped og audiopedagog. Ordningen forvaltes av Helsedirektoratet, og vedtak fattes av Helseøkonomiforvaltningen (HELFO).⁵⁰ Det gis ikke stø-

nad etter folketrygdloven § 5-10 i den utstrekning det offentlige gir stønad etter andre lover, jf. folketrygdloven § 5-1 og forskriften § 10. For å tydeliggjøre kommunens rolle sendte Arbeids- og velferdsdirektoratet 29.02.08 et brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner, der det skisseres en rutine for søknader om logopedhjelp/audiopedagogisk hjelp. I punkt 2 og 3 i denne rutinen står det:

2. Kommunen vurderer om bruker har rett til logopedisk/audiopedagogisk tilbud etter opplæringsloven §§ 5-1 og 5-7 og om de har et behandlingstilbud til bruker eller ikke. [...]

3. Dersom bruker får svar om at kommunen ikke kan gi et behandlingstilbud, sender bruker eller logoped/audiopedagog henvisningen til regionkontoret i NAV Helsetjenesteforvaltningen. [...]

Folketrygdens stønadsordning er således sekundær i forhold til kommunens ansvar for spesialundervisning etter opplæringsloven. I praksis skal dette innebære at brukeren først søker om å få et opplæringstilbud etter opplæringsloven. Brukere som da ikke får et tilbud fra kommunen, kan innvilges stønad etter folketrygdloven.

Brukere kan først søke HELFO om et forhåndstilsagn om at folketrygden skal dekke utgifter til behandling hos privatpraktiserende logoped eller audiopedagog når bruker kan dokumentere at behovet for behandling skyldes språk- og talevansker pga. sykdom, skade eller lyte, og at kommunen ikke tilbyr logopedisk eller audiopedagogisk behandling. Før oppstart må det videre foreligge uttalelse fra spesialist eller spesialavdeling på sykehus om den sykdom som er årsak til språk- og talevanskene.

Når forhåndstilsagnet er gitt gis det stønad til behandling etter faste takster. Stønadene kan utbetales direkte til logoped og audiopedagog dersom disse har avtale om direkte oppgjør med HELFO, alternativt utbetales den til bruker.

I 2006/2007 fikk Afasiforbundet utført en kartlegging som viste at av 230 kommuner som besvarte spørreskjema, hadde mindre enn halvparten kommunalt ansatte logopeder/audiopedagoger. Litt flere enn to tredjedeler av de 123 kommunene uten logopeder og audiopedagoger brukte finansiering via trygdeloververket. Bruk av privatpraktiserende logopeder/audiopedagoger med oppgjørsavtale med NAV er mest brukt i små og mellomstore kommuner.⁵¹

⁵⁰ Fra 1. januar 2009 overtok Helsedirektoratet ansvaret for helserefusjonsområdet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Helsetjenesteforvaltning, som behandler søknader om refusjon og forhåndstilsagn, endret samtidig navn til Helseøkonomiforvaltningen (HELFO).

⁴⁹ Vox (2009)

I 2006 var det 401 logopedar og 29 audiopedagoger som hadde avtale om direkte oppgjør over folketrygdens stønadsordning. Per januar 2011 er det 525 logopedar og 37 audiopedagoger med slik avtale. Folketrygdens utgifter til formålet har over tid økt. I faste 2008-kroner økte utgiftene fra 1996 til 2008 med over 400 prosent.

3.3 Fange opp – følge opp

I innledningen presenterer departementet tre strategier for hvordan opplæringen for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte kan forbedres. Den første strategien er *fange opp – følge opp*. Departementet skriver at barnehagen og skolen skal bli bedre til å fange opp og følge opp de som trenger hjelp og støtte, at gode læringsmiljøer skaper motivasjon og forebygger vansker og at tilpasset opplæring og tidlig innsats skal sikre høyest mulig læringsutbytte og forebygging av vansker. Departementet understreker at spesialundervisningen må ha realistiske mål for hver enkelt elev, konkrete tiltak og evaluering av resultater. Spesialundervisning er ikke en tilstand og det må bli økt bevissthet om varighet og resultater.

Denne delen av kunnskapsgrunnlaget dokumenterer i hvilken grad disse ambisjonene er ivarettatt og legger særlig vekt på tidlig innsats, spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnopplæringen.

3.3.1 Tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

På 1970-tallet var barnehagen en ordning for et fåtall barn og helt frem til 90-tallet var det fortsatt bare en tredjedel av norske barn som hadde barnehageplass.⁵² I dag går om lag 280.000 barn i barnehagen, tilsvarende 89 prosent av alle 1–5 åringer. 97 prosent av alle barn har gått i barnehage før de begynner på skolen. Dette er ikke et resultat av en naturlig utvikling, men av en bevisst politisk satsing. Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver ble fastsatt i 2006.⁵³ Planen setter krav til kvaliteten på barnehagetilbudet. I 2009 ble barnehagens formålsparagraf betydelig

utvidet. Samme år ble det innført en lovfestet rett til barnehageplass.

Tilgang til barnehageplass ble allerede i 1970 ansett ikke bare som en positiv mulighet for barn med nedsatt funksjonsevne, men som en forutsetning for at barnet skulle ha en tilfredsstillende utvikling.⁵⁴ Barn med nedsatt funksjonsevne fikk i 1983 rett til prioritert opptak i barnehagen gjennom barnehageloven § 13.⁵⁵ Spesialpedagogisk hjelp er forankret i opplæringsloven, og ikke i barnehageloven. Dette innebærer at barn under skolealder kan få enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp med hjemmel i opplæringsloven. Ifølge GSI-tall er det i dag 1,5-2 prosent av barna i denne aldersgruppen som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I tillegg er det et betydelig antall barn som får ekstra tilrettelegging i barnehagen uten at det er registrert som et tiltak.⁵⁶ PP-tjenesten hører inn under den allmenne organisasjons- og instruksjonskompetansen til kommunen og fylkeskommunen.

De fleste barn med behov for tilrettelegging går i vanlig barnehage. Det er primært barn med sammensatte funksjonsvansker som går i spesialenheter (spesialbarnehage eller spesialavdeling i en vanlig barnehage). Dette gjelder for 37,6 prosent av barn i barnehagealder med nedsatt funksjonsevne.⁵⁷ De fleste barna som mottar spesialpedagogisk hjelp er i alderen 3-7 år, inkludert barn med utsatt skolestart.⁵⁸ De vanligste sakene PP-tjenesten har som gjelder barnehagebarn er knyttet til språkvansker (47,6 prosent), psykososiale vansker (20,1 prosent) og forsinket utvikling (12,5 prosent). Blant barn som ikke går i barnehage er de vanligste utfordringene ifølge lederne ved PP-tjenestene medisinske vansker (52,9 prosent), forsinket språkutvikling (23,5 prosent) og forsinket utvikling (21,6 prosent).⁵⁹

Varigheten på et enkeltvedtak er vanligvis 1-1,5 år og har et omfang på mindre enn 10 timer per uke. De vanligste tiltakene som innføres er direkte hjelp og tiltak overfor barnet, veiledning av personalet, veiledning av foreldre og styrket bemanning i barnehagen. Innholdet er igjen oftest knyttet til språk – og begrepstrening, sansestimulering, atferdstrening, sosial trening og tegn til tale.⁶⁰

⁵¹ Oraviita, I.K. (2008)

⁵² Myhre, R. (1992)

⁵³ Forskrift 01.03.2006 nr. 266

⁵⁴ Korsvold, T. (2008)

⁵⁵ Den gang barnehageloven § 9

⁵⁶ Cameron, D.L. m.fl. (2011)

⁵⁷ Lundeby H. og Ytterhus B. (2011)

⁵⁸ Rambøll Management Consulting (2011b)

⁵⁹ Cameron, D.L. m.fl. (2011)

⁶⁰ Rambøll Management Consulting (2011b)

Inkluderende fellesskap med plass til det enkelte barn

I formålsparagrafen (barnehageloven § 1) står det at «barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling». Videre står det at «barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering». I dette ligger det at barnehagen skal være en inkluderende arena for alle barn. Barn under opplæringspliktig alder er ikke en ensartet gruppe, og barn møter barnehagen med ulike forutsetninger. Barnehagen har et særlig ansvar for å forebygge vansker og å fange opp barn med behov for tilrettelegging. Med dette menes barn som har behov for ekstra omsorg og hjelp til utvikling og læring av ferdigheter, uavhengig av årsak. Både barn med forsinket språkutvikling, barn med nedsatt funksjonsevne og barn som lever i en vanskelig familiesituasjon vil kunne ha behov for særskilt oppfølging og tilrettelegging. Det er også viktig at det kulturelle mangfoldet i barnehagen i barnehagen ivaretas på en måte som fremmer gode utviklingsmuligheter for alle barna. Det fysiske miljøet i barnehagen skal fremme alle barns utvikling uavhengig av alder og funksjonsnivå. Fysisk tilrettelegging i barnehagen kan eksempelvis handle om at barn med synsvansker har et særlig behov for at uteområdet i barnehagen gjøres trygt nok til at de kan bevege seg omkring på egen hånd. Ulike typer underlag på forskjellige områder i barnehagen vil for eksempel gjøre at barnet lettere kan orientere seg og ta seg frem på egen hånd. For barn med nedsatt hørsel kan tilrettelegging handle om å redusere støy. Dette understreker nødvendigheten av å finne løsninger som balanserer ulike og noen ganger motstridende behov.⁶¹

Inkludering i barnehagen handler ikke bare om fysisk tilrettelegging for barna, men også om sosial deltakelse. Barnehagens innhold skal utformes slik at det kan oppleves som meningsfylt for det enkelte barn og gruppen som helhet. Barnehagens innhold må formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta ut fra egne interesser, kompetanser og utviklingsnivå. Det skal vises respekt for ulike individer og ulike kulturer. Å belyse ulikhetene og det som er felles kan gi grunnlag for forståelse og innsikt.⁶²

Foreldre flest er godt fornøyde med barnehagetilbudet,⁶³ og for foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne representerer barnehagen avlast-

ning, trygghet og støtte. I en undersøkelse gjennomført av Agderforskning fremkommer det at foreldre til barn med individuell plan opplever det som godt å vite at barnet deres blir godt ivaretatt i barnehagen, at barnet er ønsket i barnehagen selv om det har behov for ekstra tilrettelegging. Foreldrene opplever også at barna får god oppfølging av personalet.⁶⁴

Barnehagen som læringsarena

Barnehagen er i dag en viktig læringsarena for de aller fleste barn i Norge. Barn har et naturlig behov for å skape mening, konstruere kunnskap, og å støtte og utfordre hverandre i sin utvikling.⁶⁵ Innenfor en nordisk sosialpedagogisk barnehagetradisjon ses læring som noe som inngår i så vel lek som omsorgssituasjoner. Dette innebærer at dagen ikke deles opp i en timeplan der arbeid med ulike fag legges til forutbestemte tidspunkt, og lek henvises til pauser eller «friminutt». I følge rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er omsorg, lek og læring knyttet sammen i den gode barnehagen.

Det er viktig å merke seg at læring i barnehagen ikke handler om *resultatmål*, som innebærer at barnas læring og utvikling måles opp mot en gitt standard. Rammeplanens *prosessmål* innebærer at personalet må sørge for at barn får gjøre seg kjent med læringsområdene som er omtalt i rammeplanen, men ikke at det stilles krav til at barnet skal oppnå bestemte resultater.⁶⁶

Flere offentlige utvalg⁶⁷ har understreket betydningen av støttetiltak rettet mot barn i førskolealder, fordi barnehagedeltakelse ser ut til å ha en sterk positiv påvirkning på barns senere utdanning og yrkesaktivitet. Forskning viser at sosiale forskjeller i grunnleggende kognitive ferdigheter er minst i førskolealder, og tiltakene for å utjevne forskjellene er enklere å implementere på et tidlig tidspunkt enn i senere faser av oppveksten.⁶⁸ Langtidseffekter av barnehagedeltakelse viser også seks prosentpoeng redusert risiko for frafall i videregående skole, og syv prosentpoeng økt sannsynlighet for å ta høyere utdanning.⁶⁹ Barnehagen er derfor en viktig arena for å fremme barns utvikling og læring. Ett av barn-

⁶⁴ Nilsen, A.C. og H.C. Jensen (2010)

⁶⁵ Lundeby, H. og B. Ytterhus (2011) og Nordtømme, S. (2010)

⁶⁶ Angell, M.L. (2010)

⁶⁷ NOU 2010:10: *Fordelingsutvalget* og NOU 2010:8 *Med forskertrang og lekelyst*

⁶⁸ Wollscheid, S. (2010)

⁶⁹ Havnes, T. og M. Mogstad (2009)

⁶¹ Lundeby, H. og B. Ytterhus (2011)

⁶² Kunnskapsdepartementet (2006)

⁶³ DIFI brukerundersøkelse 2010

dommens særpreg er leken, der initiativ, fantasi og engasjement finner sted. Barn undrer seg og stiller spørsmål, søker opplevelser og gjør erfaringer på egne læringsarenaer. Noe av det som kjennetegner barns lek, er at den ofte er initiert av barna selv, at den er lystbetont, og at den verken har et klart forhåndsdefinert mål eller følger noen metode. Det lystbetonte kan gi assosiasjoner til lekens muligheter, til det å glemme seg selv og bare være i leken. Samtidig lærer vi når vi leker.⁷⁰

Barnehagen som sosial arena

I barnehagen får barn utviklet sin sosiale kompetanse. Sosiale ferdigheter er viktig for at barn skal kunne etablere og utvikle varige relasjoner til familie, venner og andre. Et godt sosialt miljø i barnehagen er derfor viktig for barnas utvikling og læring. En forutsetning for det gode sosiale miljø er trivsel og vennskap i barnehagen. De aller fleste barn (94 prosent) trives i barnehagen i dag. De synes det er morsomt å leke sammen med de andre barna, og mange (86 prosent) har flere venner i barnehagen.⁷¹ For mange barn er det beste ved barnehagen å få møte og å få leke med vennene sine. I vennsapsrelasjonen får barnet utviklet den sosiale kompetansen det trenger i sine sosiale relasjoner til andre mennesker, barnet får trent seg på å løse konflikter og å håndtere følelser av lojalitet og avvisning. Viktigheten av de gode vennsapsrelasjonene i barnehagen gjelder for alle barn i barnehagen, også de yngste.⁷²

Sosiale ferdighetsproblemer kan bidra til psykiske vansker, sosial isolering og redusert selvfølelse og videre til redusert livskvalitet for det enkelte barnet. Et barnehagetilbud med høy kvalitet kan fungere som en buffer mot negativ sosial utvikling både på kort og lang sikt.⁷³ Sosiale vansker kan imidlertid være vanskelig å avdekke, og det ser også ut til at barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barn. Vanskene blir ofte først tydelige når barna ikke klarer å tilpasse seg skolesituasjonen.⁷⁴

Tidlig innsats for god språkutvikling

I en delstudie av den norske mor barn studien⁷⁵ undersøkes treåringers språkutvikling. Barn som

går i barnehage sammenlignes med barn som ikke går i barnehage. Resultatene viser at uansett utdanningsnivå, inntekt og morsmål er andelen barn med forsinket språk mindre, og andelen som snakker i lange, sammensatte setninger større, dersom barna går i barnehage. Forskerne finner størst forskjeller i språklig uttrykksform mellom barn som går i barnehage og barn som ikke går i barnehage dersom hjemmebarna har foreldre med lav utdanning, et annet morsmål enn norsk og lav inntekt. I studien kan det imidlertid ikke konkluderes med at ulikhetene i språkutvikling skyldes faktorer ved barnehagetilbudet.

Et godt språkmiljø i barnehagen for minoritetsbarn innebærer at barnehagen støtter barna i å bruke sitt morsmål, samtidig som det jobbes aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse.⁷⁶

Et godt utgangspunkt – sammenhengen mellom barnehage og skole

God sammenheng mellom barnehage og skole handler om å legge til rette for et helhetlig opplæringsløp som ivaretar enkeltbarnets behov. Det handler både om at det enkelte barns læringspotensial ivaretas, støttes og utvikles på et tidlig tidspunkt, og at barnet får mulighet til å bygge videre på kunnskaper og erfaringer fra barnehagen i et videre skoleløp. God sammenheng skal ivareta barnets behov for trygghet i overgangsprosessen og bidra til at opplæringen tilpasses enkeltbarnet allerede fra første skoledag.⁷⁷

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver sier at barnehagen i samarbeid med skolen, skal legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse. Planer for barns overgang fra barnehage til skole skal være nedfelt i barnehagens årsplan, og dette bør også komme frem i skolens egne planer.

Se 4.2 for departementets vurderinger og forslag knyttet til barnehagen.

3.3.2 Tilpasset opplæring, tidlig innsats og gode læringsmiljøer i grunnopplæringen

Utgangspunktet for grunnopplæringens virksomhet er formålsparagrafen (opplæringsloven § 1–1), som legger vekt på at opplæringen skal bygge på grunnverdier i kristen og humanistisk arv og tra-

⁷⁰ Hogsnes, H.D. (2010)

⁷¹ Søbstad, F. (2002)

⁷² Greve, A. (2007)

⁷³ Major, E. m.fl. (2011)

⁷⁴ Kristofersen, L.B. (2007)

⁷⁵ Schjølberg S.,R. (2008)

⁷⁶ Aukrust, V. G. (2005)

⁷⁷ Kunnskapsdepartementet (2008)

disjon, samt verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn.⁷⁸

I opplæringsloven § 1-3 fremmes to grunnleggende prinsipper for grunnopplæringen, prinsippet om *tilpasset opplæring* og prinsippet om *tidlig innsats*. Paragrafen fastsetter at «opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og læreandidaten» og retter seg deretter direkte mot elever med svake ferdigheter, ved blant annet å nevne viktigheten av høy lærertetthet i norsk/samisk og matematikk på 1.–4. årstrinn.

Et sentralt spørsmål er hvordan man skal forstå paragrafens tekst om evner og forutsetninger.⁷⁹ Historisk har det vært vanlig å knytte dette til hukommelse, logisk tenkning og beherskelse av tall- og språksymboler, altså kognitive og intellektuelle evner og forutsetninger. En slik forståelse gir tilpasset opplæring en individualiserende karakter, der man forstår elevenes evner og forutsetninger som nærmest gitte og stabile. Legger man en slik forståelse til grunn, vil det være naturlig å organisere opplæringen i ulike klasser/grupper etter elevenes faglige interesser eller nivå. Den underliggende antakelsen er at skoleflinke elever dermed vil få større utfordringer, mens de som henger etter får muligheten til å repetere stoffet og kan utvikle seg videre.

Dale og Wærness⁸⁰ understreker i en artikkel om tilpasset opplæring og Kunnskapsløftet at elevenes evner og forutsetninger ikke er statiske. Innenfor enhver gruppe, uansett sammensetning, vil elevene til slutt utvikle sine evner og forutsetninger i ulike retninger. Varig differensiering i klasser/grupper etter nivå kan bidra til at faglig svake elever mister den positive effekten av å jobbe sammen med faglig sterke elever. Varig differensiering etter nivå kan også bidra til at lærere utvikler bestemte forventninger til elevene og gir de letteste oppgavene til de «svakeste» elevene og de vanskeligste oppgavene til de «sterkeste» elevene. Elever som systematisk får lette oppgaver, uansett om de i utgangspunktet har sterke eller svake forutsetninger, vil få problemer i det øyeblikket de står overfor mer krevende oppgaver.

Internasjonal forskning viser at høye forventninger til læring er en avgjørende forutsetning for at barn og unge skal lære.⁸¹ Forskingen viser

også at det er lettest å opprettholde høye forventninger til alle elever innenfor en heterogen gruppesammensetning.⁸² Derfor sier opplæringsloven § 8-2 følgende: «*Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør*». I tråd med dette har tyngdepunktet i forståelsen av tilpasset opplæring i norsk skole i hovedsak ligget i pedagogisk heller enn organisatorisk differensiering.

Bachmann og Haugs⁸³ gjennomgang av forskning på tilpasset opplæring, tyder på at mange lærere forstår tilpasset opplæring som ensbetydende med en mer individualisert opplæring. Norsk klasseromsforskning⁸⁴ tyder på at en del av den praksisen og de metodene som har blitt oppfattet som moderne og effektive ikke nødvendigvis er til det beste for elevens læring. Individualisering og aktivitetspedagogikk fører ikke uten videre til god læring, og det er ikke sånn at noen undervisningsmetoder i seg selv er bedre enn andre. Det avgjørende er hvilken sammenheng de inngår i, at det er en klar hensikt med aktivitetene og at man introduserer, oppsummerer og avrunder aktivitetene.

Haug⁸⁵ finner i sine klasseromsstudier på barnetrinnet at det ofte er en uklar kobling mellom aktivitet og faglig læring. Studien viser at bare rundt 50 prosent av de observerte aktivitetene i klasserommene kan knyttes til faglig læring eller til emner fra læreplanen. Variasjonen mellom de observerte klasserommene var imidlertid stor, og en del av den utenomfaglige aktiviteten er nødvendig i et klasserom med små barn.

Klettes⁸⁶ klasseromsstudier fra ungdomstrinnet registrerer mye av det forskerne kaller «underbruk av læringssituasjoner». Lærerne setter i gang elevengasjerende aktiviteter, men mange av disse mangler ofte fokus og retning og blir i for liten grad rammet inn av en systematisk introduksjon og oppsummering. Elevoppgaver og aktiviteter blir i mindre grad satt inn i en større kunnskapsmessig, faglig og teoretisk ramme. Det overordnede spørsmålet om hva man har lært, om man har forstått det, hva man må gjøre for å forstå bedre og hvordan læringen henger sammen med det man har lært tidligere, ser ikke ut til å være fremtredende i ungdomsskolen.

⁷⁸ Formålsparagrafene for barnehagen og grunnopplæringen er nye fra 2009. Paragrafene bygger på Bostad-utvalgets utredning, NOU 2007: 6 *Formål for framtida*, men er i sin endelige formulering et resultat av samarbeid på tvers av partiene på Stortinget.

⁷⁹ Bachmann og Haug (2006)

⁸⁰ Dale, E.L. og J.I. Wærness (2007)

⁸¹ Dweck, C. (1999)

⁸² Jenner, H. (2004)

⁸³ Bachmann, K. og P. Haug (2006)

⁸⁴ Haug, P. (red.) (2010)

⁸⁵ Haug, P. (red.) (2006)

⁸⁶ Klette, K. (2008)

Evalueringen av Differensieringsprosjektet i videregående opplæring⁸⁷ viser en tilsvarende tendens. Forskerne finner at lærerne systematisk reduserer kravene til elevenes innsats og prestasjoner og forstår seg selv som en «gjennomfører av undervisning», hvor det ikke inngår ansvar for at elever også skal lære.⁸⁸ Svaret fra elevene blir at de reduserer sine krav til læreren. Denne undervisningsstrategien kaller forskerne for «ettergivenhet» – en slags stilltiende kontrakt mellom lærer og elev om ikke å stille krav til hverandre.

Tilpasset opplæring forutsetter at det stilles forventninger og krav til elevene med utgangspunkt i deres evner og forutsetninger. Dette skjer samtidig i en kontekst av klassen, gruppen og læringsmiljøet. Nøkkelen til tilpasset opplæring er ifølge Dysthe⁸⁹ å balansere mellom individ- og fellesskapsorientering. Det krever et godt læringsmiljø. Bakken⁹⁰ viser hvordan gode læringsmiljøer er med på å påvirke elevenes læringsresultater og med det også er et grep for å redusere – eller unngå å forsterke – sosiale forskjeller i elevenes læringsutbytte.

Ifølge Skaalvik og Skaalvik⁹¹ er kvaliteten på læringsmiljøet med på å avgjøre elevenes motivasjon. Også Dale⁹² argumenterer for at man må arbeide for å stimulere elevenes motivasjon gjennom et godt læringsmiljø. I analysen av *Elevundersøkelsen 2010* viser Topland og Skaalvik⁹³ at det er en sterk sammenheng mellom læringsmiljøet og elevenes motivasjon for skolearbeid. Forskerne fremhever at tydelige mål for læringsarbeidet og faglig støtte har stor betydning for motivasjon, innsats og relasjon til lærere.

Også annen forskning viser at et godt læringsmiljø bidrar til økt læringsutbytte, sosial utjevning, mindre fravær og bedre helse og trivsel.⁹⁴ Forskning⁹⁵ viser også at et godt læringsmiljø bidrar til å redusere omfanget av mobbing. Dette er viktig for alle elever, men kanskje særlig for elever som trenger mer oppfølging og tilrettelegging enn andre.

Basert på den brede forskningen om læringsmiljøets betydning, og forskningens konsensus om kjennetegn på et godt læringsmiljø, har Utdan-

ningsdirektoratet definert begrepet læringsmiljø som «de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel». Direktoratet vektlegger blant annet lærerens evne til å lede klasser og undervisningsforløp og relasjonen mellom elev og lærer som avgjørende for å skape gode læringsmiljøer. I dette ligger blant annet:

- tydelig struktur i undervisningsforløpet
- tydelige mål for elevenes læring og læringsmiljø
- høye forventninger til alle elevene, tilpasset deres forutsetninger
- tydelige og konstruktive tilbakemeldinger til elevene, både faglig og sosialt
- elevenes mulighet for medvirkning

Se 4.4 for departementets vurderinger knyttet til tidlig innsats, læringsmiljø og tilpasset opplæring i grunnopplæringen.

3.3.3 Spesialundervisning: rettigheter, etterlevelse og forhold til tilpasset opplæring

Det er et mål at tidlig innsats, tilpasset opplæring og gode læringsmiljøer skal gjøre at alle elever får utbytte av den ordinære opplæringen. Opplæringsloven § 5-1 gir likevel en elev individuell rett til spesialundervisning dersom eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Spesialundervisning er en tilpasning av opplæringen som blant annet kan omfatte avvik fra innholdet i opplæringen slik det går frem av Læreplanverket for Kunnskapsløftet og av Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk.

Når kommunen eller fylkekommunen avgjør en elevs rett til spesialundervisning, er dette et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Enkeltvedtaket skal være basert på en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten etter opplæringsloven § 5-3. Videre følger det av § 5-5 at elever som har spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP). Virkningene av spesialundervisningen evalueres i en halvårsrapport, og med dette som utgangspunkt kan man igjen vurdere om eleven fortsatt skal ha spesialundervisning.

Dette betyr at retten til spesialundervisning kvalitetssikres gjennom fire dokumenter: *sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og halvårsrapporter*. Målet er at dokumentene til sammen skal fungere som et system for vurdering og oppfølging av elever med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. *Veileder til*

⁸⁷ Dale, E.L. og J.I. Wærness (2006)

⁸⁸ Dale, E.L. og J.I. Wærness (2003)

⁸⁹ Dysthe, O. (2007)

⁹⁰ Bakken, A. (2010)

⁹¹ Skaalvik, E.M. og S. Skaalvik (2005)

⁹² Dale, E.L. (2010)

⁹³ Topland, B. og E.M. Skaalvik (2010)

⁹⁴ Hattie, J. (2009)

⁹⁵ Lødding, B. og N. Vibe (2011)

*opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*⁹⁶ forklarer fasene i spesialundervisningen nærmere.

Vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning

Evalueringen av Kunnskapsløftet undersøker blant annet hvordan systemet for vurdering og oppfølging av elever med behov for særskilt hjelp og støtte fungerer. I et felles sammendrag for grunnskole og videregående opplæring, skriver forskerne⁹⁷ at sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner og halvårsevalueringer ofte blir «administrative dokumenter for ressursituasjonens skyld, som ikke har direkte føringer på den faktiske spesialundervisningen» (s. 261). Forskningen kan oppsummeres slik:

- Sakkyndige vurderinger ser ut til å mangle tydelige beskrivelser av elevens vansker. Det gjør at anbefalingene av hvilket tilbud eleven bør få, blir generelle. PP-tjenesten kan anbefale spesialundervisning når de finner at eleven har en vanske, men samtidig ikke gi klare anbefalinger om hva slags tilbud eleven bør få.
- Uten klare anbefalinger, blir det vanskelig for skolen å sette tydelig avgrensede mål og støtteiltak i IOP.
- I halvårsrapportene blir det dermed vanskelig å evaluere om målene og oppfølgingstiltakene har fungert. Ofte blir evalueringen bare merket med «i prosess» eller liknende.

I rapporten for videregående opplæring konkluderer Markussen, Frøseth og Grøgaard⁹⁸ med at skolelederens forståelse av systemet for vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning stort sett er i konflikt med opplæringsloven. Forskerne skriver: «Mange av dem [skoleledere] mener at det ikke er nødvendig å innhente sakkyndig vurdering før enkeltvedtak skal fattes, at den sakkyndige vurderingen ikke skal relateres til opplæringstilbudet og at det heller ikke skal innhentes ny sakkyndig vurdering når opplæringstilbudet endres. Mange forteller også at individuell opplæringsplan er ferdig utarbeidet først et godt stykke ut på høsten» (s. 19). Skoleeierne i undersøkelsen sier på sin side at «aktiv bruk» av dokumentene er «en forutsetning for god kvalitet i spesialundervisningen» (s. 261). De understreker

viktigheten av evaluerbare mål i den individuelle opplæringsplanen.

Fylkesmennene har gjennom felles nasjonalt tilsyn i 2006 og 2007 undersøkt om skoleeier oppfyller kravene i opplæringsloven kapittel 5 om spesialundervisning og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta at loven oppfylles, jf. opplæringsloven § 13–10. Fylkesmennene fant i 2006 og 2007 at mange kommuner og fylkeskommuner ikke har et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Enkeltvedtakene om spesialundervisning og de sakkyndige vurderingene er ofte uklare og noen ganger så ufullstendige at det ikke fremkommer hvilket tilbud som eleven bør eller vil få. Det mangler også i flere tilfeller enkeltvedtak for elever som har spesialundervisning, og en del elever får ikke spesialundervisning selv om det er anbefalt etter sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

Mange skoleledere uttaler i Evalueringen av Kunnskapsløftet⁹⁹ at det likevel har skjedd en endring i praktiseringen av spesialundervisningen etter innføringen av reformen. De sier at det har blitt flere IOP-er, at praksis i bruk av IOP og enkeltvedtak har blitt mer systematisk og at det har blitt mer tyngde i oppfølgingen av IOP.

Det finnes etter hvert en rekke kommuner som med utgangspunkt i lovens krav om sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og halvårsrapporter har etablert systemer for å sikre god vurdering og oppfølging av elever med behov for særskilt hjelp og støtte. Slike systemer kan blant annet innebære årshjul, rutinebeskrivelser, momentlister eller prosedyrer for prosessene rundt de ulike kravene til vurdering og oppfølging. For å skape et godt grunnlag for en sakkyndig vurdering, har flere PP-tjenester laget tilmeldingskrav til skolene, som kan ivaretas gjennom utfylling av en pedagogisk rapport. Flere kommuner har også laget maler for individuelle opplæringsplaner, en del også med tilhørende veiledere.

Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

Farrell¹⁰⁰ skriver at formålet med spesialundervisningen er å oppmuntre til faglig fremgang og personlig og sosial utvikling og med det bidra til at mulighetene til å lykkes i utdanningssystemet blir jevnere fordelt.

⁹⁶ Utdanningsdirektoratet (2009d)

⁹⁷ Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009)

⁹⁸ Markussen, E. m.fl. (2009)

⁹⁹ Markussen, E. m.fl. (2009)

¹⁰⁰ Farrell, M. (2010)

Spesialundervisning kan forstås og beskrives på ulike måter. Midtlyng-utvalget viser to ytterpunkter i hvordan spesialundervisning kan forstås:

- *Den individuelle tilnærmingen* tar utgangspunkt i individuelle forutsetninger eller dysfunksjoner hos individet som vanskeliggjør deltakelse og læring. Sentralt er å diagnostisere vanskene og finne metoder som kan avhjelpe dem
- *Den systemrettede tilnærmingen* tar utgangspunkt i relasjoner og systemer der behovet for spesialundervisning kan finnes i skolens innhold og arbeidsmåter og i forholdet mellom lærere og elever

Dette representerer to ganske ulike tilnærminger. På den ene siden fremstår eleven med «mangler», «skader» eller «sykdommer» – på den andre siden fremstår skolen med dårlige forutsetninger til å ivareta mangfoldet av elever. De to tilnærmingene har i spesialpedagogisk forskning blitt etablert og referert i ulike versjoner, blant annet skiller Persson¹⁰¹ mellom et kategorisk og et relasjonelt perspektiv. I virkeligheten har neppe skoler og lærere så ensidige tilnærminger til spesialundervisning, og spesialpedagogiske behov vil nesten alltid fremstå i en kombinasjon mellom elevers fysiske, psykososiale eller fagspesifikke vansker og skolens evne til å tilrettelegge for eleven.

Midtlyng-utvalget hevder likevel at det er den individuelle tilnærmingen som dominerer, på bekostning av den systemrettede tilnærmingen. Ogden¹⁰² skriver at den individuelle problemforståelsen med vekt på kompensierende undervisning, diagnoser og feilretting bidrar til å flytte ansvaret for tilpasset opplæring fra alle lærere til spesialpedagogene. Dalen¹⁰³ skriver på samme måte at når inkludering blir betraktet som et ansvar for spesialundervisningen, fritas den ordinære opplæringen for å tilrettelegge for alle:

«Vi burde i langt større grad ha rettet søkelyset mot de ordinære opplæringstilbudene for å gjøre dem mer romslige og inkluderende. Dette vil igjen kreve at den ordinære pedagogikken også må ta et ansvar for å utvikle kompetanse i undervisning tilpasset en større heterogenitet i elevgruppen».

Institutt for spesialpedagogikk¹⁰⁴ understreker at det ligger et viktig forbedringspotensial i planlegging av og koordinering mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning – og et bedre samarbeid mellom lærere med allmenn- og spesialpedagogiske oppgaver:

«Behovet for spesialundervisning er slik sett ikke bare avhengig av egenskaper ved elevene, men også av egenskaper ved den ordinære opplæringen, deriblant hvilke styrkingstiltak som settes inn, organiseringsformer en velger – og i det hele tatt hvor godt en klarer å tilpasse den ordinære opplæringen i forhold til elevenes behov».

Haug¹⁰⁵ skriver i sluttrapporten for Evalueringen av Reform 97 at «vi har ein skule som er lite kjenslevar overfor variasjon, heterogenitet, mangfold, avvik, fargerikdom, det som er annleis og ukjent» og videre at «skulen har konstruert ein standard for kva som skal til for at ein kan få utbyte av å vere der. Dei som ikkje kan møte han som han er, får vanskar» (s. 58). Spesialundervisning kan sånn sett være en viktig rettighet for de elevene det gjelder, men også en utstøtningsmekanisme gjennom sosial kontroll, differensiering og sortering.

Se 4.5 og 4.6 for departementets vurderinger og forslag knyttet til retten og etterlevelsen av spesialundervisning.

3.3.4 Spesialundervisning i grunnskolen

Spesialundervisning kan organiseres innenfor og utenfor rammen av en ordinær skole. Skoleåret 2010–11 hadde 51 822 elever enkeltvedtak om spesialundervisning, tilsvarende 8,41 prosent av elevene. Av disse hadde 4052 spesialundervisning på fulltid i en egen spesialklasse eller spesialgruppe på en ordinær skole, mens 1881 elever hadde spesialundervisning på fulltid ved en egen skole (alternativ skole, specialskele eller liknende). I tillegg var 1552 elever utplassert én dag eller mer ved en alternativ opplæringsarena, men ikke alle disse hadde vedtak om spesialundervisning.

I den første rapporten i evalueringen av spesialundervisningen under Kunnskapsløftet,¹⁰⁶ skriver forskerne at det i tillegg til de elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak (*formalavgrensning*), er en betydelig gråsoner av elever som får spesialundervisningslignende undervisning

¹⁰¹ Persson, B. (1997)

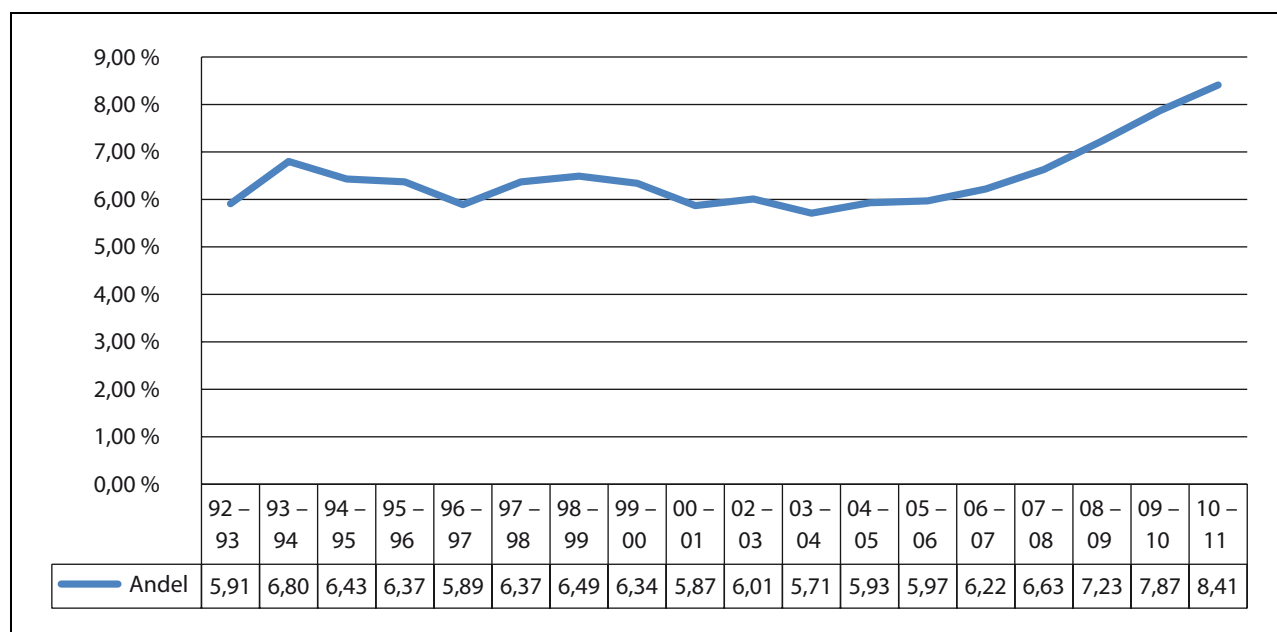
¹⁰² Ogden, T. (2004)

¹⁰³ Dalen, M. (2006)

¹⁰⁴ Institutt for spesialpedagogikk (2004)

¹⁰⁵ Haug, P. (2004b)

¹⁰⁶ Markussen, E. m.fl. (2007)



Figur 3.2 Antall og andel elever i spesialundervisningen 1992–2011¹

¹ GSI mangler tall for skoleåret 2001–02

Kilde: GSI

uten at det er fattet enkeltvedtak (*praksisavgrensning*). Forskerne mener at det blir for snevert å anvende en formalavgrensning av spesialundervisningen og at det er nødvendig å operere med en kombinasjon av en praksisavgrensning og en formalavgrensning. I meldingen forholder departementet seg i hovedsak til en formalavgrensning.

Figur 3.2 viser at spesialundervisningen har økt med 2,54 prosentpoeng i tiårsperioden fra skoleåret 2000–01 til skoleåret 2010–11. Dette tilsvarer drøyt 17 000 elever. Omfanget lå lenge stabilt på rundt seks prosent, men har økt en del de siste årene. Omfanget var likevel totalt sett omtrent det samme på 2000-tallet som på 1990-tallet.

Det er ofte ulike årsaker til at elever får spesialundervisning, og dermed ligger det sannsynligvis ulike forklaringer bak økningen i omfanget de siste skoleårene. KS¹⁰⁷ omtaler kompleksiteten i sin nøkkeltallsrapport for grunnskolen:

«Det kan diskuteres hvorvidt økningen i spesialundervisning er en positiv utvikling fordi det tar elevenes rettigheter på alvor, eller om den er negativ hvis skolene bruker den som en utstøtingsmekanisme for å gjøre klasserommene mer homogene – eller om behovet ganske enkelt reelt sett er økt. Økningen i spesialundervisning kan også ses i sammenheng med

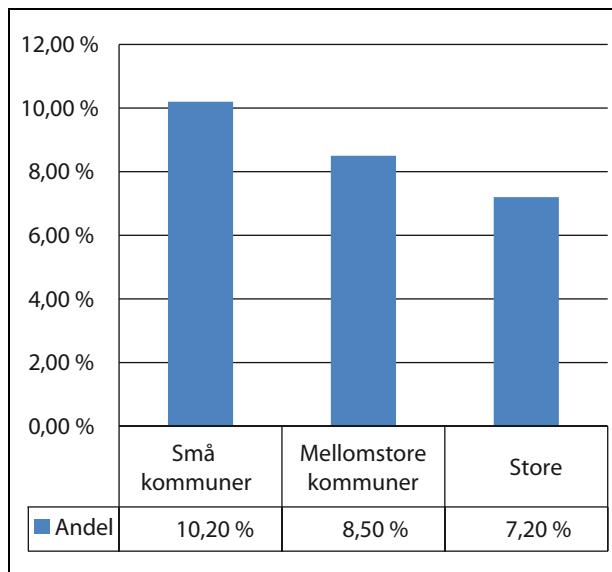
de senere års fokus på elevenes læringsutbytte, økt bevissthet om elevenes rettigheter og mer kompetanse om feltet» (s. 6).

Smith-utvalget skriver i NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* at behovet for spesialundervisning vil variere fra skole til skole avhengig av hvilke utfordringer skolen løser innenfor rammen av tilpasset opplæring og hvilke utfordringer som defineres som spesialundervisning. Nordahl og Hausstätter¹⁰⁸ mener at variasjonen har sammenheng med kvaliteten på ordinær opplæring. Skoler som ikke har den rette kompetansen og virkemiddelapparatet til å takle utfordringer i læringsmiljøet, tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler som har en godt fungerende allmennpedagogikk.

Midtlyng-utvalget skriver at når spesialundervisning og vurdering av om eleven har tilfredsstillende utbytte først og fremst handler om skjønn, «kan det bli avgjørende hva den enkelte lærer mener, hvor mye kunnskap foreldrene har om elevenes rettigheter og hvor dyktig skolen er når det gjelder tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen» (s. 64–65). Dette synliggjøres til en viss grad når vi studerer omfang av spesialundervisning mellom ulike kommuner. I GSI-statistikken er det kommuner med 0 prosent spesial-

¹⁰⁷ KS (2010)

¹⁰⁸ Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009)



Figur 3.3 Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i små, mellomstore og store kommuner¹

¹ Små kommuner har til og med 4999 innbyggere, mellomstore kommuner har fra 5000 til 19 999 innbyggere og store kommuner har 20 000 eller flere innbyggere.

Kilde: GSI

undervisning og kommuner med over 30 prosent spesialundervisning. Figur 3.3 viser variasjonen mellom kommunene ved å sammenstille GSI-statistikk for andel elever med spesialundervisning med kommunestørrelsen.

Fylling¹⁰⁹ mener variasjonene kan forklares med at skolene definerer spesialundervisning ulikt. Noen skoler og kommuner definerer tiltak som en del av den ordinære opplæringen, mens omtrent de samme tiltakene defineres som spesialundervisning andre steder. I praksis kan undervisningen være nokså lik. Omfanget av spesialundervisning påvirkes ifølge Fylling av systemene som kommunene etablerer for tildeling av midler til spesialundervisning. Egne midler til spesialundervisning kan føre til at skolene blir oppmuntret til å øke omfanget av spesialundervisning for å få tilgang til disse ressursene.

Andelen timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt ligger på 17 prosent skoleåret 2010–11 mot 14,2 prosent skoleåret 2006–07. Assistenttimer til spesialundervisning utgjør 67 prosent av det totale assistenttimetallet i 2010–11, 65 prosent på barnetrinnet og 74 prosent av dette på ungdomstrinnet. Bonesrønning, Iversen og Pettersen¹¹⁰ finner at ressursene til spesialunder-

visning har økt mye de siste årene og at de særlig øker når de kommunale inntektene øker, når antall innbyggere i kommunen øker og når andelen unge i gruppen 6–15 år reduseres.

Omfang på ulike trinn

«Tidlig innsats» ble ikke omtalt i Kunnskapsløftets grunnlagsdokumenter, men i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen stod igjen, som ble lagt frem i desember 2006. Et hovedpoeng i meldingen er at barnehagen og grunnsopplæringen har hatt en «vente-og-se»-holdning og at bevisstheten om tidlig innsats må bli sterkere. Det understrekes at tidlig innsats både handler om innsats på et tidlig tidspunkt i opplæringen og innsats i det utfordringer oppstår eller avdekkes i løpet av opplæringen. I 2009 vedtok Stortinget en utvidelse av opplæringsloven som sier at kommunen på 1. til 4. trinn skal «sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning» (§ 1–3). Dette kan bidra til å forbedre den tilpassede opplæringen, samtidig som omfanget av spesialundervisning på de første årstrinnene holdes relativt lavt.

Figur 3.4 viser at tankegangen om tidlig innsats ikke reflekteres i fordelingen av spesialundervisning på ulike trinn. Skoleåret 2010–11 får 4,3 prosent av elevene på 1. trinn spesialundervisning, mot 11,7 prosent i 10. trinn. Fordelingen har ligget relativt stabilt de siste årene. Bonesrønning, Iversen og Pettersen¹¹¹ finner likevel at økningen i ressurser til spesialundervisning de siste årene har vært størst på de laveste trinnene og mener dette kan ha sammenheng med ambisjonene om å legge til rette for bedre tilpasset opplæring tidlig i opplæringsløpet.

Kjønn

Skoleåret 2010–11 var 67,9 prosent av elevene med spesialundervisning gutter og 32,1 prosent jenter. Figur 3.5 viser kjønnsfordelingen i spesialundervisning over en periode på fem år. Figuren viser at det har vært en ubetydelig endring og at totalbildet er svært tydelig, med mer enn dobbelt så mange gutter som jenter i spesialundervisningen.

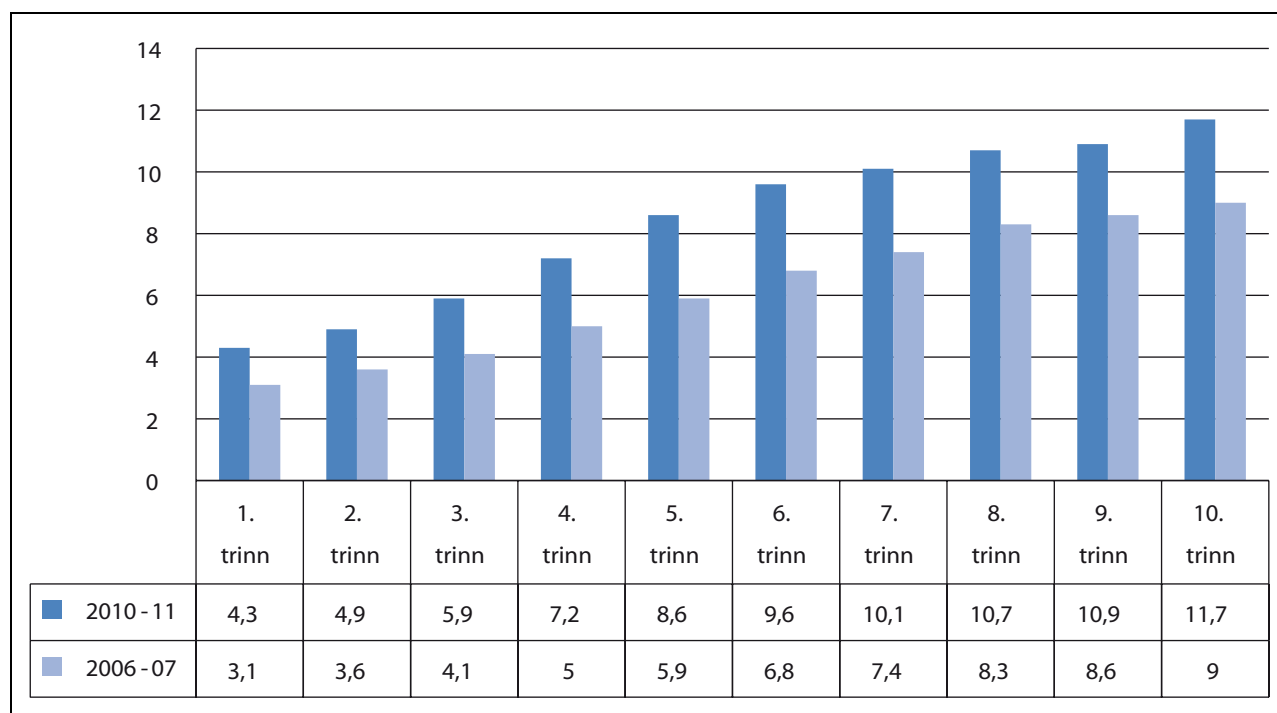
Andelen jenter i spesialundervisningen øker etter hvert som jentene blir eldre.¹¹² Ifølge

¹¹⁰ Bonesrønning, H. m.fl. (2010)

¹¹¹ Bonesrønning, H. m.fl. (2010)

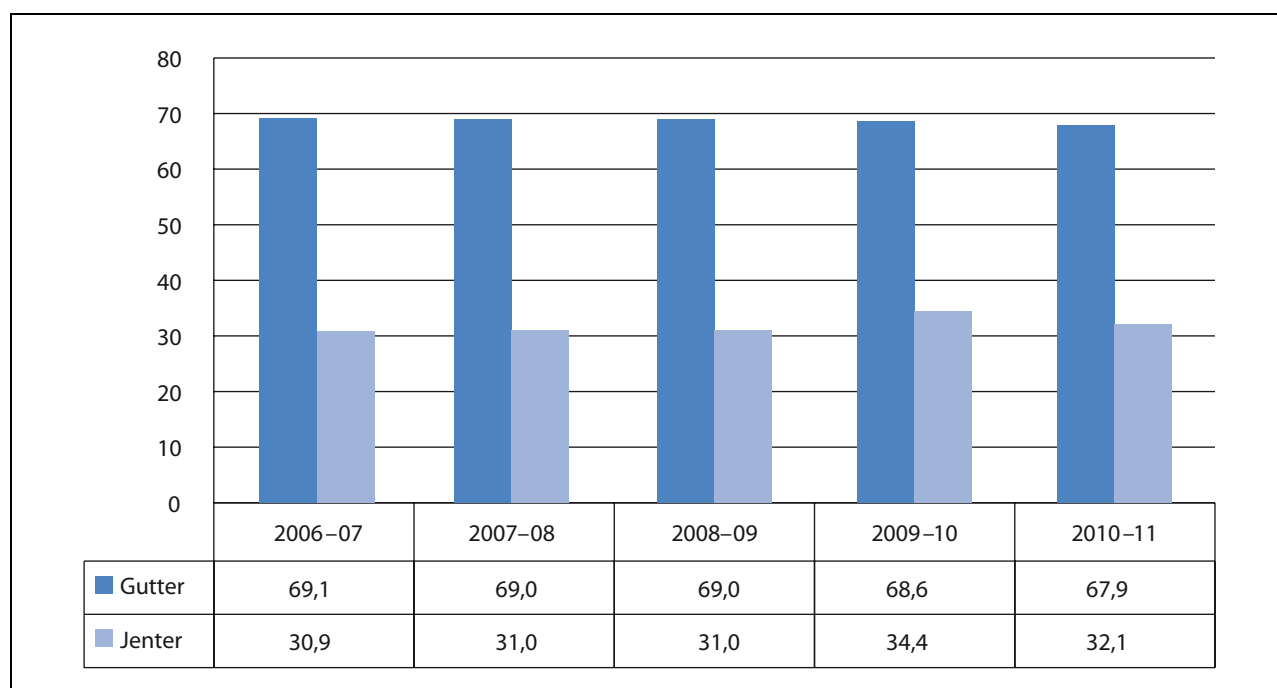
¹¹² Fylling, I. (2008)

¹⁰⁹ Fylling, I. (2008)



Figur 3.4 Omfang av spesialundervisning på ulike trinn. Prosent av totalt antall elever på trinnet. Skoleårene 2006–07 og 2010–11

Kilde: GSI



Figur 3.5 Andel gutter og jenter i spesialundervisningen. Skoleårene 2006–07 til 2010–11. Prosent.

Kilde: GSI

Fylling,¹¹³ som har sammenfattet forskning om kjønn og spesialundervisning, konsentrerer

denne forskningen seg om to hovedområder. Det ene handler om hvordan vi skal forstå gutters overrepresentasjon når det gjelder problematferd, den andre om jenters og gutters situasjon og sam-

¹¹³ Fylling, I. (2000)

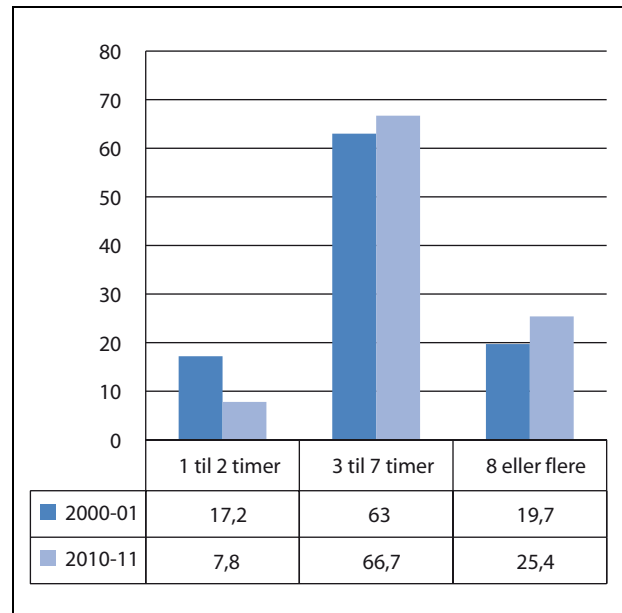
spill i skolen generelt. To bilder avtegner seg – for det første at skolen støter ut gutter med såkalt problematferd og for det andre at jenter blir dominert av gutter. Fylling skriver at både gutter og jenter kan være utsatt, men at det kommer til uttrykk på ulike måter. Jentene skjuler seg i gruppen, og mister derved muligheten til å bli sett på en positiv måte som enkeltindivid. Guttene våger mer, men blir også oftere oppfattet som et problem.

I den offentlige debatten har flere hevdet at en stor andel kvinnelige lærere og «kvinnelige verdier» i skolen bidrar til å favorisere jentene. Det finnes imidlertid lite støtte i forskningen for dette synet. Flere internasjonale undersøkelser har ikke funnet noen effekt av å ha en mannlig lærer for gutters læringsresultater.¹¹⁴ Norske studier har heller ikke funnet noen sammenheng mellom høy andel kvinnelige lærere og gutters prestasjoner.¹¹⁵ I en sammenstilling av effektforskning konkluderes det også med at inndeling av klassene etter kjønn har liten eller ingen effekt for elevens prestasjoner.¹¹⁶ Andre undersøkelser viser at gutter ikke nødvendigvis blir mer motivert av å gå i klasser med kun andre gutter.¹¹⁷

Hvor mange timer spesialundervisning?

Figur 3.6 viser hvor mange timer elever i gjennomsnitt får til spesialundervisning, fordelt på tre ulike kategorier, skoleårene 2000–01 og 2010–11. Begge skoleår får om lag 65 prosent av elevene spesialundervisning i tre til syv timer i uken. Det har vært en nedgang på om lag ti prosentpoeng blant de som får en til to timer i uken, men samtidig er det noen flere som får åtte timer eller mer.

Knudsmoen, Løken, Nordahl og Overland¹¹⁸ har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet undersøkt om det er forskjeller mellom elever som mottar få og mange timer spesialundervisning i uken. Sammenliknet med elever som ikke mottar spesialundervisning, har elevgruppen med spesialundervisning dårligere resultater både faglig og sosialt. Forskerne finner imidlertid ingen spesifikke kjennetegn på elever som



Figur 3.6 Omfang av timer til spesialundervisning fordelt på kategoriene 1 til 2 timer per uke, 3 til 7 timer per uke og 8 eller flere timer. Skoleårene 2000–01 til 2010–11. Prosent.

Kilde: GSI

mottar få timer spesialundervisning, forstått som 1–4 timer i uken, sammenliknet med de som mottar flere:

«Det er ikke slik at vi finner noen klare sammenhenger mellom antall timer til spesialundervisning og elevenes behov og forutsetninger, og det finnes i dette materialet ingen empirisk støtte for at elever som mottar lite spesialundervisning har noe mindre behov for spesialundervisning enn de som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Dette indikerer at det ikke bare er elevenes behov, men i like stor grad ulike betingelser ved den enkelte skole og i den ordinære undervisningen som er bestemmende for det antallet timer med spesialundervisning elevene får» (s. 5).

Forskerne mener at tiltakene for elever som mottar få timer spesialundervisning mer kan betraktes som sosialpedagogiske tiltak enn som spesialundervisning. Spesialundervisning brukes for eksempel overfor elever som først og fremst trenger mer struktur i opplæringen grunnet konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker enn hva den ordinære opplæringa kan gi.

Forskerne finner gode strukturer for henvisning og sakkynndighetsarbeid i alle kommunene i utvalget, samtidig som det mangler felles entydige og faglige kriterier for å anbefale spesialundervis-

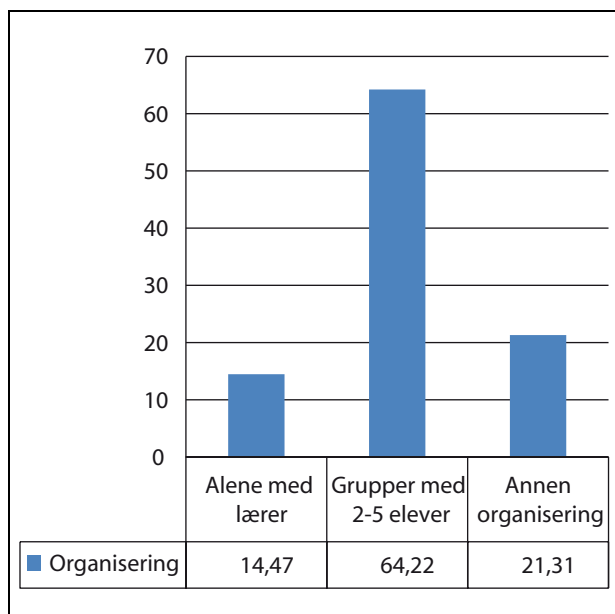
¹¹⁴ Allan, J. (1993), Butler D.M og R. Christensen (2003), Carrington B. og Skelton C. (2003), Priegert Coulter R. og M. McNay (1993), Ehrenberg R. m.fl. (1995), Laura S. m.fl. (2005), Holmlund H. og Sund K. (2008) og Sokal, L. (2007)

¹¹⁵ Bonesrønning H. og J. M. Vaag Iversen (2008) og Bakken, A. (2009a)

¹¹⁶ Hattie, J. (2009)

¹¹⁷ Bonesrønning H. og J. M. Vaag Iversen (2008) og Bakken, A. (2009a), Bakken A. m.fl. (2008)

¹¹⁸ Knudsmoen, H. m.fl. (2011)



Figur 3.7 Pedagogisk organisering av spesialundervisning. Skoleåret I 2010–11. Prosent.

Kilde: GSI

ning. Dermed blir det personlige skjønn til de ansatte i PP-tjenesten avgjørende for vurdering av timetall og behov. Videre mener forskerne at det er påfallende hvor lite kunnskap informantene har om gjennomføring og resultater av spesialundervisningen.

Pedagogisk organisering

Figur 3.7 viser at spesialundervisning for 64,22 prosent av elevene med enkeltvedtak gis i grupper med 2–5 elever. 14,47 prosent av elevene får undervisning alene, i hovedsak med lærer, mens 21,31 prosent i hovedsak får spesialundervisning på annen måte, for eksempel i en klasse.

Spesialundervisning i alternative opplæringsarenaer

En «alternativ opplæringsarena» innebærer at en eller flere elever mottar deler av opplæringen på et annet sted enn skolens område. Det vanligste er at klasser får tilbud om å bruke én uke i løpet av grunnskolen til for eksempel leirskole eller arbeidsuke. Skoleåret 2010–11 var det samtidig 1552 elever som var utplassert én dag eller flere i uken i alternative opplæringsarenaer, ofte barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Det er gjerne behovet for en mer praktisk tilnærming til læring som avgjør bruken av alternative opplæringsarenaer.

Opplæringsloven § 2–3 gir skoleeier adgang til å bruke alternative opplæringsarenaer i enkelte tilfeller, særlig tiltak for en kortere tid for klassen eller basisgruppen.¹¹⁹ Enkeltelever kan også få opplæring et annet sted enn skolen eleven til vanlig går på, dersom dette er fastsatt i vedtak om spesialundervisning.¹²⁰ I rundskriv Udir-3-2010 *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen* gir Utdanningsdirektoratet retningslinjer for bruk av alternative opplæringsarenaer som en del av et vedtak om spesialundervisning (opplæringsloven § 5–1). Direktoratet understreker at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen som avgjør bruken av alternativ opplæringsarena. Eleven har fortsatt alle rettigheter og kommunen fortsatt alle plikter dersom en elev får tilbud i en alternativ opplæringsarena. Bruk av alternative opplæringsarenaer i spesialundervisningen må fremgå og begrunnes i enkeltvedtaket, og det stilles også en rekke krav til kvalitetssikring, tilsyn og dialog med den alternative opplæringsarenaen.

Det har blitt gjennomført en del studier i USA av kvaliteten og innholdet på alternative opplæringsarenaer. Studiene¹²¹ viser at alternative opplæringsarenaer kan virke trivselsfremmende og atferdsmodererende på kort sikt, at en homogen elevgruppe kan være uheldig på lang sikt og at alternative opplæringsarenaer drevet av utdannede lærere og spesialpedagoger har betydelig større effekt enn de som er drevet av ufaglærte eller uerfarne lærere.

I Norge har det blitt gjennomført to kartlegginger av tilbudet som gis i alternative opplæringsarenaer, i 1991¹²² og i 2006.¹²³ I den siste kartleggingen skriver forfatterne at de alternative opplæringsarenaene ligger i ytterkanten av den vanlige skoles virksomhet: «Mange av dem ligger i en randzone både ideologisk, juridisk, pedagogisk, innholdsmessig og når det gjelder fysisk lokalisering» (s. 1). Kartleggingen understreker

¹¹⁹ Opplæringsloven § 2–3 lyder: «Ein del av undervisningstida etter § 2-2 kan brukast til fag og aktivitetar som skolen og elevane vel, til leirskoleopplæring og til opplæring på andre skolar eller på ein arbeidsplass utanfor skolen».

¹²⁰ Alternative opplæringsarenaer kan også brukes for elever som har morsmålsopplæring (opplæringsloven § 2–8 andre ledd), elever som tar fag fra videregående opplæring på ungdomstrinnet (opplæringsloven § 1–14), elever som har tegnspråkopplæring (opplæringsloven § 2–6), elever med finsk-kvensk bakgrunn som har finsk opplæring eller for elever med opplæring i samisk utenfor et samisk distrikt (forskrift til opplæringsloven § 7–1).

¹²¹ Cox, S.M. m.fl. (1995), Dishion, T.J. m.fl. (1999) og Wilson, S.J. (2000)

¹²² Sørli, M.A. (1991)

¹²³ Jahnsen, H. m.fl. (2006)

at det er behov for kunnskap om kvaliteten på opplæringen før man vurderer utvidelse av tilbudet. Kartleggingen omfatter 65 alternative opplæringsarenaer (omtalt som «selvstendige deltidstiltak») med totalt 451 elever. Sentrale funn er:

- De første alternative opplæringsarenaene ble etablert på slutten av 1970-tallet, men opp mot 90 prosent av dagens alternative arenaer ble etablert på 2000-tallet
- 34 prosent av elevene ble meldt inn til den alternative opplæringsarenaen ved bruk av enkeltvedtak om spesialundervisning. 50 prosent ble meldt inn som følge av beslutning tatt av rektor, gjerne etter søknad fra eleven selv eller fra foreldre
- Tiltaket begrunnes ofte med ulike fagspesifikke spesialpedagogiske behov, men i praksis samler man elever som viser problematferd
- 59 prosent av elevene hadde en individuell opplæringsplan, mens 32 prosent praktiserte en annen form for skriftlig plan
- De fleste av elevene gikk i 9. eller 10. trinn
- 58 prosent av elevene var i tiltaket 1–2 år
- Det var i gjennomsnittet 2,3 årsverk per tiltak og 4,0 elever per årsverk
- 28 prosent av de ansatte er lærere med spesialpedagogisk eller sosialpedagogisk bakgrunn og 31 prosent er lærere med annen bakgrunn. De øvrige har «spesielle kvalifikasjoner» eller «ingen relevant fagbakgrunn». Det synes å være populært å kombinere rollene som henholdsvis gårdbruker og lærer
- Smågruppetiltakene blir ofte finansiert direkte av de kommunale skolemyndighetene. Tiltakene finansieres også ved at spesialpedagogiske midler overføres fra hjemmeskolen til den alternative opplæringsarenaen

Det foreligger lite norsk forskning om kvaliteten og innholdet i opplæringstilbudet på de alternative opplæringsarenaene, men Jahnsen, Nergaard og Rafaelsen¹²⁴ har på oppdrag fra Midtlyng-utvalget gjennomført en kassusstudie av innholdet i seks alternative opplæringsarenaer – fra gårder til bilverksteder, i store og små byer. Studien viser at elevene som regel får tilbudet med begrunnelse i sviktende skolemotivasjon og behovet for å «gjøre noe».

Alternativ opplæringsarena fremstår som ett av flere tiltak i skolens tiltakskjede for å realisere prinsippet om tilpasset opplæring. Skolene fokuserer på at elevene skal beholde tilhørighet til klassen i hjemmeskolen, at deltakelse skal være

basert på reell frivillighet og at gruppene skal settes sammen ut fra en tanke om heterogenitet. Andre elever enn tiltakets egentlige målgruppe er derfor også med i tiltaket. I den grad elevenes status og rolle ble endret som følge av deltakelse i tiltakene, var den positiv. Noen elever viste mer sosialt kompetent atferd på hjemmeskolen, de ble mer inkludert i klassen, fikk flere venner og bedre relasjoner til sine kontaktlærere.

Forskerne finner at samarbeidet mellom skole og tiltak preges av manglende struktur og sammenheng. Forståelsen av samarbeidet tar lite hensyn til betydningen av at det skal legges til rette for en helhetlig og sammenhengende opplæring ut fra den enkelte elevs behov. Tiltakene blir betraktet primært som en sosial læringsarena med vekt på relasjonsbygging og mestingsopplevelser. Læringsmålene var i de fleste tiltakene utydelige og vanskelig å omsette i praktiske og skolefaglige sammenhenger.

Se 4.8 for departementets vurderinger knyttet til alternative opplæringsarenaer.

Spesialundervisning i spesialgrupper og spesialklasser

Spesialundervisning kan gis i såkalte spesialavdelinger, spesialklasser eller spesialgrupper dersom skolen har et slikt tilbud. Disse tilbudene er ikke omtalt i opplæringsloven. Departementets gjennomgang av spesialgruppenes tilbud antyder at de retter seg inn mot elever med utviklingshemninger, atferdsproblemer, sosiale og emosjonelle vansker, medisinske tilstander knyttet til astma og allergi, autisme, hørselshemming og språkvan-ker og lærevansker. Gruppene for hørselshemmede er i hovedsak etablert for å gi en felles språklig ramme, riktig hørselsteknisk utstyr og sikre lærere med audiopedagogiske kompetanse.

Elevtallet i spesialgrupper har ifølge GSI økt etter innføringen av Kunnskapsløftet, med en vekst fra 1404 skoleåret 2002–03 til 6862 skoleåret 2008–09, men tilbake til 4063 elever i 2010.¹²⁵ Nordahl og Hausstätter¹²⁶ skriver at det å etablere en spesialgruppe er relativt enkelt sammenliknet med det å etablere spesialskoler. De mener at den viktigste årsaken til økningen i omfanget av spesialgrupper er et endret syn på bruk av opplæ-

¹²⁴ Jahnsen, H. m.fl. (2009)

¹²⁵ Departementet vil understreke at det er lite sannsynlig at en holdningsendring kan ha kommet så raskt - fra ett skoleår til et annet. Det er mer sannsynlig at det har vært en underregistrering tidligere år og at registreringen først fra 2006-07 representerte det faktiske omfanget av elever i spesialgrupper. Departementet er ikke kjent med eventuelle endringer i rapporteringsrutiner som kan forklare veksten.

¹²⁶ Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009)

ringsarenaer med Kunnskapsløftet. De mener at denne holdningsendringen bygger opp under en individualistisk humanistisk trend der skolen i større grad blir ansett for å være en serviceinstitusjon for eleven.¹²⁷

80 prosent av elevene i spesialgrupper er gutter og bruken av spesialgrupper er forskjellig fra fylke til fylke. Oppland er det fylket som benytter dette tilbudet minst, mens Aust-Agder og Troms fylke har plassert over 2,5 prosent av sine elever i spesialgrupper. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom andelen elever i spesialundervisning og andelen elever i spesialgrupper.

Nordahl og Hausstätter¹²⁸ viser at kommunene har ulike syn på hva som er spesialgruppe eller spesialskole, og omtaler variasjonen som problematisk i forhold til det politiske målet om å skape en inkluderende skole. Kunnskapsløftet legger føringer for hvordan inkludering kan forstås, men dette blir tolket ulikt lokalt og slik kan Kunnskapsløftet indirekte benyttes for å legitimere ulike segregerte opplæringstilbud lokalt.

