

NOU

Norges offentlige utredninger 2009: 18

Rett til læring



Norges offentlige utredninger 2009

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Individ og integritet.
Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
2. Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.
Finansdepartementet.
3. På sikker veg.
Samferdselsdepartementet.
4. Tiltak mot skatteunndragelser.
Finansdepartementet.
5. Farskap og annen morskap.
Barne- og likestillingsdepartementet.
6. Tilstandsrapport ved salg av bolig.
Barne- og likestillingsdepartementet.
7. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
8. Kompetanseutvikling i barnevernet.
Barne- og likestillingsdepartementet.
9. Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner.
Justis- og politidepartementet.
10. Fordelingsutvalget.
Finansdepartementet.
11. Kredittavtaler.
Justis- og politidepartementet.
12. Et ansvarlig politi.
Justis- og politidepartementet.
13. Bedre pensjonsordninger.
Finansdepartementet.
14. Et helhetlig diskrimineringsvern.
Barne- og likestillingsdepartementet.
15. Skjult informasjon – åpen kontroll.
Justis- og politidepartementet.
16. Globale miljøutfordringer – norsk politikk.
Finansdepartementet.
17. Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.
Kommunal- og regionaldepartementet.
18. Rett til læring.
Kunnskapsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger

2009: 18

Rett til læring

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. juni 2007.

Avgitt til Kunnskapsdepartementet 2. juli 2009.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2009

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1033-1

07 Gruppen AS, Oslo

Til Kunnskapsdepartementet

Ved kongelig resolusjon 29. juni 2007 ble det oppnevnt et utvalg for å foreslå en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo 2. juli 2009

Jorid Midtlyng
leder

Johans Sandvin	Bente Hagtvet	Niels Egelund
Eva Björck-Åkesson	Peder Haug	Einar Christiansen
Grete Dalhaug Berg	Øystein Lund	Gidske Holck
Rune Grahn	Per-Erik Davidsen	Marianne Ween
Marit Dahl	Tove-Lill Labahå Magga	Jorun Sandsmark

Per Arild Nord
sekretariatsleder

Elisabeth Buk-Berge	Halvard Hølleland	Brita Nesheim
Ida M. Andrén	Jens Rydland	Jan A. Hårvik
		Elisabeth Løvaas

Innhold

Del I	5	Førskolealder og barnehage38
	5.1	Barnehagen som læringsarena.....39
	5.2	Lovregulering40
	5.3	Ressursinnsats i barnehagen41
	5.3.1	Personale.....41
	5.3.2	Økonomi og finansiering.....42
	5.4	Omfang av behov for særskilt hjelp og støtte43
	5.5	Organisering av særskilte tiltak / spesialpedagogisk hjelp.....44
	5.6	Likeverdige barnehagetilbud.....46
	5.7	Inkludering i barnehagen.....47
	5.8	Tidlig innsats i førskolealder48
	5.8.1	Språkstimulering.....49
	5.8.2	Sosial kompetanse.....50
	5.8.3	Helsestasjonstilbudet og språkkartlegging50
	5.9	Språkkartlegging og pedagogisk dokumentasjon i barnehagen.....51
	5.10	Universell utforming og tilgjengelighet i barnehagene52
	5.11	Oppsummering.....53
	6	Grunnopplæringen54
	6.1	Likeverd, inkludering og tilpasset opplæring55
	6.1.1	Tilpasset opplæring – et uklart begrep?57
	6.2	Tendenser til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet.....59
	6.2.1	Frafall i videregående opplæring.....60
	6.2.2	Innsats settes inn for sent.....62
	6.3	Spesialundervisning: omfang, forståelser og effekter64
	6.3.1	Spesialundervisningens omfang.....66
	6.3.2	Ulike forståelser av spesialundervisning69
	6.3.3	Spesialundervisningens virkninger og effekter70
	6.4	Oppsummering73
	7	Voksenopplæring75
	7.1	Lovbestemmelsene76
	7.1.1	Voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring.....76
	7.1.2	Ny lov om voksenopplæring77
	7.1.3	Kommunens og fylkeskommunens ansvar77
	7.2	Ressursinnsats til voksne med særskilte behov78
Del I		
		Verdier, hovedproblemstillinger og mandat 11
1	Mål, verdier og prinsipper 13	
1.1	Mål og verdier..... 13	
1.1.1	Læring..... 13	
1.1.2	Bedre læring 13	
1.1.3	Absolutt alle 14	
1.1.4	Særskilte behov 14	
1.2	Grunnleggende prinsipper 15	
1.2.1	Likeverdig opplæring 15	
1.2.2	Tilpasset opplæring 15	
1.2.3	Inkluderende opplæring 15	
1.2.4	Universell utforming 15	
1.2.5	Medvirkning og innflytelse 16	
1.3	Integrering og inkludering 16	
1.4	Rett til læring 17	
1.5	Sammensatte utfordringer..... 18	
2	Hovedutfordringer 19	
2.1	Barnehage, skole og samfunn 20	
2.2	Hovedutfordringene 22	
2.2.1	Tendensen til ensretting av opplæringen 22	
2.2.2	Ulike oppfatninger av regelverket 3	
2.2.3	Mangel på samordning og samarbeidskompetanse 24	
2.2.4	Forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen 24	
2.3	Kompetanse 25	
2.4	Sammenfatning av hovedproblemstillinger og utfordringer 26	
3	Utvalgets forslag 28	
4	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid 31	
4.1	Oppnevning og mandat..... 31	
4.2	Utvalgets sammensetning 31	
4.3	Utvalgets møter, arbeid og arbeidsform..... 32	
4.4	Forståelse og avgrensning av mandatet 33	
4.5	Parallele prosesser – stortingsmeldinger, forskning og utvalg med betydning for utvalget 34	
Del II	Systemer og målgrupper 35	

7.3	Omfang av behov for hjelp og støtte... 79	9.2	Mål for Statpeds virksomhet..... 105
7.4	Hva lykkes voksenopplærings- aktørene med og hva er de største utfordringene?..... 80	9.3	Strukturen og rammene for Statpeds virksomhet 106
7.4.1	Er tilbudet likeverdig og tilpasset mangfoldets forutsetninger?..... 80	9.3.1	Tilbuds- og senterstrukturen 109
7.4.2	Har vi et system som sikrer tidlig innsats? 80	9.4	Statpeds tjenesteprofil 110
7.4.3	Støttesystemene 81	9.4.1	Endringer i samlet profil de seneste årene 110
7.5	Folkehøgskoler 82	9.4.2	Tjenesteprofil for sentrene for sammensatte lærevesker (SLV) 110
7.6	Høyere utdanning 82	9.4.3	Nærmere om SLV-sentrenes arbeidsoppgaver 112
7.6.1	Tidlig identifisering 82	9.5	Fylkesvis fordeling av Statpeds tjenester 112
7.6.2	Støttesystemene 82	9.6	Kompetansen i Statped 113
7.7	Opplæring i kriminalomsorgen..... 83	9.7	Utfordringer 113
7.8	Oppsummering 83		
8	PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og rådgivningstjenesten 85	10	Andre kommunale og statlige tjenester 115
8.1	PP-tjenesten 85	10.1	Kommunehelsetjenesten 115
8.1.1	Lovregulering og arbeidsoppgaver 85	10.1.1	Helsestasjons- og skolehelsetjenesten..... 115
8.1.2	PP-tjenestens brukere, henvisere og samarbeidspartnere 87	10.1.2	Fysio- og ergoterapitjenester 116
8.1.3	PP-tjenestens ressurser og kontororganisering 1994-2008..... 89	10.1.3	Fastlegen..... 116
8.1.4	PP-tjenestens organisering av arbeidet eksternt mot skolene og internt i team 91	10.2	Statlig spesialisthelsetjeneste – helseforetakene 116
8.1.5	Ventetid i PP-tjenesten 92	10.2.1	Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) 117
8.1.6	PPT-personalets fagsammensetning 1980 – 2008..... 92	10.2.2	Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) 117
8.1.7	Geografisk fordeling av fagpersonalet i PP-tjenesten – dekningsgrader 1996–2007..... 93	10.2.3	Kompetansesentre for sjeldne diagnoser og tilstander 118
8.1.8	Kryssende forventninger til PP-tjenesten 94	10.3	Sosialtjenesten i kommunen 119
8.1.9	Vurderinger av PP-tjenesten 96	10.3.1	Avlastnings- og støttekontakttiltak, samt barnebolig..... 119
8.2	Oppfølgingstjenesten 97	10.4	NAV – arbeids- og velferdsforvaltningen 120
8.2.1	Lovregulering og arbeidsoppgaver 97	10.4.1	Økonomiske stønader 120
8.2.2	Ressurser og årsverk 98	10.4.2	Hjelpemiddelsentralene 120
8.2.3	Organisering av oppfølgingstjenesten 98	10.5	Kommunal barnevernstjeneste..... 121
8.2.4	Vurderinger av oppfølgingstjenesten 99	10.6	Statlig barnevern – Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) 122
8.3	Rådgivningstjenesten 99	10.7	Bestemmelser om samarbeid og koordinering på individnivå 122
8.3.1	Rammebetingelser 99	10.7.1	Habilitering er en oppgave som involverer mange..... 122
8.3.2	Politiske føringer og analyser 100	10.7.2	Koordinerende enhet..... 123
8.3.3	Forskning og evalueringer 102	10.7.3	Individuell plan (IP) 123
8.3.4	Nye forskriftsbestemmelser fra 2009 103	10.8	Modeller for samordning og koordinering av kommunale tjenester..... 123
9	Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped)..... 105	10.8.1	Familiesentermodellen 124
9.1	Formell tilknytning..... 105	10.8.2	Psykisk helsearbeid i kommunene ... 124

10.8.3	Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak – SLT-modellen.....	124	12.3.1	Integrerte og segregerte tilbud i barnehage/førskolealder	145
10.9	Utfordringer	125	12.3.2	Integrerte og segregerte tilbud i grunnskolen.....	146
10.9.1	Rettigheter og bestemmelser hjemlet i ulike lovverk og forskrifter	125	12.3.3	Integrerte og segregerte tilbud i videregående opplæring.....	147
10.9.2	Faglig ideologi, profesjonsinteresser og domenekonflikter	126	12.3.4	Det pedagogiske og spesialpedagogiske støtteapparatet	147
10.9.3	Sektorinndeling, uklare ansvarsforhold og overlappende oppgaver	126	12.3.5	De viktigste utfordringene	147
11	Målgrupper	129	Del III	Vurderinger og forslag	149
11.1	Gruppebeskrivelser kan tilsløre mangfoldet	129	13	Tidlig innsats og forebygging	154
11.2	Ulike grupper med ulike utfordringer.....	130	13.1	Tidlig innsats og forebyggende tiltak.....	154
11.3	Psykisk helse, sosiale og emosjonelle vansker og atferdsvansker	131	13.2	Sterkere forpliktelser til tidlig innsats og forebygging	156
11.3.1	Forståelse av problematferd i skolen.....	131	13.2.1	Plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging	157
11.3.2	Psykisk helse	134	13.3	Læringsboka: et felles verktøy for tidlig innsats.....	158
11.3.3	Ulike forstyrrelser/lidelser	135	13.3.1	Samarbeid med hjemmet	159
11.4	Utfordringer	136	13.4	Prosedyre for tidlig innsats	159
12	Tilrettelagt opplæring i Danmark, Sverige og Finland....	138	13.5	Systematisering og forenkling	160
12.1	Danmark – de overordnede mål og virkemidler.....	138	13.6	Særmerknader.....	160
12.1.1	Integrerte og segregerte tilbud i barnehage/førskolealder.....	139	13.6.1	Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS.....	160
12.1.2	Integrerte og segregerte tilbud i grunnskolen	139	14	 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen	162
12.1.3	Integrerte og segregerte tilbud i videregående opplæring	139	14.1	Dagens rett til spesialundervisning	162
12.1.4	Det pedagogiske og spesialpedagogiske støtteapparatet	140	14.2	Ekstra tilrettelegging i opplæringen.....	163
12.1.5	De viktigste utfordringene	140	14.2.1	Sakkyndig vurdering	164
12.2	Sverige – de overordnede mål og virkemidler.....	140	14.2.2	Avvik fra læreplanene	165
12.2.1	Integrerte og segregerte tilbud i barnehage/førskolealder.....	141	14.3	Samarbeid mellom skole og hjem	165
12.2.2	Integrerte og segregerte tilbud i grunnskolen	141	14.4	Barn i førskolealder	165
12.2.3	Integrerte og segregerte tilbud i videregående opplæring	142	14.5	Voksenopplæring	166
12.2.4	Det pedagogiske og spesialpedagogiske støtteapparatet	143	14.6	Særmerknader.....	166
12.2.5	De viktigste utfordringene	143	14.6.1	Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS.....	166
12.3	Finland – de overordnede mål og virkemidler.....	144	14.6.2	Særmerknad fra utvalgsmedlem Bente E. Hagtvvet	167
			15	Tilpassede og fleksible opplæringsløp	168
			15.1	Et tydeligere læreplanverk.....	168
			15.1.1	Ulike syn på kunnskap og læring	168
			15.1.2	Lokale læreplaner.....	169
			15.1.3	Differensierte læreplaner i fellesfagene i videregående opplæring	170

15.2	Mer fleksibilitet på ungdomstrinnet	171	17.2.3	Personlig koordinator – en tjenesteyter med hovedansvar	192
15.3	Bedre gjennomføring i videregående opplæring	171	17.2.4	Taushetsbestemmelser og informasjonsplikt.....	193
15.3.1	Bedre overgang til videregående opplæring	172	17.3	Samarbeid på systemnivå	193
15.3.2	Større bredde i tilbudsstrukturen	172	17.3.1	Samordning av spesialisttjenester	193
15.4	Et løft for sosialpedagogisk rådgivning	175	17.3.2	Henvisningsrett til spesialisthelsetjenester	194
15.5	Særmerknader	177	17.3.3	Samarbeid mellom PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten (OT)	194
15.5.1	Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS.....	177	17.3.4	Samarbeidsavtale mellom fylkeskommune, NAV og kommune om ungdom.....	194
16	PP-tjenesten og Statped tettere på	178	17.4	Skolefritidsordning (SFO) og fritidstilbud	195
16.1	Forholdet mellom PP-tjenesten og Statped	179	17.5	Barnevernets ansvar knyttet til barn og unges opplæring	195
16.2	PP-tjenestens ansvar og oppgaver	180	17.6	Brukermedvirkning	196
16.2.1	Fortsatt frihet i kommunal og fylkeskommunal organisering og dimensjonering av PP-tjenesten.....	181	17.6.1	Brukermedvirkning på individnivå....	196
16.2.2	Kompetansebehov i PP-tjenesten på kort sikt	181	17.7	Særmerknader.....	197
16.3	Omorganisering av Statped	182	17.7.1	Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS.....	197
16.3.1	SLV-sentrene	182	18	Økt kompetanse på alle nivåer	198
16.3.2	Konsekvenser av regionmodellen – hovedtrekk	183	18.1	Førskolelærer- og allmennlærerutdanningen	199
16.3.3	Tilbudet innenfor hørselsfeltet.....	184	18.1.1	Lærerutdanningen som arena for styrking av læreres kompetanse.....	199
16.4	Nye nasjonale sentre	185	18.1.2	Den nye allmennlærerutdanningen ..	200
16.4.1	Nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten	185	18.2	Utdanning av barne- og ungdomsarbeidere	201
16.4.2	Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD)	186	18.3	Behovet for mer kompetanse i barnehager og skoler	201
16.4.3	Lillegården kompetansesenter.....	187	18.3.1	Spesialpedagogisk kompetanse.....	201
16.5	Oversikt over omdisponering av ressurser.....	187	18.3.2	Sosialpedagogisk/sosialfaglig kompetanse.....	202
16.6	Særmerknader	188	18.4	Komptansebehovet i PP-tjenesten og i de spesialpedagogiske regionsentrene	202
16.6.1	Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS.....	188	18.5	Statped og universitets- og høgskolesektoren	203
16.6.2	Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Bente E. Hagtvet og Marianne Ween	188	18.5.1	Statped.....	203
17	Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid	190	18.5.2	Universitets- og høgskolesektoren.....	204
17.1	Helhet og sammenheng	190	18.5.3	Samarbeid mellom Statped og UH-sektoren	204
17.2	Bestemmelser om samarbeid og koordinering må være presisert i lovverk	191	18.6	Forskning.....	205
17.2.1	Individuell plan (IP)	191	18.7	Samarbeid og koordinering	206
17.2.2	Koordinerende enhet.....	192	18.8	Særmerknader.....	206
			18.8.1	Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS.....	206

19	Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag	208	3	Innspill til stortingsmelding om lærerutdanningen.....	239
19.1	Generelt om økonomiske konsekvenser	208	4	De statlige spesialpedagogiske kompetansesentrenes (Statpeds) historikk, forankring, arbeidsoppgaver, organisering og ressurser årene 1994–2008.....	240
19.2	Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.....	208		Beskrivelse av ulike målgrupper	263
19.3	Effektivisering.....	210	5	Ulike modeller for ny organisering av ressursene i Statped og PP-tjenesten	276
19.4	Administrative konsekvenser.....	210	6		
Vedlegg					
1	Særmerknader	212			
2	Aktuelle internasjonale konvensjoner og reguleringer.....	237			

Del I
Verdier, hovedproblemstillinger og mandat

Kapittel 1

Mål, verdier og prinsipper

1.1 Mål og verdier

1.1.1 Læring

Denne utredningen skal bidra til bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Barnehage og skole skal være for alle, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Alle barn og unge skal være en del av et inkluderende fellesskap som gir gode muligheter for læring og utvikling. Nasjonale planer og lovverk forutsetter at barnehage og skole bygger på verdier som likestilling, likeverd, sosial rettferdighet og medvirkning. Læring skjer også uformelt i aktivitet, samvær og lek i fritiden og gjennom ulike medier og på forskjellige arenaer. Aldri har det foregått så mye opplæring, aldri har informasjonstilgangen vært så stor. Aldri har ressursbruken til opplæring vært større.

Opplæring er en grunnleggende rett for alle barn. FNs konvensjon om barns rettigheter, som ble vedtatt i 1989 og ratifisert av Norge i 1991, gir alle barn og unge under 18 år rett til liv og helse, skolegang og utvikling, deltakelse og innflytelse, samt omsorg og beskyttelse. I Norge har alle barn rett og plikt til tiårig grunnskoleopplæring og rett til treårig videregående opplæring. Fra 2009 har alle barn fra ettårsalderen rett til barnehageplass. Dette gjør at Norge har et nokså komplett utdanningssystem. Dilemmaet er at gode systemer, ordninger og tiltak ikke uten videre garanterer god utdanningskvalitet for den enkelte. Økt oppmerksomhet om læringsutbytte har dokumentert store utfordringer. Med grunnlag i norsk og internasjonal forskning er det utviklet en forståelse av at læringspotensialet i befolkningen kan utnyttes bedre. Institusjonene fungerer bedre for noen enn for andre. Forhold som kjønn, etnisitet, sosial gruppe, kulturell bakgrunn og bosted kan ha mye å si for hva slags utbytte den enkelte får. Særlig utsatte og sårbare er barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte.

1.1.2 Bedre læring

Hvor mye bedre bør så læringen bli, og hva vil være tilfredsstillende læringsutbytte? Det er ikke mulig å gi et eksakt svar på disse spørsmålene. Måloppnåelse så vel som innhold og arbeidsformer i opplæringen må ta utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger i samsvar med prinsippet om tilpasset opplæring. Følgende spørsmål må stilles: Under hvilke betingelser lærer den enkelte, og hvilken tilrettelegging må til for at enhver skal oppleve mestring og utvikling? Læring er ikke bare en individuell prosess, men også noe som skjer i fellesskapet og mellom deltakerne i fellesskapet. Hensynet til den enkelte og fellesskapet må derfor balanseres når best mulig utbytte skal vurderes.

Barn og unges læring er resultatet av en rekke ulike faktorer. Virksomheten i barnehage og skole er en konsekvens av prioriteringer og krav formulert nasjonalt, kommunalt, ved den enkelte barnehage og skole, av førskolelærere og lærere, og av barn, unge og deres foreldre. Det er lang beslutningskjede fra statlige intensjoner til den enkelte i barnehage og skole, og i denne ligger mange muligheter for valg og bortvalg, med mulige konsekvenser for den enkeltes læring og utvikling. Særlig er kommunenes ansvar som barnehage- og skoleeier sentral for virksomheten. Dette ansvaret handler både om å forvalte opplæringsinstitusjonene i samsvar med statlige reguleringer, og om å skape sammenheng og helhet mellom ulike sektorer som alle har i oppgave å gi barn og unge gode oppvekstvilkår.

Den enkelte førskolelærers og lærers skjønn står sentralt i alt læringsarbeid. Et viktig virkemiddel for bedre læring er å sørge for at lærergruppene har høy og relevant kompetanse. En forutsetning for læring er tilbakemeldinger som er relevante for videre læring. Barn og unge må få en bekreftelse på hva de faktisk mestrer og kan. Videre må det de lærer ha betydning for den livssituasjonen de er i.

Både barnehage og skole har et omfattende samfunnsmandat, og det er lagt til grunn en bred og dynamisk forståelse av læringsbegrepet. Skolen skal bidra til å utvikle «kunnskap, dugleik og holdningar» og elevene skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng». Opplæringen skal også bidra til å «opne dører mot verda og framtida», slik det uttrykkes i formålsparagrafen. Det er grunn til å framheve at det ikke er et motsetningsforhold mellom grunnleggende faglige ferdigheter og sosial, kulturell og demokratisk kompetanse. Samtidig er grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT en forutsetning for nesten all annen læring. Utfordringen er å sikre disse ferdighetene for alle elever. En stor gruppe deltar ikke i gode faglige læringsprosesser, med lavt læringsresultat som konsekvens.

1.1.3 Absolutt alle

Det slås fast gjentatte ganger at retten til opplæring også gjelder barn med nedsatt funksjonsevne. Da Blomkomiteen i 1970 la fram sin innstilling, var det en milepæl for norsk skole, senere også for barnehagene. Den integreringsprosessen mange allerede hadde startet, ble bekreftet. Det prinsipielle grunnlaget ble dermed lagt for et videre arbeid med å legge til rette opplæring i nærskole for elever som tidligere gikk på spesialskoler. Konsekvensen av at barnehage og skole skal være for alle, er et mangfoldsperspektiv og ikke et likhetsperspektiv. Det forutsetter positiv diskriminering, en aksept for at likeverd og likestilling gjør det nødvendig med ulikheter i tilbud og tiltak, men innenfor en inkluderende ramme. Å oppfylle disse intensjonene er svært krevende for personalet i barnehage og skole, og mulighetene for å gjøre det varierer fra institusjon til institusjon og mellom kommuner. Spørsmålet om differensiering i og utenfor grupper og klasser er et av de dilemmaer som ikke løses en gang for alle, men som forutsetter kompetanse, samarbeid og vurderingsevne i hvert enkelt tilfelle. Inkludering har som ideal at alle skal være en del av et fellesskap. Samtidig kan det være en utfordring å få dette fellesskapet til å fungere positivt for den enkeltes læring.

Samfunnet har fortsatt en tendens til å klassifisere og kategorisere mennesker ut fra forenklede forestillinger om normalitet og avvik. Det fører til at barn, unge og voksne kan bli vurdert ut fra om de er gode nok, og om de passer inn eller ikke. Derfor er et kontinuerlig vedlikeholdsarbeid nødvendig for å bidra til at holdninger og praksis sam-

svarer med det brede og rike mangfoldet i befolkningen. Fellesskap i barnehager og skoler dannes ut fra alder og bosted, ikke ut fra forutsetninger. Utvalget vil framheve betydningen av å anerkjenne forskjellighet og ulikheter mellom mennesker. En rekke internasjonale konvensjoner og erklæringer er utformet de siste tiårene som støtte for det. Et eksempel er konvensjonen om urfolks rettigheter, som har bidratt til bedre ivaretagelse av samisk kultur og tradisjon i opplæringen.

1.1.4 Særskilte behov

Målgruppen for denne utredningen er barn, unge og voksne med særskilte behov. Denne gruppen kan defineres på forskjellig vis. Noen undersøkelser antyder at rundt 25 prosent av elevene i norsk skole har vansker med å delta aktivt i opplæringen. De lærer ikke det de skal og oppfattes å ha behov for særskilt tilrettelegging. En snevrere inndeling er knyttet til omfanget av spesialundervisning. Seks–syv prosent av elevene i skolen får spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringsloven. De har ikke tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Her foreligger det en sakkyndig utredning og det er gjort et enkeltvedtak.

Det er en hovedutfordring for skolen å nå bedre ut til alle elever. Barn og unge representerer et mangfold av egenskaper og forutsetninger, og da ligger det implisitt at noen trenger mer støtte enn andre. Behovene kan springe ut av egenskaper hos den enkelte eller forhold i hjemmemiljøet. Like ofte er det forhold ved barnehagen eller skolen som utløser behov for særskilte tiltak. Det kan skje dersom læringsmiljøet ikke er godt, oppgavene og aktivitetene ikke er tilpasset den som skal lære, eller oppfølgingen ikke er tett og god nok. Det er stor variasjon mellom barnehager, skoler og grupper, og det som defineres som spesielt i ett miljø, kan ses som en del av normalvariasjonen i et annet miljø. Utfordringen er å gi alle barn og unge det tilbudet de trenger for å lære og utvikle seg. Dette innebærer hjelp og støtte i ulik grad, på ulike måter, til forskjellig tidspunkt og av ulik varighet.

Det har vært lagt stor vekt på å unngå stigmatisering av barn og unge med særskilte behov ut fra de grunnleggende verdiene om likestilling og likeverd. En følge av dette er at tiltak har blitt utsett, ut fra en forestilling om at ting kan endres eller gå over. Denne «vente og se» holdningen har også en basis i utviklingspsykologiske perspektiver. Alternativet er tidlig innsats ved at det blir satt inn tiltak så snart det er mistanke om at barn eller

unge har særskilte behov. Tidlig innsats rører ikke ved det verdimeslige fundamentet som gjelder for opplæringen.

1.2 Grunnleggende prinsipper

Utvalget skal ifølge sitt mandat bygge på de overordnede prinsippene om retten til tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole for alle, samt prinsippet om universell utforming. Dersom disse prinsippene skal kunne danne grunnlag for utformingen av arbeidet i skole og barnehage, er det viktig at de som har ansvar for å realisere skolens og barnehagens mål, har felles forståelse av hva disse prinsippene innebærer. Utvalget har derfor valgt å legge statens egen fortolkning¹ av disse prinsippene til grunn.

I den praktiske hverdagen kan disse prinsippene være vanskelige å realisere og de kan også oppleves som motstridende. Et best mulig tilbud til barnet eller eleven vil derfor noen ganger kunne kreve avveininger mellom ulike prinsipper og hensyn. Utvalget vil i neste kapittel drøfte noen av de dilemmaene lærere og førskolelærere står oppe i.

1.2.1 Likeverdig opplæring

Likeverdig opplæring handler om å gi alle like muligheter til opplæring uavhengig av evner og forutsetninger, alder, kjønn, hudfarge, sosial bakgrunn, seksuell orientering, religiøs eller etnisk tilhørighet, bosted, familiens utdanning eller hjemmets økonomi. Likeverdig opplæring må derfor forstås både på systemplanet i et nasjonalt perspektiv med utgangspunkt i lov og forskrifter med læreplaner, og på individplanet for en opplæring tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger. For å sikre likeverdig opplæring for alle kreves det forskjellsbehandling, ikke lik behandling.

Sitatet presenterer tre hovedpoenger. Det første er at alle skal ha like muligheter til opplæring. Det andre er at dette er et ansvar for hele forvaltningskjeden fra topp til bunn. Det tredje er at likeverdighet forutsetter ulike former for differensiering av tiltak. Likeverdig opplæring kan også ses i lys av antidiskriminerings- og tilgjengelighetsloven som trådte i kraft 1. januar 2009.

1.2.2 Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er en plikt for skoleeier, opplæringsstedets ledelse og personale til å gi en god og forsvarlig opplæring ut fra den enkeltes evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring innebærer blant annet valg av metoder, lærestoff og organisering for å sikre at den enkelte utvikler grunnleggende ferdigheter og når kompetansemålene. Dette forutsetter at opplæringssituasjonen tilrettelegges på individ- og gruppenivå. Tilpasset opplæring innebærer ikke at all opplæring individualiseres, men at alle sider av læringsmiljøet tar hensyn til variasjoner hos dem som får opplæringen.

Også styringsdokumentene for barnehagen har formuleringer om tilpasning. Tilpasset opplæring er ikke en individuell rett for den enkelte, men en plikt for skoleeier, skoler og personale. Tilpasset opplæring er en forutsetning for å kunne gi en likeverdig opplæring, og i den ligger mulighetene for å gi forskjellige tilbud innenfor en likeverdig ramme.

1.2.3 Inkluderende opplæring

Inkluderende opplæring innebærer at alle tar del i fellesskapet på en likeverdig måte – faglig, sosialt og kulturelt. Det stiller krav til lærestedet og hver enkelt persons evne til å bygge gode relasjoner med utgangspunkt i menneskers egenart og likeverd. Inkludering er både en prosess og et mål, og dreier seg om hvordan lærestedet kan møte individets forutsetninger og behov på best mulig måte. Dette krever tilrettelegging for mangfoldet og endringer i tilbudet, slik at den enkelte deltar mer og har større utbytte av å delta i fellesskapet. Konsekvensen av inkludering er at systemet må tilpasse seg den enkelte person og gruppe. Dette fritar imidlertid ikke den enkelte for ansvaret for å ville delta.

Inkluderende opplæring er i denne sammenhengen et grunnleggende prinsipp og ikke en konkret handling. Handlingene som skal til for å oppnå inkluderende opplæring er konkretisert til blant annet relasjonsbygging, deltakelse, differensiering og sikring av utbytte. Inkludering er en ramme for likeverdig og tilpasset opplæring.

1.2.4 Universell utforming

Universell utforming har etter hvert blitt et viktig prinsipp i norsk planlegging og forvaltning. Den nye antidiskriminerings- og tilgjengelighetsloven gir nye rettigheter og bedre vern mot usaklig forskjellsbehandling. Loven angir en nasjonal forplik-

¹ Utdanningsdirektoratet (2007). Likeverdig opplæring – et bidrag til å forstå sentrale begreper. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

telse til universell utforming i offentlige og private virksomheter:

Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten [...] Offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Barnehage og skole- og utdanningsinstitusjon skal foreta en rimelig individuell tilrettelegging av tilbudet for å sikre at barn og elever med nedsatt funksjonsevne får utviklings- og læringsmuligheter.

Mange barnehager og skoler ble bygget før retningslinjer for universell utforming ble gitt. Utvalget vil peke på at det ikke sjelden oppstår situasjoner der elever blir henvist til andre barnehager eller skoler på grunn av et uegnet bygg. Kommunenes økonomi tillater ikke alltid de investeringene som er nødvendig, og dette kan føre til konflikter som er vanskelige for alle parter. Etter utvalgets mening bør prinsippet om universell utforming også gjelde for pedagogiske metoder og virkemidler. I antidiskriminerings- og tilgjengelighetsloven heter det at nye IKT-løsninger skal være universelt utformet fra og med 1. juli 2011 og eksisterende fra og med 1. januar 2021.

1.2.5 Medvirkning og innflytelse

En viktig demokratisk verdi er retten til medvirkning og innflytelse i spørsmål som berører en selv direkte. Endringene som ble gjort i barneloven § 6-3 som ledd i inkorporeringen av barnekonvensjonen, innebærer at barn som er fylt syv år, skal ha en ubetinget rett til informasjon og en ubetinget adgang til å uttale seg før det tas avgjørelse i en sak som berører dem. Også barn under syv år kan gis slik adgang etter en konkret vurdering av om barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter. Når det gjelder utforming av tjenester, er medvirkning fra dem som tjenesten berører, i tillegg svært nyttig for utvikling av faglig kvalitet. I mange offentlige etater har man opplevd at brukernes synspunkter har endret prioriteringsmønstre og ressursfordeling på grunn av ny og overraskende viten om brukernes prioriteringer og opplevelse av «hva som hjelper». Utvalgets inntrykk er at skoleverket ikke har utnyttet disse mulighetene i samme grad. Elever og foreldre har flere arenaer for å gi innspill, men disse innspillene integreres ikke i tilstrekkelig grad i det faglige utviklingsarbeidet.

For utvalget er det viktig å understreke at prinsippene om en likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring henger tett sammen. Om opplæringen ikke er likeverdig, er den heller ikke inkluderende eller tilpasset, og opplæringen må være tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger for å være likeverdig. Samtidig er medvirkning og innflytelse et viktig element i både likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring.

1.3 Integrasjon og inkludering

Det er av avgjørende betydning at det skilles tydelig mellom begrepene integrasjon og inkludering. Å sette disse to begrepene opp mot hverandre klargjør betydningen av dem. Prinsippet om integrasjon har en relativt lang historie i norsk opplæring, mens inkludering først ble brukt i forbindelse med Reform 97, og da med referanse til UNESCOs Salamancadeklarasjon fra 1994.

Bakgrunnen for integrasjonen i barnehage og skole var den etablerte segregeringen av de barn og unge som ikke passet inn i det «normale» fellesskapet. Segregering var ikke i samsvar med grunnleggende verdier om likhet og likeverd. Integrasjon har hatt sosial utjevning som mål. De som har stått utenfor fellesskapet skal komme innenfor. Særordningene og særtiltakene for denne gruppen barn og unge er gradvis blitt tatt bort. En konsekvens er at denne gruppen i stor grad har fått ta del i den samme opplæringen som alle andre i barnehage og skole, men med et varierende omfang av kompensatoriske tiltak. Likhet og likeverd har med andre ord blitt definert ut fra et tenkt homogent normalfellesskap, og er forstått som å få ta del i den samme opplæringen. Et av de mest tydelige resultatene av denne integrasjonslinjen er at en del barn og unge med behov for ekstra støtte har tatt del i den vanlige opplæringen, men uten at de har hatt særlig utbytte av den.

Inkluderingsbegrepet forutsetter at likeverdighet oppfattes som en rett til å være forskjellig, og ikke bare som en rett til å være i et fellesskap slik som i integrasjonsbegrepet. At inkluderingsbegrepet er lagt til grunn for barnehage og skole, har derfor en rekke konsekvenser. Det innebærer at alle barn og unge skal ha en naturlig plass i fellesskapet i barnehage og skole, og at virksomheten legges til rette på en slik måte at den fungerer godt for alle. Det vil hindre marginaliseringstendenser og krysspress, og bidra til å sikre full deltakelse, mestring og læringsutbytte for alle. Inkludering sikrer minoritetsvernet, ved at presset om

utjevning og likhet reduseres. Innenfor denne forståelsesrammen betyr likeverdighet ikke at alle skal behandles likt. Alle skal i stedet ha mulighet for og rett til aktiv støtte på egne vilkår i samsvar med prinsippet om tilpasset opplæring. Derfor innebærer inkludering ulike tiltak som en forutsetning for likeverdighet og likestilling, men innenfor rammen av fellesskapet. Barn og unge som har behov for ekstra hjelp og støtte for å kunne fungere innenfor denne rammen, skal få det. En slik positiv diskriminering medfører at barnehage og skole kontinuerlig må være i endring, for at virksomheten skal tilpasse seg de som til enhver tid oppholder seg der.

Inkluderingsbegrepet har en spesiell relevans og betydning for samene, urfolket i Norge. Det gir en ramme for å sette barnehage og skole inn i et menneskerettsperspektiv som skal sikre urfolket et minoritetsvern. Det medfører at deres språk og kultur skal være et fundament, at det etableres positive særtiltak og gis aktiv støtte for å sikre at den samiske befolkningen kan nyttiggjøre seg opplæringen.

Det er knyttet mange utfordringer og dilemmaer til inkludering når prinsippet skal praktiseres. Da blir idealet satt under press. Realiseringen er avhengig av det handlingsrommet som eksisterer lokalt. Det er et resultat av nasjonale reguleringer, av prioriteringer i kommunene, av hvordan barnehage og skole forvalter sine oppgaver, av den enkelte førskolelærer og lærers forståelse og kompetanse. Forståelsen og praktiseringen er bestemt av en rekke forhold, slik som juridiske, økonomiske, organisatoriske, etiske, ideologiske og faglige faktorer. Det kan være motsetninger mellom dem, de kan være uklare og ha flere rimelige tolkninger. Derfor kan det være nødvendig å gjøre avveininger mellom de ulike forholdene, og å prioritere noen elementer framfor andre. Innholdet i og relasjonene mellom dem er derfor ikke bestemt en gang for alle. De varierer med tid, med situasjon og med person og er avhengig av kontinuerlig analyse og diskusjon.

Et sentralt dilemma er i hvilken grad egne grupper og tilbud for grupper av barn og unge skal kunne aksepteres. Den strengeste forståelsen av inkludering vil ikke tillate det. Samtidig er det et press i barnehage og skole om å skille ut barn og unge som avviker mye fra det «normale», og gi dem egne opplegg. Det kan ikke gis et konkret svar på hvordan en slik utfordring kan løses. Idealet om fellesskapet som ramme står sterkt, men kan praktiseres på ulik måte avhengig av den enkeltes behov og barnehagens og skolens forut-

setninger. Det som ikke kan aksepteres, er at det etableres varige spesialgrupper av barn og unge med de samme diagnosene eller egenskapene. Det er enklere å ha forståelse for å opprette egne tidsbegrensede tiltak med klare mål for en gruppe elever som har noenlunde like læringsbehov og kan ha nytte av å lære sammen. I enkelte tilfeller kan aleneundervisning være den eneste måten å gi opplæring på, fordi det handlingsrommet som er tilgjengelig, ikke tillater noe annet.

1.4 Rett til læring

Både inkludering og prinsippene om likeverdighet og tilpasset opplæring følger som konsekvens av en allmenn rett og plikt til opplæring. Retten til opplæring er ikke bare en rett til et opplæringstilbud, men også til et innhold i og en kvalitet på opplæringen som setter barn og unge i stand til å nå de mål som er satt for opplæringen, eller de mål som er realistiske for den enkelte. Det handler om en *rett til læring*. Fordi barn og unge er forskjellige, vil innholdet i opplæringen måtte tilpasses den enkelte for at kvaliteten skal være den samme for alle. Det gjelder så vel sosial og kulturell bakgrunn som individuelle forutsetninger. Opplæringen er ikke likeverdig dersom den ikke er tilpasset barnets eller elevens forutsetninger, men heller ikke dersom innhold og bruk av eksempler reflekterer en erfaringsverden som for mange er fremmed. Likeverdig opplæring innebærer at alle har samme mulighet til å nå de mål som er realistiske for dem.

Dette innebærer et rettighetsperspektiv, til forskjell fra et behovsperspektiv. Tiltak og tilrettelegging i opplæringen for å møte barn og unges individuelle behov og forutsetninger er ikke begrunnet i behovet, men i retten til likeverdig opplæring. Utvalget ønsker derfor å bryte med forestillingen om at det er en viss, avgrenset gruppe som har særskilte behov. Mange barn og unge har behov for ekstra hjelp og støtte, for kortere eller lengre tid, for å kunne få det utbyttet av opplæringen de har krav på. Noen vil ha behov for omfattende tilrettelegging, som vil kunne innebære store organisatoriske endringer og forutsette spesialisert kompetanse, for at retten til læring skal kunne oppfylles.

Å understreke det allmenne ved retten til læring skal altså ikke oppfattes som en nedtoning av det spesielle, eller behovet for spesiell tilrettelegging, til fordel for det allmenne. Tvert imot vil tilrettelegging ofte være en forutsetning for å innfri

det allmenne, forstått som alles rett til læring. 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.

1.5 Sammensatte utfordringer

I dette kapitlet har utvalget presentert noen av de viktigste begrepene og prinsippene som er lagt til grunn for utredningen. Det har dessuten pekt

på noen sentrale dilemmaer og utfordringer som er knyttet til dem. Det er gjort for å få fram kompleksiteten som er knyttet til barn og unges læring. Blant barn og unge er det et stort mangfold som gjør det umulig å formulere enkle framgangsmåter og tiltak for å oppnå bedre læring. Barnehage og skole er sammensatte og svært varierte institusjoner. Styringssystemet for virksomheten er omfattende, med kombinasjonen av statlige reguleringer, kommunalt ansvar, skolenes muligheter for prioriteringer og personalets profesjonalitet.

Kapittel 2

Hovedutfordringer

Dette kapittelet vil ta utgangspunkt i det ordinære tilbudet som gis i barnehage og skole. Hovedutfordringene for de barn og unge som har behov for særskilt hjelp og støtte, utgjør grunnlaget for utvalgets forslag til tiltak. Kapittelet er ikke ment å gi en fullstendig oversikt, men kan betraktes som en veiviser til de viktigste utfordringene og problemstillingene som erfaring, forskning, statistikk og mandatet stiller oss overfor. Temaene som tas opp her, dokumenteres i del II Målgrupper og systemer og drøftes i del III Vurderinger og forslag.

For utvalget har det vært avgjørende å finne fram til de grunnleggende utfordringene i utdanningssystemet. På den ene siden skal det tas hensyn til nytte, effektivitet og resultater. Det skal skapes vilkår for best mulig læring og utvikling for den enkelte og for barn og unge samlet. På den andre siden skal det tas hensyn til bestemte normer og verdier for hva som er akseptable rammer for handling og hva som kan godtas som tiltak. Det kan være utfordrende å innfri disse ofte motstridende kravene. I noen tilfeller vil det som fungerer best for å oppnå maksimalt faglig læringsutbytte, gå på bekostning av pålagte verdiprioriteringer.

Målet om likhet og likeverd er dypt forankret i det norske samfunnet. Likheter er forstått som like muligheter og utfordringer. Likeverd betyr at dette skal gjelde alle, uansett bakgrunn, evner og funksjonsnivå. Disse idealene utfordrer det norske samfunnet på mange områder, blant annet utdanningssektoren. «En skole for alle» i eget nærmiljø har bred støtte i den norske befolkningen. Nå er også barnehagen en selvfølgelig rett for alle som ønsker den. Alle barn og unge skal, uansett bakgrunn, oppleve læring, fellesskap, tilhørighet og ha muligheter til å utvikle sine evner og talenter.

Det er mange positive sider ved det norske utdanningssystemet. Vi har barnehageplass for alle som ønsker det, og med svært høy brukertilfredshet. Vi har god tilgang til opplæring for alle, uavhengig av bosted og inntekt. Utdanningen er gra-

tis, det er gode støtteordninger til livsopphold for elever og studenter, og vi har et desentralisert skoletilbud. Over 98 prosent av elevene går i ordinær skole, og alle skoler skal være tilrettelagt for elever med nedsatt funksjonsevne. 99 prosent av elevene går videre fra grunnskolen til videregående opplæring, og ca. 50 prosent går videre til høyere utdanning. Norge ligger helt i verdenstoppen når det gjelder andel ungdom under utdanning. Vi har gode systemer for livslang læring, blant annet systemer for anerkjennelse og dokumentasjon av realkompetanse. Elevene trives godt på skolen, og vi har, sammenlignet med andre land, lite mobbing. Brukertilfredsheten blant foresatte er høy og økende. Norske elever har gode kunnskaper om demokrati, og er flinke i engelsk sammenlignet med elever i andre europeiske land. Det er små forskjeller mellom skolene sammenlignet med mange andre land. Vi bruker mer penger på skolen enn nesten noe annet land.

Det er også utfordringer og uløste oppgaver i barnehage og skole. Av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* går det fram at man ikke har lyktes i å realisere målet om en opplæring som er tilpasset hver enkelt elev. Det er store og systematiske forskjeller i læringsutbytte, en uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter og det er svak gjennomføring i videregående opplæring. Forskjellene mellom elevene skyldes blant annet sosiale ulikheter. Målet om et åpent, inkluderende og utjevnet utdanningssystem er langt fra nådd. Skolen reproducerer og forsterker sosiale forskjeller i stedet for å løfte fram det beste i hver enkelt, uansett sosial bakgrunn.

Det kan se ut til at en av de grunnleggende utfordringene i norsk skole har vært manglende fokus på resultat, på barn og unges utbytte av opplæringen. Med utbytte menes her både faglige utviklings- og læringsresultater, sosiale forhold og trivsel. Det finnes lite dokumentasjon når det gjelder det samlede utbyttet barn har av å gå i barnehage, men studier av tilstanden innenfor opplæringen i skolen viser at utbyttet av opplæringen

varierer sterkt i befolkningen. Deler av denne variasjonen må forventes på grunn av forskjellen mellom individer, deres bakgrunn og forutsetninger. Samtidig er det klart at mange barn og unge har en opplæring som ikke svarer til deres evner og muligheter, og som ikke gir et tilstrekkelig eller akseptabelt resultat. Det kan for eksempel se ut som om 20–25 prosent av elevene i skolen ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, periodevis eller kontinuerlig. Om lag halvparten av dem opplever at det settes inn tiltak for å rette på dette, enten i form av individuelt tilpassede tiltak eller som spesialundervisning. En stor utfordring ligger også i at bestemte grupper elever er systematisk mer utsatt enn andre for å miste faglig utbytte. Dette er grupper som skårer lavt på sosiodemografiske faktorer, eksempelvis enslige foreldre med lav utdanning og lav inntekt. I tillegg er barn og unge i urbefolkning og førstegenerasjons innvandrere fra noen land ekstra utsatt. Gutter som gruppe har også mindre utbytte av skolen enn jenter. Et stort paradoks er at betydelig ressursinnsats og høy lærertetthet i skolen ikke reflekteres fullt ut i elevens resultater. Det kan se ut som om andre innsatsfaktorer er vel så viktige. Det hjelper ikke å sette inn «mer av det samme» ettersom varierte læringsformer og allsidig kompetanse må til for å møte variasjonen av utfordringer.

Skolen har ikke fungert slik planer og lovverk legger opp til. Det kan se ut som om utdannings-systemet er spesielt godt tilpasset en gruppe veltilpassede elever med foreldre som selv har lyktes i utdanningssystemet. I tillegg kan det se ut som om de som arbeider i skolen i stor grad har samme bakgrunn. Slik kan de som kjenner utdanningssystemets koder få en god og tilpasset utdanning, mens elever med en annen bakgrunn krever en annen tilnærming til lærestoff og læringsprosesser. Mange av disse opplever at skolen ikke utfordrer deres potensial, ikke legger til rette for den læring som treffer dem, og i enkelte tilfeller heller ikke føler det er skolens jobb å tilpasse seg «marginale grupper». Forskning hevder at skolen verken utfordrer de flinke eller tar godt nok vare på de som trenger ekstra hjelp for å utvikle evnene sine. Skolen er tilpasset en gjennomsnittselev som ikke finnes.

Kunnskapsløftets mål er å bedre disse forholdene (St.meld. nr. 30 (2003–2004)). Kunnskapsløftets læreplan ble innført i skoleåret 2006–2007 og var ferdig implementert i skoleåret 2008–2009. Kunnskapsløftet bygger på Kvalitetsutvalgets innstillinger (NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* og NOU 2003: 16 *I første rekke*), evaluering

av Reform 97, internasjonale undersøkelser og annen relevant forskning. Reformen er både en strukturreform, en systemreform og en innholdsreform. De viktigste elementene i innholdsreformen er at grunnleggende ferdigheter styrkes, lese- og skriveopplæring vektlegges fra første årstrinn, og at nye læreplaner utarbeides i alle fag med tydelige mål for elevenes og læringenes kompetanse og ny fag- og timefordeling. Den nye læreplanen understreker vektleggingen av læringsutbytte og er et viktig bidrag til å endre fokus fra prosesser og ressurser til utbytte av opplæringen.

Kunnskapsløftet er fulgt opp med en rekke stortingsmeldinger. Det er meldinger som på en rekke punkter er inne på mandatområdene for dette utvalget, og som skal utvikle en mer inkluderende skole for å sikre at flest mulig barn og unge lærer mer (St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og *ingen sto igjen*, St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*, St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – Rollen og utdanningen* og St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*). Videre er Kunnskapsløftet fulgt opp i lovendringer og forslag til lovendringer som ligger til behandling i Stortinget og i forslag til endring av forskrift til opplæringsloven når det gjelder elevvurdering.

2.1 Barnehage, skole og samfunn

Opplæringen i barnehage og skole er i stor grad påvirket av samfunnsutviklingen og de rådende verdier og holdninger som preger befolkningen. Utdanningspolitikken som utformes i regjeringen og Stortinget, gir rammer for den opplæringen som forvaltes av kommunene. Det er lagt føringer på innholdet i barnehagen og skolen. Intensjonen er at ny politikk skal føre til forbedringer i utdanningen, og at det konkrete arbeidet i barnehage og skole skal utføres i pakt med politiske prioriteringer.

Men opplæringen er også preget av lokal kultur, lokale holdninger og ulike verdisyn. Til tider kan en oppleve at lokale og nasjonale prioriteringer står i motsetning til hverandre, og at nasjonale føringer på barnehagens og skolens arbeid blir tonet ned til fordel for lokale prioriteringer. Dette skjer blant annet i spørsmål utvalget er opptatt av, eksempelvis segregering/inkludering av barn og unge med særskilte behov, i spørsmål knyttet til samordning av hjelpetiltak på tvers av nivåene og sektorene og i spørsmål knyttet til økonomiske

prioriteringer. Begrunnelsene kan være at de nasjonale prioriteringene oppleves å være tuftet på «glansbilder» og manglende realiteter, at de står i motsetning til hverandre, og at de ikke har fokus på barnets og den unges beste. Et eksempel er skepsisen til den økende vektleggingen av læringsutbyttet og faglige resultat, av det som omtales som «testregimer», og av konkurranse mellom skoler som ledd i forbedringsarbeid. Mange hevder at alt dette står i kontrast til andre verdier som barnehagen og skolen bygger på, som inkludering og fellesskap.

Samisk barnehage og skole skal ha sin verdi-forankring i samiske samfunn, og den skal reflektere både det tradisjonelle i samisk språk og kultur og den nyskapingen som skjer i de samme miljøene. Det forutsetter likeverdig tilgang til opplæring, og anerkjennelse av urfolkets kulturelle verdier, kunnskaper, tradisjoner og skikker og deres forhold til naturen.

Det norske styringssystemet hviler på en del grunnleggende prinsipper knyttet til ansvars- og rollefordeling mellom statlig, kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå. Det lokale selvstyret har vært en bærebjelke i det norske styringssystemet. Kommunene og fylkeskommunene har ulike roller ved at de både er selvstendige lokal–regionaldemokratiske aktører og egne rettssubjekter, og samtidig utførere av statlig politikk. Den lokale friheten har gjennom utbyggingen av offentlig sektor måttet balanseres mot nasjonale utjevningsbehov og andre statlige styringsbehov. Det er et spenningsforhold mellom kommunens/fylkeskommunens rolle som selvstendig politisk aktør og som utøver av statlig politikk. St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* uttaler at de klassiske grunnverdiene for det lokale selvstyret er frihet, demokrati og effektivitet, og at diskusjoner om rammevilkårene til lokaldemokratiet dypest sett handler om et ønske om å nå nasjonale politikkmål på en måte som hegner om det lokale folkestyret og de verdiene dette representerer.

Stortingsmeldingen uttaler videre at en verdi-full egenskap ved de norske kommunene og de regionale folkevalgte organene er det brede spekteret av oppgaver og funksjoner som gjør kommunene til generalister. Dette gjør det mulig å se sammenhenger, prioritere og samordne på en bedre måte enn dersom oppgavefeltet hadde vært snevrere og ansvaret for fellesoppgavene hadde vært splittet opp. Meldingen påpeker at nærheten til innbyggerne gir kommunene relativt bedre vilkår enn staten for å legge til rette for effektiv utfø-

relse av en rekke av velferdstjenestene. Kommunene skiller seg fra statlige etater ved at de i større grad har ansvar for lokalsamfunnene som helhet.

Det såkalte *ansvarsprinsippet* innebærer at den instansen (det nivået) som er tillagt de praktiske avgjørelser og som dermed produserer utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar. Omvendt formulert innebærer dette prinsippet også at statlig inngripen i den kommunale frihet, gjennom mer detaljert styring, vil kunne utløse krav om økt statlig finansiering. I ovennevnte stortingsmelding påpekes det at det har utviklet seg en mindre grad av aksept for ulikheter i kommunenes tjenestetilbud. Kommunal- og regionaldepartementet mener ulikhet i kommunenes inntekter langt på vei kan forklare ulikheten i de kommunale tjenestetilbudene. Det er i stor grad staten som avgjør disse inntektssulikhetene. «Det vil då framstå som eit svært lite effektivt styringssystem først å vera med på å skapa inntektsskilnader, og dernest prøva å motverke følgjene av slike skilnader gjennom sterkare statleg styring». Det framheves at statliggjøring av oppgaver og større bruk av sterke virkemidler som stykkprisfinansiering og rettighetsfesting undergraver kommunenes fortrinn som arena for prioriteringer.

De spenninger som her beskrives påvirker politikkutforming på de fleste områder, og ikke minst på opplæringsområdet. Særlig skolen står i en sterk sektorpolitisk tradisjon og er omfattet av sterke nasjonalpolitiske interesser, noe ikke minst de senere tiårenes reformiver på skoleområdet vitner om. Skolen har også lenge vært gjenstand for mer detaljert statlig styring enn andre områder kommunene har ansvaret for. De siste årene har vi også sett en intensivert statlig styring av barnehagesektoren. Barnehage og skole spiller en avgjørende rolle for barn og unges muligheter videre i livet, og det er en grunnleggende verdi i den norske velferdsstaten å sikre at disse mulighetene er så likeverdige som mulig.

Barnehager og skoler makter ikke dette alene. Gode læringsmuligheter forutsetter et tett samarbeid med hjemmet, med andre sektorer i kommunene og med hele lokalsamfunnet om å skape trygge og gode oppvekstmiljøer og læringsbetingelser for alle barn og unge.

Det eksisterer en spenning mellom sektorvise styringsbehov og behov for tverrsektorielt samarbeid. Det er grunn til å tro at en sterk og detaljert statlig sektorstyring, blant annet på opplæringsområdet, kan hemme det tverretatlige samarbeidet om barn og unges oppvekstvilkår og læring. Selv

om det er kommunene som har ansvaret for å yte de tjenestene som skal sikre barn og unge gode oppvekst-, utviklings- og læringsmuligheter, påhviler ansvaret for helhet og sammenheng i like stor grad staten som kommunene, blant annet gjennom de styringssignaler som formidles til de ulike kommunale sektorene og de handlingsmuligheter som skapes for samarbeid. Staten må også ta ansvar for at de utdanninger som forsyner disse sektorene med kvalifisert personale, formidler kunnskaper og normer som støtter slikt samarbeid.

Behovet for samarbeid og koordinering på tvers av sektorer og nivåer blir særlig tydelig når det gjelder barn og unge som har behov for mer sammensatt hjelp og støtte. Barnehage og skole er avhengig av et system som sikrer nødvendig kompetanse, bistand og støtte, både til dem selv og til barnet eller eleven. Det en først tenker på er den spesialpedagogiske kompetanse som må finnes i barnehagen og skolen, eller i kommunens/fylkeskommunens PP-tjeneste, og den mer spesialiserte kompetansen som Statped representerer. Denne er viktig, og må være tilgjengelig, trolig mer tilgjengelig enn den er i dag. Dette temaet behandles flere steder i utredningen. Men det handler også om et stort omland av tjenester og kompetanse, både i kommunen/fylkeskommunen og på regionalt statlig nivå, som kommunale psykologer, fysio- og ergoterapeuter, helsetjenester, kommunale habiliterings- og rehabiliteringstjenester, HABU, BUP, NAV, Bufetat osv. Det vil ikke være mulig å utforme et komplett støttesystem som dekker alle behov barn og elever kan ha avgrenset til opplæringsområdet. I stedet må en finne fram til arbeids- og samarbeidsformer som sikrer samarbeid på tvers av systemer, og som bidrar til en helhetlig tiltakskjede for både mottaker og avgiver av tjenester.

2.2 Hovedutfordringene

Nedenfor presenterer utvalget noen sentrale utfordringer i barnehage og skole når det gjelder institusjonenes evne til å gi gode tilbud til alle barn og unge. De problemene vi ser, har på ulike måter konsekvenser for spesialundervisningen. Disse forholdene skaper hver for seg og sammen en rekke utfordringer som utvalget vil komme mer detaljert inn på i senere kapitler. Utfordringene utvalget vil trekke fram er:

- tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blant dem som får opplæring
- ulike oppfatninger av regelverket

- mangel på samordning av tilbudene og samarbeidskompetanse
- forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen

2.2.1 Tendensen til ensretting av opplæringen

Ensretting er å forstå og behandle mennesker mer likt enn mangfoldet i populasjonen tilsier. Det handler om ikke å ta hensyn til eller ha forståelse for variasjon og ulikhet mellom mennesker. Tendensen til ensretting i opplæringen har lange historiske røtter og er innvevd i grunnleggende samfunnsmessige konstruksjoner gjeldende langt ut over opplæring og utvikling. Herunder ligger diskusjonen om mangfold er en berikelse eller et problem. Resultater fra blant annet evalueringen av Kunnskapsløftet tyder på at ensretting praktiseres og at omfanget kan være økende. Begrepene integrering og inkludering er sentrale her. Det er stor tilslutning til begge, men de er forstått og praktisert forskjellig. En hovedutfordring for opplæringen av barn, unge og voksne med særskilte behov er knyttet til hvordan disse begrepene blir forstått og praktisert. Med integrering menes oftest at opplæringen blir gitt innenfor et fellesskap. Da er hovedvekten lagt på deltakelse i det sosiale fellesskapet. Å være sammen med alle andre i opplæringen er målet. Inkludering handler også om prosesser som øker barn, unge og voksnes deltakelse i skolens kultur og læring og som gir mindre utskilling. Inkludering innebærer i tillegg at opplæringen er tilpasset den enkelte og har de nødvendige kvaliteter når det gjelder struktur, prosess og resultat.

Ensretting slik det er forstått her, kan gi seg ulike utslag for elever som har behov for mer eller annen hjelp. En variant er at enkeltelevers behov ikke blir tatt hensyn til, ut fra et ønske om ikke å skille noen ut. Dette vil være en integrering uten inkludering. Når opplæringen rettes mot «normaleleven», vil de som representerer noe annet enn normalen få en opplæring som er mindre tilrettelagt og mindre tilpasset deres forutsetninger. I noen tilfeller vil de bli overlatt til seg selv. Mye av kritikken av den integrerte opplæringen går nettopp ut på at barna og de unge er til stede i et fellesskap, men at de ikke får en god nok opplæring. Denne situasjonen utfordrer likeverdigheten og likestillingen.

En annen variant er at alle som ikke helt passer «passer inn» i den opplæringen som rettes mot «normaleleven», samles i egne grupper uten-

for fellesskapet. Egne klasser eller grupper for elever med samme diagnose er ikke uvanlig. En kan også møte oppfatninger om at alle med den samme diagnosen er så like at de automatisk utgjør en naturlig og sammensveiset gruppe, og at de ikke har noe særlig til felles med andre barn og unge. Når betydningen av likhet mellom mennesker (homogene grupper) oppleves som en forutsetning for god opplæring og utvikling, skjer slik segregering i større grad enn i miljøer der inkludering har en grunnfestet verdi.

Forskningen viser at for store grupper barn, unge og voksne med særskilte behov er det å være i fellesskap med andre oftest bedre enn andre løsninger. Samtidig kan individuell opplæring eller opplæring i mindre grupper utenfor fellesskapet også gi gode resultater under bestemte betingelser. Forskningen tyder samtidig på at det er mulig å legge til rette for opplæring innenfor fellesskapet for alle om det er vilje, evne og kompetanse til å sette inn de tiltakene som er nødvendige. Når opplæring innenfor en inkluderende ramme ikke fungerer, er forklaringen oftest at innsatsene og oppleggene ikke er omfattende eller målrettede nok. For å kunne lykkes må tilstrekkelig faglig kompetanse være tilgjengelig i det direkte arbeidet med opplæringen. Samtidig er det en forutsetning at det er god tilgang på faglig hjelp og på de hjelpemidlene som trengs. Jo mer heterogent et opplæringsmiljø er, desto viktigere er dette.

2.2.2 Ulike oppfatninger av regelverket

Det lokale handlingsrommet i utdanningssystemet gir muligheter for faglig skjønn og vurderinger for både kommunene, institusjonene og den enkelte førskolelærer og lærer. Slik må det være, fordi det i mange tilfeller ikke er mulig på forhånd å vite hva som er best for den enkelte. Dermed gis det åpninger for å trekke inn ulike kriterier for vurdering av opplæringen. Variasjon og tilpasning i opplæringen er nødvendig for å kunne gi den enkelte lærings- og utviklingsmuligheter. Gjennom tilrettelagt variasjon i innhold og organisering kan en tr konsekvensene av medbestemmelse, likestilling og likeverd i opplæringen.

Handlingsrommet skaper vilkår for helt forskjellige løsninger, og det er uproblematisk så lenge de overordnede prinsippene for opplæringen blir ivaretatt. I enkelte tilfeller kan tiltakene i opplæringen avvike fra de generelle prinsippene, og da kan variasjon og ulikhet bli et problem. Det er en utfordring når forskning viser at opplæringstil-

budet har så varierende kvalitet fra en kommune til en annen, fra en skole til en annen og innad på samme skole, at det blir stilt spørsmål ved om Norge har en fellesskole. Det er for eksempel godt dokumentert at det er store forskjeller i omfanget av spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp (etter enkeltvedtak) i barnehagen, grunnskolen, mellom fylker, mellom kommuner og mellom barnehager og skoler i samme kommune. Antall elever i spesialundervisning varierer i mange fylker mellom 1–2 prosent og 16–17 prosent av elevene. Et faglig tiltak som defineres som spesialundervisning etter enkeltvedtak ett sted, kan defineres som en form for tilpasset opplæring et annet sted. Mens et barn i en kommune får spesialundervisning med en kvalifisert spesialpedagog, vil det samme barnet i en annen kommune kunne bli overlatt til en ufaglært assistent og i en tredje kommune ikke få noe ekstra tilbud i det hele tatt. Både PP-tjenesten og Statped gir varierende støtte, og deres tilbud er med på å bekrefte at ulikhetene i tilbud antakelig er større enn det som er rimelig i lys av grunnleggende verdier om like muligheter og likeverd.

For barn, unge og voksne med særskilte behov er det avgjørende hvilke verdier og forestillinger som bestemmer opplæringstilbudet der de bor. Variasjon som i utgangspunktet skal være positivt, kan fungere motsatt. Den kan indikere at den opplæringen et barn eller en elev får, til en viss grad kan være avhengig av hvor de bor, hva slags barnehage, skole eller institusjon de er tilknyttet og hvem som er lærere. De lokale forskjellene synes å være nokså stabile, og reflekterer dermed ikke nødvendigvis objektive ulikheter i behovet for spesialundervisning. Det gir en indikasjon på at den sentrale reguleringen av opplæringen ikke fungerer etter intensjonene om å sikre likeverdighet i opplæringen.

Variasjonen i opplæringstilbudene henger sammen med statlige styringssignaler, fylkeskommunale og kommunale prioriteringer, kulturen og miljøet ved den enkelte barnehage og skole, med lærerens valg, med den lokale PP-tjenestens anbefalinger og råd og med foresattes engasjement og ønsker.

En annen utfordring er de statlige styringssignalene som er svært mange, og ikke nødvendigvis klare og konsistente. Ovenfor er det for eksempel pekt på at et begrep som inkludering har sterk tilslutning, men at det blir forstått forskjellig. I praksis kan de overordnede prinsippene for opplæringen også stå i motsetning til hverandre. Da må det balanseres mellom ulike hensyn, og den balanse-

gangen kan være vanskelig. Det gjelder for eksempel forholdet mellom likeverd og likhet. Et dilemma er at likeverd forutsetter forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling kan oppleves som stigmatiserende og kan også være i strid med prinsippet om likeverd. Likeverdig opplæring av barn og unge med særlige behov er avhengig av faglig kompetanse – det å ha tilgang på riktig og nødvendig kompetanse til å gjennomføre en god opplæring. Den faglige kompetansen varierer imidlertid sterkt, både når det gjelder direkte arbeid med barn og unge og i hjelpeapparatet rundt, og kan være en forklaring på variasjonene det er pekt på ovenfor. Utfordringen er å sikre relevant faglig kompetanse gjennom hele opplæringssystemet og å sørge for at denne kompetansen er til stede og tilgjengelig når behovet er der. Det vil være den viktigste forutsetningen for å lykkes bedre, uansett regelverk. Det er solid dokumentasjon for at variasjonen også kan reflektere ulike pedagogiske ideologier og tilnærminger. Disse forandres over tid, og det vil alltid være spenninger mellom ulike forståelsesformer og løsninger.

Ulikheten kan settes i relasjon til den måten retten til opplæring er oppfattet på. Det kan synes som om interessen og oppmerksomheten i mange sammenhenger er mest knyttet til retten til tiltak og tilbud, og mindre til kvaliteten på tiltaket, og hva slags resultat tiltaket fører til. Så lenge det kan dokumenteres at et tiltak er satt i verk, og at det vurderes som forsvarlig, synes hovedkravet å være oppfylt. Dermed overses utfordringen med å følge opp resultatene av tiltakene.

2.2.3 Mangel på samordning og samarbeidskompetanse

Opplæringen og hjelpeapparatet består av mange instanser med delansvar for tiltak. Utfordringen ligger i at disse ikke samvirker godt nok med hverandre eller med barnehagen/skolen. Det utføres dobbeltarbeid, det er lite helhet i tiltak, det er manglende samordning i tid, det er manglende informasjon og den ene instansen vet ikke nødvendigvis hva den andre gjør. Forskning viser at det er altfor stor mangel på sammenheng, samordning og relevans. Samordning mellom den ordinære opplæringen i barnehager og skoler og spesialpedagogiske tiltak for de som trenger det, har stort utviklingspotensial.

Det er flere forklaringer på den manglende samordningen. Tjenestetilbudene er forvaltet innenfor ulike institusjoner og organisasjoner. An-

svaret for det spesialpedagogiske systemet er fordelt mellom ulike forvaltningsnivåer (kommune, fylke og stat), med forskjellig distanse til brukerne (første- og andrelinjetjenestene), med ulik faglig basis (helsevesenet, sosialetaten, utdannings-systemet) og med ulike yrkesgrupper involvert (førskolelærere, lærere, spesialpedagoger, leger, psykologer). I tillegg har flere statlige departementer oppgaver og ansvar for opplæringsfeltet.

Det er først og fremst kommunenes oppgave å samle og koordinere alle disse forskjellige elementene. Det kan synes som en formidabel oppgave på grunn av kompleksiteten i organiseringen. De ulike instansene kan i seg selv representere ulike barrierer og ulike forståelser av utfordringene og hvordan en best kan møte dem. Det skaper lett manglende oversikt og liten mulighet for smidig organisering fra dem som har hovedansvaret. Det er samtidig tydelig for utvalget at grensemarkeringer, hegemoni og profesjonsinteresser også ligger bak og er til hinder for effektiviteten i tjenestene. Det kan for eksempel være uenighet innad i og mellom profesjonsgruppene om hva som er gode tiltak. Gruppene har ulik status i systemene, og det eksisterer et formelt og et uformelt statushierarki som kan fungere lite funksjonelt. Samtidig er det blitt tydeligere enn før at de ulike instansene i tiltakskjeden ofte har liten innsikt i og kunnskap om hverandre. Større gjensidig kjennskap vil kunne øke muligheten for god samordning.

Et viktig virkemiddel for å sikre samordning kan være koordinering av tiltak gjennom individuell plan. Implementering av individuell plan i stadig flere systemer må imidlertid ikke bli en sovepute. Et tydelig regelverk, og ikke minst felles og klare rutiner, vil også være en hjelp. Måten kommunale tjenester er organisert på kan fremme eller hemme samarbeid og reise eller fjerne hindre for gode læringsmiljøer og læringsmetoder.

2.2.4 Forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen

Den fjerde hovedutfordringen konkretiseres gjennom tre ulike utfordringer som gjelder den spesialpedagogiske innsatsen:

1. Begrepet «spesialundervisning» slik det praktiseres, har et uklart innhold.
2. Den spesialpedagogiske innsatsen kommer sent.
3. Forholdet mellom diagnoser og pedagogiske tiltak er sammensatt.

Under «paraplyen» spesialundervisning finnes i praksis en rekke ulike former for tiltak. Det er personalressurser i form av ekstra personale eller redusert gruppestørrelse. Det kan være materielle ressurser i form av utstyr, hjelpemidler og lokaler. Det er finansielle ressurser som gjør ekstra innsatser mulig. Bare en del av det som i dag omtales som spesialundervisning, er faktisk opplæring utført av personale med spesielle forutsetninger for og kompetanse til å støtte læringen til barn, unge og voksne med særskilte behov. Konsekvensen er at begrepet spesialundervisning, er uklart. Det er behov for en begrepsmessig avklaring og presisering.

Spesialundervisningen settes inn sent. Man venter gjerne med tiltak, og den mest omfattende innsatsen kommer på de høyere klassetrinn. Dette avviker fra holdningene i blant annet Finland. Finnene setter inn omfattende hjelpetiltak tidlig og målrettet mot elever som ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen for så å kunne redusere innsatsen etter hvert.

Det kan være flere grunner til den norske praksisen med at ekstra tiltak settes inn sent. Noe kan skyldes en kulturell holdning, eksempelvis at modning løser de fleste problemer. Tanken om den frie oppvekst har vært gjennomgripende. Det kan også henge sammen med at vi ikke har hatt en utviklet og planmessig evalueringskultur som kunne ha gitt bedre informasjon om behov for tidlige tiltak. Det har også vært til dels sterk motstand mot å formidle informasjon om enkeltindivider fra en del av systemet til en annen del. Noe av tenkningen har vært at den enkelte skal få starte med «blanke ark og nye fargestifter» i et nytt miljø. I tillegg har det vært et ønske om å unngå tiltak rettet mot enkeltelever som kan virke stigmatiserende på den det gjelder.

For en stor gruppe elever som i de første skoleårene har behov for særskilte tiltak, vil økt tidlig innsats være til stor hjelp og kunne gjøre dem i stand til, etter en tid, å fungere i den ordinære opplæringen. For andre barn og unge med mer omfattende og varige behov for hjelp vil ikke tidlig innsats kunne eliminere lærevanskene, men antakelig bidra til å redusere problemene, forebygge utvikling av nye problemer og gjøre det enklere å leve med og takle utfordringene man står overfor.

Diagnoser er ingen forutsetning for å få spesialpedagogisk eller annen kompetent hjelp. Opplæringsloven § 5-1 definerer manglende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet som grunnlaget for retten til spesialundervisning. Likevel er det mange steder en tendens til at diagnoser i seg selv

gir rett til spesialundervisning i skolen / spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, uten at utbyttet av den ordinære undervisningen er analysert særlig inngående. Det er i seg selv en utfordring. I tillegg kommer spørsmålet om en diagnose gir tilstrekkelig og tydelig innsikt i hva som skal til av pedagogisk handling.

I en del tilfeller er det ingen klar og automatisk sammenheng mellom innholdet i diagnosen og hvilke pedagogiske tiltak som bør settes inn. Diagnosen opplyser ikke om hva som skal eller bør gjøres i opplæringen. En av hovedkritikkene barnehage og skole retter mot støttesystemene, er nettopp at de ikke gir tilstrekkelig hjelp med å legge til rette konkrete opplegg i opplæringen. En forklaring på sen innsats kan være mangelen på sammenheng mellom diagnoser og pedagogisk handling.

Det er en kjensgjerning at enkelte fagmiljøer og instanser innenfor den spesialpedagogiske tiltakskjeden har vært mest opptatt av diagnostisering og har lagt mindre vekt på arbeid med tiltak. Det er også mangel på kunnskap om tiltak i mange sammenhenger, som en følge av at fagmiljøene enten ikke er oppdatert, eller ikke har interessert seg nok for å sikre at slik kunnskap faktisk er tilgjengelig. Løsningen på denne utfordringen ligger i stor grad i at hjelpeapparatet må presisere ikke bare hva lærevanskene skyldes, men i minst like stor grad hvordan barnehage og skole skal arbeide med dem.

2.3 Kompetanse

Utdanningssystemet skal legge til rette for at så mange barn og unge som mulig skal få opplæring innenfor inkluderende rammer i ordinær opplæring. De som har behov for det, skal få ekstra hjelp. Det er et gjennomgående resultat i forskningen at kvaliteten på lærerne er den faktoren som har størst betydning for elevenes utvikling og prestasjoner, av de ressursene skolen rår over. Det er sannsynlig at dette også gjelder for virksomheten i barnehagen.

En av hovedutfordringene i utdanning og opplæring er derfor å sikre tilgang på relevant kompetanse. Tilgangen på kompetanse varierer mye, og avhenger delvis av innholdet i utdanningen for læreryrkene, og delvis av om det finnes personale med relevant utdanning og erfaring. Det spesialpedagogiske feltet omfatter behov for kompetanse på en rekke andre områder enn de pedagogiske og spesialpedagogiske, spesielt når det gjelder

tiltak for barn, unge og voksne med omfattende og sammensatte behov.

Kompetanseutfordringen gjelder innholdet i og kvaliteten ved grunnutdanningen for lærere og førskolelærere. Lærerutdanningene har vært til dels kraftig kritisert for manglende yrkesretting. Samtidig viser nyere klasseromsforskning at mange lærere ikke mestrer å håndtere elevmangfoldet i skolen. Begge disse forholdene forsøkes rettet opp gjennom en ny lærerutdanning (St.meld. nr. 11 (2008–2009)). Særlig to områder vil stå sentralt i grunnutdanningen for lærere. Det første er at lærernes generelle faglige, fagdidaktiske og pedagogiske kompetanse er avgjørende for at barnehage og skole skal mestre utfordringen med å gi opplæring av høy kvalitet innenfor de rammene som læreplanen trekker opp. Godt kvalifiserte lærere vil redusere behovet for ekstra tiltak for en del barn og unge. Det andre er at grunnutdanningen for førskolelærere og lærere må ha et omfattende spesialpedagogisk innslag. Lærerne må være i stand til å oppdage og forstå at barn og unge har lærevansker, og være i stand til å møte de mest vanlige vanskene på en pedagogisk god måte. På begge disse områdene er det stort potensial for forbedring.

Det spesialpedagogiske feltet er sammensatt og krever omfattende og grundig kunnskap. Det er mange «vanskeområder», og det kreves flerfaglig samarbeid og ulike løsningsalternativer som forutsetter stor innsikt. Avhengig av behovet må slik kompetanse finnes i den enkelte barnehage eller skole (for eksempel som spesialpedagogisk team), i kommunen (oftest PP-tjenesten) og regionalt/ nasjonalt (for eksempel nåværende Statped). Her står vi overfor flere utfordringer. Den første er å få tilgang på nødvendig kompetanse når det er behov for det. Nå varierer det mye om det er mulig, både på den enkelte institusjon, i kommunene og nasjonalt. Dimensjoneringen av deler av hjelpeapparatet er ikke alltid i samsvar med behovene.

Kompetansen må også være tilgjengelig så nær den enkelte som mulig og så hurtig som råd. Derfor er det spesielt viktig å utvikle og ta vare på kompetansen i kommunene. Det er også grunn til kontinuerlig å diskutere innholdet i den spesialpedagogiske utdanningen for at den skal være oppdatert og ha et så høyt nivå som mulig. Utviklingen på det spesialpedagogiske fagområdet skjer raskt. Å få del i ny kunnskap vil være et viktig bidrag til å øke personalets kompetanse og kvaliteten ved virksomhetene.

Et av de tiltakene som kan sikre både lærerutdanningene og de spesialpedagogiske utdanningene økt kvalitet og relevans, er et nærmere samarbeid med de mest kvalifiserte og spesialiserte delene av hjelpeapparatet. Et slikt samarbeid kan omfatte blant annet utveksling av personale, undervisning, praksisopplæring og forskningssamarbeid.

2.4 Sammenfatning av hovedproblemstillinger og utfordringer

I dette kapitlet har utvalget presentert noen av de mest grunnleggende utfordringene som gjelder opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Innledningsvis er det pekt på den nære forbindelsen mellom samfunnsforhold mer allment og de vilkårene som gjelder i barnehage og skole. Deretter har utvalget presentert en kort karakteristikk av den ordinære opplæringen og omtalt de største utfordringene i opplæringen av barn, unge og voksne med særskilte behov.

Utvalget konstaterer at det er store variasjoner når det gjelder måten opplæringen fungerer på. Det finnes mange eksempler på at både fylkeskommuner, kommuner, barnehager og skoler lykkes i å gi likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring. Samtidig eksisterer det klare tendenser til ensretting, store institusjonelle ulikheter, mangel på sammenheng og samordning av tiltak, for sen innsats og for lite vekt på innhold når særskilt opplæring iverksettes. Det skaper problemer for kvaliteten i opplæringen. De utfordringene som springer ut av disse områdene, vil være mer inkludering, mer likhet og likeverd, mer sammenheng og samordning, mer tidlig innsats og mer vekt på innhold. Drøftingene har skissemessig identifisert noen få felles forklaringer på tilstandene. Forklaringene representerer samtidig hovedområdene for utvalgets forslag til endringer og tiltak.

Det første hovedpoenget er dette: For svært mange barn, unge og voksne med særskilte behov er måten den vanlige opplæringen er organisert og gjennomført på, helt avgjørende for det utbyttet de får av virksomheten. Når kvaliteten på den vanlige opplæringen øker, øker utbyttet for alle som er involvert. Det reduserer dermed behovet for ekstra tiltak og for særskilte tiltak som spesialundervisning. Når kvaliteten på den ordinære opplæringen går ned, øker behovet for ekstra tiltak og for spesialundervisning. En viktig ut-

fordring er dermed å sørge for at den vanlige opplæringen får så høy kvalitet som mulig. Det forutsetter nært samarbeid mellom alle som er involvert i opplæringen for alle grupper av barn, unge og voksne, og kan ikke overlates til en eller noen få parter.

Et neste hovedpoeng er at regelverket åpner for mange ulike tiltak, men legger i for liten grad klare nok eller gode nok føringer på organiseringen av tjenestene, på hvilke tiltak og handlinger som skal eller kan iverksettes, og hvordan disse må henge sammen. Regelverket kan med fordel presiseres og nyanseres på en del områder. Det gjelder også hvordan PP-tjenesten og Statped er organisert og fungerer. På den andre siden er det utvalgets erfaring at det ikke er regelverket i seg selv som er problemet, men måten det etterleves på. Det finnes tolkninger, organiseringer og handlinger i feltet som klart er i strid med de forutsetningene som er bygget inn i styringsdokumentene. Utfordringen er å få barnehage- og skoleeiere til i større grad å handle i tråd med disse forutset-

ningene. Oppmerksomheten må rettes både mot de ansvarlige, mot regelverket og mot forsterket kontroll med virksomheten.