I den kvantitative skolelederundersøkelsen i evalueringen av spesialundervisningen etter innføringen av Kunnskapsløftet,¹²⁹ svarer 23,7 prosent av rektorene i videregående opplæring at opplæringstilbudet «alltid» eller «ofte» hadde blitt bedre om elever med behov for spesialundervisning hadde blitt samlet i egne grupper. 30,2 prosent svarte «aldri» eller «sjeldent» på dette spørsmålet, mens flertallet av skolelederne svarte «av og til» når de vurderte kvaliteten på spesialundervisningen opp mot organisering. Forskerne skriver at dette i seg selv ikke er et dekkende bilde for holdninger til segregerte opplæringstilbud, men at segregerte opplæringstilbud fremstår som et reelt tema når skoleledere skal vurdere det spesialpedagogiske tilbudet i den enkelte skole.

Se 4.9 for departementets vurderinger knyttet til spesialundervisning i spesialgrupper og spesialklasser.

Spesialundervisning i egne skoler

Spesialundervisning gitt på en egen skole ligner i utgangspunktet på spesialundervisning gitt i spesialgrupper eller spesialklasser på ordinære skoler. Begrepet spesialskole har gått ut av opplæringsloven, men skolene omtaler seg gjerne som spesialskoler eller alternative skoler og omfatter en avgrenset elevgruppe, utenfor rammen av en ordinær skole. Skoleåret 2010–11 var det 1881 elever ved slike skoler.

Antall egne skoler med spesialundervisning har gått ned fra 106 skoler i 2000 til 84 skoler i 2010, samtidig som tallet på elever har ligget relativt stabilt på om lag 2000 det siste tiåret. Andelen elever er svakt nedadgående og bygger opp under den svake nedgangen de siste 30–40 årene.¹³⁰ I gjennomsnitt er det 50 prosent flere gutter enn jenter i egne skoler for spesialundervisning. Det stabile elevtallet i spesialskoler kan skyldes at omfanget i stor grad blir styrt av fysiske og administrative begrensninger, blant annet knyttet til tilgjengelige skolebygg og et stort nok elevpotensial. Det tar med andre ord tid å etablere en spesialskole, og forandringer i dette tilbudet vil derfor ikke skje raskt.¹³¹

Flertallet av skolene er kommunale, men det finnes også interkommunale, fylkeskommunale, statlige og private skoler. Skolene er i hovedsak konsentrert i eller rundt Oslo, Bergen og Trondheim. Tidligere var de fleste skolene internatskoler, men med dagens lokalisering i byer og tettsteder kan elevene reise frem og tilbake hver dag. En konsekvens av dette er at den fylkesvise andelen elever i spesialskoler varierer i takt med skolenes geografiske nærhet. Den fylkesvise andelen ligger i spennet 0,07–1,6 prosent av det totale elevtallet. De fleste skolene har færre enn 30 elever og tre-ti ansatte.

I Danmark har det de kaller spesialskoler, vært gjenstand for en samlet evaluering.¹³² Evalueringen tyder på at elever opplever det som en lettelse å komme inn i segregerte opplæringstilbud. Her møter de ikke krav som de uansett ikke kan leve opp til. Samtidig fremstår spesialskolen i mange tilfeller som en «oppsamlingspost» for elever som ikke passer inn i ordinære skoler. Elev-

¹²⁷ Nordahl og Hausstätter viser hvordan denne individfokerte forståelsen forandrer posisjonen til spesialskolene i England – de går fra å være spesialskoler til å omtale seg selv som spesialistiskoler. Skolene går fra å være en skole for spesielle barn til å bli en skole som kan tilby spesialister. Opplæringstilbudet i disse skolene blir gjennomført av eksperter på de problemene eleven måtte oppleve. Elever og foreldre skal dermed oppfatte disse skolene som mer profesjonelle og bedre egnet til å ta vare på eleven enn den vanlige skolen. Denne forståelsen av situasjonen til elever med særskilte behov faller innunder den ubetingede vanskeforståelsen, og som får støtte gjennom en smal forståelse av tilpasset opplæring. I de tilfellene tilpasset opplæring blir forstått og tolket ut fra et smalt perspektiv vil derfor segregerte tilbud fremstå som et ledd i skoleeiers og skolenes realisering av tilpasset opplæring.

¹²⁸ Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009)

¹²⁹ Markussen, E. m.fl. (2009)

¹³⁰ Dalen, M. og Skårbrevik, K.J. (1999)

¹³¹ Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009)

¹³² Mehlbye, J. (2008)

ene har ofte svært ulike vansker. Noen elever kan være svært plagsomme for andre, og den varierte elevsammensetningen stiller ulike krav til lærernes kunnskaper og ferdigheter. Det har vist seg å være vanskelig å rekruttere lærere med dekkende og variert kompetanse når elevgrunnlaget er så variert.

Markussen, Frøseth og Grøgaard¹³³ har undersøkt hva lærere og skoleledere i videregående opplæring mener om ulike påstander om bruk av spesialskoler i spesialundervisningen. Resultatene viser at like mange lærere oppgir å være enig (46 prosent) som uenig (46 prosent) i en påstand om at elever med behov for ekstra hjelp og støtte, får et bedre opplæringstilbud på ordinære skoler enn på spesialskoler. Nesten halvparten av lærerne er med andre ord uenige i denne påstanden, og de sier dermed indirekte at elever med spesialundervisning får best tilpasset opplæring på spesialskoler. 43 prosent av skolelederne er enig i påstanden, men så mye som halvparten oppgir å være verken enig eller uenig. Bare 9 prosent av skolelederne er uenige i påstanden.

Se 4.9 for departementets vurderinger knyttet til spesialundervisning i egne skoler.

3.3.5 Spesialundervisning i videregående opplæring

Statistikk og forskning om spesialundervisning i videregående opplæring er samlet inn langt mindre systematisk sammenliknet med grunnskolen. En registrerer for eksempel ikke omfanget og organisering av spesialundervisning i videregående opplæring, slik man gjør i grunnskolen gjennom GSI. Evalueringen av Kunnskapsløftet har likevel en egen rapport om omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen i videregående opplæring, som denne delen av kunnskapsgrunnlaget vil basere seg på.

Forskerne bak evalueringen, Markussen, Frøseth og Grøgaard,¹³⁴ har basert sine analyser på et kvantitativt materiale bestående av 1804 elever, 336 kontaktlærere, 85 skoleledere og syv fylkesopplæringssjefer. I tillegg har forskerne gjennomført kvalitative intervjuer med 15 elever med spesialundervisning og deres foreldre, samt med kontaktlærere, en representant for ledelsen ved skolen og fylkesopplæringssjefen i den aktuelle fylkeskommunen.

Andelen som får spesialundervisning etter enkeltvedtak, er i utvalget betydelig lavere på stu-

diespesialisering enn på de tre aktuelle yrkesfaglige programmene i undersøkelsen, henholdsvis 1 og 10–12 prosent. Forskerne omtaler også elever som får ekstra hjelp og støtte, altså spesialundervisningsliknende tilbud uten enkeltvedtak. Omfanget er her 5 prosent på studiespesialisering og 12–18 prosent på de yrkesfaglige retningene. 40–50 prosent av de som får spesialundervisning eller ekstra hjelp får dette i ett fag. I norsk, engelsk og matematikk gis 25–30 prosent av hjelpen utenfor klassen, i naturfag og andre fag 15 prosent. Mesteparten av dette er gruppeundervisning, og andelen som får spesialundervisning i form av enetimer er relativt liten i alle fag. Dette representerer en annen praksis enn i grunnskolen.

I materialet finner forskerne at det er flere som har ekstra hjelp og støtte og spesialundervisning

- blant gutter enn jenter
- blant ikke-vestlige innvandrere og etterkommere av ikke-vestlige innvandrere enn blant majoritetsungdom
- når foreldrene har lav sammenlignet med høyere utdanning
- når det er få i forhold til mange bøker i de unges hjem
- jo dårligere karakterer de hadde fra grunnskolen

Ungdom med og uten ekstra hjelp og støtte eller spesialundervisning trives om lag like godt på skolen og i klassen, men de som har spesialundervisning rapporterer om å være noe mer utsatt for mobbing enn andre elever.

I sitt syn på og holdninger til spesialundervisning generelt, gir lærerne i stor grad tilslutning til en inkluderende spesialundervisning på det ideelle planet, ved at det bør være rom for å tilrettelegge spesialundervisningen innenfor den ordinære opplæringen. Lærerne gir uttrykk for at spesialundervisning gjennomført inne i klassefellesskapet i større grad gir et sosialt enn et faglig utbytte, både for elever som har behov for spesialundervisning og for andre elever. Videre er de fleste lærerne enige i at segregert spesialundervisning gir bedre tilpasset opplæring, og forskerne skriver at overraskende mange tilkjenner en positiv vurdering av spesialskoler. De finner imidlertid gjennomgående en forskjell mellom lærere som har spesialpedagogisk utdanning og ikke, når man ser på deres syn på spesialundervisning generelt. Lærere med spesialpedagogisk utdanning stiller seg i større grad positive til spe-

¹³³ Markussen, E. m.fl. (2009)

¹³⁴ Markussen, E. m.fl. (2009)

sialundervisning inne i klassefellesskapet enn lærere som ikke har slik utdanning.

Ledelsen ved de 85 skolene som har svart på spørsmålene i undersøkelsen uttrykker i all hovedsak tilfredshet med spesialundervisningen ved egen skole. Spesialundervisningen gjennomføres i stor grad ved at elevene er inne i klassene. Skolelederne mener at resultatene av spesialundervisningen er gode. De mener også at praktisering og gjennomføring av spesialundervisning er lite endret som følge av Kunnskapsløftet. Skolelederne forteller i liten grad om sterke prinsipielle føringer eller visjoner for skolenes spesialpedagogiske arbeid, men sier at spesialundervisningen organiseres fortløpende og vurderes i forhold til den enkeltes behov. Det uttrykkes liten støtte for spesialskoler.

Evalueringen konkluderer med at når man sammenligner like grupper elever, får elever som er organisatorisk inkludert i ordinære klasser bedre karakterer i Vg1 enn elever som er organisatorisk segregert i egne klasser. En mulig forklaring på dette er at elevene som er organisatorisk inkludert, til forskjell fra dem som er organisatorisk segregert i egne klasser, går i klasse med elever som har et bedre prestasjonsnivå enn dem selv. Det som først og fremst har betydning er ungdomsskolekarakterer, valg av utdanningsprogram og det å ha tilhørighet til en ordinær klasse. Forskerne vurderer det slik at det er kombinasjonen av det å bli eksponert for en «ordinær standard» i de vanlige klassene, og det at det kanskje er «for mye av alt» (støtteordninger) og for lavt ambisjonsnivå i de segregerte oppleggene, som i hovedsak forklarer hvorfor det er så sterk positiv karaktereffekt av organisatorisk inkludert spesialundervisning og ekstra hjelp og støtte.

Verken i utdanningsprogrammene for studie-spesialisering eller yrkesfag ser det ut til at de ordinære elevene taper på å bli eksponert for organisatorisk inkluderte elever som får ekstra hjelp og støtte. Denne formen for organisatorisk inkludering gir med andre ord et positivt karakterutbytte for de inkluderte elevene uten at inkluderingen påvirker prestasjonsnivået til de ordinære elevene.

3.4 Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

I innledningen presenterer departementet tre strategier for hvordan opplæringen for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte kan forbedres. Den andre strategien er *målrettet*

kompetanse – styrket læringsutbytte. Departementet skriver i innledningen at kravene til lærerens kompetanse har endret seg etter hvert som utdanningssystemet har blitt mer tilgjengelig for alle. Departementet skriver videre at det er behov for mer spesialisert og målrettet kompetanse om barnehagen og skolen skal møte mangfoldet av barn og unges ulike forutsetninger og behov. Ambisjonen er å bygge et lag rundt læreren, blant annet ved at PP-tjenesten er «tett på» barnehager og skoler.

Denne delen dokumenterer i hvilken grad disse ambisjonene er ivaretatt og legger særlig vekt på dagens kompetanse i barnehagen og grunnpoplæringen, utdanningstilbudet og PP-tjenesten og Statped som støtte for barnehagen og skolen.

3.4.1 Samfunnsutviklingen endrer kompetansebehovet

Med fellesskap og like muligheter som viktige prinsipper, har etterkrigstidens utdanningsreformer hatt mål om å utjevne sosiale forskjeller. Selv om sosioøkonomisk bakgrunn fortsatt har stor betydning for barn og unges muligheter, er utdanningssystemet i utgangspunktet åpent og tilgjengelig for alle.

Tilgangen til, og målet om, utdanning for alle gjør at dagens utdanningssystem omfatter barn, unge og voksne med langt mer varierte forutsetninger og behov sammenliknet med situasjonen bare noen tiår tidligere. Migrasjon og demografiske endringer har også bidratt til at sammensetningen har blitt langt mer mangfoldig. Mens lærere tidligere møtte elever med relativt like forutsetninger og behov, stiller utdanningssystemet nå helt andre krav til lærernes evne til å fange opp og følge opp elevenes ulike forutsetninger og behov.

Synet på lærerens rolle i opplæringen har også forandret seg. Tidligere kunne læreren først og fremst undervise fag, uten spesielt ansvar for tilpasning og oppfølging.¹³⁵ Dale hevder at skolen nær sagt krevde at barn og unge hadde de nødvendige kulturelle og språklige forutsetningene som skulle til for å få et godt utbytte av opplæringstilbudet. Hvis elevene ikke hadde de nødvendige forutsetningene ville en sorteringsmekanisme gjøre seg gjeldene slik at elevmassen forble mer eller mindre homogen. Dale skriver videre at skolen gjennom sin undervisningspraksis og sitt vurderingssystem utviklet en selvforståelse blant elevene som gjorde dem bevisst på om de var

¹³⁵ Dale, E.L. (2008)

«skapt» for skolen eller ikke. På den måten klarte det tradisjonelle skolesystemet å frembringe en illusjon om at ekskluderingen skyldtes medfødte evner. I virkeligheten var det heller slik at vi ikke hadde ambisjoner om at utdanningssystemet skulle være for alle. Skolen og lærerne hadde ifølge Dale heller ikke den nødvendige kompetansen til å møte elevenes ulike forutsetninger og behov.

Med læreplanreformene for grunnskolen i 1987 og 1997 ble målene om *likhet* og *integrering* erstattet med målene om *likeverd* og *inkludering*. Dette representerer et skille mellom «likt tilbud», forstått som en helt lik behandling av individ og grupper, og «likeverdig tilbud», forstått som en differensiert behandling av individ og grupper. Likeverd og inkludering betyr at grunnopplæringen i sitt innhold og i sin organisering aktivt skal ta hensyn til sosiale, kulturelle og språklige forskjeller blant elevene.¹³⁶ Det åpner for såkalt positiv diskriminering.

Den nye lærerkompetansen

Foros¹³⁷ har i boken *Skolen i klemme* analysert hvordan endringene i samfunnet har endret kravene og forventningene til lærerrollen og lærerkompetansen. Det har blitt mer uklart hva slags kunnskaper og ferdigheter som fremtidens samfunn vil ha bruk for, noe som gjør at innholdet i opplæringen hele tiden debatteres og endres. Kunnskapen skal dessuten ikke lenger bare tilegnes, men også skapes og gi mening. Dette stiller krav om at lærerne må ha beredskap til å sette seg inn i aktuell forskning og videreutvikle og fornye sin kompetanse gjennom hele sitt yrkesaktive liv. Med et økt utdanningsnivå i samfunnet og stort tilfang av kunnskap, har lærernes tidligere faglige fortrinn blitt redusert samtidig som foreldres forventninger til sine egne barns læring har økt.

Samfunnsutviklingen endrer kravene og forventningene til hva slags kompetanse læreren skal ha. Læreren skal ikke bare ha kompetanse i undervisningsfag, men også kompetanse i å skape et læringsmiljø som elever med ulike forutsetninger og behov kan ha et tilfredsstillende utbytte av. Det betyr at skolen og læreren må ta utgangspunkt i at elevene har ulike sosiokulturelle og språklige forutsetninger og at opplæringen må tilpasses elevene.

Læreplanreformene i 1974, 1987, 1994/97 og 2006 viser hvordan læreren har gått fra primært å være en formidler av kunnskap til å bli en tilrette-

legger for læring. Lærerrollen er også utvidet fra i hovedsak å være knyttet til arbeidet med elevene, til økt ansvar for den enkelte skoles samlede oppgaver. Det stiller i større grad enn tidligere krav til samarbeid mellom ledere og lærere og mellom lærere. Læreren skal være aktør i et profesjonelt fellesskap, og bidra i målrettet utviklingsarbeid.

Haug¹³⁸ har undersøkt om endrede forventninger til lærerne også reflekteres i deres kompetanse og deres pedagogiske praksis. Resultatene viser at selve undervisningsmønsteret er relativt stabilt: Læreren styrer og regulerer virksomheten og har ordet to tredjedeler av tiden det blir snakket i klasserommet, mens elevene hovedsakelig lytter og utfører oppgaver. Den største endringen i lærernes praksis har å gjøre med at det har blitt viktigere å legge til rette for læring, rettlede og inspirere elevene enn bare å formidle fagstoff. Elevene bruker mer tid på individuelt arbeid, på bekostning av klasseundervisning, og Haug knytter denne endringen til at kravet om tilpasset opplæring ofte blir forstått som individualisering.

Haug peker på at aktivitetsnivået i klasserommene er høyt, men målene for aktivitetene er ofte uklare. Selv om aktivitet er viktig for elevenes forståelse og læring, er systematikken i det faglige arbeidet lite synlig. Haug etterlyser lærere som formidler, forteller, motiverer, kontrollerer, repeterer, spør, sanksjonerer, som går på og som er engasjerte. På bakgrunn av denne gjennomgangen har Haug gitt tre anbefalinger til hvilke kompetanser en lærer bør ha:

- *Elevkunnskap og sosial kompetanse.* Læreren må ha tilgang på, og være i stand til å gjøre seg nytte av informasjon om elevene, deres læring og fremgang. I tillegg må læreren kunne omgås elevene på en god måte.
- *Kompetanse til å kunne planlegge og organisere.* Elevenes læring er avhengig av ro, sammenheng og system i undervisningen. Læreren må derfor ha legitimitet til å bestemme og avgjøre, samt vilje og evne til å gjøre det.
- *Faglig og pedagogisk kunnskap.* Dersom læreren skal fremme elevenes arbeid og fremgang, må læreren kunne mestre og formidle fagene vedkommende underviser i.

Forholdet mellom allmennpedagogikk og spesialpedagogikk

Haug¹³⁹ skriver at samfunnsutviklingen genererer et behov for en lærerkompetanse midt i varia-

¹³⁶ Solstad, K.J. (2004)

¹³⁷ Foros, P.B. (2006)

¹³⁸ Haug, P. (2008)

sjonsbredden som alle barn og unge samlet på et sted vil representere. Fordi denne variasjonen er så stor, mener han at en inkluderende skole ikke er tjent med et tydelig skille mellom ordinær opplæring og spesialundervisning, og mellom allmennpedagogisk kompetanse og spesialpedagogisk kompetanse.

Gjessing¹⁴⁰ påpekte noe liknende allerede i 1967 da han understreket at ambisjonene om å utvikle en skole for alle, ville øke behovet for spesialpedagogisk kompetanse. Det ble anbefalt at lærere fikk innføring i det spesialpedagogiske fagfeltet allerede i sin grunnutdanning, og å øke dekningsgraden av spesialpedagoger i grunnskolen. Det ble også anbefalt at spesialpedagoger med høy utdanning kunne fungere som veiledere og rådgivere for lærere og skoleledere i arbeidet med å forbedre opplæringen for elever med behov for hjelp og støtte.

Tangen¹⁴¹ skriver at spesialpedagogikkens overordnede mål er å fremme gode lærings-, utviklings- og livsvilkår for barn, unge og voksne som av ulike grunner møter – eller er i betydelig risiko for å møte – vansker og barrierer i sin utvikling, læring og livsutfoldelse. Det innebærer to sentrale oppgaver: For det første å forebygge at vansker og barrierer oppstår eller får utvikle seg, og for det andre å avhjelpe og redusere vansker og barrierer som finnes. Dette er oppgaver som blir oppfattet som allmennpedagogisk kompetanse i dagens utdanningssystem. Dette synliggjøres ikke minst ved at læreplanverkene i stadig større grad har lagt vekt på at alle lærere skal kunne tilpasse opplæringen til elevenes forutsetninger og behov.

Kompetanse i det som i dag må forstås som tilpasset opplæring var tidligere i hovedsak et ansvar for et fåtall spesialpedagoger. Det blir nå sett på som en naturlig del av lærerkompetansen. Fagområder og temaer som tidligere klart hørte inn under spesialpedagogikken, og spesialpedagogenes arbeidsfelt (spesialskolers, spesialundervisning), inngår i dag som del av kunnskaper, ferdigheter, holdninger og den generelle kompetansen som samfunnet har behov for at alle lærere og pedagogiske ledere har. Skogen¹⁴² skriver at faget spesialpedagogikk har utvidet sitt område:

«Faget spesialpedagogikk har fått et stadig utvidet ansvarsområde ved at inkluderingsambisjonene har økt, slik at den ordinære opplæ-

ringen skal ta sikte på å være et tilstrekkelig tilbud for de aller fleste. Dette ambisjonsnivået krever at mange flere, også blant allmennlærerne, trenger en spesialpedagogisk kompetanse som i begynnelsen var forbeholdt et fåtall spesiallærere»

Økte inkluderingsambisjoner har gjort det nødvendig å forskyve forholdet mellom allmennpedagogikk og spesialpedagogikk i retning av at allmennpedagoger i langt større grad enn tidligere må forholde seg til det som tidligere var spesialpedagogiske utfordringer. Mjøs¹⁴³ skriver at et tett samarbeid mellom allmennpedagoger og spesialpedagoger ser ut til å være en forutsetning for en praksis preget av inkludering og tilpasset opplæring for alle elever. Den spesialpedagogiske kompetansen vurderes som særlig verdifull når den er nært knyttet til ordinær undervisning.

3.4.2 Kompetansen i barnehagen

En undersøkelse blant foreldre til barn med særskilte behov i barnehagen¹⁴⁴ viser at de ofte vurderer barnehagepersonalets kompetanse til å være «veldig bra». De ansatte har en unik erfaringsnær kjennskap til barnet og familien. De kjenner barnet både som individ og som en del av gruppen og de vet hvordan ulike tiltak, tilrettelegginger og hjelpemidler fungerer. Forskerne bak undersøkelsen mener også at de barnehageansatte har faglig kunnskap om barn som heller ikke kommer til syne i samarbeidet med det offentlige apparatet rundt barnet. Alt i alt vektlegger foreldrene barnehagepersonalets evne til å se barnet som person og gi barnet en tilpasset oppfølging. For foreldrene synes barnehagen å representere både avlastning, støtte og trygghet.

Styrere i barnehagen mener selv at de mangler kompetanse på flere områder. Over halvparten har behov for økt kompetanse i å veilede assistenter, 40 prosent trenger mer kompetanse i spesialpedagogikk, nesten like mange (38 prosent) har behov for kompetanse i småbarnspedagogikk og ledelse.¹⁴⁵

Barnehageansattes spesialpedagogiske kompetanse er ifølge PP-tjenesten tilfredsstillende, men det forekommer store variasjoner mellom ulike barnehager. Barnehageansattes kompetanse vurderes som best innenfor områdene språk/kommunikasjonsvansker og psykososiale van-

¹³⁹ Haug, P. (2004a)

¹⁴⁰ Gjessing, H.J. (1967)

¹⁴¹ Tangen, R. (2008)

¹⁴² Skogen, K. (2010)

¹⁴³ Mjøs, M. (2007)

¹⁴⁴ Eklund Nilsen, A.C. og H.C. Jensen, (2010)

¹⁴⁵ Vassenden, A. m.fl. (2011)

sker/atferdsvansker. Kompetansen vurderes som lavest innenfor spesifikke vanskeområder som syn, hørsel og autisme. Innenfor systemrettet arbeid vurderes barnehagepersonalets kompetanse til å være størst når det gjelder inkludering av barn med spesielle behov i barnegruppa, samarbeid med foreldre, og tilrettelegging av overgangen til skolen.¹⁴⁶

Det er i stor grad førskolelærere og spesialpedagoger som gjennomfører de spesialpedagogiske tiltakene i barnehagen. Likevel oppgir 40 prosent av kommunene og 12 prosent av barnehagene at det benyttes personale uten faglig kompetanse. Styrere i barnehagen oppgir at pedagogisk leder, spesialpedagog og styrer har ansvaret for planlegging og fastsetting av innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen. Barnehagemyndigheter fremhever også PP-tjenesten som en sentral aktør i dette arbeidet. Dersom støtteassistent er aktuelt deltar også han eller hun i planleggingen og fastsetting av innhold. Det er i størst grad pedagogisk leder, spesialpedagog og til en viss grad støtteassistent og spesialpedagog som har ansvaret for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. I de tilfellene hvor den spesialpedagogiske tilretteleggingen innebærer ekstra bemanning er det vanligst å rekruttere en førskolelærer, spesialpedagog eller en barne- og ungdomsarbeider.¹⁴⁷

Assistenter

Barnehageloven stiller ikke krav til assistenters faglige bakgrunn, eller antallet assistenter per barn. Det settes imidlertid krav om at det skal være tilstrekkelig personale til at barnehagen kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Assistenter utgjør en relativt stor andel (39 prosent) av de ansatte i barnehagen. Blant dem som har utdanning på videregående skole-nivå er det vanligste å ha barne- og ungdomsarbeiderfag (35 prosent) etterfulgt av annen yrkesfaglig utdanning (17 prosent). Det er ikke vanlig at assistenter har førskolelærerutdanning eller annen likeverdig pedagogisk utdanning. Dette gjelder kun 6 prosent. Svært få (2 prosent) har utdanning på bachelor- eller masternivå.

Assistentenes arbeidsoppgaver er primært knyttet til samvær med barna (95 prosent). Det er også vanlig at (90 prosent) av assistentene deltar i arbeidet med planlegging og gjennomføring av det pedagogiske arbeidet. Det er imidlertid kun i 40 prosent av barnehagene at assistentene har

ansvaret for det pedagogiske arbeidet i en barnegruppe. Assistenter mottar i varierende grad veiledning fra andre fagpersoner i barnehagen. I 55 prosent av barnehagene gjøres dette i planlagte gruppesamtaler og i 63 prosent gjøres det i planlagte individuelle samtaler. Hele 85 prosent av barnehagene gir assistenter veiledning i det daglige arbeidet.¹⁴⁸

Førskolelærerutdanningen

I dag er førskolelærerutdanningen organisert som et treårig bachelorstudium. Utdanningen tilbys ved 20 institusjoner for høyere utdanning – tre universiteter, og tre private og 14 statlige høyskoler. Innholdet i førskolelærerutdanningen er forankret i *Rammeplan for førskolelærerutdanning* (2003). I rammeplanen står det at studentene skal ha kunnskap om førskolebarn med behov for særskilt hjelp og støtte og om deres familier, og vise innsikt i barnehagen som en del av det offentlige hjelpeapparatet. Studentene skal også kunne legge til rette for en inkluderende barnehage for alle barn, kartlegge og sette i verk tiltak for barn med behov for særskilt hjelp og støtte, og utvikle barnehagen som arena for forebyggende barnevern. Det er opp til den enkelte institusjon som tilbyr utdanningen hvor mye spesialpedagogikk skal vektlegges i studiet. Drama og rytmikk for døve, norsk for døve, og norsk tegnspråk er egne fagområder i rammeplanen.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet ble førskolelærerutdanningen evaluert av NOKUT i perioden 2008–2010. Evalueringen¹⁴⁹ ble gjennomført ved alle utdanningsinstitusjonene som tilbyr førskolelærerutdanning. Evalueringens formål var å fremskaffe et best mulig kunnskapsgrunnlag for videre utvikling av utdanningen, og det ble lagt særlig vekt på profesjonsinnretningen og utdanningenes relevans i forhold til barnehagen i dag.

77 prosent av kandidatene fra 2005 arbeidet i barnehage to år etter avsluttet utdanning. Studentene er fornøyde med utdanningen, særlig med praksisopplæringen. Nyutdannede førskolelærere mener de er godt forberedt for arbeidet i barnehagen. De har erfart at den teoretiske kunnskapen i fagene er viktig og opplever sammenhengen mellom fagene og praksisopplæringen som god. På disse områdene føler de seg godt forberedt for arbeidet som førskolelærer, men savner kunnskaper om ledelse, planlegging av arbeidet i barneha-

¹⁴⁶ Cameron, D.L. m.fl. (2011)

¹⁴⁷ Rambøll Management Consulting (2011b)

¹⁴⁸ Vassenden A. m.fl. (2011)

¹⁴⁹ NOKUT (2010)

gen og om kommunikasjon og samhandling med foreldre og offentlig etater.

NOKUT stiller i evalueringen spørsmål om hvor førskolelærerutdanningen er på vei:

«Utdanningene fremstår som trauste utdanninger med erfarne, dedikerte og dyktige faglærere, som i liten grad blir tilgodesett med de ressursene som er nødvendig for faglig kompetanseutvikling og forsknings- og utviklingsarbeid. Ved mange institusjoner er de faglig ansattes kompetanse derfor relativt lav og forsknings- og utviklingsvirksomheten svakt utviklet. Samlet sett trengs det et kompetanseløft og mer tid avsatt til forsknings- og utviklingsarbeid» (s. 9).

Kunnskapsbehovet om barnehagen, barns lek og læring, utdanningen og yrket er stort, og flere av fagmiljøene knyttet til førskolelærerutdanningene er sterke på relevant forskning. Det viser seg imidlertid at ansatte med høy forskerkompetanse ofte knyttes til institusjonens forskningsenheter og mastergradsutdanninger, og i liten grad bidrar til utdanningsvirksomheten på bachelornivå. Inntrykket som sitter igjen etter evalueringen, er at førskolelærerutdanningen har lav status i de fleste institusjonene og følgelig er lavt prioritert med ressurser til faglig utvikling.

NOKUT skriver at områder av stor samfunnsmessig og førskolepedagogisk betydning som allerede er nevnt i dagens rammeplan, ikke får innpass i utdanningene. Det gjelder tema som små barns læring, problemstillinger knyttet til språk og språkopplæring og til det økende kulturelle mangfoldet i en barnehage hvor nå tre fire deler av alle barn i førskolealder tilbringer dagen. Førskolelærernes kompetanse skal bidra til å sikre dem trygge og stimulerende dager.

NOKUT anbefaler at førskolelærerutdanningen får en ny og mindre detaljert rammeplan, samtidig som enkelte temaer bør styrkes i rammeplanen. Det anbefales at spesialpedagogikk gjøres mer eksplisitt og styrkes innenfor pedagogikkdelen av utdanningen, særlig med tanke på at barn med vanskelige oppvekstvilkår skal få hjelp tidlig. Det anbefales også at spesialpedagogikk skal kunne tas som fordypningsenhet, noe dagens rammeplan ikke åpner for.

I tillegg til endringer i rammeplanen, anbefaler NOKUT at departementet innskjerper institusjonenes etterlevelse av rammeplanen. NOKUT anbefaler institusjonene som tilbyr førskolelærerutdanning å arbeide kontinuerlig med planene for utdanningen slik at de tar hensyn til endringene

som har skjedd og skjer i barnehagesektoren. I tillegg gis konkrete anbefalinger til hver institusjon om spesifikke tiltak.

Se 7.3.1 for departementets vurderinger knyttet til førskolelærerutdanningen.

3.4.3 Kompetansen i grunnopplæringen

Bele¹⁵⁰ har i en studie fra 2010 undersøkt kompetansenivået og kompetansebehovet ved 26 grunnskoler i et representativt utvalg fra 16 kommuner. Bele finner at 31 prosent av det totale antallet lærere har formell kompetanse i spesialpedagogikk. Godt over halvparten av disse (61 prosent) har inntil 30 studiepoeng, mens 39 prosent har flere studiepoeng enn dette.

Undersøkelsen viser samtidig at 50 prosent av alle lærere i utvalget gir spesialundervisning, noe som altså er langt flere enn de 31 prosentene som har formell spesialpedagogisk kompetanse. Blant de 31 prosent lærere med spesialpedagogisk kompetanse, er det også 38 prosent som ikke utfører spesialundervisning. Det kan likevel tenkes at denne kompetansen brukes innenfor rammen av den ordinære opplæringen, for eksempel til å skape en god tilpasset opplæring.

Beles undersøkelse bygger opp under Moens og Øies¹⁵¹ kartlegging fra 1990-tallet, som viste at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom hvem som har formell spesialpedagogisk kompetanse og hvem som utfører spesialundervisningen. Det er da et paradoks når Bele samtidig finner at formell spesialpedagogisk kompetanse er det som i størst grad gjør at lærere sier at de føler selvsikkerhet og faglig trygghet i spesialundervisningen.

Bele har også undersøkt hvilke kilder lærerne mener er viktige for egen utvikling i læreryrket. Et stort flertall, både lærere i ordinær opplæring og lærere som også har spesialundervisning, sier at personlig refleksjon over egen praksis, grunnutdanningen som lærer og kollegasamarbeid er de viktigste kildene til utvikling. Kollegasamarbeid er viktigere for lærere som utfører spesialundervisning enn for lærere som ikke har spesialundervisning. Halvparten av lærere uten formell spesialpedagogisk kompetanse vektlegger deltakelse i etter- og videreutdanningstilbud som viktig for egen utvikling, mens dette gjelder tre av fire lærere med formell spesialpedagogisk kompetanse. Deltakelse på konferanser og faglitteratur oppgis som mindre viktige kilder for alle lærere,

¹⁵⁰ Bele, I.V. (2010)

¹⁵¹ Moen, V. og A. Øie (1994)

men også her oppgir lærere med formell spesialpedagogisk kompetanse dette som viktigere enn hva øvrige lærere gjør.

Skårbrevik¹⁵² finner at manglende formell kompetanse i spesialpedagogikk sjelden blir kompensert gjennom etter- og videreutdanning. Det er i stedet slik at de som deltar i eksisterende etter- og videreutdanningstilbud innenfor spesialpedagogikk i hovedsak er de som allerede har formell spesialpedagogisk kompetanse.

Hedegaard-Sørensen viser til at det også i Danmark utføres ofte spesialundervisningen av lærere uten formell spesialpedagogisk kompetanse. Disse lærerne rapporterer at de har et sterkt behov for etter- og videreutdanning. Erfaringen fra skolehverdagen og praksis synes ikke å være tilstrekkelig.¹⁵³

Grunnskolelærerutdanningene

Våren 2008 la departementet frem St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren – rollen og utdanningen*. Meldingen la grunnlaget for en ny lærerutdanning. Den tidligere allmennlærerutdanningen, som kvalifiserte for undervisning på alle grunnskolens trinn, ble avløst av to nye lærerutdanninger: Grunnskolelærerutdanning for 1.-7. trinn og grunnskolelærerutdanning for 5.-10. trinn. De differensierte utdanningene skal gi bedre kompetanse i å undervise på de valgte årstrinnene. De viktigste endringene i forhold til allmennlærerutdanningen kan oppsummeres som:

- Økt differensiering
- Større helhet og sammenheng i utdanningen
- Styrket praksisopplæring i utdanningen og bedre integrering mellom teori og praksis
- Sterkere faglig kompetanse
- Et nytt og utvidet pedagogikkfag

Stortinget behandlet meldingen i april 2009 og sluttet seg til regjeringens forslag. Kunnskapsdepartementet har fastsatt forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn med utgangspunkt i føringene fra meldingen. Rammeplanen er en kortfattet forskrift som angir rammene for utdanningene på et overordnet nivå. Bestemmelsene i rammeplanen er konkretisert i nasjonale retningslinjer for de nye grunnskolelærerutdanningene.

Arbeid med grunnleggende ferdigheter har fått stor plass i planverket til de nye lærerutdanningene. Lærerstudentene skal etter endt utdan-

ning ha «kunnskap om arbeidet med elevenes grunnleggende ferdigheter», de skal kunne «tilrettelegge for progresjon i opplæringen av grunnleggende ferdigheter» og «i samarbeid med foreldre og faglige instanser identifisere behov hos elevene og iverksette nødvendige tiltak».

Disse uttrykkene rommer forventninger til at de nye grunnskolelærerne skal kunne fange opp og følge opp elever med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. De skal ha kunnskap om og ferdigheter i forebyggende arbeid, samt kompetanse til å identifisere behov og iverksette nødvendige tiltak slik at alle elever får et tilfredsstillende læringsutbytte. Dette kan gjøres innenfor rammene av tilpasset opplæring, eller hvis nødvendig innenfor rammene av spesialundervisning. Planverket legger altså til rette for at temaer som tradisjonelt har vært lagt til spesialpedagogikken nå skal inngå i faget *pedagogikk og elevkunnskap* (PEL) og representere obligatorisk læringsutbytte for alle grunnskolelærere som utdannes. I tillegg er det mulig å velge faget spesialpedagogikk på 30 studiepoeng i det fjerde året i lærerutdanningen. Dette kurset er et bredt innføringskurs i spesialpedagogikk.

Se 7.3.2 for departementets vurderinger knyttet til grunnskolelærerutdanningene.

De spesialpedagogiske masterutdanningene

Hausstätter og Takala¹⁵⁴ har analysert og sammenliknet innholdet og strukturen i norsk og finsk utdanning av spesialpedagoger. De finner at det i mange sammenhenger var problematisk at de norske utdanningene er så heterogene. Eksempelvis kan det være et problem for arbeidsgivere ved ansettelser at navnet på masterutdanningen til en arbeidssøker ikke i tilstrekkelig grad uttrykker vedkommendes kompetanse. De finske utdanningene, på sin side, er svært homogene, og fokuserer i stor grad på individualiserte undervisningsopplegg for avhjelping av vansker. Hausstätter og Takala konkluderer med at det både i Finland og Norge er det behov for endringer i de spesialpedagogiske utdanningene og at begge land kan lære av hverandre. De finske utdanningstilbyderne anbefales i større grad å vektlegge inkluderingsperspektivet, mens de norske utdanningstilbyderne anbefales å vurdere innføring av en felles kjerne i de spesialpedagogiske mastertilbudene.

Hausstätter m.fl.¹⁵⁵ har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet kartlagt masterstudiene i til-

¹⁵² Skårbrevik, K.J. (1996)

¹⁵³ Hedegaard-Sørensen, L. (2009)

¹⁵⁴ Hausstätter, R.S. og Takala, M. (2008)

¹⁵⁵ Hausstätter, R.S. m.fl. (2011)

Tabell 3.1 Oversikt over MA-tilbud innen spesialpedagogikk

Institusjon	Utdanningsprogram
Universitetet i Agder	Pedagogikk med fordypning i spesialpedagogikk
Universitetet i Stavanger	Spesialpedagogikk
Universitetet i Oslo	Spesialpedagogikk med div. store fordypninger Special Needs Education
Universitetet i Bergen	Logopedi
NTNU	Pedagogikk med fordypning i spesialpedagogikk Audiopedagogikk/synspedagogikk Pedagogisk-psykologisk rådgiving
Universitetet i Tromsø	Spesialpedagogikk (Logopedi)
Høgskolen i Bodø	Tilpasset opplæring (Logopedi)
Høgskolen i Finnmark	Spesialpedagogikk og tilpasset opplæring
Høgskolen i Lillehammer	Spesialpedagogikk
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Spesialpedagogikk (med NTNU)
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Spesialpedagogikk
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Spesialpedagogikk (med NTNU)
Høgskolen i Volda	Spesialpedagogikk
Høgskolen i Østfold	Spesialpedagogikk (med Universitetet i Stavanger)
Norsk Lærerakademi	Pedagogikk med fordypning i spesialpedagogikk
Dronning Mauds Minne	Spesialpedagogikk (med NTNU)

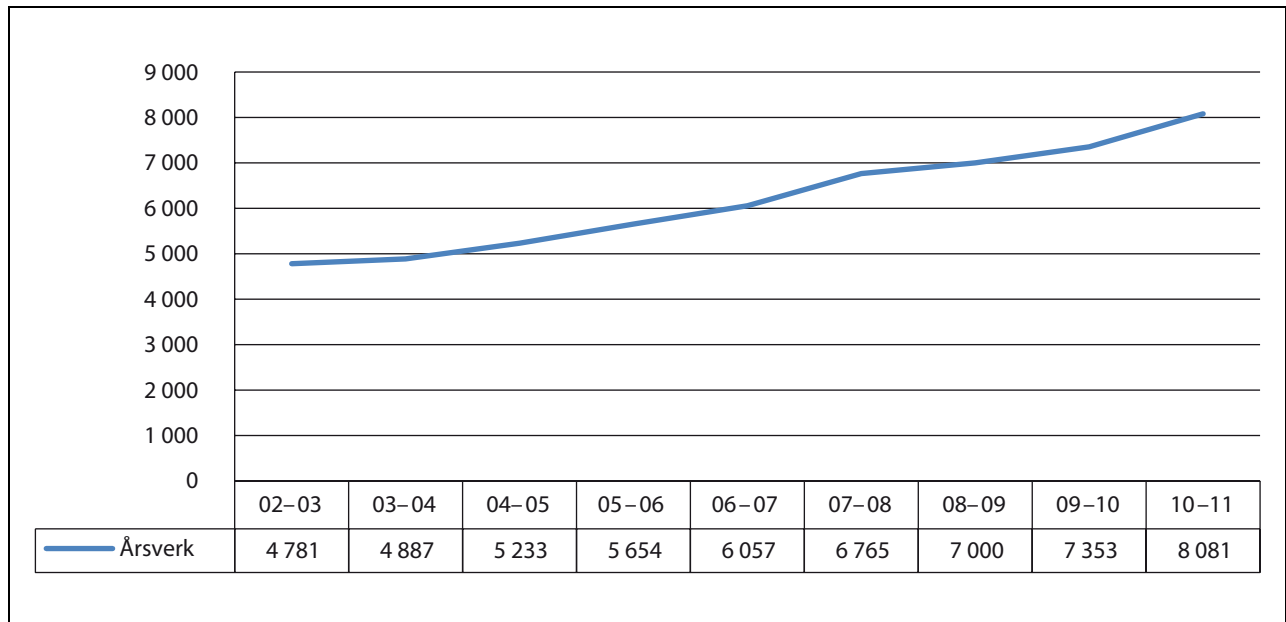
Kilde: Hausstätter, R.S. m.fl. (2011)

knytting til grunnskolelærerutdannelsen med særlig vekt på tilbudet innen spesialpedagogikk. I alt 16 institusjoner tilbyr masterstudier (MA) med en spesialpedagogisk innretning, jf. tabell 3.1, og enkelte av disse institusjonene tilbyr flere studier slik at det faktiske antallet studier innen spesialpedagogikk er flere enn 16. Ved studiestart i 2010 ble det i alt tatt opp 539 studenter på MA-studier i spesialpedagogikk. Hovedvekten av studentene som ble tatt opp hadde lærerutdanning, mens andre hadde bachelorgrad i spesialpedagogikk/pedagogikk eller helse- og sosialfaglig bakgrunn.

Hausstätter m.fl. skriver at hovedvekten av studiene innen spesialpedagogikk har en generell innretning til det spesialpedagogiske fagfeltet, samtidig som de som oftest har et tilleggsfokus, med vekt på for eksempel tilpasset opplæring og inkludering i skolen, pedagogisk-psykologisk rådgivningsarbeid, spesifikke fagvansker/lærevansker, sosiale og emosjonelle vansker eller minoritetsspråklige. Undervisningen retter seg i all

hovedsak inn mot lese- og skrivevansker, matematikkvansker og sosiale og emosjonelle vansker. Fordypning i såkalte lavfrekvente vansker er i hovedsak knyttet opp til utdanningstilbudet ved Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo.

Hausstätter m.fl. mener det er trend blant utdanningsinstitusjonene i at de i større grad enn tidligere forsøker å innrette seg mot kompetansebehovene i skolen. Det legges mer vekt på spesifikke fagvansker, tilpasset opplæring og didaktikk. Samtlige informanter i undersøkelsen opplever også at personer med masterutdanning i spesialpedagogikk er ettertraktet i arbeidsmarkedet, enten som lektor i grunnopplæringen med koordineringsansvar for det spesialpedagogiske arbeidet eller i PP-tjenesten. Enkelte informanter hevder at personer med lærerkompetanse som grunnutdanning i større grad får jobb i barnehage og skole, mens personer med annen grunnutdanning som oftest får jobb innen PP-tjenesten eller Statped.



Figur 3.8 Utvikling i årsverk til assistenter i grunnskolen. Skoleårene 2002–03 til 2010–11.

Kilde: GSI

Se 7.4 for departementets vurderinger knyttet til spesialpedagogiske utdanninger.

Assistenter

Personale uten lærerkompetanse omtales ofte som assistenter. Om lag halvparten av elevene med enkeltvedtak om spesialundervisning, fikk skoleåret 2010–11 også timer med assistent. På 2000-tallet har andelen med assistent økt med om lag 10 prosentpoeng. Antallet timer med assistent per elev har også økt, og skoleåret 2010–11 fikk 59 prosent syv assistenttimer eller mer i uken, men vi vet ikke om disse timene ble gitt med eller uten en lærer til stede.

Figur 3.8 viser at antallet assistentårsverk har hatt en markant vekst de siste årene. Skoleåret 2010–11 var det 8081 assistentårsverk i grunnskolen.

Bruk av yrkesgrupper uten lærerkompetanse i spesialundervisningen er ikke omtalt i opplæringsloven eller i tilhørende forskrifter. I *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, er det imidlertid lagt til grunn at assistenter ikke skal lede opplæringen, ha ansvaret for spesialundervisningen eller erstatte læreren.

Rambøll Management Consulting¹⁵⁶ har på oppdrag fra KS kartlagt bruk av assistenter og lærere uten godkjent utdanning i grunnopplærin-

gen. Kartleggingen viser at de fleste assistenter har videregående opplæring som sin høyeste fullførte utdanning. Over halvparten av disse har formell praktisk-pedagogisk utdanning fra barne- og ungdomsarbeiderutdanning og mange har bakgrunn fra helse- og sosialfagene.

Kartleggingen viser at økonomiske hensyn ikke ser ut til å være en viktig årsak til å ansette assistenter. Det er heller et ønske om tettere oppfølging av enkeltelever, men det er visse forskjeller mellom små og store kommuner:

- I *små kommuner* er behovet for økt voksen tetthet, utfordringer med å rekruttere pedagogisk personale, samt assistentenes fagkompetanse viktige årsaker til ansettelse av assistenter.
- I *mellomstore og store kommuner* er behovet for spesialundervisning og tett oppfølging i ordinær opplæring viktige årsaker til ansettelse av assistenter

Kartleggingen viser at assistenter i størst grad blir brukt til personlig, sosial og praktisk støtte, men at faglig og pedagogisk støtte også er en oppgave for mange assistenter. Svarene til skoleledere og assistenter viser at det er betydelig flere assistenter enn ledere som oppgir at pedagogisk støtte er en av deres hovedoppgaver.

Nordahl og Hausstätter¹⁵⁷ har som en del av evalueringen av spesialundervisning i grunnsko-

¹⁵⁶ Rambøll Management Consulting (2010a)

¹⁵⁷ Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009)

len etter innføringen av Kunnskapsløftet, stilt en rekke spørsmål til skoleledere om deres bruk av assistenter. 30 prosent av skolelederne rapporterer at assistenter ofte har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av undervisningen rettet mot skolefaglige mål. I tillegg rapporterer 40 prosent av skolelederne at assistenter av og til får ansvaret for å gjennomføre undervisning med skolefaglige mål. 70 prosent av skolelederne hevder at assistentene alltid eller ofte får veiledning av lærer i de oppgavene som de blir satt til å gjennomføre. Gjennom kartleggingen fra Rambøll avdekkes imidlertid at det er et misforhold mellom assistenters og skolelederes syn på omfanget av veiledningen: skoleledere tror assistenter får mye mer veiledning enn det assistentene oppgir at de faktisk får. 40 prosent av assistentene mener at de trenger mer veiledning og kompetanse for å gjennomføre oppgavene sine på en god måte.

Se 4.7 for departementets vurderinger og forslag knyttet til bruk av assistenter i skolen.

3.4.4 Rådgivning i grunnopplæringen

Rådgivning ble innført i grunnskolen i 1959 og i videregående opplæring i 1969. De faglige og politiske diskusjonene knyttet til rådgivning har ifølge Buland¹⁵⁸ vært omtrent de samme siden rådgivning ble innført. Viktige spørsmål har vært:

- skal rådgivning være en profesjon med fastsatte kompetansekrav, eller skal det være en oppgave for en allmennlærer ved siden ordinerer undervisningsplikt?
- skal rådgiveren både ha ansvar for sosialpedagogisk rådgivning og yrkes- og utdanningsrådgivning, eller skal tjenesten deles?
- hva bør ressursnivået være?

Rådgivningen er i dag forankret i opplæringsloven § 9-2: «Elevane har rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbod og yrkesval og om sosiale spørsmål». Departementet innførte 1. januar 2009 nye og mer omfattende bestemmelser om rådgivning i skolen gjennom kapittel 22 i forskrift til opplæringsloven. Forskriften understreker prinsippet om tilgjengelighet, at den enkelte elev har rett til individuell rådgivning og videre at «[d]en enkelte eleven har rett til to ulike former for nødvendig rådgivning: sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning». I §§ 22–2 og 22–3 utdypes de to funksjonene:

- den sosialpedagogiske rådgivningens virkeområde begrenses til personlige, sosiale og emosjonelle vansker
- utdannings- og yrkesrådgivningens virkeområder har til formål å bevisstgjøre og støtte eleven i valg av utdanning og yrke og utvikle kompetansen til den enkelte til å planlegge utdanning og yrke i et langsiktig læringsperspektiv

Det har tidligere ikke blitt stilt formelle kompetansekrav til rådgiverne ut over godkjent lærerutdanning og tre års praksis fra arbeid i skolen. Med forskriftsendringene kreves det ikke lenger undervisningskompetanse for tilsetning som rådgiver, men viktigheten av at rådgiveren har yrkeserfaring fra skolen eller kjennskap til skolen understrekes. I forskriften fremgår det at rådgivningen skal utføres av personer med «relevant kompetanse» (§ 22–4). Utdanningsdirektoratet har i brev av 29. juni 2009 anbefalt at formell kompetanse er minst utdanning på bachelornivå, med minst 60 studiepoeng med rådgiverrelevante fag. I brevet presenteres også anbefalte kompetansekriterier knyttet til kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

Skoleåret 2010–11 arbeidet det 2 852 rådgivere i grunnskolen, 1645 av dem var sosialpedagogiske rådgivere og 1209 av dem var utdannings- og yrkesrådgivere. Ressursbestemmelsen om tid til rådgivning finnes i særavtalene om leseplikten og tidsressurs i henholdsvis grunnskolen og videregående skole. I avtaleverket heter det: «På den enkelte skole avsettes det minimum 38 årsrammetimer per påbegynt 25 elever, pluss fem prosent av et årsverk til lærere som utfører sosialpedagogisk tjeneste/rådgivning». Denne bestemmelsen ble fastsatt i 2006 og representerte da en viss økning i forhold til den forrige ressursbestemmelsen fra 1963. Skolen eller skoleeier kan bruke større ressurser på rådgivning enn det normen tilsier.

Rådgivning overfor målgruppen for denne meldingen er svært viktig, men det finnes lite forskning om dette. En forskergruppe ved SINTEF Teknologi og samfunn har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet evaluert rådgivningen i skolen på mer generell basis. Den første rapporten, *Skolens rådgivning – på vei mot framtida?*,¹⁵⁹ bygger på en spørreundersøkelse til rektorer og rådgivere på alle ungdomskoler og videregående skoler i landet. Ifølge undersøkelsen arbeider det i gjennomsnitt 1,8 rådgivere fordelt på 0,9 årsverk på hver skole, og de fleste rådgivere har også andre oppgaver. 59 prosent av rådgiverne i grunnskolen

¹⁵⁸ Buland, T. og I.H Mathiesen (2008)

¹⁵⁹ Buland, T. m.fl. (2009)

82 prosent i videregående opplæring har utdanning rettet mot rådgivning. 65 prosent av rådgiverne er over 50 år og 60 prosent er kvinner. Rapporten viser at den nye forskriften er godt kjent hos rådgivere og skoleledelsen og videre at forskriftsendringene oppfattes som en klar forbedring sammenliknet med de tidligere bestemmelsene. Rådgiverne og skolelederne vurderer rådgivning på egen skole til å ha høy kvalitet, mens de mener at rådgivningen i landet generelt ikke har god nok kvalitet. Sammenliknet med en lignende undersøkelse fra 2000, arbeider dagens rådgivere med et større antall oppgaver, spesielt i videregående skole, og rådgiverrollen har utviklet seg til å legge mer vekt systemrettet arbeid, inkludere flere aktører ved skolen og ha færre oppgaver direkte rettet mot elever.

Den andre delrapporten i evalueringen, *Kjønn i skolens rådgivning – et glemt tema?*,¹⁶⁰ finner at skolens rådgivere ikke legger vekt på at elever skal velge utdanning og yrke på tvers av tradisjonelle kjønnsrollemønstre. Rapporten konkluderer med at verken rådgivere, politikere eller skolene har særlig fokus på kjønnsperspektivet ved utdannings- og yrkesvalg. Over 80 prosent av skolene sier at de ikke har spesielle tiltak for å oppmuntre elever til å velge utdanning og yrke som bryter tradisjonelle kjønnsrollemønstre. Forskerne kritiserer mangel på tiltak rettet spesielt mot gutter og mot fag- og yrkesopplæring og etterlyser «en tung, strategisk satsing fra øverste politiske hold».

Sluttrapporten for evalueringen, *På vei mot framtida – men i ulik fart*,¹⁶¹ konkluderer med at rådgivningen utvikler seg i riktig retning, men at utviklingen skjer i ulik hastighet. Mange kommuner har tatt grep som har hevet kvaliteten på rådgivningen, men noen opplever elever møtet med skolens rådgivning lik det elevene opplevde på 1970-tallet. Tett samarbeid mellom sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning viser seg å være en forutsetning for å lykkes med rådgivningen i skolen. Det oppleves ikke som et godt alternativ å flytte rådgivningen ut av skolen, i for eksempel lokale karrieresentre. Tilbudet om etter- og videreutdanning for rådgivere har blitt betydelig bedre de siste årene, og mange skoleeiere har oppfordret sine rådgivere til å benytte seg av dette. Rådgiverne som har gjennomført slike studier, vurderer det stort sett som relevant og nyttig for arbeidet. Rådgiverressursen oppleves i dag som for liten i forhold til de økte forventninger til tjenesten. Arbeidsoppgavene blir

stadig større og mer krevende, samtidig som ressursen har vært uendret i svært langt tid. Å finne tid til gode rådgiver tiltak er en utfordring, fordi det så lett kommer i konflikt med elevenes rett til timer i basisfag.

3.4.5 PP-tjenesten

PP-tjenestens virksomhet er hjemlet i opplæringsloven, som i § 5-6 sier at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste, alene eller i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen. Barnehager og skoler kan bruke PP-tjenesten til å forbedre læringsmiljøet og til å utarbeide sakkyndige vurderinger¹⁶² om de mener at barn og unge har behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. PP-tjenesten samarbeider med primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og sosialtjenesten og kan også motta henvisninger fra disse. PP-tjenesten kan via for eksempel lege eller barnevern henvise videre til barne- og ungdomspsykiateren og habiliterings-tjenesten for å få supplerende utredninger. Vanlige fagområder for PP-tjenestene er psykososiale vansker og problematferd, språk-, tale- og kommunikasjonsvansker, lese- og skrivevansker og andre spesifikke fagvansker. Fagområdene syn, hørsel, motorikk/bevegelseshemming, autisme og multifunksjonshemming er mindre vanlig, og dekkes stort sett av Statped.

Ressurser og organisering

Utdanningsdirektoratet fører fra skoleåret 2009–10 løpende oversikt i GSI over antallet stillinger i PP-tjenesten. Statistikken viser at det dette skoleåret var 1703 fagårsverk og 149 merkantile årsverk i tjenesten, med en økning til henholdsvis 1918 og 154 året etter. Med utgangspunkt i St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilte behov* tilførte departementet 300 fagårsverk til PP-tjenesten, og det har samlet sett vært en økning på ca. 400 årsverk til PP-tjenesten på 2000-tallet.

Det er opp til kommunen å bestemme hvordan PP-tjenesten skal organiseres, og det er også stor variasjonsbredde i organisatoriske løsninger. Et skille går mellom PP-tjenester som er rent kommunale eller interkommunale. Skoleåret 2010–11 er PP-tjenesten på grunnskolens område organisert gjennom 221 kontorer. 158 av disse dekket én kommune, mens 63 var interkommunale. Et annet skille går mellom gjennomgående tjenester som

¹⁶⁰ Mathiesen, I.H. m.fl. (2009)

¹⁶¹ Buland, T. m.fl. (2011)

¹⁶² Mathiesen, I.H. m.fl. (2009)

dekker alle opplæringsnivåer, og tjenester som er organisert etter skoleslag. 12 fylker har for eksempel egen PP-tjeneste for videregående opplæring, mens de andre har gjennomgående tjenester, der de kommunale PP-tjenestene også betjener elever i videregående opplæring. Fylling og Handegårds¹⁶³ kartlegging og evaluering av PP-tjenesten i Norge i 2009, viser at om lag halvparten av PP-tjenestene er samorganisert og/eller samlokalisert med andre kommunale tjenester.

Om lag 25 prosent av PP-tjenestene har 3 fagstillinger, 40 prosent har 3–7 fagstillinger og 35 prosent har over 7 fagstillinger. Gjennomsnittsstørrelsen for kontorene har økt fra 4,9 fagårsverk midt i 1990-årene til 6,5 fagårsverk i dag. I gjennomsnitt er det om lag 0,8 merkantilt årsverk tilknyttet hvert kontor.

Kompetanse

Skogen¹⁶⁴ fremhever fire pilarer som viktige for fagansattes kompetanse i PP-tjenesten:

- En generell spesialpedagogisk breddeorientering og god oversikt over utdanningssystemet
- Kompetanse på det å arbeide indirekte med primærbrukere, det vil si å hjelpe læreren som sekundærbruker gjennom kunnskap om elevens nivå, kapasitet og læringsstil, og å bruke undersøkelser og tester som grunnlag for praktiske tiltak
- Gode kommunikasjonsegenskaper, som kan aktivisere mest mulig av elevens og lærerens egne problemløsningsressurser
- Heve kompetansen til lærere og skoleledere ved å skape læringssituasjoner i møtet med barnehagen og skolen

Fylling og Handegård¹⁶⁵ viser at ledere av tjenestene til en viss grad har problemer med å rekruttere kvalifisert personale. Så mange som 35 prosent sier at de ofte eller alltid har problemer med å rekruttere ansatte med tilstrekkelig kompetanse, mens 54 prosent sier at det har det noen ganger. Undersøkelsen finner ingen signifikant sammenheng mellom kontorstørrelse og rekrutteringsproblemer.

Fylling og Handegård viser at om lag 60 prosent av fagpersonlaget i PP-tjenesten har utdanning på hovedfags- eller mastergradsnivå. Pedagogisk utdanning er sterkt dominerende, med 20 prosent spesialpedagoger og 16 prosent pedago-

ger. Andelen som har utdanning innenfor psykologi er på 12 prosent, mens andre samfunnsvitenskapelige utdanninger er på 11 prosent. Andelen med sosialfaglig utdanning er på om lag 4 prosent. Sammenliknet med en liknende undersøkelse i 2003,¹⁶⁶ har andelen med spesialpedagogisk og pedagogisk utdanning gått noe opp, mens andelen med øvrige utdanninger har gått noe ned.

90 prosent av de fagansatte i PP-tjenesten svarer i Fylling og Handegårds undersøkelse at de ofte eller av og til leser praksisrettede tidsskrifter, mens 83 prosent svarer at de leser vitenskapelige tidsskrifter ofte eller av og til. 81 prosent svarer at de i tillegg, ofte eller av og til, leser lovverk og forskrifter. Tallene må tolkes dit hen at fagansatte i PP-tjenesten holder seg relativt godt oppdaterte. 49 prosent av de fagansatte har i tillegg tilgang til regelmessig veiledning, enten internt eller eksternt.

Statped, NTNU og KS har gjennom et samarbeidsprosjekt etablert en erfaringsbasert mastergrad for ansatte i PP-tjenesten. Målet med mastergraden er å øke legitimiteten til PP-tjenesten som barnehagens og skolens nærmeste støttespiller i arbeidet med barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte. Hustad og Fylling¹⁶⁷ har evaluert prosjektet, og mener Statped, NTNU og KS har lyktes med å forene fagmiljøer fra barnehage og skole, PP-tjenesten og forskning. Forskerne skriver at mastergraden fungerer som en felles kunnskapsbase for ansatte i PP-tjenesten og at kursene viser gode resultater både med tanke på kvalitet og relevans for PP-tjenestens arbeidshverdag.

Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden i PP-tjenesten påvirkes av hvordan man måler start- og slutt punktet i behandlingen, eksempelvis om man anser saken som avsluttet når enkeltvedtaket foreligger eller når tiltakene er iverksatt. Saksbehandlingstiden styres heller ikke utelukkende av PP-tjenesten – ofte blir andre instanser involvert i PP-tjenestens arbeid. Nødvendig utredning hos andre tjenester kan bidra til å utvide saksbehandlingstiden. Det er ellers viktig å understreke at eleven i et visst omfang kan få et undervisningsopplegg som er tilpasset behov og forutsetninger samtidig som saken er til behandling i PP-tjenesten. I mange tilfeller har PP-tjenesten og skolen løpende dialog

¹⁶³ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

¹⁶⁴ Skogen, K. (2005)

¹⁶⁵ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

¹⁶⁶ Læringssenteret (2003)

¹⁶⁷ Hustad, B-C. og I. Fylling (2010)

om tilmeldte saker og saker som vurderes tilmeldt.

Kartlegginger av saksbehandlingstiden i PP-tjenesten gir ikke et entydig bilde. I Fylling og Handegårds undersøkelse¹⁶⁸ fremgår det at over halvparten av skolens personale og nesten tre fjerdedeler av barnehagens personale mener at PP-tjenesten i liten grad er tilgjengelig på kort varsel. Undersøkelsen dokumenterer likevel at 77 prosent av PP-tjenestene har en ventetid innenfor tre måneder fra tilmelding mottas til tiltak er iverksatt. 56 prosent av disse har en ventetid innenfor to måneder. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av spesialundervisningen fra 2011 tegner imidlertid et annet bilde: 70 prosent av PP-tjenestene har over tre måneder gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Av disse hadde 45 prosent en saksbehandlingstid fra tre til seks måneder og 25 prosent en saksbehandlingstid over seks måneder.

Saksbehandlingstiden fremstår som kortere for barn under opplæringspliktig alder. Om lag halvparten av sakene har mindre enn en måneds saksbehandlingstid og 35 prosent har mellom en og tre måneders ventetid.¹⁶⁹ Saksbehandlingstiden frem til et vedtak er fattet er i gjennomsnitt 4-8 uker. Det tar lengre tid i større kommuner hvor det i gjennomsnitt tar 9-13 uker.¹⁷⁰

Forventinger i krysspess?

Forskning¹⁷¹ om PP-tjenesten viser at tjenestens arbeid ofte todeles. Overfor skolebarn jobber PP-tjenesten på den ene siden med diagnostisering, klassifisering, utredningsarbeid og individorientering. På den andre siden skal PP-tjenesten ha en bred orientering mot individ og system, vekst og utvikling.

Midtlyng-utvalget skriver at det de siste årene har blitt lagt økt vekt på systemrettet arbeid, som ifølge utvalget innebærer at «all læring, utvikling og samhandling i barnehage og skole må forstås i lys av miljømessige forhold. Et slikt perspektiv har som konsekvens at selv når oppmerksomheten rettes mot enkeltbarnas og elevenes behov for individuell tilrettelegging, vil vurderingen av behov og tiltak måtte ses i lys av ulike betingelser i barnas/elevenes omgivelser» (s. 86).¹⁷²

I tabell 3.2 gis det et bilde av ansatte i PP-tjenestens faktiske og ønskede arbeidsprofil for en gjennomsnittlig PP-tjeneste, basert på Fylling og Handegårds kartlegging og en tilsvarende undersøkelse i 2003.¹⁷³ Tabellen 3.1 viser at arbeidsprofilen til PP-tjenesten ikke ser ut til å ha endret seg mye de siste årene, til tross for ønsket om å bruke mer tid til systemrettet arbeid og mindre tid til sakkyndighetsarbeid. PP-tjenesten brukte mer tid på sakkyndighetsarbeid i 2009 (24 prosent) enn i 2003 (18 prosent). Dette kan ses i sammenheng med økningen i omfanget av spesialundervisning, som er omtalt tidligere i kapittelet.

Midtlyng-utvalget skriver at forventningene til PP-tjenesten er sterke, men samtidig kryssende. Utvalget deler forventningene i fire:

- et sakkyndighetsorgan med høyt presisjonsnivå i sin dokumentasjon av barns/unges behov
- en samhandlings- og drøftingspart for barnehage og skole, med god kjennskap til barnehage og skole som system, og med kompetanse i utviklingsarbeid i organisasjoner
- en rådgiver og støttespiller for foreldre, og en koordinerende instans for foreldre som har barn med behov for sammensatte tjenester
- en oppfølger av faglige rådgivningsprosesser som er initiert av spesialisthelsetjenesten eller Statped, på bakgrunn av utredninger som de har foretatt

Utvalget skriver at det er «et vedvarende dilemma for PP-tjenesten at ulike aktører har kryssende forventninger til hvilke oppgaver den skal prioritere» (s. 96). Barne- og ungdomspsykiatrien og habiliteringstjenesten, og til dels også Statped, vil forvente at deres utredninger konkretiseres og følges opp. Disse er ikke nødvendigvis sammenfallende med de forventninger til faglig oppfølging og samarbeid som stilles fra barnehage og skole. I for eksempel Grøgaard, Hatlevik og Markusens¹⁷⁴ brukerundersøkelse av spesialundervisningen, oppgir førskolelærere og lærere at de ønsker mer hjelp fra PP-tjenesten rettet mot tilrettelegging av læringsmiljøet. De vil ha et «førstelinjefokus» i PP-tjenesten og mindre fokus på kartlegging og utredning av enkeltelevers behov. Midtlyng-utvalget stiller på samme måte spørsmål ved om sakkyndig vurdering er tiltaket som er mest egnet til å gi elever en bedre læringssituasjon:

¹⁶⁸ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

¹⁶⁹ Cameron, D.L. m.fl. (2011)

¹⁷⁰ Rambøll Management Consulting (2011b)

¹⁷¹ Andestad, T. (1997)

¹⁷² NOU 2009: 18 *Rett til læring*

¹⁷³ Læringssenteret (2003)

¹⁷⁴ Grøgaard, J.B. m.fl. (2004)

Tabell 3.2 Arbeidsprofil i PP-tjenesten (tidsbruk). 2003 og 2009.

Type arbeidsoppgave	Faktisk prioritering		Ønsket prioritering	
	2003	2009	2009	2009
Arbeid direkte med enkeltpersoner (for eksempel utredning og oppfølging/direkte hjelp)	30 %	29 %	29 %	23 %
Rådgiving/veiledning overfor foreldre	11 %	13 %	13 %	12,5 %
Rådgiving/konsultasjon/veiledning til skole/barnehage/andre	20 %	24 %	24 %	22 %
Hjelp til kompetanseutvikling/organisasjonsutvikling i skolen til barn med særlige behov	11 %	12 %	12 %	19 %
Arbeid med sakkyndige uttalelser	18 %	24 %	24 %	12,5 %
Internt arbeid/ledelse	10 %	15 %	15 %	12 %
Annet	9 %	-	-	8 %
Sum ¹	109 %	117 %	117 %	109 %

¹ Summene overstiger 100 fordi ikke alle kontorene har registrert samlet arbeidstid = 100 prosent.

Kilde: Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

«Kanskje kunne mange elever fått raskere og bedre hjelp dersom fagpersonen fra PP-tjenesten hadde hatt mulighet til å være mer i elevens læringsmiljø, sammen med læreren som drøftingspartner og rådgiver, og ikke som representant for sakkyndig instans. En PP-rådgiver som har fulgt eleven i læringsmiljøet over tid – i tett dialog med lærerne – vil sannsynligvis i langt større grad enn ved sakkyndig vurdering kunne påvirke lærerens praksis» (s. 95).

PP-tjenesten var i den tidligere forskrift for grunnskolen av 1989 (§ 1-6 nr. 3) pålagt å gi råd til fagpersonale i barnehage, i tillegg til skole, skoleadministrasjon og foreldre. Rådgivningen skulle omfatte spesialpedagogiske og sosialpedagogiske tiltak der siktemålet var et tilpasset lærings- og utviklingstilbud. Dette ansvaret ble ikke tatt med videre i den nye opplæringsloven. PP-tjenesten har primært i sitt samarbeid med barnehagen oppgaver knyttet til kartlegging av barnets situasjon, observasjon og sakkyndig vurdering. Ansatte i PP-tjenesten uttrykker et klart ønske om å jobbe mer systemrettet mot barnehagen. Dette vil innebære mer vekt på barnet som en del av en sosial kontekst, hvor ansatte får veiledning i å tilrettelegge et godt miljø for alle barn.