Et tredje hovedpoeng gjelder tilgangen på kompetanse. Et åpent regelverk kombinert med store faglige utfordringer og store lokale forskjeller forutsetter at det er omfattende faglig kompetanse tilgjengelig. Kompetansen må være så nær den aktuelle opplæringen som mulig, og være tilgjengelig når behovene er der. Den enkelte kommune og fylkeskommunen må kunne møte de mest hyppige utfordringene på dette området. Alle lærere må ha en solid utdanning som gjør dem sikre i yrket, og i tillegg må det finnes tilgang på lærere med høy og relevant spesialpedagogisk utdanning. Kompetansen lokalt bør forsterkes. Samtidig er det nødvendig å sikre kompetanse rundt de mindre frekvente og mest alvorlige utfordringene. Det vil være en oppgave som kommuner og fylkeskommuner ikke kan forventes å makte alene, og som må sikres gjennom regionale og nasjonale satsinger.

Kapittel 3

Utvalgets forslag

Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging

- Barnehage- og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevs utvikling, læring og læringsmiljø.
- Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og elever.
- Kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.
- *Læringsboka* innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring.
- Det gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år også i barnehagen.
- Dokumentasjons- og rapporteringsarbeid i barnehage og skole begrenses til det som tjener barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø. Omfanget av dokumentasjons- og rapporteringssystemer må derfor gjennomgås med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid.

Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

- Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak.
- Når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt, må barnehage/skole og PP-tjeneste samhandle om den videre tilretteleggingen.

- Den som har ansvaret for gjennomføringen av ekstra tilrettelegging i opplæringen, må ha relevant kompetanse til å møte de utfordringene som ligger til grunn for tilretteleggingen, eksempelvis spesialpedagogisk kompetanse.
- Individuell opplæringsplan slik denne beskrives i opplæringsloven § 5-5 skal inngå i læringsboka.
- Vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagens § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten.
- Det skal utarbeides sakkyndig vurdering dersom
 - det er sannsynlig at det må gjøres avvik fra læreplanen
 - skolen ikke har den nødvendige kompetanse
 - foresatte og barnehagen/skolen krever det
 - tilretteleggingen vil kunne forutsette større organisatoriske endringer
 - Rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven.
 - En rett til ekstra tilrettelegging på grunnskolens område for voksne. Behovet for en lovfestet rett til ekstra tilrettelegging i videregående opplæring som er organisert særskilt for voksne utredes.

Kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

- Læreplanverket for Kunnskapsløftet gjennomgås med sikte på å gi fagplanene tydelige innholdsmomenter, og sørge for at det blir et helhetlig og konsistent styringsdokument og arbeidsgrunnlag for opplæringen.
- Det utvikles differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer som kan imøte-

komme elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer bedre enn i dag.

- Barnehage- og skoleeiere forsterker rutinene for overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler og lærebedrifter.
- Fylkeskommunene videreutvikler og gjør opplæringstilbud med avvik fra læreplanen tilgjengelig for elever som ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse.
- Fylkeskommunen oppfordres til å bruke insentivordninger for å tilrettelegge for at lærebedrifter kan ta imot lærlinger med behov for særskilt oppfølging.
- Alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2 + 2-løp uavhengig av om de får læreplass eller ikke. Dersom eleven ikke får plass i lærebedrift, skal fylkeskommunen utvikle et tilbud med to års varighet på linje med opplæring i bedrift, eksempelvis gjennom en elevbedrift.
- Partene i arbeidslivet vurderer gjeldende regulering av funksjonstilleggene mellom yrkes- og utdanningsrådgivere og sosialpedagogiske rådgivere.
- Rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon evalueres, og oppgavene vurderes i sammenheng med PP-tjenestens og oppfølgingstjenestens oppgaver.

Kapittel 16 PP-tjenesten og Statped tettere på

- PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker.
- Det tas inn en bestemmelse om PP-tjenesten i barnehageloven.
- Det etableres et nasjonalt utviklingscenter for PP-tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller en høyskole. Sentret gis en økonomisk ramme på ca. seks fagårsverk – 8 mill. kroner.
- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill. kroner per år.
- 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 samorgani-

sering og samlokalisering av sentrene, avsettes midlertidig som omstillingsmidler slik at de nye regionsentrene kan utvikle sin nye rolle.

- Regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker.
- Sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvikles i sin nåværende form. 30 av 145 årsverk overføres til de regionale spesialpedagogiske sentrene for å ivareta behovet for kompetanse innenfor områder med lav forekomst knyttet til omfattende og sammensatte lærevansker.
- Med bakgrunn i reduserte behov avvikles etter hvert de statlige hørselsskolene på grunnskolenivå.
- Skoledriften ved Briskeby skole og kompetansesenter og Andebu kompetanse- og skolesenter søkes godkjent i privatskoleloven da behovet synes å være stabilt.
- SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte) med nåværende ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for samisk spesialpedagogisk støtte. Sentret knyttes faglig til Sámi allaskuvla (Samisk høyskole). Ressursrammen økes ut over dagens nivå med ca. fire fagårsverk – 3 mill. kroner.
- 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 høyskole. Utvalget er delt i hvorvidt plasseringen gjøres varig eller for en prosjektperiode på fem år, hvoretter man vurderer videre tilknytning.
- Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner. KS og Kunnskapsdepartementet avtaler nærmere hvordan dette skal skje.

Kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

- Bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven.
- Bestemmelsene i dagens særlover om individuell plan harmoniseres i de aktuelle lovverkene.

- Opplæringsområdet i individuell plan for voksne presiseres.
- Det oppfordres til mer aktiv bruk av informert samtykke.
- Det innføres rett til én tjenestekoordinator (personlig koordinator) ved behov for langvarige og koordinerte tjenester.
- Det foretas en tydelig grenseoppgang av ansvar mellom spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) og deres oppgaver overfor kommunene.
- Spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) inngår samarbeidsavtaler.
- PP-tjenesten får selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).
- Det legges til rette for økt samarbeid mellom PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten.
- Kommunene, fylkeskommune og NAV inngår forpliktende samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.
- Det iverksettes tiltak for at barn under barnevernets omsorg /i barnevernets tiltak får oppfylt sine rettigheter etter barnehageloven og opplæringsloven.
- Det må klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for det etter 7. trinn.
- Grunn-, etter- og videreutdanning for lærere samordnes innenfor rammene av GNIST.
- Barne- og ungdomsarbeidere får hevet sin kompetanse på læringsmiljø og vanlige læringsutfordringer hos barn, slik at de kan bidra til en inkluderende barnehage og skole.
- Samspillet mellom kartlegging, evaluering og tiltak styrkes som kompetansefelt i lærerutdanningene.
- Profesjonsorienteringen i de disiplinorienterte masterutdanningene blir styrket når det gjelder praktisk-pedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren.
- Dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnopplæringen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten.
- Det etableres et etter- og videreutdanningstilbud for sosialpedagogiske rådgivere.
- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for barnehager og skoler som skal bidra til utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving knyttet til vanlige lærevansker hos barn og unge. Programmet gis en økonomisk ramme på ca. 19 mill. kroner per år.
- Det inngås forpliktende samarbeidsavtaler mellom de spesialpedagogiske regionsentrene og universitets- og høyskolesektoren.
- De nasjonale sentrene under Utdanningsdirektoratet gis et tydelig ansvar for å bidra til utvikling innenfor ekstra tilrettelegging på sine områder.
- Forskningen knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen styrkes. Det er behov for å heve kvaliteten på denne forskningen, slik at kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming og praksis styrkes. Dette bør skje innenfor *Utdanning 2020*.
- Samarbeids- og koordineringskompetanse og kunnskap om andre yrkesgrupper det er aktuelt å samarbeide med, sikres bedre i pedagogiske og helse- og sosialfaglige yrkesutdanninger.

Kapittel 18 Kompetanse på alle nivåer

- Den allmenne kvalifiseringen i relevante grunnutdanninger følges nært opp og styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen, herunder spesialpedagogiske emner.
- Ordningene for etter- og videreutdanningstilbud blir styrket, både når det gjelder allmenn kvalifisering og kvalifisering med hensyn til barn og elever med behov for ekstra tilrettelegging.

Kapittel 4

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

4.1 Oppnevning og mandat

Ved kongelig resolusjon av 29. juni 2007 oppnevnte Regjeringen Stoltenberg II utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov (Midtlyngutvalget). Utvalget fikk følgende mandat:

- Utvalget skal bygge på de overordnede prinsippene om retten til tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole for alle, samt prinsippet om universell utforming.
- Utvalget skal vurdere i hvilken grad vi har et system som sikrer tidlig intervensjon for barn med særlige behov, og vurdere tiltak som kan sikre tidlig innsats og livslang læring.
- Utvalget skal gjøre en grundig vurdering av hvordan den ordinære opplæringen legger til rette for læring og utvikling for den enkelte elev med særskilte behov.
- Utvalget skal vurdere tilbudet til voksne med særskilte behov, herunder voksne med lese- og skrivevansker.
- Utvalget skal gjøre en grundig gjennomgang av spesialundervisningens plass i norsk skole, herunder organisering, ressursbruk og resultater.
- Utvalget skal beskrive det statlige spesialpedagogiske støttesystemet og gjøre en samlet gjennomgang av arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom enhetene i det statlige støttesystemet, og mellom det statlige støttesystemet og den lokale og regionale PP-tjenesten.
- Utvalget skal beskrive og oppsummere forhold som hemmer og fremmer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, lokalt og på tvers av nivåene.
- Utvalget skal som grunnlag for vurderinger og forslag utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag, herunder resultater fra evalueringer m.m.
- Utvalget må gjøre seg kjent med hvordan tilbudet for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp er tilrettelagt og organisert i sammenlignbare land og utnytte relevant internasjonal forskning på området.
- Utvalget skal på bakgrunn av sine analyser og vurderinger legge fram konkrete forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp. Forslaget må omfatte:
 - Ansvars-, oppgave- og rollefordeling for de ulike instanser på de ulike nivåer
 - Ulike virkemidler med sikte på målrettet og koordinert hjelp nærmest mulig brukeren
 - Særskilt omtale av psykisk helse, sosiale og emosjonelle vansker og
 - atferdsvansker
 - Vurderinger av fremtidige kompetansebehov i tiltakskjeden og samarbeid
 - mellom støttesystemet og universitets- og høyskolesektoren skal omtales særskilt
- Utvalget skal vurdere økonomiske, administrative og evt. andre vesentlige konsekvenser av de ulike forslagene.
- Utvalget skal fremme forslag innenfor dagens ressursramme.
- Utvalget må arbeide i tråd med utredningsinstruksen med veiledninger.
- Utvalget skal avslutte sitt arbeid innen 1. juli 2009.

4.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt 16 medlemmer:

- Leder: Jorid Midtlyng, kommunaldirektør for oppvekst og utdanning, Trondheim kommune
- Grete Dalhaug Berg, høgskolelektor, Høgskulen i Volda
- Eva Björck-Åkesson, professor, Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping
- Einar Christiansen, direktør, Lillegården kompetansesenter, Porsgrunn
- Marit Dahl, spesialrådgiver, Utdanningsforbundet, Oslo

- Per-Erik Davidsen, avdelingsdirektør, Bufetat region Nord, Alta
- Niels Egelund, professor, Center for grundskoleforskning, Aarhus Universitet
- Rune Grahn, rektor, Skedsmo videregående skole, Lillestrøm
- Bente Hagtvet, professor, Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo
- Peder Haug, professor, Høgskulen i Volda
- Gidske Holck, forsker, Statped Vest, Bergen
- Øystein Lund, enhetsleder i pedagogisk-psykologisk tjeneste, Tromsø / stipendiat, Høgskolen i Bodø
- Tove-Lill Labahå Magga, høgskolelektor, Høgskolen i Finnmark, Alta
- Jorun Sandsmark, rådgiver, KS, Oslo
- Johans Sandvin, professor, Høgskolen i Bodø
- Marianne Ween, generalsekretær, Funksjonshemmedes Studieforbund, Oslo

Utvalgets sekretariat har gjennom hele perioden bestått av sekretariatsleder Per Arild Nord, seniorrådgiver Brita Nesheim og førstesekretær Elisabeth Løvaas på deltid. I tillegg har rådgiver Elisabeth Buk-Berge og seniorrådgiver Ida M. Andrént vært tilknyttet sekretariatet på deltid i ulike perioder i utvalgets mandatperiode. I mars 2009 ble sekretariatet utvidet med førstekonsulent Halvard Hølleland på full tid, og fra april 2009 med rådgiver Jens Rydland på deltid og rådgiver Jan A. Hårvik på fulltid.

4.3 Utvalgets møter, arbeid og arbeidsform

Utvalget har hatt 16 møter til sammen, hvorav to i 2007, ni i 2008 og fem i 2009. Innstillingen ble avgitt 2. juli 2009. Alle utvalgsmedlemmer har deltatt aktivt i skrivearbeidet.

Utvalget har i sin funksjonstid hatt en portalside på www.kunnskapsnettverk.no der møteinnkallinger med dagsorden, møtereferater og diverse offentlige dokumenter og rapporter med mer har vært lagt ut. Utvalget har i tillegg hatt et eget arbeidsrom tilgjengelig for utvalgets medlemmer og sekretariatet.

Sekretariatet har hatt møter med fast kontaktperson i Utdanningsdirektoratet omkring hver fjerde uke og tilsvarende faste kontaktmøter med Kunnskapsdepartementet. Sekretariatet har dessuten hatt kontakt og møter med eksterne fagmiljøer, fagpersoner og organisasjoner, deltatt på fagkonferanser med mer.

For å belyse ulike temaer av betydning for utvalgets mandat og arbeid har utvalget invitert eksterne aktører og forskere, brukerorganisasjoner og rådgivende organer samt representanter for kommunesektoren og tjenesteytere innenfor det spesialpedagogiske feltet til møter med utvalget:

- Førsteamanuensis Kjell-Arne Solli, Høgskolen i Østfold
- Professor Thomas Nordahl, Høgskolen i Hedmark
- Forskningsleder Eifred Markussen, NIFU STEP
- Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) ved Nina Bøhnsdalen og Trine Lise Systad
- Seniorrådgiver Miriam Evensen fra sekretariatet for Karlsenutvalget (NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*)
- Statens råd for funksjonshemmede (SRFF) ved professor Jan Tøssebro
- Utdanningsdirektoratets råd for inkluderende opplæring (URIO) ved leder Åse Wrålsen og medlem Steinar Sandnes
- Student Halvard Hølleland, tidligere leder av Elevorganisasjonen
- Fylkeskommunen: fylkesdirektør i Avdeling for videregående opplæring i Vestfold, Øyvind Sørensen
- Kommuner/PP-tjenester: Skien kommune ved assisterende barnehage- og skolesjef / rektor Bente Råve, styrer Bjørg Eskeland og leder for PP-tjenesten Anlaug Johre Kaasin. Bodø kommune ved skolesjef Per Oskar Schølberg og leder for PP-tjenesten Bent Cato Hustad og en interkommunal PP-tjeneste, Hobøl, Skiptvet og Spydeberg kommuner ved leder for PP-tjenesten Kjell Syversen og skolefaglig rådgiver Eva Kubberød Utne
- Direktør Astrid Søggen og avdelingsdirektør Sidsel Sparre, Utdanningsetaten i Oslo kommune
- Ekspedisjonssjef Hanna Marit Jahr, Kunnskapsdepartementet
- Førsteamanuensis Øyvind Kvello, NTNU
- Utvalgsleder Lars Erik Flatø, Utvalget for bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge (Flatøutvalget)

Følgende rapporter er bestilt av utvalget og ble presentert i utvalgsmøte:

- «Skoler med liten og stor forekomst av problematferd» – Anne Kostøl, Sølvi Mausethagen og Thomas Nordahl, Høgskolen i Hedmark

- «Den ene dagen» – Hanne Jahnsen, Svein Nergaard, Frank Rafaelsen og Arne Tveit, Lillegården kompetansesenter

Utvalget har også fått presentert to rapporter fra evalueringen av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning:

- «Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet» – Thomas Nordahl og Rune S. Hausstätter, Høgskolen i Hedmark
- «Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet» – Eifred Markusen, Jens B. Grøgaard og Mari Wigum Frøseth, NIFU STEP

Møterunde med Statped

Utvalgsmedlemmer har hatt fem heldagsmøter med representanter for de ulike fagområdene/kompetansesentrene i Statped, for å bli nærmere orientert om arbeidsoppgaver og organisering i dag og deres vurdering av framtidig struktur og dimensjonering av støttesystemene. På disse møtene har også Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet vært representert. Møtenes innhold og temaer har vært forberedt av utvalgets sekretariat i samarbeid med direktoratet. Følgende møter ble holdt:

- 27. februar 2008: Sentre for syn og hørsel, på Møller kompetansesenter i Trondheim
- 11. april 2008: Sentre for sammensatte læreplaner, på Torshov kompetansesenter i Oslo
- 9. mai 2008: Sentre for språk/tale/kommunikasjon, på Bredtvet kompetansesenter i Oslo
- 15. mai 2008: Alle fagsektorer under Statped Nord, i Tromsø
- 16. mai 2008: Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD), i Alta

4.4 Forståelse og avgrensning av mandatet

Utvalget har arbeidet med utgangspunkt i det verdigrunnlaget og de prinsippene som ligger i mandatet. Dette tilsier et bredt læringssyn og at særskilte behov kommer til uttrykk på svært mange måter og omfatter en langt større gruppe enn de som har spesialundervisning.

Barnehage og skole er en del av lokalsamfunnet og et omfattende tjenestetilbud, og ifølge man-

datet skal utvalget vurdere hva som hemmer og fremmer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Utvalget har vurdert samarbeidet mellom barnehage/grunnopplæring og ulike kommunale og statlige tjenester, men har særlig innrettet utredningen mot barns og elevers utvikling og læring. Bakgrunnen for dette er blant annet oppnevningen av Utvalget for bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge (Flatøutvalget).

Lærernes og andre tjenesteyteres muligheter til å lykkes i det daglige arbeidet avhenger av rammebetingelser som er gitt av stat og kommune. Statlige styringssignaler kommer i stor grad parallelt fra ulike fagdepartementer til kommunene. Disse er ikke alltid koordinert og bestemmelsene i de ulike særlovene er ikke tilstrekkelig harmonisert. Dette kan det være vanskelig for kommunene å kompensere for og da kan disse systemsvakhetene bli utfordringer i det tverrfaglige samarbeidet. Utvalget har drøftet disse utfordringene, men fremmer ikke omfattende forslag knyttet til temaet.

Utvalget har vurdert mandatpunktet om voksne med særskilte behov, men som følge av tidsramme, sammensetning og at utvalget skal fremme forslag innenfor dagens ressursramme, har det vært vanskelig å levere en tilfredsstillende utredning innenfor voksenopplæringsfeltet. Det ble avklart i møte med statssekretær Lisbet Rugtvedt 6. juni 2008 at utvalget skal peke på utfordringer i voksenopplæringsfeltet, men ikke gå detaljert inn i problemkomplekset knyttet til voksne med lese- og skrivevansker.

Utvalget fikk underveis i prosessen spørsmål om det var mulig å forsere arbeidet, slik at innstillingen ble avgitt tidligere enn den fastsatte fristen. Utvalgets tilbakemelding var at det ikke var grunnlag for å framskynde fristen for å avgi innstilling. Bakgrunnen for dette var at flere viktige spørsmål knyttet til utvalgets mandat var til ekstern kartlegging og forskning, og flere rapporter, blant annet evaluering av Kunnskapsløftet og kartlegging av PP-tjenesten, først ville foreligge våren 2009.

Hvilken kompetanse førskolelærere og lærere bør tilegne seg i utdanningen, er ikke nevnt i mandatet, men utvalget har likevel ønsket å fremme forslag for å styrke barnehagens og skolens kompetanse. Dette gjelder delvis hvor mye kunnskap og hva slags kunnskap om spesialpedagogiske problemstillinger og spesialundervisning som bør inn i allmennlærerutdanningen. På bakgrunn av dette sendte utvalget en uttalelse til den annonerte stortingsmeldingen om lærerutdanningen

(St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*). Denne uttalelsen følger som vedlegg 3.

Staten har særlige forpliktelser overfor same- ne, og i ulike kapitler i denne utredningen blir samiske spørsmål tatt opp. Flere forslag til tiltak har direkte betydning for samene. Utkast til NOU ble sendt Sametinget til eventuelle merknader, jf. konsultasjonsavtalen av 11. mai 2005 mellom Sametinget og regjeringen.

4.5 Parallelle prosesser – stortingsmeldinger, forskning og utvalg med betydning for utvalget

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, som ble framlagt i juni 2008, tok opp flere tiltak som vil være av vesentlig betydning for kvalitetsarbeidet i grunnskolen, herunder tiltak for barn og elever med særskilte opplæringsbehov. Også St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne*, som ble framlagt i mai 2008, berørte spørsmål som utvalget har arbeidet med. Det samme gjelder St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*, framlagt i mai 2008, St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*, framlagt i mai 2009, samt St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*, framlagt i juni 2009. Viktige stortingsmeldinger på utvalgets område ble altså lagt frem underveis i mandatperioden, og to meldinger kun få uker før utvalgets frist.

Parallelt med utvalgets arbeid har det pågått evalueringer av områder som er sentrale i utvalgets arbeid. Dette gjelder evalueringen av Kunnskapsløftet (2007–2011), blant annet en egen delevaluering av spesialundervisningen. Det har også blitt gjennomført en kartlegging og evaluering av PP-tjenesten. Resultater fra evalueringene har blitt publisert i mai og juni 2009, bare uker før utvalgets frist for overlevering av utredningen.

Et av mandatpunktene sier at utvalget skal beskrive og oppsummere forhold som hemmer og

fremmer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, lokalt og på tvers av nivåene. Dette punktet i mandatet overlapper imidlertid delvis mandatet for en offentlig utredning om bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge som skal avgis til Barne- og likestillingsdepartementet innen utgangen av 2009. Utvalget som skal utrede dette (Flåtøutvalget) ble oppnevnt i statsråd i september 2008. De to utvalgssekretariatene har hatt felles kontorlokaler.

Spesialpedagogiske tiltak og spesialundervisning for minoritetsspråklige er ikke nevnt særskilt i utvalgets mandat. I 2008 ble det oppnevnt et utvalg (Østbergutvalget) som skal gjennomgå barnehage-, opplærings- og utdanningstilbudet for minoritetsspråklige barn, unge og voksne, og vurdere ansvarsforhold, virkemidler og tiltak som kan sikre inkluderende og likeverdige opplærings- og utdanningstilbud. Østbergutvalget skal legge fram sin innstilling til Kunnskapsdepartementet innen 1. juni 2010. Midtlyngutvalget har derfor ikke funnet grunn til å gå i dybden i spørsmål vedrørende minoritetsspråkliges situasjon på det spesialpedagogiske området.

I april 2008 ble det oppnevnt et utvalg (Holteutvalget) for å gjennomgå organisering og finansiering av hjelpemiddelforvaltning og hjelpemiddel- formidling, for å komme fram til en mer helhetlig oppgave- og rollefordeling mellom de mange aktørene innenfor hjelpemiddelområdet. Utvalget skal avgi innstilling til Arbeids- og inkluderingsdepartementet innen 1. desember 2009.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helse- og omsorgsdepartementet i oppdrag å lage en handlingsplan for habilitering av barn og unge, som skal være ferdig i juni 2009.

Ovennevnte utvalg arbeider med problemstillinger som i noen grad griper over i hverandre. De aktuelle departementer har derfor understreket at det er ønskelig med god dialog mellom de berørte utvalg og sekretariater. Sekretariatet har derfor hatt kontakt med sekretariatene for alle de nevnte utvalgene.

Del II
Systemer og målgrupper

Innledning til del II Systemer og målgrupper

Utvalget er i sitt mandat blitt bedt om å utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag som vurderinger og forslag skal baseres på. Kunnskapsgrunnlaget er basert på forskning slik det framkommer i statistikk, offentlige dokumenter, forskningsrapporter og utredninger, erfaringsbasert kunnskap uttrykt fra fagfolk og utvalgsmedlemmer og brukererfaringer fra brukerorganisasjoner, rådgivende organer og enkeltpersoner.

Utvalget er blitt bedt om å gjennomgå både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen, og se på om systemet har de kvaliteter som er nødvendig for å ivareta barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæring. Ulike sider ved lærings- og utviklingsarbeidet i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring blir presentert og drøftet i denne delen av utredningen. Videre ser utvalget på kompetanse, arbeidsform og tilgjengelighet i støttetjenestene rettet mot barnehager og skoler. Dette systemperspektivet er gjennomgående for utvalgets arbeid.

I henhold til mandatet og de mål, verdier, prinsipper og hovedutfordringer som er beskrevet i del I, inneholder del II:

- Kapittel 5 *Førskolealder og barnehage*
- Kapittel 6 *Grunnoppfølgingen*

- Kapittel 7 *Voksenopplæring*
- Kapittel 8 *PP-tjenesten, Oppfølgingstjenesten og rådgivningstjenesten*
- Kapittel 9 *Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped)*
- Kapittel 10 *Andre kommunale og statlige tjenester*
- Kapittel 11 *Målgrupper*
- Kapittel 12 *Tilrettelagt opplæring i Danmark, Sverige og Finland*

Det er kommunene, fylkeskommunene og staten som har ansvaret for de ulike oppgavene og tjenestene. I de fleste sammenhenger er oppgavene delegert til enhetsnivået, det vil si barnehager, skoler, PP-tjeneste og Statped med mer. Ansvaret for å sikre kompetanse, tilstrekkelige ressurser og internkontroll ligger til barnehage- og skoleeier, og hver enkelt kommune og fylkeskommune avgjør hvordan virksomheten organiseres for å ivareta ansvarsområdene og sammenhengen mellom disse. Kapitlene inneholder blant annet beskrivelser av lovregulering, omfang, ressursinnsats og organisering og peker på i hvilken grad barn, unge og voksne med særskilte behov får tilfredsstillende hjelp og støtte.

Kapittel 5

Førskolealder og barnehage

Ifølge barnehageloven skal barnehagen gi barn grunnleggende kunnskap på aktuelle områder, støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter. Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

I Rammeplan for barnehagen slås det fast at barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen skal gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud og bidra til en meningsfull oppvekst uansett funksjonsnivå, bosted, sosial, kulturell og etnisk bakgrunn. Rammeplanen understreker at samiske barn trenger støtte til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor. Inkluderingsbegrepet slik vi finner det i Rammeplanen, er blant annet knyttet til fellesskapets plass til det enkelte barn, sosial kompetanse og hvordan et inkluderende miljø kan være med på å motvirke mobbing og rasisme.

Over 90 prosent av norske foreldre er fornøyd med barnas barnehagetilbud. Foreldrene er mest fornøyd med barnas trivsel, personalets omsorg og det sosiale miljøet i barnehagen. Når det gjelder antall ansatte med pedagogisk utdanning, er foreldrene i mindre grad fornøyd.¹

Barnehagene ble fra 1. januar 2006 lagt inn under Kunnskapsdepartementet og ble med det innlemmet som en del av opplæringsløpet. Presisering av fagområder i Rammeplanen, samt at grunnleggende kunnskaper og ferdigheter er omtalt i formålsparagrafen, bærer et klart budskap om at barnehagen har en oppgave som det første trinnet i et livslangt læringsløp.

Fokuset har beveget seg fra oppmerksomhet omkring plasser og kapasitet til gradvis økt vektlegging av kvalitet og innhold i barnehagen. Barnehagen har gjennom mange år utviklet en identi-

tet knyttet til lek, omsorg, danning og læring. Mange opplever at barnehagen nå har fått sterkere læringskrav og uttrykker bekymring for at barnehagen skal bli for skolerettet og preget av en kartleggingskultur.

Barnehageplass var for få år siden et tilbud for de få. Den første barnehageloven av 1975 ga barn med funksjonshemming fortrinnsrett til barnehageplass i den grad de kunne ha nytte av oppholdet. Utviklingen de siste tiårene viser en formidabel utbyggingstakt, og det er nå tilnærmet full barnehagedekning. Ca. 260 000 barn hadde plass i barnehage ved utgangen av 2008, med full behovsdekning og lav foreldrebetaling må en regne med at deltakelsen i barnehager øker ytterligere. I aldersgruppen 3–5 år var nesten 96 prosent av barna i barnehage, i aldersgruppen 1–2 år var nesten 75 prosent i barnehage, en samlet økning på nær 6 prosent fra 2007.² Gulbrandsen spissformulerer dette ved å karakterisere barnehageplass som «fra unntak til regel, fra barnevernstiltak til universelt velferdsgode».³ Fra og med 1. januar 2009 er det innført individuell rett til barnehageplass.

Utvalget har i kapittel 2 pekt på noen hovedutfordringer i institusjonenes evne til å gi gode tilbud til alle barn og unge. En av disse utfordringene er tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet. Barnehagen anses å være en god arena for inkludering, likevel er det blant annet klare utfordringer også for barnehagen i å ivareta ulikheter i det enkelte barns behov, bidra til at alle barn får delta aktivt i et inkluderende fellesskap og være en arena for sosial utjevning. En annen hovedutfordring er ulikheter i oppfatninger og forståelse av regelverk. Barnehagene og kommunene må forholde seg til flere lovverk innenfor barnehagesektoren, og tiltak for barn

¹ TNS Gallup, desember 2008.

² Statistisk sentralbyrå (2008). Barnehager. Endelige tall. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

³ Gulbrandsen, L. (2007). «Barnehageplass – fra unntak til regel». I: Statistisk sentralbyrå. Utdanning 2007 – muligheter, mål og mestring. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

med behov for særskilt hjelp og støtte finansieres via ulike systemer. Dette kan føre til forvaltningsmessige og juridiske uklarheter og gråsoner, og føre til vanskeligheter med å få til helhet og sammenheng i tilbudet. I tillegg er det behov for en kompetanse i barnehagene som går ut på innsikt i og forståelse for utviklingsbehovene til barn. Dette siste kan også ses i sammenheng med en tredje hovedutfordring som knytter seg til kvaliteten på den spesialpedagogiske innsatsen i barnehagene.

5.1 Barnehagen som læringsarena

Barnehagen som læringsarena og som en forbedelse til den læringen som skal foregå i skolen, har blitt understreket i viktige offentlige dokumenter de senere årene. Det er et klart ønske om å forsterke barnehagen som en organisert og formell læringsarena.

Kompetanseberetningen for Norge 2003 omhandlet blant annet småbarns læring i familien og barnehagen.⁴ I 2007 la Kunnskapsdepartementet fram en strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.⁵ Sentrale områder i kompetansesatsingen er pedagogisk ledelse, barns medvirkning, språk og språkstimulering og overgangen fra barnehage til skole. Med utgangspunkt i strategiplanen har Utdanningsforbundet utarbeidet en veileder i det lokale arbeidet med kompetanseutvikling.⁶

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*⁷ er oppmerksomheten også rettet mot den læringen som skjer i barnehagen. Det henvises blant annet til at nasjonal og internasjonal forskning viser at et godt pedagogisk tilbud i førskolealder har positive effekter for senere læring i skolen for alle barn, uavhengig av sosial bakgrunn.

Hovedtemaet i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen⁸ er en understrekning av at det fortsatt er store sosiale skjevheter i deltakelse og utbytte av utdanningen. I denne meldingen ble det pekt på at det er et stort potensial for å reduse-

re sosial ulikhet gjennom tidlig innsats og ekstra stimulering både i førskolealder og i skolealder. Manglende systematikk i arbeidet med språkutvikling i førskolealder ble vist til som en hindring for gode læreprosesser.

St.meld. nr. 23 (2007–2008)⁹ *Språk bygger broer* understreker betydningen av å tilby et rikt og variert språkmiljø med tilgang til bøker, lek, aktiviteter og samtale for å sikre god og tidlig språkstimulering. I meldingen pekes det på at det er avgjørende at personalet har kompetanse til å legge til rette for et godt språkmiljø og god språkstimulering.

I budsjettproposisjonen for 2008¹⁰ framheves også læringsaspektet: «Regjeringa ser på barnehagen som ein viktig arena for læring for barn i førskolealder. Barnehagen skal leggje grunnlaget for livslang læring og aktiv deltaking for barn i eit demokratisk samfunn. Det er viktig å styrkje samarbeidet mellom barnehage og skole, for å gjere læringsløpet mest mogleg samanhengande.»

Fordelingsutvalget¹¹, som la fram sin rapport i mai 2009, mener at barnehagene i større grad må ha økt fokus på læring. Utvalget skriver at alle barn daglig må delta i en eller annen form for organisert læringsaktivitet i barnehagen. Dersom læring i barnehagen i altfor stor grad baserer seg på barnets eget initiativ og nysgjerrighet, kan dette medføre at de barna som har best evner til å uttrykke sin nysgjerrighet får størst læringsutbytte av barnehagen.

St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* ble lagt fram i mai 2009. Strategiene og tiltakene i denne meldingen viser at statlige myndigheter ønsker å forsterke barnehagen som læringsarena. Meldingen viser til tre hovedmål for barnehagesektoren:

- Sikre likeverdige og høy kvalitet i alle barnehager
- Styrke barnehagen som læringsarena
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap

Den norske og nordiske barnehagemodellen høster internasjonal anerkjennelse. Sammen med 19 andre land har Norge deltatt i OECD-prosjektet «Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy».¹² Siste rapport ble lagt fram

⁴ Utdannings- og forskningsdepartementet (2003). *Bedre føre var enn etter snar? Læring for skolealder*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

⁵ Kunnskapsdepartementet (2007). *Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2010*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

⁶ Utdanningsforbundet (2008). *Veileder i arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagen – hva kan du gjøre der du er?* Oslo: Utdanningsforbundet.

⁷ St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.

⁸ St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen.

⁹ St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*.

¹⁰ St.prp. nr. 1 (2007–2008) Kunnskapsdepartementet

¹¹ NOU 2009:10 Fordelingsutvalget.

¹² OECD (2006). *Starting Strong II. Early childhood education and care*. Paris: OECD

høsten 2006. Norsk barnehagepolitikk blir vurdert positivt, blant annet ved at det offentlige gir store økonomiske tilskudd til barnehageområdet ved at det er en helhetlig tilnærming til læring og omsorg og et tilbud med god kvalitet for alle aldersgrupper. I rapporten «Starting Strong II» framheves særlig synet på barn og barndommen som en livsfase med egenverdi, ikke bare en forberedelse til skolegang og voksenliv. At barnehagene i Norge omfatter barn både under og over tre år og kombinerer omsorg og læring, framheves også som positivt. Forbedringspotensialet for Norge ble særlig knyttet til lav andel pedagoger blant de ansatte og til behovet for mer langsiktig forskning. Det pekes blant annet på at en må øke ressursene for barn med ulike rettigheter innenfor universelle ordninger, oppfordre til barnehagesystemer som støtter bred læring, deltakelse og demokrati, og at det må skapes nødvendige styringsstrukturer som sikrer ansvarlig system og kvalitetssikring. Det framheves også at en må forbedre den profesjonelle utdannelsen til personalet.

**Boks 5.1 St.meld. nr. 41 (2008–2009)
Kvalitet i barnehagen**

De mest aktuelle tiltakene i meldingen er:

- Sikre relevant kompetanse i barnehagen
- Alle barnehager skal tilby minst to foreldresamtaler i året
- Etablere et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager (FUB)
- Utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagene
- Revidere rammeplanen for å klargjøre barnehagens arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering av barnehagens virksomhet
- Innføre krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesser, lek, læring og utvikling
- Innføre krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging til alle barn som går i barnehage
- Vurdere å styrke førskolelærerutdanningen innenfor tema om vold og omsorgssvikt
- Nedsette et offentlig utvalg om pedagogisk tilbud til førskolebarn

5.2 Lovregulering

Alle barnehager skal bygge sin virksomhet på det verdigrunnlaget og innholdet som er fastsatt i barnehageloven og i internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, blant annet ILO-konvensjonen om urbefolkninger og FNs barnekonvensjon. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Med utgangspunkt i barnehageloven er det utviklet en forskrift, Rammeplan for barnehagen. Rettigheter for barn med særskilte behov er i hovedsak regulert i opplæringsloven. En begrunnelse for dette har vært at rettighetene ikke er knyttet til at barnet går i barnehage, og at barnehageloven fram til januar 2009 ikke har vært en rettighetslov.

Fra hovedopptaket 2009 har alle barn fra ett til fem år rett til en barnehageplass. Retten gjelder barn som fyller ett år innen utgangen av august måned det året det søkes om barnehageplass. Barnet har rett til plass i den kommunen der det er bosatt. Beslutningen om å søke barn inn i barnehage tilhører foreldreansvaret.

Ny formålsparagraf for barnehagen ble vedtatt i desember 2008 jf. boks 5.2.

Boks 5.2 Formålet med barnehagen

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. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Gjeldende forskrift, Rammeplan for barnehagen, ble vedtatt 1. mars 2006.¹³ Rammeplanen redegjør for barnehagens samfunnsmandat, og er et forpliktende grunnlag for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. I kapittel 3 nevnes sju fagområder der det er formulert mål for arbeidet med å fremme barnas utvikling og læring, og med presisering av personalets ansvar.

Rammeplanen sier at barnehagen må gi det enkelte barn støtte og utfordringer ut fra dets egne forutsetninger, og at barnehagen har et særlig ansvar for å forebygge vansker og å oppdage barn med behov for særskilt hjelp og støtte. Det pekes på at for mange barn kan det være aktuelt å gi et spesielt tilrettelagt tilbud som kan gjelde både sosiale, pedagogiske og/eller fysiske forhold i barnehagen. Som et supplement til Rammeplanen er det utarbeidet et eget temahefte om hvordan en kan legge til rette for barn med nedsett funksjonsevne i barnehagene.¹⁴

Etter barnehageloven § 13 har barn med nedsett funksjonsevne prioritet til opptak dersom barnet etter sakkyndig vurdering er funnet å ha nytte av oppholdet. Med full barnehagedekning og en rett til barnehageplass vil imidlertid denne bestemmelsen ikke lenger ha den betydning den tidligere har hatt.

Barn som etter sakkyndig vurdering har behov for det, har etter opplæringsloven § 5-7 rett til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder. Retten har ingen nedre aldersgrense og den er ikke begrenset til barn som går i barnehagen. Retten kan omfatte et videre spekter av hjelpetiltak enn det som blir gitt gjennom spesialundervisningen i grunnopplæringen.¹⁵

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbud om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkyndig instans.

For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova så langt det passar.

Før det fattes enkeltvedtak etter opplæringsloven § 5-7 skal det foreligge sakkyndig vurdering, med tilråding om hvilket tilbud som skal gis, herunder omfanget. Det er ikke et formelt krav om individuell opplæringsplan (IOP) knyttet til enkeltvedtak etter § 5-7, men det skal i utgangspunktet hvert halvår utarbeides skriftlig oversikt over den opplæringen barnet har fått, og en vurdering av utviklingen til barnet. Barnehagen skal sende rapporten til foreldrene og til kommunen. Etter en konkret vurdering kan retten til spesialpedagogisk hjelp også oppfylles ved bruk av assistent i tillegg til pedagogressursen. Etter gjeldende regelverk skal det gis fradrag i foreldrebetalingen for den tiden barnet etter enkeltvedtak er tildelt spesialpedagogisk hjelp.

Barn med behov for tegnspråkopplæring har rettigheter etter § 2-6 i opplæringsloven.

Det er i dag ikke krav om særskilt barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen tilsvarende opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd der det stilles krav om skolefaglig kompetanse over skolenivået. Kommunen har i dag mange oppgaver som barnehagemyndighet – som godkjenning, tilsyn, å oppfylle retten til barnehageplass m.v. Mange kommuner vil likevel ha barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Barnehageeier har ansvaret for at den totale bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet (barnehageloven § 18). Ifølge forskriften skal det være en pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år, og per 7–9 barn når barna er under tre år. Bemanningsnormen for familiebarnehager tillater at en pedagogisk veileder kan ha ansvar for inntil 30 barn. Normen gjelder uavhengig av barnas alder.

5.3 Ressursinnsats i barnehagen

5.3.1 Personale

Generell bemanning i barnehagen får konsekvenser for kvaliteten i tilbudet til alle barn, og kanskje særlig for dem med behov for særskilt hjelp og støtte.

Som det framgår av tabell 5.1 har antallet ansatte i barnehagene økt fra 58 422 i 2003 til 81 433 i 2008, det vil si med noe over 39 prosent. Veksten i antall barn i barnehage var i samme periode på vel 27 prosent. En større vekst i antall ansatte enn i antall barn fra 2003 til 2008 har sammenheng med blant annet veksten i antall barn under tre år

¹³ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Oslo: Kunnskapsdepartementet 1. mars 2006

¹⁴ Mørland, B. (2008). Temahefte om barn med nedsett funksjonsevne. Oslo: Kunnskapsdepartementet

¹⁵ Ot.prp. nr 46 (1997–1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)

Tabell 5.1 Barn i barnehage og antall ansatte og årsverk 2003–2008.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Barn i barnehage	205 172	213 097	223 501	234 948	249 815	261 884
Antall ansatte i barnehagen	58 422	60 470	64 728	69 655	76 089	81 433
Antall årsverk	44 388	46 540	50 331	54 896	60 525	65 149
Barn per årsverk	4,6	4,6	4,4	4,3	4,1	4,0
Antall ansatte med barne- og ungdomsfag- utdanning, andel av ansatte i parentes	4 064 (7,0)	4 752 (7,9)	5 309 (8,2)	6 197 (8,9)	7 183 (9,4)	8 752 (10,7)
Antall ansatte med førskolelærerutdanning, andel av ansatte i parentes	19 442 (33,3)	20 277 (33,5)	21 803 (33,7)	22 893 (32,9)	24 093 (31,7)	26 774 (32,9)
Antall ansatte med pedagogisk utdanning, ¹ andel av ansatte i parentes	–	–	–	24 895 (35,7)	26 597 (35,0)	29 825 (36,6)
Antall ansatte uten pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsfagutdanning, andel av ansatte i parentes	29 920 (51,2)	30 703 (50,8)	32 867 (50,8)	33 681 (48,4)	37 343 (49,1)	42 856 (52,6)
Annet lønnet hjelp (vaktmester, rengjøring), andel av ansatte i parentes	4 996 (8,6)	4 738 (7,8)	4 749 (7,3)	4 882 (7,0)	4 966 (6,5)	5 760 (7,1)

¹ Ansatte med førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning. Tall for ansatte med annen pedagogisk utdanning er kun tilgjengelig f.o.m. 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

i barnehage, som krever flere pedagoger enn barn over tre år.

En undersøkelse fra NOVA¹⁶ viser at det er stor variasjon i barnehagenes pedagogtetthet. I en av fire barnehager utgjør ansatte med førskolelærerutdanning 27 prosent eller færre av alle ansatte, samtidig som en av fire barnehager har en førskolelærerandel på 43 prosent eller mer. Sammenlignet med 2004 har det ikke skjedd noen forverring med hensyn til pedagogandelen på barnehagenivå. Pedagogandelen har økt litt mer i private enn i kommunale barnehager.

5.3.2 Økonomi og finansiering

Barnehagene finansieres hovedsakelig gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling.¹⁷ Staten har vært en betydelig bidragsyter gjennom kraftig økning av statlige bevilgninger siden barnehageforliket (2003). Bevilgningen til barnehagene har reelt økt med 153 prosent fra ca. 9,6 mrd. kroner i 2003 til 24,3 mrd. kroner i 2009. Innlemming av tilskudd

til barnehager i rammetilskuddet vil etter planen skje i 2011.¹⁸

Statstilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne er i 2009 på ca. 830 mill. kroner. Tilskuddet kommer i tillegg til det ordinære driftstilskuddet, er øremerket og skal brukes til ulike tiltak som er påkrevd for å kunne gi barn med nedsatt funksjonsevne et godt tilbud. Det skal ikke brukes til å finansiere tilbud eller rettigheter som barna har etter annet lovverk, for eksempel opplæringsloven § 5-7. Kommunene må av egne midler yte det som er nødvendig for å gi barna et forsvarlig tilbud.¹⁹ Det er kommunene som fordeler tilskuddet på bakgrunn av søknad fra den enkelte barnehageeier, og barnehageeier må gjøre rede for og begrunne hvilke behov barnehagene har for ekstra ressurser. Kommunen vurderer søknaden og fatter vedtak om tildeling etter en konkret vurdering av behovet i den enkelte barnehagen og hos det enkelte barnet.

I rundskriv²⁰ pekes det på at det i praksis kan det være vanskelig å trekke et klart skille mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven og tildeling av midler til en

¹⁶ Winsvold, A. og L. Gulbrandsen (2009). Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en norsk barnehagesektor i vekst. NOVA-rapport 2/2009. Oslo: NOVA

¹⁷ Maksimalpris for en barnehageplass er satt til 2330 kroner per måned i 2009.

¹⁸ Ot.prp.nr.57 (2007–2008) Om endringer i barnehageloven.

¹⁹ Rundskriv F-02/2007 Statstilskudd til drift av barnehager.

²⁰ Rundskriv UDir-1–2007 Hovedprinsippene ved spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – presisering av enkelte bestemmelser i opplæringsloven.

Tabell 5.2 Utviklingen i omfanget av spesialpedagogisk hjelp i førskolealder 2000–2008.

Hele landet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antall barn 0-5 år	363503	362458	358563	353730	350556	349626	347815	348049	351164
Antall barn med spesialpedagogisk hjelp etter enkeltvedtak ¹	2573 0,7 %	3194 0,9 %	2883 0,8 %	3247 0,9 %	3804 1 %	4293 1 %	4049 1,2 %	3442 1 %	4338 1,2 %

¹ Tallene her er svært usikre på grunn av manglende rapportering i GSI

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI

generell styrking av barnehager der det er barn med nedsatt funksjonsevne. I visse tilfeller kan det være overlapping mellom de to ordningene.

Barnehagen er den viktigste inkluderings- og språkopplæringsarenaen for minoritetsspråklige barn²¹ i førskolealder. Et statlig øremerket tilskudd, «Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder»²², bidrar til at kommunene kan utforme tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Dette tilskuddet kan også gis til døve eller sterkt hørselshemmede barn når barnehagen har ansatt en tospråklig assistent som behersker tegnspråk. Tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttes til kortvarig opplæring i tegnspråk for personale i barnehager som har døve eller sterkt hørselshemmede barn.²³

I Rammeplanen pekes det på, som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, at samiske barn trenger støtte til å bevare sitt språk og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor. For å sikre at barnehagen ivaretar og legger til rette for dette i sin virksomhet, gir staten et tilskudd til samiske barnehage tilbud. Det er Sametinget som forvalter tilskuddsordningen, som omfatter både tilskudd til samiske barnehager, tilskudd til språktiltak i norske barnehager med samiske barn og tilskudd til midler til informasjons- og utviklingsarbeid og rettleiding.

5.4 Omfang av behov for særskilt hjelp og støtte

Begrepet «barn med behov for særskilt hjelp og støtte» er en fellesbetegnelse for alle barn som av ulike årsaker har behov for oppfølging. Begrepet dekker et stort mangfold, og det er åpenbart at omgivelsene og miljøet spiller en stor rolle. I barnehageloven er begrepet funksjonshemning byttet ut med nedsatt funksjonsevne, i tråd med en relasjonell forståelse av funksjonshemning. Når barnehagen har ramper og heis, er en rullestolbruker i mindre grad funksjonshemmet, og når personalet i barnehagen kan tegnspråk vil et hørselshemmet eller døvt barn ikke i like stor grad ha behov for særskilte tiltak. Årsaken er at det i stor grad er omgivelsene som bestemmer i hvilken grad en redusert funksjonsevne innebærer hindringer for det enkelte barns deltakelse og læring. Siden funksjonsnedsettelse ikke bare er knyttet til individuelle behov, men like mye til situasjonen og omgivelsene, er det ikke lett å komme med presise tall på hvor mange barn som trenger særskilte tiltak.

I rapporten «Full deltakelse for alle?»²⁴ pekes det blant annet på at barnehagestatistikken fra Statistisk sentralbyrå ikke gir god nok kunnskap om andel av barnepopulasjonen med funksjonsnedsettelser som faktisk får et barnehage tilbud. Det pekes videre på at det heller ikke finnes noen samlet oversikt som gir kunnskap om hvilke særskilte behov barna som mottar spesialpedagogisk hjelp har og hvordan hjelpen foregår.

Ulike undersøkelser og statistikk på feltet synes imidlertid å vise et relativt klart mønster i be-

²¹ Minoritetsspråklige barn er alle barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk.

²² Rundskriv F-02/2007 Statstilskudd til drift av barnehager.

²³ St.meld.nr 23 (2007–2008) Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne.

²⁴ Wendelborg, C. (2006) Full deltakelse for alle? Utviklings- trekk 2001–2006. Delrapport opplæring og utdanning. Oslo: Sosial og helsedepartementet/Nasjonalt dokumentasjons- senter for personer med nedsatt funksjonsevne.

Tabell 5.3 Omfang av barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Årsmelding for barnehager 2007.

	Barn i alt	Herav barn som får ekstra ressurser (statstilskuddet)	Antall barn med spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7
Antall barn i barnehage	250 000		
Antall barn med nedsatt funksjonsevne som er tatt opp ved prioritering etter barnehageloven § 13 første ledd	4057	3237	2615
Antall barn med nedsatt funksjonsevne som er tatt opp ordinært	3571	2624	1394
Antall barn med særskilte behov som ikke er ført opp over	5579	2716	879
Sum	13207	8577	4888
Antall barn som er tatt opp ved prioritering etter barnehageloven § 13 andre ledd (barnevern)	1692		

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

hovene for særskilt hjelp og støtte. Språk- og kommunikasjonsvansker og psykososiale vansker utgjør det største antallet, i tillegg til at det er relativt mange med generelle lærevansker/utviklingshemning.

Årsrapporter fra enkelte PP-tjenester, for eksempel i Bærum,²⁵ viser at førskolebarn utgjør 15 til vel 20 prosent av totalt antall barn og unge som er henvist i aldersgruppen 0–16 år, og de aller fleste av disse er henvist på grunn av språkvansker og psykososiale vansker.

Tabell 5.2 viser omfanget av barn som mottar spesialpedagogisk hjelp og/eller ekstra hjelp og støtte. I 2008 mottar ca. 1,2 prosent av førskolebarna spesialpedagogisk hjelp etter enkeltvedtak.

Antall barn med enkeltvedtak etter § 5-7 (2007) avviker i de to tabellene. Rapporteringen i Kostra fra barnehagene viser at antall barn med enkeltvedtak etter § 5-7 i 2007 er 4888, mens antallet i GSI er 3442. Tallene i de to ulike tabellene over viser at det er problemer med å få entydige data om omfanget av barn med behov for særskilt hjelp og støtte og spesialpedagogisk hjelp. Det er grunn til å tro at det er en manglende rapportering i GSI om barn som har enkeltvedtak etter § 5-7, men det er usikkert hvor stor denne underrapporteringen er.

De barna som mottar spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven, vil også i de aller fleste tilfeller motta ekstra ressurser fra det øremerkete statstilskuddet som kommunene får. Vi ser videre

av tabellene over at det er relativt få barn som mottar spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven sammenlignet med antall elever som får spesialundervisning i skolen (se kapittel 6 *Grunn-opplæringen*).

5.5 Organisering av særskilte tiltak / spesialpedagogisk hjelp

Barn med nedsatt funksjonsevne har hatt fortrinnsrett til barnehage og rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven siden 1975. Barnehage har også vært og er et viktig barnevernstiltak. Undersøkelser gjort på slutten av 1990-årene indikerte at 95 prosent av barn med nedsatt funksjonsevne gikk i barnehage, og at det så ut til at det var noen som følte seg presset til å ta imot plass.^{26 27} Samme undersøkelse tydet også på at de aller fleste av disse gikk i vanlig barnehage. Unntaket var barn med store sammensatte funksjonsvansker. Undersøkelsen viste også at mye tyder på at barnehagen er et miljø med ganske stort rom for forskjellighet, selv om det også ble beskrevet vansker knyttet til deltagelse i lek og å få venner.

²⁶ Tøssebro, J. og H. Lundebj (2002). Å vokse opp med funksjonshemming – de første årene. Oslo: Gyldendal Akademisk.

²⁷ Studien omhandlet barn med utviklingshemning/lærevansker, fysisk funksjonsnedsettelse og sammensatte funksjonsvansker.

²⁵ Årsrapport for PP-tjenesten i Bærum kommune, 2007

Den samme undersøkelsen pekte på at barnehagen representerte en bærebjelke, i den forstand at den dannet en ramme rundt spesialpedagogiske tilbud, fysioterapi og andre tiltak. Nesten alle barna i undersøkelsen hadde ekstra ressurser i form av assistent eller spesialpedagog. Det ble framhevet at plass i barnehage gjorde det mulig for barn med og uten nedsatt funksjonsevne å ha kontakt med hverandre. I tillegg ble det vist til at plass i barnehage også fungerte som avlastning for familien.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomførte ECON i 2008 en undersøkelse for å få en oversikt over kommunenes praksis i håndtering av statstilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og § 5-7 i opplæringsloven.²⁸ I undersøkelsen sier 11 prosent av kommunene at de ikke har frie midler å bruke på barn med nedsatt funksjonsevne til tross for at det påligger kommunene å gjøre dette. Undersøkelsen viste at nesten alle de barnehageansvarlige (94 prosent) mente at opplæringsloven § 5-7 gir barn med nedsatt funksjonsevne en individuell rett til ekstra ressurser. De fleste kommunene brukte statstilskuddet på barn med nedsatt funksjonsevne. Mange kommuner (70 prosent) brukte hele eller deler av statstilskuddet på tiltak for enkeltbarn, mens ca. 20 prosent brukte hele eller størstedelen på fellestiltak.

Undersøkelsen viste blant annet at kommunenes tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i stor grad var skreddersydd for det enkelte barns behov. De fleste kommunene hadde organisert arbeidet med barn med nedsatt funksjonsevne ved å ansette assistenter (88 prosent) eller pedagoger (72 prosent) i den enkelte barnehage. Et mindretall (30 prosent) hadde etablert spesialpedagogiske team som reiser rundt. Svært få kommuner (6 prosent) forsøker å samle barn med nedsatt funksjonsevne i en eller få barnehager.

Den samme undersøkelsen sa også noe om hvilke grupper barn som kunne få ekstra ressurser finansiert av statstilskuddet. Av grupper som fikk av denne ressursen, oppga 87 prosent av kommunene barn med motoriske vansker, 80 prosent oppga barn med atferdsvansker, 67 prosent oppga barn med kognitive problemer, og et flertall av kommunene ga tiltak til barn med språk- og kommunikasjonsvansker av den samme ressursen.

Undersøkelsen viser at skillet mellom statstilskuddet og spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 er uklart i mange kommuner. Det pekes på at det trolig vil være en fordel for kommunene som skal forvalte statstilskuddet og § 5-7, at det blir tydeligere hva som er hva, og hvordan ulike tiltak organiseres og finansieres. Det kan føre til en uhenksmessig organisering av tiltakene når de forvaltes etter både barnehageloven og opplæringsloven, og det er ulike finansieringssystemer. Blant annet kan det by på problemer å få til helhet og sammenheng i tilbudet. I mange kommuner følger personale som gir spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skolens arbeidstidsavtaler. En slik ordning vil kunne bety mer segregerte tilbud fordi den spesialpedagogiske hjelpen i større grad vil foregå til bestemte og avgrensede tider. Ifølge ECONs undersøkelse referert over hadde kommunene egne spesialpedagogiske team. Undersøkelsen sier ikke noe om hvordan disse spesialpedagogene var ansatt, men erfaring tilsier at disse oftest er ansatt på «lærervilkår». En del kommuner har imidlertid valgt å se ressurser til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven og styringsmidler etter lov om barnehager mer under ett og ansetter personale som utfører oppgaver etter begge lovverk på kommunale vilkår i barnehagene.²⁹

St.meld. nr. 41 (2008–2009) viser til at når tilskuddet til kommunene til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne blir innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 2011, er det viktig at kommunene er forberedt på dette. Departementet understreker at kommunene må sørge for at barnehagene har ressurser til å sikre at barn som har særskilte behov får et tilrettelagt tilbud. I meldingen skriver departementet at de vil følge nøye med på utviklingen og eventuelt vurdere å sette inn tiltak hvis det blir nødvendig.

Staten har lenge vært oppmerksom på at forankring av førskolebarns rettigheter til særskilte tiltak i ulike lovverk skaper vansker for kommunene, og kan bidra til mangel på helhet og sammenheng i tilbudet til barna. Allerede i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) ble dette omtalt: «Fleirtallet i utvalet gjer framlegg om at det snarast råd blir gjennomført ei særskild utgreiing av spørsmålet om reglane for spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder bør overførast til lov av 05.05.1995 nr 19 om barnehager (barnehage-

²⁸ ECON (2008). Tilbud til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen. Rapport 2008-061 Oslo: ECON

²⁹ Moe, M. og M.L. Valseth (2007). «En barnehage for alle – inkludering som overordnet mål». I: P. Sjøvik (red.) En barnehage for alle. Oslo: Universitetsforlaget.

lova)».³⁰ I St.meld. nr. 16 (2007–2008) ble dette igjen berørt ved at det ble bebudet at en ville «foreta en helhetlig gjennomgang av § 5-7 i opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp før skolealder».

5.6 Likeverdige barnehagetilbud

Likeverdig opplæring blir definert som en opplæring som ikke er lik, men som tar hensyn til at elevene er ulike. På samme måte kan vi si at et likeverdig barnehagetilbud skal ta hensyn til mangfoldet og ulikheten i barnegruppen, og at den enkelte barnehage må finne sine virkemidler og arbeidsmåter for å tilpasse seg det enkelte barn. Barnehagen må derfor ta utgangspunkt i det enkelte barns evner, forutsetninger, bakgrunn og interesser når barnehagens aktiviteter skal planlegges og gjennomføres. Dette forutsetter kvalitet, god kompetanse blant personalet og at barnehagene utvikler seg som lærende organisasjoner. Barnehagene og barnehageeierne har stor frihet innenfor rammene gitt i barnehageloven og rammeplanen. Det er et sterkt fokus på at barnehagetilbudet skal tilpasses lokalt, noe som er positivt. Men hvis variasjonene blir for store med hensyn til kvalitet, kan det true et likeverdig barnehagetilbud.

Det finnes relativt lite dokumentert kunnskap om kvalitetsforskjeller i barnehagen, og sammenlignet med skolesektoren finnes det langt mindre forskningsmessig og erfaringsbasert kunnskap om tilbudene som gis i barnehagen. I St.meld. nr. 41 (2008–2009) understrekes det at barnehager fortsatt er et underforsket område sett i lys av sektorens størrelse og betydning for barn, foreldre og samfunnet, og at det er nødvendig å styrke kunnskapsgrunnlaget for å kunne nå målet om likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager.

En indikasjon på kvaliteten i barnehagene er imidlertid foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet. Undersøkelser viser at foreldre jevnt over er godt fornøyd med barnehagen og vurderer også samarbeidet med barnehagen som godt. St.meld. nr. 41 (2008–2009) refererer til undersøkelser som viser at foreldre i de private barnehagene svarer noe mer positivt på spørsmål som gjelder foreldresamarbeidet enn foreldre som har barn i offentlige barnehager, men forskjellene er ikke store. I tillegg vises det til at foreldre som har

lav inntekt og utdanning er noe mindre fornøyd med samarbeidet med personalet i barnehagen enn foreldre som har høyere inntekt og utdanning. Når vi vet hvor sterk sammenheng det er mellom foreldres sosiale bakgrunn og barnas læringsutbytte, er det grunn til bekymring dersom foreldre med lav inntekt og utdanning ikke opplever et like godt og utviklende samarbeid med barnehagen som foreldre med høyere inntekt og utdanning gjør. Dette kan være en indikasjon på at barnehagen ikke klarer å gi alle barn og familier et likeverdig barnehagetilbud.

En kunnskapsoversikt fra NOVA fra 2008³¹ om forskning på kvalitet og innhold i norske barnehager etter 2002 kan kort oppsummeres slik: De senere års barnehageforskning har gitt økt innsikt i barnehagehverdagen sett både fra de ansattes og barnas side, herunder barns medvirkning og innflytelse. Men det er behov for langt sterkere satsing på forskning innenfor barnehagefeltet. NOVA påpeker at det er overraskende lite forskning på temaet inkludering av barnehagebarn med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov. Fra Sametinget er det pekt på at forskning på nevnte tema heller ikke er foretatt i samiske barnehager.

Kunnskapsdepartementet har lagt fram *Strategi for utdanningsforskning* (2008–2013) for å styrke kunnskapsgrunnlaget om og for utdanningssektoren. Barnehageforskning er et prioritert område i denne strategien. Norges forskningsråd har, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utformet et nytt forskningsprogram for utdanningsområdet og utarbeidet en programplan for *Utdanning 2020* for perioden 2009–2018. Programmets hovedmålsetting er å øke omfanget av norsk utdanningsforskning og styrke kunnskapsbasen på utdanningsområdet fra barnehage til høyere utdanning.³² Forskningsprogrammet er utlyst med søknadsfrist i juni 2009.

I en rapport fra NOVA fra 2009³³ viser resultatene at den sterke veksten i antall barnehager ikke har skjedd på bekostning av kvalitet. Forskerne peker på at mye taler for at kvaliteten i norske barnehager har blitt bedre. Studien viser at jo større barnehagene er, desto flere er tiltakene som var en del av den tidligere kvalitetssatsingen.

³¹ Borg, E., I.-H. Kristiansen og E.B.-Hansen (2008). Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt. NOVA-Rapport 6/2008. Oslo: NOVA

³² St.prp. nr.1 (2008–2009) Kunnskapsdepartementet

³³ Winsvold, A. og L. Gulbrandsen (2009). Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en norsk barnehagesektor i vekst. Rapport 2/2009. Oslo: NOVA

³⁰ Ot.prp. nr 46 (1997–1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).

Rapporten fokuserer på mange forhold, blant annet oppfølging av rammeplanen, overgang til skole, språkstimulering og støtte til barn med særskilte behov.

5.7 Inkludering i barnehagen

Det er et nasjonalt mål å sikre at alle barn skal få et tilrettelagt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen som bidrar til barnets utvikling og læring innenfor et inkluderende fellesskap. St.meld. nr. 41 (2008–2009) har som et hovedmål at «alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap».

NOVA-rapporten fra 2009 viser til at over halvparten av barnehagene har ett eller flere barn med funksjonsnedsettelse og at disse nesten uten unntak utløser støtte i form av ekstra personell.³⁴ Dette forteller at barn med tydelige behov for særskilt hjelp og støtte med stor sannsynlighet oftest går i sin nærbarnehage, men det forteller oss ingenting om hvordan barna er deltakere i fellesskapet.

En undersøkelse av Tøssebro og Lundebys³⁵ viste at barnehagen synes å fungere bedre enn skolen med hensyn til sosial inkludering. Undersøkelsen viste at barn med funksjonsnedsettelse fikk barnehageplass, men at ikke alle ble tildelt plass uten videre. 81 prosent hadde plass i vanlig barnehage, 12 prosent i spesialbarnehage eller spesialavdeling i vanlig barnehage og enkelte hadde tilbud i familiebarnehage eller annet tilbud. 90 prosent av barna hadde ekstra ressurser, enten assistent eller spesialpedagog. En relativt stor andel av foreldrene hadde klaget på tilpasningen av tilbudet og den særskilte hjelpen barna deres fikk, blant annet at opplegget var preget av nødløsninger og tilfældigheter. Undersøkelsen konkluderte likevel med at barnehagen framsto som en oppvekstarena som gir relativt gode vilkår for inkludering og som er åpen for at barn er forskjellige.

En undersøkelse fra 2000³⁶ viste at barn med nedsatt funksjonsevne verken var blant de mindre eller mest populære i barnegruppen og konkluder-

der med at barnehagen gir gode vilkår for inkludering. Barn med tydelige tegn på funksjonsnedsettelse ble i større grad gjenstand for omsorg og solidaritet fra andre barn. Barn uten slike tydelige kjennetegn var imidlertid mer utsatt i den sosiale dynamikken som i alminnelighet preger samvær mellom barnehagebarn.

I delrapport om opplæring og utdanning i prosjektet «Full deltakelse for alle?»³⁷ konkluderes det med at barnehagen er den institusjonen som synes å fungere best når det gjelder å gi alle barn mulighet for deltakelse og inkludering. Det pekes videre på at barnehagen er en arena der barn som har funksjonsnedsettelser er med på aktiviteter i stor grad på lik linje med andre barn. Rapporten framhever imidlertid at det er lite dokumentasjon og forskning om barn med nedsatt funksjonsevne.

Det kan være spesielle utfordringer knyttet til minoritetsspråklige barn med funksjonsnedsettelser. I en undersøkelse av innvandrere med barn som har nedsatt funksjonsevne og deres møte med tjenesteapparatet, pekes det på at det vil være av ekstra stor betydning for barn med nedsatt funksjonsevne fra innvandrerfamilier å delta sammen med norske barn i barnehagens leke- og aktivitetstilbud. Undersøkelsen viser også til at familier med minoritets- eller innvandrerbakgrunn som har barn med funksjonsnedsettelse, stiller barnehage og helsestasjon overfor blant annet kommunikasjonsmessige, kulturelle og praktiske utfordringer.³⁸ Disse problemstillingene synes imidlertid å være relativt lite berørt i forskning. Et eget utvalg er nedsatt for å se på opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.³⁹

Evaluering av rammeplanen⁴⁰ viser at over 80 prosent av barnehagene har arbeidet systematisk med at det enkelte barn skal bli sett og hørt og for å skape et inkluderende fellesskap. Ut fra denne undersøkelsen er det imidlertid ikke mulig å si noe om hvordan barn med behov for særskilt hjelp og støtte har det i barnehagen.

³⁴ Winsvold, A. og L. Gulbrandsen (2009). Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en norsk barnehagesektor i vekst. Rapport 2/2009. Oslo: NOVA

³⁵ Tøssebro, J. og H. Lundebys (2002). Å vokse opp med funksjonshemming – de første årene. Oslo: Gyldendal Akademisk.

³⁶ Ytterhus, B. (2000) De minste vil og får det kanskje til. En studie av hverdagslivets segregering i integrerende institusjoner – Barnehager Doktorgradsavhandling. Trondheim: NTNU

³⁷ Wendelborg, C (2006). Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006. Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.

³⁸ Sørheim, T.A. (2000). Innvandrere med funksjonshemmede barn i møte med tjenesteapparatet. Oslo: Gyldendal Akademisk.

³⁹ Utvalg for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

⁴⁰ Østrem, S., H. Bjar, L. R. Føsker, H. D. Hogsnes, T. T. Jansen, S. Nordtømme og K. R. Tholin (2009). Alle teller mer. Evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart. Rapport 1/2009. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon⁴¹ peker på informasjon, kunnskap og opplæring som viktige elementer for å gjøre barnehagen mer inkluderende. De peker på at enkelte opplever barnehager som tar barn med nedsatt funksjonsevne på alvor, og sender ansatte til opplæring og på kurs, men at det er for store variasjoner på dette området.

Det er flere studier i gang som vil kunne gi oppdatert kunnskap om barnehagen som arena for inkludering, samt om innholdet i og organiseringen av det barnehagetilbudet barn med behov for særskilt hjelp og støtte, får.

Prosjektet «Barnehagens arbeid for inkludering av barn med nedsatt funksjonsevne i et profesjonsperspektiv» (Høgskolen i Østfold) har som formål «å få fram kunnskap om grunnlag for å arbeide med inkludering av barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen i et profesjonsperspektiv ved å studere tilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen og personalets opplevelse av egen funksjon og rolle i denne sammenheng». Det vil i løpet av 2009 utarbeides en kunnskapsstatus som sammenfatter inkludering i barnehagen med fokus på barn med nedsatt funksjonsevne. Oversikten vil omfatte aktuelle skandinaviske studier og studier fra Europa og Nord-Amerika, og vil kunne gi et godt supplement til tidligere kunnskapsoversikter.

I presentasjon av prosjektet «Barnehagen: En integrerende institusjon?» (NTNU) sies det: «Med grunnlag i flere studier av voksnes praksis i barnehager og samarbeidende organer skal en tverrfaglig forskergruppe framskaffe forskningsbasert kunnskap om barnehagen som en integrerende samfunnsinstitusjon og inkludering i praksis». Studien har tre delprosjekter og man undersøker hvilke utfordringer barnehagene møter i forbindelse med integrering av barn som ikke faller inn under det som kan betegnes som majoritetsgruppen.

Det mangler kunnskap for å kunne gi et tydelig svar på om vi har et barnehagetilbud som er inkluderende for alle og tilpasset barnas forutsetninger eller ikke. Flere tidligere studier peker imidlertid på at barnehagen er en av de mer inkluderende samfunnsarenaene vi har, og viser til at det skjer målbevisst arbeid i barnehagene for at alle barn skal få tilpasset og likeverdig opplæring.⁴²

⁴¹ Innspill til Kunnskapsdepartementet vedrørende saker som gjelder barnehage. Brev datert 22. april 2009

5.8 Tidlig innsats i førskolealder

Tidlig innsats er avgjørende for at barn som blir født med nedsatt funksjonsevne eller har behov for særskilt hjelp og støtte, skal kunne utvikle seg i henhold til sine evner og forutsetninger. Det finnes ingen nedre aldergrense for å kunne motta spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 i opplæringsloven. Pedagogiske tiltak vil kunne være viktige allerede i barnets første leveår. I det første leveåret er imidlertid kommunehelsetjenesten den mest sentrale hjelpetjenesten, og spesialisthelsetjenesten vil også ofte ha en sentral plass. Dette betyr at det tverrfaglige tjenesteapparatet må fungere godt fra første stund. Det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 10 *Andre kommunale og statlige tjenester*, mens barnehagens rolle og utfordringer for å sikre riktig og tidlig innsats er beskrevet her.

Barnehagens rolle som en læringsarena og som et forebyggende tiltak trer tydeligere fram i ulike styringsdokumenter. Mange tiltak skal favne vidt og gjelde for alle barn. På denne måten sikrer man en bedre mulighet til tidlig å iverksette tiltak overfor barn som av ulike grunner ikke har den forventede og ønskede utviklingen. Slik sett kan det sies at barnehagens plass i det helhetlige systemet som skal sikre riktig og tidlig innsats er styrket og vil bli ytterligere styrket i framtiden.

Åpne barnehager og andre fleksible tilbud vil være viktig for at barn som er hjemme med en av foreldrene også kan få ekstra språklig og sosial stimulering når det er behov for det.

Barnehagen har i flere år blitt sett som en viktig og sentral arena for tidlig innsats. Fordelingsutvalget påpeker at deltakelse i barnehage og det øvrige utdanningssystemet har stor innvirkning på sosiale forskjeller senere i livet.⁴³ Dette underbygges også av forskning som viser at forebyggende arbeid lønner seg og at tidlig innsats i småbarnsalderen gir stor avkastning både for den enkelte og for samfunnet.⁴⁴ ⁴⁵Fordelingsutvalget mener at kvaliteten på det barnehagetilbudet som gis er helt avgjørende for barnas trivsel og utvik-

⁴² Sjøvik, P. (2007). «En barnehage for alle med mangfold som ressurs». I: P. Sjøvik (red.) En barnehage for alle. Oslo: Universitetsforlaget.

⁴³ NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget

⁴⁴ Cunha, F. og J. Heckman (2007). The economics of Human Development: The Technology of Skill Formation. American Economic Review.

⁴⁵ Bremnes, R., T. Falch og B. Strøm (2006). Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetstimulerende førskoletiltak. SØF-rapport nr. 04/06. Trondheim: NTNU.

ling i barnehagen. Dette omfatter både kvaliteten på relasjonene mellom ansatte og barn, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser, antall barn per ansatt, kontroll og innholds krav.

I flere offentlige dokumenter de senere årene understrekes det at ulik tilgang til gode språklige erfaringer og sosialt samspill og ulik mestring av språk i småbarnsalderen kan bidra til å skape sosiale ulikheter i befolkningen. Betydningen av tidlig innsats for å sikre alle barn en god språkutvikling framheves, samt at barnehagen, i tillegg til hjemmet, er den viktigste arenaen for språkstimulering i småbarnsalderen.

5.8.1 Språkstimulering

Kunnskapsoversikten fra NOVA⁴⁶ påpeker at det mangler effektstudier av språkstimuleringstiltak i Norge der man foretar målinger av barnas språkerfardigheter i for- og etterkant, og som inkluderer kontrollgrupper. NOVA anbefaler flere og mer systematiske studier om læring og språkutvikling i norske barnehager. Fra Sametinget pekes det på at dette behovet i like stor grad er til stede i samiske barnehager.

En kunnskapsoversikt fra Kunnskapsdepartementet om foreliggende internasjonal forskning⁴⁷ konkluderer med at det finnes sammenhenger mellom kvaliteten på det språklige miljøet barn tilbys i førskolealder, og senere tekstforståelse. I rapporten sies det blant annet:

Barns vokabular viser relativ stabilitet fra slutten av barnehagealderen og fram mot voksenalder. [...] Barn som har et godt utviklet vokabular i tidlig alder ser ut til å fortsette å videreutvikle det slik at de går ut av skolen med et høyt vokabular og god leseforståelse. Det ser ut til at barn som tidlig får tilstrekkelig stimulering og utviklingsstøtte til å utvikle sitt talespråk, vil påbegynne læringsforløp som understøtter senere læring.

Barnehagens betydning for språkutvikling blir imidlertid understreket i en nylig publisert rapport med data fra «Den norske mor og barn undersøkelsen» (2008–2011). I rapporten «Forsinket språkutvikling»⁴⁸ sammenlignes språkutviklingen til barn som går i barnehage når de er tre år, med

barn som er hjemme med mor eller far når de er tre år. Undersøkelsen baserer seg på spørreskjema data fra mødre til vel 20 000 barn.

Analysene i rapporten tyder på at det er en sammenheng mellom barns språkutvikling og den omsorgssituasjonen de har. Uansett utdanningsnivå, inntekt og morsmål er andelen barn med forsinket språk mindre, og andelen som snakker i lange og sammensatte setninger større, dersom barna går i barnehage sammenlignet med de som er hjemme. Forskerne finner størst forskjeller i språklig uttrykksform mellom barn som går i barnehage og de som passes hjemme i familier der foreldrene har lav utdanning, et annet morsmål enn norsk og lav inntekt. Rapporten viser også tendenser til at barn med forsinket språk også har motoriske og sosiale vansker, og at de er oftere overaktive, aggressive, uoppmerksomme eller engstelige.

En kunnskapsoversikt om barnehagens kvalitet og skolefaglige læring konkluderer med at barnehagekvalitet har positive kort- og langtidseffekter for skolefaglig læring.⁴⁹ Betydningen av og sammenhengen mellom kvaliteten på språkmiljøet og barns språkutvikling er godt dokumentert. Barn som går i barnehager de de møter et bredt register av ulike ord gjennom opplevelser, erfaringer, lek og meningsfulle samtaler med voksne og barn, får et mer velutviklet ordforråd. Særlig interessante funn knytter seg til sammenhengen mellom barnehagekvalitet og barns vokabular på kort sikt, og i et langsiktig perspektiv med konsekvenser for leseforståelse.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomførte Rambøll i 2008 en kartlegging av kommunenes arbeid med språkstimulering og kartlegging av barns språk i og utenfor barnehage.⁵⁰ Rapporten viser at 92 prosent av kommunene har tiltak for å kartlegge barns språk i kommunale barnehager, og 75 prosent av kommunene som har private barnehager har tilsvarende tiltak i de private barnehagene. 76 prosent av kommunene gjennomfører også språkkartlegginger på helsestasjonene.

En rapport fra NOVA 2009 viser at 60 prosent av barnehagene har etablert faste rutiner for språkkartlegging.⁵¹ I samme undersøkelse svarer 77 prosent at de har iverksatt særskilte språkstimuleringstilbud. Disse var rettet mot barn som

⁴⁶ Borg, E, I.-H. Kristiansen og E.B.-Hansen. Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt. Rapport 6/2008. Oslo: NOVA

⁴⁷ Aukrust, V.G. (2005). Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

⁴⁸ Schjølberg, S. m.fl. (2008). En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen. Rapport 2008: 10. Oslo: Folkehelseinstituttet.

⁴⁹ Aukrust, V. G. og V. Rydland (2009). Barnehagens kvalitet og skolefaglig læring: en kunnskapsoversikt. Norsk pedagogisk tidsskrift, 3/2009

⁵⁰ Rambøll (2008) Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene. Oslo: Rambøll

var vurdert til å ha særskilte behov (56 prosent) og minoritetsspråklige barn (31 prosent), mens 36 prosent ga tilbudet til alle barn.

TRAS (Tidlig registrering av språk i dagliglivet)⁵² er det mest utbredte kartleggingsverktøyet både i kommunale og private barnehager. Intensjonen med TRAS er at det skal være et pedagogisk redskap for observasjon av språkutvikling, et redskap for å sette i gang forebyggende tiltak og et redskap for kompetanseheving blant personalet.

Prosjektet «Veien inn i skriftspråket for barn med hørselshemming» (Skådalen kompetansesenter) undersøker hvordan det arbeides med skriftspråklige aktiviteter i barnehagen og det første året på skolen. Det blir særlig lagt vekt på hvordan det kan legges til rette for at hørselshemmede barn kan delta i språklig samhandling og utforsking.

5.8.2 Sosial kompetanse

Rapporten fra «Den norske mor og barn undersøkelsen» (2008–2011) viser at det ikke ser ut til å være en sammenheng mellom barnehagedeltakelse og barnas sosiale kompetanse. Også danske forskere fant dette i en undersøkelse om sammenhengen mellom barnehage og sosial kompetanse blant danske barn.⁵³

Det er ingen forskjell på grad av emosjonelle vansker mellom barn som har gått i barnehage og barn som har vært hjemme. Det eneste unntaket er barn som er i barnehagen mer enn 40 timer i gjennomsnitt i uka. De skårer noe høyere på mål for problematferd enn barn som er kortere tid i barnehagen. Dette gjelder både dem som var 40 timer eller mer da de var 18 måneder og dem som var 40 timer eller mer ved 36 måneder. At svært lang oppholdstid har sammenheng med økte atferdsproblemer, er godt dokumentert fra tidligere forskning.

Foreldre er fortsatt de som betyr mest for barns utvikling, og de psykologiske båndene mellom barn og foreldre er ikke redusert i den moderne barndommen. Som følge av at barn tilbringer mye tid i barnhage betyr imidlertid pedagoge-

ne mer for barns utvikling enn tidligere. Pedagoger etablerer ofte nære relasjoner til barna, og blir dermed mer betydningsfulle aktører i barns utviklingsprosess enn tidligere.⁵⁴ Drugli peker på at når barn har atferdsvansker, blir et godt samarbeid med foreldrene enda viktigere. Hun peker imidlertid på studier som viser at pedagoger ofte i begrenset grad greier å legge til rette for dette, og at pedagoger heller ikke alltid samarbeider godt med andre fagfolk om barnets atferdsvansker.