De fleste lederne for PP-tjenestene sier i Fylling og Handegårds undersøkelse at det største kompetansebehovet er systemkompetanse når det gjelder læreplan og lovverk (25 prosent), organisasjonsutvikling (47 prosent) og samspills- og relasjonsanalyse (35 prosent). Med unntak av problematferd og psykososiale vansker (24 prosent), virker det som PP-tjenesten har dekkende kompetanse på fagspesifikke vansker og sensoriske/motoriske vansker. Fylling og Handegård stilte tilsvarende spørsmål til de pedagogisk-psykologiske rådgiverne i tjenesten, og resultatene viser en svært jevn fordeling mellom de ulike områdene.

Fylling og Handegård hevder at «utfordringen fremover ikke ensidig ligger i å endre PP-tjenestens perspektiv fra individorientering til systemorientering, men at skolens individorientering kanskje er vel så grunnleggende og vanskelig å endre». De mener at individorienteringen har en langt sterkere forankring, juridisk og kulturelt, enn systemorienteringen, både i PP-tjenesten og i skolen:

- Individorienteringen er knyttet til lovens innvilgning av individuelle rettigheter.
- Individorienteringen er knyttet til PP-tjenestens egen kultur og tradisjon.
- Individorienteringen er knyttet til skolens sterke vektlegging av læringsproblem som individuell egenskap.

Både Fylling og Handegård og Midtlyng-utvalget anbefaler en tydeliggjøring av PP-tjenestens mandat til å arbeide systemrettet, sammen med et kompetanseutviklingsprogram som kan øke PP-tjenestens fokus på læringsmiljø.

Se 5.2 for departementets vurderinger og forslag knyttet til PP-tjenesten

3.4.6 Statped

Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped) er et statlig tjenesteytende system som skal bistå alle kommuner og fylkeskommuner med å legge til rette for god opplæring for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Den statlige spesialundervisningen i Norge ble omorganisert i 1992 da flere statlige spesialskoler ble avviklet eller overført til andre forvaltningsnivåer. Flere spesialskoler ble også omgjort til statlige spesialpedagogiske kompetansesentre. Dette representerte et delvis brudd på en tradisjon der staten drev egne skoler for elever med ulike funksjonsnedsettelse, mens kommunene og fylkeskommunene drev skoler for funksjonsfriske. Unntaket var at staten fortsatt skulle beholde de statlige skolene for hørselshemmede. Noen av spesialskolene hadde da arbeidet med sine målgrupper i mer enn 100 år, og fikk videreført ansvaret for de samme fagområdene/målgruppene da de ble omgjort til kompetansesentre. Spesialskolesystemet og Statpeds historie er nærmere beskrevet av Sorkmo.¹⁷⁵

Statped har i dag to hovedoppdrag:

- Tjenesteyting – å gi spesialpedagogiske tjenester som fremmer tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring
- Kompetanseutvikling og kunnskapsspredning – å utvikle kompetanse og formidle kunnskap om brukere med særskilte opplæringsbehov og om inkluderende og funksjonelle læringsmiljøer

Statped består av tolv kompetansesentre og er underlagt Utdanningsdirektoratet. I tillegg har to private kompetansesentre tilknytning til Statped gjennom avtalebasert kjøp av tjenester. Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning og Senter for atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger er også tilknyttet Statped gjennom en samarbeidsavtale. Sentrene er oppsummert i tabell 3.3. I følge Midtlyng-utvalget, som basert på innhentet tallmateriale fra Statped, var det i 2008 om lag 870

årsverk i Statped, inkludert ca 112 årsverk ved de to private sentrene.

Ansatte i Statped har en gjennomgående høy formalkompetanse og høy kompetanse på de fagområdene som Statped i dag har nasjonale oppgaver på. Den prosentvise fordelingen av årsverk innen de ulike vanskeområder i Statped er som følger:

- Døvblindhet 2 %
- Ervervet hjerneskade 4 %
- Hørselsvansker 36 %
- Store og sammensatte lærevansker 13 %
- Sosiale- og emosjonelle vansker 3 %
- Språk-, tale- og kommunikasjonsvansker 13 %
- Synsvansker 19 %
- Andre vansker 10 %¹⁷⁶

Det må imidlertid tas høyde for at enkelte årsverk i Statped dekker flere av disse områdene, og at vanskene til enkelte av Statpeds brukere er mer sammensatte enn hva som fremgår av denne oversikten.

Tjenesteyting

Den første av Statpeds hovedoppdrag er å gi spesialpedagogiske tjenester som fremmer tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring. Det er skoleeier i kommuner og fylkeskommuner som formelt kan søke om tjenester fra Statped, under de opplistede kompetanseområdene. Det blir da utarbeidet en samarbeidsavtale mellom Statped og kommunen eller fylkeskommunen. De fleste tjenestene fra Statped er gratis for kommunene, fylkeskommunene og brukerne. Avgjørelser fra Statped om å yte tjenester til enkeltbrukere vil som hovedregel regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det finnes lite forskning om Statpeds tjenesteyting.

Kompetanseutvikling

Den andre av Statpeds hovedoppdrag er å utvikle kompetanse og formidle kunnskap om brukere med særskilte opplæringsbehov og om inkluderende og funksjonelle læringsmiljøer. Dette gjøres gjennom samarbeid med universiteter, høyskoler og andre forskningsmiljøer for å styrke kvaliteten på de spesialpedagogiske tjenestene ved at Statped-sentrene inngår samarbeidsavtaler, for eksempel om felles forskningsprosjekter.

¹⁷⁵ Sorkmo, J. (2010)

¹⁷⁶ Tall innhentet fra Statped i 2011.

Tabell 3.3 Oversikt over Statspeds virksomheter

Kompetansesenter	Fagfelt	Dekning
Bredtvet kompetansesenter Oslo	Store og sammensatte språk-, tale- og stemmevansker, lese- og skrivevansker	Landsdekkende
Huseby kompetansesenter Oslo	Synsvansker	Østfold, Oslo, Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland
Lillegården kompetansesenter Porsgrunn	Læringsmiljø, problematisk atferd i skolen	Landsdekkende
Møller-Trøndelag kompetansesenter Trondheim og Levanger	Hørselsvansker, store og sammensatte lærevansker, språk-, tale- og kommunikasjonsvansker, sosiale/ emosjonelle vansker	Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag, Nordland, Troms, Finnmark. Landsdekkende: læremidler (tegnspråk) og Norsk tegnordbok
Nedre Gausen kompetansesenter Holmestrand	Hørselsvansker	Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust- og Vest-Agder
Skådalen kompetansesenter Oslo	Barn, unge og voksne med hørselsvansker og døvblindhet	Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland. Regionsenter for døvblinde
Statped Nord Tromsø, Kautokeino og Alta	Lærevansker, sosiale/ emosjonelle vansker, språk-, stemme- og talevansker, lese-skrivevansker, kommunikasjonsvansker, sansetap, læringsmiljø	Nordland, Troms og Finnmark inkl Svalbard. Landsdekkende funksjon for samiske brukere
Statped Vest Bergen, Sandane og Stavanger	Lærevansker, sosiale/emosjonelle vansker, språk-, stemme og talevansker, lese- og skrivevansker, kommunikasjonsvansker, hørselsvansker	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal. Regionsenter for døvblinde
Sørlandet kompetansesenter Kristiansand	Store og sammensatte lærevansker, sosiale/ emosjonelle vansker og matematikkvansker	Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark
Tambartun kompetansesenter Melhus	Synsvansker	Finmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland. Landsdekkende: Spielmeier-Vogt sykdom (NCL)
Torshov kompetansesenter Oslo	Store og sammensatte lærevansker, sosiale/ emosjonelle vansker, utviklingshemming og minoritetsspråklige	Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold
Øverby kompetansesenter Gjøvik	Store og sammensatte lærevansker, sosiale/ emosjonelle vansker	Oppland, Hedmark og Buskerud. Landsdekkende: ervervet hjerneskode
Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning Stavanger	Lese- og skriveopplæring, lese- og skrivevansker	Landsdekkende
Senter for atferdsforskning Stavanger	Utvikling og formidling av kompetanse innen feltet sosiale og emosjonelle vansker	Landsdekkende
Signo kompetansesenter Andebu	Hørselsvansker kombinert med andre vansker og døvblindhet	Landsdekkende
Briskeby skole og kompetansesenter Lier	Videregående opplæring og voksne med hørselshemming	Landsdekkende

Statped-sentrene er definert som egne virksomheter og står relativt fritt til å organisere sin FoU-virksomhet. Rambøll Management Consulting¹⁷⁷ har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført en kartlegging av Statpeds FoU-arbeid. Kartleggingen viser at om lag 100 årsverk i Statped er knyttet til dette arbeidet og at det organiseres på ulike måter, for eksempel som prosjekt- og utviklingsarbeid, FoU-utvalg eller forskningsavdelinger. Arbeidet finansieres som oftest gjennom egen, men til en viss grad også ekstern, finansiering.

Kartleggingen viser at Statped har en uformell forståelse av hva som kjennetegner FoU-virksomhet, med store variasjoner mellom sentrene. Kompetansesentrene driver i all hovedsak utviklingsarbeid og i mindre grad forskning. Ingen av sentrene driver grunnforskning på linje med universitetene. Åtte av sentrene har ansatte med kompetanse på doktorgradsnivå eller stipendiater som driver doktorgradsarbeid innen Statpeds områder. Det er primært personer med forskerkompetanse som har ansvar for FoU-virksomheten ved sentrene, mens de øvrige ansatte har formell kompetanse på master- eller hovedfagsnivå. FoU-prosjektene involverer ofte interesseorganisasjoner og PP-tjenesten, mens graden av involvering av brukere på tjenestenivå, som skoleeiere og skoler, varierer. Involvering av brukerorganisasjoner foregår heller ikke systematisk på tvers av Statped i FoU-arbeid.

Den strategiske tilnærming til FoU-virksomheten er godt forankret ved det enkelte senter. Rambølls kartlegging viser samtidig at det ikke finnes en formalisert helhetlig strategi for FoU-virksomheten i Statped som helhet. Statped-sentrene er likevel forholdsvis enige om hvilke temaer som bør prioriteres for fremtidig FoU-arbeid:

- Minoritetsspråklig bakgrunn og funksjonsnedsettelse
- Kunnskapsutvikling på tvers av tradisjonelle «vanskeområder»
- Små og oversette funksjonsnedsettelse
- Kombinerte funksjonsnedsettelse
- Sjeldne funksjonsnedsettelse som krever høyspesialisert kompetanse
- Forutsetninger for inkludering i skole og barnehage
- Utvikling av kartleggingsverktøy

I tillegg til disse temaene ga enkelte informanter i Rambølls undersøkelse uttrykk for at det også er andre temaer som bør prioriteres, for eksempel

tidlig innsats, herunder samhandling mellom opplærings- og helsetjenester, sammensatte behov som følge av multifunksjonshemninger og læremidler. Innspill fra informantene i Rambølls undersøkelse viste at prioritering av tema og konkrete satsinger skjer med utgangspunkt i personlige relasjoner.

Se kapittel 6 for departementets vurderinger og forslag knyttet til Statped

3.5 Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

I innledningen presenterer departementet tre strategier for hvordan opplæringen for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte kan forbedres. Den tredje strategien er *samarbeid og samordning – bedre gjennomføring*. I innledningen skriver departementet at barnehagen og skolen skal ha god tilgang til helhetlig spesialpedagogisk støtte over hele landet. Samarbeidet med foreldre med barn med behov for særskilt hjelp og støtte skal bli bedre gjennom informasjon og samordning. Foreldre skal ikke måtte innta en koordinatorrolle overfor sine egne barn, og de ulike tjenestene skal ikke oppleves som «deltjenester».

Denne delen av kunnskapsgrunnlaget dokumenterer i hvilken grad disse ambisjonene er ivarettatt og legger særlig vekt på samarbeidet mellom hjem og barnehage/skole og foreldres vurdering av hjelpeapparatet.

3.5.1 Hovedtrekk fra Midtlyng-utvalget og Flatø-utvalget

Barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte får i mange tilfeller tjenester fra flere instanser, enten fordi deres behov er komplekse eller fordi de blir skjøvet fra tjeneste til tjeneste. Forskning¹⁷⁸ knyttet til familier med barn med behov for særskilt hjelp og støtte, viser at forholdet til hjelpeapparatet kan være problematisk og oppleves som belastende.¹⁷⁹ Det blir ofte påpekt at foreldre kan få rollen som koordinator og pådriver i møte med hjelpeapparatet på grunn av mangler i rutiner, tiltak, koordinering og oppfølging. Kulturforskjeller, motstridende målekriterier, samt skjev maktbalanse i de ulike tjenestene, kan gjøre samarbeid vanskelig.

¹⁷⁸ Askheim, O.P. m.fl. (2004), Tøssebro, J., og B. Ytterhus (2006)

¹⁷⁹ Lundebey, H. & J. Tøssebro (2009)

¹⁷⁷ Rambøll Management Consulting (2011a)

Boks 3.2 Brukermedvirkning

Brukere har rett til å medvirke, samtidig som brukermedvirkning har en egenverdi, en terapeutisk verdi og er et virkemiddel for å forbedre og kvalitetssikre tjenestene. Målet er god brukermedvirkning på individnivå, systemnivå og politisk nivå.

Brukermedvirkning – enten det er på system- eller individnivå – innebærer at brukeren er med på å utforme tilbudet sammen med fagfolk. Norges Handikapforbund definerer brukermedvirkning som «[...] en arbeidsform der enkeltpersoner eller representative organisasjoner som er eller blir påvirket av en tjeneste/et tiltak skal ha innflytelse på beslutningsgrunnlaget for tjenesten/tiltaksutformingen».¹ Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon² skriver at «[b]rukermedvirkning er når en bruker eller brukerrepresentant går i dialog med politikere og/eller tjenesteytere og på like fot med dem tilbyr kompetanse og spesialkunnskap – basert på egne og/eller andres erfaringer – for å løse ulike samfunnsoppgaver».

Brukermedvirkning er lovpålagt og det skal være klart hvordan brukers rettigheter og tjenesteutøveres plikter er ivaretatt av tjenesteapparatet. Brukermedvirkning handler om at tjenesteapparatet benytter brukers erfaringskunnskap for å kunne yte best mulig hjelp. Målet er at brukermedvirkning skal bidra til kvalitet på tjenestene og at brukeren har økt innflytelse på egen livskvalitet.

På *individnivå* betyr brukermedvirkning at den som benytter seg av et tjenestetilbud får innflytelse på tilbudet. Det betyr at vedkommende medvirker i valg, utforming og anvendelse av de tilbud som til en hver tid måtte være tilgjengelige, noe som igjen vil innebære større autonomi, myndighet og kontroll over eget liv. Brukers interesser kan også ivaretas av en representant for vedkommende. Brukerne eller den som ivaretar hans eller hennes interesser, skal tilbys medvirkning både i planlegging og gjennomføring av tiltakene. Det handler også om at

brukeren tar konkret ansvar for sine deler av arbeidet mot et bedre liv. Brukeren må da samtidig oppleve at egne bidrag betyr noe, at de har reell innflytelse på hvordan tilbudet blir utformet.

På *systemnivå* vil brukermedvirkning innebære at brukerne inngår i et likeverdig samarbeid med tjenesteapparatet og er aktivt deltagende i planleggings- og beslutningsprosesser, fra start til mål. Brukere og representanter for brukerorganisasjoner eller brukergrupper velges inn i ulike utvalg og råd. Representantene skal bidra med sin kunnskap til fagfolk, administrasjon og politikere i planlegging, utforming og drift av et bedre tjenestetilbud. Medvirkningen på systemnivå gjelder både innen behandlende og forebyggende områder, og på flere nivåer i organisasjonen. System for innhenting av brukererfaringer, brukerundersøkelser m.m., er også brukermedvirkning på systemnivå. Resultatene skal benyttes til forbedring av tjenesten.

På *politisk nivå* er det viktig at brukerorganisasjoner og brukergrupper blir involvert i prosesser før politiske beslutninger fattes. Brukerrepresentanter bør så langt som mulig oppnevnes til råd, utvalg og komiteer som legger premisser for politiske beslutninger innen det aktuelle feltet. På politisk og administrativt systemnivå bør det vurderes en kombinasjon av representativ deltakelse og brukerbøringer, hvor en inkluderer større brukergrupper i utviklingen av et område eller et tiltak. Fagpersonen og brukere/pårørende må møtes i dialog og utvikle nye roller for samhandling der ansvar og oppgaver er tydelig forankret og fordelt. Forutsetninger for at man lykkes er at begge parter er villige til å gå inn i temaet, lære mer om det og sette teori ut i praksis.

¹ Norges Handikapforbund (2000)

² Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (2000)

Strategien *Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring* handler om å skape kontinuitet i barnehagen, skolen og støtteinstansenes arbeid overfor barn og unge, og om å forbedre informasjonen og veiledningen overfor foreldre. Samarbeid og samordning er nøkkelen til bedre gjennomføring av

tjenester. Det krever kontinuitet i kompetanse og kunnskap om barnet, særlig i kritiske faser, for eksempel i overganger, hvor systemet rundt barnet ofte skiftes ut og gjør brukermedvirkning ekstra viktig, jf. boks 3.2 *Brukermedvirkning*.

Flatø-utvalget har i NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt* foretatt en grundig vurdering av mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester overfor utsatte barn og deres foreldre. Midtlyng-utvalget har i NOU 2009: 18 *Rett til læring* beskrevet forhold som hemmer og fremmer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid for barn og unge med særskilte behov, lokalt og på tvers av nivåene. Utredningene presenterer totalt sett et omfattende og oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Kunnskapsdepartementet ønsker å supplere og utvide kunnskapsgrunnlaget til Flatø-utvalget og Midtlyng-utvalget med utgangspunkt i bruker- og foreldreperspektivet.

Forskningen tilsier at foreldre ofte er tilfredse med tjenestene de og barnet mottar, samtidig som prosessen for å motta tjenestene kan oppleves som vanskelig og gi en følelse av å bli motarbeidet. Foreldre beskriver ofte en gjentakende søknadsprosess med dokumentasjon og forsvar for hjelpebehov og utlevering av informasjon om barnet, funksjonshemmingen og familien.¹⁸⁰ Ansvarsgrupper og individuell plan (*såkalt samordningsteknologi*) er verktøy for å sikre et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Det ser imidlertid ut til at samordningsteknologien i liten grad kompenserer for en fragmentert oppgavefordeling i kommunene og hjelpeapparatet.¹⁸¹ Tjenestetilbudet er ofte personavhengig og systemet og tjenestetilbudet er derfor sårbart, for eksempel overfor sykdom og manglende kompetanse.

NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt (Flatø-utvalget)

Flatø-utvalget peker på at et *fragmentert regelverk* ikke synes å gi en felles plattform for flerfaglig samarbeid. Dette fører til at de ulike deltjenestene i stor utstrekning bare tar ansvar innenfor eget område. Det medfører også at det er vanskelig for tjenestemottakerne å orientere seg om sine rettigheter og hvilke klageordninger som finnes.

Flatø-utvalget viser til undersøkelser om faktorer som fremmer og hemmer samarbeid mellom de aktuelle tjenestene. Klare og realistiske mål, klart definerte roller, sterk ledelse, styring på tvers av tjenester og gode systemer for deling av informasjon er avgjørende for godt samarbeid. Flatø-utvalget viser videre til at brukere ofte rapporterer om stor grad av tilfredshet med den enkelte tjeneste, men at de er langt mindre for-

nøyd med samordningen av de ulike tilbudene og med informasjonsutvekslingen og avklaring av ansvarsforholdet mellom tjenestene. Utvalget peker også på at små kommuner mangler nødvendig kompetanse, for eksempel psykologer. På den annen side viser studier at brukere i små kommuner er mer tilfredse med samhandlingen mellom tjenestene enn brukere i større kommuner. Det er også flere små enn store kommuner som får veiledning fra poliklinikkene og som opplever et godt samarbeid med disse.

NOU 2009: 18 Rett til læring (Midtlyng-utvalget)

Midtlyng-utvalget peker på at et *differensiert hjelpeapparat*, der ulike tjenester er hjemlet i ulike lovverk, kan føre til at det er vanskelig å orientere seg for både foreldre og fagfolk og at brukere ikke får den hjelpen de har krav på. Det er en gjennomgående problemstilling i mange kommuner at foreldre ikke vet hvor de skal henvende seg for å få hjelp. Undersøkelser viser at foreldre opplever at informasjonen ikke er god nok, at hjelpen ikke er samordnet og at foreldrene ofte må tre inn i rollen som koordinator. Midtlyng-utvalget peker på følgende årsaker til mangel på koordinering og tverrfaglig samarbeid:

- Rettigheter og bestemmelser er hjemlet i ulike lovverk og forskrifter
- Faglig ideologi, profesjonsinteresser og domenekonflikter
- Sektorinndeling, uklare ansvarsforhold og overlappende oppgaver

Midtlyng-utvalget peker også på at utviklingen av et differensiert hjelpeapparat der ulike tjenester er hjemlet i ulike lovverk kan føre til at det er vanskelig å orientere seg for både foreldre og fagfolk, og at brukere ikke får den hjelpen de har krav på. Det er en gjennomgående problemstilling i mange kommuner at foreldre ikke vet hvor de skal henvende seg for å få hjelp. Undersøkelser viser at foreldre opplever at informasjonen ikke er god nok, at hjelpen ikke er samordnet, og at foreldrene ofte må tre inn i rollen som koordinator. Midtlyng-utvalget peker også på at profesjonsinteresser og manglende trygghet i eget fag kan være til hinder for samarbeid tjenestene i mellom, og til en fornuftig samordning av disse. De ulike instansene og fagpersonene kan ha liten kjennskap til hverandres kompetanse, og ulik forståelse av utfordringene og hvilke tiltak som er hensiktsmessige. I en rapport fra SINTEF¹⁸² vises det til

¹⁸⁰ Wendelborg, C. m.fl. (2010)

¹⁸¹ Holck, G. (2004)

¹⁸² Grut, L. (2008)

flere studier som konkluderer med at ulik fagideologi er et vesentlig hinder for tverrfaglig samarbeid. En rapport fra Nord-Trøndelagsforskning¹⁸³ peker også på at ulike kulturer og oppfatninger av hva som er det riktige tiltaket for brukeren og leders fordommer om andre etater og profesjoner, hemmer utviklingen av tverretattlig samarbeid.

Midtlyng-utvalget viser også til at tjenestene på kommunalt og statlig nivå ofte er preget av arbeidsdeling og spesialisering, og at det er delvis overlapping mellom ulike statlige tjenester og funksjoner. Et eksempel på dette er habiliterings-tjenesten for barn og unge i helseforetakene (HABU) og sentrene for sammensatte lærevesker (SLV) i Statped, som til dels arbeider med de samme brukerne og som begge har spesialpedagoger ansatt. Det er også overlappende arbeidsoppgaver mellom BUP og SLV-sentrene, samt at det er parallellitet i faggrupper. Uklare ansvarsforhold fører ofte til at tjenestene selv ikke er klar over hvem som har ansvaret, noe som igjen fører til at brukerne blir usikre, mister oversikten og ofte må banke på flere dører for å få hjelp.

3.5.2 Foreldresamarbeid i barnehagen

Foreldresamarbeid er regulert spesielt i barnehageloven § 4. I bestemmelsen pålegges barnehager å ha foreldreråd og samarbeidsutvalg. Hensikten er å sikre foreldre rett til medvirkning i barnehagen, i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 5 om foreldres ansvar for oppdragelsen. Godt og tett samarbeid med barnas hjem er en vesentlig kvalitet ved en god barnehage, og de formelle samarbeidsorganene sikrer foreldrene som gruppe innflytelse på barnehagens daglige drift.

Foreldrerådet består av foreldrene til alle barna i barnehagen. Foreldrerådet skal fremme foreldrenes fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen bidrar til et godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ mellom foreldre og ansatte i barnehagen. Barnehagemyndigheten er også gitt anledning til å delta i samarbeidsutvalget. Representantene kan komme med råd og innspill og arrangere dugnader, temakvelder og andre arrangementer som kan skape kontakt mellom hjemmene og barnehagen. Dersom det oppstår konflikter, skal samarbeidsutvalget arbeide for å finne frem til felles løsninger.

I 2010 ble det nasjonale foreldreutvalget for barnehagen (FUB) etablert for å sikre at foreldre-

stemmen høres i aktuelle barnehagepolitiske saker, og at Kunnskapsdepartementet får et rådgivende organ og en høringsinstans som ivaretar foreldreperspektivet. Utvalget skal også hjelpe foreldrene med informasjon og veiledning om deres rettigheter og muligheter til medvirkning på lokalt plan.

3.5.3 Foreldresamarbeid i grunnopplæringen

Det er understreket i formålsparagrafen i opplæringsloven at både grunnskolen og den videregående opplæringen skal samarbeide med hjemmet. Dette innebærer at skolen må skaffe seg kunnskap om foreldrene som ressurs, og anerkjenne at foreldrene spiller en viktig rolle for barns læring og utvikling.

Kontakten med hjemmet er viktig for at foreldre skal ha mulighet til å følge opp elevens faglige og sosiale utvikling. I grunnskolen skal det være et foreldremøte i oppstarten av hvert opplæringsår, jf. forskriftens § 20-3, og foreldrene har også rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren minst to ganger i året. I forskriftsbestemmelsen er det i tillegg fastsatt at skolen – skriftlig eller muntlig – skal gi foreldrene informasjon blant annet om foreldrenes rettigheter og plikter etter opplæringsloven med forskrifter. Forskrift til opplæringsloven § 20-4 regulerer foreldresamarbeid i videregående opplæring. Bestemmelsen har de samme innholdsmessige elementene som bestemmelsen som gjelder foreldresam-

Boks 3.3 Foreldresamarbeid med foreldre som har barn som har behov for særskilt oppfølging

I Vardåsen barnehage i Skedsmo kommune er det et overordnet prinsipp at det skal være et godt samspill med foreldrene. Når det gjelder barn med behov for særskilt oppfølging er dette ekstra viktig. Samarbeidet starter allerede før barnet begynner i barnehagen. Samarbeidet innebærer blant annet foreldresamtale før barnet starter i barnehagen. På dette møtet avklares forventninger til hverandre, det settes opp en plan for samarbeidet, det avtales oppstartsmøte etter at barnet har startet, det informeres om andre instanser som barnet er tilknyttet, barnehagen får informasjon om barnet og dets særskilte behov og ansvarsområder defineres.

¹⁸³ Kvello, Ø. og Wendelborg, C. (2003)

arbeid i grunnskolen og sier at skolen skal holde kontakt med foreldrene til elever som ikke er myndige gjennom hele opplæringsåret.

Opplæringsloven kapittel 11 har bestemmelser om foreldremedvirkning i skolens brukerorganer. I grunnskolen er det lovpålagt med forelderåd, foreldrerepresentasjon i samarbeidsutvalg og i skolemiljøutvalg. Reglene skal sikre foreldre innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen. Ved siden av regler om råd og utvalg er det i opplæringsloven § 11-9 fastsatt regler om Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), og departementet har gitt regler om innholdet i arbeidet i FUG i forskriftens § 20-2. Utvalget er et nasjonalt utvalg for og med foreldre som har barn i skolen, og er et rådgivende organ for departementet. Mandatet omfatter grunnskolen og det første året av videregående opplæring. Utvalget skal arbeide for godt samarbeid mellom skole og hjem, og skal ivareta foreldrenes interesser i skolesammenheng.

Forskning om hjem-skole-samarbeidet

Samarbeidet hjem-skole er ikke et stort forskningsfelt, men det har blitt gjennomført noen studier av foreldrenes grad av tilfredshet med og deltakelse i foreldresamarbeidet.¹⁸⁴Hovedmønsteret i disse undersøkelsene er at foreldre er positive til skolen, og at de stort sett stiller opp på konferansetimer og foreldremøter og andre tiltak som iverksettes. De er mest opptatt av at barna deres trives og utvikler seg og er i hovedsak fornøyd med den informasjonen som skolen gir. I konkrete forsøk har det vist seg at foreldre kan være aktive og interesserte i å samarbeide også om innholdet i undervisningen dersom lærerne legger opp til dette. Men de peker på at samarbeidet domineres av skolen, og at foreldrenes reelle innflytelse er svært liten. De formelle samarbeidsorganene er stort sett på plass, men også de fungerer på skolens premisser. Selv om disse organene får større ansvar, fører ikke dette automatisk til at foreldrene generelt blir mer engasjert.

Forskningsbasert kunnskap om foreldrenes betydning for skoleprestasjoner gir gode argumenter for at skolen bør samarbeide nært og godt med foreldrene i grunnopplæringen. Nordahl¹⁸⁵ understreker at samarbeidsforholdet hjem-skole er et vesentlig bidrag til skolens læringsmiljø. Ifølge Bakken¹⁸⁶ er det en sammenheng mellom læringsmiljø og skolens eget bidrag til elevenes

skoleprestasjoner, og det er på skoler hvor læringsmiljøet er spesielt godt at elevenes resultater i særlig grad er positivt. Videre sier Hattie¹⁸⁷ at det er foreldrenes forventninger til skoleprestasjoner som har sterkest innvirkning på elevenes motivasjon og innsats; dernest følger foreldrenes interesse for skolearbeid hjemme og på skolen, leksehjelp og dialog om skolefremgang. Dette betyr mye mer enn andre faktorer i familien, slik som sosioøkonomisk status. Hattie trekker også frem at mange foreldre er fremmedgjorte for skolen fordi de ikke forstår skolens språk. Derfor må skolen og hjemmene snakke samme språk og formidle de samme forventningene; slik at elevene slipper å leve i to verdener. Britiske studier¹⁸⁸ knyttet til elevenes prestasjoner i skolen viser at for barn i syvårsalderen er det foreldrene gjør hjemme seks ganger viktigere enn det som skjer på skolen. Ved 16-årsalderen ser det ut til at skolen er mer betydningsfull for læringsutbyttet enn foreldrene, men også i de senere tenårene er foreldrenes engasjement viktig. Foreldrenes oppfølging utgjør en forskjell for barn og unge sin skolegang, og foreldrene bør oppmuntres til engasjement og støtte overfor skolen.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon¹⁸⁹ har sammenstilt problemstillinger og vurderinger som foreldre har presentert når de har vært i kontakt med organisasjonen. Det synes å være et generelt problem at foreldre og skole/PP-tjenesten ikke er enige om eleven skal ha spesialundervisning eller om elevens behov kan imøtekommes innenfor det ordinære undervisningsopplegget. I de fleste registrerte tilfeller ser foreldrene et klart behov for spesialundervisning, mens skole og PP-tjenesten ønsker å imøtekomme elevens behov gjennom tiltak innenfor den ordinære opplæringen. Når eleven først får enkeltvedtak om spesialundervisning, mener foreldrene at elevens behov for spesialundervisning er større enn det som legges til grunn i utredningen fra PP-tjenesten. Foreldre rapporterer også om at de som gir spesialundervisning ikke har tilstrekkelig kompetanse. Dette problemet er særlig tydelig for de tilfellene der elevene viser aggressiv atferd på grunn av ulike kognitive problemer, og de som yter spesialundervisning har manglende kunnskaper og kompetanse om hvordan de skal møte og håndtere slik atferd. Foreldre gir uttrykk for at kompetanse hos de som skal gi det spesialpedagogiske tilbudet

¹⁸⁴ Nordahl, T. (2007)

¹⁸⁵ Nordahl, T. (2007)

¹⁸⁶ Bakken, A. (2009b)

¹⁸⁷ Hattie, J. (2009)

¹⁸⁸ Desforges, C. (2003)

¹⁸⁹ Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (2008)

ikke er omtalt verken i tilråding fra PP-tjenesten eller i skolens vedtak.

Se 5.4 for departementets vurderinger og forslag knyttet til informasjon og samarbeid.

3.5.4 Foreldres vurdering av hjelpeapparatet

Wendelborg¹⁹⁰ har undersøkt hvordan foreldre med barn med behov for særskilt hjelp og støtte forholder seg til og vurderer hjelpeapparatet. I undersøkelsen inngår tall fra 1999, 2003, 2006 og 2009. Utviklingen viser at familier opplever en stabilitet og kanskje en viss positiv utvikling når det gjelder behovsoppfyllelse når det gjelder avlastning, støttekontakt og fritidstilbud generelt.

Sitter¹⁹¹ har evaluert tilbudet fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten og PP-tjenesten til barn og unge med psykiske vansker.¹⁹² Resultatene viser at barn, unge og foreldre opplever god tilgang til helsestasjonstjenester, samtidig som rundt en tredjedel av brukere med psykiske vansker opplever for lang ventetid til PP-tjenesten. Undersøkelsen viser også at bruk av individuell plan bidrar til at barn, unge og foreldre blir mer tilfredse med samordningen av tjenestene. Det gjelder både avklaring av ansvar og utveksling av informasjon.

Barn, unge og foreldre rapporterer i stor grad at de er tilfreds med den enkelte tjeneste, for eksempel at helsestasjonen og PP-tjenesten i stor grad viser omtanke og forståelse for deres situasjon. Foreldre opplever at de har mulighet til å påvirke tjenestenes beslutninger, og at de betraktes som en sentral samarbeidspartner.

Foreldre er imidlertid langt mindre fornøyd med samordningen av de ulike tilbudene. Brukere som mottar tilbud fra flere tjenester, rapporterer om relativt lav tilfredshet med samordningen av tjenestene, informasjonsutvekslingen og avklaring av ansvarsforhold mellom tjenestene. Bare rundt halvparten av brukerne svarte at de var tilfredse.

3.5.5 Erfaringer med verktøy for samordning

Individuell plan (IP) og ansvarsgrupper er verktøy for å bidra til bedre koordinering mellom tjenester. Alle med behov for langvarige og koordinerte sosial- og helsetjenester har rett på individuell

plan, dersom personen selv ønsker det. Planen er tjenestemottakerens plan og tjenestemottakeren har rett til og oppfordres til å delta aktivt i å beskrive behov for tjenester, ønsker og mål som oppfattes som viktige i hverdagen og fremtiden. Retten til å få utarbeidet en individuell plan er i dag hjemlet i åtte ulike lover.¹⁹³ En ansvarsgruppe består av brukeren og representanter for tjenester som brukeren mottar, og det er vanlig at en av del-tjenestene har ansvar for å koordinere arbeidet til gruppen. Formålet med ansvarsgrupper er å samordne, utvikle og evaluere tiltak ut fra den enkelte brukers behov. Bruk av ansvarsgruppe er ikke lovfestet, men deltakelse i ansvarsgruppen anses som forpliktende for de involverte tjenestene.

I oppsummeringen¹⁹⁴ av et landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse- sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn, vises det til manglende bruk av virkemidler som kan sikre samarbeid. I tilsynet avdekkes manglende bruk av individuell plan for tilsynets målgruppe, og at ca. 1/3 av de 114 kommunene som var omfattet av tilsynet ikke hadde rutiner for å tilby individuell plan. Tilsynet oppsummerer med at kommunenes tilrettelegging og oppfølging av samarbeid omutsatte barn og unges beste er for dårlig.

Flatø-utvalget viser til undersøkelser blant barn og unge med psykiske lidelser der det rapporteres at brukere opplever at bruk av individuell plan bidrar til økt tilfredshet når det gjelder samordning av tjenestene, ansvarsavklaring og informasjonsutveksling.

Wendelborg m.fl.¹⁹⁵ understreker med utgangspunkt i en studie hvor barn med funksjonsnedsettelse er fulgt gjennom oppveksten, at det fra familiens ståsted er en vei å gå før målene til ordningen med individuell plan er oppfylt. I overkant av 40 prosent av familiene i denne studien oppgir at det stemmer dårlig eller ikke stemmer at IP har gitt et mer helhetlig, koordinert eller individuelt tilpasset tjenestetilbud. 52 prosent av familiene oppgir at det ikke har blitt noe bedre kontakt med hjelpeapparatet som følge av individuell plan, og en tredjedel av familiene oppgir at individuell plan har liten praktisk nytte. I tillegg opplever mange foreldre at koordinatoren mangler forutsetninger, i form av blant annet lite tid og en svak posisjon i organisasjonen, for å fylle den

¹⁹⁰ Wendelborg, C. (2010)

¹⁹¹ Sitter, M. (2008)

¹⁹² Evalueringen bygger på en kartlegging av situasjonen i 2004 og 2007 i rundt 60 kommuner.

¹⁹³ Dette er barnevernloven, sosialtjenesteloven, pasientrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven, lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern, lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

¹⁹⁴ Helsetilsynet (2009)

¹⁹⁵ Wendelborg, C. m.fl. (2010):

funksjonen vedkommende er tiltenkt. I de tilfeller der samarbeidet fungerer, handler det om at koordinatoren har tilstrekkelig myndighet, at roller og forventninger er avklart, og at koordinatoren tør å være tydelig, ærlig og realistisk.

Resultater fra undersøkelser av tjenestenes erfaringer med bruk av individuell i psykisk helsearbeid spriker noe, og det pekes blant annet på at arbeid med IP er ressurs- og kompetansekrevende. Positive erfaringer er at individuell plan bidrar sterkt til samordning og til at tjenestene tilpasses behovene til den enkelte, at individuell plan kan skjerpe samarbeidet, hindre at tjenestene arbeider parallelt, og at ansvar kan synliggjøres.

Om bruk av ansvarsgrupper rapporterer Flatøutvalget til dels positive erfaringer. Det er avgjørende at møtene i ansvarsgruppen er godt forberedt, at arbeidsoppgaver og ansvar blir plassert og at de relevante tjenestene møter. Helsetilsynet fant i 2008 at en svakhet ved at ikke alle involverte deltar i ansvarsgruppene og konkluderte med at kommunene i større grad bør følge opp at de relevante tjenestene deltar i disse gruppene.¹⁹⁶

Se 5.4.3 for departementets vurderinger og forslag knyttet til samarbeid mellom ulike tjenester.

3.6 Resultater og effekter

Dette kapitlet har gitt en oversikt over ulike kjennetegn ved tilbudet utdanningssystemet og hjelpeapparatet gir overfor barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte. Forskning og erfaringer knyttet til effekter og resultater kan gi utdanningsmyndighetene ledetråder for hva som kan forbedre opplæringstilbudet for målgruppen for denne meldingen.

I en vurdering av resultatene til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisningen i grunnopplæringen, er det viktig å understreke at dette tilbudet varierer betydelig i form og omfang. Dette har sammenheng med at barn og unges behov, vansker og kombinasjoner av vansker er veldig ulike. Barn og unge med spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning er stort sett mest i det ordinære tilbudet i barnehagen og grunnopplæringen. Det gjør at deres utvikling og læring vil avhenge av samspillet mellom det ordinære tilbudet og tilbudet som gis innenfor rammen av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dette gjør det vanskelig å fastslå om slike innsatser *sam-*

let sett oppnår gode eller dårlige resultater, og om den har stor eller liten effekt.

Skal man studere resultatene særskilte innsatser, må man også vite noe om effekten av et alternativt opplæringstilbud. Det krever at man etablerer gode sammenlikningsgrupper, noe som både er metodisk, etisk og praktisk vanskelig.¹⁹⁷ Hanushek, Kain og Rivkin¹⁹⁸ er et av få eksempler på forskere som har gjort slike sammenlikninger med utgangspunkt i spesialundervisning. De har målt prestasjonene til elever som over tid går inn og ut av spesialundervisning og finner at elevene har større læringsutbytte i periodene med spesialundervisning sammenliknet med periodene uten: «We find that the average special education program significantly boosts mathematics achievement of special-education students, particularly those classified as learning-disabled or emotionally disturbed, while not detracting from regular-education students». Langfeldts¹⁹⁹ studie av effekter av spesialundervisning i matematikk viser omtrent det samme: elevene som får spesialundervisning utvikler seg mer enn de øvrige elevene. Langfeldt kan ikke gi noen klar dokumentasjon på at spesialundervisningen har et signifikant positivt bidrag, men han har heller ikke dokumentasjon for det motsatte.

Bachmann og Haug²⁰⁰ omtaler forskningen om effekter av særskilte innsatser overfor barn, unge og voksne med behov for hjelp og støtte i opplæringen som «høgst problematisk» (s. 75). De understreker at det finnes lite norsk forskning om spesialundervisningens effekter, og internasjonal forskning ender ofte med ulike konklusjoner: «Det er dokumentert at spesialundervisningen hjelper. Samtidig er det stilt store spørsmålstegn ved dens kvaliteter og ved det utbyttet elevene får» (s. 75).

Det danske utdanningsdepartementet skriver etter en gjennomgang av en rekke spesialpedagogiske studier, at forskningen historisk har fokusert mer på ideologi og verdier enn praksis i og utbytte av undervisningen.²⁰¹ I det hele tatt vet vi lite om spesialundervisningens resultater og effekter, noe Solli²⁰² mener kan skyldes at den spesialpedagogiske forskningen tradisjonelt har lagt mer vekt på kvantitativ tenkning og ressursdiskusjoner enn kvalitet og læringsutbytte.

¹⁹⁷ Sørli, M. (2000)

¹⁹⁸ Hanushek, E.A. m.fl. (2002)

¹⁹⁹ Langfeldt, G. (2005)

²⁰⁰ Bachmann, K. og P. Haug (2006)

²⁰¹ Finansministeriet/Undervisningsministeriet (2010)

²⁰² Solli, K.A. (2005)

¹⁹⁶ Helsetilsynet (2009)

3.6.1 Forutsetninger for gode resultater

Egelunds og Tetlers²⁰³ omfattende evaluering av spesialundervisning i Danmark konkluderer med «at det helt overvejende er en positiv effekt af specialundervisningen, at eleverne næsten altid udvikler sig i positiv retning» (s. 329). Med utgangspunkt i denne og flere andre undersøkelser,²⁰⁴ synes fire forutsetninger særlig viktige for at spesialundervisningen skal ha positive resultater:

- *Kompetanse*: Positive resultater av spesialundervisning henger klart sammen med kompetansen til de ansatte som gjennomfører den spesialpedagogiske innsatsen. Det er avgjørende at det er velkvalifiserte lærere med særlig kompetanse innen spesialpedagogiske områder som enten gjennomfører innsatsene eller bistår og veileder andre lærere. Det er samtidig nødvendig med kvalifisert veiledning fra PP-tjenesten, men tjenesten må dreie sitt arbeid fra kartlegging av enkeltelever til veiledning og rådgiving av lærere.
- *Hver elev er unik*: Det må tas høyde for at elevene, omgivelsene og situasjonen er unik. Alle elever har ulike egenskaper, forutsetninger og behov, samtidig som deres vansker fremstår innenfor helt spesifikke kontekstuelle betingelser. Skolene må bruke svært fleksible og individuelle strategier knyttet til hver enkelt elevs behov i spesifikke situasjoner, dersom man skal registrere positiv effekt av spesialundervisning. Enkeltelevs problemer kan ikke løses med prototypestrategier, standardiserte tilnærminger eller helt generelle spesialundervisningstiltak, gjeldende for mange elever på samme tid.
- *Vurdering av resultater*: Elever med særlige behov er tjent med at det løpende vurderes hva

deres behov er i forhold til de kontekstuelle betingelsene de befinner seg innenfor. De pedagogiske tiltakene må vurderes kontinuerlig og med utgangspunkt i det faglige og sosiale læringsutbyttet elevene oppnår.

- *Ordinær opplæring*: Positive resultater har også en klar sammenheng med hvordan den øvrige undervisningen drives i klassen. De fleste elever som har spesialundervisning er minst like mye i klassen uten ekstra hjelp og støtte. Det har en positiv effekt for elever med særlige behov om læreren klarer å skape en fleksibel praksis i klassen med variert bruk av undervisningsmateriell, vektlegging av undervisningsdifferensiering innenfor fellesskapet og en løpende intern evaluering der elevene selv tas med.

Et gjennomgående poeng i den tilgjengelige forskningen, er at gitte pedagogiske metoder og innsatsformer i seg selv ikke nødvendigvis gir effekt. Det er i stedet *profesjonaliteten* som ytes i innsatsen som avgjør effekten. Holck²⁰⁵ skriver at det spesialpedagogiske fagfeltet tradisjonelt bygger på spesialisering og organisatorisk differensiering i ulike vanske- og diagnosegrupper. Det er i mindre grad utviklet forskningsbasert kunnskap om de miljømessige forutsetninger for den enkelte elevs læring. Kartlegging av under hvilke betingelser barn og unge faktisk lærer, trives og utvikles i henhold til definerte opplæringsmål krever annen kompetanse og et annet begrepsapparat. Målet er ikke på samme måte som tidligere å utrede for å komme frem til en diagnose, funksjon eller vanske, men like mye å skape gode læringsmiljøer for alle.

Se 7.2 for departementets vurderinger og forslag knyttet til spesialpedagogisk forskning og forskning på effekter av spesialundervisning.

²⁰³ Egelund, N. og S. Tetler (2009)

²⁰⁴ Finansministeriet/Undervisningsministeriet (2010)

²⁰⁵ Holck, G. (2010)

4 Barnehagen og grunnsopplæringen – tidlig innsats for bedre utvikling og læring



Figur 4.1

Dette kapittelet tar for seg spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder og spesialundervisning for elever i grunnskolen og videregående opplæring (grunnsopplæringen). Departementet går inn for at bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder flyttes fra opplæringsloven til barnehageloven. Kapittelet omtaler forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnsopplæringen og presenterer mål for spesialundervisningen i Norge. Departementet er opptatt av at spesialundervisning først og fremst skal brukes når ordinær tilpasset opplæring ikke strekker til og vil at det presiseres i opplæringsloven at skolen, for det fattes vedtak om spesialundervisning, skal kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak. Departementet vil gjennomføre flere tiltak for å forbedre systemet for oppfølging av elever som får spesialundervisning. Bruk av assistenter i skolen og særlig i spesialundervisningen, Midtlyng-utvalgets forslag om læringsbok, alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og opplæring for barn med cochleaimplantat (CI) er også temaer i kapittelet.

4.1 Status og utfordringer

Alle har potensial for læring. Ikke alle kan nå de samme målene, men alle skal få et best mulig grunnlag for læring gjennom hele livet. Om manglende læring utelukker barn, unge og voksne fra å delta aktivt i utdanning, arbeidsliv og samfunn,

viser det at utdanningssystemet ikke fungerer godt nok. Det rammer særlig de barn og unge som i utgangspunktet har behov for hjelp og støtte, og de som ikke har foreldre som kan kompensere for svakheter i utdanningssystemet. For at alle skal ha mulighet til å lykkes, er det nødvendig at hele utdanningssystemet forbedrer tilbudet til barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte.

Barn som har god språkutvikling før skolestart, har bedre sosial utvikling og bedre leseutvikling i grunnskolen enn barn med forsinket språkutvikling. Gjennom et godt barnehagetilbud vil barn med problemer i språkutviklingen kunne fanges opp tidlig og få kvalifisert hjelp og støtte. I St.meld. nr 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* foreslår departementet derfor å innføre krav om at barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging til alle barn som går i barnehage. Kunnskapsdepartementet har nedsatt et ekspertutvalg som skal gjennomgå verktøy som brukes i språkkartlegging og komme med anbefalinger om hvordan kvaliteten i arbeidet kan sikres.

Forskning viser at jo tidligere barnet utvikler bevissthet om språk, desto bedre er det for deres lese- og skriveutvikling og for læring generelt. Leseutviklingen påvirker motivasjonen, som igjen påvirker læringen i de ulike fagene. Småbarnsalderen er derfor en viktig periode for utvikling av evnen til kommunikasjon, begrepsforståelse og ordforråd.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen introduserte departementet «tidlig innsats» som en nøkkel i arbeidet med å fange opp og følge opp de som trenger særskilt hjelp og støtte. Tidlig innsats må på den ene siden forstås som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og på den andre siden som tiltak som settes inn når problemer avdekkes eller oppstår i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder. Tidlig innsats forutsetter at utdanningssystemet kan fange opp og følge opp. Det første handler om evnen til å identifisere og vurdere barn og unges utvikling og kompetanse, mens det andre handler om å kunne anvende et profesjonelt skjønn for å avgjøre hvilke oppfølgingstiltak som kan styrke læringsutviklingen.

4.1.1 Hovedstrategiene

I innledningen til denne meldingen presenterer departementet tre strategier for å synliggjøre utfordringene og mulighetene i utdanningssystemets evne til å møte mangfoldet av barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. De tre strategiene synliggjøres på denne måten i dette kapitlet:

Fange opp – følge opp

Barnehagen og skolen skal bli bedre til å fange opp og følge opp de som trenger hjelp og støtte. Dette kan sikres gjennom gode læringsmiljøer, tilpasset opplæring og tidlig innsats. Spesialundervisning, med realistiske mål for hver enkelt elev, konkrete tiltak og evaluering av resultater, skal fortsatt være en ekstra sikring for elever som ikke har eller ikke kan få tilfredstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Midtlyng-utvalget skriver i NOU 2009: 18 *Rett til læring* at det er «ønsketekning» å tro at alle barn vil vokse problemene av seg ved økt modenhet og erfaring. Tilsynelatende bagatellmessige problemer og forsinkelser kan skape betydelige utfordringer for læring og sosial utvikling senere i livet, særlig når de oppstår i kombinasjon. Et hjemmemiljø med manglende oppmerksomhet knyttet til viktigheten av utdanning kombinert med en disposisjon for lese- og skrivevansker, eller en oppvekstsituasjon preget av mange miljøskifter og utagerende temperament hos barnet, kan samlet sett bringe både barnet og familien inn i en utvikling det er vanskelig å snu.¹

Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

Kravene til førskolelæreres og læreres kompetanse har endret seg i takt med at utdanningssystemet har blitt mer tilgjengelig for alle. Det er behov for mer spesialisert og målrettet kompetanse om barnehagen og skolen skal kunne møte mangfoldet av barn og unges ulike forutsetninger og behov. Det skal bygges et lag rundt lærerne, blant annet ved at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) skal komme tettere på, og ved riktig bruk av assistenter. Spesialpedagogiske tiltak er mer virkningsfulle og ofte mindre ressurskrevende jo tidligere de settes inn. Det betyr imidlertid ikke at det er for sent å komme inn i et godt læringsløp i ungdomsskolen eller i videregående opplæring. En rekke tiltak har vært prøvd med god effekt når det gjelder å hjelpe ungdommer som sliter med alvorlige lærings- og atferdsvansker i ungdomsskolen, eller elever som ikke klarer å fullføre alle fag i videregående opplæring. Dette gjelder også voksne som har gått gjennom obligatorisk utdanning uten å tilegne seg de lese- og skriveferdighetene som er nødvendige for å fungere godt i samfunns- og arbeidslivet.

Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Barnehagens og skolens samarbeid med foreldre skal bli bedre gjennom forbedret informasjon og veiledning. Foreldre mener ofte at behovet for spesialundervisning er større enn det skolen og PP-tjenesten gjør. Det er viktig at hjemmene og skolen tydeliggjør sine forventninger til hverandre. Kunnskapsgrunnlaget viser at systemet for vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning har forbedringspotensial.

4.2 Barnehagen

Regjeringen ønsker å skape et utdanningssystem som gir alle likeverdige muligheter for utvikling og læring. Den enkelte skal ha mulighet til å realisere sine evner og skape en trygg fremtid. Samtidig er det viktig at vi får et samfunn som har den kompetansen vi har behov for. Et barnehagetilbud av høy kvalitet kan bidra til sosial utjevning, tidlig innsats og livslang læring. Barn skal få oppleve glede og mestring i barnehagen. De skal få leke, lære og utvikle seg og delta aktivt i et sosialt og kulturelt fellesskap. I tråd med formålsparagrafen i barnehageloven skal barnehagen formidle gode verdier og holdninger og bidra til at barna utvikler grunnleggende ferdigheter og kunnskaper. Bar-

¹ Smith, L. og S.E. Ulvund (1999), Hansen, M.B. og Jacobsen, H. (2008)

nehagen skal også være en støttespiller for foreldrene i omsorgen.

Samfunnet stiller krav om sosial kompetanse og læringsevne hos den enkelte. Det er viktig at barnehagen tilbyr alle barn, uansett forutsetninger og familiebakgrunn, gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. Barn fra språklige og kulturelle minoriteter og urbefolkning skal få støtte til å være en del av både majoritets- og minoritetskulturen. Barnehager med et godt pedagogisk tilbud er i seg selv å regne som et forebyggende tiltak. Barnehagen har samtidig ansvar for å iverksette ytterligere tiltak ved behov. Barnehagen skal blant annet samarbeide med helsestasjon, PP-tjeneste, skole og barnevern for å sikre en god og helhetlig oppfølging av det enkelte barn. Barnehagens betydning for forebyggende arbeid og tidlig innsats kan neppe overvurderes.

4.2.1 Kartlegging av barns språkferdigheter

I dag foregår språkkartlegging både i barnehagen og på helsestasjonen. Dette kommer alle barna til gode, men er først og fremst viktig for barn som har et særskilt behov for ekstra støtte til språkutvikling. En evaluering av *Språk 4*² viser at slik systematisk kartlegging ser ut til å øke bevisstheten hos helsesøstrene om barns språkutvikling, og bidrar til å strukturere kartleggingen av fireåringene. Det har ført til mer systematisk samarbeid mellom helsestasjon og barnehage, men det ser ikke ut som om dette har hatt konsekvenser for hvordan barna følges opp.³

Departementets vurderinger og forslag

Språkkartlegging i barnehagen har vært et omdiskutert tema de siste årene. Departementet har nedsatt en ekspertgruppe som skal vurdere ulike språkkartleggingsverktøy som er i bruk i dagens barnehager. Utvalget skal gi råd om hvilke verktøy som egner seg for videre bruk i barnehagen. Utvalgets konklusjon skal foreligge høsten 2011, og vil danne grunnlag for utarbeidelse av en veileder for barnehagens arbeid med språkkartlegging.

Departementet vil

- sikre at alle barn får tilbud om språkkartlegging i barnehagen.

4.2.2 Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

Opplæringsloven § 5-7 gir barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har behov for det. Kommunen har plikt til å oppfylle denne retten. Hovedformålet med spesialpedagogisk hjelp er å forbedre barnets forutsetninger for å begynne på skolen og kan omfatte et vidt spekter av hjelpetiltak. Hjelpen skal være tilgjengelig uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke, og kan organiseres som eget tiltak eller knyttes til en barnehage, skole eller sosiale og medisinske institusjoner. Det avgjørende er hvilket behov det enkelte barnet har. Det er ingen nedre aldersgrense for å sette inn tiltak.

Det følger av opplæringsloven § 5-3 at før kommunen fattet vedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp skal det foreligge en sakkyndig vurdering av barnets særlige behov. Innholdet i den sakkyndige vurderingen er angitt i § 5-3 andre ledd. For barn med rett til spesialpedagogisk hjelp er denne bestemmelsen gjort gjeldende så langt den passer. Gjeldende praksis er at barnets behov ikke vurderes i lys av den effekt det ordinære barnehagetilbudet har på barnet, slik loven stiller krav om når elevenes rett til spesialundervisning i skolen skal vurderes.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I tillegg gjelder opplæringslovens saksbehandlingsregler i § 5-4 andre og tredje ledd. Ifølge disse reglene har barnets foreldre rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det treffes vedtak. Det er også en forutsetning for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp at foreldrene samtykker til at vedtaket fattes.

Ifølge opplæringsloven § 5-5 andre ledd, som gjelder så langt det passer for barn under opplæringspliktig alder, skal barnehagen hvert halvår utarbeide en oversikt over den hjelpen barnet har fått og en vurdering av barnets utvikling. Disse oversiktene og vurderingene skal i utgangspunktet sendes både til barnets foreldre og kommunen. Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp har krav på at denne hjelpen gis gratis.

Departementets vurderinger og forslag

Midtlyng-utvalget foreslår å flytte bestemmelsen i opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp

² SPRÅK 4 avdekker vesentlige trekk ved fireåringers språkferdigheter: Språkforståelse, setningsstruktur, artikkulasjon, ordforklaring, tallbegrep, korttidshukommelse m.m. SPRÅK4 består av en enkel billedfolder, en veiledning og et kartleggingsskjema.

³ Skaar K. m.fl. (2008)

til barnehageloven. Departementet støtter forslaget, og mener en plassering av bestemmelsen i barnehageloven vil gi en rettssystematisk bedre løsning. Barnehageloven vil da regulere alle pedagogiske tilbud til barn under opplæringspliktig alder. Barnas fullstendige pedagogiske tilbud før skolealder vil da gå frem av barnehageloven. Det spesialpedagogiske tilbudet vil også kunne sees i sammenheng med barnehagelovens andre bestemmelser om barns rettigheter, for eksempel har barn med nedsatt funksjonsevne fortrinnsrett til barnehageplass etter barnehageloven § 13.

Dagens lovverk innebærer at de fleste barn under opplæringspliktig alder med særlige behov er i en situasjon der det ordinære barnehagetilbudet reguleres etter barnehageloven, mens det spesialpedagogiske tilbudet reguleres av opplæringsloven. For å tilpasse kommunens ansvar for å tilby barn under opplæringspliktig alder et spesialpedagogisk tilbud som gjenspeiler barnehagesektorens betydelige vekst de senere årene, vurderer departementet det som ønskelig å regulere retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder i barnehageloven. Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver⁴ tar utgangspunkt i et helhetssyn på barn hvor barns utvikling ses som et dynamisk og tett sammenvevd samspill mellom deres fysiske og mentale forutsetninger og miljøet de vokser opp i. Barn er sosiale aktører som selv bidrar til egen og andres læring. Samspill med andre mennesker er avgjørende for barns utvikling og læring. Barn lærer i samspill med andre barn og voksne, og barnets vansker må forstås og løses i lys av det systemet barnet er en del av. Ved å flytte dagens § 5-7 i opplæringsloven til barnehageloven gis det i regelverket muligheter for å se retten til det enkelte barnet i en helhetlig sammenheng.

Barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehagen, vil også fanges opp i en ny bestemmelse i barnehageloven. Disse vil ha lik rett til spesialpedagogisk hjelp som i dag. Mange kommuner velger i dag å yte den spesialpedagogiske hjelpen innenfor rammen av en barnehage og trekker fordel av å samarbeide nært med barnehagen selv om barna som mottar hjelpen ikke i utgangspunktet går i barnehage. I mangel av en lov som direkte retter seg mot barns rettigheter i sin alminnelighet, vil en lovbestemmelse i barnehageloven være det nærmeste alternativet for alle barn under opplæringspliktig alder. Det vil være viktig at dagens samarbeid med andre relevante kommunale tjenester, herunder kommu-

nens helsestasjoner, videreføres etter overgangen til barnehageloven.

I prosessen med å flytte bestemmelsen vil departementet vurdere utformingen av bestemmelsen nærmere, samt vurdere hvordan saksbehandlingsreglene som i dag følger opplæringsloven, bør utformes i barnehageloven. I denne prosessen vil departementet sende lovforslag på høring, og vurdere hvordan opplæringslovens bestemmelse som regulerer retten til spesialpedagogisk hjelp bør innarbeides i barnehageloven. Dette gjelder også retten til skyss etter opplæringsloven § 7-6 og retten til tegnspråkopplæring etter § 2-6 tredje ledd.

Departementet vil

- flytte opplæringslovens bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven

4.3 Sammenheng mellom barnehage og grunnopplæring

Barnehagen er første trinn i utdanningsløpet og fokuserer i likhet med grunnopplæringen også på læring og dannelse, om enn i vid forstand. Det er viktig at det er god sammenheng mellom barnehagen og skolen. Departementet registrerer at de aller fleste barnehager har tiltak for å legge til rette for en god sammenheng mellom barnehage og skole.⁵ Gode sammenhenger handler ikke nødvendigvis eller utelukkende om de siste dagene i barnehagen og de første dagene i skolen. Det handler like mye om erfaringsutveksling mellom barnehage og skole og at barnet får bli kjent med skolen før skolestart. Skolen kan bidra til kontinuitet ved å orientere seg om hvordan de ulike temaene behandles i rammeplanen for barnehagen, hvilke erfaringer barna faktisk har med seg når de kommer til skolen og hvordan skolen best kan bygge videre på den kunnskapen og forståelsen barna har. Planer for barns overgang fra barnehage til skole skal være nedfelt i barnehagens årsplan og dette bør også komme frem i skolens egne planer.

Departementet har vært opptatt av å se sammenheng mellom rammeplanen og skolens læreplaner. De syv fagområdene som departementet omtaler i rammeplanen, er i stor grad de samme områdene som barn senere vil møte i skolen. Gode opplevelser, erfaringer og læring innenfor

⁴ Forskrift 01.03.2006 nr. 266

⁵ Rambøll Management Consulting (2010b)

disse områdene i barnehagen vil kunne gi barn et positivt forhold til fagene i skolen og motivasjon til å lære mer.

4.4 Grunnopplæringen – tilpasset opplæring, læringsmiljø og spesialundervisning i sammenheng

Departementet fremmet i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* et mål om å redusere omfanget av spesialundervisning og å forbedre den tilpassede opplæringen. Som en del av oppfølgingen av meldingen ble reformen Kunnskapsløftet innført, med klare forventninger til bedre læringsutbytte for alle elever. Økt vekt på læringsutbytte med tilhørende krav til vurdering og oppfølging, kan ha bidratt til at behovet for spesialundervisning har økt. Den nasjonalt fastsatte politikken kan ikke forstås slik at omfanget av spesialundervisningen skal reduseres uavhengig av konsekvensene. Lovens krav går selvfølgelig foran, det vil si at dersom elevene måtte ha behov for spesialundervisning, skal de også ha det.

Det kan diskuteres i hvilken grad økningen i spesialundervisningen er en positiv utvikling fordi man tar elevenes rettigheter på alvor eller om den er negativ fordi skolene eventuelt bruker spesialundervisningen som en utstøtingsmekanisme for å gjøre den ordinære opplæringen mer homogen. Opplæringsloven gir kommunene og fylkeskommunene et handlingsrom når det gjelder å definere hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning. Departementet registrerer at kommunene definerer grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning ulikt og at omfanget derfor varierer mye mellom kommunene. Variasjoner i erfaringer og tradisjoner lokalt på skolene kan være med på å forklare dette.

Det viktigste er at elevene blir gitt et godt og profesjonelt opplæringstilbud, at innsatsen settes inn tidlig og at resultatene vurderes. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* presenterte departementet omfattende forskning om tilpasset opplæring og spesialundervisning i norske skoler. Som en lede-tråd for politikk og praksis, vil departementet fremme tre utdanningspolitiske mål for bedre læring for alle, der tilpasset opplæring og spesialundervisning blir sett i sammenheng. Målene er:

- å skape motivasjon og forebygge vansker gjennom gode læringsmiljøer
- å møte mangfoldet av elevers forutsetninger og evner gjennom tilpasset opplæring

- å ha realistiske mål, konkrete tiltak og gode rutiner for evaluering i spesialundervisningen

Målene bygger opp under departementets tidligere stortingsmeldinger og må ses i sammenheng med de fire forskningsbaserte forutsetningene for gode resultater i spesialundervisningen, presentert i kapittel 3.

4.4.1 Skape motivasjon og forebygge vansker gjennom gode læringsmiljøer

Klasseromsforskningen som departementet viser til i kapittel 3, tyder på at læringsmiljøet i norske skoler ikke alltid er godet nok. Elever føler ofte at de er en del av et sosialt fellesskap, samtidig som de i mindre grad føler at de er med i skolefaglige læreprosesser. Et hovedpoeng er at det er uklare mål for læringen, mangel på tilbakemeldinger, oppsummeringer og avrundinger og at læringen ikke blir satt i kontekst. Irettesettelser blir brukt til å korrigere atferd og språkbruk, men ikke til å tydeliggjøre faglige standarder og krav, samtidig som det er en kultur for bruk av ukritisk ros. Det brukes lite tid til introduksjoner, avrundinger og oppsummeringer.

Et godt læringsmiljø stimulerer elevenes motivasjon som igjen er med på å påvirke det utbyttet elevene sitter igjen med. Et dårlig læringsmiljø er ofte et resultat av lav motivasjon hos elevene. Dette skaper bråk, uro og problematferd. En viktig oppgave for kommunene og fylkeskommunene er å vurdere kvaliteten på læringsmiljøet ved skolene sine og se det i sammenheng med de forskningsbaserte kjennetegnene for gode læringsmiljøer.

En forskergruppe ledet av professor Thomas Nordahl ved Høgskolen i Hedmark, har på oppdrag for Utdanningsdirektoratet sammenstilt materiell som støtte til arbeidet for et bedre læringsmiljø.⁶ Forskergruppen angir følgende forhold som vesentlige faktorer i læringsmiljøet:

- læreren som leder
- relasjoner mellom elev og lærer
- relasjoner mellom elever
- bruk av regler i skolen
- sosial kompetanse i læringsmiljøet
- skolens kultur og ledelse
- mobbing
- forventninger til elevene
- samarbeid mellom hjem og skole

⁶ Utdanningsdirektoratet (2009a)

Når elevene opplever læreren som en tydelig og trygg voksenperson, bidrar dette til motivasjon for læring og et rolig arbeidsmiljø. Elevene vet hva læreren forventer av dem både når det gjelder faglige mål og oppførsel, og de vet hvilke konsekvenser det får når de bryter regler eller viser for lite initiativ i undervisningen. Elevene opplever at læreren hjelper dem med å effektivisere sin egen læring ved ikke bare å fokusere på fag, men også på læreprosesser og organisering av læringsarbeidet. Kjennetegn ved god klasseledelse kan ifølge forskergruppen være at læreren:

- gir tydelige beskjeder og instruksjoner
- gir direkte instruksjoner om arbeidsinnsats, læringsmål og atferd
- har etablert et positivt klima og arbeidsro
- bruker aktivt kognitive strategier som støtten dialog, oppsummering, spørsmål, klargjøring og liknende
- legger vekt på å utvikle elevenes læringsstrategier
- har tydelig og god struktur i undervisningen, med en markert start og avslutning på undervisningen

Det er mulig å identifisere tre typer av, eller kilder til, forventninger som kan påvirke elevenes sosiale og faglige læring på skolen. Den første er elevenes egen tro på at de kan påvirke og regulere sin egen læring, det vil si en forventning hos elevene om at de mestrer. Denne forventningen hos elevene har sammenheng med de forventninger som eksisterer i læringsmiljøet. Den andre forventningen er lærerens tro på egen evne til å motivere elevene til positiv sosial utvikling og læring. Lærere med realistiske forventninger til elevene vil sannsynligvis ha en positiv innflytelse på elevenes læring og utvikling. Den tredje typen forventning er mer kulturelt betinget og ligger i skolens kollektive tro på den kvaliteten skolen har opparbeidet – forstått som en tro på at læringsmiljøet kan videreutvikles til beste for elevene.

Departementet viser til Utdanningsdirektoratets satsing *Bedre læringsmiljø* (2009-2014). Satsingen inneholder nettbasert veiledning og materiell, som skoler, kommuner og fylkeskommuner kan bruke i sitt arbeid med å sikre elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø.

4.4.2 Møte mangfoldet av elevers forutsetninger og evner gjennom tilpasset opplæring

Midtlyng-utvalget har som en av fire hovedutfordringer at skolen ensretter opplæringen – og ikke

tar hensyn til mangfoldet av elever. Utvalget skriver: «Selv om alle har samme tilgang til utdanning og de samme formelle rettighetene, har ikke alle i praksis de samme mulighetene til å lykkes» (s. 74). Midtlyng-utvalget skriver at skolen er best for de gruppene som tradisjonelt har fungert i skolen – skolen er lite følsom overfor variasjon, heterogenitet, mangfold, avvik og det som er annerledes. Utvalget skriver videre at skolen i stedet har konstruert en slags standard for hva som skal til for at en får utbytte av å være der.

Mangfoldet av elever kan ikke møtes gjennom helt standardiserte undervisningsopplegg. Det følger av opplæringsloven § 1-3 at skolen har plikt til å arbeide for best mulig tilpasning av opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger.⁷ Tilpasset opplæring er et generelt prinsipp for skolens virksomhet og kjennetegnes av variasjon av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organiseringen av opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer ikke at opplæringen skal individualiseres, men at læringsmiljøet tar hensyn til variasjoner i elevenes evner og forutsetninger. Opplæringsloven § 1-3 understreker at tilpasset opplæring på 1. til 4. årstrinn blant annet kan innebære høy lærertetthet og særlig innsats overfor elever med svake ferdigheter i lesing og regning.

Prinsippet om tilpasset opplæring omfatter hele skolen som organisasjon og krever en forsvarelig faglig, pedagogisk og administrativ skoleledelse og lærere som er ambisiøse på elevenes vegne, uavhengig av elevenes læreforutsetninger. Kommunens og fylkeskommunens rammer setter likevel grenser for hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak som kan settes i verk innenfor den ordinære opplæringen på hver enkelt skole. Hvor langt det er mulig å tilpasse opplæringen innenfor kommunens ramme vil blant annet avhenge av lærertetthet, lærernes kompetanse, pedagogisk praksis og ledelse ved den enkelte skole og hvordan kommunen og fylkeskommunen utnytter ressursene.

I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, viser departementet til forskning om tilpasset opplæring. Forskningen tyder på at mange lærere oppfatter tilpasset opplæring som mer eller mindre individualiserte og metodeorienterte undervisningsprinsipper. Eksempler på dette er bruk av arbeidsplaner, ansvar for egen læring, bruk av arbeidstimer på skolen, læringsstiler, stegark, mappevur-

⁷ Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder også for elever i private skoler godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 3-4a.

dering, stasjonsundervisning, organisatorisk differensiering, nivå-differensiering og segregering. Tilpasset opplæring tolkes med andre ord som ulike former for tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på. En slik tilnærming gjør det mulig for hver enkelt elev å arbeide med relevant og nivå-tilpasset lærestoff. Samtidig kan valgmulighetene og ansvaret for egen læring bli for stort.