Mange barn og unge har psykiske vansker og mange utvikler betydelige atferdsvansker. Ifølge en rapport synes det å være en betydelig underdekning av behandling i den yngste aldersgruppen. Rapporten peker også på at det skjer en markant økning i behandlingsraten når barna begynner på skolen. Det kan derfor se ut som om barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barna, og at barnas problemer i større grad oppdages når barna ikke klarer å tilpasse seg skolesituasjonen.⁵⁵

Det pekes fra flere hold på at barnehagen er en ideell arena for å beskytte barn mot psykiske problemer.⁵⁶ Barna samhandler med fagutdannede voksne som ser barna i naturlig lek med andre barn og som møter foreldrene to ganger daglig.

I en kartleggingsstudie som omfatter helsestasjonsansatte, pedagoger og ledere i barnehager framkommer det at fagpersonell trenger mer kunnskap om å identifisere spesifikke risikofaktorer hos små barn.⁵⁷ Dette er derfor et område barnehagen kan arbeide mer med for å forebygge utvikling av blant annet alvorlige atferdsvansker. Dette krever tett samarbeid med foreldre, økt kompetanse og et støtteapparat som kan bistå.

5.8.3 Helsestasjonstilbudet og språkkartlegging

Helsestasjonstilbudet er et frivillig og gratis tilbud til alle barnefamilier, og det understrekes i

⁵¹ Winsvold, A. og L. Gulbrandsen (2009). Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en norsk barnehagesektor i vekst. Rapport 2/2009. Oslo: NOVA.

⁵² TRAS er utarbeidet som et samarbeidsprosjekt mellom Bredtvet kompetansesenter, Eikelund kompetansesenter, Institutt for spesialpedagogikk (UiO), Senter for atferdsforskning (UiS) og Senter for leseforskning (UiS).

⁵³ Gupta og Simonsen (2008). Non-cognitive Child Outcomes and Universal high Quality Child Care

⁵⁴ Drugli, M. B. (2008) Atferdsvansker hos barn. Evidensbasert kunnskap og praksis. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

⁵⁵ Kristofersen, L. B. (2007). Tilgjengelighet og samarbeid. Mer fleksible helsetjenester? Opptappingsplanen for psykisk helse, BUP og barnevern. Rapport 2007:13. Oslo: NIBR

⁵⁶ Holte, A. Hjelp der barn er. VG 25. mai 2009

⁵⁷ Braarud, H. C., N. Handelsby, M. Furevik, og K. Lysne, (2008). Forebygging av psykiske vansker og problematferd hos 3 til 6 åringer i barnehagen; En kartlegging av kompetanse og kompetansebehov hos førskolepedagoger i Bergen kommune og kommuner i Nordhordland. Spesialpedagogikk Forskning.

St.meld. nr. 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne forskjeller at helsestasjonene har en viktig rolle i tidlig intervensjon og utjevning av sosiale forskjeller.⁵⁸

Det er opp mot 100 prosent oppslutning om helsestasjonstilbudet i første leveår, og 95 prosent møter til toårskontroll. Frammøtet synker imidlertid til 86 prosent ved fireårs-kontrollen. Helsedirektoratet anbefaler ti konsultasjoner til alle barn i løpet av første leveår, deretter anbefales fire konsultasjoner i småbarnsalder opp til fire år.⁵⁹ Temaer som tidlig samspill, språk og kommunikasjon, aktivitet og lek og psykisk helse er viktige områder i tillegg til den medisinske oppfølgingen. Premature barn har høyere risiko for sykdommer og skader med betydning for helse, utvikling og læring, og det er utarbeidet en egen veileder for oppfølging av premature barn.⁶⁰ Ved toårs- og fireårs-kontrollene vurderes barnets språkutvikling. Det gjennomføres observasjon av kommunikasjon, språkforståelse og talespråk. Mange kommuner har systematiske språkkartleggingsmetoder og bruker SATS⁶¹ og SPRÅK 4.^{62 63} Resultater fra en evaluering⁶⁴ viser at om lag 28 prosent av de flerspråklige barna har behov for oppfølging, mens dette gjelder om lag 12 prosent av de norsk-språklige. De flerspråklige barnas oppfølgingsbehov gjelder først og fremst støtte til norsk språk, ikke språkutvikling generelt. Evalueringen viser at kartlegging av fireåringer på helsestasjon er egnet til å avdekke forsinket språkutvikling hos barn med norsk som morsmål og flerspråklige barn som snakker godt norsk, men at kartleggingsverktøyet ikke er egnet til å avdekke forsinket språkutvikling hos flerspråklige barn som snakker lite norsk.

Systematisk kartlegging ser ut til å øke bevisstheten hos helsesøstrene rundt barns språkutvikling, og bidrar til å strukturere kartleggingen av fireåringene. Det har ført til mer systematisk

samarbeid mellom helsestasjon og barnehage, men ifølge denne rapporten ser det ikke ut til å ha fått konsekvenser for hvordan barna følges opp.

5.9 Språkkartlegging og pedagogisk dokumentasjon i barnehagen

Som beskrivelsen over viser, foregår det til dels omfattende kartlegging av barns språk både i barnehage og på helsestasjon. Dette kommer alle barna til gode, men er først og fremst viktig for barn som har et særskilt behov for ekstra støtte til språkutvikling. Språkkartleggingen på helsestasjonene gjennomføres i praksis ofte ikke før ved fire og et halvt års alder, noe som er sent. Forskning viser også at kartleggingen på helsestasjonene ikke i stor nok grad har vært etterfulgt av adekvate tiltak.

Det ser ut til å være overlappende funksjoner når det gjelder kartlegging av språk- og kommunikasjonsferdigheter mellom helsestasjon og barnehage. Mulighetene for å få en god sammenheng mellom kartlegging og tiltak er først og fremst til stede i barnehagen. I barnehagen oppholder pedagogisk personale og barna seg daglig, slik at tiltak kan settes inn i en naturlig sammenheng i lek og ulike aktiviteter. I barnehagen er det gode muligheter for å skape et rikt språkmiljø. Det forutsetter imidlertid kompetente voksne som kan bygge på barnets erfaringer, nysgjerrighet, initiativ og naturlige læringsformer. Det kan være en utfordring at kun en av tre tilsatte i barnehagene har pedagogisk utdanning. Særlig når vi vet at personale med kunnskap om barns språkutvikling som vil kunne oppdage om barn har forsinket språkutvikling eller andre språkvansker er av helt sentral betydning.

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) foreslår Kunnskapsdepartementet å innføre krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging til alle barn som går i barnehage. Stortingsmeldingen peker på at kartleggingen bør skje når barnet er tre år. Dersom barnet begynner i barnehage etter fylte tre år, bør språkkartleggingen gjennomføres snarest mulig. Begrunnelsen er at før treårsalderen har barn ofte svært ulik utvikling av språket, og det vil derfor være lite hensiktsmessig å kartlegge barnas språk på et tidligere tidspunkt. Formålet med språkkartleggingen skal være å sikre at barnehagene oppdager *alle* barn som har behov for særskilt språkstimulering.

Stortingsmeldingen understreker videre at språkkartleggingen må gjennomføres av kvalifi-

⁵⁸ St.meld.nr 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne forskjeller

⁵⁹ Veileder til forskrift av 3. april 2003 nr 450. 15-1154 Veileder. Sosial- og helsedirektoratet, 2004.

⁶⁰ Faglige retningslinjer for oppfølging av for tidlig fødte barn. Sosial- og helsedirektoratet, 2007.

⁶¹ SATS (screening av toåringers språk). Utviklet av Institutt for spesialpedagogikk, UiO.

⁶² 13 kommuner har siden 2006 prøvd ut SPRÅK 4 som et verktøy for kartlegging av barns språkutvikling.

⁶³ SPRÅK 4 (screening av fireåringers språk). Utviklet av Institutt for spesialpedagogikk, UiO og Støtte og habiliteringstjenesten i bydel Grorud, Oslo Kommune.

⁶⁴ Oxford Research (2008). Se han snakker. Evaluering av kartleggingsverktøyet SPRÅK 4. Oppdrag for IMDI. Kristiansand: Oxford Research.

sert pedagogisk personale, og at barnehager som ikke har tilgang på kvalifisert pedagogisk personale må få hjelp fra kommunen til å få gjennomført kartleggingen og støtte i videre oppfølging og språkstimulering. Departementet vil også vurdere om det skal fastsettes krav om kompetanse for å foreta kartlegging av enkeltbarns språkutvikling. Selve kartleggingen skal gjennomføres ved bruk av kvalitetssikret kartleggingsverktøy. Tilbud om språkkartlegging av alle barn i barnehage vil derfor ikke bli innført før en faglig vurdering av verktøyene er gjennomført og veiledningsmateriell er utarbeidet. Dette vil være gjennomført i løpet av 2010.

Et annet viktig tiltak som foreslås i stortingsmeldingen er å sende ut til 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. I meldingen pekes det på betydningen av at skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart slik at skolen kan legge bedre til rette for individuelle læringsløp allerede fra skolestart. Formålet er å gi et godt utgangspunkt for tidlig og riktig innsats når barnet begynner på skolen. Stortingsmeldingen peker på at dette vil være viktig for alle barn, og av særlig stor betydning for barn som har behov for noe ekstra støtte og hjelp, men som ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 i opplæringsloven.

Departementet vil utrede nærmere hvilke krav som skal stilles til dokumentasjonen, hva dokumentasjonen skal inneholde og hvilken rolle barnehagen, skolen, foreldrene og barna selv skal ha i denne informasjonsutvekslingen. Kravene til dokumentasjonen skal ikke være omfattende, men sikre et minimum av informasjon til skolen om det enkelte barnet. Departementet vil også vurdere om det er behov for å endre grunnskolen regelverk om samarbeidet mellom barnehage og skole.

Et annet tiltak i meldingen er å sende ut til høring forslag om at alle barnehager skal tilby minst to foreldresamtaler i året. Dette for å skape bedre forståelse for barnehagens arbeidsmåter og mål, og gjensidig samarbeid om det enkelte barns utvikling og læring.

Selv om barnehagen nå ser ut til å få større ansvar for språkkartleggingen er det viktig at samarbeidet mellom barnehagene og helsestasjonene utvikles. Det er viktig å se helhetlig på barns utvikling. Helsestasjon/helsesøster som ofte har fulgt barnet fra fødselen er derfor en viktig samarbeidspartner for barnehagene. Det er viktig at

barnehagen og helsestasjonen utnytter hverandres kompetanse. Dette krever god dialog med foreldrene, rutiner for samarbeid og gjensidig informasjonsutveksling. Et tett samarbeid mellom helsestasjon og barnehagen vil representere en nyttig tverrfaglighet i vurdering av barn og hvilken innsats som vil være påkrevet. Tiltak for tidlig innsats vil kreve at barnehagen samarbeider tett med også andre kommunale tjenester som PP-tjeneste, barnevern og øvrige helsetjenester. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 10 Andre *kommunale og statlige tjenester*.

5.10 Universell utforming og tilgjengelighet i barnehagene

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven⁶⁵ har bestemmelser om både generell tilrettelegging (universell utforming) (§ 9) og plikt til individuell tilrettelegging (§ 12).

Som følge av denne loven vil nye barnehager bygget etter dagens byggeforskrifter være slik at de kan oppfylle lovens krav om at «virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig». Eldre barnehager kan derimot være slik at de ikke per i dag oppfyller de nye bestemmelsene.

Det er enkelte undersøkelser som peker på at den fysiske tilgjengeligheten i barnehagen kan forbedres.⁶⁶ Her vises det til at foreldre rapporterer at de i varierende grad er fornøyd med standarden på bygninger, inneklima og tilgjengelighet ved bringing og henting. På spørsmål om fysisk miljø viser NOVAs undersøkelse fra 2009 at hver annen barnehage oppnådde toppskår. Dette gjelder særlig de største og nyeste barnehagene.

Kommunen skal også se til at det er en rimelig individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet slik at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter. Denne bestemmelsen innebærer blant annet at organiseringen av tilbudet også må være slik at alle i størst mulig grad kan delta i barnehagens aktiviteter som lek, turer og aktiviteter uten spesielle tilpassinger for ulike brukergrupper.

Den raske barnehageutbyggingen har ført til at enkelte kommuner har satset på blant annet fri-luftsbarnhager og andre utradisjonelle løsninger for å nå målet om full barnehagedekning. Det

⁶⁵ Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. 20. juni 2008

⁶⁶ Wendelborg, C. Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006. Sosial- og helsedirektoratet. Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne

kan tenkes at enkelte slike barnehage tilbud, samt familiebarnehager, ikke innfrir kravene til universell og individuell utforming.

5.11 Oppsummering

Det er bred enighet om at vi jevnt over har et godt barnehage tilbud i Norge, og at barnehagen framstår som en oppvekstarena som gir gode vilkår for inkludering og som er åpen for at barn er forskjellige. Flere undersøkelser har pekt på at barnehagen er den institusjonen i opplæringsløpet som virker å være mest inkluderende. Foreldrene er i stor grad tilfredse med både barnehage tilbudet og samarbeidet med personalet. Barn med behov for særskilt hjelp og støtte får i stor grad nødvendig hjelp. Hjelpen gis ved rett til spesialpedagogisk hjelp og/eller ekstra ressurser til barnehagene, som for eksempel ekstra personale.

De siste årene har vi hatt en omfattende barnehageutbygging og søkelyset er i større grad enn før rettet mot barnehagen som en viktig arena for tidlig innsats og sosial utjevning. Barnehagens betydning for alle barns læring og utvikling har fått et sterkere fokus. Tilgang på kvalifisert pedagogisk personell vil være en av de største utfordringene og har stor betydning for alle barn, men aller mest for de som har behov for særskilt hjelp og støtte. Andelen pedagoger er lav. Det er stor variasjon i barnehagenes pedagogtetthet. Dette kan bety at forutsetningene for et likeverdig barnehage tilbud ikke er til stede for alle barn.

Med full barnehagedekning og rett til barnehageplass er tiden inne for å se på virkemidler for å forsterke innsatsen i tidlig alder. Barnehagens betydning for barns språkutvikling er godt dokumentert og et flertall av barnehagene gjennomfører jevnlig kartlegging av barnas språk og utvikling. Undersøkelser viser imidlertid at det ikke ser ut til å være en sammenheng mellom barnehagedeltakelse og barnas sosiale kompetanse. Dette peker i retning av at barnehagene bør ha et sterkere fokus på sosial kompetanse og barn som viser tegn på atferdsvansker. I dette arbeidet vil samarbeidet med foreldrene være ekstra viktig.

Tiltak for barn med behov for særskilt hjelp og støtte er hjemlet i to lovverk, organiseres ulikt og finansieres via to systemer. Det er fra ulikt hold vist til at dette kan føre til forvaltningsmessige og juridiske uklarheter og gråsoner og by på problemer med å skape helhet og sammenheng i tilbudet.

Ut fra statistikken kan det se ut som om antallet barn som får enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp er lavt i forhold til andelen elever som får enkeltvedtak de første årene i grunnskolen. Selv om statistikkgrunnlaget her er noe usikkert kan dette tyde på at barnehagene ikke alltid klarer å oppdage barn som har behov for særskilt tilrettelegging og hjelp. Det kan også se ut som om barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barna, og at barnas problemer først oppdages når de ikke synes å tilpasse seg skolesituasjonen. Økt kunnskap om og innsikt i barns utvikling og risikofaktorer må bli kanalisert til personalet i barnehagen og på helsestasjonene. Dette er særlig viktig siden andelen barn i barnehage som er under tre år øker. Behov for kompetanse her er relatert til blant annet omsorg, kunnskap om risikofaktorer, samarbeids- og koordineringskompetanse og kunnskap om det offentlige hjelpeapparatet.

Det vil være viktig å følge utviklingen nøye i kommunene når tilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne blir innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 2011. Kommunene må sørge for at barnehagene har ressurser til å sikre at barn som har behov for særskilt hjelp får et likeverdig og godt tilrettelagt tilbud.

Det er viktig at barnehagen har et pedagogisk støttesystem som kan være nært knyttet opp til det daglige arbeidet i barnehagen og som kan bistå barnehagen i arbeidet med enkeltbarn og kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette er viktig fordi tverrfaglige og utfyllende perspektiver er nødvendige når tiltak overfor barna og deres lærings- og omsorgsmiljø skal planlegges, iverksettes og evalueres. Og også fordi den lave pedagogandelen kan føre til et kompetansebehov for barnehagene. Støttesystemet må ha barnehagefaglig kompetanse.

St.meld. nr. 41 (2008–2009) har en rekke forslag som sikter mot en tettere oppfølging av barn i barnehage og med henblikk på å øke kvaliteten i barnehagen. Det er blant annet forslag om å innføre plikt for barnehagen til å tilby språkkartlegging når barna er tre år, om overføring av skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesser, lek, læring og utvikling og plikt til å tilby minst to foreldresamtaler per år. Kunnskapsdepartementet vil vurdere om det skal fastsettes krav om kompetanse for å foreta kartlegging av enkeltbarns språkutvikling. Alt dette er tiltak som vil kunne bidra til å gi alle barn i barnehagen gode utviklingsmuligheter og et godt grunnlag for livslang læring.

Kapittel 6

Grunnopl ringen

Samfunnet har gitt grunnopplæringen et omfattende mandat som konkretiseres i formålsparagrafen for grunnopplæringen, de øvrige delene av opplæringsloven og forskriftene, herunder læreplanens generelle del, prinsippene for opplæringen og læreplanene i fag. Kvaliteten i grunnopplæringen avhenger av i hvilken grad målene for opplæringen faktisk virkeliggjøres.

I Norge er elevene i all hovedsak samlet i en felles skole der alle barn som bor i samme nabolag møtes og lærer sammen. Vi har god tilgang til utdanning for alle, uavhengig av bosted og inntekt. Opplæringen er gratis, det er gode støtteordninger for elever og vi har et desentralisert skoletilbud. 99 prosent av elevene går videre fra grunnskolen til videregående opplæring, og ca. 50 prosent går videre til høyere utdanning. Det er små forskjeller mellom skoler sammenlignet med andre land, og vi bruker mer penger på utdanning enn nesten noe annet land.

Det er imidlertid bred enighet om at resultatene i grunnopplæringen ikke står i forhold til det relativt høye ressursnivået. St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og *ingen sto igjen* og St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* peker i retning av mangelfull lærerkompetanse og for lite oppfølging av den enkelte elev. Tiltakene foreslått av Stoltenberg II-regjeringen er rettet inn mot å heve lærerkompetansen, blant annet med en mer spesialisert lærerutdanning og   øke ressursinnsatsen på de laveste trinnene. Bondevik II-regjeringen framhevet den samme utfordringen i skolen, men fremmet tiltak mer i retning av systemendringer i form av en læreplanreform og i noen grad økt markedsstyring av skolen (St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*).

I 2009 trådte en ny formålsparagraf for grunnopplæringen i kraft. Formålsparagrafen framhever at det norske samfunnet både har en kulturell tradisjon og et kulturelt mangfold. Formålet er retningsgivende for øvrige lovparagrafer og styringsdokumenter, samtidig som de gir uttrykk for samfunnets normer og verdier.

Formålet uttrykker på et overordnet nivå også hva som skal være grunnopplæringens bidrag til individets og samfunnets utvikling, og det sier også noe om hvordan institusjonene skal møte den enkelte eleven. Med utgangspunkt i blant annet disse bestemmelsene definerte utvalget i kapittel 2 fire hovedutfordringer når det gjelder institusjonenes evne til å gi et godt tilbud til barn, unge og voksne med særskilte behov. I dette kapitlet vil to av utfordringene bli nærmere presentert og drøftet:

- tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blant dem som f r opplæring

Boks 6.1 Formålet med opplæringa

Opplæringa i skole og lærebedrift skal opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt. Ho skal byggje på respekt for menneskeverdet og på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon og i ulike religionar og livssyn og slik dei er forankra i menneskerettane. Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapeleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng. Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav, og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

Skolen skal samarbeide med heimen.

- forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen

Utfordringene er definert med utgangspunkt i de prinsipper som ble presentert i kapittel 1 og er i denne sammenheng særlig knyttet til prinsippene om likeverd, inkludering og tilpasset opplæring. I dette kapitlet vil disse prinsippene presenteres nærmere og drøftes med utgangspunkt i forskningsbasert kunnskap om grunnopplæringen generelt og den spesialpedagogiske innsatsen spesielt.

6.1 Likeverd, inkludering og tilpasset opplæring

Som omtalt i kapittel 1 skal de overordnede prinsippene om tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole for alle, samt prinsipper om universell utforming, danne grunnlag for skolens virksomhet. Prinsippenes betydningsinnhold har utviklet seg over tid, og det kanskje tydeligste eksempelet på dette kom med Mønsterplanen for grunnskolen av 1987 (M87) der «likhet» ble erstattet med «likeverd». I St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål* heter det:

[...] likeverdsprinsippet er vareteke gjennom føresetnaden om at opplæringa skal tilpassast evner, utviklingsnivå og behov hos den enkelte eleven. Det dreiar seg altså ikkje om å gi eit likt tilbod til alle, men om tilbod som er likeverdige på den måten at dei tek utgangspunkt der barna og dei unge står. Det krev både individuell tilpassing og lokalt mangfald.

Det skilles 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. I stedet for passivt å kompensere dersom eleven ikke «passer inn», skal skolen aktivt ta hensyn til sosiale, kulturelle og språklige forskjeller mellom elevene i sitt innhold og i sin organisering. Overgangen fra likhet til likeverd må ses i sammenheng med samfunnsutviklingen: Målet med likhetstankegangen var å bryte ned klasseskiller og skape et mer homogent samfunn. Samfunnet har samtidig blitt mer og mer mangfoldig og komplekst, og utgangspunktet for likhetstenkningen har dermed endret seg. Aasen skriver: «Mens norsk utdanningspolitikk tidligere gjorde likestilling til en fanesak, med den begrunnelse at vi alle i bunn og grunn var like, tilsier kulturelt mangfold, globalisering og migrasjon

at likhetsidealet heller må begrunnes med at vi alle er forskjellige».¹

En forutsetning for likeverd er inkludering. Inkludering betyr å styrke barns og elevers deltakelse i et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap og aktivt motvirke forhold som virker ekskluderende.^{2 3} Bachmann og Haug⁴ operasjonaliserer begrepet inkludering gjennom fire sentrale elementer:

- *Å øke fellesskapet* – alle elever må være medlem av en klasse eller gruppe, slik at de får ta del i skolens sosiale liv sammen med andre
- *Å øke deltakelsen* – alle må gi bidrag til fellesskapet ut fra sine forutsetninger
- *Å øke demokratiseringen* – alle skal bli hørt, og alle elever og foresatte skal få uttale seg og påvirke egne interesser
- *Å øke utbyttet* – alle skal ha god opplæring faglig og sosialt

Inkluderingsideologien i skolen ble undersøkt av Høgskolen i Hedmark som et ledd i Norges forskningsråds evaluering av Reform 97.⁵ I undersøkelsen ble nær 2500 elever, foresatte, lærere og andre tilsatte i en innlandskommune med vel 30 000 innbyggere og over 30 grunnskoler spurt om skolens inkluderende praksis sosialt, faglig og kulturelt. Resultatene indikerer stor oppslutning om hovedprinsippene i den inkluderende skolen. Imidlertid varierte praksis, blant annet var det betydelig forskjell på barnetrinnet og ungdomstrinnet. Inkluderingen synes å avta med økende alder, og mellom enkeltskoler er det klare forskjeller på alle de områdene som ble undersøkt, blant annet med hensyn til differensiering, læringsutbytte, medbestemmelse, trivsel og respekt.

En studie fra Lillegården kompetansesenter⁶ viser at omfanget av segregerte smågruppetiltak for ungdomsskoleelever med problematferd og lav skolemotivasjon har økt betydelig de senere

¹ Aasen, P. (2006). Utdanning og sosial utjevning. *Bedre skole*, nr. 3.

² Arnesen, A.-L. (2004). *Det pedagogiske nærværet. Inkludering i møte med elevmangfold*. Oslo: Abstrakt forlag

³ Strømstad, M. (2004). «Inkluderende skole – hva er det?» I: Solstad, K.J. og T.O. Engen (red.) *En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget

⁴ Bachmann, K. og P. Haug (2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

⁵ Nes, K., M. Strømstad og K. Skogen (2004). *En spørreundersøkelse om inkludering i skolen*. Rapport nr. 3–2004. Hamar: Høgskolen i Hedmark.

⁶ Jahnsen, H., S.E. Nergaard og S. Flaatten (2006). *I randsonen*. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter.

Boks 6.2 «Den ene dagen»

Mange skoler satser på deltidstiltak overfor ungdom som viser problematferd og lav skolemotivasjon. I kasstudien «Den ene dagen» undersøker Lillegården kompetansesenter smågruppebaserte tiltak der elevene blir tatt ut av ordinær opplæring én til to dager per uke, mens resten av skoletiden tilbringes på hjemmeskolen.

Tiltakene la vekt på å være attraktive for alle elevene på hjemmeskolene. De fokuserte på at elevene skulle beholde tilhørighet til klassen i hjemmeskolen, at deltakelse skulle være basert på reell frivillighet, og at gruppene skulle settes sammen ut fra en tanke om heterogenitet. Andre elever enn tiltakets egentlige målgruppe deltok derfor. 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.

Erfaringene fra studien viser at noen avgjørende forutsetninger må være etablert:

- Det vil ikke være mulig å etablere slike tiltak kun ut fra en beskrivelse av organisering og innhold.
- Hensikten med tiltakene må ikke være å avlaste ordinær skole, men å gi elever et bedre tilpasset opplæringstilbud.
- Det er kombinasjonen av relasjonelt begrunnede tiltak og det å ta i bruk ulike læringsarenaer for å skape helhet og sammenheng mellom skoleaktiviteter og det «virkelige liv», som gir den positive effekten.
- Man må ha et sterkt fokus på kvalitetskontroll av sammenhengen mellom tiltak og hjemmeskole og studere resultater og virkninger gjennomgående.

- Lærere må være villige til å prioritere det å skape sammenheng mellom opplæringen i ordinær skole og i tiltakene.
- Tiltaket må være en del av skolens ordinære virksomhet.
- Spørsmål om hvilken type aktivitet man skal satse på, er underordnet. Det avgjørende er at lærer kan skape mening for elevene gjennom de aktivitetene man setter opp, og at de knyttes opp mot læreplanen.

Nærmiljøet blir tatt i bruk og øker skolens mangfold av læringsarenaer i overensstemmelse med læreplanens anbefalinger. Tiltakene har et potesial for å utvikle en mer inkluderende skole og på sikt endre forståelsen i skolen fra elever med problemer til elever i problemer. Samtidig er det viktig å understreke at slike tiltak kan komme til å virke som en sovepute for den ordinære opplæringen i forhold til å utvikle inkluderende læringsmiljøer.

Lærerne i tiltakene inkluderte alle elevene i læringsprosessene, var i dialog med elevene og ga formative tilbakemeldinger. Lærerne bisto i konfliktløsning, hadde kontroll og involverte seg i elevene. De var opptatt av elevenes interesser, den sosiale jevnaldningsarena, mestring og mening. Dette er kjennetegn på «den gode lærer» i ordinær skole, og lærerne ville antakeligvis gjøre en svært god jobb med de samme utfordringene i ordinær skole. Dette innebærer at lærere i ordinær skole må styrkes slik at de blir bedre i stand til å tilpasse opplæringen og å skape inkluderende læringsaktiviteter og prosesser.

Studien ble bestilt på oppdrag fra utvalget.

årene. En begrunnelse for dette er at skoler kan føle stor maktesløshet og tilkortkomning overfor denne type utfordringer. En økning i omfanget av mer eller mindre varige smågruppetiltak, lokalisert utenfor den ordinære skolen, kan være i konflikt med prinsippet om inkludering. Samtidig viser en annen studie fra Lillegården kompetansesenter⁷ at deltidstiltak utenfor den ordinære opplæringen også kan fungere som en konkretise-

ring av tilpasset opplæring og ha positive effekter for elevene, jf. boks 6.2.

En viktig forutsetning for en inkluderende opplæring er prinsippet om tilpasset opplæring. Dette er fastsatt i opplæringsloven § 1–3 femte ledd: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten». Tilpasset opplæring er utdypet i St. meld. nr. 16 (2006–2007):

Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet

⁷ Nergaard, S., H. Jahnsen, F. Rafaelsen og A. Tveit (2009). Den ene dagen. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter.

Tabell 6.1 Tilpasset opplæring i smalt og bredt perspektiv.¹

Smalt perspektiv på tilpasset opplæring	Bredt perspektiv på tilpasset opplæring
<ul style="list-style-type: none"> – Individualisering av opplæring ved individuelle utviklingsplaner, arbeidsplaner, læringsstiler, ansvar for egen læring, ulik gruppeinndeling, steg-ark, mappevurdering – Nivådifferensiering, spesialundervisning, segregering – Fokus rettes på den enkelte elev når eleven har problemer i skolen. – Fokus på indre motivasjon – Vektlegging av individet framfor fellesskapet. – Flertallet av lærere fortolker tilpasset opplæring smalt 	<ul style="list-style-type: none"> – Vektlegging av inkludering og sosial deltagelse for alle elever – Fokus på kollektive tilnærminger i undervisningen i tillegg til individuell tilpasning. – Utvikling av en samarbeidsorientert skolekultur – Elevenes problemer i skolen settes inn i en kontekstuell sammenheng der fokus rettes på læringsmiljøet og undervisningen – Fokus på både indre og ytre motivasjon. – Vektlegging av struktur og tydelighet i undervisningen.

1 Tabellen er hentet fra 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.

med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Bachmann og Haug⁸ skiller mellom en smal og en vid forståelse av tilpasset opplæring, jf. tabell 6.1. Den smale forståelsen er gjerne knyttet til tilpasset opplæring som ulike former for tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på (instrumentell forståelse), mens den vide forståelsen mer er å oppfatte som en ideologi eller pedagogisk plattform som skal prege hele skolens virksomhet. Sistnevnte forståelse har en politisk opprinnelse og har da også politiske spenninger knyttet til seg.

6.1.1 Tilpasset opplæring – et uklart begrep?

I artikkelsamlingen «Kompetanse for tilpassa opplæring» fra *Nettverk for tilpasset opplæring* skriver Dalhaug Berg og Nes at «omgrepet tilpassa opplæring er slett ikkje klart, enda så sentralt det er i den nye læreplanen og enda så lenge det har vært i norsk skole. [...] noko som kanskje først og fremst skuldast at omgrepet er politisk – og ikkje fagleg – skapt».⁹ Helga Hjetland, leder av Utdanningsforbundet, har vært inne på det samme:

Eg har over tid kjent ei aukande uro når det gjeld omgrepet tilpassa opplæring. Uroa mi handlar om at eg veit at kravet om tilpassa opplæring til kvar elev ligg som ei tung bær på medlemmene våre kvar einaste dag. I medlemspanelet for oktober spør vi lærarar om i kvar grad dei makta å gjennomføre tilpassa opplæring. 70 prosent melder at dei i nokon grad lever opp til det kravet. Men berre 12 prosent svarar at dei klarar det i stor grad. Det er eit kraftig varsku til oss som organisasjon, og – enda meir – til arbeidsgjevarar og styresmakter.¹⁰

Utdanningsforbundets leder sa i samme forbindelse at lærerne står alene, og at det oppleves som vanskelig å snakke om tilpasset opplæring fordi en er redd for å bli tatt til inntekt for å være motstander av tilpasset opplæring. Dette understøttes av evalueringen av Reform 97 som viser at både lærere og skoleledere var usikre på hva tilpasset opplæring er, og hvordan den skal gjennomføres i praksis.¹¹ Med utgangspunkt i forskningen til Imsen,¹² Klette,¹³ OECD¹⁴ og Bachmann og Haug¹⁵ hevder Dalhaug Berg og Nes at opplæringen i

⁸ Bachmann, K. og P. Haug (2006). Forskning om tilpasset opplæring. Forskningsrapport nr. 62, Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

⁹ Dalhaug Berg, G. og K. Ness (2007). «Kompetanse for tilpassa opplæring». I: Dalhaug Berg, G. og K. Ness (red.). Kompetanse for tilpasset opplæring. Artikkelsamling. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

¹⁰ Hjetland, H. (2006): Åpningstalen på Utdanningsforbundets landsmøte 2006

¹¹ Haug, P.(2004). Evaluering av Reform 97. Oslo: Norges forskningsråd

¹² Imsen, G. (2004). Det ustyrige klasserommet: Om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen. Oslo: Universitetsforlaget.

¹³ Klette, K. (2004). Fag- og arbeidsmåter i endring? Tidsbilder fra norsk grunnskole. Oslo: Universitetsforlaget.

praksisfeltet ikke er tilpasset i særlig stor grad, dersom en med tilpasset opplæring legger til grunn at den skal være preget av variasjon og at elevene skal møte faglige utfordringer som de kan strekke seg mot.

Pedagogisk forskningsinstitutt¹⁶ har som en del av evalueringen av Kunnskapsløftet gjennomført en dokumentanalyse av sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter i reformen. I rapporten sies blant annet følgende om tilpasset opplæring:

Tilpasset opplæring har vært et viktig stikkord i tilknytning til norske læreplaner helt siden M87. L97-undersøkelsene og andre klasseromsundersøkelser har imidlertid vist at dette er noe norske lærere ikke makter. Svært mange elever – både sterke og svake – får ikke den tilpassede opplæringen de etter lov og forskrifter har krav på. Derfor ønsker man i reformen Kunnskapsløftet enda en gang å understreke betydningen av tilpasset opplæring. I de generelle delene av læreplanen understrekes betydningen av tilpasset opplæring. I fagplanene ser det ut til å være mer tilfeldig hvorvidt og hvordan tilpasset opplæring blir omtalt. Men får lærerne noe mer konkrete retningslinjer for tilpasset opplæring? Det generelle svaret er nei. Stort sett inneholder styringssignalene formuleringer som må betegnes som ren retorikk. Det gjelder både premissdokumenter, læreplanverket og retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet. Retorikken har også funnet veien til de lokale strategidokumentene. [...] Det er vanskelig ut fra de tilsendte papirene å si noe om hvordan man sikrer at det blir mindre spesialundervisning og mer tilpasset opplæring [...]

Foros¹⁷ viser til at tilpasset opplæring i den praktiske skolehverdagen kan ende med at elevene må forvalte sin egen virksomhet. Dette kan funge-

re for en del elever, men ikke for alle. Han er redd for denne kombinasjonen:

1. omfattende kompetansemål, knyttet til mål-bare kunnskaper og ferdigheter – som vil prege all undervisning og vurdering
2. store forventninger til – tilpasset opplæring
3. utstrakt selvforvaltning som misforstått prinsipp og som løsning i en travel skolehverdag
4. skjerpede kontrollrutiner, med nye tapere

Foros er redd for at det som skulle være individuell tilpasning, fører til nye utstøtingsmekanismer. Frost¹⁸ er også inne på farene ved tilpasset opplæring:

Tilpasset opplæring som et pedagogisk begrep ser ut til å ha blitt allment akseptert som en forbedring av læringsvilkårene for enkeltelever. På papiret. I teorien. Man forsvarer åpenlyst begrepet, og få ser de problemene som denne fornyelsen kan få for elever som faktisk trenger en tilpasning. Risikoen for en utvanning av ansvaret for elever som krever mer enn vanlig tilrettelagt opplæring er i høy grad til stede. Det som skal sikres er at systemet anstrenger seg til det ytterste for at elever som er avhengige av undervisningens kvalitet utvikler seg optimalt.

Hva som er tilpasset opplæring har ikke et fasit-svar. Tilpasninger kan omfatte læringsmetoder, organiseringsformer, innholdsvalg, det fysiske skolemiljøet, sosialpedagogiske programmer eller andre læringsstrategier. Vurdering av hva som er god tilpasning er situasjonsavhengig og må vurderes i lys av den konteksten der læringen skal skje. I en opplæringssituasjon vil det ofte være en rekke handlingsalternativer, og det kan være vanskelig å vite om andre valg i en konkret sammenheng ville gitt bedre resultater. Valg av læringsformer vil bygge på en avveining av sterke og svake sider i relasjon til elevene og målene de arbeider med. I den sammenheng er det viktig at skolen og lærerne har tilgang til en kunnskapsbase og har kompetanse til å utvikle og begrunne valgene sine.

¹⁴ OECD (2006). Equity in Education. Thematic Review. Norway country note. Paris: OECD

¹⁵ Bachmann, K. og P. Haug (2006). Forskning om tilpasset opplæring. Forskningsrapport nr. 62, Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

¹⁶ ngelsen, B.U. (2008). Kunnskapsløftet: Sentrale styringsdokumenter og lokale strategidokumenter. Rapport nr. 1. Evalueringen av Kunnskapsløftet: Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

¹⁷ Foros, P.B. (2007): Tilpasset opplæring – fra humanisme til marked. Bedre skole. Nr. 3/2007

¹⁸ Frost, J. (2009): «Å gjøre tilpasset opplæring tilpasset». I: Vold, E.K. og V. Saltveit (red.) Vi har prøvd alt. Systemblikk på pedagogiske utfordringer. En artikkelsamling om tilpasset opplæring, Inkludering og atferd i skolen. Statped's skriftserie nr. 55. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter.

6.2 Tendenser til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet

Hovedutfordringene som utvalget definerte i kapittel 2 er omtalt med utgangspunkt i at prinsippene om likeverd, inkludering og tilpasset opplæring ikke i tilstrekkelig grad realiseres på skolene. Det har oppstått et gap mellom intensjon og realitet når utdanningsforskning viser at skolen reproducerer sosiale forskjeller i stedet for å inkludere alle elever i gode skolefaglige læreprosesser. Det betyr imidlertid ikke at inkludering, tilpasset opplæring og med det også sosial utjevning er urealistisk: Den samme forskningen viser også at skoler, både i Norge og internasjonalt, kan ha et innhold og en organisering som bidrar til å utjevne sosiale forskjeller mellom elevene.

En viktig tilnærming for å utjevne sosiale forskjeller er å legge mer vekt på elevenes utbytte av opplæringen. I kapittel 2 skrev utvalget at dette fokuset har vært mangelfullt og at utbyttet av opplæringen i stor grad varierer fra elev til elev. Deler av denne variasjonen må forventes på grunn av forskjellen mellom individer, deres bakgrunn og forutsetninger. Samtidig er det klart at mange elever ikke har en opplæring som svarer til deres evner og forutsetninger, kontinuerlig eller over lengre tid. Kartlegginger av avgangskarakterene i grunnskolen (fra 2007)¹⁹ underbygger dette. Elever kan maksimalt oppnå 66 grunnskolepoeng, og flere faktorer spiller inn på resultatet:

- Familiebakgrunn, og særlig foreldrenes utdanningsnivå, har meget stor betydning for skoleresultatene. Elever hvor begge foreldrene kun har grunnskoleutdanning har 6 grunnskolepoeng mindre enn gjennomsnittet, mens elever med foreldre med lang høyere utdanning har 6 grunnskolepoeng over gjennomsnittet. Forskjellen mellom disse to yttergruppene er altså 12 grunnskolepoeng, mer enn en karakter i hvert fag. Innvandrerelever får svakere karakterer enn elever med norsk bakgrunn. Men det meste av forskjellen her skyldes ulikheter i foreldrenes utdanningsnivå.
- Jenter får i gjennomsnitt bedre karakterer enn gutter: 40,9 grunnskolepoeng for jenter mot 36,8 poeng for gutter. Færre jenter har svært lave grunnskolepoeng, og et høyere antall jenter har svært høye grunnskolepoeng sammen-

lignet med guttene. Den likevel største forskjellen mellom kjønnene er at relativt mange jenter ligger noe over snittet, og få under. Spredningen blant jenter er også mindre.

Nasjonale prøver, som gjennomføres i lesing, regning og lesing på engelsk på femte og åttende trinn, viser stort sett det samme som karakterstatistikken. I analysen av prøveresultatene fra 2007^{20 21} er to forhold spesielt interessante:

- Sammenhengen mellom foreldres utdanning og elevers prestasjoner forsterkes fra femte til åttende trinn. Forskjellene tiltar også for innvandrere fra femte til åttende årstrinn, og da i særlig grad for førstegenerasjons innvandrere.
- Det er svakere resultater i små skoler og små kommuner enn i store skoler og de store bykommunene under ett, og de minste kommunene har de svakeste resultatene. Det ser ut til at dette i stor grad kan forklares med sosial bakgrunn, idet befolkningens utdanningsnivå er høyere i store enn små kommuner.

Tendensen til ensretting og at mangfoldet av elever ikke ivaretas slik intensjonene eksplisitt uttrykker, er et viktig budskap i mye norsk utdanningsforskning. Mønsteret ser ut til å være relativt stabilt over år. Den omfattende evalueringen av grunnskolereformen *Reform 97* oppsummerer:²²

Skulen synes vere best [...] for dei som høyrer til dei gruppene som har tradisjon for å fungere godt i denne skulen. Tolkinga er at vi har ein skule som er lite kjenslevar overfor variasjon, heterogenitet, mangfald, avvik, fargerikdom, det som er annleis og ukjent. Skulen synes å vere sterkast og best for dei som passer inn i det mønsteret som skulen har skapt gjennom åra. Skulen har konstruert ein standard for kva som skal til for at ein kan få utbytte av å vere der. Dei som ikkje kan møte han som han er, får vanskar. Mange av dei kjem til kort fagleg.

Barn av lavt utdannede foreldre stiller altså ofte med et dårligere språklig og kognitivt utgangspunkt ved skolestart enn barn av høyt utdannede foreldre. Høyt utdannede foreldre har også bedre

¹⁹ Gravaas, B., T. Hægeland, L. J. Kirkebøen og K. Steffensen (2008). Skolerresultater 2007. En kartlegging av karakterer fra grunnskoler og videregående skoler i Norge. Notat 2008/24. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

²⁰ Bonesrønning, H. og P. Tovmo (2008). Foreløpige analyser av nasjonale prøver 2007. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS

²¹ Bonesrønning, H. og J. M. V. Iversen (2008). Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007. SØF-rapport nr. 05/08. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.

²² Haug, P. (2004). Evaluering av Reform 97. Oslo: Norges forskningsråd.

forutsetninger for å hjelpe barna med skolearbeidet, hvilket kan bidra til å opprettholde eller forsterke forskjellene. Lærere kan ha ulike forventninger til barn basert på barnas bakgrunn, og barna kan ha ulike ambisjoner. Den sosiale segregeringen i boligmarkedet kan også bidra til å forsterke forskjellene, ved at de dyktigste lærerne foretrekker å jobbe på skoler med mindre utfordrende elevgrunnlag, og ved at elevene drar fordeler av å gå i klasse med andre flinke elever.

Ensrettingen forklares blant annet med mangel på systematikk og oppfølging i læringsarbeidet. Det er mye og variert aktivitet i skolen, men det er ofte uklart hva som er formålet med det man gjør. Kvaliteten blir sett i lys av hvordan aktiviteten blir utført, ikke ut fra hva elevene faktisk lærer. Elevene møter for få faglige krav fra lærerne og når de får tilbakemeldinger, er de sjelden korrigerende og sier lite om hva som skal til for at man kan gjøre det enda bedre.²³

Prosjektet «Differensiering og tilrettelegging i videregående opplæring»²⁴ ble etablert som et ledd i oppfølgingen av Reform 94 og ble evaluert av Dale og Wærness. Ensretting og mangel på tilrettelegging er også i denne studien en viktig konklusjon. Forskerne skriver at lærerne praktisk løser prinsippet om tilpasset opplæring ved å senke de faglige kravene og forventningene til elevene. Hovedstrategien blir at læreren kun forstår seg selv som en som «gjennomfører undervisning», der det ikke inngår ansvar for at elever også skal lære. Svaret fra elevene er at de reduserer sine krav til læreren. Dersom læreren unnlater å ta opp vanskelig stoff, vil det hindre forstyrrelser fra elever som ikke forstår stoffet eller ikke er interessert i å gjøre en innsats. Elever som i hovedsak er opptatt av å få gode karakterer, støtter denne strategien fordi de er interessert i at den faglige listen blir lagt så lavt som mulig slik at de kan få best mulige karakterer etter minst mulig innsats. Denne undervisningsstrategien kaller Dale og Wærness for *ettergivenhet* – en slags stilltende kontrakt mellom lærer og elev om ikke å stille krav til hverandre. Dale og Wærness skriver at lærerne systematisk har redusert kravene til elevenes innsats og prestasjoner. De opprinnelige intensjonene om aktive, nysgjerrige og lærelystne elever defineres bort eller oppleves som så ambisiøse at det er vanskelig å forholde seg til dem.²⁵

²³ Haug, P. (2004). Evaluering av Reform 97. Oslo: Norges forskningsråd.

²⁴ Dale, E.L. og J.I. Wærness (2003), Differensiering og tilpassning i grunnopplæringen. Rom for alle – blikk for den enkelte. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Evalueringen av det samiske læreplanverket i Reform 97, L97S, avdekket dessuten at ansvaret for å realisere grunnleggende prinsipper om likeverd og inkludering ofte blir privatisert til den enkelte lærer. Til tross for at læreplanen utfordret den tidligere hegemoniske tankegangen om at det er majoritetskulturens verdier som skal være grunnlaget for opplæringen, tas det ikke systematiske og organisatoriske grep for å endre skolekulturen i denne retningen. Det er ikke tilstrekkelig at opplæringen som læreren gir omfatter samisk kultur, språk og samfunnsliv om ikke hele skolen legger til rette for at elevene skal bli møtt med en positiv holdning til sin egen kultur og sitt eget samfunn, uavhengig av bakgrunn.²⁶ Inkludering kan ikke bygge på et premiss om at noen i dag står utenfor og må «inkluderes» inn i majoriteten når det egentlig er majoriteten selv som må utvide sine referanserammer. Disse utfordringene er igjen aktualisert i evalueringen av Kunnskapsløftet – Samisk,²⁷ og i St.meld. nr. 16 (2006–2007) omtales mangel på inkludering og likeverd som en hovedutfordring for det norske utdanningssystemet:

Svakheter i system og praksis bidrar til at det er en relativt sterk sammenheng i Norge mellom familiebakgrunn og kjønn på den ene siden og læringsutbytte og deltakelse på den andre siden. De store skjevhetene i deltakelse i videregående og høyere utdanning kan spores til ulikheter i læringsutbytte i grunnskolen, noe som igjen har sammenheng med læring og erfaringer før skolestart. Opplæring og utdanning i arbeidslivet forsterker de ulikhetene som er skapt i utdanningssystemet.

6.2.1 Frfall i videregående opplæring

En viktig del av St.meld. nr. 16 (2006–2007) var tiltak for å redusere frafallet i videregående opplæring ettersom tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blir svært tydelig når vi studerer gjennomføringen i videregående opplæring. Høsten 2002 begynte 54 519 elever på grunnkurs i videregående opplæring. Fem år senere

²⁵ Dale, E.L. og J.I. Wærness (2006), Vurdering og læring i en elevaktiv skole. Oslo: Universitetsforlaget.

²⁶ Hirvonen, V. og J.H. Keskitalo (2004), «Samisk skole – en ufullendt symfoni?» I: Solstad, K.J. og T.O. Engen. En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen. Oslo: Universitetsforlaget.

²⁷ Solstad, K.J. (red.) (2009). Samisk opplæring under LK06–Samisk. Analyse av læreplan og tidlige tiltak for implementering. Evaluering av Kunnskapsløftet. NF-rapport nr. 3/2009. Bodø: Nordlandforskning.

hadde 69 prosent oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, mens 31 prosent stod uten formell kompetanse:

- 57 prosent oppnådde studie- eller yrkeskompetanse på normert tid
- 12 prosent oppnådde studie- eller yrkeskompetanse på mer enn normert tid
- 7 prosent var fortsatt i videregående opplæring
- 7 prosent gjennomførte hele utdanningsløpet, men oppnådde ikke noen formell kompetanse
- 18 prosent sluttet underveis i utdanningsløpet²⁸

Wiborg og Hansen²⁹ finner at andelen ungdommer i Norge som ikke fullfører videregående opplæring har ligget stabilt siden midten av 1990-årene (fødselskullene 1975–1985). Før dette (fødselskullene 1955–1975) var det en sterk vekst i andelen som fullførte videregående opplæring og oppnådde yrkes- eller studiekompetanse. Fullføringsgraden i Norge er ikke spesielt høy, og utviklingen går ikke i riktig retning. Fullføringsgraden er lavere enn i Finland (78 prosent), men samtidig høyere enn i Sverige (68 prosent), Danmark (65 prosent) og på Island (49 prosent).

Det finnes mye forskning om hvordan sosial bakgrunn påvirker individers muligheter og valg i utdanningssystemet (utdanningsmobilitet). Et gjennomgående funn i denne forskningen er at foreldrenes utdanning har stor betydning for om barna gjennomfører et utdanningsløp. Foreldrenes inntekt har også noe betydning, men mindre enn deres utdanning. Videre finner man at betydningen av familiebakgrunn ble redusert gjennom annen halvdel av 1900-tallet og frem til kullene som er født rundt 1970.³⁰ Etter dette ser det ut til at familiebakgrunn – og da særlig foreldrenes inntekt – igjen har fått større betydning for om man oppnår studie- eller yrkeskompetanse.^{31 32} I boks

6.3 gis det et eksempel på at frafall kan være knyttet til komplekse samfunnsmessige årsaksforhold.

Den absolutte utdanningsulikheten er betydelig redusert de siste 30 årene, i den betydning at barn av foreldre med lav utdanning og inntekt har langt høyere sannsynlighet for å lykkes med en utdanning nå enn tidligere. Men den relative utdanningsulikheten består, idet barn av foreldre med lang utdanning og høy inntekt fortsatt har mange ganger så høy sannsynlighet for å lykkes i utdanningssystemet.³³

Når om lag 30 prosent av elevene og lærlingene ikke når studie- eller yrkeskompetanse, er dette mest av alt et tegn på systemfeil og at grunnopplæringen som helhet ikke fungerer godt nok. Det er også grunn til å påpeke de store omveltningene videregående opplæring har vært gjennom på relativt kort tid. Da gymnasene og yrkesskolene ble omorganisert til en felles videregående opplæring i 1970-årene, var hensikten å gi elever som tidligere ikke ville tatt utdanning utover grunnskole, anledning til å ta videre utdanning. Elever med helt ulike forutsetninger strømmet inn i en skole som tidligere bare forholdt seg til elever med relativt like forutsetninger og forventninger. Når mekanismene for å sortere bort elever med svake forutsetninger forsvant, ble videregående opplæring utfordret til å endre sitt innhold og sin organisering.

Dale³⁴ beskriver utviklingen av videregående opplæring som overgangen fra en *organisk tilstand* til en *kritisk tilstand*. Han mener at gymnasene i sin tid var i en organisk tilstand fordi den «skaffet seg elever som allerede var skreddersydd for den». Det var en tilstand der elevene var tilpasset skolens krav, og det var «overensstemmelse mellom lærernes avsendelsesnivå og elevenes mottakelsesnivå». Skolen krevde med andre ord at elevene på forhånd hadde nødvendige kulturelle og språklige evner. Lærerne underviste først og fremst et fag, og ikke elevene, og dersom elevene ikke klarte å følge undervisningen, måtte de elimineres. Dette skjedde ved at de enten ikke valgte å begynne på videre utdanning fordi det ikke var i samsvar med deres utdanningsambisjoner, eller ved at de ikke hadde gode nok karakterer fra folkeskolen til å gå videre. Skolen utviklet gjennom sin undervisningspraksis og sitt vurde-

²⁸ Statistisk sentralbyrå (2008). En av fem slutter underveis. Utdanningsstatistikk. Gjennomstrømning i videregående opplæring. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

²⁹ Wiborg, Ø. og M.N. Hansen (2008). «Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage». *European Sociological Review*

³⁰ Raaum, O. (2003). «Familiebakgrunn, oppvekstmiljø og Utdanningskarrierer». *Statistiske Analyser nr. 60* Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

³¹ Hansen, M. N. (2006). «Fluctuations in intergenerational mobility in economic status in Norway». Memorandum No 6:2006. Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

³² Hansen, M. N. (2008). «Rational Action Theory and Educational Attainment. Changes in the Impact of Economic Resources». *European Sociological Review* Vol. 24 No. 1 2008.

³³ Hjelldrekk, J. og O. Korsnes (2006). Sosial mobilitet. Oslo: Samlaget.

³⁴ Dale, E.L. (2008). *Fellesskolen – reproduksjon av sosial ulikhet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Boks 6.3 Borteboere i videregående opplæring i Finnmark

Finnmark har i mange år vært fylket med lavest gjennomføring og høyest frafall i videregående opplæring. 52 prosent av elevene gjennomfører i løpet av fem år mot 69 prosent i resten av landet.

En konsekvens av spredt bosetting i et stort fylke er at mange ungdommer må flytte fra hjemmeplassen sin for å gå på videregående skole. I Finnmark gjelder dette hver tredje elev. De borteboende elevene har 50 prosent større risiko for å slutte enn elever som bor hjemme. Aller høyest er frafallet blant de yngste borteboende guttene, der en av fire på grunnkurs slutter i løpet av skoleåret. En mulig forklaring er at mange elever mangler et støtteapparat rundt seg og dermed får større problemer med å etablere/beholde gode hverdagsrutiner. Kombinasjonen av stor hjemlengsel og liten skolemotivasjon kan lett føre til at videregående utdanning velges bort.

De siste årene har det blitt satt i gang en rekke tiltak for borteboende elever i Finnmark. Eksempler på dette er ordninger med vertskapsfamilier for borteboende elever, miljøarbeidere ved hybelhusene som er tilknyttet skolene og felles skolefrokost. Et viktig element i dette er å gi elevene kontakt med voksne som mange av dem ellers vil kunne savne. Et fellestrekk ved tiltakene som har blitt satt inn de siste årene, er å se elevene og la elevene føle seg sett. Dette gir for det første grunnlag for å sette inn andre, målrettede tiltak hvis faresignaler oppstår. For det andre, og kanskje enda viktigere, gir disse tiltakene elevene i målgruppen trygghet og skaper motivasjon, forpliktelse og et nærværspres som også kan være nødvendig. Tiltak av ulik art bidrar til å skape tilhørighet og integrering av en gruppe som ellers lett kunne opplevd seg som alene.

ringssystem en selvforståelse blant elevene som gjorde dem bevisst på om de var «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 skolen ikke gjorde omfattende forsøk på å tilpasse seg elevene. Elevene måtte tilpasse seg skolen. Det var det nødven-

digvis ikke alle som mestret, og skolen ble derfor et sted for noen, og ikke for alle.

Med dagens frafallsmønster i videregående opplæring forventes det at problemene for ufaglærte med å få seg jobb vil øke framover. Statistisk sentralbyrås framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fram mot 2025 tyder på at etterspørselen etter denne typen arbeidskraft vil avta framover, og at arbeidsledighet i første rekke vil gjøre seg gjeldende blant lavt utdannede når nærmere 20 prosent av hvert årskull konkurrerer om de relativt få jobbene som ikke krever kompetanse utover grunnskolenivå.³⁵ Fordelingsutvalget skriver at den utdanningspolitiske utfordringen blir å heve kompetansen blant lavt utdannede slik at de kan fylle ledige jobber innenfor vekstsektorer som for eksempel helse og omsorg.

6.2.2 Innsats settes inn for sent

Økt tilfang av individdata har gitt mye kunnskap om omfanget av frafall og mønstre når det gjelder tidspunkt for frafall, geografi, programmer, kjønn og sosial bakgrunn, samt om årsaker knyttet til tidligere læring. Men fortsatt vet vi lite om hvilke tiltak i videregående opplæring som har signifikant effekt på frafallet. Det er imidlertid grunn til å tro at frafallet i videregående skole vil reduseres dersom flere elever går ut av grunnskolen med et tilstrekkelig godt faglig grunnlag. Det er godt dokumentert at mange elever i norsk grunnskole lærer for lite i sentrale fag og ferdigheter som matematikk, naturfag og lesing, og at de ikke godt nok behersker sentrale strategier for å lære. Det er også for store prestasjonsforskjeller mellom elevene; det har særlig sammenheng med at noen elevgrupper ikke får det læringsutbyttet av skolegangen som de burde. Videre vet vi at mange ungdommer med svake karakterer fra grunnskolen sliter med andre problemer som kan gi seg utslag i frafall, for eksempel problematferd og sviktende motivasjon. En rapport fra Folkehelseinstituttet viser at 13 prosent av ungdommer i alderen 13-15 år er så plaget av symptomer på angst og depresjon at de trenger behandling.³⁶ Det er viktig å understreke at denne type utfordringer knyttet til læringsutbytte, læringsstrategier og gjennomføring

³⁵ Bjørnstad, R., D. Fredriksen, M. Gjelsvik og N.M. Stølen (2008), «Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025». Rapport 2008/29, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

³⁶ Folkehelseinstituttet (2009). 13-15 åringer fra vanlige familier i Norge - hverdagsliv og psykisk helse. Rapport 2009:1. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Tabell 6.2 Grunnskolerektorenes vurdering av om omfanget av styrkingstiltak var tilstrekkelig for å sikre at alle elever fikk et forsvarlig opplæringstilbud. Skoleåret 2003/2004. (N = 507)

Omfang av styrkingstiltak	Elever med spesialundervisning (enkeltvedtak)	Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp	Øvrige elever
Mye mindre/ mindre enn tilstrekkelig	15 %	44 %	9 %
Tilstrekkelig, men et absolutt minimum	47 %	34 %	51 %
Tilstrekkelig og litt mer enn et minimum	32 %	20 %	34 %
Mye mer / mer enn tilstrekkelig	6 %	2 %	6 %
Sum	100 %	100 %	100 %

ikke er et norsk fenomen alene.³⁷ Internasjonale studier viser at elevenes muligheter er systematisk ulikt fordelt de fleste andre land også.³⁸

I kapittel 2 framhevet utvalget at man i Norge ikke har en utpreget kultur for tidlig innsats. Undersøkelser viser at det har vært en tendens i norsk skole til å «vente og se» i stedet for å intervensere tidlig i barnas og elevenes utvikling og læring. Den internasjonale PIRLS-undersøkelsen fra 2001 viste for eksempel at annenhver lærer på fjerde trinn har som en av sine undervisningsstrategier å «vente på elevens modning» hvis eleven henger etter i leseutviklingen.³⁹ Den mest omfattende innsatsen kommer i de høyeste klassetrinnene. Et eksempel på dette er andelen lærertimer som går med til spesialundervisning. Denne er 10,9 prosent på 1.–4. trinn, 14 prosent på 5.–7. trinn og 16,5 prosent på ungdomstrinnet (2006-tall)⁴⁰. I kapittel 2 ble det understreket flere grunner til praksisen, blant annet en kulturell holdning som tilsier at modning løser problemer eller en motstand mot å formidle informasjon om enkeltindivider fra en del av systemet til en annen.

I sin rapport om likeverd i norsk utdanning peker OECD på at norsk skole mangler strategier for å følge opp elever når man ser at de henger etter.⁴¹ OECD setter dette i sammenheng med at det er en utbredt mangel på informasjon om eleve-

nes progresjon, utydelige og lite operative beskrivelser av hva som kan forventes av elevene på de ulike trinnene, og at man heller ikke har utviklet kartleggingsverktøy for å identifisere elever som trenger ekstra hjelp. Denne mangelen på informasjon og strategier finner OECD igjen på alle nivåer i det norske utdanningssystemet. OECD uttrykker bekymring for at elever ikke blir fanget opp.

Den samme bekymringen finner vi igjen i Riksrevisjonens undersøkelse om grunnskolen.⁴² ⁴³ Undersøkelsen viser blant annet at rektorer mener at den elevgruppen som er mest risikoutsett ikke er elever som får spesialundervisning, men elever uten spesialundervisning og med behov for ekstra hjelp. På spørsmål om hvorvidt det omfanget av styrkingstiltak som skolen har mulighet til å sette inn er tilstrekkelig for å sikre at alle elever får et forsvarlig opplæringstilbud, kom disse elevene dårligere ut enn de elevene som får spesialundervisning etter enkeltvedtak. Tabell 6.2 viser dette nærmere.

I kapittel 2 anslo utvalget at om lag 20–25 prosent av elevene i grunnopplæringen ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen over kortere eller lengre tid. Andelen av disse som mottar spesialundervisning varierer fra skole til skole, men utvalget anslår i kapittel 2 at om lag halvparten av disse elevene opplever at det settes inn tiltak, enten i form av individuelt rettede tiltak innenfor rammen av trinnet eller som spesialundervisning.

³⁷ Lie, S., M. Kjærnsli, A. Roe og A. Turmo (2001). Godt rustet for framtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv. *Acta Didactica* 4/2001. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.

³⁸ Shavit, Y. og H.P. Blossfield (red.) (1993). *Persistent inequality: changing education attainment in thirteen countries*. Boulder, Colorado: Westview Press.

³⁹ Mullis, I.V.S., M.O. Martin, E.J. Gonzalez og A.M. Kennedy (2003). *PIRLS 2001 International Report*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

⁴⁰ St.meld. nr. 16 (2006–2007)... og ingen sto igjen

⁴¹ OECD (2006). *Equity in Education Thematic Review*. Norway country note. Paris: OECD.

⁴² Riksrevisjonen, (2006). Dok. nr. 3:10 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av opplæring i grunnskolen. Oslo: Riksrevisjonen

⁴³ Innst. S. nr. 66 (2006–2007) Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

6.3 Spesialundervisning: omfang, forståelser og effekter

Spesialundervisning ble tidligere assosiert med undervisning i egne barnehager, skoler, klasser, grupper eller som enetimer utenfor klasse. I dag er det vanligere å oppfatte spesialundervisning som en støtte som gis til barn, unge eller voksne som har behov for ekstra hjelp, uavhengig av hvor eller i hvilken form den gis. Spesialundervisning og spesialpedagogiske tiltak benyttes ofte synonymt for å beskrive et mangfoldig praksisfelt når det gjelder organisering, innhold og ressurser. Det foregår både i og utenfor den ordinære opplæringen og kan supplere, overlape eller være et alternativ til denne.

Spesialundervisning innebærer en tilpasning av opplæringen som blant annet kan omfatte avvik fra innholdet i opplæringen slik det går fram av Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Mens opplæringsloven § 1-3 *ikke* gir elevene rett til tilpasset opplæring, formulerer § 5-1 en individuell rettighet knyttet til spesialundervisning der en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet:

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, har rett til spesialundervisning. I vurderinga av kva for opplæringstilbud som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbudet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbudet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. §§ 2-2 og 3-2.

Innslagspunktet for spesialundervisning ligger i at eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Defineringsen av hvem som *kan* eller *ikke kan* få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, reiser spørsmål om hvordan ordinær opplæring skal betraktes og hvilke krav det er naturlig å stille til tilpasning innenfor ordinær opplæring. At innslagspunktet i tillegg inkluderer de som ikke *har* tilfredsstillende utbytte, kan virke begrensende på viljen til å tilpasse opplæringen. Utvalget for ny lovgiving om opplæring (NOU 1995: 18 ... og for øvrig kan man gjøre som man vil)⁴⁴ formulerte det slik:

Siden retten til spesialundervisning må ses på bakgrunn av elevens mulighet for utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, vil en elev som har rett til spesialundervisning i én skole, ikke nødvendigvis ha rett til dette i en annen skole dersom denne skolen i større grad makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov.

I *Veiledning for spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring*⁴⁵ omtales skjønnsaspektet:

Spørsmålet om vilkåret for spesialundervisning er til stede, må avgjøres etter en konkret vurdering av om eleven får tilfredsstillende utbytte (skjønnsstema) av den vanlige opplæringen. I vurderingen av hvorvidt utbyttet er tilfredsstillende, må en se elevens utbytte i forhold til den kompetansen som forventes ut fra målene i læreplanverket. Om en elev skal få spesialundervisning, er blant annet avhengig av hva kommunen/fylkeskommunen har satt inn av organisatoriske og pedagogiske styrkingstiltak i den vanlige opplæringen, og den enkelte skoles evne til å gi elevene et tilfredsstillende utbytte innenfor rammen av denne opplæringen.

Spesialundervisning dreier seg om en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis som tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen. Slik en kan forstå lov og læreplanverk kan utbyttet av opplæringen og dermed behovet for spesialundervisning bero på elevenes læringsmessige og sosiale forutsetninger så vel som på den ordinære opplæringens utforming. Det dreier seg altså ikke bare om hvordan elevens forutsetninger gjør det mulig å følge den ordinære opplæringen, men også om hvordan den ordinære opplæringen makter å følge opp den enkelte eleven.

Elevenes behov for ekstra hjelp og støtte kan variere i art og omfang. Det er sjelden at en elev enten har fullt utbytte eller ikke noe utbytte av den ordinære opplæringen. Elever kan ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen på noen områder, men ikke på andre. I slike tilfeller kan det være nok at eleven får spesialundervisning en del av tiden. For elever som har svært lite utbytte av det ordinære opplæringstilbudet totalt sett, kan det være behov for at hele opplæringen legges særskilt til rette. Når da retten til spesialundervisning og tilfredsstillende utbytte av opplæringen handler om skjønn, kan det bli avgjort

⁴⁴ NOU 1995:18 ... og for øvrig kan man gjøre som man vil

⁴⁵ En ny veileder vil foreligge ved skoleårets start 2009/10.

Boks 6.4 Sakkyndig vurdering og individuell opplæringsplan

Sakkyndig vurdering

Opplæringsloven § 5-3:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa realistiske opplæringsmål for eleven om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunnivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.

Det må altså ligge til grunn en sakkyndig vurdering før eleven har rett til spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen har to hovedelementer:

- *utredning* av elevens læreforutsetninger og utbytte av det ordinære opplæringstilbudet

- *tilråding* om hva slags opplæring som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud

Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

Individuell opplæringsplan

Alle elever som får spesialundervisning, skal etter opplæringsloven § 5-5 ha individuell opplæringsplan (IOP):

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktsvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

IOP-en skal bidra til å sikre elever med spesialundervisning et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. Den utarbeides av skolen på basis av den sakkyndige vurderingen og vedtaket om spesialundervisning.

rende 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.

Fylling tar i sin doktoravhandling fra 2008⁴⁶ utgangspunkt i de store lokale forskjellene i omfanget av spesialundervisning, og at opplæringsloven gir stort rom for lokalt skjønn i beslutningene om iverksetting av spesialundervisning. Et sentralt funn i hennes studie er at slike forskjeller i hovedsak handler om ulike ressursfordelingsmodeller i

den kommunale skoleforvaltningen. Fylling finner stor ulikhet mellom skolene og kommunene i antall elever som mottar spesialundervisning: I noen skoler defineres slike tiltak som en del av den ordinære opplæringen, og i andre skoler som spesialundervisning. Selve ressursfordelingspraksisen bidrar dermed til å konstruere kategoriseringer av hva som skal defineres som spesialpedagogiske og allmennpedagogiske tiltak.

I tillegg til forvaltningslovens alminnelige regler er det i opplæringsloven kapittel 5 fastsatt og presisert en rekke saksbehandlingsregler som skal bidra til å sikre tilfredsstillende opplæring for elever som har særskilte behov. Sentralt her er kravet om sakkyndig vurdering og individuell opplæringsplan. Dette er utdypet i boks 6.4.

⁴⁶ 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.

Tabell 6.3 Antall og andel elever med spesialundervisning (SU) med undervisningspersonale i grunnskolen 1999/2000–2008/2009, og andel gutter-jenter.¹

Skoleår	1999/ 2000	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009
Andel elever med SU med lærer	5,9	5,5	5,5	5,5	5,4	5,5	5,9	6,3	7,2
Antall elever med SU med lærer	33 679	33 806	34 335	34 456	34 617	34 919	36 038	37 748	44 523
Antall elever totalt	582 281	592 394	612 877	619 732	620 778	622 744	621 703	619 322	616 377
Andel gutter-jenter	69–31	68–32	69–31	69–31	69–31	69–31	69–31	69–31	69–31

¹ GSI, Grunnskolens informasjonssystem. Data mangler for skoleåret 2001/02

Siden retten til spesialundervisning er en individuell rettighet, kan ikke skoleeiere velge om de vil gi spesialundervisning. Dersom det etter en skjønnsmessig vurdering konkluderes med at eleven «ikkje har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet», kan ikke skoleeier avvise elevens rett eller begrense den særskilte tilretteleggingen på grunnlag av for eksempel manglende økonomiske ressurser. Skoleeier er forpliktet til å gi elever med rett til spesialundervisning et forsvarlig opplæringstilbud, slik at også disse elevene kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Selv om en elev har rett til spesialundervisning, er det likevel opp til eleven og/eller foreldrene å velge om eleven skal ha spesialundervisning eller ikke.

6.3.1 Spesialundervisningens omfang

Grøgaard, Hatlevik og Markussen⁴⁷ viser at det i tillegg til de elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak (formalavgrensning), er en betydelig gråsoner av elever som får spesialundervisningslignende undervisning, uten at det er fattet enkeltvedtak (praksisavgrensning). I den første rapporten i evalueringen av spesialundervisningen under Kunnskapsløftet⁴⁸ sies det at en gjennomgang av spesialundervisningen som bygger på en formalavgrensning av gruppen vil bli for snever, og at det er nødvendig å operere med en kombinasjon av en praksisavgrensning og en formalavgrensning. Andre forfattere har brukt andre

begreper på samme fenomen, for eksempel spesialundervisning i smal forstand og spesialundervisning i vid forstand.⁴⁹

Grunnskolen

7,2 prosent av elevene i grunnskolen fikk spesialundervisning etter enkeltvedtak skoleåret 2008–2009. Dette er en økning på 0,9 prosentpoeng fra året før. Som nevnt tidligere i kapitlet får en større andel spesialundervisning på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet, men andelen har vært økende for begge trinnene, de siste årene.

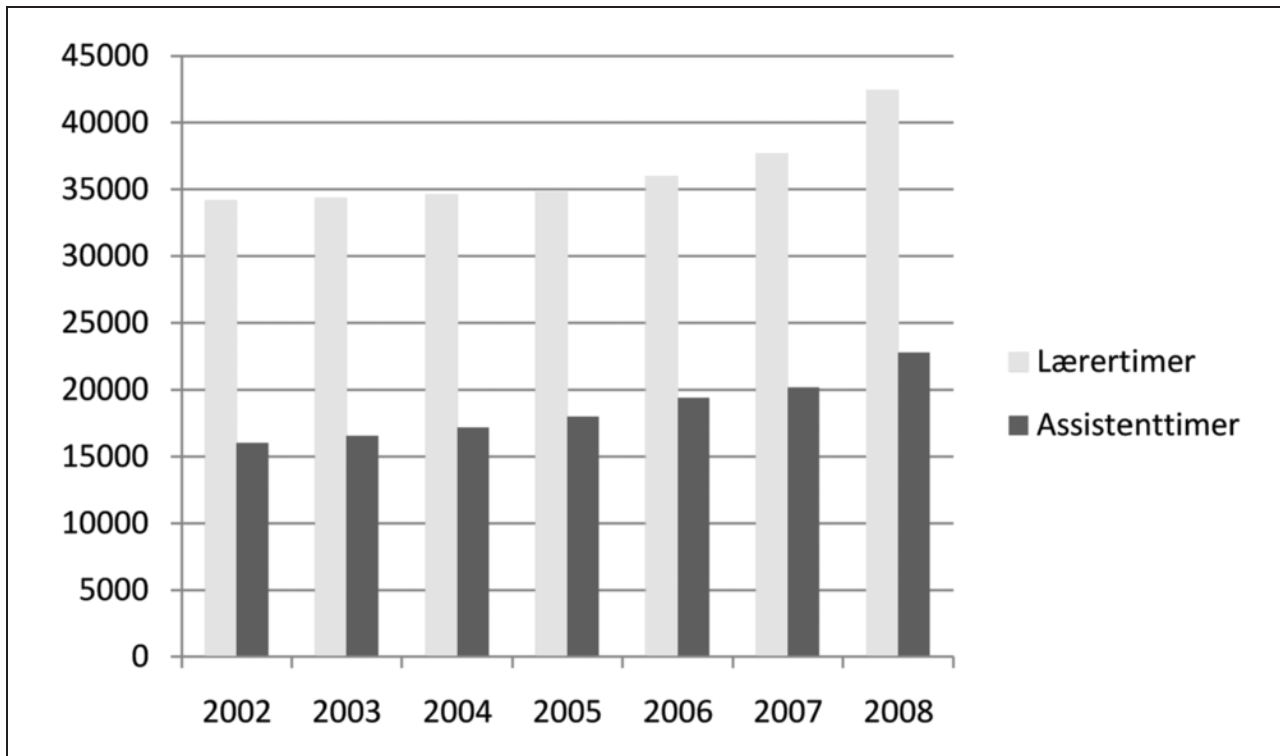
Av de ca. 44 000 elevene i grunnskolen som i dag får spesialundervisning etter enkeltvedtak, får tilnærmet alle tildelt timer med undervisningspersonale. Mange av elevene får i tillegg assistenttimer. Det er trolig få elever som får bare assistenttimer, uten lærertimer, men en god del elever får få lærertimer og mange assistenttimer. Vel 1 000 elever får i dag enkeltvedtak som bare gjelder tildeling av utstyr eller avvik fra mål i læreplanen (uten noen timeressurs).

Tabell 6.3 viser at andelen elever i grunnskolen som får spesialundervisning med undervisningspersonale (enkeltvedtak) har vært relativt stabil de siste ti årene, men at det har vært en økning de siste tre årene. Tabellen viser også andelen gutter og jenter som får spesialundervisning med lærer. Det er bemerkelsesverdig stabilitet i kjønnsfordelingen, om lag 69 prosent av elevene med spesialundervisning er gutter. Det betyr at mer enn dobbelt så mange gutter som jenter får spesialundervisning. Dette kan enten tyde på at

⁴⁷ 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

⁴⁸ 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

⁴⁹ Fasting R. B. og T. Bremnes (2008). Det umuliges kunst. Vurdering av læringsutbytte ved spesialundervisning. Bedre skole, nr. 2.



Figur 6.1 Forholdet mellom lærertimer og assistenttimer.

Kilde: GSI

skolen ikke er godt tilpasset gutters interesser og væremåte, eller at jenter blir oversett.

Spesialundervisningstimerne kan gis mer eller mindre integrert. Av de 44 000 elevene som får spesialundervisning, får nær 8 000 elever over 50 prosent av sine spesialundervisningstimer hovedsakelig alene med lærer. Ca. 26 000 elever får minst 50 prosent av sin spesialundervisning med lærer i liten gruppe (2–5 elever). Dette betyr at så mye som 77 prosent av alle elever i grunnskolen som får spesialundervisning, får dette alene eller i liten gruppe.

Fra 2004/2005 til 2007/2008 har andelen lærertimer (eksklusive assistenttimer) til spesialundervisning, sett i forhold til lærertimer totalt, økt fra ca. 13,5 prosent til nær 15 prosent. Dette har skjedd samtidig som det har vært en økning i antall lærertimer per elev.⁵⁰ Økningen i andel lærertimer til spesialundervisning har i denne perioden skjedd på både 1. –4. trinn, 5.–7. trinn og 8.–10. trinn.⁵¹

Det er en utstrakt bruk av assistenter i spesialundervisningen. Om lag en tredjedel av årstimene blir dekket opp av assistenter, og forholdet mellom lærertimer og assistenttimer synes å være relativt konstant, jf. figur 6.1. Det har vært en betydelig økning i andelen årsverk utført av assistenter totalt, sett i forhold til undervisningsårsverk totalt. Andelen har økt fra vel 9 prosent i 2002/2003 til ca. 13 prosent i 2007/2008. I 2003/2004 var det 128 elever per fulltidsassistent, mens tilsvarende tall for 2007/2008 var 94.^{52 53}

Mange assistenters arbeidsoppgaver dreier seg helt eller delvis om avlastning for læreren med praktisk bistand til elevene i form av omsorg, pleie, mobilitet eller ADL-trening (Activities of Daily Living). Slike typer arbeidsoppgaver kan karakteriseres som bistand til å få elevens skolehverdag til å fungere. Resultater fra Høgskolen i Hedmarks evaluering av spesialundervisning un-

⁵⁰ Utdanningsdirektoratet (2008). Utdanningsspeilet 2007. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge. Oslo: Utdanningsdirektoratet

⁵¹ Solli, K.A. (2008). «Spesialundervisning i grunnskolen 2008: et felt på frammarsj eller på stedet hvil?» Spesialpedagogikk, 05/2008

⁵² T. Falch og P. Tovmo (2007). Ressurssituasjonen i grunnopplæringen. Senter for økonomisk forskning AS. SØF-rapport nr. 01/07. Trondheim: NTNU

⁵³ T. Hægeland, L. J. Kirkebøen, O. Raaum (2008). Ressurser i grunnskole og videregående opplæring i Norge 2003–2007. Rapport 3/2008. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

der Kunnskapsløftet,⁵⁴ indikerer at assistentene også får ansvar for å gjennomføre konkret opplæring ved at assistenter tar over for læreren. Over halvparten av rektorene i den kvantitative skolelederundersøkelsen i evalueringen hevder at assistenten får ansvaret for å gjennomføre opplæring som er knyttet til sosiale mål og ferdigheter:

I følge opplæringsloven er opplæring i gode sosiale ferdigheter en viktig del av skolens målsetning med undervisningen. Det vil være rimelig å anta at å hjelpe elever med å utvikle positive sosiale ferdigheter i tillegg er spesielt utfordrende når man har med elever som har behov for spesialundervisning. [...] disse elevene [viser] en signifikant dårligere motivasjon, trivsel og relasjoner til andre i forhold til den generelle elevgruppen. På bakgrunn av dette vil det være rimelig å anta at det følger store utfordringer i oppgaven med å hjelpe disse elevene i å utvikle gode sosiale ferdigheter. Det er derfor betenkelig at assistenter uten formelle pedagogiske kvalifikasjoner spiller en så dominerende rolle i forhold til opplæringen av sosiale ferdigheter.

Assistenter blir brukt i noe mindre grad i forbindelse med faglige mål i spesialundervisningen, men selv her rapporterer 30 prosent av skolelederne at assistenter ofte har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av undervisningen rettet mot skolefaglige mål:

Ut fra dette kan man anta at assistenter som er knyttet til spesialundervisning svært ofte blir gitt oppgaver som ligger ut over det å være en ekstra voksenperson som støtte for læreren i undervisningen. Assistenter innen spesialundervisningen synes å få tildelt undervisningsoppgaver som innenfor en normal setting ville blitt dekket av lærer.

Evalueringen viser totalt sett en klar økning i spesialundervisning i grunnskolen, både som en del av det generelle pedagogiske tilbudet og i form av et segregert opplæringstilbud. Forskerne peker på at det politiske målet om å redusere behovet for spesialundervisning og heller satse på tilpasset opplæring i den norske skolen ikke har ført til en reduksjon av spesialundervisningen. På tross av en tydelig politisk vektlegging av tidlig hjelp

som en del av kvalitetshevingen av utdanningstilbudet er det en jevn stigning i antallet elever som mottar spesialundervisning utover grunnskolen. Forskerne peker på at økningen har vært stabil over lang tid og at det ikke er tegn på at skolene går over til å fokusere mer på spesialundervisning i lavere klasser.