Mange etterlyser en klar definisjon av tilpasset opplæring og hva som kjennetegner en god tilpasset opplæring. Departementet vil understreke at det er vanskelig å definere tilpasset opplæring uten at definisjonen enten blir for generell eller for snever. En definisjon av tilpasset opplæring som konkrete metoder, vil virke begrensende. Departementet har derfor heller omtalt tilpasset opplæring i tidligere stortingsmeldinger og i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk på en prinsipiell måte. I innledningen til meldingen skriver departementet at tilpasset opplæring er de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. Tiltak kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon.

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* presiserer departementet at tilpasset opplæring ikke innebærer at hver enkelt elev har krav på en individuell plan for opplæringen, eller at skolen i større grad bør legge opp til individuelt arbeid. Skolen er primært en fellesskapsarena, og det er departementets syn at tilpasset opplæring først og fremst handler om å skape en god balanse mellom individ- og fellesskapsløsninger. Balansen skapes gjennom læringsmiljøer med variasjon og bevissthet knyttet til arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og organisering. Dette forutsetter at skolen løpende vurderer, varierer og endrer egen praksis.

En lite tilpasset ordinær opplæring gir et større behov for spesialundervisning – og et stort omfang av spesialundervisning gir mindre ressurser til å skape tilpasset opplæring. De fleste elever som mottar spesialundervisning er minst like mye i klassen uten støtte og ekstra hjelp som de er i eller utenfor klassen med hjelp. Det har en positiv effekt for elever med særlige behov om læreren klarer å skape en fleksibel praksis i klassen med tilpasset opplæring, variert bruk av undervisningsmaterieell, differensiering innenfor fellesskapet og en løpende intern evaluering der elevene selv tas med. Det er skolens samlede kompetanse og rammevilkår som avgjør i hvilket omfang dette er mulig.

4.4.3 Realistiske mål, konkrete tiltak og gode rutiner for evaluering i spesialundervisningen

Alle elever har ulike egenskaper, forutsetninger og behov, noe som gjør at hver klasse er forskjellig. Av og til kan læringsmiljøet i klassen ha egenskaper som gjør at enkelte elever ikke får et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Selv om eleven da i utgangspunktet har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, er det viktig at skolen i disse tilfellene først ser på mulighetene for å forbedre læringsmiljøet i klassen. Om eleven likevel ikke oppnår et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om utfordringene er knyttet til egenskaper ved eleven, er spesialundervisning en viktig rettighet som departementet ønsker å videreføre.

Departementet vil understreke nødvendigheten av at den enkelte skole vurderer hvordan spesialundervisningen virker for den enkelte elev. Det krever at skolen på forhånd definerer hvilke forventninger det er rimelig å ha til elevens utvikling og fremgang og hvilken effekt man kan forvente at spesialundervisningen har sammenliknet med hva en kan forvente å oppnå ved ordinære tiltak. Sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter skal legge til rette for slike gode vurderings- og oppfølgingsprosesser av elever som har spesialundervisning.

Læreren er den enkeltfaktoren som har størst betydning for elevens læring, også i spesialundervisningen.⁸ Forskningen som ble presentert i kapittel 3 viser at det er avgjørende at det er velkvalifiserte lærere med særlig kompetanse innen fag og spesialpedagogiske områder som enten gjennomfører spesialundervisning eller bistår og veileder andre lærere. Derfor fremhever departementet sammenhengen mellom målrettet, altså relevant og kvalifisert, kompetanse og elevenes læringsutbytte som en hovedstrategi i innledningen til meldingen.

Spesialundervisning skal først og fremst være en lærings- og utviklingsprosess – og ikke en tilstand. Det er bekymringsfullt når forskere skriver om elever med såkalte «spesialundervisningskarrierer» – «en gang spesialundervisning, alltid spesialundervisning». Selv om et enkeltvedtak om spesialundervisning kan vare i tre år, betyr det ikke nødvendigvis at elevens behov faktisk er tre år med spesialundervisning. I mange tilfeller er elevens behov kortvarige – og endrer

⁸ Hattie, J. (2009)

Boks 4.1 Dronning Sonjas skolepris

Hennes Majestet Dronning Sonja tok i 2005 initiativ til en skolepris. Prisen tildeles hvert år en skole som har utmerket seg ved å praktisere likeverd og inkludering. Vinneren velges ut av en jury ledet av professor dr. philos Edvard Befring.

Aspervika skole i Sandnes kommune var den første skolen som mottok prisen. Skolen har utviklet et sosialt læringsfellesskap, med alderblandede grupper, elevmåltider og stor grad av elevmedvirkning. Skolen har en miljøgruppe for elever som over kortere perioder trenger mer praktiske oppgaver, for eksempel i sykkelverksted og sløyd. Skolen har to spesialpedagoger som arbeider fleksibelt og på tvers av de ulike trinnene.

Apeltun skole i Bergen kommune mottok prisen i 2007. Skolens innhold tar utgangspunkt i at den enkelte elev skal oppleve at de lykkes i skolehverdagen. Barn som sliter med å knekke lesekode, skal samtidig oppleve mestring gjennom andre aktiviteter, eksempelvis å forme, regne, måle, klatre, spille eller danse. Skolen har årlige kurs for foreldre om kultur, verdier og læring ved skolen. Skolen er arkitektonisk utformet for å realisere likeverdig og tilpasset opplæring på alle plan.

Løkenåsen skole i Lørenskog kommune mottok prisen i 2008. Skolen har gjennom mange år

lagt stor vekt på å skape et tilpasset og likeverdig læringsmiljø. Skolen har et stort innslag av flerspråklige elever, og de aller fleste deltar i den vanlige opplæringen. Skolen har klart å forme et opplæringsmiljø der ungdom uavhengig av særpreg og ressurser får mulighet til å utvikle sitt personlige potensial. Ved denne skolen står basale verdier og holdninger som likeverd, inkludering og omtanke for den enkelte høyt.

Flåtestad ungdomsskole i Oppegård kommune mottok prisen i 2009. Skolen legger vekt på at alle skal få oppleve mestring og utvikle selvtillit og selverkjennelse. Elevene kan til en viss grad velge læringsmetoder med utgangspunkt i hva de føler gir størst utbytte. De eldre elevene skal være rollemodeller for de yngre. Skolen legger vekt på at alle har rett til å delta i fellesskapet uavhengig av utviklingsnivå.

Kaupanger skole i Sogndal kommune mottok prisen i 2010. Skolen har utviklet gode og allsidige opplæringsopplegg for en mangfoldig elevgruppe. Dette arbeidet har vist gode resultater i trivselsundersøkelser og på eksamen og nasjonale prøver. Skolen har et eget spesialpedagogisk lag med administrativ forankring (inspektør) som kvalitetssikrer pedagogiske rapporter, individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter.

seg betydelig i løpet av de tre årene. Det er elevenes utvikling som er det viktigste.

Det er ikke spesialundervisning i seg selv å samle elever med spesielle behov i en gruppe utenfor klassen. Slike organisatoriske grep kan gjøres innenfor rammen av tilpasset opplæring, gitt at det ikke er en varig ordning. Selv om læren mener at en elev ikke «passer inn» i den ordinære klassen, er det ikke gitt at eleven passer bedre inn i en gruppe som består av elever med ulike behov for særskilt hjelp og støtte. Det er avgjørende for både skolen og eleven at man undersøker hvordan de allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tiltakene fungerer i sammenheng. Man skal ikke sette inn et spesialpedagogisk tiltak uten også å studere hvordan tiltaket virker.

Elevene som har sammensatte og komplekse behov har mer eller mindre kontinuerlig spesialundervisning. Men også disse elevene skal ha

individuelle mål, vurdering og andre tilbakemeldinger. Lave forventninger preger for ofte opplærings situasjonen til elever med store behov hjelp og støtte, for eksempel elever med utviklingshemninger, som gjerne har generelle eller sammensatte lærevansker.

4.5 Retten til spesialundervisning

Ifølge opplæringsloven § 5-1 første ledd har elever som ikke har eller ikke kan få «*tilfredsstillende utbytte*» av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Retten etter opplæringsloven § 5-1 er en individuell rettighet. Det innebærer at dersom eleven oppfyller vilkåret etter bestemmelsen, har eleven krav på spesialundervisning. Bestemmelsen i § 5-1 gjelder elever i grunnskolen og videregående opplæring.⁹ Også

voksne i grunnskoleopplæringen har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 4A-2.

For å vurdere om en elev har rett til spesialundervisning, er det nødvendig å vurdere innholdet i den ordinære opplæringen. Skolen må vurdere om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen ved at den ordinære opplæringen tilpasses bedre. Om en elev skal få spesialundervisning er avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998), merknader til § 5-1. Opplæringsloven § 5-1 setter indirekte krav til den ordinære opplæringen i grunnskolen og videregående skole fordi retten til spesialundervisning til dels er avhengig av skolens evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring. Bestemmelsene om spesialundervisning vil altså komme til anvendelse der det er behov for en mer omfattende tilpasset opplæring enn det som kan skje innenfor den ordinære opplæringen.

Å avgjøre om en elev har «tilfredsstillende utbytte» er en skjønnsmessig vurdering som er knyttet til den enkelte elevs behov. En diagnose vil ikke i seg selv utløse rett til spesialundervisning fordi årsaken til lære vanskene ikke har betydning for retten. Det er om eleven har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet eller ikke, som er avgjørende for retten til spesialundervisning.

Spesialundervisning kan bestå av en rekke tiltak, både når det gjelder lærerressurser, opplæringsmetodikk, praktisk tilrettelegging og særskilt utstyr eller særskilt tilpassede læremidler. Læreplanverket for Kunnskapsløftet og læreplanverket for kunnskapsløftet – Samisk gjelder også for elever som får spesialundervisning, men det kan gjøres unntak fra læreplanene dersom det er begrunnet i elevens behov. Når det gjelder organiseringen, kan spesialundervisning skje både i den ordinære klassen/elevgruppen, i mindre elevgrupper eller i enetimer. Spesialundervisning kan også gis i spesialgrupper eller på egne skoler. Det kan følgelig være stor variasjon i hva slags spesialundervisningstilbud som kan gis etter opplæringsloven § 5-1. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*.

En avgjørelse om spesialundervisning skal fastsettes i et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven, som blant annet setter krav til skriftlighet og begrunnelse for vedtaket, jf. forvalt-

ningslovens kapittel V. Vedtaket skal si noe om innholdet i undervisningen, den organisatoriske gjennomføringen og omfanget av spesialundervisningen (antall timer).

Eleven/foreldrene har klagerett på vedtaket, jf. forvaltningsloven kapittel VI. I tillegg til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, er det gitt detaljerte saksbehandlingsregler i opplæringsloven kapittel 5. Det følger av opplæringsloven § 5-3 at et enkeltvedtak om spesialundervisning alltid skal bygge på en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Bestemmelsen setter også krav til hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde.

Midtlyng-utvalget viser til at 20-25 prosent av elevene i grunnsopplæringen ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, periodevis eller kontinuerlig. Dette betyr at det er flere elever enn dem som i dag får spesialundervisning, som trenger ekstra hjelp og støtte i opplæringen. Utvalget peker også på at spesialundervisning ofte ikke har ønsket effekt, noe som også omtales i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*.

Midtlyng-utvalget foreslår å erstatte dagens rett til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 med en rett til «ekstra tilrettelegging» i opplæringen. Rettens skal på samme måte som dagens rett til spesialundervisning utløses når eleven «ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte». Ifølge utvalget skal ekstra tilrettelegging omfatte det mangfold av tiltak som settes i verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatorisk tilrettelegging. Utvalget viser til at det i dagens kapittel 5 i opplæringsloven skiller mellom ordinær opplæring og spesialundervisning. Utvalget fremhever at det ikke er noe skille mellom tilpasset opplæring og «ekstra tilrettelegging», men at det er snakk om én opplæring som skal være tilpasset, men for noen elever vil tilpasningen kreve ekstra tilrettelegging.

Utvalget foreslår også en rett til ekstra tilrettelegging for barn under opplæringspliktig alder og for voksne på grunnskolenes område. For barn under opplæringspliktig alder, foreslår utvalget at en rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven.

Flertallet av høringsinstansene er negative til forslaget om å erstatte dagens rett til spesialundervisning med en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Enkelte ser ikke den store endringen fra dagens lovgivning, og andre er opptatt av rettssikkerhet. Flere av høringsinstansene har påpekt at formuleringen ekstra tilrettelegging vil medføre større uklarhet.

⁹ Retten til spesialundervisning gjelder også for elever i private skoler godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 3-6.

Departementets vurderinger og forslag

Midtløys-utvalget foreslår at retten til ekstra tilrettelegging skal utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Departementet viser til at tilsvarende vilkår utløser rett til spesialundervisning etter dagens bestemmelse i opplæringsloven § 5-1. Det er ikke uttalt i Midtløys-utvalgets utredning at forslaget om ekstra tilrettelegging i opplæringen skal inneholde noe annet enn det spesialundervisning gjør i dag. Etter departementets vurdering innebærer forslaget om å erstatte dagens rett til spesialundervisning med en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen – slik det fremstår i Midtløys-utvalget – juridisk sett ikke noen realitetsendring sammenliknet med dagens bestemmelse om spesialundervisning. Departementet vil derfor ikke gå inn for å endre opplæringsloven § 5-1.

Departementet vil videreføre retten til spesialundervisning. Samtidig må det understrekes at mange utfordringer i skolen ikke kan eller skal løses ved bruk av spesialundervisning, men ved å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen. Spesialundervisning skal først og fremst brukes når det ordinære ikke strekker til og skal kun utløses for de elevene som har behov som ikke kan løses innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring.

Det er presisert i Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning¹⁰ at før det fattes vedtak om spesialundervisning skal skolen kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene. Skolen skal med andre ord vurdere om det er mulig og realistisk å gi eleven et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor ordinær opplæring. I veilederen er skoleeiers ansvar for å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak beskrevet slik:

Den første fasen er før tilmelding og utredningsfasen. Dette er tiden hvor skolen, eleven selv eller foreldrene oppdager/får mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. På dette tidspunktet er ikke PP-tjenesten koblet inn, og det er skolen som vurderer elevens behov. Med utgangspunkt i egen kompetanse kartlegger, vurderer, justerer og eventuelt prøver skolen ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene med sikte på å gi eleven et tilpasset opplæringstilbud. Det må vurderes om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte.

I vurderings- og utprøvningsfasen kan PP-tjenesten, som en del av sitt systemrettede ansvar, gi råd til skolen om hvordan man kan avhjelpe vanskene elevene har innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Å forbedre det ordinære opplæringstilbudet, blant annet gjennom generelle styrkingstiltak, kan bidra til å forebygge vansker og dermed redusere behovet for spesialundervisning og sakkyndig vurdering. Viktige spørsmål i skolens vurderings- og utprøvningsfase er følgende:

- Hva består elevens vansker i?
- Hvilke tiltak kan iverksettes, og hvordan fungerer tiltakene som er iverksatt?
- Kan man gjøre endringer i arbeidsmåter, organisering, materiell, læremidler og hjelpemidler?
- Har vanskene sammenheng med gruppe-/klassesammensetning, med forholdet til jevnaldrende eller med forholdet til voksne?
- Er det rutiner eller organisatoriske løsninger som bidrar til å forsterke problemene?

Dersom vurderings- og utprøvningsfasen avsluttes med tilmelding til PP-tjenesten, bør skolens utredning og vurderinger samles i en pedagogisk rapport.¹¹ Den pedagogiske rapporten skal dokumentere hva som er gjort fra skolen sin side. Rapporten er dermed en viktig del av grunnlaget når PP-tjenesten foretar sin sakkyndige vurdering, som blant annet skal inneholde en redegjørelse av «om ein kan hjelpe på dei vanskanen eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet», jf. opplæringsloven § 5-3. Departementet viser i kapittel 3 at antall tilmeldinger til PP-tjenesten har økt og at det i mange kommuner og fylkeskommuner ikke er etablert rutiner for å vurdere endringer i opplæringen før de eventuelt ber om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. I Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen¹² fremkommer det at det i mange tilfeller ikke foreligger en pedagogisk rapport. Det pekes videre på at rapportene som foreligger først og fremst beskriver elevens vansker og ikke hvilke kartlegginger og differensieringstiltak som er prøvd ut. Når vi vet at elevenes vansker og betingelser for læring er avhengig av forhold ved det ordinære opplæringstilbudet, er det viktig at skolen varierer og tilpasser opplæringen, for eksempel gjennom ulike organiseringsformer, økt voksentetthet og intensivert undervisning i lesing, skriving og regning i en tidsbegrenset periode.

¹⁰ Utdanningsdirektoratet (2009c)

¹¹ Utdanningsdirektoratet (2009c)

¹² Dokument nr. 3:7 (2010–2011)

Boks 4.2 Hvorfor øker spesialundervisningen?

Da Østre Toten kommune opplevde en markant vekst i omfanget av spesialundervisning, ba de en forskergruppe fra Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved Høgskolen i Hedmark om å evaluere situasjonen. Forskerne fikk følgende oppdrag:

- Hvilke faktorer tilknyttet elevgrunnlaget, driften av grunnskolene, læringsmiljøet og gjennomføringen av den vanlige undervisningen kan forklare den høye forekomsten av spesialundervisning i Østre Toten?
- Gir den store andelen ressurser som i dag brukes på spesialundervisning de ønskede resultater, og er denne ressursfordelingen likeverdig i forhold til de øvrige elevene?

Resultatet av evalueringen ble rapporten «*Onger er rare*»,¹ der forskerne presenterer tre forklaringer. For det første har kommunen en ensidig anvendelse av individperspektivet på elevenes problemer i skolen. De sakkyndige vurderingene bærer preg av en grundig beskrivelse av elevenes vansker, og en lite presis og konkret fremstilling av hva som gir tilfredsstillende læringsutbytte og om elevene kan få hjelp innenfor den ordinære opplæringen. Ved mange skoler er det manglende oppmerksomhet om den vanlige undervisningen og læringsmiljøet.

For det andre har oppmerksomheten om tidlig innsats gitt en stor økning i henvisninger fra barnehagene. Barn med ulike problemer i bar-

¹ Aasen, A.M. m.fl. (2010)

nehagen har blitt identifisert, og det er gjennomført sakkyndige vurderinger for å gi barna individuell hjelp. Det ser ut til at det ikke har vært en klar nok forståelse av hvordan prinsippet om tidlig innsats skal forvaltes i kommunen. Hensikten med tidlig innsats er ifølge forskerne at forebyggende arbeid, bedre tilrettelegging av miljøet og pedagogiske tiltak på sikt skal føre til en reduksjon i behovet for individuelle tiltak. Det ser imidlertid ut til at praksisen av tidlig innsats i større grad har vært innsats for å identifisere barn slik at det kan fattes enkeltvedtak. Identifisering av barn med for eksempel språkvansker i barnehagen er viktig, men hensikten med tidlig innsats er, ifølge forskerne, at disse skal få en tilrettelegging av sitt tilbud uten at det fattes enkeltvedtak.

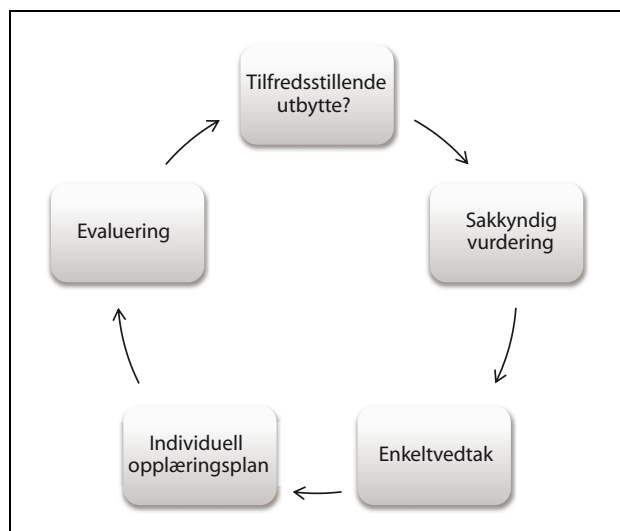
For det tredje, skriver forskerne, er det manglende kompetanse i spesialundervisningen i Østre Toten. Spesialundervisningen er preget av at mange av de ansatte har liten eller ingen formell pedagogisk og/eller spesialpedagogisk kompetanse. Det er stor bruk av assistenter, og det er en forholdsmessig høy andel av ansatte med sosialfaglig kompetanse. Ut fra forskernes analyser er opp mot 60 prosent av timene som er brukt til spesialpedagogisk innsats gitt av assistenter.

Forskerne understreker at det er variasjon mellom skolene i kommunen og at flere av skolene gjør et svært godt arbeid. De tiltakene som forskerne foreslår er basert både på hva de ser fungerer relativt bra i kommunen, og de mer generelle vurderingene som er gjort på basis av annen forskning.

Departementet vil at skoleeiers/skolens plikt til å vurdere om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet uttales eksplisitt i lovteksten. Denne plikten fremgår i dag blant annet av prinsippet om tilpasset opplæring i opplæringsloven § 1-3 og forutsetningsvis av opplæringsloven § 5-3, hvor det heter at PP-tjenestens sakkyndige vurdering skal utrede og ta standpunkt til «om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet». En plikt til å prøve ut gjelder ikke de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring. Dette vil være en presisering av det som følger av dagens

regelverk, men som ikke er uttrykkelig uttalt i lovteksten. Departementet mener det er viktig at resultatet av skolens kartlegging oppsummeres og inngår i en pedagogisk rapport dersom skoleeier/skolen sender tilmelding til PP-tjenesten om utredning av elevens behov for spesialundervisning.

Denne regelverksendringen er bare et av flere virkemidler for å oppnå målet om en likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring for alle elever. Forslaget må sees i sammenheng med andre tiltak som er satt i verk, blant annet ny lærerutdanning fra høsten 2010, og tiltak som foreslås i denne meldingen. En viktig utfordring er blant annet å gi skolene lik tilgang til kompe-



Figur 4.2 System for vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning

tanse og veiledning fra støttesystemer utenfor skolen, først og fremst fra kommunens og fylkeskommunens PP-tjeneste.

Departementet vil

- at kommunens og fylkeskommunens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet uttales eksplisitt i opplæringsloven

4.6 Systemet for vurdering og oppfølging av elever

Retten til spesialundervisning innebærer en uavhengig vurdering av elevens læringsutbytte i den ordinære opplæringen (*sakkyndig vurdering*), et vedtak som fastsetter hva eleven har rett til (*enkeltvedtak*), individuelle mål og oppfølgingstiltak (*individuell opplæringsplan*) og evaluering av spesialundervisningens resultater (*halvårsrapport*). Til sammen representerer dette et system for vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning. Forskningen som departementet presenterte i kapittel 3, viser at systemet ikke fungerer godt nok. Dermed blir det også vanskelig å vite hvilke resultater spesialundervisningen gir.

Departementets vurderinger og forslag

En grunn til at systemet for vurdering og oppfølging ikke fungerer godt nok, er mangel på for-

ventninger til elever med behov for hjelp og støtte i opplæringen. Det hjelper lite å etablere et godt system for vurdering og oppfølging, om skolen i utgangspunktet har lave ambisjoner og forventninger på vegne av elevene. Lave forventninger resulterer gjerne i generelle mål og tiltak, som det blir vanskelig å evaluere effekten av.

Departementet vil, i samarbeid med relevante departementer, iverksette programmet *Vi sprenger grenser*, et tiltak for å øke forventningene, bevisstheten og kompetansen om læringen og utviklingen til elever med store sammensatte læreversker og utviklingshemninger. Målgruppen for programmet er førskolelærere og lærere. *Vi sprenger grenser* skal bestå av møteplasser og materiell for kompetanseheving, erfaringsspredning og veiledning. Programmet skal være forankret i Statped og bruke ressurspersoner fra barnehager, skoler og universitets- og høyskolesektoren. Statped har bred kompetanse om barn og unge med sammensatte vansker og relasjonelle, didaktiske og kontekstuelle forhold som påvirker deres læring og utvikling.

En annen grunn til at systemet for vurdering og oppfølging ikke fungerer godt nok, er at sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner (IOP) og halvårsrapporter først og fremst oppleves som administrative dokumenter og ikke som prosesser og arbeidsverktøy. Departementet beskriver i kapittel 6 og 7 en satsing på etter- og videreutdanning for PP-tjenesten. En del av utdanningen vil omhandle nettopp det å gi tydelige anbefalinger for elevens videre opplæring, og også å gjøre skolene bedre rustet til systematisk vurdering og oppfølging av elevene.

Departementet foreslår at *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* videreutvikles til en utvidet og levende digital versjon, tilpasset det digitale formatet og ulike målgrupper. Den digitale versjonen kan ta utgangspunkt i dagens veileder, men ha et mer tilgjengelig språk. Det vil også bli gitt støtte til kommuner, fylkeskommuner, barnehager og skoler gjennom å vise et utvalg av eksempler på maler, veiledninger og rutinebeskrivelser fra kommuner. Målet er ikke å lage ideelle nasjonale maler og systemer, men vise fram gode og ulike kommunale og fylkeskommunale løsninger.

Departementet vil også forenkle saksbehandlingsreglene for spesialundervisning ved å ta bort kravet til skriftlig halvårsvurdering (halvårsrapport). Ifølge opplæringsloven § 5–5 andre ledd skal skolen hvert halvår utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått. Dette fremstår for mange som dobbeltarbeid

ettersom opplæringen allerede skal beskrives i elevens IOP. Skolen skal også hvert halvår vurdere utviklingen til eleven i forhold til målene som er satt opp i IOP. En slik vurdering er viktig, men dette er først og fremst et løpende arbeid. IOP er i mange tilfeller ferdig først langt utpå høsten, og det kan oppleves som unødvendig byråkratisering å lage skriftlige rapporter over elevenes utvikling to ganger i året. I tillegg skal alle elever, inkludert elever med spesialundervisning, vurderes løpende og systematisk etter bestemmelsene om undervisvurdering i forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Det synes mer hensiktsmessig at vurderingene i halvårsrapporten inngår som en del av IOP, slik at vurderingene fremkommer sammen med målene og tiltakene og ikke som en egen rapport. Departementet mener det er tilstrekkelig at kravet til skriftlige vurderinger inngår i IOP og ikke i en egen rapport. Skriftlige vurderinger bør gjøres minst én gang i året. Forslaget må ses i sammenheng med Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring*, som er et viktig utgangspunkt for forenkling og nedbyråkratisering av lærernes skolehverdag.

Den tredje årsaken til at systemet for vurdering og oppfølging ikke fungerer godt nok, kan være at kommunens tiltakskjede ikke er tilstrekkelig. Et problem kan være at kommunen mangler oversikt over elevenes samlede vansker og utfordringer og dermed heller ikke vet hvilke tiltak som er nødvendige. Det gjennomgående og avgjørende elementet i tiltakskjeden er kompetansen i personalet. Mangel på kompetanse svekker tiltakskjeden og opplæringen til elevene. Dersom kommunen gjennom kartlegging av egen kompetanse, finner at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å møte vanskene og utfordringene i elevgruppen, har kommunen et ansvar for å hente inn nødvendig kompetanse, jf. opplæringsloven § 10-8.

Departementet vil styrke tiltakskjeden, blant annet ved etter- og videreutdanningstilbud, omorganisering av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) og ved å tydeliggjøre assistenters rolle og oppgaver. Likevel er det først og fremst et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar å sørge for at skolene har tilstrekkelig kompetanse til å møte mangfoldet av barn og unge. Departementet oppfordrer kommunene til å vurdere om de har et «kompetanseunderskudd» på egne skoler, for eksempel ved å undersøke om det er sammenheng mellom egen kompetanse og de vansker og utfordringer som finnes blant elevene.

Departementet vil

- øke oppmerksomheten om opplæringstilbudet til elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger gjennom programmet *Vi sprenger grenser*
- videreutvikle *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* til en brukervennlig digital versjon som, med utgangspunkt i dagens veileder, skal være tilpasset nettfORMATET I språk og innhold. Veilederen skal inneholde maler, rutinebeskrivelser og eksempler fra kommuner. Den digitale veiledningen skal også nå målgruppen voksne, samt foreldre ved blant annet å inneholde en foreldreplakat med oversikt over rettigheter og brukermedvirkning
- erstatte kravet om å utarbeide halvårsrapporter for elever som får spesialundervisning med en bestemmelse om at vurdering av elevens utvikling skal samles skriftlig minst én gang i året i elevens individuelle opplæringsplan

4.7 Bruk av assistenter i skolen

Med assistenter menes i denne sammenheng personale uten lærerkompetanse som er ansatt blant annet for å hjelpe læreren i undervisningen.¹³ Det er i opplæringsloven ikke gitt åpning for at personer uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse kan tilsettes som undervisningspersonale, med unntak av ansettelse i midlertidig stilling etter opplæringslovens § 10-6. Dersom det ikke er mulig å få tak i lærere som fyller kompetansekravene gir § 10-6 skolen anledning til å ansette ukvalifiserte som lærere i midlertidig stilling. Skolen må stadig prøve å finne søkere som fyller kompetansekravene, og midlertidig tilsetning kan derfor ikke vare lenger enn til 31. juli, jf. opplæringsloven § 10-6. Assistenter er ikke undervisningspersonale, og assistenter er derfor ikke omfattet av kompetansekravene eller adgangen til å ansette midlertidig. Assistenter kan ikke erstatte læreren,

¹³ Ifølge opplæringsloven § 10-1 skal den som tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og videregående opplæring ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Kompetansekravene gjelder for tilsetning i alle undervisningsstillinger i grunnskolen og i den videregående skolen, både i vanlig undervisning og i spesialundervisning. Nærmere krav til utdanning og praksis for tilsetning på ulike årstrinn og i ulike skoleslag er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Kravene gjelder undervisningspersonale og derfor ikke for assistenter som hjelper læreren i undervisningen eller personale som gir støtte til elevene utenom undervisningen.

men de er en viktig ressurs i skolen. Assistentene kan ha ulike utdanningsbakgrunn, men det vanligste er yrkesutdanning fra videregående opplæring. Det finnes også eksempler på at skoler leier inn personer med spesielt relevant bakgrunn for en kortere periode.

Bruk av assistenter i skolen er ikke regulert i dagens lovverk, men i forarbeidene til opplæringsloven gis det adgang til at personale uten tilstrekkelig formell kompetanse kan assistere i arbeidet med å gi spesialundervisning. I NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring* uttaler utvalget at det i en viss utstrekning bør være adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse assistere i spesialundervisningen. Forutsetningen må være at det er forsvarlig at arbeidet utføres av personale uten tilstrekkelig formell kompetanse og at det utføres under ansvar og veiledning av personale med tilstrekkelig fagkompetanse. Utvalget fant ikke grunn til å foreslå særlige regler om dette. I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)* støttet departementet utvalgets vurderinger.

Det er i veilederen om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning poengtert at assistenter ikke skal lede opplæringen eller ha ansvaret for spesialundervisningen. Assistentene kan kun bistå undervisningspersonale i opplæringen, gi annen praktisk hjelp eller følge opp elevene utenom opplæringen. I veilederen heter det videre:

«Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Bruken av assistent kan bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må likevel stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen, og at assistenten er under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Assistentene kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål.»

Assistentens oppgaver kan være å gi bistand til elever i form av omsorg, støtte og trening, med andre ord å utføre oppgaver som ligger utenfor kjerneoppgavene til læreren, slik som opplæring i henhold til læreplanen og/eller individuell opplæringsplan. Den formen for bistand som assistenter utfører vil kunne være en forutsetning for at elevens skolehverdag skal fungere, og bidra til at læreren får tid til å konsentrere seg om det pedagogiske arbeidet.

I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* er statistikk om omfanget av assistenter, deres arbeidsoppga-

Boks 4.3 Bruk av ikke-pedagogisk ansatte i Storbritannia

Training and Development Agency for Schools (TDA) er en statlig etat med ansvar for kompetanseutvikling for den arbeidskraften som allerede finnes i skolen. Frem mot 2003 opplevde Storbritannia at for mye tid av lærerens arbeidsdag gikk med til aktiviteter utenfor kjerneoppgavene. På den bakgrunn ble det satt i gang et samarbeid mellom regjeringen og lærerorganisasjonene som endte med at lærerne skulle avlastes med andre yrkesgrupper.

Workforce Agreement Monitoring Group (WAMG), som er et partssamarbeid mellom myndighetene i England og Wales og elleve lærerorganisasjoner, undertegnet The National Agreement i 2003. Avtalen består blant annet i at 22 av lærernes tidligere oppgaver skal overlates til andre yrkesgrupper, blant annet assistenter. Assistentene har ulike utdanning, noe som gir dem ulike roller og titler, eksempelvis *higher level teaching assistants* og *teaching assistants*.

ver og skolelederens syn på assistentrollen beskrevet nærmere. Skoleåret 2010–11 var det 8081 assistentårsverk i grunnskolen, og antallet assistenter har på 2000-tallet økt med om lag 400 i året. Forskning om assistentrollen viser at de fleste oppgavene er knyttet til spesialundervisning. Oppgavene kan noe forenkleles tredeles på denne måten:

1. Praktisk bistand utenom opplæringen
2. Faglig bistand i klassen/basisgruppen og assistanse til læreren
3. Erstatning for læreren

Det fremgår av kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* at 70 prosent av skolene oppgir at assistenter *av og til, ofte eller alltid* har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av spesialundervisningen knyttet til skolefaglige mål.

Departementets vurderinger og forslag

Assistentene som uttrykt tiltak i vedtak om spesialundervisning kan være problematisk fordi kvaliteten på og resultatene av spesialundervisningen avhenger av den formelle kompetansen man set-

ter inn. Assistenter har som oftest lav formell kompetanse¹⁴ og når vi vet at den formelle kompetansen er helt avgjørende for å kunne oppnå gode resultater i spesialundervisningen, er det bekymringsfullt at et stort omfang av spesialundervisningen i Norge ivaretas av assistenter. Departementet har ikke dokumentasjon på hvor ofte assistenter arbeider alene med elever i spesialundervisningen, men høringsinstanser til Midtlyng-utvalgets utredning peker på at dette ofte kan være tilfelle.

Bruk av assistent kan være en del av tilpasningen skolen gjør for å legge til rette for at retten og plikten til opplæring skal kunne oppfylles. Elever som har behov for praktisk bistand fra assistent for å kunne fungere i skolehverdagen, bør etter departementets oppfatning ikke måtte gå veien om sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning for å få hjelp og støtte. Det følger av retten og plikten til grunnskoleopplæring og retten til videregående opplæring at elever som har behov for det, får nødvendig bistand for at retten og plikten skal bli reell.

Assistenter kan både ivareta enkeltelevers behov for hjelp og avlaste læreren med å bidra til å skape et godt læringsmiljø i klassen eller i gruppen. For å presisere vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen, vil departementet foreslå en omtale av personale uten godkjent faglig og pedagogisk utdanning i opplæringsloven kapittel 10 *Personalet i skolen*, basert på prinsippene som fremgår av lovens forarbeider og veilederen om spesialundervisning. Dette innebærer blant annet følgende:

- Personale som ikke oppfyller kompetansekravene for undervisningspersonell i § 10-1 kan bistå undervisningspersonalet i opplæringen. Oppgavene kan bestå i å assistere undervisningspersonalet, gi praktisk hjelp til elevene eller følge opp elevene utenfor klassen/gruppen.
- Skoleeieren skal sørge for at personale som ikke oppfyller kompetansekravene og som skal bistå undervisningspersonalet i opplæringen, får nødvendig veiledning.

Den foreslåtte presiseringen innebærer ingen utvidelser eller innskrenkninger av hva en assistent kan gjøre ut fra det som fremgår av lovens forarbeider og veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Departementet vil

- innføre en bestemmelse i opplæringsloven som presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen

4.8 Spesialundervisning i alternative opplæringsarenaer

En «alternativ opplæringsarena» innebærer at en eller flere elever mottar deler av opplæringen på et annet sted enn skolens område. Tradisjonelt har dette vært leirskoler eller arbeidsuker. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* viser departementet at alternative opplæringsarenaer i økende grad også brukes overfor enkeltelever, som av ulike årsaker ikke trives i skolen, har lav motivasjon eller viser problematferd. Kunnskapsgrunnlaget viser at alternative opplæringsarenaer kan ha en positiv effekt på elevers motivasjon, trivsel og relasjoner, samtidig som det er visse utfordringer knyttet til å få struktur og sammenheng i samarbeidet mellom skolen og den alternative opplæringsarenaen.

Departementets vurderinger og forslag

Det er viktig at skolene tar i bruk varierte arbeidsmåter og bruker nærmiljøet aktivt i opplæringen. Alle elever vil ha nytte av variasjon i skolehverdagen, og det er positivt om elevene i fellesskap opplever andre opplæringsarenaer enn selve skolen. Når opplæringsarenaer utenfor skolen tas i bruk for enkeltelever med særlige behov, kan dette også være nyttig, men departementet understreker at det er under forutsetning av at det gagnar opplæringen til den enkelte elev.

Når en elev tilbringer en eller flere dager i uken et annet sted enn på skolens område, er det svært viktig at skolen har stor bevissthet om elevens læringsutbytte trivsel og utvikling. Overfor de 1552 elevene som skoleåret 2010–11 var utplassert, kan det ha vært helt avgjørende å oppleve læring på en annen arena enn det den ordinære opplæringen tilbyr.

Departementet vil understreke at det er avgjørende, både for det pedagogiske tilbudet og for elevenes rettssikkerhet, at alternative opplæringsarenaer har en faglig begrunnelse. Departementet viser til at Utdanningsdirektoratet i juni 2010 sendte ut et rundskriv om skoleeiers adgang til bruk av alternative opplæringsarenaer i grunn-

¹⁴ Rambøll Management Consulting (2010a)

skolen.¹⁵ Dette har gitt de alternative opplæringsarenaene en tydeligere forankring.

Kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* viser at det er relativ stor avstand mellom kravene i rundskrivet og dagens bruk av alternative opplæringsarenaer i spesialundervisningen. I mange tilfeller blir ikke bruken av alternative opplæringsarenaer basert på enkeltvedtak om spesialundervisning, og tilbudet mangler ofte sammenheng med det tilbudet eleven ellers får i skolen. Departementet legger til grunn at de kommunene som tilbyr alternative opplæringsarenaer vil gå gjennom tilbudet og vurdere det i lys av kravene som fremgår av rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet.

4.9 Spesialundervisning i spesialgrupper og egne skoler

Skoleåret 2010–11 hadde 4063 elever spesialundervisning på fulltid i en spesialgruppe/spesialklasse ved en ordinær grunnskole. Det var samtidig 1881 elever som hadde spesialundervisning på fulltid ved en egen skole. Omfanget av elever i spesialgrupper/spesialklasser synes å ha økt de siste årene, mens omfanget i egne skoler har ligget relativt stabilt. Departementet viser i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* til statistikk og forskning om opplæringstilbudet i spesialgrupper/spesialklasser og i egne skoler for spesialundervisning. Tilbudene synes å ha en variert profil – fra «sykehusskoler» uten faste elever til skoler med et renndyrket praktisk opplæringstilbud. Det finnes lite forskning om innholdet i disse tilbudene, men det ser ut til at de omfatter omtrent hele målgruppen for denne meldingen, presentert i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*.

Departementets vurderinger og forslag

Det skal være gode grunner til at elever får hele opplæringen i en spesialgruppe/spesialklasse eller ved en egen skole. Departementet vil understreke at det må være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som avgjør bruk av spesialgrupper/spesialklasser og egne skoler for spesialundervisning.¹⁶ Det avgjørende kriteriet for bruk av slike opplæringstilbud ligger i vurderingen av om det er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra

sin situasjon og om tiltaket for øvrig er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Likeverdsprinsippet, prinsippet om inkludering og tilpasset opplæring må også trekkes inn i vurderingen. Vi har imidlertid lite forskningsbasert kunnskap om hva som kjennetegner kompetansen, innholdet og kvaliteten på det opplæringstilbudet elevene får. Departementet viser derfor til forslag i kapittel 7 om å øke kunnskapen om spesialundervisning gitt i spesialgrupper og i egne skoler.

4.10 Midtlyng-utvalgets forslag om læringsbok

Som et felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging som følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring foreslår Midtlyng-utvalget at det innføres en *læringsbok*. Læringsboka er ment å sikre kontinuerlig og systematisk oppfølging av barn og elever og skal danne grunnlag for en prosedyre for tidlig innsats. Ifølge utvalget skal læringsboka:

- fremme barnets/elevens læring, trivsel og personlige utvikling
- dokumentere barnehagens og skolens oppfølging, tilretteleggingsstrategier og læringsmiljø
- styrke samarbeidet og dialogen mellom barnehage/skole og hjemmet
- sikre sammenheng og overganger i opplæringsløpet

Utvalget skriver at læringsboka skal være et nyttig verktøy som barnehagen og skolen – i samarbeidet med hjemmet – skal benytte i oppfølgingen av barna og elevene. Læringsboka skal også tilrettelegge for gode overganger i opplæringsløpet ved at relevant informasjon som ligger i læringsboka kan overføres når barnet begynner på skolen og når eleven skifter skole. Ifølge utvalget er en forutsetning at én lærer skal utarbeide, vedlikeholde og oppdatere læringsboka og at læreren må samarbeide med elevens øvrige lærere. Ambisjonen skal ifølge utvalget være at skolene skal forholde seg til et enklere dokumentasjons- og rapporteringssystem enn idag og at systemet kan fungere som et supplement til og en rettesnor i lærerens kontinuerlige oppfølging av elevene.

Utvalget sier videre at læringsboka kan ha utfordringer når det gjelder personvernet og eieomsrett til innholdet, men utvalget drøfter ikke dette nærmere. Utvalget påpeker at forslaget må sees i sammenheng med forslag i St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* og St.meld. nr.

¹⁵ Utdanningsdirektoratet (2010a)

¹⁶ I helt spesielle unntakstilfeller, når hensynet til de andre elevene tilsier det, kan en elev flyttes til en annen skole enn nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1 tredje ledd.

44 (2008-2009) *Utdanningslinja* om overføring av informasjon mellom barnehager og skoler.

Et flertall av kommunene og fylkeskommunene, samt øvrige høringsinstanser til Midtlyng-utvalgets utredning, støtter læringsboka som en god intensjon, men flere peker på at læringsbokas funksjon og omfang ikke er godt nok avklart og at juridiske forhold (personvern) må avklares. KS mener at forslaget om en læringsbok ikke er godt nok utredet. *Utdanningsforbundet* går sterkt imot forslaget og mener at en heller må styrke lærernes muligheter til å konsentrere seg om primæroppgavene som å planlegge, gjennomføre og vurdere læringsarbeidet. *Utdanningsforbundet* mener videre at forslaget om læringsbok vil føre til ytterligere byråkratisering av lærernes arbeid.

Skoleeierne er ikke samstemt når det gjelder omfanget og innholdet av læringsboka. En del fremholder at læringsboka må gjelde alle, mens andre ser for seg en læringsbok for en mindre del av elevmassen med særlige behov. Noen skoleeiere tar stilling til det nærmere innholdet i læringsboka og sier at den må inneholde individuelle opplæringsplaner, halvårsrapporter, karriereplaner, individuell utviklingsplan, kartlegginger (herunder særlig språkkartlegginger) og nasjonale prøver. Det fremholdes også at læringsboka bør kunne danne grunnlag for PP-tjenestens sakkynndige vurdering når det gjelder søknad om særskilt prioritert inntak og vurdering av elevenes behov for spesialundervisning.

Mange kommuner og fylkeskommuner trekker frem uavklarte og problematiske sider ved læringsboka:

- det må tas stilling til hvilke dokumentasjonsordninger og rapporteringer læringsboka eventuelt skal erstatte
- det må avklares hvorvidt læringsboka er obligatorisk og hvem den skal gjelde
- læringsboka må utformes uten å komme i strid med personvernet
- innholdet må ikke være av en art som stigmatiserer eleven
- det må være mulig for den enkelte eleven å «nullstille» læringsboka
- den nærmere fysiske utformingen av læringsboka må avklares; hvilket format skal benyttes og skal den være elektronisk

Departementets vurderinger og forslag

Formålet med å innføre læringsbok i barnehagen er primært å lette barnas overgang til skolen. Ved at personalet dokumenterer barnets utvikling og overfører relevant informasjon til skolen ved sko-

lestart blir det lettere for skolen å danne seg et bilde av barnets behov og tilpasse opplæringen fra første årstrinn i grunnskolen. Selv om dette er et godt formål, er det betydelige argumenter mot å innføre en læringsbok i barnehagen, både av praktisk og prinsipiell art som gjør at departementet ikke vil gå videre med forslaget om en læringsbok i barnehagen. Formålet med aktivitetene i skolen og barnehagen er ikke ensartede. Aktivitetene i barnehagen er ikke som i skolen rettet mot individuell vurdering og resultatmål.

Rammeplanen for barnehager tillater ikke innsamling av personopplysninger slik læringsboka legger opp til uten samtykke fra foreldrene. Enhver ordning med innsamling av personopplysninger om barns utvikling forutsetter skjønnsom anvendelse både for å være relevant for skolen og for ikke å virke krenkende. Hensynet læringsboka er ment å ivareta, altså å lette barnets overgang fra barnehage til skole, er imidlertid godt, og svært viktig å ivareta for barn med behov for tilrettelegging. Departementet har i St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* foreslått å sende på høring et forslag om å innføre en ordning med skriftlig dokumentasjon om barns interesser, lek, læring og utvikling, som etter samtykke fra foreldrene overføres fra barnehage til skole ved skolestart.

Midtlyng-utvalget skriver at så mange som 20-25 prosent av elevene i skolen ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, periodevis eller kontinuerlig. Å fange opp disse elevene så tidlig som mulig er av stor betydning for å unngå at problemer eller vansker utvikler seg. En læringsbok i skolen som følger elevens utvikling og læring kan være et egnet verktøy for å fange opp og følge opp elevene. En læringsbok med oppdatert informasjon om elevens utvikling vil også kunne forenkle samarbeidet mellom hjem og skole.

Departementet mener at en ordning med en læringsbok for grunnopplæringen bør utredes nærmere. Departementet viser til at flertallet av høringsinstansene var positive til Midtlyng-utvalgets forslag, men at læringsbokas omfang og juridiske forhold måtte avklares nærmere før en endelig beslutning. Departementet mener at et mål med en eventuell læringsbok må være at den skal bidra til en samordning og forenkling av eksisterende krav til vurdering og oppfølging.

Det følger av forskrift til opplæringsloven kapittel 3 at skoleeier har ansvar for å følge opp elevens utvikling og læring blant annet gjennom undervisningsvurdering. Undervisningsvurderingen skal gis løpende og systematisk. Formålet med vurderingen er å øke læringsutbyttet og gi grunnlag for

tilpasset opplæring. Forskrift til opplæringsloven § 3-16 stiller krav om det skal dokumenteres at undervisvurdering er gitt. Det er imidlertid ikke krav om at undervisvurderingen skal være skriftlig, med unntak av halvårsvurdering med karakterer.

En læringsbok kan gi en samlet og systematisk oversikt over dokumentasjon om eleven som er pålagt etter opplæringsloven og forskrift til loven. Oversikt over undervisvurderinger og sluttvurderinger kan samles og systemiseres i læringsboka. I tillegg kan vedtak som angår elevens opplæringssituasjon, for eksempel vedtak om særskilt språkopplæring, og resultater fra nasjonale prøver og kartleggingsprøver inngå i læringsboka. Ytterligere kan sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten, individuelle opplæringsplaner og tiltak som er satt i verk i forbindelse med enkeltvedtak om elevenes læringsmiljø inngå i en eventuell læringsbok. I tillegg kan referat fra elevsamtaler, elevens egen vurdering og foreldresamtaler inngå dersom det foreligger skriftlig referat fra innholdet i samtalene. Hvorvidt det skal innføres et lov-pålagt krav om skriftlighet av deler av undervisvurderingen, vil måtte vurderes nærmere.

En læringsbok vil innebære at opplysninger og vurderinger knyttet til en enkeltperson samles og systemiseres. Behandling av personopplysninger med elektroniske hjelpemidler eller opprettelse av manuelle personregistre må oppfylle kravene i personopplysningsloven med tilhørende personopplysningsforskrift. Ifølge personopplysningsloven må det finnes et behandlingsgrunnlag, behandlingen må skje for et saklig begrunnet formål og opplysningene som brukes må være tilstrekkelige og relevante for å oppfylle dette formålet. I tillegg skal opplysningene være korrekte og oppdaterte og slettes når formålet er oppfylt. Ifølge personopplysningsloven er det tre alternative rettslige grunnlag for å kunne behandle personopplysninger. Det må enten finnes en lovhjemmel, foreligge uttrykkelig samtykke fra den opplysningene gjelder eller så må behandlingen være nødvendig for å nå visse angitte formål, under dette å utøve offentlig myndighet. For sensitive personopplysninger er det enkelte tilleggskrav.

Departementet mener at det er behov for å innhente erfaringer fra andre land når det gjelder ordninger som ligner på læringsboka og erfaringer fra kommuner/fylkeskommuner om eksisterende dokumentasjonssystemer som benyttes for å dokumentere enkeltelevers læring og som verktøy for skolens oppfølging av elevene.

Departementet har derfor i oppdragsbrev nr. 10-11 gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å

undersøke og redegjøre for eksisterende kommunale/fylkeskommunale systemer for dokumentasjon og oppfølging av elevers læring og utvikling, samt liknende systemer i andre land, særlig elevplaner i Danmark og utviklingsplaner i Sverige. Oppdraget omfatter også undersøkelse av ordninger for overføring av dokumentasjon fra barnehage til skole og mellom skoler.

Departementet vil at det – på bakgrunn av det kunnskapsgrunnlaget som ovenstående oppdrag gir – besluttet om det skal gjennomføres en prøveordning med en læringsbok i utvalgte kommuner/fylkeskommuner over for eksempel en treårs periode. Oppdraget skal inkludere en vurdering av konsekvensene for lærernes tidsbruk ved en eventuell innføring av en læringsbok. En prøveordning må baseres på samtykke fra elever/foreldre.

Departementet viser blant annet til oppfølging av tiltak i St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* om å sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesser, lek, læring og utvikling og oppfølging av forslag i St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* om å etablere gode systemer for overføring av informasjon om karakterer og fravær fra grunnskolen til videregående skole. Ytterligere må sikkerhet knyttet til en digital løsning for læringsboka utredes.

En endelig beslutning om eventuell innføring av læringsbok kan ikke tas før kunnskapsgrunnlaget er klarlagt, vurderinger knyttet til oppfyllelse av krav i personopplysningsloven er foretatt og en eventuell prøveordning er evaluert og sett i sammenheng med andre relevante prosesser.

Departementet vil

- ta initiativ til en kartlegging av systemer/verktøy som brukes i kommuner, fylkeskommuner og i enkelte andre land for dokumentasjon og oppfølging av enkeltelevers læring

4.11 Voksne

Departementet viste i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* til voksnes rettigheter til grunnskoleopplæring og videregående opplæring samt etterlevelsen av rettighetene. Kunnskapsgrunnlaget viser at rettighetene ikke alene fører til at flere voksne deltar i grunnopplæring. Årsakene ligger både på etterspørsels- og på tilbudssiden. Blant annet er det en del voksne som ikke kjenner til hvilke ret-

tigheter og muligheter de har. Mange voksne med lav utdanning har dårlige erfaringer fra skolen og er lite motiverte for tradisjonell opplæring og undervisning. Problemer med å kombinere opplæring med arbeid og familieforpliktelser kan også være årsak til at enkelte lar være å delta.

Voksnes læringsbehov er sammensatte. Noen har et særlig behov for opplæring for å utvikle eller holde ved like grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter for å kunne mestre krav i samfunns- og arbeidsliv uten at de ønsker, eller trenger, full opplæring i de enkelte grunnskolefagene. Andre vil ha behov for opplæring på grunnskolenivå for å kunne gjennomføre en videregående opplæring som fører frem til studiekompetanse eller fagbrev.

Det kom om lag 20 høringsuttalelser om voksenopplæringsfeltet til Midtlyng-utvalget. Noen uttrykker skuffelse over at utvalget hadde en avgrenset behandling av voksegruppen, mens andre uttrykker forståelse for at dette ble gjort. Flere organisasjoner påpeker de store forskjellene det er mellom den store gruppen med svake grunnleggende ferdigheter som skyldes mangelfull opplæring, og de med behov for fornyet opplæring i grunnleggende kommunikasjonsferdigheter etter ervervede vansker etter sykdom, skade eller ulykke. Disse to gruppenes situasjon kan ikke sammenlignes, da bakgrunn, behov, tiltak og antall berørte personer er forskjellige.

Departementets vurderinger og forslag

I den politiske plattformen for regjeringen, Soria Moria 2, heter det: «Etter- og videreutdanning er et av de viktigste verktøyene vi har for å kvalifisere folk til et yrkesliv som stadig endres, både i struktur og arbeidsmåter. Mange voksne sliter også med mangelfulle grunnleggende ferdigheter slik at de har problemer med å mestre hverdagen og delta i samfunnslivet. Regjeringen vil øke satsingen på kompetanseutviklende tiltak».

Departementet har gjennom St.meld. 16 (2006-2007) ... og *ingen sto igjen* og St.meld. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* angitt retning og tiltak på voksenfeltet. Med disse meldingene, sammen med blant annet satsingen på program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA), er regjeringen på vei mot å innfri løftene fra Soria Moria 2.

Departementet har endret bestemmelsen om at bare voksne født før 1978 har rett til videregående opplæring og ga i 2010 Utdanningsdirektoratet i oppdrag å «[...] utarbeide en plan for hvordan direktoratet vil arbeide for å styrke regelverks-

kompetansen hos skoleeier og øke kunnskapen om rettighetene i målgruppen for grunnopplæring for voksne.»

Vox og Utdanningsdirektoratet har sammen utarbeidet et rammeverk som skal være et hjelpemiddel for å gi opplæring i grunnleggende ferdigheter til voksne. Rammeverket beskriver mål for oppnådd kompetanse som tar utgangspunkt i kompetansemålene i læreplanene for Kunnskapsløftet, tilpasset voksnes livs- og arbeidssituasjon. Vox og Utdanningsdirektoratet har i samarbeid utarbeidet kompetansemål for å utforme og tilpasse opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne. Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger og Høgskolen i Vestfold tilbyr fra 2009 videreutdanning for lærere i voksenopplæringen.

Det er ulik praksis i kommunene for oppfølging av voksne med behov for fornyet opplæring i grunnleggende kommunikasjonsferdigheter etter ervervede vansker etter sykdom, skade eller ulykke. Riksrevisjonen¹⁷ pekte på at en del kommuner ikke hadde et grunnskoletilbud for voksne og at rettighetene var lite kjent. Viktigheten av en enhetlig praksis for å hindre manglende likebehandling ble påpekt. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* er det vist til at 60 prosent av kommunene har informert om voksnes rett til opplæring og kommunens tilbud. Svært få har kartlagt opplæringsbehovet i egen kommune.

Folketrygdens stønadsordning etter folketrygdloven § 5-10 om behandling av språk- og taledefekter, er en ren finansieringsordning, og folketrygden har ikke ansvar for tjenesten som gis, verken når det gjelder kvantitet eller kvalitet. I dag er det ingen kvalitetsvurderinger eller -krav til privatpraktiserende audiopedagoger/logoped. De er heller ikke helsepersonell og omfattes ikke av helselovgivningen.

Departementet er opptatt av at praksis ikke skal være i strid med regelverket. Dersom den voksne har rett til spesialundervisning på grunnskolens område etter opplæringsloven § 4A-2, har kommunen plikt til å sørge for denne opplæringen. I den grad kommunens enkeltvedtak ikke oppleves som tilfredsstillende for brukeren, gjelder vanlig klagebehandling etter reglene i forvaltningsloven.

Utdanningsdirektoratet har laget en plan for både å bedre regelverkskompetansen hos skoleeier og for å bedre kunnskapen om rettighetene til opplæring for voksne i målgruppen. Det er blant annet utarbeidet en veileder om regelverk knyttet til opplæringssituasjonen til minoritetsspråklige

¹⁷ Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:14 (2007-2008)

elever og voksne. Direktoratet er i ferd med å utarbeide et rundskriv til kommunene om voksnes rett til grunnskoleopplæring. Departementet mener dette vil bidra til bedre og mer lik regelverksforståelse og praksis i kommunene.

Statped har lang erfaring med tiltak for voksne med behov for å utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter. De vil også kunne bidra til dialog med kommunene om voksnes behov for fornyet opplæring. Statped vil kunne bistå kommuner med å bygge opp kompetanse for bedre å kunne gi voksne tilbud etter opplæringsloven. Departementet viser her også til tiltaket om videreutvikling av Veilederen om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder og spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring.

Det kan være behov for økt kompetanse i PP-tjenesten om voksnes rett til spesialundervisning, til å foreta sakkyndige vurderinger av voksne og gi veiledning til de som gir spesialundervisning til voksne. I den foreslåtte satsingen på etter- og videreutdanning for PP-tjenesten vil slike temaer kunne inngå.

4.12 Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Mennesker som helt eller delvis mangler tale, vil ha behov for andre uttrykksformer. Disse uttrykksformene har fellesbetegnelsen alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Med alternativ og supplerende kommunikasjon menes alle former for kommunikasjon som støtter eller erstatter vanlig tale for personer som ikke har mulighet for å uttrykke seg gjennom tale. Eksempler på ASK er bruk av håndtegn, fotografi, grafiske symboler eller konkreter. Handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk som må fortolkes og tillegges mening av andre kan også omtales som ASK. ASK kan også innebære bruk av kommunikasjonshjelpemidler som kommunikasjonsbøker, tematavler eller talemaskiner.

Barn og elever med behov for ASK har kommunikasjonsvansker, men er en sammensatt gruppe med personer som blant annet kan ha motoriske vansker/bevegelsesvansker, ervervet hjerneskode og utviklingshemming. I gruppen finner man personer som har vansker med å forstå talespråk, personer som forstår alt – mange kan selv gå, mens andre har så store motoriske vansker at de kun kan kontrollere øynene. I Norge teller gruppen som ikke vil kunne benytte tale som kommunikasjonsform. ca. 16 000 personer.

Ca. 6 500 av dem er barn og ungdommer i alderen 1–18 år.¹⁸

Spørsmål om styrkede rettigheter for barn, unge og voksne med kommunikasjonsvansker har blitt behandlet i Stortinget gjennom representantforslag Dok nr 8:72 (2008-2009) og Innst. S. nr. 239 (2008-2009). Det ble enstemmig vedtatt å be regjeringen vurdere lovendring som sikrer disse likeverdige rettigheter, vurdere opprettelse av kompetansesenter for alternativ og supplerende kommunikasjon, samt å be om gjennomgang av Statped-systemet. Vedtakene lyder som følger:

Anmodningsvedtak nr. 349, 27. mai 2009:

Stortinget ber regjeringen vurdere endring i opplæringsloven slik at elever som trenger utvikling i talespråk, tegnspråk, alternativ kommunikasjon, supplerende kommunikasjon, eller en kombinasjon av disse, sikres likeverdige rettigheter i lovverket.

Anmodningsvedtak 350, 27. mai 2009:

Stortinget ber regjeringen å gjennomgå Statped-systemet med sikte på å styrke og videreutvikle kompetansen om alternativ og/eller supplerende kommunikasjon (ASK), samt vurdere å opprette et eller flere nasjonale kompetansesentre for ASK.

Kunnskapsdepartementet har i brev av 21. august 2009 til Stortinget uttalt at anmodningsvedtakene vil bli vurdert i sammenheng med departementets oppfølging av Midtlyng-utvalget, jf. også vedtak nr. 13, 23. oktober 2008. Anmodningsvedtak 350 om gjennomgang av Statped-systemet og oppretting av kompetansesenter for ASK, blir behandlet i avsnitt 6.2.5 i denne meldingen.

Cerebral Pareseforeningen og *ISAAC* (International Society for Augmentative and Alternative Communication) er blant de høringsinstansene som har uttalt seg særskilt om opplæring for barn, unge og voksne med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. Budskapet fra interesseorganisasjonene er at ASK er et eget språk sidestilte med tegnspråk, og at elever med behov for ASK må få rett til ekstra antall timer i grunnskolen på samme måte som elever som har tegnspråk som førstespråk. Det er også pekt på at det er et stort behov for grunnleggende kunnskap om ASK i PP-tjenesten og blant undervisningspersonale. Interesseorganisasjonene nevner i tillegg at rett til

¹⁸ Dok nr 8:72 (2008-2009)

opplæring i ASK er nedfelt i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsnivåene.

Opplæringsloven sikrer førskolebarn med behov for ASK rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 og elever med behov for ASK rett til spesialundervisning etter § 5-1. Vilåret for at en elev har rett til spesialundervisning er at eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Hvilket tilbud som skal gis avgjøres etter en individuell vurdering. Elever som får spesialundervisning har ikke rett til ekstra timer utover det som følger av fag- og timefordelingen, men skal ha samme antall timer som andre elever.

I FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, art. 24 nr. 3 bokstav a) heter det at konvensjonspartene blant annet skal «legge til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer [...]». Norge har undertegnet konvensjonen, men ennå ikke ratifisert denne. Rettighetene i artikkel 24 er gjennomført i norsk rett gjennom ulike rettigheter i opplæringsloven. Retten til grunnskole- og videregående opplæring er stadfestet i henholdsvis opplæringsloven § 2-1 og § 3-1. Bestemmelsene gir alle, inkludert mennesker med nedsatt funksjonsevne, lik rett til gratis offentlig grunnopplæring. Det følger videre av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen har rett til spesialundervisning. Tilpasset opplæring og spesialundervisning, sammen med rettighetene til punktskrift- og tegnspråkopplæring (opplæringsloven §§ 2-6, 2-14, 3-9, 3-10) gir elevene rettigheter som omfatter og til dels går utover de rettigheter som gis gjennom artikkel 24 i konvensjonen.

Departementets vurderinger og forslag

Å kunne uttrykke seg muntlig er en av fem grunnleggende ferdigheter som skal prioriteres og gis spesiell oppmerksomhet i opplæringen i alle fag. I kompetansemålene i læreplanene for fag i Læreplanverket for Kunnskapsløftet er mål for grunnleggende ferdigheter integrert i de enkelte fagene. De grunnleggende ferdighetene er en forutsetning for utvikling og læring, og det å kommunisere er et grunnleggende behov for alle mennesker. For elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon vil muligheten til å kunne uttrykke seg muntlig innebære å kunne

uttrykke seg gjennom alternative og supplerende uttrykksformer.

Enkelte høringsinstanser som har uttalt seg i forbindelse med Midtlyng-utvalgets utredning, har vist til at elever som har tegnspråk som førstespråk har rett til flere timer i grunnskolen enn ordinære elever og mener at elever som bruker ASK må få rett til ekstra antall timer på samme måte. I følge fag- og timefordeling i grunnopplæringen¹⁹ har elever som velger tegnspråk som førstespråk i løpet av grunnskolen (1.–10. trinn) rett til totalt 1043 timer mer enn elever som følger ordinær fag- og timefordeling. Det vil i gjennomsnitt si ca. 3 uketimer ekstra disse 10 årene. Departementet vil presisere at årsaken til at tegnspråkelevne har flere timer, er at disse elevene har faget norsk tegnspråk i tillegg til de øvrige fagene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, og det ekstra timetallet gjelder for dette faget.

Departementet vurderer det slik at det ikke bør foreslås særregulering for egne grupper av elever med rett til ekstra timer i tillegg til gjeldende fag- og timefordeling. Hovedbegrunnelsen for dette er at alle elever med særskilte behov, blant dem elever med behov for ASK, er omfattet av den individuelle retten til spesialundervisning i kapittel 5 i opplæringsloven. ASK er et mangfoldig sett av kommunikasjonsmåter, gjerne med bruk av språklige ressurser, som brukes av og med mennesker som har behov for spesiell opplæring. Et barn som bruker ASK, kan sies å ha «sitt språk», men da i betydningen «sin egen måte å bruke ressurser fra ett eller flere språkssystemer på», der språket kan være talespråk og/eller tegnspråk. ASK-brukere som gruppe kan ikke sies å ha «sitt språk» i betydningen «sitt eget symbolsystem» på den måten tegnspråkbrukere kan.

Det er betydningsfullt at FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne likestiller menneskers rett til innlæring av ASK og til en rekke andre former for kommunikasjon, med menneskers rett til innlæring av tegnspråk. Denne likestillingen av rettigheter innebærer likevel ikke at ASK er «språk» på lik linje med naturlige språk som talespråkene og tegnspråkene. ASK har ikke felles oppbygning, slik som for eksempel norsk, samisk, engelsk og norsk tegnspråk. Kommunikasjonsformen må derimot tilpasses individuelt til den enkelte person. Særlig utfordrende kan dette være for barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn. ASK er ikke et språk i lingvistisk forstand, men en fellesbetegnelse for mange ulike måter å kommunisere på.

¹⁹ Utdanningsdirektoratet (2010b)

ASK kan derfor være svært ulikt fra person til person, og den enkelte bruker av ASK kan ikke nødvendigvis kommunisere ved å bruke ett felles standard kommunikasjonssystem. Fordi brukere av ASK har behov for tilpasset kommunikasjonshjelp er det vesentlig at opplæringstilbudet avgjøres etter en individuell vurdering etter bestemmelsene om spesialundervisning for elever som har behov for det.

God og oppdatert kompetanse om ASK er avgjørende for å sikre et godt opplæringstilbud for dem som har store kommunikasjonsvansker som følge av helt eller delvis manglende tale. Personer med behov for ASK har ofte sammensatte behov som følge av vansker på flere områder. Tilrettelegging og bruk av ASK krever derfor høy tverrfaglig kompetanse. Det er skoleeier som har ansvar for opplæringen, uavhengig av om det er en elev med store og komplekse behov eller en elev uten behov for særlig tilrettelegging. Det eksisterer i dag spisskompetanse om ASK på statlig nivå, ved noen statlige spesialpedagogiske kompetansesentre (Statped). Disse skal ha kompetanse på fagområder som det ikke kan forventes at den enkelte kommune har. Flere kompetansesentre har i dag som oppgave å utvikle og formidle kompetanse om ASK, samt på forespørsel veilede kommuner, fylkeskommuner og skoler. I kapittel 6 beskriver departementet hvordan Statped-systemet kan styrke og videreutvikle egen kompetanse og kompetansen i kommunene og fylkeskommunene der det er behov. Oppgaver og profil for nye Statped, inkludert kompetanse om ASK og opplæring for foreldre, er også omtalt i nevnte kapittel.

For å tydeliggjøre dagens rettigheter i lovverket for elever med behov for ASK, foreslår departementet at det innføres en egen bestemmelse i opplæringsloven der det fastslås at opplæringen av elever med kommunikasjonsvansker skal legges til rette for opplæring i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er tilpasset den enkelte. Det skal ikke innføres nye rettigheter, men presiseres at elever som har rett til spesialundervisning, har rett til nødvendig innlæring av alternativ og supplerende kommunikasjon.

Departementet vil

- innføre en egen lovbestemmelse i opplæringsloven om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon

4.13 Opplæring for barn med cochleaimplantat

Cochleaimplantat (CI) er et teknisk hjelpemiddel som gir døve og sterkt hørselshemmede mulighet til å oppfatte og tolke lyd og tale. CI tilbys hovedsaklig til hørselshemmede med så store hørselstap at de har liten eller ingen mulighet til å oppfatte tale med et vanlig høreapparat. Implantatet består av en elektrode som settes inn (implanteres) i sneglehuset i det indre øret (cochlea) og et eksternt apparat som kobles til elektrodene. Det eksterne apparatet fungerer som et slags høreapparat som fanger opp lyd og sender dette videre til sneglehuset. Derfra blir signalene sendt videre til hjernen som tolker lydbildet.

Det er nødvendig for barn og unge med cochleaimplantat å få lytte- og taletrening for at de skal lære å tolke lydsignalene de hører og for å utvikle tale. Midtlyng-utvalget bemerker at det har vært en del uro omkring oppfølgingen av elever med CI. Utvalget viser til at Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i merknad i Innst. O. nr. 51 (2007-2008), jf. Ot.prp. nr. 40 (2007-2008), uttalte at «Komiteen vil understreke viktigheten av at det utarbeides nasjonale retningslinjer og standarder for undervisningsopplegg for barn som er CI-opererte slik at CI-opererte barn kan gis et helhetlig opplæringstilbud. Retningslinjene og standardene må sikre CI-opererte barn som skal lære tale, et tilbud på samme nivå som døve barn som skal lære tegn.»

For å svare på denne merknaden ga Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utarbeide en nasjonal veileder for å bidra til at hørselshemmede barn og unge, herunder barn og unge med CI, får et likeverdig og helhetlig opplæringstilbud. Utdanningsdirektoratets *Veileder for opplæring av barn og unge med hørselshemning* ble ferdigstilt våren 2009.

Departementet viser også til anmodningsvedtak nr. 13, 23. oktober 2008 der det står at «Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag til tiltak slik at elever som trenger utvikling i talespråk, tegnspråk, alternativ kommunikasjon, supplerende kommunikasjon, eller en kombinasjon av disse, får innfridd sine rettigheter etter lovverket.»