Videregående opplæring

Fra skoleåret 1994/1995 har alle elever med rett til videregående opplæring rett til å komme inn på ett av tre valgte grunnkurs (utdanningsprogram). Søkere som etter kapittel 5 i opplæringsloven har rett til spesialundervisning og som på grunnlag av sakkyndig utredning har særlig behov for et særskilt utdanningsprogram på videregående trinn 1, har rett til inntak på dette. Elever som etter kapittel 5 har rett til spesialundervisning har etter sakkyndig vurdering rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når eleven trenger det i forhold til opplæringsmålene for den enkelte (§ 3-1). Denne retten gjelder også elever som har rett til opplæring i og på tegnspråk etter § 3-9 eller rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10.

Det statistiske grunnlaget for å vurdere omfanget av spesialundervisning i videregående opplæring er svært mangelfullt. Med utgangspunkt i noe ulike kilder oppgis det i St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov* at minimum 4,2 prosent og maksimum 5,5 prosent av elevene på det tidspunktet fikk spesialundervisning på videregående opplæringsnivå. Det ble presisert i meldingen at tallgrunnlaget var usikkert.

NIFU STEP⁵⁵ har evaluert spesialundervisningen under Kunnskapsløftet, men det ble ikke foretatt en representativ kvantifisering av omfanget av spesialundervisning i videregående opplæring. Datainnsamlingen fra evalueringen kan imidlertid gi et dekkende bilde av situasjonen fylkeskommunene imellom. Basert på klasseordningen i fylkeskommunene før skoleåret 2007–2008 fant forskerne at i Oslo, Telemark og Hordaland var 7–9 prosent av elevplassene dimensjonert for klasser med redusert elevtall. Det å gå i egen klasse med redusert elevtall er ikke synonymt med å ha spesialundervisning, men tallene gir en indikasjon på at man i noen fylker finner klasser med redusert

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

Tabell 6.4 Individuelt og alternativt perspektiv på spesialundervisning.

	Individuelt perspektiv	Alternativt perspektiv
Hvorfor får barn/elever vansker	Barn/Elever med vansker. Vanskene bundet til barnet/eleven	Barn/Elever i vansker. Vanskene relasjons- og kontekstforstått
Begrunnelse for spesialundervisning	Kompensere for vansker «reparere skade»	Forbedre relasjoner og system. Bedre opplæring
Organisering av spesialundervisning	Spesialløsninger i eller utenfor barnehage, klasse og skole	Løsninger innenfor barnehagens, klassens og skolens ramme Inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæring
Spesialpedagogisk kompetanse	Kompetanse i utredning, diagnose og opplæring av barn/elever med ulike kategorier av vansker	Kompetanse i inkluderende barnehage og skole som profesjonell organisasjon, og spesialundervisning som tilpasset opplæring

elevtall i et relativt stort volum, oppunder ti prosent. Det fjerde fylket i undersøkelsen, Troms, har imidlertid denne klassetypen bare i begrenset omfang. Basert på svarene fra en spørreundersøkelse blant skoleledere, fant forskerne at fire prosent av elevene i videregående skole i Hordaland og Oslo har spesialundervisning etter enkeltvedtak, mens dette gjelder sju prosent i Telemark og Troms. Forskerne konkluderer med at andelen som har spesialundervisning etter enkeltvedtak varierer betydelig, sannsynligvis fra rundt fire prosent og opp til rundt det dobbelte.

NIFU STEP⁵⁶ skriver videre at funnene knyttet til spesialundervisning i Kunnskapsløftet er identiske med funn fra forskning på spesialundervisning under Reform 94. Det betyr at det i Kunnskapsløftet ikke spores endringer i spesialundervisningen i videregående opplæring. Forskerne forklarer dette med at Kunnskapsløftet ikke medførte noen formelle endringer i spesialundervisningen, samtidig som regjeringen og Stortinget sendte ut signaler om at man ønsket mindre spesialundervisning og mer tilpasset opplæring: «Praksisfeltet oppfatter de doble signalene: Fortsett som før, men gi oss mindre spesialundervisning. Disse doble signalene legger feltet åpent for aktørene i praksisfeltet, og praksis forblir uendret; man gjør som man er vant til».

6.3.2 Ulike forståelser av spesialundervisning

Spesialundervisning kan forstås og beskrives på ulike måter. Tangen⁵⁷ skiller mellom tre forståelsesmåter: – en individuell, en relasjonell og en samfunnsmessig og kulturell forståelse.

- Den *individuelle forståelsesmåten* har som utgangspunkt at behovet for spesialundervisning er knyttet til og har sin primære bakgrunn i særtrekk (mangler, sykdom, skade og lignende) ved enkeltindividet. Dette kan karakteriseres som en medisinsk-diagnostisk forståelsesmåte og tradisjon.
- Den *relasjonelle forståelsen* viser til at behovet for spesialundervisning er resultat av et samspill mellom individuelle og kontekstuelle forhold. Elever som opplever et problematisk møte med skolen må ses i lys av hvordan skolen makter å møte variasjon i barns forutsetninger.
- En *samfunnsmessig og kulturell forståelse* har grunnlag i den relasjonelle forståelsen, men fokuserer sterkere på at behovet for spesialundervisning er en konsekvens av manglende tilrettelegging og av problemskapende og skadelige samfunnsmessige vilkår.

Disse forståelsene kan i hovedsak falle inn under to posisjoner når det gjelder å forstå og forholde seg til spesialundervisning. Den ene posisjonen tar utgangspunkt i individuelle forutsetninger el-

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Tangen, R. (2008). «Tilnæringsmåter og temaer i spesialpedagogikk – en introduksjon». I: Befring, E. og R. Tangen. Spesialpedagogikk. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

ler dysfunksjoner hos individet som vanskeliggjør deltakelse og læring. Sentralt er å diagnostisere vanskene og finne metoder som kan avhjelpe denne type vansker. Den andre posisjonen tar utgangspunkt i alternative forklaringsmåter der en trekker inn relasjoner og systemer der behovet for spesialundervisning kan finnes i skolens innhold og arbeidsmåter og/eller relasjonen lærer-elev eller elever imellom. Dette er med bakgrunn i Emanuelson m.fl.⁵⁸ illustrert slik i tabell 6.4.

Dette representerer to ganske ulike forståelsesmåter: På den ene side en forståelsesmåte der individet framstår med «mangler», «skader» eller «sykdommer» som trenger diagnose og spesiell hjelp. På den andre side en forståelsesmåte som er kritisk til barnehagens og skolens måte å håndtere barn og elevers ulike forutsetninger på. Det er ikke en uoverstigelig kløft mellom disse to posisjoner, og det er viktig å kunne bygge bro mellom dem. De ulike forståelsesmåter vil kunne utfylle hverandre og gi grunnlag for fruktbare problemstillinger og forbedre praksis.

Ogden⁵⁹ hevder at det for elever med spesielle behov er den *individuelle problemforståelsen* som dominerer, på bekostning av den *systemrettede problemforståelsen*. Den individuelle problemforståelsen med vekt på kompensierende undervisning, diagnoser og feilretting blir etter Ogdens oppfatning lett en hindring for å forstå at tilpasset opplæring ikke bare er en oppgave for spesialpedagogene og deres støtteapparat, men et ansvar for alle lærerne:

Noen elever trenger riktignok intensiv og spesifikk trening i visse ferdigheter, men utfordringen er først og fremst å skape et læringsmiljø der elevene får læringsoppgaver, hjelpebetingelser, tilbakemeldinger og evaluering som er tilpasset deres forutsetninger og behov. Og selv om dette kan kreve ekstra ressursinnsats for den enkelte, er det like mye et spørsmål om å øke forståelsen for elevens situasjon og behov, samt økt kompetanse for å kunne mestre individuelle forskjeller.

Dalen⁶⁰ er inne på noe av det samme forholdet mellom spesialpedagogikk og allmennpedagogikk når hun sier at

⁵⁸ Emanuelsson, I. B. Persson, og J. Rosenquist (2001). *Forskning innom det spesialpedagogiska området – en kunnskapsoversikt*. Stockholm: Skolverket

⁵⁹ Ogden, T. (2004). *Kvalitetsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁶⁰ Dalen, M. (2006). «Så langt det er mulig og faglig forsvarlig...» *Inkludering av elever med spesielle behov i grunnskolen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

[v]ed utelukkende å betrakte inkludering som et ansvar rettet mot spesialundervisning og spesialpedagogikk, fritar vi den vanlige undervisningen for ansvaret 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.

Tilsvarende synspunkter framføres av Institutt for spesialpedagogikk⁶¹ ved Universitetet i Oslo:

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. [...] En trenger både å utvikle og forbedre det ordinære opplæringstilbudet med sikte på bedre individuell tilpassing for alle elever, og en trenger å utvikle kvaliteten på spesialundervisningen for enkeltelever. Samtidig ligger det trolig et viktig forbedringspotensial i en bedre felles planlegging av og koordinering mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning, og derfor i et bedre samarbeid mellom lærere med allmenn- og spesialpedagogiske oppgaver. Det kan gi bedre sammenheng og kvalitet i det totale opplæringstilbudet for elever med særskilte opplæringsbehov.

6.3.3 Spesialundervisningens virkninger og effekter

Intensjonen med spesialundervisning er i utgangspunktet hevet over kritikk. Målet er å sikre god opplæring og ivareta rettighetene for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte. I mange tilfeller er det samsvar mellom intensjon og realitet. I en del tilfeller kan det imidlertid være knyttet ulike interesser og motiver til disse tiltakene som ikke alltid trekker i samme retning. Mange som har jobbet i og med praksisfeltet er kommet til at lovverkets bestemmelser om spesialundervisningen – og praktiseringen av disse – tidvis kan være kontraproduktive og virke mot sin hensikt. En av hovedkonklusjonene i det store forskningsprogrammet *Spesialpedagogisk*

⁶¹ Institutt for spesialpedagogikk (2004). *Spesialundervisning som ledd i tilpasset opplæring*. Oslo: Institutt for spesialpedagogisk, Universitet i Oslo.

kunnskaps- og tiltaksutvikling under Norges forskningsråd (1993–1999) var det som ble kalt spesialundervisningens «janusansikt»: et påfallende misforhold mellom idealer og realiteter, mellom liv og lære.^{62 63}

Forskningen forteller at det i en del tilfeller gis spesialundervisning eller iverksettes segregerte tiltak som har sin bakgrunn mer i lærerens eller skolens tilkortkomning, enn i den aktuelle elevens vansker og eventuelle atferdsmessige problem. Slik kan spesialundervisningen noen ganger få en avlastningsfunksjon. Spesialundervisningen kan ellers være direkte økonomisk motivert, som et middel til å skaffe ekstra ressurser man tror at man ikke ville fått tilført innenfor den ordinære opplæringen.⁶⁴ Det er heller ikke ukjent fra praksisfeltet at ansvaret for spesialundervisningen i en del tilfeller blir gitt til lærere som har problemer med å fungere i vanlig klasse og gruppe, eller at spesialundervisningen i større grad enn ønskelig overlates til assistenter.⁶⁵

Moen og Øie⁶⁶ tar opp problemstillingen omkring ulike pedagogiske kulturer på denne måten:

Synet på – og forståelsen av hvilke barn som har behov for spesialpedagogisk undervisning er kulturrelativistisk og avhengig av såvel institusjoner, tradisjoner og profesjoner. Alt etter hvilken skole lærerne arbeider på og hvilken utdanning og erfaring de har, vil de måtte foreta avveininger mellom en generell differensiering og spesialundervisning.

Det første som har slått oss er de store forskjellene som ser ut til å eksistere mellom ulike skoler, kommuner og fylker når det gjelder det tilbudet elevene får i form av undervisning, lærerkompetanse og andre ressurser. Forskjellene er i enkelte tilfeller så store at det må være forsvarlig å stille spørsmål ved om det eksisterer den likhet i systemet som en skulle forvente ut fra loven. [...] Hva som avgjør hvilket spesialpedagogisk undervisningsopplegg elevene får, ser også ut til å variere relativt mye. [...] En

forklaring på disse ulikhetene kan være eksistens av ulike lokale kulturer, og at disse i større utstrekning styrer praksis når det gjelder spesialundervisning enn objektive kriterier av mer instrumentell karakter.

Det andre hovedinntrykket vi sitter igjen med er at hvordan spesialundervisningen organiseres, i betydelig utstrekning er avhengig av den enkelte klassestyrer. [...] Det kan mao se ut som om den enkelte lærer har relativt stor grad av autonomi når det gjelder undervisningsorganisering i forhold til eleven. [...] Kan et system som fram til i dag har vært lite tilgjengelig for innsyn og undersøkelse, i ly av denne friheten ha utviklet og institusjonalisert en praksis som kan stå i motstrid til de samfunnspolitiske målene for den spesialpedagogiske undervisningen?

Det er et poeng at spesialundervisning reflekterer både et individuelt og et relasjonelt perspektiv som utgjør et dilemma. Spesialundervisning er på den ene siden viktig og nødvendig for å sørge for at opplæringslovens mål om tilpasset opplæring blir oppfylt, men i mange tilfeller fungerer også spesialundervisningen som et uttrykk for sosial kontroll, differensiering og sortering av de eller det som skolen ikke har rom for.

Vi vet også at spesialundervisning har blitt en løsning for å bedre situasjonen i klasserommet, skape ro for lærer og elever. Dette er ikke en ønsket løsning og den er med på å «vanne ut» spesialundervisningens gode intensjon. Økende fokus på rettigheter, og særlig foreldrenes økte kunnskaper om sine barns rettigheter, har gjort at mange kommuner har brukt mye tid på å skape gode rutiner for søknad om ekstra ressurser. Dette for at de i større grad skal kunne møte et eventuelt rettskrav fra elever og foreldre. Et slikt fokus på prosedyrer og dokumentasjon kan ha gått på bekostning av fokus på innhold og kvalitet. Et annet moment er at dette dokumentasjonskravet har ført til økt belastning på den enkelte lærer/skole i form av rapporter, skjemaer med mer, noe som igjen kan være med på å gi spesialundervisningen feil fokus og dermed til sist gå utover elevene.

Det er ikke uten videre enkelt metodisk å vurdere effekten av spesialundervisning – det vil ofte være vanskelig å vite hva som ville skjedd med elevene uten spesialundervisning. Dette spørsmålet førte til en heftig faglig debatt da Kvalitetsutvalget (NOU 2003: 16 *I første rekke*) foreslo at retten til spesialundervisning skulle utgå, og blant annet uttalte at «[...] det er vanskelig å påvise at

⁶² Haug, P. (red.) (1995). *Spesialpedagogiske utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁶³ Haug, P., J. Tøssebro og M. Dalen (red.) (1999). *Den mangfoldige spesialundervisninga. Status for forskning om spesialundervisning*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁶⁴ Moen, V. og A. Øie (1994). *Spesialundervisning. Kartlegging av undervisning for barn og unge med særskilte behov i grunnskolen og i den videregående skolen*. Volda: Møreforskning Volda.

⁶⁵ Bachmann, K. og P. Haug (2006). *Forskning om tilpasset opplæring. Forskningsrapport nr. 62*. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

⁶⁶ Solli, K.A. (2008). «Spesialundervisning i grunnskolen 2008: et felt på frammarsj eller på stedet hvil?» *Spesialpedagogikk*, nr. 5

spesialundervisningen i sin nåværende form samlet sett har noen stor effekt».

I den forbindelse ba departementet Institutt for spesialpedagogikk,⁶⁷ Universitetet i Oslo, om å foreta en utredning av ulike spørsmål tilknyttet tilpasset opplæring og spesialundervisning, herunder effekter av spesialundervisning. Det ble foretatt en litteraturstudie på norsk og internasjonalt materiale om effekter/virkninger av spesialundervisning på områdene lese- og skrivevansker, matematikkvansker, sosiale og emosjonelle vansker, utviklingshemming, autisme, hørselshemming og synshemming. Utredningen ble oppsummert på denne måten:

Samlet sett viser framstillingen [...] at det finnes mye forskning som dokumenterer god virkning av spesialundervisning innenfor ulike områder. Resultatene fra denne forskningen, dels norsk og dels internasjonal, bidrar sterkt til å nyansere – og står dels i klar motstrid til – det bildet av effekter av spesialundervisning som tegnes i Kvalitetsutvalgets innstilling. Spesialundervisning framtrer på en rekke områder ikke bare som positivt, men som nødvendig for at elever med særskilte opplæringsbehov skal få en adekvat opplæring. Samtidig som det er mulig å nå lenger i å ivareta behovet for individuell tilpasning gjennom bedre tilpasning av den vanlige undervisningen, framtrer det for noen elever et behov for en særskilt tilrettelegging ut over dette, hvor spesialundervisning er nødvendig.

Framstillingen bekrefter samtidig vår antagelse om at effekter av spesialundervisning er avhengig av hvordan og under hvilke betingelser spesialundervisning gjennomføres. Det hovedvilkåret som stadig går igjen, er betydningen av å møte elevene med en undervisning hvor spesialpedagogisk kompetanse settes inn. Dette viser seg som en avgjørende faktor for kvaliteten på den spesialundervisningen som gis, og dermed også for elevenes utbytte av denne undervisningen.

Mye internasjonal forskning konkluderer med at det er læreren som har den største effekten på elevenes læring, også i spesialundervisningen.⁶⁸ Vesentlige faktorer for elevenes læring er god klasseledelse, lærerens fagdidaktiske kompetanse, systematisk instruksjon og en balanse mellom

individuelle og kollektive arbeidsformer, samt klare faglige krav og tilbakemeldinger til elevene.

Egelund og Tetler⁶⁹ har gjennomført en omfattende undersøkelse av spesialundervisningen i Danmark. Hovedkonklusjonen i undersøkelsen er at spesialundervisning har en positiv effekt på elevenes sosiale og faglige læringsutbytte, men under et sett av bestemte faglige og kontekstuelle betingelser:

- at det tas høyde for opplæringens kompleksitet
- at individuelle og fleksible løsninger benyttes framfor standardiserte løsninger
- at kvalifisert personale benyttes
- at den ordinære opplæringen er inkluderende og differensiert og har god klasseledelse

Dette betyr at spesialundervisningen må ta utgangspunkt i elevens individuelle utfordringer, og da med utgangspunkt i det miljøet eleven er en del av. Individuelle og fleksible strategier knyttet til den enkeltes behov i spesifikke situasjoner er avgjørende for at spesialundervisningen skal ha effekt. Dette krever at elevens behov løpende blir vurdert med utgangspunkt i kontekstuelle betingelser. Spesialundervisningen må gjennomføres, eller i det mindre kvalitetssikres, av personale med spesialpedagogisk kompetanse. Ettersom de fleste elever som mottar spesialundervisning er mye i klassen uten ekstra støtte og hjelp, er det nødvendig at en fleksibel praksis også gjenspeiles her.

I høyre kolonne i tabell 6.5 er nødvendige forutsetninger for spesialundervisning med positiv effekt oppsummert, med utgangspunkt i den danske undersøkelsen til Egelund og Tetler. I venstre kolonne er viktige trekk fra Høgskolen i Hedmarks evaluering av spesialundervisningen i grunnskolen oppsummert.

Denne tabellen er interessant fordi den ikke uten videre bedømmer effekten av spesialundervisning som enten positiv eller negativ. Det er avgjørende at visse faglige forutsetninger er etablert ettersom det er en klar sammenheng mellom disse forutsetningene og spesialundervisningens samlede effekt. Tabellen er også interessant fordi den viser at spesialundervisningen i Norge ikke i tilstrekkelig grad gjennomføres med utgangspunkt i slike faglige forutsetninger. Dette understreker betydningen av et høyt pedagogisk bevissthetsnivå hos skoleledere og lærere. I NIFU

⁶⁷ Institutt for spesialpedagogikk (2004). Spesialundervisning som ledd i tilpasset opplæring. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.

⁶⁸ Hattie, J. (2009). Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. New York: Routledge

⁶⁹ Egelund, N. og S. Tetler (2009). Effekter av spesialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte læringssituasjoner og elevenes faglige, sosiale og personlige resultater. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

Tabell 6.5 Spesialundervisning i grunnskolen ut fra evalueringen i Norge og spesialundervisning ut fra evalueringen i Danmark.¹

Trekk ved spesialundervisningen ut fra evalueringen til Høgskolen i Hedmark	Spesialundervisning med positiv effekt ut fra Egelund og Tetler
Spesialundervisning iverksettes sent (størst omfang på ungdomstrinnet)	Tidlig innsats og forebygging av problemer
Stor bruk av assistenter og timer som ikke gjennomføres fordi spesiallæreren blir brukt som vikar	Lærere med høy pedagogisk/ spesialpedagogisk kompetanse er avgjørende for læringsutbyttet
Mer segregering av elever i egne tilbud og en økning i omfang av spesialundervisning	Inkluderende og differensiert undervisning gir best resultat
Svært lite systematiske vurderinger av elevenes læringsutbytte av spesialundervisningen	Kontinuerlige vurderinger med parallelle korrigeringer av undervisningen er avgjørende
Rigide prosedyrer, stabile opplegg, undervisningen uten forklaringsbidrag til læringsutbytte, avlastningsfunksjoner for lærerne	Fleksible og individuelle strategier tilknyttet hver enkelt elevs behov i spesifikke situasjoner

¹ 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. Hamar: Høgskolen i Hedmark.

Kilde: Høgskolen i Hedmark

STEPs evaluering⁷⁰ av spesialundervisning i videregående opplæring viser det til at ingen skoler kan identifiseres med et grunnleggende, pedagogisk syn på hvordan spesialundervisning skal drives. En svak refleksjon rundt prinsipper for gjennomføring av spesialundervisning bidrar til at de faglige forutsetningene i tabellen ikke ivaretas. Dermed er heller ikke kvaliteten på spesialundervisningen god nok, og kritikken av spesialundervisningen blir gjentatt i politiske og pedagogiske debatter. På denne måten framstår de påstandene som Solli⁷¹ fremmer om elevenes utbytte av spesialundervisningen, berettiget:

- Der er grunn til å stille spørsmål om elevenes læringsutbytte av spesialundervisningen står i forhold til ressursinnsatsen
- Spesialundervisningen er svært ressurskrevende og ressursbruken er lite fleksibel på grunn av den individorienterte måten den utløses på
- Spesialundervisningen som ressurssystem i skolen strider mot verdier skolen skal fremme, og da særlig inkludering

NIFU STEP-undersøkelsen viser ellers at både organisatorisk segregerte og inkluderte opplegg kan virke. Den kvalitative delen av undersøkelsen identifiserer unge som har fått all sin spesialundervisning i ordinære klasser og som lykkes. På samme måte identifiseres elever med tilknytning til ordinære klasser som får mye hjelp i små grupper og enetimer, og som også lykkes. Men elever som får sin spesialundervisning i egne klasser med redusert elevtall presterer vesentlig dårligere i Vg1 enn de som får spesialundervisning i tilknytning til ordinære klasser. For elever som får sin spesialundervisning i tilknytning til ordinære klasser spiller det ingen rolle for prestasjonene om de får noe eller ingenting av sin spesialundervisning utenfor klassen i små grupper eller enetimer. Det som teller er at de har en fot innenfor. De andre elevene på yrkesfag tjener prestasjonsmessig på å ha elever med spesialundervisning inne i klassene sine, men bare inntil en viss grense; blir det for mange, kan det faglige nivået i klassen synke, og det går ut over alle i klassen.

6.4 Oppsummering

Grunnopplæringen er et redskap for å gi alle samfunnsmedlemmer like muligheter. I NOU 1992: 33 *Leve og lære* heter det at «[u]tdanningsstøttesystemet i Norge er slik at det gjør det mulig å ta utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder,

⁷⁰ 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.

⁷¹ Solli, K.A. (2008). «Spesialundervisning i grunnskolen 2008: et felt på frammarsj eller på stedet hvil?» Spesialpedagogikk nr. 5/2008.

kjønn, økonomi eller sosiale forhold. Slik sett er slagordet lik rett til utdanning oppnådd». I St.meld. nr. 14 (1993–94) *Studiefinansiering og studentvelferd* heter det at «retten til utdanning på det nærmeste er sikret for alle grupper». Utvalget har i kapittel 2 utfordret disse påstandene og konkretisert dem i dette kapitlet. Dette kapitlet har samtidig tegnet et bilde av et utdanningssystem preget av store og systematiske forskjeller mellom elevene. Selv om alle har samme tilgang til utdanning og de samme formelle rettighetene, har ikke alle i praksis de samme mulighetene til å lykkes i gruppeopplæringen. Grunnopplæringen reproducerer i stor grad de ulikhetene som finnes i samfunnet utenfor skoleporten.

Utvalget har anslått at om lag 20–25 prosent av elevene i grunnopplæringen ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, over kortere eller lengre tid. Om lag halvparten av denne elevgruppen blir ikke tilstrekkelig fulgt opp, enten i form av individuelt rettede tiltak eller gjennom spesialundervisning. Dette bidrar til at elever faller utenfor grunnskolen og senere faller fra i videregående opplæring. For de elevene som får tilrettelegging gjennom spesialundervisning, er det metodisk vanskelig å vite effekten av den. Under gitte forutsetninger kan spesialundervisning og segregerte tiltak fungere, men det synes ikke som om disse forutsetningene i tilstrekkelig grad er ivaretatt i Norge.

Kapittel 7

Voksenopplæring

Opplæring og utdanning er avgjørende for voksnes deltakelse og utvikling i arbeids- og samfunnsnivå, og et viktig tiltak for sosial utjevning. Fordelingsutvalget som leverte sin innstilling i mai 2009 viser også til forskning som understøtter at utdanning som atferdingstiltak øker sannsynligheten for å få jobb og har størst effekter for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og for langtidssyke. Utdanningstiltak fører også til lengre sysselsettingsperioder, spesielt omskolering til et yrke der helseproblemene er mindre hemmende.¹

I mandatet til utvalget heter det at: «Utvalget skal vurdere tilbudet til voksne med særskilte behov, herunder voksne med lese- og skrivevansker». Voksenopplæringsfeltet er svært komplekst, med mange forskjellige opplæringsstilbud og mange ulike aktører. Begrepet *voksenopplæring* omfatter formell, ikke-formell og uformell læring. Læringen foregår i utdanningssystemet, i arbeidslivet, i studieforbund, fjernundervisning og i ulike lag og organisasjoner. Ansvaret for utviklingen og styringen av voksenopplæringsfeltet er delt mellom ulike sektorer, forvaltningsnivåer og lover. Utvalget kan ikke behandle hele voksenopplæringsfeltet, men har valgt å avgrense sitt arbeid, og da spesielt temaet voksne med lese- og skrivevansker. Bakgrunnen for dette er at temaet er meget omfattende og komplisert, og både tidsrammen og utvalgets sammensetning tilsier at utvalget mener å ikke kunne levere en tilfredsstillende utredning innenfor dette feltet. Avgrensningen er foretatt i samråd med Kunnskapsdepartementet.

Problemstillingen i mandatet som utvalget ønsker å ikke behandle er knyttet til de ca. 350.000–500.000 voksne som har store funksjonelle problemer i forhold til grunnleggende ferdigheter. OECD-undersøkelsen «Adult Literacy and Lifeskill Survey» fra 2005 anslo at om lag 400000 nordmenn i yrkesaktiv alder har for svake leseferdigheter eller for dårlig tallforståelse til å fungere i et moderne arbeidsliv. Utvalget vil understreke at

dette er en betydelig utfordring og at dette er et meget viktig tema. Men utvalget mener at hvis man virkelig skal gjøre noe effektivt for å hjelpe denne gruppen vil det trolig kreve omfattende samarbeid med arbeidslivets parter, fordi de fleste i målgruppen er i inntektsgivende arbeid. Effektive opplegg på dette feltet vil trolig også måtte koste en god del, og i mandatet til utvalget heter det at «[u]tvalget skal fremme forslag innenfor dagens ressursramme». De viktige problemstillingene knyttet til voksne med svake ferdigheter i lesing, skriving og tallforståelse fortjener etter utvalgets oppfatning en egen utvalgsutredning. Denne utredningen bør da også ses i sammenheng med arbeidsmarkedspolitiske og velferdspolitiske tiltak for å få voksne i utdanning og arbeid, særlig fordi arbeidsplassen kan være en god arena for opplæring og kompetanseutvikling i grunnleggende ferdigheter. Utvalget viser også i denne forbindelse til NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget* som understreker viktigheten av å bedre muligheten for voksne til å ta opp igjen og fullføre videregående utdanning, blant annet ved å forbedre studiefinansieringen for voksne.²

Utvalgets avgrensning betyr at en del problemstillinger innenfor voksenopplæringsområdet ikke blir berørt. Utvalgets arbeid vil her begrense seg til vesentlig å omhandle grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for voksne og høyere utdanning. Videre ønsker utvalget å se på hva som kan gjøres for å sikre bedre læring for voksne med særskilte behov. Med særskilte behov menes her de voksne som har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 4A-2.

Utvalget vil ikke behandle spørsmål og problemstillinger om voksne med minoritetsspråklige bakgrunn da det er nedsatt et eget utvalg (Østbergutvalget) som skal behandle spørsmål knyttet til opplæringssituasjonen til minoritetsspråklige. Østbergutvalget skal gjennomgå finansieringen, organiseringen, regelverket og innholdet i ulike

¹ NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget

² NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

særskilte opplæringstilbud for minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen, som for eksempel norskopplæring og annen særskilt språkopplæring. Dette utvalget skal også se på sammenhengen mellom introduksjonsprogrammet og grunnskoleopplæring for voksne samt overgangen til videregående opplæring, høyere utdanning og arbeid. Utvalget vil likevel understreke at det kan være grunn til å tro at mange av de samme hovedproblemstillingene gjør seg gjeldende for dette området.

I kapittel 2 definerte utvalget fire hovedutfordringer i institusjonenes evne til å gi et godt tilbud til barn, unge og voksne med særskilte behov. I dette kapittelet vil først og fremst tre av utfordringene bli drøftet:

- tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blant dem som får opplæring
- ulikheter i oppfatninger av regelverket
- mangel på samtidighet og samordning av tilbudene

7.1 Lovbestemmelsene

Lovbestemmelsene om opplæring for voksne finner vi både i opplæringsloven og i voksenopplæringsloven. I tillegg har voksne også rettigheter etter lov om universiteter og høyskoler og lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

7.1.1 Voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring

I 2002 fikk voksne som har behov for grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring, jf. opplæringsloven § 4A-1. Personer som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring dersom de ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfatter til vanlig de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Voksne med rett til grunnskoleopplæring har også rett til rådgivning for å få kartlagt sitt opplæringsbehov, jf. § 4A-8.

I lovforarbeidene er rettighetene utdypet. Kommunen må vurdere om den enkelte søkeren trenger grunnskoleopplæring. I denne vurderingen må det legges vekt på de uttalte behovene søkeren har, men søkerens egen vurdering av opplæringsbehovet kan ikke uten videre være avgjørende for om vedkommende har krav på opplæ-

ring. Det er behovet for opplæringen som er avgjørende for retten, ikke årsaken til behovet. En person kan ha behov for fornyet grunnskoleopplæring på grunn av sykdom eller skade, på grunn av at opplæringen har vært mangelfull, eller fordi det er andre omstendigheter som fører til behovet. Dersom den tidligere opplæringen ikke inkluderte de fagene en i dag trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne, vil en kunne ha behov for, og dermed rett til, opplæring så langt det er behov for det. Selv om det eksisterer en individuell rett til opplæring, må det offentlige ha rimelig tid til å planlegge, legge til rette og iverksette tilbudet. Dette betyr at søkeren må akseptere at det kan ta tid før et tilbud blir etablert. All opplæring og alt undervisningsmaterieell skal være gratis.

Etter § 4A-2 har voksne som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, rett til spesialundervisning. Retten til grunnskoleopplæring for voksne bygger på at en til vanlig skal gi opplæring i de fagene en trenger for å få vitnemål fra grunnskolen. I spesielle tilfeller er det likevel åpnet for rett til opplæring på andre områder. Særlig vil dette gjelde de som har behov for spesialundervisning, der det kan være aktuelt å ta utgangspunkt i hele læreplanverket, utarbeide en individuell opplæringsplan og tilpasse undervisningsopplegget slik at eleven kan få et tilfredsstillende læringsutbytte.

Voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, vil være omfattet av retten til grunnskoleopplæring og som oftest også retten til spesialundervisning. Når man skal ta stilling til om en voksen har rett til spesialundervisning må man gjøre mange av de samme vurderingene som for elever i opplæringspliktig alder som blir vurdert etter opplæringsloven § 5-1. Dette betyr blant annet at det skal utarbeides en sakkyndig vurdering av PP-tjenesten eller annen instans der denne har bedre kompetanse, og at det skal fattes et enkeltvedtak som det eventuelt kan klages på. Opplæringen skal ha et omfang, innhold og en lengde som gir den voksne en mulighet til å nå de målene det i hvert tilfelle er realistisk å sette. Bestemmelsen åpner for gjeninnlæring av grunnleggende kommunikasjonsferdigheter og grunnleggende lese- og skriveferdigheter.

I 2000 fikk voksne en lovfestet rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 4A-3. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæ-

ring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Retten gjelder nå fra og med personen fyller 25 år. Opplæringen skal tilpasses behovene til den enkelte og skal bygge på en vurdering og eventuell godkjenning av voksnes realkompetanse. Voksne har rett til å fullføre opplæringsløpet når de er tatt inn på videregående opplæring. I fag der læreplanene forutsetter lengre opplæringstid enn tre år, har de voksne rett til opplæring i samsvar med den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Opplæringen i offentlig videregående skole eller i lærebedrift skal være gratis.

Voksne som har rett til videregående opplæring har også rett til vurdering av sin realkompetanse og til kompetansebevis. Personer som ikke har rett til videregående opplæring, skal få vurdert realkompetansen dersom de blir henvist fra kommune eller NAV. Dette innebærer at voksne med rett til videregående opplæring har rett til å få dokumentert hva de kan i lys av gjeldende læreplaner, uavhengig av om dokumentasjonen skal brukes til opptak i videregående opplæring eller ved søknad til arbeid. Det er fylkeskommunen som skal gi den voksne realkompetansevurdering og kompetansebevis.

Til forskjell fra grunnskoleopplæringen har ikke voksne eksplisitt rett til spesialundervisning i videregående opplæring som er særskilt organisert for voksne. I høringsrunden i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) til § 4A-3 var det flere instanser som mente at voksne burde ha rett til spesialundervisning også innenfor tilbud som er særskilt organisert for voksne. Departementet var enige med høringsinstansene i dette, men departementet ønsket ikke å gå inn for å lovfeste en slik rett. Departementets begrunnelse var av både praktisk og økonomisk karakter, og det ble blant annet vist til at opplæringen skal ta utgangspunkt i de behovene den enkelte voksne har.

Voksne som er tatt opp til videregående opplæring, og som går i videregående opplæring sammen med elever som har ungdomsretten, skal likebehandles når det gjelder retten til spesialundervisning etter reglene i kapittel 5 i opplæringsloven. Dette følger av premissene i loven.

7.1.2 Ny lov om voksenopplæring

Voksenopplæringsloven var, da den ble vedtatt i 1976, den første i verden av sitt slag. På de drøye 30 årene som er gått siden loven trådte i kraft, har det skjedd store endringer på utdannings- og opplæringsfeltet i Norge, og lovens virkeområde er

blitt betydelig redusert på grunn av overføring av oppgaver til andre lover. Deler av loven ble opphevet i 1998, da opplæringsloven ble vedtatt og erstattet en del av bestemmelsene i voksenopplæringsloven om grunn- og videregående opplæring for voksne. Voksenopplæringsloven har dermed få gjenstående aktive bestemmelser, og er i dag primært en tilskuddslov som regulerer organisasjonsstrukturen i studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner.

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte høsten 2006 et utvalg som skulle vurdere hvilken rolle studieforbundene har for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet (Tronutvalget). Utvalget avga sin innstilling høsten 2007 (NOU 2007: 11 *Studieforbund – læring for livet*). Tronutvalget anbefaler blant annet at det utarbeides en ny lov som regulerer en mer samlet sektor for frivillig, fortjenestefri opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet. Flertallet av de høringsinstansene støttet framlegget.

Som en oppfølging av Tronutvalget sendte Kunnskapsdepartementet våren 2009 ut til offentlig høring forslag om ny lov om læring utenfor det formelle utdanningssystemet. I Ot.prp. nr. 87 (2008–2009) *Om lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)* la regjeringen frem forslag til ny lov. Den nye loven ble vedtatt 19. juni 2009 og erstatter voksenopplæringsloven av 1976. Det overordnede målet for studieforbundenes opplæringsaktivitet skal blant annet være å gjøre det mulig for mennesker å påvirke sin egen livssituasjon og å bekjempe utstøting og bidra til inkludering i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring. Lovendringen vil bidra til et enklere regelverk som samsvarer med samfunnsutviklingen og en bedre tilskuddsordning for studieforbundene.

7.1.3 Kommunens og fylkeskommunens ansvar

Kommunen har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne og fylkeskommunen har plikt til å sørge for videregående opplæring for voksne. Fylkeskommunen har også ansvaret for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring for pasienter i helseinstitusjoner som et regionalt helseforetak eier. Fylkeskommunens ansvar gjelder bare for pasienter i institusjonsplasser som regionale helseforetak eier.

Tronutvalget foreslo at fylkeskommunen skulle få et utvidet ansvar for voksens opplæring som inkluderer ansvar for all grunnopplæring for voksne.

Tabell 7.1 Antallet voksne som får enkeltvedtak om spesialundervisning på grunnskolens område etter § 4A-2.

	2002	2004	2006	2008
Antall voksne som får opplæring etter § 4A-2, inkludert minoritetsspråklige	7037	6486	6352	5479
Antall voksne som får opplæring etter § 4A-2 som også får grunnskoleopplæring etter § 4A-1	182	105	127	259
Antall timer spesialundervisning bevilget pr. 1. oktober	513459	516404	466514	438496
Gjennomsnittlig timer spesialundervisning pr. voksen inkludert minoritetsspråklige	72,9	79,6	73,4	80,0

ne, også det ansvaret som i dag ligger under kommunen. Departementet sier imidlertid i St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* at de ikke vil foreslå å overføre ansvaret for all grunnopplæring for voksne til fylkeskommunen. Hovedargumentene som blir brukt er at 73 prosent av dem som bruker grunnskoleretten, er minoritetsspråklige som får sitt botilbud gjennom kommunene. For denne gruppen vil det være lite hensiktsmessig å henvende seg til fylkeskommunen. Det samme gjelder psykisk utviklingshemmede og andre med behov for særskilte tilretteleggingstiltak.

Kommunen og fylkeskommunen kan benytte studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for å oppfylle plikten til å gi opplæring for voksne. Alle landets fylkeskommuner har fått støtte til å etablere en organisasjon for realkompetansevurdering og videregående opplæring for voksne. De fleste fylkeskommunene har valgt en organisering der sentre for voksenopplæring spiller en sentral rolle. Antall sentre i den enkelte fylkeskommune varierer, avhengig av opplæringsstruktur, næringsstruktur og geografi. Sentrene har forskjellige samarbeidsrelasjoner til NAV, og oppgaver lagt til sentrene varierer sterkt. I Nordland er det for eksempel opprettet en godkjenningssentral, i Oppland er det opprettet Opus (opplærings- og utviklingssenter) i hver region og i Lillehammer. Ansvarsfordelingen mellom fylkesnivå, sentre for voksenopplæring / kompetansesentre og skoler er forskjellig fra fylke til fylke.³

Kunnskapsdepartementet tok i 2006 initiativ til en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS for å sikre samarbeid mellom de lokale NAV-kontorene og kommune-

sektoren om opplæringen for arbeidssøkende. Tiltaket kan være målrettet mot grupper som ikke godt nok fanges opp av kommunens opplærings-tiltak. For å gi karriereveiledning til voksne som faller utenfor tilbudene i utdanningssektoren eller arbeidsmarkedssektoren, er det etablert regionale partnerskap for karriereveiledning. Disse har også i oppgave å bidra til å styrke karriereveiledningen i utdanningssektoren. Det er etablert 19 slike partnerskap. I St.meld. nr. 44 (2008–2009) slås det fast at regjeringen vil vurdere å opprette en nasjonal enhet for karriereveiledning.