Kunnskapsdepartementet uttalte følgende i brev til Stortinget av 8. september 2009:

«Når det gjelder CI-opererte barn/elever som velger talespråk, så ga Kunnskapsdepartementet 17.02.09 Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utarbeide forslag til konkrete forskrifter for CI-

opererte barn som velger talespråk med svarfrist 01.09.09. Direktoratet har 03.07.09 sendt departementet en juridisk vurdering om hjemmelsgrunnlaget for å gi forskrifter innenfor dagens regelverk. Direktoratet har vurdert Hørselshemmedes landsforbunds forslag til retningslinjer, og mener at det kun er hjemmelsgrunnlag for å fastsette kompetansekrav for tilsetning av undervisningspersonale og regulering av det fysiske og psykososiale miljøet. Direktoratet anbefaler imidlertid at det ikke fastsettes særskilte regler om dette for særskilte elevgrupper. Direktoratet konkluderer med at opplæringsloven på mange områder ikke inneholder hjemler til å forskriftsfeste særskilte regler for denne gruppen barn/elever. Kunnskapsdepartementet vil derfor be Utdanningsdirektoratet vurdere behovet for egne forskrifter for barn/elever med CI, og eventuelle konsekvenser av dette for andre barn/elevgrupper med særlige behov som grunnlag for et eventuelt videre arbeid med nødvendige lov- og forskriftsendringer. Det vil bli satt ny frist for dette oppdraget.

Det offentlig oppnevnte Midtlyng-utvalget avga 2. juli 2009 sin innstilling NOU 2009:18 Rett til læring. Anmodningsvedtaket i sin helhet må sees i sammenheng med oppfølgingen av denne, og Stortinget vil bli informert. Jf. også vedtak nr 349 og 350.»

Departementet utformet etter dette et oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet hvor direktoratet ble bedt om å gjøre en faglig vurdering av behovet for særskilte regler og forskrifter for CI-opererte barn som velger talespråk. Utdanningsdirektoratet ble bedt om å vurdere behovet for egne forskrifter for barn/elever som har CI uavhengig av dagens hjemmelsgrunnlag. Direktoratets vurderinger skulle begrunnes ut i fra et pedagogisk perspektiv. I dette arbeidet ble direktoratet bedt om å gjøre en vurdering av konsekvensene ved å gi enkelte barn og elevgrupper særskilte rettigheter etter opplæringsloven, og da i forhold til andre barn/elevgrupper med særskilte behov. Departementet ba også direktoratet om å innhente erfaringer og synspunkter fra kompetansemiljøer i andre land i Norden, og informasjon om hvordan rettighetene til denne gruppen er ivaretatt og regulert i disse landenes regelverk.

Utdanningsdirektoratet konkluderte med at pedagogiske vurderinger og erfaringer ikke tilsier at det må lages egne lov- og forskriftsbestemmelser for opplæring av barn/elever med CI. Utdanningsdirektoratet anbefaler derfor ikke at det

utarbeides særregler for denne gruppen. Direktoratet viser blant annet til at krav om egne lov- og forskriftsbestemmelser som regulerer rett til opplæring i talespråk også vil kunne reises for andre grupper: barn/elever med hørselshemming og/eller tale- og språkvansker eller andre særskilte behov. Ytterligere viser direktoratet til at ingen av de øvrige nordiske land har særskilte bestemmelser om opplæring for denne gruppen barn/elever med hørselshemming.

Foreldre til barn med CI opplever at de får forskjellige råd om språkutvikling med eller uten bruk av tegnstøtte og/eller tegnspråk fra pedagogiske, psykologiske og medisinske profesjoner. Det er uenighet om faglige vurderinger, og forskning tolkes ulikt. Foreldrene opplever å komme i et krysspress og blir del av en mer ideologisk diskusjon om hva som fremmer tidlig kommunikasjon, tospråklighet og kognitiv utvikling. Motstridende råd gir foreldre uro og bekymringer.

Departementets vurderinger og forslag

Sterkt tunghørte og barn og elever med CI er sikret støtte til tale- og lyttetrening gjennom reglene om spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5. Mange elever med CI vil ha rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 fordi de ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet. Opplæringsloven § 5-1 skal favne alle med særlige behov som har rett til spesialundervisning, og bestemmelsen gir rettigheter basert på individuelle vurderinger. Det er et stort mangfold av behov og variasjon i opplæringens innhold for barn og unge med CI. Særlig er behovet for talespråkopplæring ulikt. Innholdet i spesialundervisning skal fastsettes ut fra individuelle behov og på bakgrunn av sakkynndig vurdering fra PP-tjenesten. Dersom foreldre ikke er tilfreds med vedtaket om spesialundervisning kan de klage på vedtaket, og fylkesmannen er klageinstans.

Departementet anbefaler ikke at det utarbeides særregler for særskilte grupper elever med spesifikke diagnoser eller tekniske hjelpemidler. Fordi behovene til barn med CI vil variere, vil det også være vanskelig å fastsette nasjonale standarder for antall timer til talespråkutvikling for barn med CI. Departementet mener også at det vil være en uheldig utvikling dersom det skal innføres egne bestemmelser som kun gjelder en avgrenset gruppe elever innenfor et gitt vanskeområde. Det er mange med sterk hørselshemming som ikke har CI, men har behov for, og får, tale- og lyttetrening gjennom dagens bestemmelse i

opplæringsloven § 5-1. Kunnskapsdepartementet ser det imidlertid som viktig at Statped styrker innsatsen overfor kommuner og fylkeskommuner for å øke kompetansen i barnehager, skoler og PP-tjenestene om utvikling av talespråk for barn og unge med CI, se kapittel 6.3.1. Dette må ses i sammenheng med Statpeds nye tjenesteprofil, se nærmere omtale av dette i kapittel 6.2.5.

Departementet er gjennom møter med Norges Døveforbund og foreldre til CI-opererte barn gjort oppmerksom på at en del foreldre har fått uklare eller sprikende råd fra fagmiljøer om hvorvidt barn med CI skal bruke tegn eller ikke. Mange barn opereres i dag fra 6 måneders alder, og det kan ta lang tid før det er klart hvorvidt barnet er i stand til å utnytte implantatet tilfredsstillende. Videre vil også CI-opererte barn med god talespråklig utvikling ha behov for tilrettelegging og vil kunne oppleve problemer med talespråklig kommunikasjon i mange sammenhenger. Det er viktig at barnets behov ivaretas både når det gjelder talespråklig utvikling så vel som tidlig kommunikasjon og samspill. Foreldre må få kvalifisert og helhetlig informasjon som blant annet kan gi dem grunnlag for å velge om barnet skal få tegnspråkopplæring og/eller tegnstøtte i tillegg til tale- og lyttetrening. Departementet vil vurdere å opprette et tverrfaglig forum eller råd for å bidra til en bedre samordnet pedagogisk oppfølging av barn med CI.

Departementet vil

- vurdere å opprette et tverrfaglig forum eller råd for å bidra til en bedre samordnet pedagogisk oppfølging av barn med cochleaimplantat

4.14 Oppsummering

4.14.1 Fange opp – følge opp

Under denne hovedstrategien vil departementet forbedre skolens arbeid med tilpasset opplæring på den ene siden og spesialundervisning på den andre siden. Dette gjøres ved at kommune og fylkeskommune får plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet før tilmelding til PP-tjenesten. Systemet for vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning skal forbedres gjennom programmet *Vi sprenger grenser*, bedre veiledning for bruk av individuelle opplæringsplaner og bedre tiltakskjeder i kommuner og fylkeskommuner.

4.14.2 Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

Under denne hovedstrategien vil departementet understreke viktigheten av at det brukes kvalifisert og relevant kompetanse i spesialundervisningen. Departementet foreslår å presisere vilkårene for bruk av assistenter i skolen.

4.14.3 Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Under denne hovedstrategien vil departementet videreutvikle *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* til en brukervennlig digital versjon. Departementet vil forenkle saksbehandlingsreglene i spesialundervisningen ved å fjerne kravet om halvårsrapporter og å overføre opplæringslovens bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven.

Departementet vil

- flytte opplæringslovens bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven
- sikre at alle barn får tilbud om språkkartlegging i barnehagene
- at kommunens og fylkeskommunens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet uttales eksplisitt i opplæringsloven
- øke oppmerksomheten om opplæringstilbudet til elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger gjennom programmet *Vi sprenger grenser*
- videreutvikle *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* til en brukervennlig digital versjon som, med utgangspunkt i dagens veileder, skal være tilpasset nettfomatet i språk og innhold. veilederen skal inneholde maler, rutinebeskrivelser og eksempler fra kommuner. Den digitale veiledningen skal også nå målgruppen voksne, samt foreldre ved blant annet å inneholde en foreldreplakat med oversikt over rettigheter og brukermedvirkning
- erstatte kravet om å utarbeide halvårsrapporter for elever som får spesialundervisning med en bestemmelse om at vurdering av elevens utvikling skal samles skriftlig minst én gang i året i elevens individuelle opplæringsplan

- innføre en bestemmelse i opplæringsloven som presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen
- innføre en egen lovbestemmelse i opplæringsloven om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon
- ta initiativ til en kartlegging av systemer/verktøy som brukes i kommuner, fylkeskommuner og i enkelte andre land for dokumentasjon og oppfølging av enkeltelevers læring
- vurdere å opprette et tverrfaglig forum eller råd for å bidra til en bedre samordnet pedagogisk oppfølging av barn med cochleaimplantat

5 Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet – styrket samarbeid og koordinering av tidlig innsats



Figur 5.1

Dette kapittelet omhandler det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet, med hovedvekt på PP-tjenesten. Det presenteres fire forventninger til PP-tjenesten, for å tydeliggjøre dagens mandat og oppgaver til tjenesten. Til disse forventningene er det knyttet flere tiltak som i sum innebærer økt veiledning, informasjon og statlig initiativ. Kapittelet vurderer også hva barnehagesektoren og opplæringssektoren kan gjøre i arbeidet med å forbedre informasjonen og samarbeidet for brukerne av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet. Det presenteres tiltak som skal gi bedre informasjon til barn, elever og foreldre om rettigheter og tiltak for å sikre at barnehager og skoler skal samarbeide bedre med de ulike tjenestene i kommune, fylkeskommune og stat.

5.1 Status og utfordringer

De fleste barn og unge har ikke behov for tjenester som pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste), barnevernet, habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) i spesialisthelsetjenesten. Behovene og eventuelt problemene som barn, unge og deres foreldre opplever, blir stort sett ivaretatt og løst i barnehagen eller skolen.

I noen tilfeller har imidlertid ikke barnehagen eller skolen mandat til å hjelpe eller den nødvendige kompetansen som skal til for å vurdere og å

iverksette de riktige tiltakene. Det blir da nødvendig å bruke faglig ekspertise og veiledning utenfor de arenaene hvor barn og unge er til daglig. Det kan bety at barn, unge og deres familier må forholde seg til flere ulike instanser og tjenester. Under strategien *Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring* har departementet i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* omtalt flere av de utfordringene som foreldre rapporterer at de møter i kontakten med det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet.

I møte med flere tjenester øker risikoen for at nødvendige tiltak vil kunne ta lang tid å iverksette. Årsakene til dette kan være mange. Sakene kan være faglig kompliserte, og nødvendig bakgrunnsmateriell og informasjon må gjerne innhentes fra foreldre, barnehage, skole og andre instanser. I tillegg kan mangel på både kompetanse og personale føre til at ventetiden blir lang. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* er det dokumentert at PP-tjenesten i mange kommuner og fylkeskommuner har en for lang ventetid i arbeidet med sakkyndige vurderinger. Lang ventetid i PP-tjenesten fører til at vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning kan bli forsinket og dermed til at tiltak blir iverksatt for sent.

I noen tilfeller må også andre tjenester fra kommune, fylkeskommune og stat involveres. Da er det viktig med gode samarbeidsrutiner og ordninger for å sikre rask og effektiv hjelp. Midtlyngutvalget peker i sin utredning NOU 2009: 18 *Rett*

til læring på at det kan være en utfordring å sikre helhet og sammenheng i tiltak overfor barn og unge. Flatø-utvalget belyser i NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt* hvordan man kan få til bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utredningene viser til undersøkelser om faktorer som fremmer og hemmer samarbeid mellom de aktuelle tjenestene. Klare og realistiske mål, definerte roller, tydelig ledelse, styring på tvers av tjenester og systemer for deling av informasjon, er avgjørende for godt samarbeid.¹ Kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* viser at brukere ofte rapporterer stor grad av tilfredshet med den enkelte tjeneste, men at de er langt mindre fornøyd med samordningen av de ulike tilbudene og med informasjonsutvekslingen og avklaring av ansvarsforholdet mellom tjenestene. Det er derfor et mål å forbedre samarbeidet og koordineringen av innsatsen til de ulike tjenestene for barn og unge.

Midtlyng-utvalget peker på at tjenestene fremstår som sektordelte, blant annet som følge av at de ulike tjenestene er hjemlet i ulike lovverk. Det gjør det vanskelig for både foreldre og fagfolk å orientere seg og vite hvor man skal henvende seg for å få hjelp. Utfordringen er ikke nødvendigvis standarden eller kvaliteten på eksisterende tjenester, men de terskler og skranker en må passere for å få tilgang til de ordningene som eksisterer.² Utfordringen blir derfor å samordne tjenestene og tilpasse informasjonen og veiledningen slik at foreldre føler at de får nødvendig kunnskap om egne barns rettigheter og muligheter for hjelp og støtte fra de ulike tjenestene.

Et kontinuerlig arbeid for kommunene er å tilpasse og utvikle kompetansen til de ansatte slik at de kan møte behovene. Det gjenspeiles i at kravene til de ulike tjenestene stadig endres og at forventningene stadig øker. Ansatte i PP-tjenesten skal for eksempel ha fagkompetanse på mange ulike områder, arbeide systemrettet overfor opplæringsinstitusjoner, og de skal hele tiden forholde seg til endringer i barn og unges læringsrelaterte problemer. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, viser departementet til at PP-tjenesten ønsker å arbeide mer systemrettet overfor barnehager og skoler, samtidig som arbeidet med sakkyndige vurderinger kan oppleves som svært tidkrevende. PP-tjenesten får da i mindre grad anledning til å arbeide direkte inn mot skolen med saker som gjelder tilrettelegging av lærestoff, utforming av særlige læringsmål og organisering av opplæringen. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, peker

departementet på udekkete kompetansebehov for fagpersonalet i PP-tjenesten. Det er særlig behov for kompetanse om rammeplan for barnehagen, læreplan og lovverk, organisasjonsutvikling samt samspills- og relasjonsanalyse.

Fylkesmennenes tilsynsrapporter fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser at det til dels er betydelige utfordringer i kommunene i etterlevelse av bestemmelsen om sakkyndig vurdering. I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av spesialundervisningen i Norge blir manglende anbefalinger av hva slags opplæringstilbud eleven bør få, fremhevet som en hovedutfordring i de sakkyndige vurderingene. Sakkyndige vurderinger gir ofte grundige beskrivelser av elevenes vansker, samtidig som de ikke alltid tar stilling til hva som er realistiske opplæringsmål for eleven, hvordan spesialundervisningen skal organiseres og hva som kan være et fornuftig timeomfang. Undersøkelser peker i retning av at minoritetsspråklige elever kan bli feilaktig vurdert til å ha lærevansker, og som følge av dette bli anbefalt spesialundervisning, i stedet for særskilt språkopplæring på grunnlag av svake norskkunnskaper.

5.1.1 Hovedstrategiene

I innledningen til denne meldingen presenterer departementet tre strategier for å synliggjøre utfordringene og mulighetene i utdanningssystemets evne til å møte mangfoldet av barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. De tre strategiene synliggjøres på denne måten i dette kapitlet:

Fange opp – følge opp

I innledningen skriver departementet at barnehagen og skolen skal bli bedre til å fange opp og følge opp de som trenger hjelp og støtte. Det krever at kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester arbeider mer med forebygging og tidlig innsats. Det er for eksempel viktig at PP-tjenesten arbeider tettere på barnehager og skoler, arbeider mer systemrettet og bruker kortere tid på sakkyndige vurderinger.

Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

I innledningen skriver departementet at det skal bygges et lag rundt førskolelæreren og læreren, blant annet ved at PP-tjenesten skal komme tettere på. Det er dokumentert at PP-tjenesten i hovedsak arbeider individrettet gjennom sakkyndige vurderinger og at de fleste førskolelærere og

¹ Andersson, H.W. m.fl. (2005)

² Wendelborg, C. m.fl. (2010)

lærere opplever at PP-tjenesten i liten grad er tilgjengelig på kort varsel. Kompetanseutvikling gjennom etter- og videreutdanning er det kanskje viktigste virkemiddelet for å heve kvaliteten på PP-tjenesten og øvrige kommunale tjenester overfor barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Det er også viktig å sette i gang tiltak for å redusere ventetiden i PP-tjenesten.

Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

I innledningen skriver departementet at barnehagen og skolen skal ha god tilgang til helhetlig spesialpedagogisk støtte over hele landet og videre at samarbeidet med foreldre skal bli bedre gjennom informasjon og samordning. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, skriver departementet at foreldre i stor grad er tilfreds med den enkelte tjeneste, men langt mindre fornøyd med samordningen av de ulike tilbudene. Det er derfor viktig at foreldre får bedre informasjon om sine rettigheter og tjenestetilbudet, samtidig som tjenestene i større grad samarbeider og samordner sitt arbeid.

5.2 PP-tjenesten – tettere på for tidlig innsats

Opplæringsloven stiller krav til at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste (§ 5–6). PP-tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen, men det er ikke anledning til bare å basere seg på å kjøpe tjenester. I forarbeidene til loven er det presisert at kravet om en «teneste» innebærer krav om en viss kontinuitet i personale og organisering. PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, og den skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering i de tilfeller loven krever det.

PP-tjenesten skal være en viktig veileder og kompetansegiver til barnehager og skoler. Målet er at PP-tjenesten skal bistå barnehager og skoler med å sikre at alle barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte får ta del i gode utviklings- og læringsprosesser. Midtlyng-utvalget skriver at PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevanter. Departementet støtter denne overordnede strategien og ønsker å tydeliggjøre hvordan PP-tjenesten skal komme tettere på. Departementet

vil beholde dagens arbeids- og ansvarsområde til PP-tjenesten, men ser samtidig et behov for å tydeliggjøre mandatet og utdype nærmere hva som ligger i kravet om at PP-tjenesten skal arbeide systemrettet.

I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, vises det til Fylling og Handegårds³ kartlegging og evaluering av PP-tjenesten i Norge fra 2009. Forskerne konkluderer med at når barnehager og skoler ikke er fornøyde med bistanden fra PP-tjenesten, synes det mer å være knyttet til kapasitet enn kompetanse. Mye kan derfor tyde på at PP-tjenesten i dag har et kapasitetsproblem. Ventetiden er ofte lang og arbeidet med sakkyndige vurderinger tar mye tid og ressurser. Det betyr at kommunene og fylkeskommunene bør videreutvikle PP-tjenesten slik at tjenesten kommer tettere på barnehager og skoler.

Departementet ønsker med denne meldingen å stimulere til at PP-tjenesten i større grad skal kunne arbeide systemrettet. Departementet vil presentere noen forventninger til PP-tjenesten. Til hver forventning er det utformet forslag til tiltak som har som mål å bidra til at kommunene og fylkeskommunene skal nå forventningene. Forventningene skal utfylle hverandre slik at det samlede bildet gir en god beskrivelse av hva som menes med at PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skole. Forventningene er ment som rådgi-vende for kommunene og fylkeskommunene.

5.2.1 Forventning 1: PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng

Departementet ønsker at PP-tjenesten, sammen med det øvrige lokale hjelpeapparatet og andre instanser, skal være tilgjengelig for brukerne. PP-tjenesten skal bidra til helhet og sammenheng i tiltak overfor barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Når foreldre er urolige, skal de føle at deres bekymringer blir tatt på alvor og at barnets behov blir vurdert.

PP-tjenestens mulighet til å henvise

Midtlyng-utvalget mener at PP-tjenesten bør få bedre mulighet til å samarbeide med habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) i spesialisthelsetjenesten. Utvalget mener at en henvisningsrett for PP-tjenesten til disse vik-

³ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

tige samarbeidspartnerne på statlig nivå vil forbedre muligheten for sammenheng mellom tjenester. Utvalget mener at PP-tjenesten som henvisende instans raskere vil kunne sikre at den enkelte får god oppfølging og samtidig skape bedre sammenheng i tjenestene. Henvisningsrett kan dermed gi en effektivitetsgevinst. Fastlegen må imidlertid holdes orientert.

Et stort flertall i høringen på Midtlyng-utvalgets utredning, herunder Helsedirektoratet, går inn for å gi PP-tjenesten henvisningsrett. Henvisningskompetanse kan medvirke til å styrke satsingen på psykisk helse blant barn og unge, både ved at det gis raskere hjelp og at informasjon blir raskere delt mellom spesialisthelsetjenesten og ansvarlig kommunalt nivå.

Som en prøveordning ønsker derfor departementet å gi henvisningsrett for PP-tjenesten til BUP og HABU i en region eller utvalgte fylker for å få mer kunnskap om hva slags effekt en slik ordning kan ha. Prøveordningen skal ha en varighet på to år, med følgeforskning og sluttevaluering, og gjøre det mulig å studere hvilke effekter ordningen har sammenliknet med regioner/fylker der PP-tjenesten ikke har slik adgang. Departementet vil ta stilling til eventuell innføring av prøveordningen som permanent ordning etter at evalueringen er ferdigstilt.

En tydelig og tilgjengelig PP-tjeneste

Som andre kommunale tjenester er PP-tjenesten opptatt av å skape gode relasjoner til innbyggerne i kommunen og være synlige på lokalt nivå. Det er viktig at PP-tjenesten klarer å tilpasse sin kommunikasjon og tilgjengelighet til minoritetsspråklige og våre nasjonale minoriteter. Tilgjengelighet innebærer å bidra med kompetanse, veiledning, råd og hjelp til barnehager, skoler, foreldre, barn og elever. Det handler også om at brukere skal vite hvordan man skal kunne få hjelp, når man kan forvente å få den og muligheten til å påvirke og gi tilbakemelding om kvaliteten på det tilbudet som er gitt.

Fylling og Handegårds kartlegging og evaluering av PP-tjenesten viste at kommunene og fylkeskommunene i svært ulik grad bidrar med styringssignaler og kriterier for kvalitet og måloppnåelse overfor PP-tjenesten. Forskerne argumenterer med at manglende kriterier for måloppnåelse bidrar til å gjøre det vanskelig for:

- fagansatte å vurdere sitt eget arbeid
- andre å vurdere PP-tjenestens arbeid

- skoleeier å følge opp hvorvidt PP-tjenesten oppfyller lovens krav

Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen understreker også at statlige myndigheter i begrenset grad mottar løpende styringsinformasjon om PP-tjenesten, utover informasjon om organisering og bemanning.⁴

Kommunene har ansvaret for styring og kvalitetssikring av PP-tjenesten, og som et ledd i dette mener departementet at kommunene bør vurdere behovet for å utarbeide kriterier for måloppnåelse. Lokalt arbeid med å lage kriterier for måloppnåelse kan for eksempel gjøres gjennom serviceerklæringer som avklarer forventninger mellom PP-tjenesten, brukerne og barnehager/skoler. En serviceerklæring kan bidra til å:

- forplikte PP-tjenesten til å definere et nærmere spesifisert servicenivå som skal kommuniseres til andre tjenester i kommunen
- gi brukerne informasjon om hvilken tilgjengelighet og ventetid de kan forvente av PP-tjenesten
- gi brukerne informasjon om hvilken hjelp PP-tjenesten kan yte
- bruke tilbakemeldinger fra brukerne som grunnlag for forbedringer i tjenestene

Departementet vil legge til rette for at informasjon om PP-tjenesten kan inngå i den veiledende malen for årlig rapportering om tilstanden i grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven § 13-10). Malen er et tilbud til kommunene og omfatter informasjon om læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Kravet til informasjon vil ikke bli endret. Ved å inkludere PP-tjenesten i rapportmalen vil tjenesten bli satt på dagsorden lokalt, og kommuner og fylkeskommuner vil kunne se rapportene i forhold til eventuelle operasjonaliserte mål for sin PP-tjeneste.

Departementet vil

- iverksette en toårig prøveordning som gir PP-tjenesten henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU)
- at aktuell statistikk og opplysninger om PP-tjenesten skal inngå i den veiledende malen for årlig rapportering om tilstanden i grunnskolen og videregående opplæring etter § 13-10 i opplæringsloven

⁴ Riksrevisjonen Dokument nr. 3:7 (2010–2011)

5.2.2 Forventning 2: PP-tjenesten arbeider forebyggende

Departementet ønsker at PP-tjenesten arbeider forebyggende slik at barnehagen og skolen i størst mulig grad kommer i forkant av problemer og læreversker. PP-tjenesten skal ha kompetanse til å hjelpe barnehager og skoler der det oppstår særskilte problemer knyttet til barn og elevers utvikling og læring. «Tettere på», slik Midtlyngutvalget formulerer det, vil innebære at PP-tjenesten bidrar med råd og veiledning i klasseledelse og pedagogisk ledelse, læringsmiljø og spesialpedagogiske didaktiske spørsmål. Her kan PP-tjenesten også støtte seg på andre statlige og kommunale aktører. For arbeidet med lesing, matematikkversker og læringsmiljø, vises det også til forslagene i kapittel 6 *Det statlige støttesystemet*.

PP-tjenesten og systemarbeid

Departementet mener at PP-tjenesten bør bruke mer tid til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. PP-tjenestens systemarbeid skal fortsatt være rettet mot elever som har særskilte behov, men årsaken til behovene trenger ikke nødvendigvis være knyttet til eleven. De kan også ha sin årsak i måten skolen har valgt å organisere klassen og opplæringen på, mangel på nødvendig kompetanse og klasseledelsesutfordringer. PP-tjenesten kan på et tidlig tidspunkt gi råd til skolen om løsninger og tiltak som gjør at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor den ordinære opplæringen, slik at det ikke blir nødvendig å henvise eleven til PP-tjenesten og gjøre enkeltvedtak. Kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, viser til at PP-tjenesten opplever at de er i et krysspress. PP-tjenesten selv ønsker å arbeide mer systemrettet og bistå skoler med organisasjonsutvikling. Skolelederne er mest opptatt av å få hjelp knyttet til enkeltbarn og ønsker at PP-tjenesten skal prioritere arbeidet med sakkyndige vurderinger. I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, skriver departementet at utfordringen fremover ikke ensidig ligger i å endre PP-tjenestens perspektiv fra individorientering til systemorientering, men at skolens individorientering kanskje er vel så grunnleggende og vanskelig å endre.

Hustad og Fylling⁵ hevder at det kreves en praksisnær PP-tjeneste dersom den skal oppnå faglig legitimitet hos lærere og førskolelærere. Dette kan en blant annet oppnå ved at PP-tjenesten deltar i evaluering av enkeltelevers individu-

elle opplæringsplaner. I Fylling og Handegårds undersøkelse kommer det frem at 53 prosent av lærerne mener at PP-tjenesten i liten grad er med på å evaluere og justere disse planene. 51 prosent av lærerne mener at PP-tjenesten i liten grad kjenner og bruker læreplanene aktivt i sitt arbeid. Årsaken kan være at sakkyndig vurdering prioriteres fordi denne rollen er knyttet opp mot enkeltvedtak og elevers rettigheter. Fylling og Handegård hevder at det trolig eksisterer rolleforventninger både i og utenfor PP-tjenesten som er med på å befeste PP-tjenestens rolle som sakkyndig fremfor rådgivende instans. Det må derfor være tilstrekkelig åpenhet og avklarte rolleforventninger mellom PP-tjenesten og skolen for å få til mer systemrettet arbeid.

Det er en rekke faktorer utenfor opplæringen som også kan forklare elevenes læringsutbytte. De kontekstuelle betingelser og det sosiale miljøet påvirker elevenes prestasjoner. Det er derfor avgjørende at PP-tjenesten også analyserer betingelsene og konteksten rundt det enkelte barn. Departementet vil ta initiativ til å utarbeide en veiledning som gir eksempler på hvordan PP-tjenesten kan hjelpe skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Departementet vil også understreke at det lokalt vil være nødvendig å diskutere dette temaet for å få en felles forståelse om systembegrepet og om mandatet til PP-tjenesten.

5.2.3 Forventning 3: PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen skrev departementet at tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder og i løpet av grunnopplæringen. Voksne kan samtidig ha behov for fornyet opplæring som følge av at den opplæringen de i utgangspunktet fikk var mangelfull, eller de kan ha behov for fornyet opplæring i grunnleggende kommunikasjonsferdigheter etter sykdom, skade eller ulykker.

Departementet ønsker at PP-tjenesten, sammen med barnehagen og skolen, skal bidra til at det settes inn tiltak raskt når barn og elever er henvist til PP-tjenesten. Foreldre skal ikke alene føle at de sitter igjen med ansvaret for å vurdere barnets utvikling.

Det er i dag for lang ventetid hos enkelte PP-tjenester, noe som fører til at barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen må vente lenge på oppfølging. Det kan også være at barnehager og skoler blir usikre på, eller avven-

⁵ Hustad, B-C. og I. Fylling (2010)

tende til, å etablere tiltak når det foreligger en henvisning, og at de venter med å iverksette tiltak til den sakkyndige vurderingen foreligger. Det må derfor være et mål at PP-tjenesten skal være tilstede i barnehagen og skolen for å diskutere alternative tiltak og strategier som kan iverksettes raskt innenfor rammen av tilpasset opplæring. PP-tjenesten må også hjelpe skoler med å vurdere hvorvidt læringsmiljøet bidrar til læringsproblemer og vise til andre kompetansmiljøer. Utdanningsdirektoratet og noen nasjonale sentre har utarbeidet kartleggingsmateriell og kan være gode ressursmiljøer til slikt arbeid.

Det er et mål at barnehagen og skolen i samarbeid med PP-tjenesten raskt skal kunne vurdere mulige tiltak i læringsmiljøet. Dette kan redusere andelen sakkyndige vurderinger som anbefaler vedtak om spesialundervisning fordi foreslåtte tiltak i undervisningen og i læringsmiljøet viser positiv effekt på barnas utvikling og elevenes læring.

Saksbehandlingstid for enkeltvedtak

Fylling og Handegård finner i undersøkelsen sin at ventetiden for PP-tjenestens sakkyndige vurdering varierer sterkt mellom de ulike PP-tjenestene.⁶ Når det gjelder ventetid fra bestilling er mottatt til eventuelle tiltak er iverksatt, hadde ca. 40 prosent av PP-tjenestene en gjennomsnittlig ventetid på inntil 45 dager. 75 prosent hadde en ventetid innenfor 90 dager. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av spesialundervisningen i Norge fra 2010, viser imidlertid at 70 prosent av PP-tjenestene har over tre måneder gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Av disse hadde 45 prosent en saksbehandlingstid fra tre til seks måneder og 25 prosent en saksbehandlingstid over seks måneder.⁷

Opplæringsloven setter ingen tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning. Departementet viser til at et forvaltningsorgan skal «forberede og avgjøre saker om enkeltvedtak uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11a. Det skal gis et foreløpig svar dersom enkeltvedtaket ikke kan treffes innen én måned etter at henvendelsen er mottatt (§ 11a) og parten i saken skal underrettes «så snart som mulig» (§ 27). Dersom PP-tjenesten trenger en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må tjenesten som andre organer varsle kommunen om dette.

I *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* understrekes det at kravet om at saken skal behandles innen rimelig tid, innebærer at PP-tjenesten ikke har adgang til å innføre ventelister for utredning. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er ikke en legitim grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. Veilederen antyder at en saksbehandlingstid på over tre måneder vil være for lang tid.

Konsekvensene av at barnet eller eleven ikke får den hjelpen og støtten de har behov for, kan være store for videre utvikling og læring. Hensynet til elevens rettigheter, og betydningen av at barn og unge ikke raskt får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er argumenter for eventuelt å innføre særskilte saksbehandlingsregler i opplæringsloven, slik som det for eksempel er regulert i barnevernloven.

Departementet har etter en samlet vurdering likevel ikke funnet det riktig å foreslå særskilte regler om saksbehandlingstid i PP-tjenesten i opplæringsloven.

Departementet vil understreke viktigheten av at kommuner og fylkeskommuner holder seg orientert om saksbehandlingstiden. Departementet vil samtidig fremheve det omfattende arbeidet som en rekke kommuner har gjort for å redusere saksbehandlingstiden i PP-tjenesten. Flere kommuner har blant annet etablert gode rutiner for hva barnehager og skoler skal prøve ut av tiltak før tilmelding og stilt krav om hva slags informasjon som må oversendes før PP-tjenesten kan begynne sitt arbeid.

5.2.4 Forventning 4: PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner

Departementet ønsker at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger av god kvalitet⁸ som skal gi et godt grunnlag for å avgjøre om det skal fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, eller om det skal settes inn tiltak innenfor rammen av tilpasset opplæring. Sakkyndig vurdering er et viktig element i rettsikkerheten til elevene, og den er et viktig dokument for skolen som skal gjennomføre opplæringen og for at barn under opplæringspliktig alder skal få nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Etter dagens regler skal den sakkyndige vurderingen utrede og ta standpunkt til:

⁶ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

⁷ Riksrevisjonen Dokument 3:7 (2010–2011)

⁸ Opplæringsloven § 5–3

- elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om en kan hjelpe på de vanskene elevene har innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Den sakkyndige vurderingen for spesialpedagogisk hjelp for barn i førskolealder baserer seg på en noe annen tilnærming/vurdering enn ved sakkyndig vurdering om spesialundervisning. Kravene i opplæringslovens § 5-3 danner utgangspunktet for sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp. Det skal blant annet utredes og tas stilling til:

- sen utvikling eller lærevansker hos barnet og andre forhold som er viktige for barnets utvikling
- realistiske mål for barnets utvikling og læring
- hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling

Den sakkyndige vurderingen må være så klar og konkret at den som skal gjøre enkeltvedtaket forstår hvilke tiltak PP-tjenesten foreslår.

Analysen av tilsynsrapportene fra fylkesmenenes nasjonale tilsyn i 2007 og 2008, viser at det til dels er betydelige utfordringer i kommunene når det gjelder etterlevelse av bestemmelsen om sakkyndig vurdering. Fylkesmennene peker på svakheter knyttet til manglende konkretisering eller anbefaling av hvorvidt eleven skal ha opplæring i tråd med læreplanverkets mål, og hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen bygger opp under dette. Undersøkelsen viser at det ofte gis grundige beskrivelser av elevenes vansker, men at det i mindre grad tas stilling til hva som er realistiske opplæringsmål for eleven, hvordan spesialundervisningen skal organiseres eller timeomfang for spesialundervisningen.

Mangelfull konkretisering av mål for opplæringen kan bidra til å svekke skolens muligheter til å gi et tilpasset opplæringstilbud for elever med særskilte behov. Departementet vil derfor blant annet ved hjelp av kompetansetiltak legge til rette for at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger som i større grad tilfredsstiller dagens krav. De sakkyndige vurderingene skal ikke bare dreie seg om antall timer til spesialundervisning. Konkrete opplæringsmål og hva som kan gjøres

av tiltak i elevens læringsmiljø er det som først og fremst bør få oppmerksomhet.

PP-tjenestens arbeid med barn og unge med minoritetsspråklige

Østberg-utvalget (NOU 2010:7 *Mangfold og Mestring*) understreker at man må skille mellom spesialpedagogiske behov, hjemlet i opplæringsloven kapittel 5, og behov for særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige, hjemlet i opplæringslovens §§ 2-8 og 3-12. Det er viktig at PP-tjenesten, der det er behov for det, har kompetanse til å vurdere behovene til barn og unge med ulik språklig og kulturell bakgrunn. Østberg-utvalget foreslår at kompetansen i flerspråklighet og flerkulturell forståelse heves i PP-tjenesten og det øvrige hjelpeapparatet. Utvalget understreker også viktigheten av at metoder og materiell for kartlegging og utredning av minoritetsspråklige barn og unge gjøres lett tilgjengelig og at det må gis tilfredsstillende opplæring i bruk av verktøyene. Departementet mener at dette er perspektiver som bør ivaretas i videre kompetanseheving for PP-tjenesten.

Departementet lanserte i 2004 strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis! (2004–2009)*.⁹ Gjennom arbeidet med strategiplanen, og i forlengelsen av dette arbeidet, ble det utarbeidet verktøy til bruk i kartlegging og utredning av minoritetsspråklige barn og elever.¹⁰ Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) og Statped har i samarbeid utarbeidet kartleggingsprøver med lærerveiledning for leseferdigheter for 2. og 3. trinn på 14 ulike språk. For 4. og 5. trinn er det utviklet kartleggingsprøver med lærerveiledning på tre ulike språk. Korte kognitive prøver på forskjellige morsmål og verktøy for kartlegging av skolefaglige ferdigheter hos nyankomne minoritetsspråklige ungdommer har også blitt utarbeidet. NAFO har siden 2010 gjennomført kurs for PP-tjenester, spesialpedagoger og tospråklige lærere i skolen i bruk av kartleggingsverktøyene, samt utviklet en modell for kartleggings- og utredningspraksis til bruk i kartlegging og utredning av minoritetsspråklige barn og elever. Gjennom kursene får deltakerne også anledning til å praktisere samarbeid i kartlegging og utredning av minoritetsspråklige barn og elever.

⁹ En revidert utgave av strategiplanen for perioden 2007–2009 ble utgitt i februar 2007.

¹⁰ Flere av verktøyene er primært beregnet til bruk i kartlegging og utredning av barn og unge, men kan også være aktuelle å bruke i kartlegging og utredning av minoritetsspråklige voksne.

Departementet har bedt Utdanningsdirektoratet om å utarbeide nettbasert informasjonsmateriell om PP-tjenesten på de åtte største språkene for minoritetsspråklige foreldre, innen skolestart 2011–2012. I denne forbindelse vil Utdanningsdirektoratet også informere om NAFOs og Statped's kartleggingsmateriell. Departementet ønsker å videreføre arbeidet med utvikling, spredning og skolering i bruk av verktøy til bruk i kartlegging og utredning av minoritetsspråklige barn og elever.

Etter- og videreutdanning for PP-tjenesten

Det er viktig at ansatte i PP-tjenesten har forståelse av mandatet og rollen til tjenesten. Det er også viktig at de har kunnskap om, og forståelse av, barnehagen og skolens mandat og særtrekk. Tjenester som barnevern, HABU og BUP vil også kunne være temaer de ansatte bør ha god kunnskap om.

Det tilligger arbeidsgiver å sørge for at ansatte i PP-tjenesten har den kompetansen som er nødvendig for å oppfylle de krav og forventninger som PP-tjenesten skal oppfylle.

Midtlyngutvalget foreslår å styrke kompetansen til PP-tjenesten gjennom et 5-årig kompetanseutviklingsprogram, tilsvarende 50 millioner kroner årlig. Undersøkelser som blant annet Nordlandsforskning har gjennomført, konkluderer med at kompetansen i PP-tjenesten varierer for mye.¹¹ Et stort flertall av høringsinstansene til Midtlyngutvalget støtter forslaget om et kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten, men mange mener det bør etableres et varig kompetansesystem for PP-tjenesten. Høringsinstansene peker videre på at et kompetanseutviklingsprogram bør ta utgangspunkt i lokale behov for kompetanse.

Departementet støtter Midtlyngutvalgets forslag om at kompetansen i PP-tjenesten bør styrkes. Det spesialpedagogiske feltet er i stadig utvikling, og behovene for kompetanseutvikling er store. En strategi for kompetanseutvikling vil være viktig for fortsatt høy kompetanse i tjenesten, for å heve statusen og øke rekrutteringen. Det er igangsatt varige og/eller større kompetanseutviklingsprogrammer for de fleste faggrupper med tilknytning til barnehage og skole.

Departementet vil derfor i samarbeid med KS ta initiativ til å starte arbeidet med å utvikle en etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten. Målet er å bygge opp en infrastruktur slik at det kan etableres et forutsigbart og robust etter-

og videreutdanningstilbud for ansatte i PP-tjenesten. For å oppnå dette må kommuner som ønsker å delta, kunne inngå et forpliktende samarbeid om kompetanseheving. Kapasitet og kompetanse til de som skal utvikle og tilby etter- og videreutdanningen må bygges opp. Departementet ønsker et spleiselag mellom statlige myndigheter og kommunene og fylkeskommunene om finansieringen. Fra statens side legges det opp til en tidsbegrenset statlig delfinansiering og en evaluering av effekten av etter- og videreutdanningen etter en nærmere angitt tid. Selve utformingen og innholdet i tiltaket vil måtte utarbeides i samarbeid med KS og andre sentrale aktører.

PP-tjenesten har to oppdrag. Det ene er å hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Det andre er å sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger. Etter- og videreutdanningen må derfor ivareta begge oppdragene til PP-tjenesten, og kompetanse på følgende områder kan være aktuelle:

- flerkulturell forståelse og kunnskap om flerspråklighet, migrasjonspedagogikk og norsk som andrespråk
- tilpasset opplæring og inkludering, samt kunnskap om barnehagen og skolens mandat og organisasjon
- læringsmiljøets betydning for barn og elevers utvikling og læring
- atferdsvansker
- styrking av PP-tjenestens systemrettede arbeid
- utvalgte spesialpedagogiske emner, herunder kompetanse om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og om barn og elever med hørselshemminger
- vurdering for læring for barn og elever med særskilte behov
- kompetanse om kartlegging og testing av barn/elever/voksne, herunder elever med minoritetsspråklig bakgrunn og som har et annet morsmål enn norsk
- kunnskap om sektorens lover og regelverk, samt andre samarbeidende tjenesters mandat og lov- og regelverk
- arbeid overfor voksne med behov for fornyet opplæring

Etter- og videreutdanningstilbudet bør tilpasses de ulike faggruppene og ansatte i PP-tjenesten. Det er viktig at kompetanseutviklingen koordineres med fagområdene og kompetanseutviklingen som Statped tilbyr. Man bør i størst mulig grad unngå at PP-tjenesten og Statped utvikler seg slik

¹¹ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

at de har lik eller overlappende kompetanseprofil. Derfor er det av stor betydning at Statped har informasjon om kompetansebehovene lokalt. Statped skal derfor gis bedre mulighet til å etablere samarbeid med kommuner og fylkeskommuner i sine regioner på de fagområder Statped har ansvar for.

Kvalitetskriterier til tjenesteytingen i PP-tjenesten

Midtlyng-utvalget viser at kompetansesammensetningen i PP-tjenesten har endret seg de siste 20-30 årene. Andelen psykologer har gått betydelig ned, mens andelen pedagoger og spesialpedagoger har økt. Midtlyng-utvalget sier at PP-tjenestens tverrfaglighet har blitt vesentlig redusert og er blitt en mer pedagogisk/spesialpedagogisk tjeneste og i mindre grad en psykologisk tjeneste.

I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, pekes det på at om lag 40 prosent av fagpersonalet i PP-tjenesten ikke har utdanning på master-, hovedfags- eller embetseksamensnivå¹² og at skoler kan oppleve at de har høyere formell kompetanse enn PP-tjenesten. Det er også ujevn kompetansesammensetning kontorene imellom, ikke bare når det gjelder formelt utdanningsnivå, men også når det gjelder type kompetanse. Særlig er dette en stor utfordring i de mange små PP-tjenestene.

Departementet er opptatt av at kvaliteten i PP-tjenesten og mener det er behov for å gi bedre veiledning om hvilken kompetanse og kvalitet tjenesten bør ha. Departementet viser til anbefalt formell kompetanse og veiledende kompetansekriterier for rådgivere i skolen som ble utarbeidet i 2009. Disse skal være en hjelp for skoleeier og skoleleder ved tilsettingen av rådgivere og i forbindelse med rådgivers kompetanseutvikling. Anbefalt formell kompetanse sier noe om hvilken utdanning rådgiver bør ha, mens veiledende kompetansekriterier sier noe om hvilke kunnskaper, holdinger og ferdigheter rådgiver bør ha. Evalueringen av rådgivningen i Norge viser at disse anbefalte kriteriene oppleves som nyttige og klargjørende.¹³

Departementet vil ta opp behovet for veiledende kompetanse- og kvalitetskriterier med KS for å vurdere ulike tilnærminger som eventuelt kan tydeliggjøre hvilken kompetanse og hvilke kriterier for god tjenesteyting som kan forventes innenfor dagens mandat og oppgaver til PP-tjenesten. I dette arbeidet skal blant annet temaer som tverrfaglighet, kunnskap om skolens og barneha-

gens mandat, systemkompetanse, henvisningskompetanse, sakkyndighetsarbeid og veiledningskompetanse inngå som diskusjonsgrunnlag for en eventuell tydeliggjøring av kvalitetskriterier til tjenesteytingen i PP-tjenesten.

Samarbeids- og organisasjonsformer for PP-tjenesten

Kommunene kan i henhold til opplæringsloven organisere PP-tjenesten slik de selv ønsker. Organiseringen av PP-tjenesten viser et sammensatt bilde. For landets 430 kommuner og fylkeskommuner har PP-tjenesten i hele perioden 1994-2008 vært samlet i ca. 280-300 enheter. Det er mange små enheter, til tross for et betydelig interkommunalt samarbeid. Per 2007-2008 hadde 25 prosent av kontorene inntil tre fagstillinger, ca. 40 prosent av kontorene hadde mellom tre og syv fagstillinger, og 35 prosent av kontorene hadde over syv fagstillinger.

Det finnes flere ulike organisasjonsmodeller. Både interkommunale løsninger, gjennomgående PP-tjeneste for grunnskole og videregående opplæring og PP-tjenesten samorganisert med andre kommunale tjenester er utbredt. Nordlandsforsknings studie viser at 80 prosent av PP-tjenestene som har en interkommunal tjeneste, vurderer dette som svært godt egnet (38 prosent) eller nok så godt egnet (42 prosent).¹⁴ 90 prosent av PP-tjenestene som har en gjennomgående tjeneste for grunn- og videregående opplæring vurderer organiseringen som svært godt egnet (60 prosent) eller nok så godt egnet (30 prosent). De ulike modellene vurderes som jevnt over godt egnet.

Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene finner frem til samarbeidsmåter og organisasjonsformer som er tilpasset lokale behov. Det er derfor ikke effektivt å styre mot én organisasjonsform i hele landet. Departementet vil i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner som ønsker det, legge til rette for interkommunale kompetansenettverk innenfor de fire Statped-regionene. Dette vil kunne føre til at kommuner/fylkeskommuner som har en liten PP-tjeneste med få fagfolk kan prøve ut ulike samarbeids- og organisasjonsformer utifra lokale behov. Statped kan her bidra med å etablere nettverk for PP-tjenestene regionalt, som kan danne grunnlag for erfaringsspredning.

Prosjektet *Faglig løft for PPT* er et treårig modellforsøk, der målet er å etablere et faglig miljø og utvikle en modell for kompetanseheving, forskning og organisasjonsutvikling for PP-tjenestene i Midt-Norge. Nordlandsforsk-

¹² Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

¹³ Buland T. m.fl. (2011)

¹⁴ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

nings¹⁵ evaluering av prosjektet viser at prosjektet har lyktes i å knytte sammen et fagmiljø som utgjør en modell for kompetanseutvikling i PP-tjenesten. Til nå har prosjektet nådd målet om å utvikle en erfaringsbasert mastergradsutdanning spesielt innrettet for de som jobber i PP-tjenesten. Kommunene er valgt ut fra kriterier for å representere et mangfold av organiseringsformer, kommunistørrelser og geografisk representativitet i Midt-Norge.

Regionalt samarbeid og nettverk

Det vil i mange tilfeller være hensiktsmessig å lage regionale nettverk som kan samarbeide innenfor fagområder som det ikke finnes nok kompetanse på lokalt. Statped vil i samarbeid med kommuner/fylkeskommuner som ønsker det, ta initiativ til å legge til rette for interkommunale kompetansenettverk innenfor de fire Statped-regionene. Deltakelse i slike nettverk vil være et viktig virkemiddel for å styrke kompetansen i kommunene. Det vises til omtale også i 6.2.6.

Departementet vil

- videreføre arbeidet med kartleggingsverktøy til bruk i kartlegging og utredning av minoritetsspråklige elever, og skoloring av PP-tjenesten i bruk av kartleggingsverktøy
- i samarbeid med KS og andre sentrale aktører, ta initiativ til å starte arbeidet med å utvikle en etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten
- ta opp behovet for veiledende kompetanse- og kvalitetskriterier med KS for å vurdere ulike tilnæringer som eventuelt kan synliggjøre hvilken kompetanse og kriterier for god tjenesteyting som kan forventes innenfor dagens mandat og oppgaver til PP-tjenesten
- i samarbeid med kommuner/fylkeskommuner som ønsker det, legge til rette for interkommunale kompetansenettverk innenfor de fire Statped-regionene

5.3 Rådgivning i skolen, oppfølgingstjenesten og skolehelsetjenesten

5.3.1 Rådgivning i skolen

Departementet har i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* gitt en oversikt over de nye bestemmelsene

¹⁵ Hustad, B-C. og I. Fylling (2010)

om rådgivning i skolen (kapittel 22 i forskrift til opplæringsloven) og forskning knyttet til rådgiveres oppgaver og funksjon. Evalueringer som er gjennomført viser at rådgivningen utvikler seg i riktig retning.¹⁶

Midtlyng-utvalget uttrykker i sin utredning tilfredshet med at departementet har klargjort rådgivningens oppgaver og funksjon. Utvalget har likevel inntrykk av at rådgivers oppgaver, kompetanse og ressurser varierer sterkt mellom skoler, blant annet som følge av at tidligere forskriftsbestemmelser ikke ga tydelige føringer om organisering, kompetanse og ressurser. Utvalget fremmer noen forventninger om hvordan rådgivningen bør utvikle seg videre:

«Utvalget er opptatt av at rådgivningstjenesten ikke kan være en frittsvevende enhet på siden av skolens daglige virksomhet. Rådgivning skal ikke være skippertak, men en integrert og gjennomgående del av skolens støttenettverk rundt eleven. Rådgiver skal ha en intern og en ekstern funksjon ved både å spille på lag med hele lærerkollegiet og også trekke på ressurser utenfor skolen» (s. 176).

Et hovedpoeng i utvalgets omtale av rådgivningen, er skjevheten i oppmerksomhet og kunnskap mellom de to rådgiverfunksjonene: «Til tross for at rådgiverkapasiteten i hovedsak går med til sosialpedagogisk rådgivning, har den politiske og forskningsmessige oppmerksomheten nesten utelukkende vært knyttet til yrkes- og utdanningsrådgivning. [...] Paradokset er at rådgivere i sin hverdag bruker absolutt mest tid på sosiale og psykososiale spørsmål» (s. 102). I en av delrapportene i Evalueringen av Kunnskapsløftet påpekes dette: «En utilsiktet virkning av det sterke fokuset på karriereveiledningen er ifølge informanter at den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten kommer i bakgrunnen og at de svakeste elevene taper på dette» (s. 76).¹⁷

5.3.2 Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) er regulert i opplæringsloven § 3–6 og forskrift til opplæringsloven kapittel 13. Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at all ungdom som hører til målgruppen¹⁸ får tilbud om opplæring, arbeid eller annen

¹⁶ Buland, T. m.fl. (2009)

¹⁷ Lødding, B. og J.S. Borgen (2009)

¹⁸ Tjenesten skal følge opp rettighetslever i videregående opplæring og som ikke er i opplæring eller arbeid.

sysselsetting. Tilbud som blir formidlet gjennom oppfølgingstjenesten skal først og fremst ta sikte på å føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå innenfor videregående opplæring. Det er forskriftsfestet at oppfølgingstjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvaret for målgruppen, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser. Oppfølgingstjenesten skal ha en koordinerende funksjon, men skal ikke overta oppgavene til andre etater.

Et stort antall unge er verken i videregående opplæring eller arbeid. Disse mottar i dag ikke tilstrekkelig oppfølging og bistand. Årlige rapporteringer fra fylkeskommunene viser at oppfølgings-tjenesten ikke klarer å komme i kontakt med, og mangler derfor oversikt over, om lag 1/3 av de 30 000 ungdommene som utgjør målgruppen til OT. Det er derfor uklart hvor mange ungdommer som reelt sett har behov for oppfølging og bistand. Ungdommer som står utenfor skole og/eller arbeid er ofte i en vanskelig situasjon. Det er derfor viktig at den oppfølgingen som gjøres fra OT og NAV sees i sammenheng med de øvrige kommunale og fylkeskommunale tjenestene.

For å møte disse utfordringene, inngikk departementet høsten 2010 et partnerskap med fylkeskommunene gjennom Ny GIV. En del av Ny GIV har hovedvekt på tett oppfølging av de svakeste elevene i siste del av 10. trinn og over i videregående opplæring. Den skal legges særlig vekt på å utvikle elevenes regne-, skrive- og leseferdigheter slik at de får bedre forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring. Den andre delen av Ny GIV har som mål å skape et bærekraftig, strukturert og målrettet system slik at flest mulig i målgruppen 15 til 21 år motiveres og kvalifiseres til deltakelse i opplæringsløp som fører til grunnkompetanse, yrkeskompetanse eller studiekompetanse. Dette krever et bedre og mer forpliktende samspill mellom de virkemidler som fylkeskommunene, kommunene og NAV har tilgang til. Departementet arbeider også med å få på plass et statistikk- og indikatorsystem for å kunne følge fylkenes arbeid med målgruppen tettere.

5.3.3 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

I 2009 ble det utført til sammen 3500 årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjeneste i kommunene. Dette utgjør om lag én prosent av alle årsverk utført i kommunene.¹⁹ Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en del av kommunens oppgaver, jf. kommunehelsetjenesteloven. I forskrift om kom-

munens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er det gitt nærmere bestemmelser om tjenesten og tjenestens innhold. Tjenesten skal fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygge sykdommer og skader. Tilbudet til barn og ungdom omfatter helseundersøkelser, vaksiner, rådgivning, veiledning, opplysningsvirksomhet og forebyggende psykososialt arbeid. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har særlig oppmerksomhet rettet mot barn og ungdom med særskilte behov og sårbare og utsatte grupper. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha rutiner for samarbeid med fastlegene, med andre kommunale tjenester, med tannhelsetjenesten, med fylkeskommunen og med spesialisthelsetjenesten. I Soria Moria II-erklæringen er det uttalt at regjeringen vil «bygge ut lavterskeltilbud som skolehelsetjenesten og helsestasjonene for å kunne behandle barn og ungdom på et tidlig tidspunkt».

Psykisk helse, trivsel, motivasjon, læringsresultater og gjennomføring henger sammen, og psykisk helse påvirker skoleresultater. Tall fra Folkehelseinstituttet viser at mellom 15 og 20 prosent av alle barn og unge i Norge har psykiske plager som påvirker deres funksjonsnivå. Blant 15-16 åringene har rundt 17 prosent psykiske plager; 25 prosent av jentene, 9 prosent av guttene. I alt 8 prosent av landets barn og unge har en psykisk lidelse som er behandlingstrengende. I Oslo er andelen høyere enn i distriktene. I rapporten *Bedre føre var – Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger* beskriver Folkehelseinstituttet 50 tiltak som er godt dokumentert å ha en forebyggende effekt innenfor psykisk helse. Helsefremmende skoler og høykvalitetsbarnehager er noen av de tiltakene som har størst effekt. I tråd med regjeringens samhandlingsreform legges det opp til at også andre sektorer enn helsesektoren må ansvarliggjøres i arbeidet for å møte helseutfordringer. Barnehagene og skolene er en sentral arena for folkehelsearbeidet og det forebyggende arbeidet. Det er derfor viktig at også barnehagen og skolen ser disse utfordringene og at skolehelsetjenesten og skolen settes i bedre stand til blant annet å gjennomføre psykososialt forebyggende arbeid. Dette vil blant annet innebære kompetanse på faktorer i læringsmiljøet som påvirker fysisk og psykisk helse. Skolehelsetjenesten bør på sin side være sentral i arbeidet med å identifisere risikofaktorer som har konsekvenser for skolemotivasjon, innsats og mestring.

¹⁹ Sysselsette i kommunal sektor (registerbasert), 4. kvartal 2009, SSB.

Gjennom videreutdanningsstrategien *Kompetanse for kvalitet* gis det videreutdanning til rådgivere. Det sosialpedagogiske arbeidet må være skoleomfattende tiltak. Det sosialpedagogiske arbeidet er et ansvar for skoleleder, kontaktlærer og faglærere i samarbeid med rådgivere. Utgangspunktet er at læreren er den første personen som eleven vil være i kontakt med og at læreren må ha kompetanse på psykososiale problemstillinger for å kunne fange opp eleven tidlig.

Skolen har en rolle i det forebyggende psykiske og fysiske helsearbeidet. I Meld. St. 19 (2009-2010) *Tid for læring*, har departementet drøftet tidsbruken i skolen og behovet for å øke voksentettheten i skolen. Departementet slår i meldingen fast at ulike yrkesgrupper, med ulik kompetanse og ulikt perspektiv, vil kunne bidra til en mer helhetlig tilnærming til eleven. Blant annet er det vist til betydningen av å styrke kapasiteten blant sosialpedagogiske rådgivere. Rådgiverfunksjonen besittes ofte av lærere, men andre yrkesgrupper med for eksempel sosialfaglig bakgrunn kan også ivareta mange av de sosiale problemene elevene sliter med.

For mange grupper med særlige opplæringsbehov er tilpasset fysisk trening og tilpasset ernæring viktig. Barnehagepersonell og lærere/skolepersonell bør ha lett tilgang til slik fagkompetanse i kommunen, foruten at de selv må ha tilstrekkelig kunnskap for å kunne legge til rette et miljø som ivaretar slike hensyn. St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*, viser til at kommunene mangler spisskompetanse på ernæringsområdet. Tilpasset ernæring er viktig for mange barn, unge og voksne som denne meldingen omhandler. Det er i statsbudsjettet for 2011 bevilget midler til økt antall studieplasser for kliniske ernæringsfysiologer, som vil være en viktig fagkompetanse i et tverrsektorielt samarbeid.

Et vellykket tidlig intervensjonsarbeid fordrer en samordnet innsats fra involverte instanser og etater, direktorater og departementer. Bedre samarbeid og samordning kan i begrenset grad lovreguleres, og må derfor først og fremst læres gjennom bedre kommunikasjon, erfaringsutveksling og kompetanseheving hos ledere og ansatte i de ulike tjenestene. Veilederen *Fra bekymring til handling* som er utarbeidet i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet, er en del av strategien for tidlig og samordnet intervensjon og er et eksempel på hvordan statlige myndigheter ønsker å veilede aktører i de ulike tjenestene. Veilederen vektlegger både virkemidler og kompetanseheving

innenfor intervensjonsarbeid på rusområdet, men vil også kunne påvirke samarbeidet og samordningen mellom de ulike tjenestene innenfor andre temaområder.

5.4 Informasjon og samarbeid

Tilrettelegging for barn og unge med sammensatte vansker kan kreve utstrakt samarbeid mellom opplæringssektoren, andre sektortjenester og barnas foreldre. Hjelpen barn og unge får av det kommunale hjelpeapparatet skal blant annet bidra til at forhold utenfor barnehagen eller skolen ikke er til hinder for deltakelse. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3 Kunnskapsgrunnlaget.

NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt* (Flatøutvalget) viser at foreldre opplever det som krevende å måtte forholde seg til ulike deler av hjelpeapparatet, og å gjenta sin historie og sine behov for stadig nye hjelpere og tjenester. Foreldre opplever at de selv må ta ansvaret for å skaffe riktig hjelp fra flere tjenestetilbydere til sitt barn, og selv koordinere tjenestene. Brukerorganisasjoner har også uttalt at det vanskeligste for foreldre til barn med særskilte behov er å skaffe seg informasjon om hjelpeapparatet og komme i kontakt med riktig instans til riktig tid og på riktig nivå. Informasjon om tjenester og tiltak er vanskelig tilgjengelig og det kan lett oppstå brudd i overgangssituasjoner. Dette er særlig utfordrende for brukere som har språklige barrierer og for brukere som av ulike grunner må flytte til andre kommuner.

5.4.1 Bedre informasjon til barn, elever og foreldre om rettigheter og plikter

I forskrift til opplæringsloven kapittel 20 er regler for foreldresamarbeid regulert. Forskriften sier blant annet at skolen skal holde tett kontakt med foreldrene gjennom opplæringsåret, jf. § 20-3. Foreldre har rett til minst to ganger i året å ha en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren til eleven om hvordan eleven arbeider til daglig og hvordan eleven står i forhold til kompetansemålene i fagene. Samtalen skal klargjøre hvordan eleven, skolen og foreldrene skal samarbeide for å legge til rette for den videre læringen og utviklingen til eleven. I tillegg skal foreldrene få muntlig eller skriftlig informasjon om rettigheter og plikter etter opplæringsloven med tilhørende forskrift.

Midtlyng-utvalget foreslår, på samme måte som departementet gjorde i St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i Barnehagen*, at det også gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år i

barnehagen. Departementet vil sende et lovfor-
slag om dette på høring i løpet av 2011.

Foreldreplakaten – bedre informasjon til foreldre

Å få et barn med funksjonsnedsettelse eller alvorlige lærevansker, gir foreldre ekstra utfordringer. Foreldre er en viktig ressurs i opplæringen for sine barn slik departementet beskriver i kapittel 3 Kunnskapsgrunnlaget. Foreldre kan bidra til å gi sine barn større motivasjon, gode arbeidsrutiner og trygghet i barnehage- og skolesituasjonen. Dette forutsetter et godt samarbeid mellom foreldrene og barnehagen og skolen. I situasjoner hvor eleven trenger særskilt støtte, kan samarbeidet bety ekstra mye, men også by på ekstra utfordringer. Dessverre gir mange foreldre til barn med særskilte behov, uttrykk for at samarbeidet mellom barnehage, skole og ulike kommunale/fylkeskommunale hjelpeinstanser ikke er godt nok. Mange gir uttrykk for at overgangene blir vanskelige og at koordineringen mellom ulike instanser svikter slik at foreldre selv må ta rollen som koordinator. Det er viktig at foreldre er klar over hvilke rettigheter barna i førskolealder og elevene i skolen har, og hvilke klagemuligheter som eksisterer. God informasjon om støtteapparatet som finnes og nettverk man kan ha nytte av å knytte kontakt med, er også viktig. Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Foreldreutvalget for barnehager (FUB) er viktige bidragsytere til dette.

Departementet vil tydeliggjøre hva foreldre har krav på og bør forvente av barnehage- og utdanningssystemet med *foreldreplakaten*. Departementet vil styrke foreldreopplæringen og gi bedre informasjon. I kapittel 4 Barnehagen og grunnopplæringen foreslås det å videreutvikle *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* til en brukervennlig digital versjon. Den skal være tilpasset nettformatet i språk og innhold og skal også ha foreldre som målgruppe. I denne veilederen vil det bli utviklet en foreldreplakat som skal gi en strukturert og god oversikt over rettigheter og betydningen av brukermedvirkning. Informasjonen skal gjøres tilgjengelig på flere språk.

Departementet vil

- utarbeide en *foreldreplakat* som skal gi foreldre oversikt over gjeldende rettigheter og informere om betydningen av brukermedvirkning, og den skal gjøres tilgjengelig på flere språk

5.4.2 Informasjon fra Statped om fag- og vanskeområder

I tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet for 2010 ble direktoratet bedt om å kartlegge informasjonsmateriell som Statped produserer om ulike fag- og vanskeområder og måten dette presenteres på. Hensikten var å vurdere i hvor stor grad informasjonsmateriellet gir aktuelle brukere, kommuner og fylkeskommuner god veiledning om tiltaksmuligheter og bistand fra Statped. Kartleggingen viser at informasjonsmateriellet ikke er godt nok tilpasset mottakerne og de ulike målgruppene. Utdanningsdirektoratet vil derfor i 2011 gjennomgå informasjonsprofilen for Statped, slik at informasjons- og veiledningsmaterieell fra sentrene i Statped fremstår mer enhetlig og brukervennlig. Dette innebærer blant annet en tydeligere visuell profil og språkprofil for Statped. Statped skal gi god faglig, oppdatert og lett tilgjengelig informasjon til de ulike bruker- og målgruppene.

5.4.3 Bedre samarbeid og informasjon mellom ulike tjenester

Forutsetninger for godt samarbeid fremmes blant annet av realistiske mål, klart definerte roller, sterk ledelse og styring på tvers av tjenester, og gode systemer for deling av informasjon.²⁰ Dette innebærer at de ansatte i barnehager og skoler må ha god kjennskap til eget ansvar og rolleforståelse og ha gode systemer for deling av informasjon.

Overføring av informasjon om enkeltelever

Overføring av informasjon og samarbeid innen og mellom forvaltningsorganer og forvaltningsnivåer må skje innenfor rammene av bestemmelsene om taushetsplikt, personvern, opplysningsrett og opplysningsplikt. Det er derfor viktig at ulike organer og etater har tilstrekkelig kunnskap om bestemmelsene, og de muligheter og begrensninger disse gir om adgangen til å motta, innhente og videreformidle opplysninger, og til å etablere et nærmere samarbeid i konkrete saker. Dette er særlig viktig for brukere som flytter til nye kommuner.

Det finnes ikke bestemmelser i opplæringsloven eller barnehageloven som særskilt hjemler adgang til opplysninger om personlige forhold ved overganger fra barnehage til skole eller mellom grunnskole og videregående skole eller over-

²⁰ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*

føring mellom ulike etater. Overføring av opplysninger om personlige forhold reguleres av generelle bestemmelser i personopplysningsloven og av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt.

Det følger av forvaltningsloven at overføring av taushetsbelagte personlige opplysninger kan skje dersom det foreligger samtykke fra barnet/foreldre. Dersom det ikke foreligger samtykke må det i hver enkelt sak vurderes konkret hvilke opplysninger som kan gis ut til hvem og på grunnlag av hvilken hjemmel. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3 gir et visst rom for at taushetsbelagte opplysninger er tilgjengelige for andre *innenfor samme etat/organ*. Bestemmelsen gir åpning for at visse opplysninger kan overføres mellom skoler med den begrunnelse at mottaker skal oppfylle elevens rett til opplæring. Adgangen til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer reguleres i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6. Nødvendighetskrav setter begrensninger for hva som kan videreformidles til andre forvaltningsorgan. Personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav a) krever at behandling av personopplysninger, medregnet overføring av slike opplysninger, må baseres på et av grunnlagene i personopplysningsloven §§ 8 og 9.

Bestemmelsene om taushetsplikt oppfattes av mange som kompliserte og uklare. Bestemmelsene overlater dessuten i relativt stor grad konkrete skjønsmessige vurderinger til den som skal anvende bestemmelsene. Midtlyng-utvalget peker på at taushetsplikten ikke skal være til hinder for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, og at det er mulig det er *forståelsen* av regelverket, og ikke nødvendigvis lovbestemmelsene i seg selv, som hindrer hensiktsmessig samarbeid. I tråd med dette oppfordrer utvalget til mer aktiv bruk av informert samtykke. Midtlyng-utvalget understreker også at det er viktig at samtykket i realiteten er *informert*. Det vil si at den som skal gi samtykke får vite at det er frivillig, hvem opplysningene blir gitt til, for hvilket formål og hvilke konsekvenser det vil kunne ha å gi samtykke.

Departementet slutter seg til denne vurderingen, og vil iverksette tiltak for å heve kunnskapen til ansatte i barnehager og skoler om muligheter for informasjonsutveksling mellom etater og tjenester innenfor dagens regelverk. Dette vil blant annet gjøres i forbindelse med videreutviklingen av *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* som er et tiltak som er beskrevet i kapittel 4. I tillegg vil dette kunne være et viktig element i tiltak for å bedre

vurderingspraksisen og gjennom initiativet *Vi sprenger grenser*, se kapittel 4.

Individuell plan og koordinator i helse- og omsorgstjenester

Alle med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester og/eller sosiale tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Forskrift om individuell plan gir nærmere regler om formålet, ansvaret for å utarbeide planen og hva den skal inneholde. Forskriften presiserer at den del av kommunens helse- eller sosialtjeneste som tjenestemottakeren henvender seg til, har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet igangsettes, uavhengig av om tjenestemottakeren mottar eller har mottatt bistand fra andre deler av tjenesteapparatet. Spesialisthelsetjenesteloven pålegger helseforetaket ansvaret for å utarbeide individuell plan, mens psykisk helsevernloven pålegger den enkelte institusjon dette ansvaret. Planen skal blant annet sikre at det til enhver tid er *en tjenesteyter* som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren. I veileder til forskriften²¹ fremgår det at denne tjenesteyteren i praksis ofte kalles *koordinator*. Det anses som en svært viktig del av ordningen med individuell plan at tjenestemottakeren og eventuelt de pårørende får en bestemt person i tjenesteapparatet å forholde seg til.

I St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen* er det foreslått en lovpålagt plikt til å sørge for at pasienter med behov for koordinerte helse- og omsorgstjenester får én person som kontaktpunkt i tjenestene. Det vil si at en person gjennom sin ordinære stilling får et særlig ansvar for å være kontaktpunkt for pasienten. Det fremgår også at det i utformingen av ordningen må skje en tilpassning til flere av de ordningene som i dag er etablert for å ivareta koordineringsoppgaver, slik som individuell plan og plikten til å ha koordinerende enhet på rehabiliteringsområdet. Det må også etableres klare roller og ansvarsforhold.

Meldingen forutsetter at pasienten eller pårørende kan henvende seg til kontaktpersonen direkte, og at kontaktpersonen kan formidle faglig og praktisk informasjon og være pasientens koordinator innad og mellom helse- og omsorgstjenestene. Som eksempler på koordinator er nevnt sykepleier, sosionom, fysioterapeut og ergoterapeut. I innstillingen til Stortinget (Innst. 212 S (2009-2010) har helse- og omsorgskomiteen støttet at det etableres en lovpålagt plikt til å sørge for

²¹ Helsedirektoratet (2007)

at pasienter med særlig behov for koordinerte helse- og omsorgstjenester får en pasientkoordinator som kontaktpunkt i tjenestene.

Forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester ble sendt på høring fra Helse- og omsorgsdepartementet i oktober 2010. Her foreslås det at hovedansvaret for å utarbeide og koordinere individuell plan skal ligge hos kommunen, i de tilfellene en person har behov for tjenester både fra kommunen og spesialisthelsetjenesten. En slik løsning vil innebære en klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene. I tillegg vil kommunen som oftest ha best oversikt over det samlede tjenestetilbudet og behovet til den enkelte. Det foreslås også endringer i spesialisthelsetjenesteloven slik at helseforetaket har plikt til å medvirke i kommunens arbeid med individuell plan i de tilfellene det er behov for spesialisthelsetjenester i tillegg til kommunale tjenester. Tilsvarende endring foreslås også i psykisk helsevernloven, slik at plikten pålegges den enkelte institusjon. Helse- og omsorgsdepartementet mener det er hensiktsmessig å konkretisere i lov hvordan ansvaret for å koordinere arbeidet med individuell plan skal ivaretas og foreslår en egen bestemmelse om koordinator i den nye loven.

Etter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering bør dagens regler om at *en bestemt person skal ha et hovedansvar* for koordinering og oppfølging av den enkelte tjenestemottakeren, videreføres. I praksis vil dette innebære at vedkommende skal ha en rolle som koordinator, men ikke at vedkommende skal ha et eneansvar for å koordinere tjenestetilbudet. Ansvar for å utarbeide individuell plan må være forankret hos ledelsen av virksomheten, og ledelsen må sørge for rammebetingelser som gjør det mulig å fylle en koordinatorrolle.

Koordinatorrollen skal, som i dag, innebære at vedkommende skal være kontaktperson og ha et hovedansvar for å følge opp innspill fra tjenestemottakeren og pårørende. I tillegg skal vedkommende ha et hovedansvar for å ta initiativ til, og påse, at tjenestemottakeren får et koordinert tjenestetilbud. Dersom ansvarsforholdene for de forskjellige tjenestetilbudene er uklare, må vedkommende ta initiativ for å få nødvendige avklaringer.

Individuell plan i barnehageloven og opplæringsloven

Midtlyng-utvalget foreslår at bestemmelser om individuell plan også hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Utvalget foreslår videre at bestemmelsene i dagens særlover om individuell plan harmoniseres. Utvalget bemerket at individuell plan har virkeområde langt utenfor helse- og

sosialsektoren. Utvalget viste til en undersøkelse foretatt av Riksrevisjonen som viste at slike planer var «omtrent fraværende» for barn og unge med psykiske problemer. Undersøkelsen konkluderte med at arbeidet med individuell plan ikke har fått tilstrekkelig fotfeste i kommunene.

Utvalget ser det som svært viktig at individuell plan, som virkemiddel for koordinert innsats, videreutvikles og blir tatt systematisk i bruk overfor barn og unge med problematferd, psykiske og sosiale problemer. Utvalget bemerker at det fra flere hold blir pekt på at planens juridiske status er problematisk, og at dette medfører at planen ikke alltid oppfattes som forpliktende for tjenesteyter. Det pekes på at *planprosessen* er det mest vesentlige for et godt resultat, men utvalget understreker samtidig at tiltakene en blir enige om må være forpliktende for tjenesteapparatet. En fellesbestemmelse om individuell plan vil, etter utvalgets oppfatning, ha en viktig pedagogisk effekt og gi flere instanser et aktivt forhold til verktøyet.

I veilederen til forskrift om individuell plan står det at rollen som koordinator blant annet kan innehas av ansatte i utdanningssektoren. Midtlyng-utvalget foreslår at det innføres rett til én personlig koordinator ved behov for langvarige og koordinerte tjenester, uavhengig av om tjenestemottaker har individuell plan. En slik hjemling av individuell plan i barnehageloven og opplæringsloven vil medføre at personale i barnehage og skole, samt andre aktører, skal kunne påta seg rollen eller funksjonen som personlig koordinator.

I høringsrunden til Midtlyng-utvalget uttrykte flere kommuner og fylkeskommuner bekymring for at barnehagen og skolen skal pålegges et ansvar som koordinator dersom individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Flere hensyn taler mot at den enkelte lærer i skolen eller ansatte i barnehagen skal ha oppgaven med å være koordinator for individuell plan. Dette vil føre til større arbeidsbyrde og tidsbruk innenfor et område som må sies å ligge utenfor barnehagens og skolens kjerneoppgaver. Da individuell plan ofte vil følge en person over et lengre tidsperspektiv enn det den enkelte barnehagen og skolen gjør, er det av den grunn heller ikke ønskelig at ansvaret for denne og koordinatorrollen skal ligge der, men heller hos barnevernet, helsetjenesten eller sosialsektoren, som er instanser som følger tjenestemottakeren uavhengig av skolebytte og opplæringsløp. Det er også understreket i veilederen til individuell plan at det bør skje minst mulig utskifting i hvem som innehar koordinatoransvaret.

Departementet ser imidlertid et behov for å presisere at barnehager og skoler har plikt til å delta i et samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan, der dette er nødvendig for å gi barn og elever et godt og helhetlig tjenestetilbud. Det er behov for en slik presisering og forankring i barnehageloven og opplæringsloven for å tydeliggjøre barnehagens og skolens ansvar for å delta i et samarbeid, slik at tilbudet til barnet og eleven blir helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset. I lovforslaget skal det presiseres at en slik plikt til samarbeid gjelder i de tilfeller der det er åpenbart nødvendig for at barnet og eleven skal få et helhetlig velferds- og tjenestetilbud. Departementet vil gjennom en lovendring i barnehageloven og opplæringsloven presisere at barnehagen og skolen i disse tilfellene plikter å delta i et samarbeid om oppfølging av planens tiltak og mål.

Departementet mener videre at forslaget om egen personlig koordinator ivaretas i forslag til en *koordinator* i ny helse- og omsorgslov som Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring.

Departementet vil

- innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven som presiserer at barnehagen og skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan

Veilederen for barn og unge med hørselshemming

Veileder for opplæring av barn og unge med hørselshemming, utgitt av Utdanningsdirektoratet i 2009, er et bidrag til at barn og unge med hørselshemming får et tilpasset og likeverdig opplæringstilbud. Veilederen skal være et hjelpemiddel som beslutningstakere i kommuner og fylkeskommuner kan bruke i beslutningsprosesser om opplæringstilbudet til barn og unge med nedsatt hørsel. Veilederen vil også kunne være en nyttig ressurs for personalet i barnehager, lærere og foreldre. Veilederen tar for seg opplæringsløpet fra fødsel til gjennomført videregående opplæring. Den gir det generelle grunnlaget for opplæring av hørselshemmede, og den tar opp forhold av betydning, avgrenset til deler av hørselshemmede barns og unges liv. De praktiske eksemplene som det vises til i denne veilederen, synliggjør at det eksisterer stor variasjon og bredde i måter man kan møte barn og unge med hørselshemming på i både barnehager og skoler. Barn og unge med cochleaimplantat omtales særskilt.

Departementet mener at denne veilederen er et godt utgangspunkt for å sikre barn og unge med hørselshemming et helhetlig opplæringstilbud. Departementet vil derfor be Utdanningsdirektoratet vurdere hvordan veilederen blir brukt i sektoren, og om den bidrar til et bedre og mer helhetlig opplæringstilbud for denne gruppen.

Samarbeid om barn og unge i tiltak fra barnevernet eller under barnevernets omsorg

Midtlyng-utvalget peker på at det nasjonale tilsynet på opplæringsområdet i 2008 avdekket mangler når det gjelder tilpasset opplæring for barn og unge i barnevernsinstitusjoner. I tilsynsrapporten kommer det blant annet frem at flere elever som bor i barnevernsinstitusjoner ikke får den opplæringen de har rett til etter loven. Det gjelder både retten til opplæring og omfanget av og innholdet i opplæringen. I tillegg blir forhold som gjelder spesialundervisning i mange tilfeller ikke behandlet etter reglene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Det sikres for eksempel ikke at alle elever får opplæring av lærere med nødvendig og relevant kompetanse. En longitudinell studie av barnevernsklienter i perioden 1990-2005, gjennomført av NOVA,²² viser dessuten at barnevernsklienter har dårligere levekår enn landets øvrige befolkning. De har blant annet lavere utdanning, mindre inntekt, er oftere avhengig av sosialhjelp, og en høy andel er arbeidsledige. Midtlyng-utvalget peker på at barn og unge som av ulike årsaker får tiltak gjennom barnevernet eller der barnevernet har overtatt omsorgen, er i en sårbar situasjon som krever ekstra årvåkenhet og tett oppfølging i barnehage og skole. Dette krever et utstrakt samarbeid mellom barneverntjenesten og opplæringssektoren om barn som får hjelp i hjemmet, i fosterhjem eller på institusjon. Betydningen av grunnopplæringen for videre utdanning, arbeid og videre voksenliv må etter utvalgets oppfatning tas på alvor.

Som følge av dette har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, i samarbeid med Kunnskapsdepartementet, sett på opplæringssituasjonen til barn og unge i tiltak gjennom barnevernet eller under barnevernets omsorg. Departementene har sammen satt i gang et arbeid for å undersøke hva som kan gjøres for å styrke situasjonen til barn og unge i tiltak gjennom barnevernet eller under barnevernets omsorg på dette området.

²² Clausen, S-E. og Kristoffersen, L.B. (2008)

Opplæringstilbudet til barn av asylsøkere og unge asylsøkere

Ifølge opplæringsloven har alle barn og unge i opplæringspliktig alder (6-16 år) som oppholder seg i Norge, plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1 første og andre ledd. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet/den unge skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn tre måneder. Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig.

Elever som bor i asylmottak eller omsorgssenter, skal gis opplæring på skole. Disse elevene har like rettigheter til undervisning som alle andre barn, og dermed rett til spesialundervisning og særskilt språkopplæring ved behov. I opplæringsloven § 8-1 første ledd er det fastsatt at alle elever har rett til å gå på den nærmeste grunnskolen, dette gjelder også for grunnskoleelever som bor i asylmottak.

Unge og voksne som ikke har fått avgjort oppholdsstatus (personer over 16 år), har ikke rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven, men de kan få ta del i opplæringen dersom kommunene har slike opplæringstiltak. Kommunene kan søke om tilskudd til grunnskoleopplæring av barn og unge asylsøkere i grunnskolealder, samt asylsøkende ungdom i alderen 16 til 18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole. Unge asylsøkere som er over 16 år, og som oppholder seg i Norge i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, har ikke rett til videregående opplæring, men fylkeskommunen kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere under påvente av vedtak om oppholdstillatelse. Enslige mindreårige asylsøkere som har fått begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8, har rett til videregående opplæring etter ungdomsretten i opplæringsloven § 3-1 og rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1.

Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er overført fra utlendingsmyndighetene til barnevernet, jf. Ot.prp. nr. 28 (2007-2008) og barnevernloven § 5A. Omsorgsreformen var blant annet begrunnet med at «*enslige mindreårige asylsøkere skal ha et omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov, og som har samme kvalitet som det tilbudet andre barn under barnevernets omsorg får fra myndighetene*». Enslig mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15-18 år bor i særlige asylmottak eller i egne avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere. Barn med medfølgende omsorgspersoner bor i ordinære asylmottak.

På oppdrag for Redd Barna er det foretatt en kartlegging av skoletilbudet til barn av asylsøkere.²³ Undersøkelsen viser at barn i mottak i skolepliktig alder ikke må vente lenge på å få plass i skolen. Barna som bodde i mottak fikk som regel opplæring av samme omfang som de andre barna. Det store flertallet mottok tilpasset norskundervisning. Samtidig synes skoletilbudet å ha et forbedringspotensial, først og fremst til bedre inkludering i skolen og tilpasning av tilbudet til barnas behov. Undersøkelsen peker på et forbedringspotensial når det gjelder skole, mottak og PP-tjenesten.

Østberg-utvalget viser til flere undersøkelser som peker på at skoletilbudet som gis minoritetspråklige elever, herunder barn av asylsøkere, varierer fra kommune til kommune.²⁴ Variasjoner forekommer når det gjelder omfang, tilrettelegging og måten en organiserer særskilt undervisning på, samt lærernes kompetanse.

Utlendingsdirektoratet har også påpekt at enslige mindreårige asylsøkere som har behov for spesialundervisning, ikke alltid får sitt behov utredet og at de ikke får tilbud om tilrettelagt opplæring. Lang ventetid for utredning ved PP-tjenesten kan medføre at utredning ikke blir gjennomført mens den enslige mindreårige bor i mottaket. Ved flytting til annet mottak eller ved bosetting i en annen kommune, kommer vedkommende i ny saksbehandlingskø. Riksrevisjonen har vist at det kan være lang ventetid, at skoletilbudet ikke alltid er tilpasset den enkeltes behov og at det er store geografiske forskjeller. Riksrevisjonen har vist at det i enkelte tilfeller kan være tre måneders ventetid eller mer før en nyankommet beboer i mottak gis et skoletilbud. Riksrevisjonen er bekymret for at rettsikkerheten til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke blir godt nok ivare tatt mens de bor i statlige mottak. Riksrevisjonen fremhever betydningen av at alle enslige mindreårige asylsøkere får det skoletilbudet de har krav på. Utdanningsdirektoratet fikk ansvar for systematisk kartlegging av skoletilbudet til enslige mindreårige i mottak fra og med skoleåret 2005–06.²⁵

For å bedre kunnskapen om opplæringstilbudet for barn av asylsøkere og unge asylsøkere har Utdanningsdirektoratet igangsatt en kartlegging som vil foreligge før sommeren 2011. Videre finansierer Utlendingsdirektoratet et oppdrag som utføres av NTNU Samfunnsforskning for å

²³ Valenta, M. (2008)

²⁴ NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*

²⁵ Riksrevisjonen Dokument nr. 1 (2010–2011b)

kartlegge situasjonen for barn av asylsøkere og unge asylsøkere i asylmottak med nedsatt funksjonsevne.

Det er viktig å være oppmerksom på at barn på omsorgssenter eller på mottak kan ha opplevd traumatiske hendelser. Personell på omsorgssenter, mottak, støtteapparat og i barnehage og skole må være oppmerksomme på slik problematikk. Det er spesielt viktig med kartlegging og tidlig innsats for denne elevgruppen, og opplæringssituasjonen vil kunne være krevende da dette er elever som kan komme til å flytte flere ganger i løpet av sin opplæringstid.

Utdanningsdirektoratet har sendt ut et rundskriv²⁶ om rett til grunnskoleopplæring for barn og unge i asylmottak og sendt ut veileder²⁷ om minoritetsspråklige elever og voksnes opplæringssituasjon. Direktoratet har også fått i oppdrag, og er sammen med NAFO i gang med, å bedre informasjon, veiledning og gi kompetanseheving overfor kommuner for å bedre opplæringstilbudet.

Det er ønskelig at flere kommuner benytter seg av tilskuddsordningen til opplæring av barn og unge asylsøkere, og tilbyr grunnskoleopplæring også til aldersgruppen 16-18 år.

5.5 Oppsummering

5.5.1 Fange opp – følge opp

Departementet ønsker å iverksette tiltak som gjør at kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester raskere skal kunne bistå i forebyggende arbeid og i tidlig innsats overfor barn og elever som har behov for særskilte støttetiltak og hjelp. Departementet vil at PP-tjenesten skal arbeide tettere på barnehager og skoler, veilede bedre om forebyggende arbeid og raskere utarbeide sakkyndige vurderinger som danner grunnlag for målrettede tiltak. I tillegg foreslår departementet tiltak for å forenkle rutiner for henvisning til barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU), slik at det raskere kan bli avklart hvilken støtte og hjelp kommunal- og spesialisthelsetjenesten kan bidra med for å fange opp de barna og elevene som har behov for god og tett oppfølging.

²⁶ Utdanningsdirektoratet (2008)

²⁷ Utdanningsdirektoratet (2009d)

5.5.2 Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

Kompetanseutvikling er ett av de viktigste tiltakene for å heve kvaliteten på de tjenestene og det arbeidet som foregår i PP-tjenesten. En strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten er et viktig tiltak for å målrette kompetansen for å styrke barn og elevers utbytte. Kompetansestrategien for PP-tjenesten skal utarbeides slik at den treffer det lokale behovet for kompetanse i kommunene og fylkeskommunene.

5.5.3 Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Bedre informasjon og samarbeid for brukerne av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet og bedre samarbeid og informasjon mellom de ulike tjenestene i stat, kommune og fylkeskommune er sentrale mål for denne meldingen. Departementet ønsker å bedre informasjonen til foreldrene om rettigheter barn og elever har etter barnehageloven og opplæringsloven. I tillegg skal de tjenestene som Statped kan tilby, kommuniseres tydeligere ut til foreldre, barnehage, skole og PP-tjenesten. Det blir også foreslått tiltak for å sikre bedre samarbeid i arbeidet med barn som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Forslaget om å lovhjemle barnehagens og skolens ansvar i samarbeidet rundt individuell plan i barnehageloven og opplæringsloven må sees i sammenheng med dette målet. Bedre informasjon og veiledning fra statlige myndigheter ved hjelp av veiledningsmateriell, er også tiltak som skal bedre samarbeidet for å styrke gjennomføringen.

Departementet vil

- iverksette en toårig prøveordning i en region eller noen fylker som gir PP-tjenesten henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU)
- at aktuell statistikk og opplysninger om PP-tjenesten skal inngå i den veiledende malen for årlig rapportering om tilstanden i grunnskolen og videregående opplæring etter § 13-10 i opplæringsloven
- videreføre arbeidet med kartleggingsprøver til bruk for minoritetsspråklige elever og skoleing av PP-tjenesten i bruk av kartleggingsverktøy
- i samarbeid med KS og andre sentrale aktører, ta initiativ til å starte arbeidet med å utvikle en

- etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten
- ta opp behovet for veiledende kompetanse- og kvalitetskriterier med KS for å vurdere ulike tilnærminger som eventuelt kan synliggjøre hvilken kompetanse og kriterier for god tjenesteyting som kan forventes innenfor dagens mandat og oppgaver til PP-tjenesten
 - i samarbeid med kommuner/fylkeskommuner som ønsker det legge til rette for interkommunale kompetansenettverk innenfor de fire Statped-regionene
 - utarbeide en *foreldreplakat* som skal gi foreldre oversikt over gjeldende rettigheter og informere om betydningen av brukermedvirkning, og den skal gjøres tilgjengelig på flere språk
 - innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven som presiserer at barnehagen og skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan

6 Det statlige støtteapparatet – spesialpedagogisk kompetanse for hele landet



Figur 6.1

Dette kapitlet omhandler det statlige støtteapparatet som skal bistå kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid med barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Hovedvekten ligger på det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) og endringer departementet vil gjøre for å møte utfordringer ved dagens system. Kapitlet viser hvilke overordnede mål Statped skal ha for sitt arbeid og endringer som skal til for å oppnå dette. Kapitlet omhandler ny organisering og styring av Statped, ny faglig profil og tjenesteprofil, tiltak for å bedre kompetanseutvikling og -spredning, endringer innen hørselsfeltet og samarbeid og avgrensning mellom Statped og statlige helsetjenester. Til slutt omhandler kapitlet opprettelsen av et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning og endringer av mandatet til noen av de nasjonale sentrene.

6.1 Status og utfordringer

Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) skal gi støtte til kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid med barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Staten har i tillegg flere andre virkemidler som skal støtte og veilede kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å gi gode utviklingsmuligheter og god opplæring til alle barn og elever. Utdanningsdirektoratet har veiledning og informasjon som sentrale oppgaver. Veilederkorpset¹ er en del av

direktoratets virkemiddelapparat og skal støtte kommuner og skoleeiere med spesielle utfordringer. Fylkesmannsembetene har også en viktig informasjons- og veiledningsfunksjon og har ansvaret for gjennomføringen av tilsyn. Det er viktig at arbeidet som blir gjort av ulike statlige utdanningsmyndigheter og virksomheter henger sammen, støtter opp om hverandre og at de er best mulig koordinerte.

I tillegg har staten et helsefaglig tjenestetilbud som ofte har samme målgrupper som tjenester på opplæringsområdet. Midtlyng-utvalget peker på at det er overlapping mellom «faggrupper, brukere og tjenestetilbud i Statped og deler av spesialisthelsetjenesten». På bakgrunn av dette kan det synes som det er behov for en klarere arbeidsdeling mellom helsetjenestene og utdanningstjenestene.

Midtlyng-utvalget har i NOU 2009: 18 *Rett til læring* vurdert oppgavefordelingen mellom kommunal og fylkeskommunal PP-tjeneste og Statped. Utvalget peker på at det er god kompetanse i begge tjenestene, men at oppgavefordelingen er uklar og at oppgavene derfor til dels er overlappende. Med en klar oppgavefordeling vil de kommunale og statlige tjenestene kunne utnytte fag-

¹ Veilederkorpset ble etablert som et prøveprosjekt skoleåret 2009-2010 for å bidra til at skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer kan utvikle seg. I 2011 skal Utdanningsdirektoratet lage en opptrappingsplan for Veilederkorpset for 2011-2013.

lige og økonomiske ressurser bedre og samlet sett gi bedre tjenester til brukerne. Kompetansesentrene i Statped har ifølge Midtlyng-utvalget også selv gitt uttrykk for at det er behov for «å avklare hvilke behov for veiledning og støtte Statped kan og bør ivareta, og hva barnehage, skole og PP-tjenesten selv kan og bør ivareta» (s. 179).²

Midtlyng-utvalget peker på at Statpeds tilbudsstruktur synes lite egnet til å ivareta barn, unge og voksne med sammensatte behov. Statpeds kompetansesentre har kompetanse og tjenester på avgrensede fagområder. Når kommuner og fylkeskommuner har behov for støtte, gjelder det ofte barn og elever med sammensatte problemer. Kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til mange ulike sentre for å få veiledning på ulike fagområder. Dette gjør det vanskelig å koordinere oppfølgingen av den enkelte, og å utnytte den samlede støtten kommunene og fylkeskommunene får fra Statped. Statpeds struktur inndelt etter fagområder er dermed lite hensiktsmessig. Det er behov for å skape en struktur for Statped som legger til rette for en mer helhetlig tilnærming og godt koordinerte tjenester.

6.1.1 Hovedstrategiene

I innledningen til denne meldingen presenterer departementet tre strategier for å synliggjøre utfordringene og mulighetene i utdanningssystemets evne til å møte mangfoldet av barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. De tre strategiene synliggjøres på denne måten i dette kapittelet:

Fange opp – følge opp

Et tydeligere Statped og en klar arbeidsfordeling mellom Statped og kommunale eller fylkeskommunale tjenester er en forutsetning for at riktig kompetanse skal være på riktig sted til rett tid. Det er viktig at kompetansen er tettest mulig på de barna og elevene som har særskilte opplæringsbehov. Statped må derfor i større grad settes i stand til å støtte kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid og bidra til at kompetansen utvikles i barnehager, skoler og PP-tjenesten.

Målrettet kompetanse – styrket utbytte

Statped skal organiseres på en måte som legger til rette for et bedre samarbeid mellom ulike fagmiljøer. En helhetlig strategi i Statped for å prioritere

områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU-arbeid), vil bidra til en mer målrettet kompetanseutvikling. Det kan sikre at områder hvor vi mangler kunnskap om hva som er best praksis kan prioriteres og skape et bedre grunnlag for å gi et godt læringsutbytte for barn, unge og voksne med særskilte behov. For å bidra til helhet i FoU-arbeidet, er det viktig med et samarbeid mellom Statped og universiteter og høyskoler.

Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Statpeds inndeling i sentre som er spesialiserte på avgrensede fagområder gjør det utfordrende å tilby godt koordinerte tjenester til kommuner og fylkeskommuner som har behov for ulike typer fagkompetanse. Statped må organiseres på en måte som styrker evnen til å arbeide helhetlig og tilby koordinerte tjenester.

6.2 Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped)

6.2.1 Vurderinger av forslagene i NOU 2009: 18 Rett til læring

Departementet er enig med Midtlyng-utvalget i at dagens struktur på Statped er uhensiktsmessig fordi det ofte er komplekse spesialpedagogiske utfordringer som er bakgrunnen for at kommuner og fylkeskommuner søker støtte fra Statped. Departementet mener også at det er uheldig at kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til flere ulike sentre spredt rundt i landet når de har behov for tjenester på ulike fagområder. Når hvert senter arbeider med avgrensede fagområder, vil Statpeds tjenester lett fremstå som fragmenterte og lite koordinerte. Departementet slo derfor allerede i Prop. 1 S (2010–2011) for Kunnskapsdepartementet fast at Statpeds virksomheter skal organiseres som flerfaglige regionsentre. Det vil gjøre det mulig å styrke helheten i kompetansen og tjenestetilbudet i Statped. Departementet understreket også at spisskompetansen i Statped må sikres.

I det videre vil meldingen redegjøre for den nye strukturen for hver region og den nye styringsmodellen for Statped. Deretter blir det redegjort for Statpeds tjenesteprofil når Statped organiseres som flerfaglige regionsentre, hvordan flerfagligheten skal sikres, hvor grensen skal gå mellom Statpeds og kommuners og fylkeskommuners oppgaver, og hvordan Statped skal være en tilgjengelig tjenesteyter. Til slutt redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekven-

² NOU 2009:18 *Rett til læring*

sene. Først presenteres departementets syn på hva som er målgruppene for Statped og hva som bør være de overordnede målene for virksomheten.

6.2.2 Mål for Statped

Statped har to hovedoppdrag som er omtalt i Kunnskapsdepartementets proposisjon til statsbudsjettet:³

1. Statped skal gi tjenester til kommuner og fylkeskommuner som støtter opp under arbeidet med å realisere opplæringslovens bestemmelser om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå.
2. Statped skal utvikle kompetanse på det spesialpedagogiske fagfeltet og skal dokumentere, formidle og implementere praksis- og forskningsbasert kunnskap.

Statpeds to oppdrag henger nøye sammen og påvirker hverandre gjensidig. Det er viktig at Statped utnytter kunnskapen som kommer frem gjennom tjenesteyting overfor kommunenivået i arbeidet med kompetanseutvikling og kunnskaps-spredning. Hovedoppdragene tjenesteyting og kunnskapsutvikling og -spredning videreføres, men det er viktig å se på hvordan Statped utfører sine oppdrag og hvorvidt det skal gis nærmere.

Statped gir støtte til kommuner og fylkeskommuner for å bidra til et bedre tilbud til barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov, jf. omtale av målgrupper i avsnitt 3.2. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for å gi disse målgruppene en tilpasset og inkluderende opplæring slik at elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen og at barna får et mest mulig helhetlig tilbud.

Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå. Det betyr at Statped skal kunne støtte kommunene både i arbeidet med det enkelte barn eller voksne med særskilte opplæringsbehov, og med systemrettede tiltak for en bedre læringssituasjon for enkeltindivider med særskilte behov. Statped skal sammen med kommunene og fylkeskommunene ved behov utvikle tiltak for kompetanseheving på lokalt nivå.

Statped skal fungere som et godt støtteapparat for lokalt nivå. I utviklingen av Statped har departementet tre overordnede mål. Dette er mål som danner grunnlaget for forslagene i denne meldin-

gen. Målene må operasjonaliseres i den videre styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og Statped.

Mål 1: Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester.

Det er viktig at skole- og barnehageledere og ansatte i PP-tjenesten og hjelpeinstanser kjenner til Statped og hvilken kompetanse og bistand Statped kan tilby. Derfor er det viktig at Statped er synlig og tilgjengelig for alle kommuner og fylkeskommuner. Foreldre skal føle seg trygge på at barna får den oppfølgingen de har behov for og at deres erfaringer blir hørt. Derfor er det viktig at det blir etablert arenaer for brukermedvirkning. For at kommunene og fylkeskommunene skal kunne planlegge tilretteleggingen av barnehage-tilbudet og opplæringstilbudet for barn, unge og voksne på en best mulig måte, er det viktig at Statped så raskt som mulig avklarer om de kan yte bistand og hvilke tjenester de kan tilby.

Statped må ha en tydelig profil for å kunne gi gode og målrettede tjenester til brukerne. Det er i denne sammenhengen viktig å tydeliggjøre Statpeds profil og understreke at Statped først og fremst er en støttetjeneste i opplæringssektoren. Bedre samarbeid mellom ulike fagfelt i Statped og bedre samarbeid og klarere arbeidsdeling mellom Statped og andre tjenester, vil bidra til at Statped fremstår som en tydelig tjenesteleverandør.

Mål 2: Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.

For at det statlige støttesystemet skal fungere best mulig og mest mulig effektivt, er det viktig at det har en klar strategi for hvordan det skal bidra til kompetanseutvikling og -spredning innenfor spesialpedagogiske fagområder. Det er nødvendig at systemet er dynamisk og at det tas høyde for fremtidige fagområder med nye behov for spisskompetanse. Utdanningsdirektoratet og Statped vil ha et felles ansvar for å tilpasse virksomheten og oppgavene etter hvert som behovene i samfunnet endrer seg. Utvikling av flerfaglige kompetansetilbud sammensatt av de ulike fagområdene skal prioriteres høyt.

³ Prop 1 S (2010-2011) Kunnskapsdepartementet.

Kommunene og fylkeskommunene mottar i dag i varierende grad tjenester fra Statped. Noen kommuner og fylkeskommuner har kompetanse på de fleste fagområder, mens andre støtter seg sterkt på Statped. Kommuner og fylkeskommuner geografisk nær et kompetansesenter får oftere tjenester enn kommuner og fylkeskommuner med lenger avstand til senteret. Det er behov for å arbeide for en mer likeverdig fordeling av ressurser og tjenester i Statped.

Mål 3: Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.

Statped er en aktør i skjæringspunktet mellom praksis og forskning. Dette gir en unik mulighet til å ha oversikt over og kjennskap til kunnskapsbehovet i sektoren. Statped skal bidra aktivt til kunnskaps- og kompetanseutvikling på de spesialpedagogiske fagområdene, jf. kapittel 7. Dette kan både dreie seg om fagområder hvor den forskningsbaserte kunnskapen som grunnlag for god praksis er svak, og om særskilte fagområder der fagmiljøene er så små at ny forskning ofte ikke blir høyt nok prioritert. Statped skal også bidra i de spesialpedagogiske utdanningene som universiteter og høyskoler tilbyr, i form av undervisning, veiledning og relevante praksisplasser av høy kvalitet. Statped skal være en viktig bidragsyter og bidra til en helhetlig FoU-strategi på det spesialpedagogiske området. FoU-prioriteringene må også ta utgangspunkt i behovene praksisfeltet har for kunnskapsutvikling, og det er viktig at Statpeds FoU-arbeid reflekterer opplæringssektorens behov for kunnskap og kompetanse. Det skal inngås partnerskapsavtale om samarbeidet mellom Statped og universitets- og høyskolesektoren. Dette bør reflekteres i en overordnet FoU-strategi.

6.2.3 Ny organisering og styring av Statped

Statped er i dag organisert som tolv statlige kompetansesentre som er egne virksomheter: Statped Nord (kontorer i Tromsø, Alta og Bodø), Tambartun kompetansesenter (Melhus), Møller-Trøndelag kompetansesenter (fusjonert 01.01.2011) (Trondheim og Levanger), Statped Vest (Bergen, med kontorer i Gloppen og Stavanger), Øverby kompetansesenter (Gjøvik), kompetansesentrene Torshov, Bredtvet, Skådalen og Huseby (Oslo), Nedre Gausen kompetansesenter (Holmestrand),

Sørlandet kompetansesenter (Kristiansand) og Lillegården kompetansesenter (Porsgrunn). I tillegg er det to private enheter med skole og kompetansesenterfunksjoner, Briskeby skole og kompetansesenter (Lier) og Signo kompetansesenter (tidligere AKS, i Andebu), som gir tjenester på grunnlag av avtalebasert kjøp av tjenester fra Utdanningsdirektoratet. Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning (Lesesenteret) og Senter for atferdsforskning (SAF) er også tilknyttet Statped gjennom en samarbeidsavtale, men får sine bevilgninger gjennom Universitetet i Stavanger. Lesesenteret får i tillegg tildeling som nasjonalt senter fra Utdanningsdirektoratet. Statped er allerede regionalisert i to regioner – Statped Vest og Statped Nord. De ulike kompetansesentrene arbeider i hovedsak med avgrensede fagområder.

På bakgrunn av de utfordringene som ligger i en slik organisering av Statped, foreslår Midtlyngutvalget at Statped omorganiseres til flerfaglige regionsentre. Utvalget har følgende konkrete forslag til omorganisering:

- Statped organiseres i fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionsentre (Sørøst, Vest, Midt og Nord), sammenfallende med helseforetakenes regionsstruktur. Regionsentrene lovfestes.
- De midler som frigjøres i form av reduserte fellesutgifter og redusert husleie ved samorganisering og samlokalisering av sentrene, avsettes midlertidig som omstillingsmidler slik at de nye regionsentrene kan utvikle sin nye rolle.
- SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte) med nåværende ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for samisk spesialpedagogisk støtte. Senteret knyttes faglig til Sámi allaskuvla (Samisk høgskole). Ressursrammen økes ut over dagens nivå med ca. 4 fagårsverk – 3 mill. kr.
- Lillegården kompetansesenter med nåværende økonomiske ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd. Senteret knyttes faglig til et universitet eller en høgskole. Utvalget er delt på om hvorvidt plasseringen gjøres varig eller for en prosjektperiode på fem år hvorefter man vurderer videre tilknytning.

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om forslaget om omorganisering av Statped var positive til en regionalisering av Statped, men mange uttrykte bekymring for hvordan spisskompetansen skal ivaretas innenfor dette systemet. På bak-

grunn av en bekymring for at kompetanse skal forvitre, var også noen skeptiske til samlokalisering. Mange høringsinstanser mente dessuten at region Sørøst ville bli for stor og at det derfor bør være to regioner i dette området, en region Sør og en region Øst.

På bakgrunn av Midtlyng-utvalgets forslag, høringsuttalelser og egne utredninger, vil Kunnskapsdepartementet omorganisere Statped til fire flerfaglige regionsentre: Nord, Midt, Vest og Sørøst. Statped Nord skal dekke Finnmark, Troms og Nordland. Statped Midt skal dekke Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Statped Vest skal dekke Sogn og Fjordane, Rogaland og Hordaland. Statped Sørøst skal dekke Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Østfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Det etableres et avdelingskontor i Kristiansand under region Sørøst.

Departementet går ikke inn for at Statped skal lovfestes slik Midtlyng-utvalget foreslår. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å gi barn, unge og voksne opplæring og mulighet til god utvikling. Statped er et statlig støttesystem som skal gi faglig støtte og veiledning til kommuner og fylkeskommuner. Statped har ikke ansvaret for barnehagetilbudet eller opplæringen til barna og elevene. Kommunene og fylkeskommunene har fortsatt ansvaret for opplæringen selv om Statped gir individ- eller systembaserte tjenester. En lovhemling av Statpeds tjenester kan føre til at det blir uklart hvem som har ansvaret for opplæringen. Statped har lange tradisjoner for å gi bistand, støtte og opplæringstjenester uten at støttesystemet har vært lovhemlet. Departementet mener på bakgrunn av dette at det verken er nødvendig eller formålstjenlig å lovhemle Statped som støttesystem.

Statped Nord

Statped Nord er regionalisert, med kontorer i Tromsø, Alta og Bodø. Administrasjonen ligger i Tromsø. På grunn av store avstander og landsdelens egenart er det vanskelig og lite hensiktsmessig å samle all kompetanse på ett sted. Det er derfor mest hensiktsmessig å videreføre dagens organisering av Statped Nord, med hovedkontor i Tromsø.

Midtlyng-utvalget foreslo at samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) skulle tas ut av Statped og legges direkte under Utdanningsdirektoratet. Med beslutningen om flerfaglige regionsentre ser ikke Kunnskapsdepartementet dette som en hensiktsmessig ordning, fordi SEAD vil ha god

nytte av et tett samarbeid med spisskompetansemiljøer på ulike fagområder i et flerfaglig senter. Samtidig vil det være nødvendig at SEAD gir tjenester og tilbyr kompetanse til alle regionene. Et tett samarbeid mellom SEAD og de øvrige fagområdene i det flerfaglige Statped vil kunne gi gode synergieffekter på tvers av fagfelt. Det legges derfor opp til at SEAD fortsatt skal være en del av Statped Nord med samisk spesialpedagogisk støtte som en landsdekkende oppgave. Stillingene knyttet til SEAD er i dag formelt lagt under Samisk Høgskole. Departementet har dialog med Samisk Høgskole om organisatorisk flytting av disse fra Samisk Høgskole til Statped Nord. Samisk Høgskole har bekreftet at de vil legge til rette for at de ansatte fortsatt kan være lokalisert ved Samisk Høgskole. Lignende løsninger vil kunne vurderes på andre områder i Statped Nord på områder hvor Statped Nord kjøper tjenester i dag. Dette må vurderes nærmere av Utdanningsdirektoratet og Statped. Departementet vil gjennom de årlige budsjettforslagene søke å øke ressursrammene til SEAD for å styrke likeverdigheiten i det spesialpedagogiske tilbudet for samiske brukere og inkludere kompetanse og tjenester innenfor det lulesamiske og sørsamiske språkområdet.

Statped Midt

Sentrene Møller og Trøndelag ble etter eget ønske slått sammen til Møller-Trøndelag kompetansesenter 1. januar 2011. I tillegg skal Tambartun kompetansesenter samorganiseres med Møller-Trøndelag kompetansesenter. Det nye navnet blir Statped Midt. Kompetansen ved Tambartun kompetansesenter videreføres i Statped Midt, og det vil fortsatt bli lagt til rette for fagmiljø i Melhus. Statped Midt får hovedkontor i Trondheim kommune.

Statped Vest

Statped Vest er allerede samorganisert med hovedkontor i Bergen og to kontorer i henholdsvis Gloppen kommune og Stavanger. Det legges ikke føringer for endringer av dette nå. Kontorene i Gloppen og Stavanger vil fortsatt være underlagt hovedkontoret i Bergen.

Statped Sørøst

Mange høringsuttalelser pekte på at region Sørøst ville bli svært stor og at det derfor burde etableres to sentre i denne regionen – Statped Sør og Stat-

ped Øst. Kunnskapsdepartementet har vurdert mulighetene for en oppdeling i en region Sør og en region Øst, basert på befolkningsgrunnlag og demografi, tilgang på fagkompetanse, forholdet til de regionale helseforetakene og forholdet til universiteter og høyskoler. Når det gjelder befolkningsgrunnlag er det grunnlag for to sentre i regionen. Kompetansen i øst og sør er imidlertid ujevn. En region Sør vil ikke ha spisskompetanse innenfor den bredden som er nødvendig for et flerfaglig senter. Mangel på tilstrekkelig bredde i fagkompetansen taler mot en todeling av Sørøstregionen. I tillegg vil en deling av Sørøstregionen føre til at Statped får en annen inndeling enn helseforetakene, noe som er uheldig tatt i betraktning det utstrakte samarbeidet Statped har med disse. Et robust og faglig sterkt Statped Sørøst vil dessuten legge grunnlaget for et godt samarbeid med UH-sektoren. Etter en samlet vurdering vil det derfor opprettes én region Sørøst med hovedkontor i Oslo, med et avdelingskontor i Kristiansand. Avdelingskontoret kan få noen koordinerende oppgaver for Statped som helhet og vil for øvrig styres fra hovedkontoret i region Sørøst. Spisskompetansen ved kompetansesentrene Øverby og Nedre Gausen vil bli videreført i region Sørøst. For å sikre at kompetansen ved disse sentrene ivaretas i det nye Statped, vil det fortsatt bli lagt til rette for fagmiljøer i henholdsvis Gjøvik og Holmestrand, selv om de organisatorisk er underlagt hovedkontoret i Oslo.

Høringsuttalelsene er sprikende når det gjelder forslaget om at Lillegården kompetansesenter skal tas ut av Statped og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd. Noen støtter forslaget, mens andre mener at Lillegården bør videreføres innenfor et regionalisert Statped. Departementet går etter en samlet vurdering inn for at Lillegården kompetansesenter i Porsgrunn går ut av Statped. Senter for atferdsforskning og Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning vil heller ikke lenger være tilknyttet Statped. Begrunnelsen for disse standpunktene presenteres senere i kapittelet (se avsnitt 6.5.).

6.2.4 Styringsmodell for det nye Statped

I dag har alle Statpeds tolv kompetansesentre status som egne virksomheter. Dette har gjort det krevende for Statped-sentrene å opptre som et helhetlig statlig støttesystem og gi likeverdige tjenester på de ulike fagområdene i hele landet. Strukturen har medført at det har vært begrensede muligheter for felles rutiner og systemer for

sentrenes samlede virksomhet. Dette, sammen med sentrenes avgrensede fagansvar, kan ha medvirket til at det gis tjenester i varierende grad i ulike deler av landet. Departementet vil derfor at det nye Statped skal organiseres som én virksomhet med én felles ledelse. Dette vil bidra til å sikre at regionsentrene utvikler seg i samme retning og at Statped fremstår som ett felles nasjonalt støttesystem med en tydelig profil og likeverdige tjenester i hele landet.

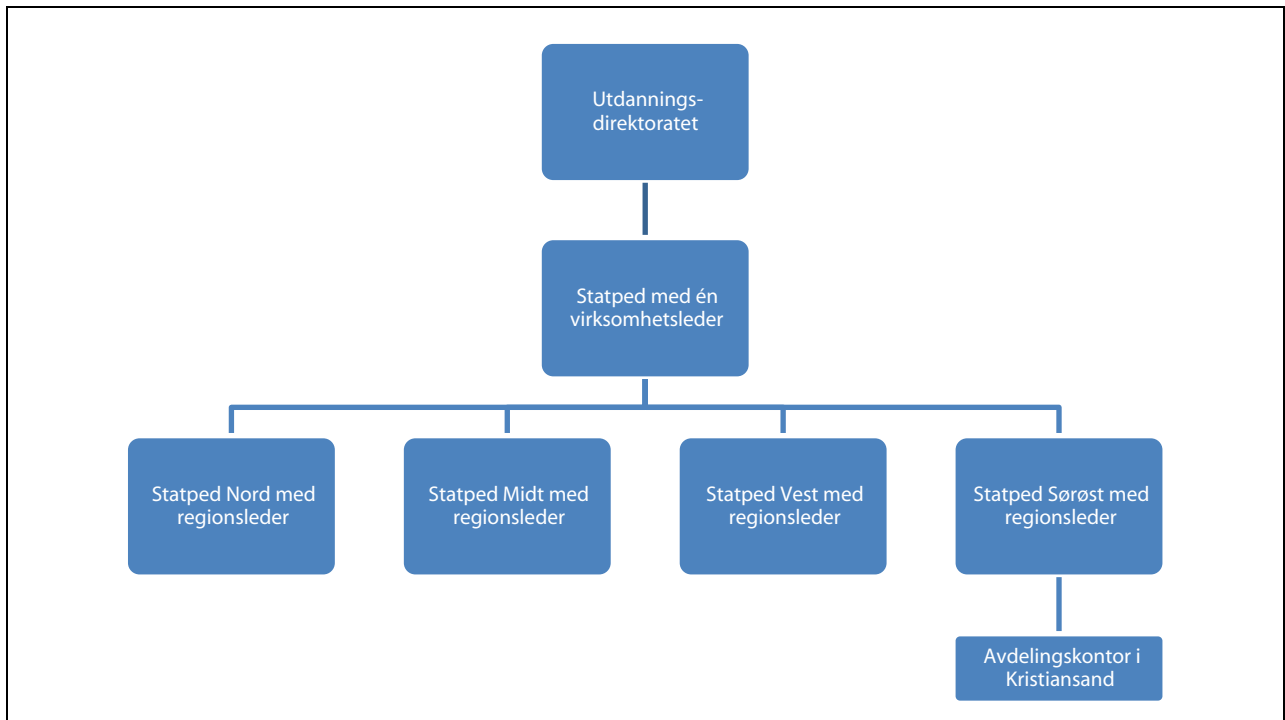
Sammen med den nye regionstrukturen i Statped hvor hvert senter skal ha en mest mulig lik portefølje, vil en felles ledelse bidra til betydelig bedre styringsforutsetninger for Utdanningsdirektoratet som fortsatt skal ha ansvar for etatsstyringen av Statped.

Statpeds ledelse vil ha ansvaret for å utvikle Statped til flerfaglige sentre som gir tjenester av god kvalitet og som har en helhetlig strategi for utvikling av kompetanse, kunnskap og kunnskapsspredning. Det vil være nødvendig med en tydelig ledelse for å utvikle den ønskede tjenesteprofilen i Statped de nærmeste årene.

Det må bygges opp en ny felles virksomhetsledelse for Statped. Den nye virksomhetslederen må ha en nødvendig driftsstab for den sentrale ledelsen, med oppgaver innen blant annet fagutvikling, økonomi, personal, informasjon og IKT. Følgende hensyn blir viktig å ivareta når den sentrale ledelsen med stab skal etableres:

- det vil være behov for et nært samarbeid mellom den felles ledelsen i Statped og Utdanningsdirektoratet, spesielt i den krevende omstillingsprosessen
- region Sørøst med hovedkontor i Oslo blir det største senteret med den mest krevende omstillingsprosessen. Dette regionsenteret vil de neste årene ha spesielt behov for nær samhandling med den nye felles ledelsen
- samorganisering og omstilling i Sørøst vil gi overtallighetsproblematikk, spesielt for ansatte i merkantile stillinger i Oslo. Disse bør i størst mulig grad bli overført til den sentrale staben for å ta vare på kompetansen og i størst mulig grad unngå overtallighet

Omstillingen av Statped og utviklingen av de flerfaglige sentrene vil ta tid. Den vil foregå over to faser, der den første fasen går ut på å få den nye organisasjonen på plass. I den andre fasen skal det nye Statped utvikles. Den flerfaglige profilen skal styrkes, tjenesteprofil endres, nye arbeidsmåter etableres og samarbeidsformer utvikles både innad i Statped og mellom Statped og samarbeidsinstanser. Utdanningsdirektoratet vil ha ansvar for



Figur 6.2 Organisasjonskart over det nye Statped

å lede den første fasen av omstillingsprosessen, mens den andre fasen vil ledelsen for Statped ha ansvar for, med føringer fra Utdanningsdirektoratet som etatsstyrer. Det er et mål at hele prosessen skal gjennomføres i løpet av fem år.

IA-avtalen

Målet med intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA) er å skape et arbeidsliv med plass til alle som kan og vil arbeide. I februar 2010 ble den tredje IA-avtalen undertegnet av myndighetene og partene i arbeidslivet. Delmål 2 i IA-avtalen har som mål å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen arbeider nå med en egen sysselsettingsstrategi for funksjonshemmede. Som et ledd i dette arbeidet vil departementet be Utdanningsdirektoratet utarbeide måltall og iverksette tiltak for å rekruttere flere personer med nedsatt funksjonsevne til stillinger i Statped.

6.2.5 Det nye Statpeds profil

Flerfaglige regionsentre

Med utgangspunkt i de utfordringene som følger av dagens organisering, foreslår Midtlyng-utvalget at de nye regionsentrene skal ha en flerfaglig profil. På den måten mener utvalget at Statped vil

kunne ivareta behovene for brukere med sammensatte problemer på en enda bedre måte.⁴ Utvalget har følgende konkrete forslag til endringer av Statpeds profil:

- regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker
- sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvikes 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

Svært mange høringsinstanser har uttrykt bekymring for utvalgets forslag om å legge ned sentrene for sammensatte lærevansker (SLV). Mange peker på at spisskompetansen på fagområdet vil forvitte dersom disse sentrene legges ned. Mange er uenige i utvalgets inndeling i lavfrekvente og høyfrekvente vansker. Utvalget peker på at mange av vanskene som SLV-sentrene arbeider med er hyppig forekommende (høyfrekvente), og at PP-tjenesten i kommunene og fylkeskommunene derfor bør kunne håndtere denne

⁴ NOU 2009:18 Rett til læring

typen saker. Utvalget tar til orde for en klarere oppgavefordeling mellom Statped og PP-tjenestene med utgangspunkt i at Statped skal arbeide med lavfrekvente vansker, mens PP-tjenesten skal kunne håndtere høyfrekvente vansker selv. I mange høringsuttalelser pekes det på at inndelingen er problematisk fordi høyfrekvente vansker kan bli lavfrekvente når de opptrer i kombinasjon med andre vansker. Det er nødvendig å ta i betraktning kompleksiteten i sakene når det skal vurderes hvilken kompetanse det er rimelig å forvente at den enkelte kommune skal ha. Kunnskapsdepartementet ser at kommuner og fylkeskommuner som skal arbeide med barn, unge og voksne med store, sammensatte lærevansker vil kunne ha behov for støtte og veiledning fra Statpeds spisskompetente miljøer. Sammensatte lærevansker kan være komplekse og kreve erfaring og svært spesialisert kompetanse som det ikke alltid kan forventes at kommunene har. Det er også store forskjeller mellom ulike kommuner, noe som kan ha innvirkning på hva kommunene kan forventes å ha kompetanse på. Departementet har derfor valgt en annen tilnærming til oppgavefordelingen mellom Statped og PP-tjenesten når det gjelder fagområdet SLV.

Departementet er enig med Midtlyng-utvalget i at en del av oppgavene som utføres av sentrene for SLV bør håndteres på lokalt nivå. Dette gjelder også andre fagfelt i Statped. Det er derfor mer fornuftig å endre måten Statped arbeider på, slik at det kan skapes en klarere profil som tydeligere avgrensner Statpeds oppgaver opp mot PP-tjenestens oppgaver. Departementet vil derfor ikke sette grensen ved ett fagområde, men ved hvilke typer tjenester Statped skal gi, og hvordan Statped skal jobbe sammen med kommuner og fylkeskommuner innenfor alle fagfeltene. Avgrensningen av Statpeds tjenester omtales senere i dette kapittelet.

Departementet mener at Midtlyng-utvalgets forslag om at regionsentrene skal være flerfaglige er viktig av flere grunner. Flerfaglige sentre vil kunne bidra til at Statped arbeider enda bedre med sammensatte lærevansker. Når ulike fagkompetanse samles i flerfaglige regionsentre, vil bredden og helheten i kompetansen og tjenestetilbudet bli styrket. Flerfaglige regionsentre vil bidra til å sikre at barn, unge og voksne med særskilte behov får best mulig bistand og støtte basert på en bred vurdering.

Flerfaglige sentre vil også legge grunnlaget for at Statped fremstår som tydeligere for kommuner og fylkeskommuner. I dag kan kommuner og fylkeskommuner måtte forholde seg til flere ulike

kompetansesentre fordi hvert senter arbeider med ulike fagområder. Ulike kompetansesentre kan gi tjenester til samme kommune, uten at sentrene har tilstrekkelig kunnskap om hverandre. En slik ukoordinert støtte er et vanskelig utgangspunkt for å se helheten i kommunenes og fylkeskommunenes behov for faglig støtte og kompetanseutvikling. I de nye flerfaglige regionsentrene skal det være én dør inn til en Statpedregion og alle henvisninger skal drøftes med ansvarlig nivå i kommunen eller fylkeskommunen. Statped skal ikke yte tjenester til kommunene uten at saken er kjent for PP-tjenesten og henvist på rett måte og etter gitte kriterier. Statped skal sammen med kommunene vurdere hvilke tjenester det er mest hensiktsmessig at Statped gir. Noen ganger vil det være behov for å veilede barnehager og skoler for å skape gode betingelser for utvikling og læring rundt ett barn eller én elev. Andre ganger kan kommunen eller fylkeskommunen ha behov for en bredere kompetanseheving innenfor et område der den mangler kompetanse, eller det kan være behov for samme type kurs og opplæring i flere kommuner og fylkeskommuner.

Statpeds regionsentre vil ha et helhetlig ansvar for å gi tjenester til kommunene og fylkeskommunene i sine respektive regioner. Statped kan skaffe seg god oversikt over kompetansesituasjonen i hver region, for slik å kunne samkjøre tjenestetilbud til flere kommuner og fylkeskommuner med sammenfallende behov. Statped kan ta initiativ til å legge planer sammen med kommuner og fylkeskommuner i regionen, slik at Statped gir de mest hensiktsmessige tjenestene til enhver tid. En slik systematisk tilnærming til hvordan Statped skal arbeide vil bedre mulighetene for at Statpeds ressurser blir utnyttet effektivt. En bedre oversikt over de ulike kommunenes og fylkeskommunenes behov vil også gi Statped muligheten til å peke på områder der kommunene og fylkeskommunene i en region kan ha nytte av å samarbeide for å løse felles utfordringer.

Faglig profil

Statpeds fremste virkemiddel er de ansatte i støttesystemet og deres faglige spisskompetanse, evne til å formidle og evne til å benytte kompetansen i praksis. Statped skal utvikle høy spesialpedagogisk kompetanse og formidle oppdatert og vitenskaplig basert kunnskap. For å sikre et høyt faglig nivå og et attraktivt og utviklende miljø, vil Statped fortsatt legge til rette for de ansattes faglige utvikling, og det må legges til rette for interasjonalt faglig samarbeid.

Tabell 6.1 Oversikt over antall fagårsverk i Statped pr. 01.01. 2011 fordelt på ulike fagområder

Region	Døv- blind- het	Erver- vet hjerne- skade	Hørsel	Lære- van- sker	Sosiale og emosjo- nelle	Språk/ tale	Syn	Andre van- sker	Samisk spesial- pedago- gisk støtte	Sum
NORD	0	1,5	6,5	4,5	3,3	6,5	4,5	1	2	29,8
MIDT	0	0,6	69,0	12,0	3,0	7,5	44,1	0	0	136,2
VEST	0	3,0	40,2	19,0	7,2	18,2	2,0	0	0	89,6
SØR- ØST	12,6	19,0	106,85	44,03	4,7	49,67	68,5	2	0	307,35
Sum	12,6	24,1	222,55	79,53	18,2	81,87	119,1	3	2	562,95
%	2 %	4 %	40 %	14 %	3 %	15 %	21 %	0,5 %	0,5 %	100 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Generelt utviklingsarbeid som gjelder bedring av læringsmiljøet i skoler og barnehager og som ikke har et spesifikt utgangspunkt i et enkelt barn eller en enkelt elevs vansker, skal fremover kunne ivaretas av et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning (se omtale under avsnitt 6.5) og ikke av Statped.

Regionsentrene vil fortsatt ha ansatte på flere ulike arbeidsssteder. Det vil kunne ha betydning for utviklingen av flerfaglige sentre. Flerfaglighet forutsetter tett samarbeid mellom ulike fagmiljøer og en helhetlig utvikling av organisasjonens fagområder og oppgaver. Dette forutsetter en velutviklet evne til samarbeid hos de ansatte i Statped, noe som bare kan oppnås gjennom praksis. Flerfagligheten må derfor sikres gjennom gode samarbeidsformer og møtearenaer mellom ansatte lokalisert på ulike steder.

Boks 6.1 Flerfaglighet

Begrepet flerfaglighet brukes og forstås ulikt i ulike sammenhenger. I denne stortingsmeldingen legger departementet følgende forståelse til grunn:

- Flerfaglighet er en kombinasjon av
- spisskompetanse på de ulike tradisjonelle fagområdene
- samarbeidskompetanse
- bred systemkompetanse
- ulike yrkesgrupper i samme virksomhet
- tverrfaglig samarbeid på tvers av fagtradisjoner
- samarbeid med andre statlige tjenester

Regionene vil ha varierende tilgang på spisskompetanse på ulike fagområder. Det vil derfor være nødvendig å sikre at regionene får tilgang på all spisskompetanse som er nødvendig i et flerfaglig senter gjennom nettverkssamarbeid mellom to eller flere sentre. I tabell 6.1 fremgår en oversikt over kompetanse som finnes i de ulike regionene, basert på kompetansen i dagens sentre fordelt på fagområder.

Av tabellen fremgår det at fordelingen av kompetanse mellom regionene er noe skjev. Kompetansen på fagområdene samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) og døvblindhet er hovedsakelig representert i én region. Fagområdet ervervet hjerneskade (EHS) er også skjevt fordelt mellom de ulike regionene. Det er også behov for å se spesielt på dimensjoneringen av fagområder i Statped Nord og kompetanse på fagområdet syn i Statped Vest. Dette er ment som eksempler og ikke som en uttømmende liste.

Det er historiske årsaker til lokaliseringen av kompetansen. Det er derfor viktig å sørge for at kompetansen blir likeverdig tilgjengelig i alle regionene. Statped må sørge for at kompetanse som er lokalisert i en eller flere regionsentre blir tilgjengelig også for det eller de regionsentrene som ikke har nødvendig kompetanse på ett eller flere fagområder. Kompetansen må spres slik at de regionsentrene som mangler sentral kompetanse på sikt kan bygge opp denne.

Enkelte fagområder er imidlertid så små at det er urealistisk at fire regionsentre skal bygge opp spisskompetanse og robuste fagmiljøer på disse områdene. Ansvaret for noen smale fagområder vil derfor først og fremst være lagt til ett regionssenter som har landsdekkende oppgaver på disse

områdene. Statped, direktørene har pekt på at virksomheten må ha en klar ansvarsfordeling når det gjelder de landsdekkende oppgavene. Fordeling av oppgaver mellom regionene må dimensjoneres avhengig av den eksisterende fagkompetansen og de forventede fremtidige behov. Statped må ha klare prinsipper for hvordan sentrene skal ivareta, utvikle og dele på den kompetansen som finnes på disse fagområdene:

- hovedansvaret for å ivareta og utvikle kompetansen må forankres i ett regionsenter
- alle regionsentrene skal være kjent med hvor i Statped slik spisskompetanse finnes
- dersom et regionsenter får oppdrag fra kommuner og fylkeskommuner om bistand som krever særlig spisskompetanse, og dette regionsenteret ikke selv innehar denne kompetansen, skal regionsenteret selv sørge for å innhente slik faglig bistand fra det regionsenteret der denne kompetansen finnes
- kommuner og fylkeskommuner skal få tjenester via sitt regionsenter, uavhengig av hvor slik spisskompetanse ligger i Statped (én dør inn)
- ledelsen i Statped skal sikre at det er likeverdig tilgang til nødvendig spisskompetanse for alle kommuner og fylkeskommuner
- det at et regionsenter må innhente kompetanse fra et annet regionsenter, skal ikke påføre kommuner og fylkeskommuner utgifter

På samme måte kan det bli aktuelt å forankre utvikling av kompetanse på nye fagområder ved ett regionsenter. Et eksempel på dette kan være fagområdet alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Statped har behov for å utvikle kompetanse og tjenester på dette området, og det kan være hensiktsmessig at én region får hovedansvar for å drive utviklingsarbeidet. Det må være et mål at alle regionsentrene på sikt skal ha høy kompetanse om ASK. Departementet viser i denne sammenheng til anmodningsvedtak 350, 27. mai 2009:

«Stortinget ber regjeringen å gjennomgå Statpedsystemet med sikte på å styrke og videreutvikle kompetansen om alternativ og/eller supplerende kommunikasjon (ASK), samt vurdere å opprette et eller flere nasjonale kompetansesentre for ASK.»

Statped-systemet er gjennomgått av Midtlyngutvalget og utredet videre av departementet i oppfølgingen av NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Kompetansen på ASK skal videreutvikles i Statped. Med en regionsenterstruktur vil det ikke være hen-

siktsmessig å opprette egne kompetansesentre for ASK. Det er derimot viktig at ASK utvikles som en del av flerfagligheten slik at den samlede kompetansen i Statped kan utnyttes på best mulig måte.

Statped må også ha kompetanse på og bevissthet om særlige utfordringer for barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn med behov for særlig hjelp og støtte og spesialundervisning. Det er viktig å øke kompetansen på feltet slik at svake norskspråklige ferdigheter ikke forveksles med behov for spesialundervisning.

Tjenesteprofil

Statped skal være et støttesystem for kommuner og fylkeskommuner slik at lokalt nivå selv skal kunne være «tett på» barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Det er lite hensiktsmessig at PP-tjenesten og Statped utfører overlappende oppgaver, og at Statpeds kompetanse brukes til oppgaver som det må forventes at kommunen eller fylkeskommunen selv kan ivareta. En avgrensning og klargjøring av Statpeds oppdrag vil bidra positivt til samarbeidet mellom statlig og lokalt nivå.

Mange av sakene hvor Statped yter tjenester, har enkeltindividet som utgangspunkt. Statped skal fortsatt utføre individbasert arbeid, men skal i enda større grad sikre at det individbaserte arbeidet er utgangspunkt for kompetanseoppbygging i skoler og barnehager og i PP-tjenesten. Statped skal arbeide for at barn og elever skal få god tilrettelegging innenfor et inkluderende læringsmiljø.

Statped gir som tidligere nevnt flere tjenester til kommuner og fylkeskommuner som ligger geografisk nært et kompetansesenter enn til andre kommuner og fylkeskommuner.⁵ Det kan derfor se ut som om Statped er «tettere på» enkelte kommuner og fylkeskommuner. Regionalisering av Statped skal gjøre tjenestene like tilgjengelig for *alle* kommuner og fylkeskommuner. Hver region skal organiseres slik at de spesialpedagogiske tjenestene samlet sett i regionen gis «tettere på». Dette krever at Statped og kommunene og fylkeskommunene i regionen inngår et formalisert samarbeid og avklarer gjensidige forventinger. Statped må være sikret tilstrekkelig grunnlagsdokumentasjon i de sakene de skal behandle. Statped skal yte tjenester blant annet basert på innsøkningsknyttet til enkeltsaker på samme måte som tidligere, men arbeidet kan framover struktureres og

⁵ NOU 2009: 18 Rett til læring

organiseres slik at Statped kan gi bistand til de som har et begrunnet behov, og på en måte som gir kommuner og fylkeskommuner mulighet til å bygge opp egen kompetanse. Statped må benytte en rekke ulike arbeidsformer for å yte slik bistand: organisering i grupper og nettverk, kurs, veiledning og kompetanseutvikling. Kommunene og fylkeskommunene må bidra ved å sørge for at PP-tjenesten har tilstrekkelig god organisering og er tilgjengelig.⁶

Nordlandsforsknings rapport⁷ om PP-tjenesten viste at tjenesten er svært uensartet og ulik når det gjelder størrelse, faglig sammensetning og kompetanse. Departementet mener at det må tas høyde for at kommunene er ulikt rustet når det gjelder kompetanse og at PP-tjenestene av den grunn er forskjellige. Statped har erfart at ulikheter i faglig sammensetning og størrelse på PP-tjenesten har betydning for Statpeds innsats og arbeidsmetoder.

Kravet i opplæringsloven om at kommuner og fylkeskommuner skal ha en PP-tjeneste innebærer et minimum av fast bemanning og organisering. Ifølge lovens forarbeider er det ikke tillat å basere seg kun på kjøp av tjenester utenfra. Loven stiller også krav til kvaliteten på arbeidet i PP-tjenesten. Dersom PP-tjenesten ikke har tilstrekkelig fagkompetanse i en sak, må det innhentes kompetanse utenfra, for eksempel fra Statped.

Departementet mener at den spesialpedagogiske tiltakskjeden må defineres tydeligere enn i dag. Statped skal ha en klar spesialpedagogisk profil. Kommunen og fylkeskommunen må ha tilstrekkelig kompetanse til å avdekke læringsutfordringer hos barn, unge og voksne. PP-tjenesten skal utrede og foreslå tiltak for de vanligste lærevanskene hos barn og unge. Henvendelser til Statped skal være basert på en grundig lokal utredning og utprøving av tiltak. Den faglige hjelpen som Statped skal yte må være lett tilgjengelig, fleksibel og komme innen rimelig tid.

Statped skal etter avtale bistå kommunen eller fylkeskommunen i saker hvor:

- kommunen eller fylkeskommunen kan dokumentere at de har utredet og iverksatt tiltak uten å få ønskede resultater
- kommuner og fylkeskommuner åpenbart ikke kan forventes å ha kompetanse
- Statped vurderer at det lokalt bør bygges opp kompetanse

Statped må også selv kunne ta initiativ overfor kommunene og ikke vente til de selv henvender seg om enkeltsaker. Statped må kunne ta initiativ til å etablere samarbeidsarenaer som fremmer fleksible løsninger og oversikt over tilgjengelig kompetanse i regionene.

I tillegg vil Statped kunne gå inn i saker før kommunen har satt i gang utredning når det er snakk om for eksempel at nyfødtscreening avdekker at et barn er døvt, eller når en person er rammet av sykdom eller ulykke som gir akutt behov for hjelp. Bruk av arbeidsformer som prosjektorganisering, nettverk og såkalte «*straks-team*» må etableres og videreutvikles. Statped skal samarbeide med helseforetakene slik at det kan legges opp en strategi sammen med kommunene for hvordan et opplæringstilbud skal gjennomføres i slike tilfeller.

Midtlyng-utvalget peker særskilt på fagområdet sammensatte lærevansker (SLV) som et område hvor Statpeds og PP-tjenestens arbeid overlapper hverandre. Det blir viktig for Statped i omstillingsprosessen å arbeide for at Statpeds innsats på dette feltet dreies over til mer støtte og veiledning til kommuner og fylkeskommuner.

Når det gjelder arbeidet med utviklingshemmede spesielt, vil Statped ha en viktig oppgave med å veilede og støtte kommunene i arbeidet med å gi god, tilpasset opplæring til denne gruppen barn og unge. I tillegg vil Statped ha en sentral rolle i *Vi sprenger grenser*, et tiltak som omtales i kapittel 4.6. Tiltaket har som mål å skape en holdningsendring for å øke forventningene blant lærere overfor elever med utviklingshemming og store generelle lærevansker slik at de får mulighet til å utvikle sitt fulle potensial.

Sektoren skal ha god informasjon om at det finnes nasjonal ekspertise innenfor opplæringsfeltet som kan bidra med kompetanseutvikling og veiledning. De eksisterende informasjonskanalene som *statped.no* og tidsskriftet *Rom for læring* m.m. må derfor videreutvikles.

6.2.6 Regional kompetanseoversikt

Statped skal sammen med lokalt nivå arbeide for at kommunene utvikler nødvendig kompetanse. Kommunene bør, gjerne i samarbeid med Statped, utarbeide kompetanseplaner som grunnlag for diskusjon og samarbeid med Statped. Statped skal da kunne legge til rette for at kommunene i regionen samarbeider om særskilte vanskeområder i interkommunale kompetansenettverk. Kommunale planer bør ligge til grunn for arbeid med kompetanseutvikling og for å kunne tilrettelegge

⁶ Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) til Oppl.l. § 5-6

⁷ Fylling, I. og T.L. Handegård (2009)

og dimensjonere tjenestene det vil være behov for. Dette gjelder både regionalt og nasjonalt, i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren og med helseregionene. Det er også viktig med en strategi for hvordan spesialpedagogisk kompetanse skal bygges og vedlikeholdes. Statped bør videre være i jevnlig dialog med fylkesmannen om retningen på utvikling i de respektive fylkene.

6.2.7 Opplæring for foreldre

Det er viktig å gi foreldre som har barn med nedsett funksjonsevne kunnskap nok til å følge opp barnas og elevenes utvikling og læring. Det gir foreldrene en grunnleggende trygghet. Gjennom kunnskap gis foreldrene mulighet til å tolke barnets behov, hjelpe barnet i opplæringen, og håndtere og mestre hverdagen.⁸

Foreldre til barn med hørselshemming får i dag tilbud fra Statped om opplæring for å kunne kommunisere med og følge opp sine barn. Det gis tilbud om tre ulike opplæringsprogram – Se mitt språk, Hør mitt språk og NMT (norsk med tegn-støtte, tegn til tale). Kursene er i utgangspunktet for foreldre som har barn med behov for opplæring i tegnspråk, ulike kombinasjoner av tegn og talespråk og tale og lyttetrening, særlig for barn med cochleaimplantat. Fra høsten 2010 ble det som en prøveordning, gitt åpning for at også andre foreldre som kan ha nytte av kursene kan delta.

Foreldre til barn med synshemninger får i dag tilbud om kurset «Blinde barn 2-5 år». Det arrangeres også foreldre-barn-kurs for blinde barn ved hhv. ett til tre år og tre til fem år, samt foreldre-barn-kurs for sterkt svaksynte fra ett til fire år. I forbindelse med skolestart gir synssentrene tilbud om et fire dagers kurs for foreldre til punktskriftbrukere knyttet til overgangen mellom førskole og skole, lov og rettigheter og skolefag på 1. og 2. trinn.

Det er få tilbud om opplæring i alternative og supplerende kommunikasjon (ASK) til foreldre til barn med behov for ASK. De fleste kursene som tilbys er for fagpersoner.

Kunnskapsdepartementet ønsker å styrke tilbudet slik at Statped kan tilby flere foreldre kurs og opplæring på de områdene Statped arbeider med. Departementet vil derfor at Statped videreutvikler tilbudene om opplæring til foreldre med hørselshemmede barn, barn med synshemninger og barn med behov for ASK, slik at kursene blir tilpasset en bredere gruppe foreldre. Felles

Boks 6.2 Utvidelse av målgruppen for opplæring til foreldre

Høsten 2010 ble det åpnet for at foreldre til barn som ikke er døve som en forsøksordning kunne følge kursene i Se mitt språk, Hør mitt språk og NMT, dersom det ble vurdert slik at de kunne ha utbytte av å delta på de eksisterende kursene. Departementet har fått gode tilbakemeldinger på dette. En mor uttrykker følgende etter å ha deltatt på programmet «Se mitt språk» ved Signo kompetansesenter: «Og hvilken glede og nytte!! For en lettelse å komme inn i dette programmet som kan sikre oss videre kompetanseutvikling i tråd med vår datters behov i mange år fremover. Det gir oss ro og trygghet i foreldrerollen».

kursmoduler som kan være nyttig uavhengig av vansketype vil også kunne gi bedre muligheter for å knytte kontakter foreldrene imellom.

Utveksling av erfaringer og etablering av nettverk er viktig for foreldre. Foreldrene vil i slike nettverk kunne få mer trygghet for hvordan de kan være gode støttespillere i barnas utvikling og læringsprosesser, samt hva som er vanlig progresjon og vanlige utfordringer i barnets utvikling. Dette vil på sikt kunne redusere individuelle behov for veiledning.

I tillegg til den samordnede opplæringen vil det være behov for moduler som er mer spesifikke. Dette kan for eksempel gjelde opplæring i tegnspråk, punktlesing og ASK.

6.2.8 Kompetanseutvikling og kompetansespredning

Statped har, sammen med de spesialpedagogiske miljøene i universitets- og høyskolesektoren, landets høyeste kompetanse i spesialpedagogikk. Statped står i en særstilling mellom forsknings- og utviklingsarbeid (FoU-arbeid) og praksis. Fagpersoner i Statped er aktører i praksisfeltet samtidig som de innehar spisskompetanse og skal være oppdaterte på forskningsfronten på sine fagområder. I tillegg har mange fagpersoner i Statped formell forskerkompetanse. De ansatte ved universitetene og høyskolene har som oppgave å drive forskning, utdanning og kunnskapsformidling. Gjennom dette, har mange god kontakt med praksisfeltet. Stillinger er imidlertid ikke knyttet til arbeid med for eksempel klienter i praksis, men til

⁸ Renlund, C. (2010)

arbeidet med studenter i utdanningen. Til gjengjeld er det knyttet krav om formell forskerkompetanse til stillingene ved universitet og høyskoler, noe som ikke er tilfelle for stillinger i Statped.

Statpeds fagpersoner har gjennom sitt arbeid i praksisfeltet og kontakt med PP-tjenestene et annet utgangspunkt enn universitets- og høyskolesektoren når det gjelder å identifisere problemstillinger, tema og fagområder som det bør prioriteres forskning på. Samtidig er det behov for godt samarbeid med fagmiljøene ved universitetene og høyskolene. Det vises til kapittel 7 for nærmere omtale av hvordan departementet vil arbeide med å utvikle en samlet plan for forsknings- og utviklingsarbeid på det spesialpedagogiske området.

Ifølge Midtlyng-utvalget er det behov for at de spesialpedagogiske miljøene i UH-sektoren orienterer seg mer mot de spesialpedagogiske praksisfeltene enn tilfellet er i dag, slik at de spesialpedagogiske utdanningene blir mer praksis- og profesjonsorienterte. Dette kan oppnås ved å styrke og systematisere samarbeidet mellom universitetene og høyskolene og Statped, blant annet om FoU-arbeid.

De spesialpedagogiske fagmiljøene i Norge er i dag relativt små. Det er derfor nødvendig med mer samarbeid og større samordning både av FoU-virksomhet og utdanning. Særlig er det viktig å styrke samarbeidet mellom Statped og universitetene og høyskolene.

Det er universiteter og høyskoler som har hovedansvaret for fagutvikling og utdanning av spesialpedagoger i Norge. Et samarbeid mellom Statped og universiteter og høyskoler kan gi både kompetanseutvikling i Statped og muligheter for praksisnær og relevant forskning for universiteter og høyskoler.

Statped kan gjennomføre eller bidra inn i konkrete forsknings- og utviklingsarbeider. Statpeds fagpersoner kan bidra med sin spisskompetanse inn i spesialpedagogiske utdanninger og studietilbud. Kompetanseutvikling og kompetanseheving som etter- og videreutdanning, samt de spesialpedagogiske grunn- og videreutdanninger, skal skje i regi av universiteter og høyskoler. På noen av de særlig sårbare og små spesialpedagogiske fagområdene har begge parter en viktig rolle. I kapittel 7 vises det til partnerskapsavtaler. Statped skal da kunne bidra med fagkompetanse til undervisning og veiledning i de utdanningene som universiteter og høyskoler tilbyr. I tillegg skal Statped kunne stille med praksisplasser for spesialpedagogiske grunnutdanninger. Statped skal ha en overordnet strategi for FoU-arbeid. Denne må samordnes med FoU-virksomheten ved universiteter og høyskoler.

6.2.9 Økonomiske og administrative endringer i Statped

Ressursfordeling mellom regionene

Hvert regionsenter skal være et robust flerfaglig kompetansesenter som kan bistå kommuner og fylkeskommuner i sin region. På noen spesialiserte fagområder er det som tidligere omtalt nødvendig å legge definerte nasjonale oppgaver til ett eller to regionsentre for å sikre nødvendig nasjonal spisskompetanse, med en klar forutsetning om at slik nasjonal spisskompetanse skal betjene de regionsentrene som ikke innehar denne kompetansen.

Fordi Statped omorganiseres fra tolv statlige sentre som er egne virksomheter etter økonomireglementet, til én virksomhet, vil tildelingen til Statped være en samlet økonomisk ramme for hvert budsjettår. Virksomhetslederen vil ha ansvaret for fordelingen av totalrammen til regionsentrene som enheter i virksomheten.

Statpeds inntekter

Statpeds driftsutgifter bevilges i statsbudsjettet over kapittel 230 Kompetansesentre for spesialundervisning. Til dette kapitlet er det knyttet et inntektskapittel 3230 som innebærer at Statped har inntektskrav knyttet til sin drift. Statped har to typer inntekter: salgsinntekter og oppdragsinntekter. Salgsinntektene genereres av den virksomheten som følger av grunnbevilgningen til Statped, mens oppdragsinntekter finansieres av eksterne oppdragsgivere.

Når det gjelder salgsinntekter legger departementet opp til endringer av praksis for inntekter knyttet til tilrettelagte læremidler som for eksempel lydbøker. I dag låner Statped ut denne typen bøker til kommuner og fylkeskommuner mot et gebyr per bok. Det er ønskelig å redusere disse gebyrene slik at de kun dekker rene formidlingskostnader.

Statpeds oppdragsinntekter kommer i stor grad fra kommuner og fylkeskommuner, tolketjenester, oppdrag fra universiteter og høyskoler, undervisningsmaterieell, EU/EØS-prosjekter og lignende. Statped vil fortsatt ha mulighet til å ta denne type oppdrag. Det er imidlertid nødvendig med en opprydning spesielt med tanke på oppdrag fra kommuner og fylkeskommuner. Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommuner eller fylkeskommuner og Statped kan i enkelte tilfeller bli uklar som følge av at Statped utfører tjenester som normalt er kommunale eller fylkeskommunale oppgaver. Det skal tas en prinsippell

gjennomgang av oppdragsvirksomheten mot kommuner og fylkeskommuner.

Stor variasjon i kompetanse og kapasitet i PP-tjenesten fører til at noen kommuner ber om tjenester som ligger innenfor det en kan forvente at kommunen eller fylkeskommunen skal kunne løse selv. Dette kan ha mange årsaker. Det er imidlertid uheldig dersom Statped's tjenester gir insentiver til ikke å bygge opp kompetanse lokalt. Når omstillingsprosessen av Statped er ferdigstilt, tjenesteprofilen fremstår som tydeligere og grenseoppgangen mellom Statped's og PP-tjenestens oppgaver har blitt klarere, er det aktuelt å se på mekanismer for å unngå en slik skjevfordeling av støtte fra Statped.

Effektivisering av Statped

En omorganisering av Statped til én virksomhet vil på sikt gi en mer effektiv internforvaltning. De økonomiske konsekvensene av dette vil først være kjent når den nye organisasjonen er etablert og omstillingsprosessen er gjennomført. Statped har store utgifter til husleie og drift av bygningsmassen. Omorganiseringen av Statped vil kunne medføre noen innsparinger i form av utgifter til husleie og drift og en dreining av ressurser fra støttefunksjoner til faglig arbeid.

Når Statped blir omorganisert til flerfaglige regionsentre vil Statped få bedre mulighet til å jobbe systematisk og helhetlig med å bygge opp kompetanse på lokalt nivå, i samarbeid med kommunene og fylkeskommunene. Et regionsenter vil ha mulighet til å ha god oversikt over kommuner og fylkeskommuner i sin region og legge til rette for en god dialog om hvilke utfordringer disse har. På den måten kan de se behov innenfor og mellom kommuner i sammenheng. Dette vil føre til en mer effektiv tjenesteyting og mulighet for heving av kvaliteten på de kommunale tjenestene.

6.3 Organiseringen av hørselsfeltet

6.3.1 De statlige hørselsskolene

I NOU 2009: 18 *Rett til læring* ble det foreslått at de statlige grunnskolene for hørselshemmede skulle avvikles på bakgrunn av nedgang i antall heltidselever ved disse skolene.⁹ I 2002 var det om lag 140 heltidselever i de statlige hørselsskolene.¹⁰ I dag er det 69 heltidselever, hvorav de fleste

er på ungdomstrinnet.¹¹ Høringsinstansene har ulike oppfatninger om forslaget i NOU 2009: 18. Flere peker på at statlige deltidstilbud må opprettholdes og at sentrene er viktige for å sikre et levende tegnspråk videre.

De fire statlige hørselsgrunnskolene i Statped i dag er skoler med tilbud på 1.-10. trinn, lokalisert ved kompetansesentre i Trondheim (Møller – 16 heltidselever), Bergen (Statped Vest, Hunstad – 18 heltidselever), Holmestrand (Nedre Gausen – 14 heltidselever) og Oslo (Skådalen – 21 heltidselever). I tillegg er det en skole for døvblinde ved Skådalen med 6 heltidselever. Internatbehovet er redusert i takt med nedgangen i elevtall.

Kommunene har de siste 15 årene bygd opp gode tilbud til hørselshemmede i kommunal regi. I skoleåret 2009-2010 var det om lag 135 elever i særskilt organiserte kommunale hørselstilbud på heltid eller tilnærmet heltid.¹² De største tilbudene finnes i Oslo, Stavanger, Porsgrunn, Tønsberg, Fredrikstad og Tromsø. I tillegg går en del hørselshemmede elever i ordinære kommunale tilbud med særskilt tilrettelegging. Denne utviklingen har skjedd på bakgrunn av foreldrenes ønsker. Flere og flere foreldre velger lokal barnehage og ønsker at barna deres skal fortsette på den lokale skolen så fremt de får et tilfredsstillende og tilrettelagt tilbud der.

Fra statens side er det blant annet utviklet læreplaner i tegnspråk, gjennomført kompetanseutviklingsprogram i tegnspråk for lærere, gitt gratis opplæring i tegnspråk for foreldre og etablert utdanningstilbud i tegnspråk og audiopedagogikk ved flere høyere utdanningsinstitusjoner. Dessuten gir Statped gratis tjenester til kommunene med utredninger, faglig veiledning og deltidsopphold.

Det er imidlertid behov for en sterkere og bedre statlig støtte for at det lokalt kan gis gode skoletilbud. Flere brukerorganisasjoner peker på at tilbudet til hørselshemmede elever på lokalskolene bør forbedres. Studien som er gjennomført av Hendar og Lundberg¹³ og som omtales i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget* viser at elever med hørselshemminger har dårligere læringsutbytte enn andre elever. Tidligere forskning, blant annet Frostads doktorgradsavhandling,¹⁴ viser at den språklige kommunikasjonsen i undervisningssituasjonen ikke kan være den eneste forklaringen på et lavere prestasjonsnivå for hørselshemmede.

¹¹ Elevtall for skoleåret 2010-2011 innhentet fra Statped

¹² Tallmateriale innhentet av departementet

¹³ Hendar, O. og C.S. Lundberg (2010)

¹⁴ Frostad, P. (1998)

⁹ NOU 2009:18 Rett til læring

¹⁰ NOU 2009:18 Rett til læring

Søkelyset må ifølge Frostad rettes mot flere sider av den pedagogiske tilretteleggingen av læringsmiljøet.

Det er viktig at Statped fortsatt bidrar med deltidsopplæring og at denne opplæringen blir styrket og videreutviklet slik at den kan tilpasses ulike behov i målgruppen. En elev som skal ha opplæring i og på tegnspråk kan få opplæring et annet sted enn på hjemskolen, jf. opplæringsloven § 2-6. Deltidsopplæring i Statped vil i tråd med dette anses som en alternativ opplæringsarena. For nærmere omtale av alternative opplæringsarenaer se avsnitt 3.3.4 og 4.8, samt rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.¹⁵ Elevene har fortsatt alle rettigheter og kommunen fortsatt alle plikter når en elev får tilbud om deltidsopplæring ved et kompetansesenter. Opplæringstilbudet må dermed være i samsvar med kravene til offentlig grunnskoleopplæring i opplæringsloven med forskrifter, herunder det pedagogiske innholdet og den organisatoriske tilretteleggingen.

Det er også sentralt at Statpeds utadrettede virksomhet med støtte og veiledning overfor kommunene og fylkeskommunene styrkes og utvikles, slik at kommuner og fylkeskommuner blir bedre i stand til å gi et kvalitativt godt tilbud til disse elevene. Samlinger og kurstilbud for elever, lærere og foreldre vil også bli videreført. Det er videre behov for å foreta en vurdering av deltidsopplæring og kurs i Statped sett i lys av nye behov.

Statped skal styrke arbeidet med å utvikle gode tilbud til kommunene og fylkeskommunene for å bedre kvaliteten i opplæringen for hørselshemmede barn og unge og spesielt de barn og unge som har cochleaimplantat (CI). Opplæring for barn med CI er omtalt i avsnitt 4.13. Statped skal styrke innsatsen overfor kommuner og fylkeskommuner for å øke kompetansen i barnehager, skoler og PP-tjenestene om utvikling av talespråk for barn og unge med CI. Dette må ses i sammenheng med Statpeds nye tjenesteprofil hvor kompetanseheving av kommuner og fylkeskommuner er sentralt (se avsnitt 6.2.5).

De statlige hørselsgrunnskolene ved kompetansesentrene Statped Vest (Hunstad), Nedre Gausen og Skådalen blir gradvis avvirket, og 2013-2014 blir siste skoleåret. Det innføres inntaksstopp ved skolene etter skolestart høsten 2011. Med avvikling etter 2014 vil de fleste av de nåværende elevene enten ha fullført grunnskolen eller nådd ungdomstrinnet. Det vil gi de aktuelle kommunene god tid til å planlegge lokale tilbud. Med god støtte og veiledning fra Statped vil dette gi

grunnlag for at kommunene kan gi tilpassede tilbud av god kvalitet til hørselshemmede barn, i kombinasjon med et tilbud om deltidsopplæring i Statped. Bergen kommune har i dag ikke et særskilt organisert heltidstilbud til hørselshemmede elever. Departementet er i dialog med Bergen kommune for å legge til rette for en smidig overgang fra et statlig til et kommunalt tilbud i Bergen.

Tegnspråkkompetansen i Statped må også fortsatt sikres. Departementet vil opprettholde ett statlig grunnskoletilbud for å sikre et robust fagmiljø for utvikling av tegnspråkkompetanse. Skoledriften ved Møller-Trøndelag kompetansesenter i Trondheim vil derfor bli opprettholdt. Dette kompetansesenteret peker seg her ut av faglige og historiske årsaker. Norges første døveskole ble etablert i Trondheim i 1825. Møller har nær tilknytning til forskningsmiljøet og audiopedagogutdanningen ved NTNU. De har i dag også ansvar for utvikling av læremidler for hørselshemmede og for norsk tegnordbok.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har startet, og vil videre legge til rette for, en tett dialog med Statped og de aktuelle kommunene slik at faglige og personalmessige forhold i best mulig grad kan ivaretas.

Skolen for døvblinde på Skådalen (Oslo) er i en særstilling. Der går 6 døvblinde elever fra Oslo og noen nærliggende kommuner. Denne skolen opprettholdes som et statlig tilbud. Statped må samtidig øke sin innsats på veiledning og støtte til kommuner på opplæring til døvblinde.

Tegnspråk

Den videre organiseringen av Statped skal bidra til å opprettholde gode tegnspråkmiljøer. Det er viktig at Statped har ansatte med tegnspråkkompetanse på førstespråksnivå og andre fagpersoner med høy tegnspråkkompetanse for å ivareta et tegnspråklig miljø i regionsentrene. Statped må også gi god støtte og veiledning samt kurstilbud til kommuner og fylkeskommuner. Elever i kommunale skoler må få tilbud om deltidsopplæring som er basert på både god faglig og tegnspråklig kompetanse. Skolene kan ha særlig behov for Statpeds kompetanse for elever på ungdomstrinnet der det er større behov for kompetanseheving i tegnspråk. Statped skal også styrke sin innsats overfor knutepunktskolene for slik å bidra til faglig og språklig utvikling og en tilfredsstillende opplæring for hørselshemmede elever ved disse videregående skolene.

Statped samarbeider med Ål Folkehøyskole om opplæring i tegnspråk for foreldre. Ål Folke-

¹⁵ Utdanningsdirektoratet (2010a)

høyskole eies av Norges Døveforbund og er landets eneste folkehøyskole for døve. Skolen gir kunnskap om emner som er knyttet til døves kultur, språk og historie i et aktivt og stimulerende tegnspråkmiljø. All undervisning foregår på tegnspråk. Skolen har 45 elevplasser og driver i tillegg en omfattende kursvirksomhet. Det blir lagt opp til at det gode samarbeidet mellom Statped og Ål Folkehøyskole kan fortsette.

Gjennom behandlingen av regjeringens språkmelding, St.meld. nr. 35 (2007-2008), ble norsk tegnspråk offisielt anerkjent som et fullverdig språk. Med dette er tegnspråk et særskilt minoritetsspråk som det offentlige har et ansvar for å styrke og utvikle. I forbindelse med språkmeldingen fikk Språkrådet et utvidet og helhetlig språkpolitisk arbeids- og ansvarsområde, et ansvar som også vil omfatte norsk tegnspråk. Språkrådet vil derfor være en samarbeidspart for Statped i arbeidet med å ivareta de språkpolitiske hensyn når det gjelder tegnspråket.

Når det gjelder språkopplæringen for hørselshemmede elever, er det viktig at elevene tilegner seg et språk som kan fungere best mulig også utenfor selve undervisnings- og opplærings situasjonen. For tegnspråkelever krever dette at de har mulighet til å inngå i større språkmiljøer der de kan kommunisere med jevnaldrende tegnspråkelever også utenfor undervisningssituasjonen. Statped skal derfor tilby god deltidsopplæring for å legge til rette for stimulerende språkmiljøer for tegnspråklige elever.

6.3.2 Kompetansesentrene Briskeby og Signo

Briskeby skole- og kompetansesenter i Lier, Buskerud og Signo kompetansesenter i Andebu, Vestfold er de to eneste privateide sentrene som inngår i Statpeds tjenestetilbud. Driften finansieres av staten i et avtalebasert samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og henholdsvis Hørselshemmedes Landsforbund (HLF) og stiftelsen Signo. Briskeby er en videregående skole for tunghørte elever, mens Signo både har grunnskoleopplæring, videregående opplæring og voksenopplæring. Signos brukere er døvblinde og døve med tilleggsfunksjonshemninger.

Midtlyng-utvalget foreslo i NOU 2009:18 følgende:

- skoledriften ved de to sentrene videreføres med nåværende lokalisering
- organiseringen av deres utadrettede virksomhet vurderes nærmere, enten ved overføring

- som i dag eller overføring til aktuelle spesialpedagogiske statlige regionsentre
- skolene godkjennes etter privatskoleloven

Det var svært få høringsinstanser som uttalte seg om forslagene. Kunnskapsdepartementet har vært i dialog med kompetansesentrene Signo og Briskeby, samt henholdsvis Stiftelsen Signo og Hørselshemmedes landsforbund (HLF) som eiere, for å finne gode løsninger for videre drift av tilbudene.

Ifølge opplæringsloven § 2-12 må private grunnskoler ha godkjenning av departementet, og kan godkjennes enten etter opplæringsloven § 2-12 eller etter privatskoleloven § 2-1. Private skoler på videregående nivå kan drive uten godkjenning, men de kan ikke avholde eksamen eller utstede vitnemål eller kompetansebevis. Elever ved private videregående skoler uten godkjenning etter opplæringsloven eller privatskoleloven kan ikke klage på opplæringen til Fylkesmannen, men må klage til Forbrukerrådet. Briskeby og Signo har en lang historie og spesialisert kompetanse, og staten har gjennom årene på ulike måter støttet driften. Praksis har utviklet seg over tid, men skoledriften ved de to skolene er i dag ikke godkjent etter de ovennevnte lovene. Selv om det har vært en juridisk sett uklar forankring av skoledriften, har undervisningen ved både Signo og Briskeby vært i samsvar med gjeldende læreplaner. Departementet finner derfor etter en samlet vurdering at vitnemål og kompetansebevis utstedt av skolene er å anse som gyldige, jf. forvaltningsloven § 41.

Skolene er viktige supplement til kommunale og fylkeskommunale skoler. Briskeby har særskilt spisskompetanse på opplæring av tunghørte som ikke bruker tegnspråk, mens Signo har særskilt spisskompetanse på opplæring av døvblinde og døve med store tilleggs vansker. Departementet mener derfor det er viktig å sørge for en god forankring for skolene fremover.

Det er enighet mellom Kunnskapsdepartementet og Signo om at Signo skal søke godkjenning etter privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav f) for skoledriften ved Signo. Det legges i tillegg opp til en femårig samarbeidsavtale mellom staten og Signo som vil omhandle virksomhet knyttet til opplæring for foreldre, deltidsopplæring, støtte og veiledning til kommuner og fylkeskommuner, kompetanseutvikling og ulike kurs for elever og fagpersoner. Signo vil ikke være en del av Statped, men det blir lagt opp til et tett samarbeid mellom Signo og Statped. Kompetanseoverføring til, og samspill med, Statpeds regioner vil

være en viktig oppgave for Signo innenfor denne avtalen.

Når det gjelder voksenopplæringen ved Signo er denne ikke berørt av problemer knyttet til lovforankring, da opplæringsloven åpner for at kommuner kan kjøpe denne typen opplæringstjenester. Det er imidlertid behov for å se nærmere på forhold rundt finansieringen av voksenopplæringen ved Signo. Det er Andebu kommune som er ansvarlig for denne opplæringen for de som har meldt flytting til kommunen. Mange kostnadskrevene beboere gir utfordringer for kommunen. Departementet vil arbeide videre med denne problemstillingen og vurdere eventuelle tiltak.

Det er enighet mellom departementet og Hørshemmedes Landsforbund (HLF) om at HLF skal søke godkjenning etter privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav f) for skoledriften ved Briskeby. Briskeby skole og kompetansesenter gir i dag et landsdekkende tilbud til talespråklig hørselshemmet ungdom på videregående nivå. Skolen tilbyr noen egne utdanningsprogrammer. Skolen samarbeider også med videregående skoler i Buskerud fylkeskommune for å kunne tilby bredere utvalg av utdanningsprogrammer til elevene ved Briskeby skole. Det er viktig at dette samarbeidet blir videreført. Departementet har lagt til rette for at dette samarbeidet kan fortsette gjennom en avtale om gjesteelevoppgjør mellom Buskerud fylkeskommune og de øvrige fylkeskommunene for elever som går på en delt løsning mellom Briskeby og Buskerud fylkeskommune.

Opplæringen ved Signo og Briskeby er kostnadskrevene. For å opprettholde driftsmidler til skoledrift på om lag samme nivå som i dag, tar departementet sikte på å gi et ekstra tilskudd til skolene utover det de har rett på etter privatskoleloven.

Briskeby har i tillegg til skoledrift også kompetansesentervirksomhet som går ut på blant annet støtte og veiledning til kommuner og fylkeskommuner. Det er fra departementets side gitt mulighet til en femårig samarbeidsavtale med HLF om videreføring av denne virksomheten. Det vil da være av stor betydning at Briskeby, sammen med Statpeds regionsentre, gir knutepunktskolene og andre skoler på videregående nivå økt kompetanse på opplæring av tunghørte. Briskeby vil ikke være en del av Statped, men det blir lagt opp til et tett samarbeid mellom Briskeby og Statped. I perioden for en slik samarbeidsavtale vil kompetanseoverføring til de fire regionsentrene i Statped være en viktig oppgave for Briskeby.

6.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer på hørselsfeltet

Det er forutsatt at avvikling av hørselsskolene ikke medfører reduksjon i Statpeds driftsbudsjett. Statped må disponere ressursene som i dag brukes til heltidstilbud til blant annet deltidstilbud og økt støtte og veiledning til kommuner, samt til å understøtte den flerfaglige profilen i Statped og arbeidet med nye oppgaver, for eksempel alternativ og supplerende kommunikasjon.

Det legges til grunn at tilskuddene til Signo og Briskeby opprettholdes på dagens nivå. Tekniske budsjettendringer som følge av ny lovforankring av skoledriften vil behandles gjennom de årlige budsjettforslagene.

6.4 Samarbeid og avgrensninger mellom utdanning og helse

Barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov kan også ha behov for spesialisthelsetjenester. Dette vil særlig gjelde personer med behov for langvarige, sammensatte og tverrfaglige tjenester fra ulike deler av spesialisthelsetjenesten.

6.4.1 Samarbeid mellom Statped og statlige helseforetak

Statped har lang erfaring med samarbeid med helseforetakene. En ny organisering av Statped med flerfaglige regionsentre vil legge forholdene bedre til rette for et nært, men også tydelig avklart, samarbeid med de statlige helseforetakene. I samarbeidet blir det viktig å finne gode avgrensninger mellom Statped og helseforetakene slik at de ikke overtar hverandres ansvar eller oppgaver, men gjensidig beriker hverandre med sin kompetanse i et ryddig og koordinert samarbeid, til beste for den enkelte bruker. En tydelig avgrensning av Statpeds tjenester opp mot de statlige helseforetakenes tjenestetilbud er at Statpeds virksomhet skal ha forankring i opplæringsloven og barnehageloven. Statped skal kommunisere tydelig til helsetjenestene hvilke tjenester Statped kan tilby.

Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ser det som viktig at det lages nye avtaler mellom de regionale helseforetakene og Statped. Målet for et samarbeid mellom Statped og helseforetakene i brukersaker er å:

- legge til rette for at personer som har behov for det, får samordnede tjenester til rett tid fra begge partene
- bidra til å sikre kvaliteten på tjenestetilbudet
- sikre en best mulig utnyttelse av ressurser gjennom samordning av tjenester
- sikre at brukere og deres familier opplever at tjenestene blir gitt i et koordinert samarbeid

Det er viktig med et nært og godt samarbeid mellom Statped og helsetjenesten også når det gjelder rådgiving til foreldre som har barn som både får helsefaglige og spesialpedagogiske tjenester. Et eksempel på dette er rådgiving til foreldre i forbindelse med at barn får cochleaimplantat (CI). Fagpersonene i både Statped og helsevesenet må samarbeide på en slik måte at foreldrene får en helhetlig rådgiving om det pedagogiske tilbudet til barn med CI. Foreldre opplever til dels sprikende råd, noe som kan føre til unødige bekymringer hos foreldrene.

I tillegg til samarbeid i brukersaker, er det aktuelt å utveksle erfaringer og samarbeide om kompetansebygging og felles forskningsområder for å bidra til fagutvikling og et bedre kunnskapsgrunnlag for tjenestene.

6.4.2 Tverretattlig samarbeid

Personer med kronisk sykdom eller nedsatt funksjonsevne og deres familier har behov for tverrfaglig og tverretattlig bistand både fra kommunale og statlige tjenester. Prinsippet om at brukerne skal møte færrest mulig dører når de trenger hjelp er viktig for organiseringen av tjenestetilbudet både inne helse- og opplæringssektoren.

Det er en forutsetning for kvalitet på tjenestene at tjenestene er samordnede, forutsigbare, godt koordinerte og lett tilgjengelige. Likeverdige tilbud i hele landet krever nasjonale fellesløsninger og større grad av samkjøring av tjenestetilbudene til barn, unge og voksne med behov for både opplæring og habilitering.

Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet skal i 2011 utarbeide veiledere i habilitering av barn og unge. Disse kan bidra til å gi et oversiktlig og helhetlig tjenestetilbud til barn og unge og deres familier, samt sikre et godt og likeverdig tjenestetilbud til alle.

6.5 Nasjonale sentre

6.5.1 Endret mandat til eksisterende nasjonale sentre

De nasjonale sentrenes mandat har i løpet av 2010 gjennomgått en revisjon. Reviderte mandater ble fastsatt av departementet 25. november 2010. Mandatene har en felles oppbygning for alle sentrene, der en del av innholdet er felles, mens noe innhold er senterespesifikt. Mandatene beskriver formål, oppgaver, organisering og styring. Sentrene skal drive sin virksomhet kunnskaps- og forskningsbasert i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren og særlig lærerutdanningene. De skal ikke finansiere egen forskningsvirksomhet gjennom senterets grunnbevilgning, men være pådrivere for å identifisere forskningsbehov innenfor sitt fagfelt. Sentrene er organisert i henhold til § 1-4 fjerde ledd i universitets- og høyskoleloven, og med muligheter for å skaffe seg egne inntekter gjennom oppdragsforskning, vil virksomheten i praksis også kunne omfatte samarbeid om forskning. Det vises til Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning som eksempel på den faglige tyngden og støtten som sentrene på denne måten kan representere overfor opplæringssektoren.

De sentrale målgruppene for sentrenes virksomhet er lærere, skoleledere, barnehagemyndigheter og skoleeiere og pedagogisk personale i barnehagene. Sentrene skal videre bistå universitets- og høyskolesektoren og særlig lærerutdanningene i arbeidet med satsinger på kompetanseutvikling, og de skal bistå skoleeiere og universitets- og høyskolesektoren med kvalitetsutviklings tiltak knyttet til fagdidaktisk virksomhet på sine områder. Slik kan sentrene bidra til utviklingen av kompetanse og praksis både i lærerutdanningene og i skolen og barnehagen.

Midtlyng-utvalget foreslo at de eksisterende nasjonale sentrene under Utdanningsdirektoratet skulle gis et tydelig ansvar for å bidra til utvikling innenfor ekstra tilrettelegging på sine områder.

Departementets vurderinger og forslag

Når de nye grunnskolelærerutdanningene skal implementeres, er det viktig for departementet å vurdere de nasjonale senterens rolle som samarbeidspart for universitets- og høyskolesektoren og lærerutdanningene. Sentrene vil blant annet kunne bidra til å styrke nærheten til praksisutdanning. Samtidig vil de kunne videreutvikle sin rolle som formidlere av kunnskap og viten om god

praksis på sitt ansvarsområde. Dette bør skje i samarbeid med universitetene og høyskolene. På møteplasser mellom lærerutdanningsmiljøer ved universiteter og høyskoler, nasjonale sentre og sentrenes sentrale målgrupper, vil de involverte partene sammen kunne identifisere kunnskaps- og kompetansebehov og komme til enighet om hvordan dette kan følges opp med utgangspunkt i partenes ulike roller og ansvar. Departementet vil legge til rette for at de nasjonale sentrene kan ha en pådriverrolle i et slikt samarbeid.

For å utnytte de nasjonale sentrene som ressurs for PP-tjenesten og for arbeidet med læringsmiljø og vanlige læringsutfordringer i skole og barnehage, vil departementet at enkelte av sentrene får et særlig ansvar for å spille en aktiv rolle overfor PP-tjenesten. I 2000 ble det undertegnet en samarbeidsavtale mellom daværende Høgskolen i Stavanger og styret i Statped om Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning og Senter for atferdsforskning (SAF) som spesialpedagogiske kompetansesentra. Gjennom denne avtalen har Lesesenteret allerede erfaring med å forholde seg til PP-tjenesten som målgruppe. Departementet har besluttet at Lesesenteret rendyrkes som nasjonalt senter. Det betyr at Statpeds avtale med Universitetet i Stavanger om Lesesenteret sies opp. Det samme gjelder for avtalen om SAF. Departementet vil legge til rette for at SAFs ressurser kan benyttes i et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, jf. 6.5.2, som også skal ha PP-tjenesten som målgruppe. Også NAFO har erfaring med å ha PP-tjenesten som målgruppe. Dette er ikke uttrykt i mandatet for senteret, men er forankret i et tiltak i strategiplanen *Likeverdige opplæring i praksis!* fra 2004.

PP-tjenesten vil med dette bli en av målgruppene for Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). Dette fremheves i den senterespesifikke delen av mandatet for disse sentrene. Det betyr at disse sentrene får et noe utvidet mandat sammenlignet med andre nasjonale sentra.

Departementet vil legge til rette for at nasjonale sentre skal innta en pådriverrolle for et godt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren og relevante faglige nettverk i sektoren. Departementet vil følge utviklingen på dette området gjennom styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren. Sentrale eller regionale samlinger for PP-tjenesten, lærerutdanningene og de nevnte nasjonale sentrene vil være et annet virkemiddel for å styrke sentrenes rolle overfor PP-tjenesten. Dette kan og bør til dels også skje i

samarbeid med eller i regi av Statped, der sentrene benytter seg av Statpeds nettverk ut mot PP-tjenesten. Det er viktig at nasjonale sentre ikke blir et støttesystem for PP-tjenesten på siden av Statped. Utdanningsdirektoratet har etatsstyringsansvar for Statped. Direktoratet har også ansvar for faglig styring av nasjonale sentre og kan delegerer oppgaver videre til disse. Departementet vil legge føringer for at direktoratet gjennom oppdragsbrev til sentrene og etatsstyringen av Statped sørger for at det blir en god oppgave- og arbeidsfordeling og et godt samarbeid mellom nasjonale sentre og Statped, der Statpeds arbeid er innrettet mot det som krever spesialpedagogisk spisskompetanse, mens nasjonale sentre retter seg inn mot høyfrekvente vansker og det allmennpedagogiske feltet. Departementet legger dermed til grunn at Lesesenteret, Matematikksenteret og NAFO skal være en ressurs for tilrettelegging og opplæring for hele bredden av barn i barnehagen og elever i skolen, med unntak av barn og elever med lavfrekvente eller sammensatte vansker hvor det kreves spesialpedagogisk spisskompetanse. Det vil si at de skal ha en allmennpedagogisk tilnærming i sitt arbeid med utgangspunkt i skolen eller barnehagen som organisasjon.

Kompetansen i deler av dagens Statped er delvis overlappende med de nasjonale sentrenes kompetanse innenfor høyfrekvente vansker som matematikkvansker og lese- og skrivevansker og utfordringer knyttet til læringsmiljø og språk og kultur. Departementet vil derfor på sikt samle denne kompetansen i de nasjonale sentrene, slik at de dekker hele bredden av utfordringer og kan bistå PP-tjenesten på en god måte. Dette er også en logisk konsekvens av at Statped spisses mot spesialundervisning knyttet til lavfrekvente og komplekse vansker og store sammensatte lærevansker.

Det vil i mange tilfeller være vanskelig å trekke klare skiller mellom hva som er faglige utfordringer, vanlige lærevansker, atferdsvansker, spesialundervisningsbehov, organisasjonsutviklingsbehov, og når det er riktig av skolen eller PP-tjenesten å koble inn en annen instans. Noen ganger kan det være tilstrekkelig for en skole eller barnehage å bruke ressursene i nasjonale sentre. Jo bredere perspektiv de ulike kommunale og statlige aktørene har på hjelpebehov og jo bedre kjennskap de har til hverandres rolle, kompetanse og ressurser, desto mer formålstjenlig bør en kunne forvente at tilgjengelige ressurser benyttes. Forventninger om arbeidsdeling, nettverksbygging og samarbeid mellom Statped og utvalgte nasjonale sentre opp mot PP-tjenesten, og

mellom nasjonale sentre og universitets- og høyskolesektoren, vil bli uttrykt i mandat og oppdragsbrev til nasjonale sentre og Statped. Målet er gjensidig utnyttelse av kompetanse for å gi god og koordinert støtte og veiledning til barnehage- og opplæringssektoren.

Elektronisk kommunikasjon skal i henhold til gjeldende mandater for nasjonale sentre være den primære kommunikasjonsformen overfor målgruppene. For at Lesesenteret, Matematikksenteret og NAFO skal være en best mulig ressurs for PP-tjenesten, bør disse også ha en mer utadrettet og direkte kontaktform. I tillegg til å være aktive i faglige møter og nettverkssamarbeid med Statped og universitets- og høyskolesektoren, vil sentrene få ansvar for å drifte faglige nettverk i opplærings- og barnehagesektoren. I tillegg må den elektroniske kommunikasjonen ut mot PP-tjenesten styrkes, blant annet ved at det utvikles informasjons- og veiledningsmaterieell som er tilpasset denne målgruppen. På bakgrunn av det utvidete ansvaret må ressursrammen for sentrene vurderes nærmere. Dette vil bli behandlet i de årlige budsjettforslagene.

6.5.2 Et senter for læringsmiljø og atferdsforskning

Skolen har et ansvar både for elevenes faglige og sosiale utvikling. Dette er understreket i formålsbestemmelsen (opplæringsloven § 1-1) og i Læreplanverket for Kunnskapsløftet (Generell del og prinsipper for opplæringen). For å sikre at elevene har et godt skolemiljø, har elever i grunnskolen og videregående opplæring fått en lovfestet individuell rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Elevens rett til et godt psykososialt miljø omfatter også en rett til et godt læringsmiljø. Læringsmiljøet er en del av det psykososiale miljøet. Andre bestemmelser av betydning for elevens psykososiale miljø er elevens individuelle rett til sosialpedagogisk rådgivning etter opplæringsloven § 9-2 og forskrift til opplæringsloven §§ 22-1 og 22-3.

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* er det et uttrykt mål at alle barn skal få et tilrettelagt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen som bidrar til det enkelte barnets utvikling og læring. Barnehagens læringsmiljø skal gi utfordringer innenfor trygge rammer. Innholdet skal være variert og tilpasset det enkelte barns alder og forutsetninger.

Forskning har understreket betydningen av et godt læringsmiljø. Det er i dag konsensus i forsk-

ning om at det er en klar sammenheng mellom en rekke miljøfaktorer og elevmotivasjon, læring og læringsutbytte. Forskningen viser at disse kan sorteres under fem overskrifter:

- lærerens evne til å lede klasser og undervisningsforløp
- positive relasjoner mellom elev og lærer
- positive relasjoner og kultur for læring blant elevene
- godt samarbeid mellom hjem og skole
- god ledelse, organisasjon og kultur for læring på skolen

Basert på det forskningen sier om faktorer av særlig betydning et godt læringsmiljø, kan en si at læringsmiljøet er de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske faktorer som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel. Læringsutbyttebeskrivelsene i rammeplanen for den nye grunnskolelærerutdanningen og krav og retningslinjer i faget Pedagogikk og elevkunnskap er i overensstemmelse med dette.

Midtlyng-utvalgets forslag

Midtlyng-utvalget foreslo at Lillegården med nåværende ressurser tas ut av Statped's portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd. Det er få høringsuttalelser til forslaget. Enkelte er negative til forslaget og peker på at det finnes andre miljøer som har god kompetanse på feltet. De som er positive til forslaget peker på at det er viktig med en nær kobling til aktuelle forskningsmiljøer og at senteret bør ha fokus på å knytte forskning og praksis sammen.

Departementets vurdering

Departementet mener det er behov for støtte på læringsmiljøfeltet. Departementet bidrar allerede på ulike måter med støtte til opplæringen i fag og grunnleggende ferdigheter og med støtte til å styrke læringsmiljøet i skolen, blant annet gjennom satsingen *Bedre læringsmiljø*, ulike programmer for antimobbearbeid og programmer for å håndtere atferdsvansker. I dag har Utdanningsdirektoratet det faglige ansvaret for støtte til skolens arbeid med læringsmiljø i tillegg til at de er forvaltnings- og tilsynsmyndighet. Operativt faglig arbeid er for en stor del fordelt til flere kompetansesentre i Statped. I tillegg har direktoratet den faglige styringen av nasjonale sentre som arbeider med fagressurser, også i konteksten av læringsmiljø, og i større eller mindre grad har et spesial-

pedagogisk perspektiv på sitt arbeid. De dekker både allmennpedagogikk i fag og pedagogikk innrettet mot vanlig forekommende lærevansker og behov for særskilt hjelp og støtte.

Departementet ønsker å bruke det virkemiddelapparatet det rår over på en mer effektiv måte, ved å gi enkelte nasjonale sentre en rolle overfor PP-tjenesten. I tillegg vil vi forene dagens ressurser på læringsmiljøfeltet ved Universitetet i Stavanger med Senter for atferdsforskning og Lillegården kompetansesenter. Departementet ønsker å samle disse ressursene i ett senter for læringsmiljø og atferdsforskning. Dette vil bidra til å gjøre arbeidet med læringsmiljø og atferd samordnet og tydelig innenfor opplæringsområdet. Senteret får enkelte nye oppgaver blant annet knyttet til å være en aktiv aktør overfor PP-tjenesten og bistå denne i systemarbeid overfor skoler og barnehager. Senteret skal også være en aktiv aktør overfor universitets- og høyskolesektoren. Departementet har som mål at denne omorganiseringen skal bidra til å styrke sektorens arbeid med læringsmiljø og vanlige lære- og atferdsvansker primært ut fra et allmennpedagogisk perspektiv.

Denne omdisponeringen av ressurser er i tråd med at Statped skal ha en flerfaglig profil med spisskompetanse på spesialpedagogiske fagområder. Endringene vil også innebære at det blir økt oppmerksomhet på læring og vanlige lære- og atferdsvansker i konteksten av et godt læringsmiljø, da det legges opp til et nært samarbeid mellom læringsmiljøsentret og utvalgte nasjonale sentre som arbeider med fag og med problemstillinger knyttet til språklig minoritetsbakgrunn. Videre vil endringene innebære at Utdanningsdirektoratet blir tydeligere i sin rolle som forvaltnings- og tilsynsmyndighet og ansvarlig for samlet dokumentasjon og politikkinnspill på feltet læringsmiljø. Samtidig vil faglig bistand komme nærmere skoler og barnehager.

Dette vil ikke gå på bekostning av støtten til Atferdssenteret ved Universitetet i Oslo. Kunnskapsdepartementet ser Atferdssenteret som en viktig aktør og samarbeidspart for Statped i koblingen til praksisfeltet (PP-tjenesten) innenfor området alvorlige atferdsvansker.

Departementet vil på denne bakgrunn – gjennom en omdisponering av eksisterende ressurser – opprette et senter for læringsmiljø og atferdsforskning. Departementet mener at dette vil være en betydelig styrking av støtten til PP-tjenesten og arbeidet med læringsmiljø i skole og barnehage. Samtidig vil senteret bidra til en bedre koordinert og samlet statlig innsats på læringsmiljøfeltet enn tilfellet er i dag.

Etableringen av et læringsmiljøsentre må bygge på gode og stabile fagmiljøer. Både Senter for atferdsforskning (SAF) ved Universitetet i Stavanger (UiS) og Lillegården kompetansesenter dekker psykososiale (sosoemosjonelle) vansker og problematferd og tilbyr skoleomfattende utviklingsprogrammer. De har samme fokus, tjenesteprofil og målgrupper, deriblant PP-tjenesten. SAF driver i tillegg omfattende forskning og forskningsformidling. Kompetansesenteret har en etablert tilknytning både finansielt, faglig og forskningsmessig i et sterkt universitetsmiljø som også er vertsinstitusjon for Lesesenteret. Videre bidrar SAF inn i spesialpedagogikk-utdanningene ved UiS. Lillegården kompetansesenter har en tydelig systemrettet profil i sitt arbeid, og det har bred erfaring med å etablere bærekraftige samarbeidsstrukturer og læringsarenaer som involverer både skoleeier, skoler og PP-tjenesten. Den systemrettede profilen innebærer at hovedfokus rettes mot lærer- og lederrollen for å bidra til økt forståelse og bedre håndtering av utfordringer i læringsmiljøet. Departementet vil gå inn i en prosess med sikte på å kunne utnytte ressurser og kompetanse i begge disse fagmiljøene inn i det nye senteret for læringsmiljø og atferdsforskning. Departementet vil komme tilbake til styring, finansiering og tilknytningsform for et slikt senter i de årlige budsjettforslagene.

Det legges opp til at senteret skal være et kompetanse- og ressurscenter for læringsmiljø og atferdsforskning som skal drive målrettet formidling av resultater fra forskning og forsøks- og utviklingsarbeid på sitt ansvarsområde og gi råd og veiledning på en slik måte at kunnskapsgrunnlaget tas i bruk i barnehage- og skolesektoren. Senteret skal bidra til bedre forståelse av sammenhenger mellom læringsmiljøfaktorer og læring og hvordan skole og barnehage kan forebygge lærevansker og atferdsvansker. Det nye senteret vil ha en systemrettet profil, og skal bistå PP-tjenesten i dennes støtte til arbeidet med vanlig forekommende lærevansker, atferdsvansker og psykiske vansker i skole og barnehage.¹⁶ Det legges også opp til at senteret skal samarbeide med Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen og NAFO i deres arbeid opp mot PP-tje-

¹⁶ Å håndtere den mest utfordrende atferdsproblematikken krever spisskompetanse. Når det gjelder tyngre atferdsvansker, som et lavfrekvent område, er det en oppgave der PP-tjenesten og skolen blant annet kan støtte seg til Atferdssenteret ved Universitetet i Oslo. Tyngre atferdsvansker vil grense opp til det som er spesialisthelsetjenestens ansvarsområde og vil også kreve nært samarbeid med denne.

nesten og opp mot universitets- og høyskolesektorens kompetanseutvikling for lærere.

Innenfor læringsmiljøfeltet har direktoratet i dag ansvar for kunnskapsutvikling, kompetanseutvikling, formidling, dokumentasjon og tilsyn. Direktoratet har videre ansvar for den femårige satsingen *Bedre læringsmiljø* (2009-2014). Denne satsingen omfatter blant annet etablering, drift og oppfølging av utviklingsprosjekter om bedre læringsmiljø (bruk og utprøving av nettressurser) i 40 kommuner – ca. 90 skoler. Videre omfatter den nettsiden Læringsmiljø på Udir.no. Utdanningsdirektoratet tilbyr her veiledning og praktisk verktøy som hjelper skolene i arbeidet med å fremme et godt læringsmiljø.

Ved sammenslåing av ressurser fra sentrene SAF og Lillegården vil de faglige oppgavene på læringsmiljøfeltet bli samlet til det nye senteret for læringsmiljø og atferdsforskning. Direktoratets videre ansvar på læringsmiljøfeltet vil ut fra dette dreie seg om forvaltning av regelverket, tilsyn, samlet dokumentasjon, kunnskapsutvikling, overordnet ansvar for koordinering og fagutvikling på feltet, gi innspill til policyutvikling samt forvaltning av midler til kompetanseutvikling i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Den endelige oppgave- og ansvarsdelingen vil bli nærmere vurdert i forbindelse med utarbeidelse av mandat for et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning.

6.5.3 Et nytt nasjonalt senter for PP-tjenesten?

Midtlyng-utvalget viser til at det er nødvendig å styrke PP-tjenestens rolle som den viktigste aktøren i kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med å sikre en tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring. Utvalget foreslår å opprette et nasjonalt senter for PP-tjenesten som et virkemiddel for å styrke PP-tjenesten. Senteret er tenkt å ha en pådriverrolle og være en ressursbase i arbeidet med organisatorisk og faglig utvikling av tjenesten. Det er få høringsuttalelser om dette forslaget, men enkelte peker på at det i stedet bør etableres et nasjonalt senter for «tilpasset opplæring» som kan arbeide med læringsmiljøutvikling og veiledning til skoler og lærere. Et slikt senter vil kunne rette innsatsen mot utvikling av «den ordinære opplæringen» hvor spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for mer omfattende tilpasning.

Departementets vurdering

Dette forslaget må ses i sammenheng med forslaget om et nasjonalt senter for læringsmiljø og

atferdsforskning. Slik utvalget har skissert formål og oppgaver for et nasjonalt senter for PP-tjenesten synes dette å være betydelig overlappende med formål og oppgaver for et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning. Departementets vurdering er at de eksisterende nasjonale sentrene sammen med et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning vil kunne gi god støtte i arbeidet med å sikre tilpasset opplæring og god håndtering av vanlig forekommende lærevansker og psykiske vansker. Ut fra dette mener departementet at det ikke er behov for et eget nasjonalt senter for PP-tjenesten.

6.6 Nasjonale sentre for sjeldne diagnoser og tilstander, og nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (NAKU)

Personer med nedsatt funksjonsevne har behov for et godt tilrettelagt samfunn, helse- og omsorgstjenester, tilrettelegging og hjelpemidler samt trygdeordninger. Det antas at det er ca. 30 000 personer med en sjelden diagnose eller tilstand i Norge i dag. En medisinsk tilstand regnes som sjelden når det er mindre enn 100 kjente tilfeller per million innbyggere i landet. I Norge tilsvarer det færre enn 500 personer.

Det er i dag flere kompetansesentre for sjeldne og lite kjente diagnoser og funksjonshemninger i Norge. De gir tilbud til personer med over 300 ulike sjeldne tilstander. TAKO-senteret som er et kompetansesenter for tannhelsemedisinske problemer, har gitt tilbud til nærmere 600 sjeldne tilstander. Målgruppene for kompetansesentrene er den enkelte med en sjelden tilstand, pårørende og fagfolk i det tverrsektorielle tjenesteapparatet på individ- og systemnivå. I 2007 ble det registrert nær 16 000 brukere på disse kompetansesentrene. Sentrene er delvis del av et helseforetak og dels private institusjoner. De private sentrene har avtale med regionalt helseforetak.

Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (NAKU) ble opprettet av Sosial- og helsedirektoratet i 2007 og er administrativt under Høgskolen i Sør-Trøndelag. NAKU har som hovedoppgave å utvikle det faglige grunnlaget for å skape gode levekår for utviklingshemmede, og skal være et knutepunkt for utvikling av tjenestene som ytes til utviklingshemmede i kommunene. NAKU formidler relevante fagressurser i en *kunnskapsbank*, som tjenesteytere kan bruke som støtte og veiledning i sitt daglige arbeid. Kunnskapsbanken er organisert i seks livsområder som del-

vis kan være overlappende. Et slikt område er oppvekst og utdanning. NAKU skal også knytte etater, forskningsinstitusjoner og kliniske miljøer sammen, slik at fagkompetansen kommer utviklingshemmede til gode.

6.7 Oppsummering

6.7.1 Fange opp – følge opp

Forebyggende arbeid og tidlig innsats er viktig for å skape et best mulig utgangspunkt for en god utvikling og opplæring for elever og barn med særskilte opplæringsbehov. For å få til dette, må kompetansen være nærmest mulig barna. Departementet ønsker derfor at Statpeds rolle som støtte-tjeneste skal tydeliggjøres slik at det statlige støttesystemet først og fremst bidrar til kommunenes og fylkeskommunenes arbeid og kompetanseutvikling.

Statped skal gjennom regionalisering utvikles til å bli en tjeneste som i større grad arbeider forbyggende med kompetanseutvikling i kommuner og fylkeskommuner. Hvert regionsenter skal ha god kjennskap til hvilke behov kommuner og fylkeskommuner i sin region har for kompetanse. Slik kan Statped bidra til kompetanseoppbygging slik at kommunene og fylkeskommunene blir bedre i stand til å oppdage potensielle vansker tidlig, forebygge vanskene og legge til rette for en god utvikling for barn, elever og voksne med særskilte behov.

6.7.2 Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

Kompetanseutvikling er viktig for å heve kvaliteten på oppfølging av, og opplæring til, barn og elever med særskilte opplæringsbehov. Flere av tiltakene som er skissert for Statped skal bidra til bedre kompetanseutvikling og -spredning. En samorganisering av Statped til flerfaglige sentre vil gi muligheter for en bedre utnyttelse av den kompetansen som finnes i Statped, og for utvikling av kompetansen i samspill mellom de ulike faggruppene.

Enkelte nasjonale sentre vil få utvidet mandat til å jobbe med kompetanseutvikling av PP-tjenestene. Dette vil være kompetanseutvikling på områder som er av en mer generell art, som kommuner og fylkeskommuner ofte møter i sin hverdag. Det er områder hvor det ikke er behov for særskilt spesialpedagogisk spisskompetanse, men

hvor kommunene likevel har behov for faglig støtte fra et nasjonalt fagmiljø.

Statped skal ha en overordnet strategi for FoU-virksomheten sin, og arbeide for at det drives FoU-arbeid på områder hvor samfunnet har behov for ny kompetanse.

6.7.3 Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Regionaliseringen av Statped til flerfaglige sentre er et sentralt virkemiddel for å bedre samarbeid og samordning innad i Statped og mellom Statped og kommuner og fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner vil med flerfaglige regionsentre ha én dør inn til Statped. Når Statped omorganiseres til regionsentre med samme geografiske inndeling som helseforetakene, vil forholdene ligge bedre til rette for et nært, men også tydelig avklart, samarbeid med de statlige helseforetakene. Avtaler mellom de regionale helseforetakene og Statpeds regionsentre kan sikre et ryddig og koordinert samarbeid.

Departementet vil

- omorganisere Statped til én virksomhet med en tydelig tjenesteprofil og fire, flerfaglige regionsentre: Nord, Midt, Vest og Sørøst. Sørøst skal ha et avdelingskontor i Kristiansand
- videreføre Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) som en del av det flerfaglige Statped. Statped Nord får SEAD som landsdekkende oppgave
- gi Statped en flerfaglig profil. Statpeds tjenesteprofil endres for å få en helhetlig tilnærming til hvordan Statped skal arbeide overfor kommuner og fylkeskommuner
- at Statped skal samordne og videreutvikle opplæringsprogram for foreldre til barn med hørselshemminger, synshemminger eller behov for alternativ og supplerende kommunikasjon
- gradvis redusere gebyrer for tilrettelagte læremidler som formidles av Statped
- utvikle de statlige hørselsgrunnskolene ved kompetansesentrene Statped Vest (Hunstad skole), Skådalen og Nedre Gausen etter skoleåret 2013–14. Hørselsgrunnskolen ved Møller-Trøndelag kompetansesenter og døvblinde skolen ved Skådalen kompetansesenter videreføres. Statlig deltidsopplæring til hørselshemmede barn videreføres og styrkes
- legge til rette for fortsatt drift av Signo og Briskeby og en god juridisk forankring av skolene

- opprette et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning med utgangspunkt i Lillegården kompetansesenter og Senter for atferdsforskning og avvikle tilknytningen til Statped
- utvide mandatene til Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen, Nasjonalt senter for lesing og leseforskning og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) til også å omfatte PP-tjenesten som målgruppe

7 Forskning og utdanning – Norges spesialpedagogiske kapital



Figur 7.1

Dette kapitlet omhandler forskning og utdanning med utgangspunkt i 3.4 Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte. Departementet understreker at det er behov for mer kunnskap om innhold i og dimensjonering av ulike spesialpedagogiske utdanninger og mer forskning på tilbudet som gis overfor barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Departementet vil blant annet nedsette en ekspertgruppe for å gjennomgå dagens spesialpedagogiske forskning og utdanningstilbud, samt foreslå utviklingstiltak og følge opp implementeringen av disse. Det varsles økt bevilgning til programmet Utdanning 2020 for å øke kunnskapen om resultater og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Kapitlet redegjør for hvordan departementet arbeider for å møte nye og endrede kompetansebehov i barnehager og grunnopplæringen. Det gis en oversikt over oppfølgingen av NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen, de nye grunnskolelærerutdanningene og relevante etter- og videreutdanningstilbud.

7.1 Status og utfordringer

Uavhengig av barnas og elevenes forutsetninger og behov, vet vi at det er en positiv sammenheng mellom personalets og lærerens faglige og didaktiske kompetanse og barnas og elevenes læringsutbytte. Vi vet også at lærere som er tydelige ledere og har en læringsorientert vurderingsprak-

sis har stor effekt på elevenes læring, motivasjon og atferd.

Førskolelærere skal støtte barns utvikling ut fra deres egne forutsetninger og gi det enkelte barn og barnegruppen muligheter for læring. Alle ansatte må ha god kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat.

Gode lærere analyserer, konkretiserer og operasjonaliserer læreplanverket. De leder elevenes læringsarbeid og gjennomfører opplæringen med interesse og engasjement. De følger tett opp elevenes læring, og forteller, spør, kontrollerer, repeterer, varierer og tilpasser undervisningen til elever og fag.

I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, skriver departementet at forventningene til dagens lærere er større enn tidligere. Læreplaner for fag med kompetansemål og innføring av grunnleggende ferdigheter i alle fag, vektlegger mer enn tidligere elevenes faglige læring og utvikling. Både læreplanverket og det nasjonale kvalitetsvurderings-systemet legger stor vekt på å vurdere elevenes faglige læringsutbytte. Individuell vurdering er en viktig del av opplæringen. Dokumentasjon av elevenes kompetanse på ulike trinn skal brukes i det daglige arbeidet med å styrke elevenes læring, og som grunnlag for mer langsiktig utviklingsarbeid.

Solid faglig kompetanse gir trygghet i eget virke og er nødvendig for å kunne tilpasse opplæringen for den enkelte og lage et godt læringsmiljø for alle. Faglig trygghet gir godt grunnlag for å

vurdere elevenes faglige nivå og utvikling i forhold til kompetansemålene for faget. Faglig trygghet åpner også for en friere tilnærming til faget og gir et bedre grunnlag for improvisasjon og variasjon.

God hjelp og tilrettelegging for barn med sammensatte vansker krever at ansatte i barnehage og skole har nødvendig kjennskap til andre hjelpe-tjenester. De har plikt til å varsle barnevernet ved alvorlig bekymring om barns omsorgssituasjon eller ved alvorlige atferdsvansker. Det er da viktig at ansatte rådfører seg med barnevernet om hvordan man oppdager barn i risiko og bygger opp kompetanse på området. Økt kjennskap til barnevernet innenfor barnehage og skole vil også kunne føre til tidligere innsats overfor det enkelte barn.

Tilrettelegging for barn og unge med sammensatte vansker kan kreve utstrakt samarbeid med et bredt tjenesteapparat og barnas foresatte. Hjelpen barna skal få, skal blant annet støtte opp om barnas opplæringssituasjon. At ansatte i barnehage, skole, PP-tjenesten og Statped har tilstrekkelig kjennskap til barnevernet, helsetjenester og sosialtjenester er en viktig forutsetning for et godt samarbeid med disse tjenestene.

7.1.1 Hovedstrategiene

I innledningen til denne meldingen presenterer departementet tre strategier for å synliggjøre utfordringene og mulighetene i utdanningssystemets evne til å møte mangfoldet av barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen:

Fange opp – følge opp

Kompetansen til førskolelærere og lærere er med på å avgjøre om barnehagen og skolen klarer å fange opp og følge opp behovene for særskilt hjelp og støtte hos barn og unge. Utdanningene skal gi førskolelærere og lærere et godt grunnlag for å kunne møte mangfoldet av barn og unge.

Mållrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

Forskning viser at læreren er den viktigste enkeltfaktoren for elevenes læringsutbytte. Samfunnsutviklingen har samtidig skapt nye kompetansebehov for førskolelærere og lærere. Departementet har derfor igangsatt en reform i lærerutdanningen for å styrke de fremtidige lærernes faglige og pedagogiske kompetanse. Gjennom flere år har departementet satset på å styrke førskolelæreres

og lærernes kompetanse gjennom systematisk etter- og videreutdanning.

Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Personalet i barnehage og skole må evne å samarbeide seg i mellom, med andre etater og med andre faggrupper når dette er nødvendig for å ivareta barnas behov og rettigheter. Økt kompetanse i barnehagen og skolen skal redusere pågangen til hjelpeapparatet. Landets spesialpedagogiske kompetanse kan utnyttes bedre gjennom samarbeid og samhandling i universitets- og høyskolesektoren.

7.2 Forskning og utvikling

Kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, presenterer en rekke av de siste års bidrag fra spesialpedagogisk forskning. Kunnskapsgrunnlaget viser at det er en utfordring å finne norske studier om spesialundervisningens resultater. Internasjonal forskning har ofte ulike konklusjoner. Bachmann og Haug¹ omtaler forskningen om spesialundervisningens effekter som «høgst problematisk» (s. 75). Det danske utdanningsdepartementet skriver, etter en gjennomgang av en rekke spesialpedagogiske studier, at forskningen historisk har fokusert mer på ideologi og verdier enn praksis i og utbytte av undervisningen.² Tøssebro³ skriver i en oppsummering av norsk spesialundervisning at det mangler forskning «innenfra» klasserommet, det vil si viten om hva som skjer i praksis når idealene om inkludering og likeverd skal realiseres. Han skriver at «elevenes stemme» i liten grad kommer frem. Solli⁴ mener det kan skyldes at den spesialpedagogiske forskningen tradisjonelt har lagt mer vekt på kvantitativ tenkning og ressursdiskusjoner enn kvalitet og læringsutbytte.

Sollis kunnskapsstatus over spesialundervisningen i Norge konkluderer med at «vi trenger mer viten om spesialundervisning på bred basis – i form av en større, landsomfattende undersøkelse som både gjelder hvilke vanskegrupper som får spesialundervisning, organisering og utbytte, supplert med dybdestudier om inkludering i barnehagens og skolens praksis» (s. 109). Solli vektlegger særlig behovet for å studere effekter av spesialundervisning.

¹ Bachmann, K. og P. Haug (2006)

² Finansministeriet/Undervisningsministeriet (2010)

³ Tøssebro, J. (1999)

⁴ Solli, K. A. (2005)

I Norges forskningsråds⁵ evaluering av norsk pedagogisk forskning, konkluderes det med at pedagogikkforskningen er spredt og at den bør konsentreres. Det legges for stor vekt på nytteorientering, noe som kan føre til at vitenskapelig kvalitet og metodeutvikling kommer i skyggen. Evalueringen anbefaler sterke forskergrupper og styrking av forskningsledelsen og påpeker behovet for mer midler til langsiktig grunnforskning. Spesialpedagogisk forskning er kort omtalt i rapporten. Evalueringsutvalget uttaler blant annet:

«Selv om spesialpedagogikken i Norge står sterkt både med hensyn til antall forskere og internasjonalisering, og fagområdet har en betydelig innflytelse på utviklingen på det pedagogiske felt for øvrig, er området allikevel ikke uten problemer. I noen miljøer er det fremdeles en stor grad av fragmentering i de mange områder tett knyttet til handikapkategorier. Sterke, men relativt snevre fagmiljøer ved andre institusjoner er geografisk sett relativt isolerte i forhold til landet for øvrig. Samtidig er de små miljøene rundt om i landet avhengige av eksterne samarbeidsrelasjoner for å kunne skape en større synergi av forskningen på feltet».

Tøssebro og evalueringspanelet har vurdert utfordringene i den spesialpedagogiske forskningen ulikt. Tøssebro etterlyser en mer praksisnær og praksisrelevant forskning mens evalueringspanelet mener forskningen har vært for mye nytteorientert på bekostning av den vitenskapelige kvaliteten.

Evalueringen ble fulgt opp med et høringsmøte og deretter et oppfølgingsutvalg, som i februar 2006 leverte dokumentet *En nasjonal strategi for norsk pedagogisk forskning*. Oppfølgingsutvalget støttet evalueringens hovedkonklusjon om at pedagogikkforskningen kan ha beveget seg for langt i en nytteorientert, norskspråklig og brukerstyrt retning. Utvalget anbefalte forskningsmiljøene å styrke forskningsledelse og forskningsorganisering og å etablere nasjonale og nordiske møteplasser for pedagogikkforskere. Norges forskningsråd og Kunnskapsdepartementet ble anbefalt å avsette midler til gjennomføring av en rekrutteringsplan for pedagogikkforskning med øremerkede, strategiske doktor- og post doktorstipend, å avsette midler til etablering av forskerskoler ved universitetene, vurdere å opprette et utdanningsvitenskapelig råd i Norges forsknings-

råd, og styrke finansieringen av pedagogikkforskning gjennom institusjonsforankrede strategiske midler, frie midler og/eller programmer uten sterke føringer.

Norges forskningsråd har fulgt opp anbefalingene ved å utlyse midler til institusjonsforankrede strategiske prosjekter i pedagogikk. Kunnskapsdepartementet har fulgt opp anbefalingene ved økte bevilgninger til utdanningsforskning gjennom programmet *Utdanning 2020, Praksisrettet utdanningsforskning* (PRAKUT), *Nasjonal forskerskole i lærerutdanning* (NAFOL) og økonomisk støtte til den årlige konferansen *FoU i praksis*. Gjennom programmene legges det vekt på både den vitenskapelige kvaliteten og praksisnært og profesjonsrelevant forsknings- og utviklingsarbeid.

7.2.1 Utdanning 2020

Programmet *Utdanning 2020* er et tiårig forskningsprogram underlagt Norges forskningsråd og omfatter utdanningssektoren fra barnehage til doktorgradsutdanning. Programmet skal styrke kunnskapsgrunnlaget for politikktutvikling, forvaltning, profesjonsutdanning og profesjonsutøvelse og fremme forskning på et høyt vitenskapelig nivå. Programmet finansierer forskning innenfor følgende fire bredt anlagte temaområder:

- utdanningens mål, innhold, undervisnings- og arbeidsmåter
- vurderingsformer, læringsprosesser og læringsutbytte
- styring, ledelse og organisering av og i utdanningsinstitusjoner
- utdanning og samfunn

Utdanning 2020 skal bidra til å styrke forskningsmiljøer som kan hevde seg internasjonalt, konsentrere forskningen tematisk om utfordringer i sektoren og løfte opp underforskede områder som barnehage, videregående opplæring, fag- og yrkesopplæringen, høyere utdanning og voksnes læring og styrke kommunikasjonen mellom forskere innbyrdes og mellom forskere og brukere. Rammen for Utdanning 2020 er for 2011 35 mill. kroner.

7.2.2 Praksisrettet utdanningsforskning (PRAKUT)

Praksisrettet utdanningsforskning (PRAKUT) er et femårig forskningsprogram (2010–2014), underlagt Norges forskningsråd, med en samlet bevilgningsramme på 115 millioner kroner. Programmet

⁵ Norges forskningsråd (2004)

skal bygge på erfaringer og kunnskap vunnet gjennom programmet *Praksisrettet FoU for barnehage, grunnsopplæring og lærerutdanning* (PRAK-SISFOU 2005–2010), og ta hensyn til føringer lagt St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*, St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* og St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, som fanges opp av målene for programmet.

Programmets overordnede mål er å bidra til praksisrettet kunnskapsutvikling som styrker barnehagen, grunnsopplæringen og lærerutdanningene. Det skal samtidig styrke FoU-arbeidet i lærerutdanningene og sikre en bedre sammenheng mellom profesjonsutdanning og praktisk yrkesutøvelse. Programmet har fire forskningsområder:

- *Læring i barnehager.* Her er omsorg, lek og læring, samt ledelse sentrale innholdskomponenter.
- *Læring i grunnskole og videregående opplæring,* der læring i fagene inkludert grunnleggende ferdigheter, tilpasset opplæring og vurdering er viktige stikkord.
- *Lærerutdanning og profesjonsutvikling.* Her rettes oppmerksomheten mot læring og utvikling av lærerprofesjonene både for studentene i studietiden og senere i deres rolle som yrkesutøvere. Dette ses i lys av samfunnsendringer på ulike arenaer og økt kompleksitet i profesjonens kunnskapstilgang og kunnskapslegitimitet.
- *Læring i ulike samfunnskontekster og arenaer.* Der står blant annet migrasjon, sosial ulikhet, miljøutfordringer og nye digitale kommunikasjonsmønstre sentralt. Disse utviklingstrekkene relevans for læringsutfordringene i barnehagene, grunnsopplæringen og lærerutdanningene er aktuelle temaer.

Målgrupper for programmets kunnskapsproduksjon er lærerutdannere, lærerstudenter, barnehage- og skoleeiere, styrere/ledere og lærere i barnehage og skole. Hovedregelen er at institusjoner med ansvar for lærerutdanning er prosjektansvarlige, og disse vil derfor være hovedmålgruppe på søkersiden. Institusjonene anbefales å inngå samarbeid med forskningsmiljøer nasjonalt og internasjonalt som kan tilføre prosjektene supplerende FoU-kompetanse.

7.2.3 Nasjonal forskerskole i lærerutdanning (NAFOL)

Nasjonal forskerskole i lærerutdanningene (NAFOL) har som mål å styrke kvaliteten i alle typer lærerutdanning gjennom en målrettet, robust og langsiktig satsing på organisert forskerutdanning i et nasjonalt nettverk av 24 samarbeidende lærerutdanningsinstitusjoner. NAFOL støttes økonomisk av Norges forskningsråd med totalt 40 millioner kroner fordelt på åtte år. For å styrke forskerskolens arbeid, skal PRAKUT sees i sammenheng med NAFOL. Sist nevnte har to forskningstemaer:

- fag- og yrkesdidaktikk
- læreres samfunnsmandat, profesjonsforståelse og profesjonsutøvelse

Disse er lett identifiserbare i PRAKUTs prioriterte forskningsområder, samt at det knyttes strategiske prioriteringer og virkemidler til NAFOL i programmet. I 2010 ble 20 stipendiater tatt opp til det første kullet, og i januar 2011 ble kull to med 23 stipendiater tatt opp. Innen prosjektperioden er slutt, skal til sammen 80 stipendiater være tatt opp til et fireårig doktorgradsløp i regi av NAFOL.

Departementets vurderinger og forslag

Kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, dokumenterer behov for mer kunnskap om og evaluering av effekter av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, spesialundervisningen i grunnsopplæringen og øvrige tiltak overfor barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Kunnskapsdepartementet ønsker å stimulere til økt forskning på spesialundervisning. Dette har blitt gjort gjennom en omfattende evaluering av spesialundervisningen i Norge, gjennomført av Høgskolen i Hedmark og NIFU STEP i perioden 2007–2010, som en del av Evalueringen av Kunnskapsløftet. Senter for økonomisk utdanning gjennomfører i perioden 2010–2013 en analyse av ressursbruk og læringsresultater i grunnsopplæringen, med fokus på blant annet økningen i omfanget av spesialundervisning. I sin vurdering av resultatene av denne forskningen konkluderte Utdanningsdirektoratet i 2011 med at forskningen om effekter av spesialundervisning spriker og at det er behov for mer kunnskap om spesialundervisning, årsaker til at elever får spesialundervisning og effekter av spesialundervisning.⁶

⁶ Utdanningsdirektoratet (2011)

Kunnskapsdepartementet inngikk i 2007 en avtale med Folkehelseinstituttet om bruk av mor- og barnundersøkelsen (MOBA). MOBA er en longitudinell kohortundersøkelse som startet datainnsamlingen i 1999. Over 100 000 svangerskap er nå inkludert, og studien er unik i norsk sammenheng. Undersøkelsen starter allerede under mødrenes svangerskap, og familiene blir fulgt i mange år med flere måletidspunkter. I fase 2 av samarbeidet (2010-2014) følges barna fra de er 5 til de er 8 år. Formålet er å fremskaffe kunnskap om effekten av kvalitet og intervensjoner i barnehage og skole på barns språklige ferdigheter, sosiale ferdigheter, atferdsforstyrrelser og emosjonelle problemer og skoleprestasjoner. Dette vil også gi økt kunnskap om effektene av spesialundervisning i barnehage og skole.

Norges forskningsråds evaluering av norsk pedagogisk forskning viser at de norske fagmiljøene er små. For å utvikle mer robuste fagmiljøer har departementet tatt initiativ overfor universiteter og høyskoler til økt samarbeid for arbeidsdeling og konsentrasjon av kompetanse (SAK-prosesser⁷). Deltakelse i, og dannelse av, forskergrupper på tvers av institusjoner, nasjonalt og internasjonalt, er gode eksempler på slikt samarbeid. Ved Universitetet i Oslo har de ansatte i stor grad organisert seg i forskergrupper og deltar også i internasjonale grupper.

I kartleggingen av Statpeds FoU-arbeid⁸ nevnes forskergrupper som et mulig tiltak for å styrke og konsolidere kompetansemiljøene. Et regionalisert Statped, der noen miljøer har et landsdekkende ansvar, utgjør et grunnlag for bedret samhandling og arbeidsdeling mellom kompetansemiljøer og konsentrasjon av kompetansen innen Statped, så vel som mellom Statped og universitets- og høyskolesektoren.

Temaene i de nevnte forsknings- og utviklingsprogrammene, for eksempel Utdanning 2020, er etter departementets vurdering tilstrekkelig åpne til at programmene kan dekke spesialundervisning og spesialpedagogiske problemstillinger. Det foreligger imidlertid ingen samlet oversikt over hvordan spesialpedagogiske prosjekter har vunnet frem i programmene. Det er heller ikke gjennomført særskilte kartlegginger av prosjektsøknader fra de spesialpedagogiske forskningsmiljøene til disse programmene. Departementets inntrykk er imidlertid at innsatsen for spesialpedago-

gisk forskning og forskning på spesialundervisning ikke har vært tilstrekkelig for å dekke kunnskapsbehovet.

Departementet mener det vil være nyttig å få utarbeidet en samlet oversikt over den spesialpedagogiske forskningen. Departementet vil derfor nedsette en ekspertgruppe som i samarbeid med Norges forskningsråd skal utarbeide en oppdatert kunnskapsstatus over forsknings- og utviklingsarbeid på det spesialpedagogiske området. Oversikten skal inkludere det forsknings- og utviklingsarbeidet som gjøres på universiteter, høyskoler og Statpeds arbeid. Ekspertgruppen skal ta utgangspunkt i eksisterende kunnskap om spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid.

Departementet mener videre det er nødvendig at den spesialpedagogiske forskningen ses i sammenheng med de spesialpedagogiske utdannings tilbudene, dimensjoneringen av disse og de fremtidige behovene. Departementet vil derfor be ekspertgruppen utarbeide en kunnskapsstatus over spesialpedagogiske utdannings omfang og innhold. Med utgangspunkt i dette skal ekspertgruppen gjøre en analyse og gi råd om fremtidig forskning og utdanning på det spesialpedagogiske området. Ekspertgruppen skal vurdere behov for nordisk samarbeid på særlig små og sårbare spesialpedagogiske områder. Når det er tatt beslutninger om endringer som følge av analysen, skal ekspertgruppen følge implementeringen av disse, støtte fagmiljøene i utviklingsarbeidet, samt rapportere og gi råd både til institusjonene og departementet. Ekspertgruppen skal settes sammen av vitenskapelig ansatte med høy forskerkompetanse på det spesialpedagogiske fagfeltet, representanter fra Statped, barnehagen, skolen og eiersiden. Det bør også være representasjon fra andre nordiske land.

På bakgrunn av kunnskapsstatusen om spesialundervisning fra 2005 og Utdanningsdirektoratets vurdering i 2011, mener departementet at det er et stort behov for mer forskning særlig om årsaker til og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i barnehage og grunnopplæring. Departementet vil derfor øke bevilgningen til Utdanning 2020 fra 2012 for å styrke forskning om årsaker til og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i barnehage og grunnopplæring. Det vil bli lagt vekt på å finne egnet samarbeid med ekspertgruppen i dette arbeidet.

Departementet vil

- nedsette en ekspertgruppe for å utarbeide kunnskapsstatus og analysere behov for videre

⁷ SAK står for Samarbeid, Arbeidsdeling og Konsentrasjon og er igangsatt i andre miljøer og sektorer, inkludert i forbindelse med utviklingen av de nye lærerutdanningene.

⁸ Kunnskapsdepartementet (2011)

satsing på spesialpedagogiske utdanninger og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid. På bakgrunn av de beslutninger som tas, skal gruppen følge opp implementeringen, samt gi støtte og råd til sektoren

- øke bevilgningen til Utdanning 2020 for å styrke forskning om årsaker til og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i barnehage og grunnskoleopplæring

7.3 Grunnutdanningene

7.3.1 Førskolelærerutdanningen

I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, presenterte departementet førskolelærerutdanningen, samt NOKUTs evaluering⁹ av den. Evalueringen konkluderer med at førskolelærerutdanningen til dels har alvorlige mangler, lav status i de fleste institusjonene og blir lavt prioritert med ressurser til faglig utvikling og FoU. Flere av fagmiljøene knyttet til førskolelærerutdanningene er sterke på relevant forskning, men ansatte med høy forskerkompetanse knyttes imidlertid ofte til institusjonens forskningsenheter og mastergradsutdanninger og bidrar i liten grad til utdanningsvirksomheten på bachelornivå. NOKUT fant også at områder av stor samfunnsmessig og førskolepedagogisk betydning som er nevnt i dagens rammeplan for førskolelærerutdanning ikke får innpass i utdanningene. Det gjelder temaer som de yngste barna og deres læring, problemstillinger knyttet til språk og språkoppplæring og til det økende kulturelle mangfoldet i barnehagen. Samtidig understrekes det at det er store forskjeller mellom utdanningene som tilbys ved ulike institusjoner, noe som er en utfordring i seg selv.

Departementets vurderinger

Departementet følger opp anbefalingene fra evalueringen gjennom flere prosesser. Det er stilt krav om at alle institusjoner som tilbyr førskolelærerutdanning utarbeider en oppfølgingsplan som viser hvordan de vil arbeide med anbefalingene den enkelte institusjon har fått og med de generelle anbefalingene NOKUT har gitt alle institusjoner. Departementet har mottatt oppfølgingsplanene og er i gang med å gi tilbakemelding på disse. Det stilles krav om at oppfølgingsplanen forankres i institusjonenes styre og at institusjonene i fem år fremover skal rapportere på status i oppfølging av planen.

⁹ NOKUT (2010)

Departementet har videre oppnevnt et rammeplanutvalg som innen 15. oktober 2011 skal levere forslag til ny forskrift om rammeplan for førskolelærerutdanningen. I tillegg skal utvalget levere forslag til faglige kjennetegn for ny førskolelærerutdanning og fastsette nasjonale retningslinjer for utdanningen innen 20. januar 2012. Forslag til ny forskrift om rammeplan for førskolelærerutdanningen vil bli sendt på alminnelig høring før den fastsettes av departementet. Utdanning etter ny rammeplan skal etter planen iverksettes fra og med opptak til studieåret 2012-2013. I den moderniserte førskolelærerutdanningen vil det bli lagt vekt på kandidatenes evne til å fange opp og følge opp barn med særskilte behov så tidlig som mulig og på evne til samarbeid og samordning med andre ansatte og andre etater.

Departementet vil også oppnevne en følgegruppe etter modell fra følgegruppen som er opprettet for grunnskolelærerutdanningen. Følgegruppen for førskolelærerutdanningen skal være en støtte for institusjonene i deres arbeid med oppfølging av evalueringen og følge implementeringen av ny rammeplan fra og med høsten 2012. Departementet vil videre arbeide for å heve førskolelærerutdanningens og førskolelæreryrkets status og for å sikre rekrutteringen til yrket.

7.3.2 Grunnskolelærerutdanningene

Den nye lærerutdanningen, som er nærmere beskrevet i kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, tok opp sitt første kull høsten 2010. Gjennom økt differensiering, større helhet og sammenheng i utdanningen, styrket praksisoppplæring i utdanningen og bedre integrering mellom teori og praksis, sterkere faglig kompetanse og et nytt og utvidet pedagogikkfag mener departementet at utdanningene vil gjøre lærerne bedre forberedt til å møte mangfoldet av elever.

I St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren – rollen og utdanningen* fremhever at lærerutdanningen må være helhetlig og skolenær, og at den må gjøre lærerne gode til å lede læringsarbeid for alle elever:

«Regjeringen vil forbedre kvaliteten i grunnopplæringen, med særlig vekt på tidlig innsats og tettere oppfølging av den enkelte elev. Lærerutdanningen skal legge grunnlaget for at lærere blir gode til å lede og støtte elever med ulike forutsetninger for læring og ulik opplevelse av mestring. Utdanningen må gi en best mulig innføring i alle sider ved lærerrollen, og legge et grunnlag for videre profesjonell utvik-

ling i yrket. Dette forutsetter nærhet til skolen og at de ulike delene i utdanningen har en tydelig profesjonsretting og sammen utgjør en helhet. Teoretisk kunnskap i fagene og kunnskap om hvordan det undervises i dem, må integres med praktiske oppgaver i skolehverdagen. Fag, fagdidaktikk, pedagogikk og praksis må derfor koples tettere sammen, både innholdsmessig og organisatorisk» (s. 19).

Arbeid med grunnleggende ferdigheter har fått stor plass i planverket til de nye lærerutdanningene. Lærerstudentene skal etter endt utdanning ha «kunnskap om arbeidet med elevenes grunnleggende ferdigheter», de skal kunne «tilrettelegge for progresjon i opplæringen av grunnleggende ferdigheter» og «i samarbeid med foreldre og faglige instanser identifisere behov hos elevene og iverksette nødvendige tiltak».

Disse uttrykkene rommer forventninger til de nye grunnskolelærernes kunnskaper og ferdigheter hva angår tilpasning av opplæringen for elever med særskilte behov. De skal ha kunnskap om og ferdigheter i forebyggende arbeid, samt kompetanse til å identifisere behov og iverksette nødvendige tiltak slik at alle elever får et tilfredsstillende læringsutbytte. Dette kan gjøres innenfor rammene av tilpasset opplæring, eller hvis nødvendig, innenfor bestemmelsen om spesialundervisning.

Planverket legger altså til rette for at temaer som tradisjonelt har vært lagt til spesialpedagogikken nå skal inngå i faget *pedagogikk og elevkunnskap* (PEL) og representere obligatorisk læringsutbytte for alle grunnskolelærere som utdannes. I tillegg er det mulig å velge faget spesialpedagogikk på 30 studiepoeng i det fjerde året i lærerutdanningen.

Departementets vurderinger

Departementet har satt ned en nasjonal følgegruppe med bred faglig kompetanse som skal følge innføringen av de nye grunnskolelærerutdanningene i en femårsperiode (2010–2015). Følgegruppen skal hente inn nødvendig informasjon for å sikre overblikk over institusjonenes arbeid med implementering av reformen og skal kunne gi råd og vurdere utviklingen både nasjonalt og lokalt når det gjelder prosesser, kvalitet og resultater. På dette grunnlaget skal følgegruppen gi råd til departementet og institusjonene. Følgegruppen skal innen 1. mars hvert år levere rapport til departementet om situasjonen.

Institusjonenes arbeid med å implementere grunnskolelærerutdanningsreformen vil pågå i

flere år fremover. Arbeidet følges nøye for å sikre at reformen blir gjennomført i tråd med intensjonene. Departementet legger vekt på at det skal være mulig, blant annet på bakgrunn av følgegruppens vurderinger, å foreta nødvendige justeringer og presiseringer i gjennomføring av reformen for å sikre kvalitet i det faglige arbeidet.

Departement vil vurdere presiseringer og justeringer i grunnskolelærerutdanningsreformen i lys av følgegruppens tilbakemeldinger.

7.4 Spesialpedagogiske utdanninger

Midtlyng-utvalget peker på at det er et stort behov for spesialpedagogisk kompetanse i skole, barnehage og samfunnet for øvrig. I Norge er det hovedsakelig to veier til en masterutdanning i spesialpedagogikk. Opptak til masterstudiene gjøres på grunnlag av en lærerutdanning,¹⁰ eller på grunnlag av en teoretisk bachelorgrad i pedagogikk eller spesialpedagogikk. I dag har det store flertallet av masterstudenter i spesialpedagogikk en lærerutdanning som opptaksgrunnlag.¹¹ Til noen masterutdanninger kan opptak også gjøres på grunnlag av en helsefaglig grunnutdanning. Midtlyng-utvalget stiller seg kritisk til «de disiplinorienterte masterutdanningene», det vil si masterutdanninger som bygger på en bachelor i pedagogikk/spesialpedagogikk og foreslår at profesjonsorienteringen styrkes ved større praktiskpedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren. Spesialpedagoger med lærerutdanning har praktiskpedagogisk utdanning og dermed nødvendig profesjonsorientering.

I kapittel 3 *Kunnskapsgrunnlaget*, er det redegjort for resultatene av en nylig gjennomført kartlegging av masterutdanninger i spesialpedagogikk. Masterutdanningene i spesialpedagogikk har i dag mange ulike betegnelser, for eksempel *mastergrad i spesialpedagogikk*, *mastergrad i tilpasset opplæring og spesialpedagogikk* og *mastergrad i tilpasset opplæring med fordypning i spesialpedagogikk*. Innholdet og spesialiseringene innenfor de ulike masterutdanningene varierer og har endret seg i takt med den faglige og politiske utviklingen på det spesialpedagogiske feltet. «Tilpasset opplæring» har for eksempel blitt tilføyd i navnet til enkelte masterutdanninger.

¹⁰ Førskolelærerutdanning er en av de aktuelle lærerutdanningene som kvalifiserer til opptak.

¹¹ Hausstätter, R.S. m.fl. (2011)

Representanter fra kompetansemiljøene ved universiteter og høyskoler og i Statped har også uttrykt at det er et for stort mangfold av pedagogiske/spesialpedagogiske utdanninger, og at dette har uheldige konsekvenser. Det gjelder mangfoldet i innhold og betegnelse, så vel som ulike opptakskrav til studiene. De spesialpedagogiske kompetansemiljøene har savnet møteplasser og felles faglige fora, noe som delvis kan være en forklaring på utviklingen av et stort mangfold av spesialpedagogiske utdanninger.¹² Det foreligger ingen samlet nasjonal oversikt over hvilke spesialpedagogiske utdanninger som tilbys på nivå under masterutdanninger.

Departementets vurderinger og forslag

Departementet vil ta initiativ til en kartlegging av lavere grads spesialpedagogiske utdanninger som tilbys både av universiteter og høyskoler og eventuelle andre tilbydere i sammenheng med nedsettelsen av en ekspertgruppe, som omtalt ovenfor. Den vil supplere eksisterende oversikt over masterutdanninger og gi en samlet status for spesialpedagogiske utdanninger. En slik oversikt vil være nyttig i diskusjonen om fremtidig utvikling av utdanningstilbudene på feltet.

Departementet støtter de spesialpedagogiske kompetansemiljøenes ønske om samarbeid. Samarbeid mellom universiteter og høyskoler som tilbyr spesialpedagogiske utdanninger, vil være en del av de pågående prosessene for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK). Ved hjelp av frivillige prosesser i sektoren kan studietilbudene samordnes i nødvendig utstrekning, og institusjonene kan i fellesskap sikre at utdanningsprogrammene responderer på behovene i praksisfeltet og stimulere til videre utvikling av praksis. Gjennom samarbeidsprosesser er det naturlig at institusjonene både drøfter innretning på og innhold i utdanningene og samordning av opptakskrav til masterutdanningene.

Departementet slutter seg til Midtlyng-utvalgets vurdering av at det også i fremtiden hovedsakelig bør utdannes spesialpedagoger med førskolelærer- og lærerbakgrunn. Spesialpedagogene med lærerbakgrunn har både en faglig og en praktisk-pedagogisk kompetanse gjennom sin undervisningskompetanse, som personer med en teoretisk spesialpedagogisk utdanning mangler. Spesialundervisningen er knyttet til opplæring i ulike fag, og samfunnet trenger spesialpedagoger som kjenner

Boks 7.1 Masterstudier

Universitetet i Oslo etablerer fra høsten 2011 to ulike linjer i sine masterstudier i spesialpedagogikk. En linje for pedagogisk-psykologisk rådgiving og en linje for lærere. Opptakskravene er forskjellige for de to linjene. Linjene skiller seg ved at linje for pedagogisk-psykologisk rådgiving gir testsertifisering (Wechslerbatteriet) for tester som benyttes mye i PP-tjenesten. Linjen for lærere gir en bredere kompetanse i rådgiving og vurdering, og er rettet mot de, som ønsker å jobbe i undervisningsstillinger. Linjevalget gjøres uavhengig av hvilke retninger eller spesialiseringer en velger for øvrig i studiet.

barnehagen og skolen fra innsiden og som kan undervise. Det er imidlertid også viktig å fortsette å utdanne kandidater til rådgiving og forskning. Kandidater med masterutdanning i spesialpedagogikk som bygger på bachelorutdanning i pedagogikk/spesialpedagogikk, har en solid teoretisk utdanning, noe som er verdifull i mange sammenhenger og yrker. De to utdanningsveiene bør derfor supplere hverandre også i fremtiden. Ved ansettelser er det arbeidsgiveres ansvar å finne personer med den mest relevante kompetansen for de oppgaver som skal utføres. Utdanningsinstitusjonene har på sin side ansvar for at det tydelig fremgår av vitnemålet hvilken kompetanse kandidaten besitter.

For å opprettholde studietilbud og rekruttere studenter til små og sårbare fagområder eller spesialiseringer, er det viktig med langsiktighet. Innenfor logopedi er kapasiteten økt med flere nye studieplasser fra høsten 2011.

Statped er en viktig bidragsyter i spesialpedagogiske utdanningsprogrammer, blant annet til praksisopplæringen. På noen fagområder er det nødvendig at ansatte fra Statped bidrar med sin ekspertise som forelesere og veiledere. Etter departementets vurdering bør samarbeidet videreutvikles og systematiseres ytterligere med et regionalisert Statped. Departementet vil ta initiativ til at det etableres partnerskapsavtaler mellom Statped og universitetene og høyskolene. Dette bør være en del av utviklingsarbeidet som skal skje med bistand fra ekspertgruppen, jf kapittel 7.3. ovenfor. Det må vurderes hvordan praksisfeltet skal involveres. Partnerskapsavtaler bør omfatte både FoU og utdanningsvirksomheten.

¹² Seminar Norges spesialpedagogiske kapital, i regi av Kunnskapsdepartementet, 8. oktober 2010

Departementet vil

- be ekspertgruppen utarbeide en samlet kunnskapsstatus om de spesialpedagogiske utdanningstilbudene
- gjennom ekspertgruppen, være pådriver for økt samarbeid for arbeidsdeling og konsentrasjon i de spesialpedagogiske fagmiljøene ved universiteter og høyskoler
- ta initiativ til systematisk samarbeid mellom universiteter og høyskoler og et regionalisert Statped gjennom partnerskapsavtaler

7.5 Etter- og videreutdanningstilbudet på det spesialpedagogiske området

For å være i stand til å fange opp og følge opp, må pedagogisk personale ha den relevante kompetansen. Dette krever gode etter- og videreutdannings-tilbud. Etterutdanning er gjerne kortere kurs som sikter mot fornyelse og ajourføring av en grunnutdanning uten å gi formell kompetanse i form av studiepoeng. Videreutdanning innebærer i større grad tilegnelse av ny kompetanse. Det er kompetanseheving som er tallfestet til et bestemt antall studiepoeng og gir formell kompetanse.

7.5.1 Etter- og videreutdanning for førskolelærere og lærere

Departementet har for tiden to strategier for kompetanseutvikling og rekruttering i barnehagen. Den ene er *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2011* og gjelder fagområdene språkmiljø og språkstimulering, barns medvirkning, samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole og pedagogisk ledelse. Målgruppen for strategien er ansatte i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Rammepplan for barnehagens innhold og oppgaver stiller store krav til hele personalet i barnehagen, og det må sikres at kompetanseutviklingstiltak retter seg mot alle grupper av ansatte i barnehagen. Strategien gir klare føringer for hvordan den lokale barnehagemyndigheten skal kunne søke om midler til kompetanse-tiltak. Departementet har i tillegg *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007-2011* som skal bidra til økt rekruttering av førskolelærere.

Strategien *Kompetanse for kvalitet – Strategi for videreutdanning av lærere 2009-2012* er utarbeidet i samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, KS, lærerorganisasjonene og Universi-

tets- og høyskolerådet. Strategien er en varig satsing på videreutdanning for lærere. Målet er å styrke den faglige og pedagogiske kompetansen hos lærere i grunnskolen og videregående opplæring. Strategien skal gi deltakerne videreutdanning i et omfang på inntil 60 studiepoeng i det enkelte fag eller område. Videreutdanningen skal i første rekke målrettes mot fagområder og emner det på landsbasis er særlig behov for å styrke, og i innværende periode er fagene matematikk, norsk, samisk og engelsk prioritert sammen med leseopplæring. Midler settes også av til andre fag ut fra lokale behov for videreutdanning.

For 2011 er det også avsatt 44 mill kroner til etterutdanning. Prioriterte områder for etterutdanning i 2011 er vurdering, leseopplæring, regneopplæring, klasseledelse og fag- og yrkesopplæring. Målgruppene er lærere og rådgivere i hele grunnopplæringen og sentrale aktører innen fag- og yrkesopplæringen.

Departementets vurderinger og forslag

Kunnskapsdepartementets to strategier på området kompetanse og rekruttering i barnehagen går ut i 2011. Det åpner for nye og gode muligheter til å utvikle en overordnet og helhetlig strategi for å rekruttere, videreutvikle og beholde nødvendig kompetanse i barnehagene. Departementet har derfor etablert et tverrfaglig prosjekt som skal ha en koordinerende rolle og være en pådriver for en helhetlig kompetansestrategi for alle ansatte i barnehagene fra 2012. Kompetansestrategien skal bygge på de faktiske kompetansebehovene samfunnet og barnehagene står overfor både på kort og lang sikt, og føre til bedre kvalitet på barnehagetilbudet til barna. En satsing på økt kompetanse i barnehagen krever involvering av alle forvaltningsnivåer – fra statlige myndigheter og kommunen som barnehagemyndighet, til den enkelte eier av barnehager.

Prosjektets hovedmål er

- å styrke de ansattes kompetanse, for å gi alle barn et godt og likeverdig barnehagetilbud
- å heve status for arbeid i barnehager, for å øke rekrutteringen av ansatte med nødvendig kompetanse

For å nå hovedmålene må strategien blant annet inneholde tiltak som medfører økt kvalitet i førskolelærerutdanningen, samt sikre kvalitet i andre utdanningsløp som leder mot arbeid i barnehagesektoren. Økt rekruttering blir essensielt, både til førskolelærerutdanningen og når det gjelder annen nødvendig kompetanse i barnehagen.

Videre skal det inkluderes tiltak som bidrar til å beholde og videreutvikle kompetansen i sektoren. En god og åpen involvering av sektoren og sentrale aktører vil være viktig for en vellykket sat-sing på kompetanse for alle ansatte i barnehagen.

Strategien *Kompetanse for kvalitet* – strategi for videreutdanning for lærere utløper høsten 2012. Departementet vil foreslå at spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner tas inn som et prioritert område når strategien fornyes i 2012. Dette må drøftes med partene i strategien. Departementet vil også vurdere om spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner kan gis som etterutdanningstilbud. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Departementet vil

- utvikle en overordnet og helhetlig strategi for å rekruttere, videreutvikle og beholde nødvendig kompetanse i barnehagen
- foreslå overfor partene i strategien *Kompetanse for kvalitet* at spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner blir prioritert i forbindelse med fornying av strategien fra 2012
- vurdere om spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner kan gis som etterutdannings-tilbud for lærere

7.5.2 Lederutdanning for styrere i barnehagen

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*, ble det uttalt at Kunnskapsdepartementet ville ta sikte på å opprette et videreutdanningstilbud i ledelse for styrere. Lederutdanningen igangsettes våren 2011 og utdanningstilbudet vil være åpent for både nyansatte styrere og styrere med lengre erfaring, og vil tilbys både kommunale og private barnehager. Utdanningen vil i første omgang etableres som et prosjekt på to år med 280 studieplasser årlig.

Barnehagens betydning som første trinn i et livslangt læringsløp, stiller krav til god ledelse. Styrer har ansvar for å lede hele barnehagens virksomhet og har en viktig rolle for utvikling og oppfølging av det pedagogiske arbeidet, foreldresamarbeid og personalansvar. Barnehagen skal være en lærende organisasjon, slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Pedagogisk ledelse dreier seg blant annet om å få til læring i organisasjonen, både for barn og voksne. Styrers evne til å lede læringsprosesser vil være avgjørende. I en slik situasjon blir det viktig både å være en god leder og en tilstrekkelig god fagperson slik at

man kan gjøre egne faglige vurderinger, samt spille på faglig kompetanse internt og eksternt.

Evne til å lede arbeidet med å etablere en kollektiv kultur som innebærer både støtte og veiledning til medarbeidere, samt utvikling av en felles pedagogisk plattform og et felles pedagogisk grunnsyn, vil også være av stor betydning.

Lederutdanningen vil bygge på den faglige kompetansen styrer har fra grunnutdanningen sin. Etter opplæringen skal styrer ha tilegnet seg god kompetanse og være godt rustet til å ivareta det overordnede ansvaret for barns læring og utvikling, samt ha kjennskap til forskningsbasert kunnskap om hva som gir god kvalitet i barnehager.

7.5.3 Den nasjonale rektorutdanningen

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* ble det varslet at Kunnskapsdepartementet ville opprette en nasjonal skolelederutdanning, og tydeliggjøre forventninger og krav til rektorer gjennom å regulere innholdet i skolelederutdanningen. Høsten 2009 ble det satt i gang en slik utdanning, som i første omgang var åpen for nyansatte rektorer. Skoleåret 2009–2010 deltok 220 rektorer i utdanningen, og høsten 2010 begynte 390 nye rektorer på utdanningen.

Etter gjennomført opplæring, skal rektorstudenten kunne anvende forskningsbasert kunnskap, informasjon fra egen skole og egne erfaringer som grunnlag for organisasjonsutvikling og forbedring av elevers læringsresultater. Særlig økt kompetanse om sammenhengen mellom elevenes læringsmiljø og læringsresultater er relevant for å kunne forbedre læringsutbyttet i skolen for elever med særskilte behov. Kunnskapsdepartementet har satt i gang en omfattende fireårig evaluering av rektorutdanningen. Evalueringen vil kunne gi verdifull informasjon til videre utvikling av skolelederrollen, og skolen som organisasjon for tilpasset opplæring for alle elever.

7.5.4 Etter- og videreutdanning for PP-tjenesten

Departementet tar i kapittel 5 Det kommunale og fylkeskommunale støttesystemet initiativ til å utvikle en etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten. Målet er et forutsigbart og robust etter- og videreutdanningstilbud for ansatte i PP-tjenesten, tilpasset de ulike faggruppene og ansatte i PP-tjenesten. Det er nødvendig at kapasitet og kompetanse til de som skal utvikle og tilby etter- og videreutdanningen må bygges opp.

7.6 Oppsummering

7.6.1 Fange opp – følge opp

For at barn og elever med særskilte behov skal få et godt utbytte av tilbudet i barnehagen og opplæringen i skolen, må de ansatte ha den nødvendige kompetansen til å fange opp barn og elever som har særskilte behov. Å ha ferdigheter og kunnskaper om metoder og verktøy for å avdekke behov, er en forutsetning for at de skal kunne gjøre det. For at de barn og elever som vurderes å ha behov for spasiopedagogisk hjelp og spesialundervisning i barnehagen og skolen skal kunne følges opp på best mulige måte, kreves kunnskaper om ulike funksjonsnedsettelse og tilrettelegging av læringsmiljøet.

Grunnutdanningene for personalet i barnehagen og skolen er i endring. Mange av elementene i pågående reformer er relevante for det pedagogiske og spesialpedagogiske området. I tråd med prinsippet om livslang læring og samfunnets skiftende kompetansebehov, satses det også langsiktig fra myndighetenes side innen etter- og videreutdanning. Departementet har iverksatt ulike tiltak for å styrke kompetansen til ansatte i barnehage og skole innen fagområdene pedagogikk og spesialpedagogikk og gjennom etter- og videreutdanningstilbud. Universiteter og høyskoler må fortsatt legge vekt på å utvikle lærerutdannelsens kompetanse innen relevante fagområder.

7.6.2 Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte

For å opprettholde og videreutvikle kunnskap på det spesialpedagogiske området, er det nødvendig med mer forsknings- og utviklingsarbeid på feltet. Praksisen i barnehagen og skolen, og i barnehagens og skolens støttesystemer, må være kunnskapsbasert. Departementet vil ta initiativ til at det utarbeides en nasjonal kunnskapsstatus for forsknings- og utviklingsarbeid og utdanningstilbud innen det spesialpedagogiske feltet samt anbefalinger om fremtidige forskningsbehov, om hvordan forskningsvirksomheten på feltet bør organiseres og om utviklingen av utdanningene.

7.6.3 Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

Samarbeid og samordning er avgjørende for at kompetansen på spesialpedagogiske områder skal ivaretas og utvikles for et bedre utbytte. Utdanningsinstitusjonene har et stort ansvar for kompetanseutviklingen i samfunnet, og må derfor spille en hovedrolle. Statped er også viktig i denne sammenheng. Departementet vil derfor stimulere til mer systematisk samarbeid mellom universitets og høyskolesektoren, Statped og barnehagen og skolens øvrige støttetjenester. Departementet vil også stimulere frivillige prosesser for å styrke samhandlingen og arbeidsdelingen mellom de spesialpedagogiske kompetansemiljøene.

Departementet vil

- nedsette en ekspertgruppe til å utarbeide en kunnskapsstatus og en analyse over behov for videre satsing på spesialpedagogiske utdanninger og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid, herunder behov for nordisk samarbeid på særlig små og sårbare spesialpedagogiske områder
- øke tildelingen til Utdanning 2020 for å styrke forskning om årsaker til og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i barnehage og grunnsopplæring
- gjennom ekspertgruppen, være pådriver for økt samarbeid for arbeidsdeling og konsentrasjon i de spesialpedagogiske fagmiljøene ved universiteter og høyskoler
- ta initiativ til systematisk samarbeid mellom universiteter og høyskoler og et regionalisert Statped gjennom partnerskapsavtaler
- utvikle en overordnet og helhetlig strategi for å rekruttere, videreutvikle og beholde nødvendig kompetanse i barnehagen
- foreslå overfor partene i strategien *Kompetanse for kvalitet* at spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner blir prioritert i forbindelse med fornying av strategien fra 2012
- vurdere om spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner kan gis som etterutdannings- tilbud for lærere

8 Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 8.1

I dette kapitlet redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene som er presentert i de ulike kapitlene. Regjeringen vil komme tilbake til konkrete tiltak og eventuelle kostnadsendringer i de årlige budsjettforslagene.

8.1 Kapittel 4 Barnehagen og grunnopplæringen

Departementet fremmer tiltak for å gjøre barnehageloven tydeligere på de rettigheter som barn har til spesialpedagogisk hjelp og rett til tegnspråk-opplæring. Dette er rettigheter som barn allerede har i dag, men ved å flytte dette fra opplæringsloven til barnehageloven vil dette bli tydeligere og mer helhetlig. Disse endringene vil ikke innebære administrative eller økonomiske konsekvenser.

Departementet presenterer en rekke tiltak for å bedre rutinene for spesialundervisning i grunnopplæringen, slik at skoler og PP-tjenesten skal ha en god arbeidsdeling som sørger for tidlig innsats og god oppfølging av elever med behov for spesialundervisning. Flere av tiltakene er presiseringer og endringer innenfor det kommuner og fylkeskommuner skal gjøre etter dagens lovverk: skolens plikt til å vurdere og prøve ut tiltak før en sak meldes til PP-tjenesten, krav om halvårsrapporter erstattes med løpende vurderinger og vilkår for bruk av assistenter i opplæringen blir presisert. Dette er tiltak som blant annet skal tydeliggjøre

kommunenes og fylkeskommunenes plikter og gjøre rapporterings- og oppfølgingsarbeidet mer målrettet og effektivt. Dette innebærer ikke ekstra kostnader for kommunene. Klare rutiner og en god arbeidsfordeling mellom skoler og PP-tjenesten vil kunne bedre kapasiteten i PP-tjenesten.

Departementet vil sette i gang programmet *Vi sprenger grenser*, et tiltak for å styrke oppfølgingen av barn og elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger. Dette vil medføre oppgaver for Statped og vil bli gjennomført innenfor rammene av kapittel 230 i statsbudsjettet.

8.2 Kapittel 5 Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet

Forslaget om å hjemle bestemmelser om individuell plan i barnehageloven vil bidra til å tydeliggjøre at barnehagen skal delta i et samarbeid om å utarbeide og følge opp planens mål og tiltak. Departementet ser ikke at dette vil medføre større arbeidsoppgaver for barnehagene enn det som er vanlig praksis i dag.

Departementet vil sette av midler for å stimulere arbeidsgivernes arbeid med etter- og videreutdanning av ansatte i PP-tjenesten. Eventuelle ekstra midler til dette vil bli behandlet i de årlige forslagene til statsbudsjett.

8.3 Kapittel 6 Det statlige støtteapparatet

De store endringene som skal gjennomføres i Statped vil medføre kostnader til omstilling. Det kan bli nødvendig med omprioriteringer innenfor departementets rammer for å kunne gjennomføre denne omstillingen. Ekstra kostnader til omorganisering og omstilling vil behandles i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Departementet legger opp til endringer av praksis for inntekter knyttet til tilrettelagte læremidler som for eksempel lydbøker. I dag låner Statped ut denne typen bøker til kommuner og fylkeskommuner mot et gebyr per bok. Det er ønskelig å redusere disse gebyrene slik at de på sikt kun dekker rene formidlingskostnader.

En omorganisering av Statped fra 12 statlige virksomheter til én virksomhet, vil gi en mer effektiv internforvaltning. Statped har store utgifter til husleie og drift av bygningsmassen. Husleieutgiftene utgjør over 70 mill. kroner per år. Omorganiseringen av Statped vil kunne medføre noen innsparinger i form av utgifter til husleie og drift. Innsparingen som følge av dette er det for tidlig å anslå omfanget av. Det blir viktig å utnytte disse innsparingene til en god faglig utvikling i et regionalisert Statped.

Når Statped blir omorganisert til flerfaglige regionsentre, vil Statped få bedre forutsetninger for å jobbe systematisk og helhetlig med å bygge opp kompetanse på lokalt nivå, i samarbeid med kommunene og fylkeskommunene. Et regionsenter vil ha mulighet til å ha god oversikt over kommuner og fylkeskommuner i sin region og legge til rette for en god dialog om hvilke utfordringer de ulike har. På den måten kan de se behov innenfor og mellom kommuner i sammenheng. Dette vil føre til en mer effektiv tjenesteyting som kan bidra til utvikling av kvaliteten på de kommunale tjenestene.

Statped skal fortsatt arbeide innenfor fagområdet store sammensatte lærevansker (SLV). Ressursene skal imidlertid målrettes bedre slik at Statped først og fremst gir støtte og veiledning til kommunene og fylkeskommunene og bidrar til at det bygges opp kompetanse på lokalt nivå.

Det blir lagt opp til at stillinger knyttet til Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) flyttes fra Samisk Høgskole til Statped Nord, men at de ansatte fortsatt kan være lokalisert ved Samisk Høgskole. Departementet tar sikte på å foreslå en økning i SEADs ressursrammer i de kommende budsjettforslagene.

Lillegården kompetansesenter blir ikke lenger en del av Statped. Senteret har om lag 15 årsverk. Departementet tar sikte på at Lillegården inngår i et senter for læringsmiljø og atferdsforskning sammen med Senter for atferdsforskning (SAF). Med dette avsluttes også SAFs tilknytning til Statped. Det samme gjelder nasjonalt senter for lesing og leseforskning som rendyrkes som nasjonalt senter. Det nye senteret for læringsmiljø og atferdsforskning vil ikke medføre ekstra kostnader. Tekniske budsjettendringer vil behandles i de årlige budsjettforslagene.

Departementet forutsetter at avvikling av hørselsskolene ikke reduserer Statpeds samlede faglige innsats. Statped må disponere ressursene som i dag brukes til heltidstilbud til blant annet deltidsstilbud og økt støtte og veiledning til kommuner samt til å understøtte den flerfaglige profilen i Statped. De siste årene har hvert år mellom 200 og 250 elever mottatt deltidsopplæring. Gjennomsnittlig får hver av disse elevene 19,6 dager deltidsopplæring per år. Øvre ramme for deltidsopplæring er 12 uker per år. Det er et mål at hver elev skal få tilbud om mer deltidsopplæring enn det som er tilfelle i dag. Antallet deltids elever vil dessuten øke når heltidstilbudet ved de statlige skolene avvikles. Styrking av deltidsopplæring og økt støtte til kommuner for oppfølging av hørselshemmede elever vil gjennomføres med en omprioritering av midlene som i dag brukes på hørselsfeltet.

Endringer av juridisk forankring og tilkenningsform for kompetansesentrene Signo og Briskeby innebærer ingen kostnadsendringer. Rammeoverføringer og eventuelt andre tekniske endringer vil behandles i de årlige budsjettforslagene.

8.4 Kapittel 7 Forskning og utdanning

Ekspertgruppen som skal nedsettes for å arbeide med spesialpedagogiske utdanninger og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid vil finansieres innenfor dagens rammer. Det samme gjelder økt tildeling til Utdanning 2020.

Kunnskapsdepartementet:

tilrår:

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 8. april 2011 om læring og fellesskap blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

- Allan, J. (1993): «Male Elementary Teachers; Experiences and Perspectives». I: Williams C. (red.) (1993): *Doing «Woman's work»: Men in non-traditional occupations*. Newbury Park: Sage Publications
- Andersson, H.W. (red.), S. Osborg Ose, I. Pettersen, K. Røhme, M. Sitter og M. Ådnanes (2005): *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*. SINTEF Helse rapport 03/05. Trondheim: SINTEF Helse
- Andestad, T. (1997): *Hva er hjelp? Lærere og foreldre forteller om hvilken nytte de har hatt av kontakten med rådgivere ved et PP-kontor*. Hovedoppgave i sosialt arbeid. Trondheim: NTNU
- Andreassen, A.B., A.M. Knivsberg og P. Niemi (2006): «Resistant readers 8 months later: Energizing the student's learning milieu by targeted counselling». *Dyslexia*, 12: 115-133
- Angell, M.L. (2010): «Læring og kulturell og sosial ulikhet». I: Hogsnes, H.D, M-L. Angell. og S. Nordtømme (2010): *Barnehagens læringsliv*. Bergen: Fagbokforlaget
- Arnesen, K. (2003): *På vei mot tospråklig opplæring og dagens doveundervisning*. Skådalen Publication Series No. 21. Oslo: Skådalen kompetansesenter, Statped
- Askheim, O.P., T. Andersen og J. Eriksen (2004): *Sosiale tjenester for familier som har barn med funksjonsnedsettelse*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Aukrust, V.G. (2005): *Tidlig språkstimulering og livslang læring: en kunnskapsoversikt*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- Aasen, A.M., A. Kostøl, T. Nordahl og D. Wilson (2010): «Onger er rare». *Evaluering av spesialundervisning i Østre Toten kommune*. Elverum: Høgskolen i Hedmark
- Bachmann, K. og P. Haug (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda: Høgskulen i Volda/ Møreforskning Volda
- Bakken, A. (2007): *Virkinger av tilpasset språk-opplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport 10/07. Oslo: NOVA
- Bakken A. (2009a): «Er mannlige lærere viktige for gutters skoleprestasjoner?». *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2009 (2): 25-44
- Bakken, A. (2009b): *Ulikhet på tvers. Har foreldres utdanning, kjønn og minoritetsstatus like stor betydning for elevers karakterer på alle skoler?* NOVA-rapport 8/2009. Oslo: NOVA
- Bakken, A. (2010): *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år: kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*. Oslo: NOVA
- Bakken A., E. Borg, K. Hegna og E. Backe-Hansen (2008): *Er det skolens skyld? En kunnskapsoversikt om skolens bidrag til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner*. Oslo: NOVA
- Befring, E (1983): *Skole- og atferdsproblem: i omsorgspedagogisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Befring, E. og R. Tangen (2008): *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Bele, I.V. (2010): *Læreres egenvurdering av spesialpedagogisk kompetanse – og viktige kilder for kompetanseutvikling*. Norsk pedagogisk tidsskrift. Nr. 10/2010
- Bonesrønning H. og J. M. Vaag Iversen (2008): *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008*. SØF-rapport nr. 01/10. Trondheim: Senter for økonomisk forskning
- Bonesrønning, H., J.M. Vaag Iversen og I. Pettersen (2010): *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet: Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning*. SØF-Rapport 07/10. Trondheim: Senter for økonomisk forskning
- Brøndmo, S. (2008): «Synsvansker». I: Rygvold, A.L. og T. Ogden (red.) (2008): *Innføring i spesialpedagogikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Buland, T., I.H. Mathiesen, B.E. Aaslid, H. Haugbakken, B. Bungum og S. Mordal (2011): *På vei mot framtida – men i ulik fart? Sluttrapport fra evaluering av skolens rådgivning*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn
- Buland, T. og I.H. Mathiesen (2008): *Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i*

- norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn
- Buland, T., I.H. Mathiesen, B.E. Aaslid, H. Haugsbakken og B. Bungum (2009): *Skolens rådgivning – på vei mot framtida?* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn
- Butler D.M og R. Christensen (2003): «Mixing and Matching: The effect on student performances of teaching assistants of the same gender». *Political Science*, 34: 781-786
- Cameron, D.L., V.B. Kovac og A.D. Tveit (2011): *En undersøkelse om PP-tjenestens arbeid med barnehagen. Skriftserien nr 155*. Kristiansand: Universitetet i Agder
- Carrington B. og Skelton C. (2003): «Re-thinking role models: Equal opportunities in teacher recruitment in England and Wales». *Journal of Educational Policy*, 12, 253-265
- Clausen, S-E. og Kristoffersen, L.B. (2008): *Barneverns klienter i Norge 1990-2005 – en longitudinell studie*. NOVA-rapport 3/2008
- Cox, S.M., W.S. Davidson og T.S. Bynum (1995): «A Meta-Analytic Assessment of Delinquency-Related Outcomes of Alternative Education Programs». *Crime & Delinquency*. april 1995 vol. 41 no. 2: 219-234
- Cummins, J. (2000): *Language, power and pedagogy: Bilingual children in the crossfire*. Clevedon: Multilingual Matters
- Dale, E.L. (2008): *Fellesskolen: reproduksjon av sosial ulikhet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Dale, E.L. og J.I. Wærness (2003): *Differensiering og tilpasning i grunnsopplæringen: rom for alle – blikk for den enkelte*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Dale, E.L. og J.I. Wærness (2006): *Vurdering og læring i en elevaktiv skole*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dale, E.L. og J.I. Wærness (2007): «Tilpasset opplæring og Kunnskapsløftet». I: Hølleland, H. (red.) (2007): *På vei mot Kunnskapsløftet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Dale., E.L. (2010): «Motivasjon gjennom hele grunnsopplæringen». I: Dale, E.L. (2010): *Kunnskapsløftet: på vei mot felles kvalitetsansvar?* Oslo: Universitetsforlaget
- Dalen, M. (2006): «Så langt det er mulig og faglig forsvarlig...» *Inkludering av elever med spesielle behov i grunnskolen*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Dalen, M. og Skårbrevik, K.J. (1999): «Spesialundervisning på grunnskolens område 1975–1998». I: Haug, P., J. Tøssebro og M. Dalen (red.) (1999). *Den mangfoldige spesialundervisning: status for forskning om spesialundervisning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Desforges. C. (2003): *The Impacts of Parental Involvement, Parental Support and Family Education on Public Achievement and Adjustment*. London: Departement for Education and Skills
- Dishion, T.J., J. McCord og F. Poulin (1999): «When Intervention Harm: Peer Groups and Problem Behavior». *American Psychologist*. Vol. 54
- Dokument nr. 8:72 (2008-2009): *Om styrkede rettigheter for barn, unge og voksne med kommunikasjonsvansker*
- Dweck, C. (1999): *Self theories, their roles in motivation, personality and development*. Philadelphia: Psychology Press
- Dysthe, O. (2007): «Læring og læringsformer i Kunnskapsløftet». I: Hølleland, H. (red.) (2007): *På vei mot Kunnskapsløftet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Egeberg, E. (red.) (2007): *Minoritetsspråklige med særskilte behov: en bok om utredningsarbeid*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Egelund, N. og S. Tetler (2009): *Effecter av spesialundervisningen: pædagogiske vilkår i kompliserte lærings situasjoner og elevenes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag
- Ehrenberg R. G, D. Brewer og D. Goldhaber (1995): «Do teacher's race, gender and ethnicity matter? Evidence from the National Education Longitudinal Study of 1988». *Industrial and Labour Relations Review*, 48: 547-561
- Eklund Nilsen, A.C og H.C. Jensen, (2010): *Samarbeid til barnets helhetlige utbytte? En casebasert studie av samarbeidet rundt barnehagebarn med individuell plan*. FoU rapport 3/2010. Kristiansand: Agderforskning
- Farrell, M. (2010): *Debating Special Education*. New York: Routledge
- Fiksdal, B. (1995): *Testing av døve og sterkt tungheørte elevers leseferdigheter. Hovedoppgave i spesialpedagogikk*. Oslo: Universitetet i Oslo
- Finansministeriet/Undervisningsministeriet (2010): *Spesialundervisning i folkeskolen: veje til en bedre organisering og styring*. København: Finansministeriet/Undervisningsministeriet
- Foros, P.B. (2006): *Skolen i klemme*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Frostad, P. (1998): *Matematikkprestasjoner og matematikkinnsett hos hørselshemmede grunnskoleelever*. Avhandling dr. polit. Trondheim: NTNU

- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (2000): *Mål og middel: brukermedvirkning for full deltaking og likestilling*. Oslo: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (2008): *Rett til spesialundervisning i praksis? En rapport om spesialundervisning i grunnskolen og videregående skole*. Oslo: Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Fylling, I. (2000): *Kjønnsforskjeller i spesialundervisningen: kunnskapsstatus og kunnskapsbehov*. Bodø: Nordlandsforskning
- Fylling, I. (2008): *Meget er forskjellig, men noe blir problem: en sosiologisk studie av spesialundervisningens institusjonelle praksis*. Avhandling for dr.polit-graden. Bergen: Universitetet i Bergen
- Fylling, I. og T.L. Handegård (2009): *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 05/2009. Bodø: Nordlandsforskning
- Gabrielsen, E., E. Heber og T. Høien (2008): *Unge og voksne med lesevansker*. Bryne: Logometrica
- Gjessing, H.J. (1967): *Spesialundervisningens personellbehov*. Oslo: Statens spesiallærerskole
- Greve, A. (2007): *Vennskap mellom små barn i barnehagen*. Doktorgradsavhandling i Spesialpedagogikk. Oslo: Institutt for Spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo
- Grut, L. (2008): *Erfaringer med bruk av individuell plan: en litteraturoversikt*. Trondheim: SINTEF Helse
- Grøgaard, J.B., I. Hatlevik og E. Markussen (2004): *Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak*. Rapport 9/2004. Oslo: NIFU STEP
- Grønmo, L.S. og T. Onstad (red.) (2009): *Tegn til bedring? Norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2007*. Oslo: Unipub
- Hagen, A. og S. Skule (2008): *Kompetansereformen og livslang læring*. Oslo: FAFO
- Handorff, J.A. og M. Øzerk (2008): «Utredning av ADHD hos minoritetsspråklige elever i grunnskolen». *Skolepsykologi* nr. 5, 2008
- Hansen, M.B. og Jacobsen H. (2008): *Sped- og småbarn i risiko: en kunnskapsstatus*. Oslo: Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP), Helseregion Øst og Sør
- Hanushek, E.A., J.F. Kain og S.G. Rivkin (2002): «Inferring Program Effects for Special Populations: Does Special Education Raise Achievement for Students with Disabilities?» *Review of Economics and Statistics* 84(4): 584–599
- Hattie, J. (2009): *Visible Learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge
- Haug, P. (2004a): «Finst den spesialpedagogiske kompetansen det er bruk for i skulen?» *Spesialpedagogikk*, nr. 5, 2004
- Haug, P. (2004b): *Resultat frå evalueringa av Reform 97*. Oslo: Noregs forskingsråd
- Haug, P. (2008): *Klasseromforskning: kunnskapsstatus og konsekvensar for lærarrolla og lærarutdanning*. Oppdragsnotat til Kunnskapsdepartementet
- Haug, P. (red.) (2006): *Begynneropplæring og tilpassa undervisning: kva skjer i klasserommet?* Bergen: Caspar forlag
- Haug, P. (red.) (2010): *Kvalifisering til læreryrket*. Oslo: Abstrakt forlag
- Haug, P., J. Tøssebro og M. Dalen, M. (red.) (1999). *Den mangfaldige spesialundervisninga: status for forskning om spesialundervisning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hausstätter, R.S. og Takala, M. (2008): «The core of special teacher education: a comparison of Finland and Norway». *European Journal of Special Needs Education* Vol. 23, No. 2
- Hausstätter, R.S., A.V. Strømhaug, M.K. Bruflot og M.B. Gangvik (2011): *En himmel full av tilbud. Kartlegging av masterstudier i tilknytting til grunnskolelærerutdannelsen med særlig vekt på tilbudet innen spesialpedagogikk*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer
- Havnes, T. og M. Mogstad (2009): *No child left behind: Universal child care and children's Long-Run Outcomes*. Discussion paper 582. SSB
- Hedegaard-Sørensen, L. (2009): «Lærernes perspektiv». I: Egelund, N. og S. Tetler (red.) (2009): *Effekter af spesialundervisningen: pedagogiske vilkår i kompliserte lærings-situationer og elevenes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag
- Helsetilsynet (2009): *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn*. Oslo: Statens Helsetilsyn
- Hendar, O. (2008): *Måluppfyllelse för döva och hörselsskadade i skolan*. Stockholm: Specialskolemyndigheten
- Hendar, O. og C.S. Lundberg (2010): *Elever med hørselshemming i skolen. En kartleggingsundersøkelse om læringsutbytte*. Kortrapport. Oslo: Skådalen kompetansesenter, Statped

- Hogsnes, H.D. (2010): «Barnehagen i endring». I: Hogsnes, H.D., M-L. Angell, og S. Nordtømme (2010): *Barnehagens læringsliv*. Bergen: Fagbokforlaget
- Holck, G. (2004): *Kommunenes styring av komplekse oppgaver: kommunal tverretattlig tjenesteyting overfor barn og unge med funksjonsnedsettelser*. Oslo: Universitetet i Oslo
- Holck, G. (2010): «Juridiske og pedagogiske vurderinger knyttet til tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning». *Spesialpedagogikk*, nr. 10, 2010
- Holmlund H. og Sund K. (2008): «Is the Gender Gap in School Performance Affected by the Sex of the Teacher?», *Labour Economics*, Volume 15, Issue 1, february 2008, Pages 37-53
- Huseby kompetansesenter (2004): *Usher syndrom: en kort beskrivelse*. Statped skriftserie nr. 32. Oslo: Huseby kompetansesenter, Statped
- Huseby kompetansesenter (2005): *Nå gjelder det SYN: om synsvansker og opplæring*. Oslo: Huseby kompetansesenter, Statped
- Hustad, B-C. og I. Fylling (2010): *Bære staur eller løfte i flokk. Evaluering av modellprosjektet «Faglig løft for PP-tjenesten»*. NF-rapport nr. 15/2010. Bodø: Nordlandsforskning
- Institutt for spesialpedagogikk (2004): *Spesialundervisning som ledd i tilpasset opplæring: notat til Utdannings- og forskningsdepartementet*. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo
- Iversen, A.C., H. Hetland, T. Havik og K.M. Stormark (2010): «Learning difficulties and academic competence among children in contact with the child welfare system». *Child & Family Social Work* 2010, Volume 15, Issue 3: 307-314
- Jahnsen, H., S. Nergaard, F. Rafaelsen og A. Tveit (2009): *Den ene dagen. Ungdomsskoler som bruker smågruppebaserte deltidstiltak for elever som viser lav skolemotivasjon og problematferd. Aktørenes begrunnelser og opplevelser. En kasusstudie*. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter, Statped
- Jahnsen, H., S.E. Nergaard og S.V. Flaatten (2006): *I randsonen: forekomst og organisering av smågruppetiltak for elever på ungdomstrinnet som viser problematferd og lav skolemotivasjon*. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter, Statped
- Jenner, H. (2004): *Motivation och motivationsarbete i skola och behandling*. Stockholm: Mynligheten for skolutveckling
- Kjærnsli, M. og A. Roe (red.) (2010): *På rett spor: norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag i PISA 2009*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klette, K. (2008): «Alt som før i klasserommet: hva utdanningsforskningen kan lære av nærstudier fra klasserommet.» I: K-A. Madssen (red.) (2008): *Pedagogikken i reformene – reformene i pedagogikken: festskrift til Peder Haug*. Oslo: Abstrakt forlag
- Knudsmoen, H., G. Løken, T. Nordahl og T. Overland (2011): *«Tilfeldighetenes spill» En kartlegging av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke*. Hedmark: Høgskolen i Hedmark
- Korsvold, T. (2008): *Barn og barndom i velferdsstatens småbarnspolitik: en sammenlignende studie av Norge, Sverige og Tyskland 1945–2000*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kristofersen, L.B. (2007): *Tilgjengelighet og samarbeid. Mer fleksible hjelpetjenester? Opptrappingsplan for psykisk helse, BUP og barnevern*. NIBR Rapport 2007: 13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- KS (2010): «Grunnskolen: mer spesialundervisning og økt vedlikehold». I: *Kommunene og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2010*. Oslo: KS
- Kunnskapsdepartementet (2006): *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2008): *Fra eldst til yngst: samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Veileder. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2011): *Kartlegging av kunnskapsutvikling og kunnskapsbehov i Statped*. Oslo: Rambøll Management Consulting.
- Kvello, Ø. og Wendelborg, C. (2003): *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge: kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom, og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning
- Langfeldt, G. (2005): *Effektivitet og likeverd i norsk grunnskole. En empirisk undersøkelse av elevresultater i ungdomsskolen med særlig vekt på sammenligning av resultater fra elever som får spesialundervisning med resultater fra øvrige elever*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo Unipub
- Larssen, T. og G.B. Wilhelmsen (2008): «Synsvansker – aspekter ved læring og utvikling». I: Befring, E. og R. Tangen (red.) (2008): *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Laura S., H. Katz, M. Adkins, T. Grills, C. Stewart, G. Priddle, A. Sych-Yereniuk, L. Chochinov

- Harder (2005): «Factors affecting inner-city boys' reading: Are male teachers the answer?». *Canadian Journal of Urban Research*, 14: 107-130
- Lunde, O. (2003): «Matematikk som spesialpedagogisk tema». *Nordisk tidsskrift for spesialpedagogikk*, 81 (3): 245–260
- Lunde, O. (2008): «Kan vi forebygge matematikkvansker? Ja, det kan vi!». *Nämnnaren*. Nr 1
- Lundeby H. og Ytterhus B (2011) «Barn med funksjonsnedsettelse i en barnehage for alle». I: Korsvold, T. (red.) (2011): *Barndom, barnehage, inkludering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Lundeby, H. & J. Tøssebro (2009): «Livsløp i familier med funksjonshemmete barn». I: Tøssebro, J. (red.) (2009): *Funksjonshemming: politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Læringssenteret (2003): *PP-tjenesten i Norge 2003: en tilstandsbeskrivelse*. Oslo: Læringssenteret
- Lødding, B. og J.S. Borgen (2009): *Karriereveiledning i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet*. Oslo: NIFU STEP
- Lødding, B. og N. Vibe (2011): *Hvis noen forteller om mobbing*. Oslo: NIFU STEP
- Major, E. (red.), Dalgard, O.S., Mathiesen, K.S., Nord, E., Ose, S., Rognerud, M. og L.E. Aarø (2011): *Bedre føre var... Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*. Rapport 2011: 1. Oslo: Folkehelseinstituttet
- Markussen, E., M. Strømstad, T.C. Carlsen, R. Hausstätter og T. Nordahl (2007): *Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innen for spesialundervisningen i 2007*. Rapport 19/2007. Oslo: NIFU STEP
- Markussen, E., M.W. Frøseth og J.B. Grøgaard (2009): *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning*. Oslo: NIFU STEP
- Mathiesen, I.H., T. Buland og B. Bungum (2009): *Kjønn i skolens rådgivning – et glemt tema?* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn
- Mehlbye, J. (2008): *Specialundervisningselevers skolegang og tiden etter*. København: Anvendt Kommunalforskning
- Mjøs, M. (2007): *Spesialpedagogens rolle i dagens skole. En studie av hvordan prinsippene om inkludering og tilpasset opplæring for alle elever kommer til uttrykk i skolen, og av spesialpedagogens rolle i denne sammenheng*. Avhandling for graden PhD. Oslo: Institutt for Spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo
- Moen, V. og A. Øie (1994): *Spesialundervisning. En kartlegging av undervisninga for barn og unge med særskilte behov i grunnskolen og i den videregående skolen*. Rapport nr. 03/1994. Volda: Høgskulen i Volda/ Møreforskning Volda
- Myhre, R. (1992): *Den norske skoles utvikling: Idé og virkelighet*. Oslo: Gyldendal
- Nilsen, A.C. og H.C. Jensen (2010): *Samarbeid til barnets helhetlige læringsutbytte*. FoU-rapport, Agderforskning
- NOKUT (2010): *Evaluering av førskolelærerutdanningen i Norge 2010*. Oslo: NOKUT
- Nordahl, T. (2007): *Hjem og skole: hvordan skape et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget
- Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning*. Elverum: Høgskolen i Hedmark
- Nordahl, T., M-A. Sørli, T. Manger og A. Tveit (2005): *Atferdsproblemer hos barn og unge: teoretiske og praktiske tilnærminger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Nordahl, T., S. Mausethagen og A. Kostøl (2009): *Skoler med liten og stor forekomst av atferdsproblemer. En kvantitativ og kvalitativ analyse av forskjeller og likheter mellom skolene*. Rapport nr. 3–2009. Elverum: Høgskolen i Hedmark
- Nordtømme, S. (2010): «Perspektiver på læring i barnehagen». I: Hogsnes, H.D., M-L. Angell og S. Nordtømme (2010): *Barnehagens læringsliv*. Bergen: Fagbokforlaget
- Norges forskningsråd (2004): *Norsk pedagogisk forskning. En evaluering av forskningen ved utvalgte universiteter og høyskoler*. Oslo: Norges forskningsråd
- Norges Handikapforbund (2000): *Brukermedvirkning: nytter det? Et strategidokument*. Oslo: Norges Handikapforbund
- NOU 2007: 6 *Formål for framtida: Formål for barnehagen og opplæringen*
- NOU 2009: 18 *Retten til læring*
- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt: bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring: flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*
- NOU 2010: 10 *Fordelingsutvalget*
- NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst: systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*
- Ogden, T. (2004): *Kvalitetsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget

- Oraviita, I.K. (2008): *Afasirehabilitering i Norge. Kommunale rehabiliteringstilbud til afasirammede: en kvantitativ undersøkelse av de afasirammedes tilgang til logopedisk rehabilitering i hjemkommunen*. Masteroppgave i Spesialpedagogikk. Oslo: Institutt for Spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo
- Ostad, S.A. (2010): *Matematikkvansker: en forskningsbasert tilnærming*. Oslo: Unipub
- Persson, B. (1997): *Den motsägelsesfulla specialpedagogiken: motivering, genomförande och konsekvenser*. Göteborg: Göteborgs universitet
- Priegert Coulter R. og M. McNay (1993): «Exploring men's experience as elementary school teachers». *Canadian Journal of Education*, 18: 398-413
- Prop. 1 S (2010–2011) Kunnskapsdepartementet
- Rambøll Management Consulting (2010a): *Bruk av assistenter og lærere uten godkjent utdanning i grunnopplæringen*. Oslo: Rambøll Management Consulting
- Rambøll Management Consulting (2010b): *Kartlegging av det pedagogiske innholdet i skoleforberedende aktiviteter i barnehager*. Oslo: Rambøll Management Consulting
- Rambøll Management Consulting (2011a): *Kartlegging av Kunnskapsutvikling og kunnskapsbehov i Statped*. Oslo: Rambøll Management Consulting
- Rambøll Management Consulting (2011b): *Kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen*. Oslo: Rambøll Management Consulting
- Renlund, C. (2010): *Doktoren kunne ikke reparere meg: en bok om sykdom og funksjonsnedsettelse og om hvordan vi kan hjelpe*. Bergen: Skauge forlag
- Riksrevisjonen Dokument nr. 3:14 (2007–2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå*
- Riksrevisjonen Dokument nr. 3:7 (2010–2011a): *Riksrevisjonenes undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*
- Riksrevisjonen Dokument nr. 1 (2010–2011b): *Riksrevisjonens kontroll av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet*
- Rygvoold, A.-L. og T. Ogden (2008): *Innføring i spesialpedagogikk*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Schjølberg S., R. Lekhal, M. Vaage Wang, I.M. Zambrana, K.S. Mathisen, P. Magnus og C. Roth (2008): *Forsinket språkutvikling: en foreløpig oversikt basert på data den norske mor og barn undersøkelsen*. Rapport 2008:10 Nasjonalt Folkehelseinstitutt. Oslo: Nasjonalt Folkehelseinstitutt
- Sitter, M. (2008): *Brukerbasert evaluering av det kommunale tjenestetilbudet for barn og unge med psykiske vansker. Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse*. Trondheim: SINTEF Helse
- Skogen, K. (2005): *Spesialpedagogikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Skogen, K. (2010): «Kvalitetsutvikling i spesialpedagogikken». I: Buli-Holmberg, J. og S. Nilsen (red.) (2010): *Kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Skaalvik, E.M. og S. Skaalvik (2005): *Skolen som læring: selvpåfatning, motivasjon og læring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Skaar K., T. E. Viblemo, E.J. Karlsen (2008): *Se han snakker. En evaluering av kartleggingsverktøyet SPRÅK 4*. Oppdrag fra IMDI. Kristiansand: Oxford Research
- Skårbrevik, K.J. (1996): *Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden: evaluering av prosjektet «Omstrukturering av spesialundervisning»*. Forskningsrapport nr. 14. Volda: Høgskulen i Volda/ Møreforskning Volda
- Smith, L. og S.E. Ulvund (1999): *Spedbarnsalderen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sokal, L. (2007): «Good-bye, Mr Chips: Male Teacher Shortages and Boys' Reading Achievement». *Sex Roles*, vol. 56, No. 9–10 651-659
- Solli, K.-A. (2005): *Kunnskapsstatus om spesialundervisning i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Solstad, K.J. (2004): «Einskapsskolen – likeverd og mangfold under same tak?». I: Engen, T.O. og K.J. Solstad (red.) (2004): *En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sorkmo, J. (2010): *Statped: siste epoke i mer enn 100 års statlig spesialpedagogikk*. En faktaframstilling. Gjøvik/Sigdal: Jørgen Sorkmo
- St.meld. 41 (2008-2009): *Kvalitet i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Sætre, A. (2009): *Dysleksi og selvpåfatning: en kvalitativ intervjuundersøkelse*. Avhandling for graden philosophiae doctor. Trondheim: NTNU
- Søbstad, F. (2002): *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen*. DMMH publikasjonsserie nr.2/2002
- Sørheim, T.A. (2000): *Innvandrere med funksjonshemmede barn i møte med tjenesteapparatet*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Sørli, M. (2000): *Alvorlige atferdproblemer og lovende tiltak i skolen: en forskningsbasert kunnskapsstatus*. Oslo: Praxis forlag

- Sørli, M.A. (1991): *Alternative skoler: lokale kompetansesentra for utsatt ungdom. En utredning om alternative opplæringstiltak i Norge*. Rapport 4. Oslo: Barnevernets Utviklingssenter
- Sørli, M-A. og T. Nordahl (1998): *Problematferd i skolen. Hovedfunn, forklaringer og pedagogiske implikasjoner. Hovedrapport fra forskningsprosjektet «Skole og samspillsvansker»*. Rapport 12a/98. Oslo: NOVA
- Tangen, R. (2008): . «Tilnæringsmåter og temaer i spesialpedagogikk: en introduksjon». I: Befring, E. og R. Tangen (red.) (2008): *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Topland, B. og E.M. Skaalvik (2010): *Meninger fra klasserommet: analyse av Elevundersøkelsen 2010*. Kristiansand: Oxford Research
- Tøssebro, J. (1999): «Epilog – refleksjoner over status innen norsk forskning om spesialundervisning». I: Haug, P., Tøssebro, J. og Dalen, M. (red.) (1999): *Den mangfoldige spesialundervisninga: Status for forskning om spesialundervisning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tøssebro, J. (2003): Utviklingshemmede i norsk skole. I: SOU 2003: 35 *För den jag är: om utbildning och utvecklingsstörning*. Bilaga 5.
- Tøssebro, J., og B. Ytterhus (2006): *Funksjonshemmede barn i skole og familie: inkluderingsideal og hverdagspraksis*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Utdanningsdirektoratet (2008): *Rundskriv UDir-5-2008 Rett til grunnskoleopplæring for barn og unge i asylmottak*
- Utdanningsdirektoratet (2009a): *Materiell for helhetlig arbeid med læringsmiljøet*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet (2009b): *Rundskriv UDir-2-2009 Informasjon om endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 22 og forskrift til privatskoleloven kapittel 7 – «Retten til nødvendig rådgiving»*
- Utdanningsdirektoratet (2009c): *Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning: veileder til opplæringsloven*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet (2009d): *Veileder om regelverk knyttet til minoritetspråklige elever og voksnes Opplæringssituasjon*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet (2010a): *Rundskriv UDir-3-2010 Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen*
- Utdanningsdirektoratet (2010b): *Rundskriv UDir-08-2010 Kunnskapsløftet: om fag- og timefordeling for grunnsopplæringen og tilbudsstrukturen i videregående opplæring*.
- Utdanningsdirektoratet (2011): *Kommentar til rapporten fra SØF*. http://www.udir.no/Artikler/_Forskning/_Kommentarer/Kommentar-til-rapporten-fra-SOF/
- Valenta, M. (2008): *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Vassenden A., J. Thygesen, S. Brosvik Bayer, M. Alvestad og G. Abrahamsen (2011): *Barnehagens organisering og strukturelle faktorerens betydning for kvalitet*. Rapport IRIS 2011/029. Stavanger: IRIS
- Helsedirektoratet (2007): *Veileder til forskrift om individuell plan* (Veileder IS-1253)
- Vox (2009): *Opplæring for voksne. Kommunenes tilbud om grunnskoleopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter*. Oslo: Vox
- Wendelborg, C. (2010): *Barrierer mot deltakelse. Familier med barn og unge med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Wendelborg, C., J. Tøssebro, A. Kittelsaa, og B. Berg (2010): *Kunnskapsstatus om familier med barn med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Wilson, S.J. (2000): *Effectiveness of School Violence Prevention Programs: Application of a Mean Change Approach to Meta-analysis*. Nashville: Vanderbilt University
- Wollscheid, S. (2010): *Språk, stimulans og læringslyst. Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten. En kunnskapsoversikt*. Rapport nr. 12/10. Oslo: NOVA
- Ytterhus, B og J. Tøssebro (2005): *En skole for alle?* Trondheim: NTNU
-
-

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Illustrasjonsfoto: Bjørn Sæthren

Trykk: 07 Oslo AS 04/2011