7.2 Ressursinnsats til voksne med særskilte behov

Undersøkelser viser at i de senere årene har mellom 3500 og 4500 voksne årlig deltatt i det ordinære grunnskoletilbudet (jf. § 4A-1) som er tilrettelagt for voksne. Over halvparten av de som tar denne opplæringen er minoritetsspråklige. På videregående (jf. § 4A-3) har deltakelsen ligget på mellom 20000 og 25000.⁴

Tabell 7.1 viser at gjennomsnittlig antall timer spesialundervisning per voksen har vært ganske jevn i perioden 2002–2008. Vi ser imidlertid at antall voksne som får spesialundervisning på grunnskolens område er redusert med om lag 20 prosent fra 2002 til 2008. Noe av forklaringen kan ligge i at loven som ga voksne rett til spesialundervisning (jf. § 4A-2) trådte i kraft i 2002, og at oppmerksomheten og informasjonsvirksomheten i forbindelse med lovendringen bidro til at både målgruppen og lokale myndigheter ble klar over rettighetene og de mulighetene som ble gitt den-

³ Om Voksenopplæring. Temanotat 8/2008. Oslo: Utdanningsforbundet

⁴ Dokument nr. 3:14 (2007–2008) Riksrevisjonene undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå

ne gruppen. Det foreligger ingen undersøkelser eller kartlegginger som kan gi en indikasjon på om ressurstildelingen er tilfredsstillende etter det utvalget kjenner til. Det er heller ikke gjennomført nasjonale tilsyn som kan gi kunnskap om tilstanden for denne gruppen. I fylkesmannens årsrapport for 2007 finner vi at det er sendt inn 33 klager til fylkesmannsembetene som gjelder spesialundervisning for voksne. Tolv av disse klagen fikk medhold, mens tjueen fikk avslag på klagen.⁵

Det er vanskelig å bedømme om ressurstildelingen til voksne som får opplæring etter § 4A-2 er tilfredsstillende.

7.3 Omfang av behov for hjelp og støtte

Kunnskap om målgruppen og omfanget av behovet er en forutsetning for å sikre at de voksne får sine rettigheter oppfylt og et tilfredsstillende opplæringstilbud. Riksrevisjonen peker i sin rapport på at det er stor usikkerhet knyttet til omfanget av behovet for hjelp og støtte til gruppen voksne som helhet.⁶ Riksrevisjonens spørreundersøkelse knyttet til perioden 2005 til 2007 viste at kommunene fortsatt i liten grad kartlegger behovet for grunnskoleopplæring. Undersøkelsen viser at tre av fire kommuner som har svart på undersøkelsen ikke har kartlagt voksnes behov for grunnskoleopplæring i perioden 2005–2007. Mange av kommunene som ikke hadde gjennomført kartlegging begrunnet dette med at de ikke anser behovet for kartlegging som stort, eller at det ikke ble prioritert som følge av manglende ressurser. Mange av de kommunene som hadde gjennomført en kartlegging avdekket et lite behov eller svært få potensielle søkere.⁷ Totalt sju av femten fylkeskommuner som svarte på undersøkelsen har kartlagt voksnes behov for opplæring på videregående skolenivå i perioden 2005–2007. Kun en av fylkeskommunene som svarte på undersøkelsen svarte at kartlegging hadde avdekket behov for spesifikke utdanninger innenfor både yrkesfag og allmenne fag.

Behovet og etterspørselen vil kunne bli påvirket av tilbud og informasjon. Undersøkelsen til Riksrevisjonen viser at en av tre kommuner ikke tilbyr grunnskoleopplæring for voksne. Det er ho-

vedsakelig små kommuner med et innbyggertall på under 5000 som mangler et tilbud.⁸ Samtlige femten fylkeskommuner som svarte på undersøkelsen oppga at de har et opplæringstilbud på videregående skolenivå for voksne i perioden 2005–2007.

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, peker på undersøkelser som viser at kun et mindretall i den voksne befolkningen kjenner til de rettighetene de har til grunnskoleopplæring.⁹ Av de kommunene som har svart på Riksrevisjonens undersøkelse oppga 42 prosent at de ikke har iverksatt informasjonstiltak om voksnes rett til grunnskoleopplæring i perioden 2005–2007. Også her er det de små kommunene som i lavest grad har iverksatt informasjonstiltak. Manglende behov og ressurser var de begrunnelsene som ble nevnt for hvorfor informasjonstiltak ikke var gjennomført. Riksrevisjonen framhever at det synes som om vedvarende svakheter ved informasjonsarbeidet er en framtreddende årsak når voksnes lave deltakelse skal forklares.

Som vi ser av statistikken er antallet voksne som får spesialundervisning etter § 4A-2 høyere enn antall voksne som deltar i ordinær voksenopplæring på grunnskolenivå. Dette kan være en indikasjon på at kommunene er flinkere til å fange opp og informere voksne som kan ha behov for spesialundervisning. Men det er grunn til å tro at kommunenes manglende kartlegging av behovet og informasjonstiltak også vil gjelde for denne gruppen voksne, og at det reelle behovet for opplæring for denne gruppen kan være større enn statistikken viser.

I St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* foreslår regjeringen flere tiltak for å oppfylle retten til opplæring i grunnleggende ferdigheter på grunnskolenivå. Regjeringen vil bedre forståelsen for voksnes rett til grunnleggende ferdigheter og styrke tilsynet på dette området. Informasjonsarbeidet overfor voksne skal styrkes og man skal arbeide for at flere blir motivert til å ta opplæring i grunnleggende ferdigheter. I tillegg foreslår regjeringen å sette i gang et arbeid med sikte på å innføre en rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne som har behov for det, i kombinasjon med videregående opplæring. Regjeringen vil også vurdere om voksne over 25 år som ikke tidligere har bestått videregående opplæring, bør ha rett til slik opplæring.

⁵ Oppsummering av årsrapportene fra fylkesmennene for 2007. Utdanningsdirektoratet

⁶ Dokument nr. 3:14 (2007–2008)

⁷ Dokument nr. 3:14 (2007–2008)

⁸ Dokument nr. 3:14 (2007–2008)

⁹ St.meld.nr. 16 (2006–2007)

7.4 Hva lykkes voksenopplæringsaktørene med og hva er de største utfordringene?

7.4.1 Er tilbudet likeverdig og tilpasset mangfoldets forutsetninger?

En rapport fra 2006 fra Vox viser at 60 prosent av kommunene ikke har noen plan for hvordan de vil satse på grunnskoleopplæring for voksne.¹⁰ Riksrevisjonens rapport viser at mange kommuner ikke har etablert et opplæringstilbud for voksne med behov for grunnskoleopplæring. I tillegg er det mange kommuner som ikke har en plan for å informere målgruppen om rettighetene. Det er store forskjeller i hvor stor grad kommuner i Norge har systemer, rutiner og økonomi for å tilrettelegge opplæringen for voksne. Det er derfor mye som tyder på at opplæringstilbudet til voksne, inkludert voksne med behov for spesialundervisning, ikke er likeverdig.

St.meld. nr. 16 (2006–2007) understreker at lav deltakelse i opplæring blant dem som har lav utdanning fra før, skyldes både lav etterspørsel og mangel på gode opplæringstilbud som er tilpasset voksnes behov og livssituasjon. Andre rapporter dokumenterer også at det er store ulikheter mellom grupper i deltakelse både i formell videreutdanning og i opplæring utenfor utdanningssystemet. Særlig har forskjeller i utdanningsnivå, næringstilknytning og læringskrav i jobben betydning for sannsynligheten for å delta i opplæring.¹¹ Riksrevisjonens rapport peker på at mange kommuner ikke foretar den individuelle kartleggingen som er nødvendig for å oppfylle kravet om at også grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. De voksne har en rett til rådgivning for å få kartlagt sitt opplæringsbehov. Rådgivningen skal avklare hva kandidaten kan og er i stand til på bakgrunn av sin livssituasjon. Målet er å gi et så tilpasset grunnskoletilbud som mulig. I en Vox-rapport fra 2004 avdekkes det at om lag halvparten av de 112 kommunene som ble undersøkt ikke gjennomførte rådgivningssamtaler med de voksne elevene som vurderte å søke grunnskoleopplæring.¹² Det er derfor mye som tyder på at den enkelte elevs behov ikke defineres godt

nok, slik at tilbudet som gis ikke fører til god nok læring tilpasset eleven.

Tilpasningen av opplæringen på videregående skolenivå skal baseres på en realkompetansevurdering. Realkompetanse vil si summen av all kompetanse som en person har tilegnet seg gjennom utdanningssystemet, lønnet og ulønnet arbeid, organisasjonsmessig virksomhet og familie-/sammenhengsliv. Undersøkelser som Vox gjennomførte i 2004 viste at kommunene tolket begrepet «likeverdig kompetanse» ulikt.¹³ Enhetlig forståelse av dette begrepet er avgjørende når den enkeltes realkompetanse skal oversettes til formell kompetanse. Riksrevisjonens rapport viser at regelverket tolkes ulikt og at dette fører til at elevene blir vurdert forskjellig når de skal realkompetansevurderes. Denne manglende likebehandlingen kan også føre til at enkelte elever må gjennomføre lengre opplæringsløp enn det deres behov skulle tilsi. En undersøkelse gjennomført av Vox i 2003 viser at under halvparten av de voksne som gikk i videregående opplæring ikke hadde blitt realkompetansevurdert.¹⁴ En konsekvens av dette er at retten til å få opplæringen individuelt tilpasset ikke blir reell for alle. Det finnes også undersøkelser som viser at fylkeskommunene ikke har prioritert utvikling av tilbud for voksne med rett til videregående opplæring. Det er derfor en del som kan gjøres for å legge til rette for bedre rammebetingelser for denne gruppen.¹⁵

7.4.2 Har vi et system som sikrer tidlig innsats?

Noen voksne har rett til fornyet opplæring på grunnskolen område gjennom opplæringsloven. Hendelser som utløser slik rett kan være sykdom og ulykker som fører til tap av grunnleggende kommunikasjonsferdigheter som tale, lesing, skriving og tallforståelse. Regelen her er at spesialisthelsetjenesten tar imot en pasient etter for eksempel slag, og registrerer at pasienten i tillegg til medisinsk behandling og rehabilitering også har behov for fornyet opplæring. Her støter vi igjen på de samme problemene som barn og unge gjør i mange tilfeller. Mangel på kommunikasjon, ansvars- og rolleavklaring mellom spesialisthelsetjeneste og kommunehelsetjeneste, mellom helse-

¹⁰ Vox 2006. Voksnes læring 2006, tilstand, utfordringer og anbefalinger

¹¹ T. Nyen og S. Skule. I: Statistisk Sentralbyrå. Utdanning 2005. Deltakelse og kompetanse. Oslo/Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå. Livslang læring i norsk arbeidsliv. (2003)

¹² Grunnskoleopplæring for voksne, Vox-rapport, 2004

¹³ Intensjoner og realiteter i videregående som voksen, Vox-rapport 2004.

¹⁴ Tallene vi søker, kunnskapen vi får, Vox-rapport 2004

¹⁵ T. Nyen og S. Skule. I: Statistisk Sentralbyrå. Utdanning 2005. Deltakelse og kompetanse. Oslo/Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå. Livslang læring i norsk arbeidsliv. (2003)

sektoren, NAV og internt i kommunen kan føre til at det kan ta lang tid å igangsette opplæringen. Et gjennomgående problem i utforming av god tilpasset opplæring er, som utvalget peker på flere steder, mangel på kunnskaper om samhandling og organisering av oppgaver mellom ulike etater.

Problemene her er spesielt akutte siden det er kommunehelsetjenesten eller spesialisthelsetjenesten som allerede tidlig i det medisinske behandlingsforløpet kan se behovet for opplæring. Sykehusets pedagogiske kompetanse bringes inn der den finnes, men kan i noen tilfeller vente med å igangsette opplæring fordi ansvaret ligger hos hjemkommunen. Kunnskap om den voksnes opplæringsbehov formidles ikke alltid videre i tiltakskjeden, og kommunen kan derfor risikere å måtte bruke lang tid på å oppdage opplæringsbehovene. En grunn til dette kan være at personen først og fremst har tilknytning til kommunehelsetjenesten for den allmenne rehabiliteringen, og sjeldnere har tilknytning til og kontakt med opplæringsetaten i kommunen. Dette kan føre til at igangsettning av fornyet opplæring forskyves tidsmessig.

En overføring av kunnskap og råd fra spesialisthelsetjenesten til opplæringsansvarlig er av vital betydning for elevens læringsutbytte. De sykehus som for eksempel har logopeder kan gi en god og tidlig utredning og opplæringsplan for eleven som kan videreføres til den lokale PP-tjenesten og opplæringsansvarlig. Men kommunenes og fylkeskommunenes manglende informasjonstiltak om rettighetene til de voksne kan bidra til at enkelte sykehus har for liten kunnskap om voksnes rettigheter på opplæringsområdet. Mangel på henvisning til rett instans for lokal oppfølging etter utskrivning fra sykehus kan føre til at viktig læring går tapt.

I Bergen kommune har man organisert det slik at logopeder ved Haukeland Universitetssykehus vurderer opplæringsbehovet for slagpasienter med afasi, og formidler dette til Voksenopplæringscenteret i Bergen kommune. Her har man vurdert at PP-tjenesten ikke har kompetanse til å være utredende part, og sykehusets logopeder har fått delegert myndigheten til sakkyndig vurdering. Slik ivaretar denne kommunen behovet for sammenheng i tjenesten for denne gruppen. Ordningen vil kunne fungere godt mange steder, men trolig kun der sykehuset har kompetansen og samtidig har god kontakt med hjemkommunen eller hjemfylkets logopedkompetanse.

7.4.3 Støttesystemene

I visse tilfeller formidles opplæringsbehov fra spesialisthelsetjenesten til kompetansesentre som opererer i skjæringspunktet mellom medisinsk diagnose/rehabilitering og spesialpedagogisk kompetanse. Dette gjelder for eksempel trafikkskadde som mister grunnleggende ferdigheter. En slik tiltakskjede kan føre til en mer helhetlig utredning av elevens opplæringsbehov, og en god beskrivelse av hvilket opplæringsløp eleven bør tilbys. Men det er uklart i hvilken grad dette gode arbeidet formidles til kommunens rette instans, og fører til at opplæringsplanen settes ut i livet. Det er her et stort behov for informasjonsplikt hos kompetansesentrene og oppfølgingsplikt hos kommunene.

Uklare tiltakslinjer og manglende kunnskap om hjelpemidler og rettigheter har fått noen brukere til å ønske at opplæringsløpet skal gjennomføres i helseetaten i sin helhet. Men det kan være at man ved å forsterke informasjons- og oppfølgingsplikten i alle ledd kan løse deler av dette problemet uten å måtte endre ansvaret for opplæringen. Det er lite i lovverk og forskrifter som er til hinder for en god opplæring, men bevisstheten om egen rolle og eget ansvar i sammenheng med andre etater står for svakt i både spesialisthelsetjeneste, kommunale etater og i skolene.

Kunnskapsdepartementet sier i brev til Riksrevisjonen seg enig i at uklarheter i ansvarsdelingen mellom sentrale statlige aktører kan ha redusert effekten av tiltak rettet mot voksne.¹⁶ I et brev til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at det er behov for en presisering av ansvar og arbeidsdeling mellom Utdanningsdirektoratet og Vox om rettighetsbasert grunnopplæring for voksne. En presisering av oppgave- og ansvarsdeling mellom de to etatene vil kunne bidra til at rettighetsbasert grunnopplæring for voksne får en tydeligere prioritering innenfor den ordinære opplæringen og at tiltak vurderes i et helhetlig perspektiv for alle målgrupper. Rettighetsbasert grunnopplæring for voksne vil bli tydeligere forankret i styringsdialogen med sektoren, og fylkesmennenes ansvar for veiledning og tolkning av regelverket vil bli presisert. Informasjon ut til sektoren vil dermed kunne bli tydeligere og mer konsistent. I St.meld. nr. 44 (2008–2009) understrekes det at Utdanningsdirektoratet framover skal gjennomføre en satsing på grunnopplæring for voksne, gjennom arbeid med forvaltning av re-

¹⁶ Brev fra Kunnskapsdepartementet 07.08.08 til Riksrevisjonen

gelverk, tilsyn, dokumentasjon og analyse og realkompetansevurdering. Vox skal på sin side bidra til Utdanningsdirektoratets arbeid for at voksnes rett til grunnopplæring blir oppfylt, og skal videreutvikles som et nasjonalt kompetansepolitisk fagorgan med koordineringsoppgaver innenfor politikkområdet. Vox skal ha spisskompetanse om voksnes læring, om ulike målgrupper og om deres kompetansebehov.

7.5 Folkehøyskoler

Folkehøyskolene er et supplement til den læringen som skal finne sted gjennom det ordinære utdanningssystemet og i arbeidslivet. Det ytes ekstra tilskudd til folkehøyskoler med stor del av elever med nedsatt funksjonsevne; dette tilskuddet skal medvirke til å dekke merutgifter skolene har til disse elevene. Per i dag er det fire skoler som faller inn under denne kategorien.¹⁷ Folkehøyskolene skal være eksamensfri, men de skal ha minst ett langkurs som skal vare minimum 16,5 uker. Skolen skal utarbeide dokumentasjon av elevenes læringsprogram og deltakelse som skal være slik utformet at den gir grunnlag for vurdering av realkompetanse inn mot utdanningssystemet og arbeidsliv. Skolenes læringsmiljø skal være utformet etter prinsippet om universell utforming. Utvalget har ikke diskutert folkehøyskolenes rolle og arbeid overfor voksne med nedsatt funksjonsevne.

7.6 Høyere utdanning

Norge har en høy andel studenter i høyere utdanning i forhold til folketallet, og en høy andel av befolkningen har en høyere grad. Norge har også en høy andel voksne studenter, det vil si studenter som ikke begynner eller fullfører en grad i direkte forlengelse av videregående skole. Av disse kommer en del inn under dette utvalgets mandat.

En endring i lov om universiteter og høyskoler trådte i kraft 1. januar 2001. Endringen besto i at realkompetanse skulle kunne kvalifisere for opptak til høyere utdanning. Voksne over 25 år som ønsker å gå inn i høyere utdanning, kan søke om opptak og avkorting av studiene på bakgrunn av realkompetanse. I perioden 2003–2007 ble rundt 15000 søkere registrert som realkompetansesøke-

re til høyere utdanning. Av disse fikk rundt to av tre realkompetansen godkjent.

Stjernøutvalget påpeker i NOU 2008: 3 *Sett under ett* at institusjonene i liten grad er i stand til å identifisere studenter med særskilte behov, og at barrierer for studenter med nedsatt funksjonsevne fremdeles hindrer denne gruppen i å følge undervisningen på en god måte. I enda høyere grad enn i grunnskole og videregående opplæring er ensretting og manglende evne til å tilpasse undervisningen sterk i høyere utdanning. Det forutsettes en modningsgrad og et teoretisk nivå som ikke alle studenter har. Med utvidelse av retten til videregående opplæring gir man adgang til høyere utdanning til en mer ulik studentmasse, men uten at universiteter og høyskoler helt har tatt utfordringen med å skulle legge til rette opplæringen for mangfoldet i studentgruppene.

7.6.1 Tidlig identifisering

Innenfor høyere utdanning forutsettes det tradisjonelt at studentene tar ansvar for egen læring. Veiledning har ikke normalt vært tilgjengelig, og støtte i form av grupper, individuell instruksjon og kunnskap om studieteknikker har ikke vært en del av det tradisjonelle universitetsstudiet. Innføring av master og inkorporering av seminarer og oppgaver underveis i studiet gir i dag studenten større muligheter til å få et godt læringsutbytte av studiene. Det er imidlertid få mekanismer på plass for å følge opp de studentene som ikke trives med og ikke får utbytte av studiene. Det finnes i dag ingen statistikk over funksjonshemmede eller studenter med særskilte behov, noe som gjør det vanskelig for institusjonene å få overblikk over det samlede behovet for tilpasning og å forberede undervisningen for den aktuelle studentmassen. Stjernøutvalget påpeker her viktigheten av lokale handlingsplaner basert på brukermedvirkning. En slik plan er imidlertid avhengig av universitetets eller høyskolens mulighet til å få kunnskap om behovene i tide.

7.6.2 Støttesystemene

En student i høyere utdanning, særlig en som ikke starter høyere utdanning rett etter videregående opplæring, har ikke automatisk med seg oppfølging fra tidligere skolegang og støttetiltak. Studenter med nedsatt funksjonsevne har ofte selv omfattende kunnskap om sine vansker og sine behov for tilpasning, og derfor er det viktig at institusjonene legger til rette for god brukermed-

¹⁷ St.prp. nr.1 (2008–2009)

virkning. Utdanningsinstitusjonene har etter hvert praksis for å ivareta studentenes behov for tilrettelegging i form av for eksempel lengre eksamenstid og tilgjengelighet til fysisk læremiljø. Men det mangler fremdeles en del når det gjelder tilpasning av undervisningsform og undervisningsmateriell.

Stjernøutvalget har flere forslag til tiltak for studenter med særskilte behov. Tiltakene er rettet mot en bedring i studiefinansieringen, læremidler og institusjonenes ansvar for å følge opp studiesituasjonen og tilretteleggingen for studenter med nedsatt funksjonsevne. Gjennomføring av disse tiltakene vil kunne bidra til å gi bedre læring for voksne studenter med særskilte behov.

Det finnes likevel i dag mange gode styrings- og handlingstiltak i høyere utdanning. Blant annet skal institusjonene ha egne handlingsplaner for funksjonshemmede. Dette kravet er formidlet fra departementets side gjennom styringsdokumenter og skal bli fulgt opp på etatsstyringsmøter. Planene skal medvirke til en bedre studiehverdag og et godt læringsmiljø. Institusjonene skal også ha en egen rådgivningstjeneste for studenter med nedsatt funksjonsevne. Etter lov om universiteter og høyskoler stilles det krav om et godt fysisk og psykisk læringsmiljø for studentene. Blant annet skal lokaler, adkomstveier og tekniske innretninger være utformet på en slik måte at studenter med nedsatt funksjonsevne kan studere ved institusjonen. Læringsmiljøet skal være utformet etter prinsippene om universell utforming. Ved institusjonene skal det også være et læringsmiljøutvalg som skal delta i planleggingen av tiltak vedrørende læringsmiljø og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår studentenes læringsmiljø, sikkerhet og velferd.

Det er også etablert et nasjonalt brukerforum for funksjonshemmede i høyere utdanning. Forumet ble etablert i 2000 og skal rette oppmerksomheten mot situasjonen for studenter med nedsatt funksjonsevne. Forumet skal sørge for at saker som gjelder studenter med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning gjøres synlige, slik at dette blir en del av grunnlaget for beslutninger både i departementet og i universitets- og høyskolesektoren.

Hovedutfordringen er å sikre alle studenter de rettighetene de allerede har til et godt læringsmiljø og individuell tilrettelegging slik dette er fastsatt i eksisterende regelverk. I tillegg er institusjonenes handlingsplaner og læringsmiljøutvalg viktige tiltak. Det er derfor viktig at handlingsplanene og effekten av dette arbeidet blir fulgt sterkere

opp av departementet i den ordinære styringsdialogen som departementet har med universitetene og høyskolene.

7.7 Opplæring i kriminalomsorgen

St.meld. nr. 27 (2004–2005) «*Enda en vår*» – *Om opplæringen innen kriminalomsorgen* peker på behovet for å kartlegge lese-, skrive- og regneferdighetene blant de innsatte i Norge. Stortingsmeldingen viser til undersøkelser som dokumenterer en klar sammenheng mellom lærevansker og kriminalitet. Som en oppfølging av stortingsmeldingen fikk forskere ved Universitetet i Bergen, på oppdrag fra Fylkesmannen i Hordaland, i oppdrag å kartlegge leseferdighetene til innsatte i Bergen fengsel. Det ble utgitt tre delrapporter om lesevaner blant innsatte i Bergen fengsel. Den siste rapporten viser at mellom 50 og 70 prosent av deltagerne viser lesevaner av et slikt omfang at det vil kunne tilfredsstillende diagnostiske kriterier for lesevaner. Det er nærliggende å tolke resultatene som en konsekvens av manglende leselæring og mangelfulle leseerfaringer framfor at det skyldes spesifikke fonologiske vansker eller dysleksi.¹⁸

Som en oppfølging av de tre delrapportene har Fylkesmannen i Hordaland gitt Universitetet i Bergen i oppdrag å kartlegge alle anstalter. Kartleggingen vil bli gjennomført ved hjelp av frivillig spørreskjema til alle innsatte i norske fengsler i 2009. Prosjektet vil gi informasjon om hvor stor andel som tar utdanning i fengsel og hvilke forhold som bidrar til at de innsatte deltar i formell skole og utdanning mens de er i fengsel. Ny kunnskap om innsattes kompetanse vil skape grunnlag for en mer forskningsbasert opplæring i kriminalomsorgen. Dette vil være viktig med tanke på planlegging av skole og utdanning i fengsel og etter soning. De første resultatene av kartleggingen planlegges publisert før sommeren 2009.

7.8 Oppsummering

OECD-undersøkelsen «Adult Literacy and Lifeskill Survey» fra 2005 anslo at om lag 400000 nordmenn i yrkesaktiv alder har for svake leseferdigheter eller for dårlig tallforståelse til å fungere i et moderne arbeidsliv. Det er en betydelig utfordring og et meget viktig tema som fortjener en

¹⁸ Delrapport 3: Leseferdigheter og grunnleggende kognitive forutsetninger, Asbjørnsen, Øen Jones, Manger 2008

egen utvalgsutredning. En slik utredning bør da også ses i sammenheng med arbeidsmarkedspolitiske og velferdspolitiske tiltak for å få voksne i utdanning og arbeid. En slik utvalgsutredning bør inkludere digitale ferdigheter. Ettersom er at mange voksne i Norge i dag mangler kunnskaper på områder det ikke ble undervist i gjennom deres skoleløp, men som i dag dekkes av det offentlige skoleløpet. Digitale ferdigheter er nødvendig for å navigere i arbeidsliv, det sivile liv og for å nyttiggjøre seg tjenester og rettigheter på en effektiv måte. Flere departementer og offentlige instanser har tatt opp denne utfordringen, og arbeider med planer, tilbud og tiltak på området. Problemområdet dekker mange flere enn «voksne med særskilte behov», som er målgruppen for utvalget. Men voksne med særskilte behov er spesielt sårbare dersom de mangler disse ferdighetene. Samtidig kan gode tilpassede IKT-verktøy redusere mange hindre personer med nedsatt funksjonsevne møter. Opplæring i IKT vil derfor være spesielt nyttig for denne gruppen.

Dette kapitlet har vist at informasjon om opplæringstilbud og rettigheter til målgruppen kan bli bedre på alle forvaltningsnivåer og til hele målgruppen. Den viser at det er behov for klarere ansvars- og arbeidsfordeling på voksenopplæringsområdet. Det er behov for å forsterke informasjons- og oppfølgingsplikt i alle ledd, samt understreke behovet for samarbeidskompetanse spesielt i kommuner, opplæringsetatene og i NAV-systemet.

Det er en fare for at opplæringstilbudet for voksne på grunnskoleområdet ikke er tilpasset

den enkeltes behov som en følge av manglende rådgivning. I tillegg vil ulik praksis i realkompetansevurderingen, og i mange tilfeller mangel på dette, føre til at mange voksne i videregående opplæring ikke får sin opplæring tilpasset sine individuelle behov og forutsetninger. Det er i hovedsak de små kommunene som ikke har iverksatt informasjonstiltak eller tilbud om grunnskoleopplæring for voksne. Dette går utover rettighetene til målgruppen og bidrar ikke til likeverdighet i opplæringen.

Tidlig og koordinert innsats er også viktig for voksne, og spesielt for voksne som på grunn av sykdom, skade eller ulykke har behov for fornyet grunnskoleopplæring. Det kan i dagens system være en fare for at slik opplæring tar lang tid å sette i gang. Årsaken kan være at helsevesenet ikke er klar over rettighetene, at det er usikkerhet om hvor man skal henvende seg og at opplæringsansvarlig i kommunen får for dårlig tid til å planlegge opplæringen.

Innenfor høyere utdanning er hovedutfordringen å sikre alle studenter de rettighetene de allerede har til et godt læringsmiljø og individuell tilrettelegging slik dette er fastsatt i eksisterende regelverk. Institusjonenes handlingsplaner for funksjonshemmede og institusjonenes læringsmiljøutvalg kan være effektive tiltak. Men dette forutsetter at handlingsplanene og effekten av dette arbeidet blir fulgt sterkere opp av departementet i den ordinære styringsdialogen som departementet har med universitetene og høyskolen.

Kapittel 8

PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og rådgivningstjenesten

I mandatet heter det at utvalget skal foreta en samlet gjennomgang av arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom PP-tjenesten og Statped. I kapittel 2 sies det at en av hovedutfordringene på dette feltet er mangel på samordning av tilbudene fra de mange aktørene som yter tjenester til barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Mange av de som har kommet med vurderingene av det samlede støtteapparatet har vist til delvis overlappende arbeidsoppgaver mellom PP-tjenesten og Statped. Flere påpeker også uklare roller for oppfølgingstjenesten. Mange viser til delvis overlapping i tjenesteyting mellom støtteapparatet i pedagogisk sektor på den ene siden og i helsesektoren på den annen side. Sistnevnte omtales nærmere i kapittel 9 Statped.

I dette kapittelet gis det en presentasjon av PP-tjenesten i dag. Det blir gitt en nærmere beskrivelse av kryssende forventninger til PP-tjenesten og vurderinger av PP-tjenesten i lys av temaene arbeidsprofil, kompetanse og kapasitet og kvalitetssikringsrutiner.

Nordlandsforskning har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å kartlegge og vurdere PP-tjenesten i Norge. Det har vært et problem for utvalget at rapporten ble forsinket, slik at referansene til denne kartleggingen er basert på en foreløpig utgave. Dette kan medføre at tallreferanser kan avvike noe fra materialet i den endelige rapporten.

Lovregulering, ressurser og organisering knyttet til oppfølgingstjenesten og rådgivningstjenesten er også omtalt i dette kapittelet.

8.1 PP-tjenesten

8.1.1 Lovregulering og arbeidsoppgaver

Lovregulering

PP-tjenestens virksomhet er hjemlet i opplæringsloven, som i § 5-6 sier at hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, alene eller i samarbeid med andre kommu-

ner eller fylkeskommunen. Skoleeier kan ikke basere seg kun på kjøp av tjenester utenfra, og må derfor ha enten egen PP-tjeneste eller PP-tjeneste i samarbeid med andre skoleeiere.

Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det. PP-tjenesten har dermed både systemrettede og individrettede oppgaver. Mange steder deltar PP-tjenesten i kompetanse- og organisasjonsutvikling også i barnehagen.

Kravet om sakkyndig vurdering gjelder først og fremst ved vurdering av behovet for spesialpedagogisk hjelp i førskolealder, og ved behov for spesialundervisning for elever i grunnskolen, i videregående opplæring og i voksenopplæring på grunnskolens område, jf. § 5-3. Opplæringsloven krever også sakkyndig vurdering i en del andre tilfeller, blant annet

- i forbindelse med framskutt eller utsatt skolestart
- ved fritak fra opplæringsplikten eller fra karakterer i ett eller flere fag
- ved tegnspråkopplæring og ved punktskriftopplæring for blinde og sterkt svaksynte elever
- ved søknad om inntil to års ekstra videregående opplæring
- ved søknad om inntak på særskilt grunnlag i videregående opplæring

Foresatte skal samtykke i at barn/ungdom blir henvist til PP-tjenesten. Elever over 15 år kan selv oppsøke tjenesten.

Ellers heter det i § 5-6 at departementet kan gi forskrifter om de andre oppgavene til tjenesten. Dette er ikke gjort hittil. Det er ellers ikke noe i veien for at eier av PP-tjenesten i kraft av sin alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet også legger andre arbeidsoppgaver til tjenesten, i tillegg til de «vanlige» oppgavene. Kommunens/fylkeskommunens organisasjons- og instruksjonsmyndighet er imidlertid avgrenset til

administrative spørsmål. PP-tjenesten kan derfor ikke instrueres om innholdet i sakkyndighetsvurderingene.

Det stilles ikke statlige krav i dag til PP-tjenestens organisering eller bemanning, heller ikke til de ansattes formalkompetanse. Tabell 8.9 viser imidlertid at formalkompetansen er relativt høy.

Arbeidsprofil – individrettede og systemrettede oppgaver

Forventningene til PP-tjenestens arbeidsoppgaver har endret seg over tid. Både sentralt og lokalt har det de siste 10–15 årene vært økende oppmerksomhet omkring PP-tjenestens systemrettede arbeid. Mange har ønsket økt vektlegging av forebygging, kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i skole og barnehage fra PP-tjenestens side, og noe mindre vekt etter hvert på individuell diagnostisering, behandling og sakkyndighetsvurderinger.

I St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilde behov* tok departementet klart til orde for styrking av PP-tjenestens systemrettede arbeid:

Arbeidsoppgåvene til PP-tenesta varierer i dag nokså mykje. I ein del kommuner har arbeidet til tenesta i stor grad vore konsentrert om rapportarbeid og sakkunnig vurdering av enkeltelevar, mindre om skuleutvikling og utvikling av klassemiljø. Departementet vil vise til at arbeidet med sakkunnig vurdering står sentralt i lovverket. Departementet vil likevel presisere at det må vere balanse mellom arbeidet med sakkunnig vurdering og andre meir systemretta og førebyggjande oppgåver. [...] Departementet er generelt oppteke av å bringe PP-tenesta sterkare inn som aktiv støttespelar for skule, barnehage og andre hjelpetenester i samband med m a planarbeid, målfokusering og evaluering av eige arbeid.

Ved styrkingen av PP-tjenesten med 300 nye fagårsverk fra 1999–2000, som betydde en økning i fagårsverk på om lag 20 prosent ble det pekt på

viktigheten av at dette burde styrke grunnlaget for systemrettet arbeid. Man så for seg at PP-tjenesten skulle være en utviklingsaktør i barnehage og skole, og hjelpe disse med bedre tilrettelegging av gode og inkluderende utviklings- og læringsmiljøer. Et av satsingsområdene i utviklingsprogrammet SAMTAK var nettopp utvikling av PP-tjenestens kompetanse i systemrettet arbeid som metode.

Et systemperspektiv innebærer blant annet 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.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis helt klare skiller mellom individrettede og systemrettede oppgaver. Noen skiller også mellom individrettet, grupperett og systemrettet arbeid. Nordlandsforskning viser at PP-tjenestens fagansatte har ulike oppfatninger av det reelle innholdet i et systemperspektiv og systemarbeid.¹

Uansett definisjoner – de fleste har trolig en relativt sammenfallende forståelse av forskjell på individrettet og systemrettet arbeid. En omprioritering av arbeidsprofilen til mer systemrettet arbeid har også vært ønsket av PP-tjenesten selv. I 1996 gjennomførte *Faglig enhet for PP-tjenesten* en landsomfattende undersøkelse for departementet om faktisk og ønsket arbeidsprofil og tidsbruk. Resultatet framgår av tabell 8.1.

I de to nasjonale oversiktene over PP-tjenesten i 2003 og 2008 gis det et bilde av faktisk og ønsket arbeidsprofil for «gjennomsnittskontoret», men med en noe annen kategorisering av type arbeidsoppgave enn i *Faglig enhets undersøkelse* fra 1996. Resultatet gjengis i tabell 8.2 (summen her overstiger 100 fordi ikke alle kontorene har registrert samlet arbeidstid = 100 prosent).

¹ Fylling, I. og T. L. Handegård (2009). *Kompetanse og krysspress*. NF-rapport nr. 5/2009. Bodø: Nordlandsforskning.

Tabell 8.1 Arbeidsprofil i PP-tjenesten (tidsbruk). Faktisk og ønsket prioritering, 1996¹

Type arbeidsoppgave	Faktisk prioritering	Ønsket prioritering
Individuelt arbeid med enkeltindivider/foreldre	42 %	35 %
Systemrettet arbeid med barnehage/skole/lærebedrift	28 %	32 %
Samarbeid med andre etater/ Instanser	16 %	17 %
Internt arbeid/ledelse	14 %	16 %
Sum	100 %	100 %

¹ Faglig enhet for PP-tjenesten (1997). *PP tjenesten i Norge 1996*. Hamar: faglig enhet for PP-tjenesten

Tabell 8.2 Arbeidsprofil i PP-tjenesten (tidsbruk). Faktisk og ønsket prioritering. 2003 og 2008.^{1 2}

Type arbeidsoppgave	Faktisk prioritering		Ønsket prioritering	
	2003	2008	2003	2008
Arbeid direkte med enkeltpersoner (f.eks. utredning og oppfølging/direkte hjelp)	30 %	29 %	23 %	24 %
Rådgiving/veiledning i forhold til foreldre	11 %	13 %	12,5 %	15 %
Rådgiving/konsultasjon/veiledning til skole/barnehage/andre	20 %	24 %	22 %	26 %
Hjelp til kompetanseutvikling/organisasjonsutvikling i skolen i forhold til barn med særlige behov	11 %	12 %	19 %	21 %
Arbeid med sakkyndige uttalelser	18 %	24 %	12,5 %	14 %
Internt arbeid/ledelse	10 %	15 %	12 %	17 %
Annet	9 %	-	8 %	-
Sum	109 %	117 %	109 %	117 %

¹ Læringscenteret (2003). PP-tjenesten i Norge 2003 – En tilstandsbeskrivelse. Oslo: Læringscenteret

² Fylling, I. og T. L. Handegård (2009). *Kompetanse og krysspress*. NF-rapport nr. 5/2009. Bodø: Nordlandsforskning.

Tabellene 8.1 og 8.2 viser at PP-tjenesten ikke har endret mye på sin arbeidsprofil de siste årene, til tross for ønsker om en tydeligere systemrettet profil. PP-tjenesten ønsker i samsvar med sentrale føringer å bruke mer tid på støtte til kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolen, og mindre tid til direkte arbeid med enkeltpersoner og sakkyndighetsarbeid, men uten at dette har lyktes i særlig grad. PP-tjenesten bruker mer tid på sakkyndighetsarbeid i 2008 (24 prosent) enn i 2003 (18 prosent). Antall elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak har også økt i perioden.

8.1.2 PP-tjenestens brukere, henvisere og samarbeidspartnere

Brukere

Ulike undersøkelser og statistikk viser at PP-tjenesten har få brukere innenfor fagområdene syn, hørsel, motorikk/bevegelseshemming, autisme og multifunksjonshemninger, mens noen flere brukere har generelle læreversker. De tre største gruppene i PP-tjenesten med bistandsbehov er

- barn/elever med språk-, tale- og kommunikasjonsvansker (mest utbredt på førskolenivå)
- elever med lese- og skriveversker og andre spesifikke fagversker, som matematikk
- elever med psykososiale vansker / problemferd

Tabell 8.3 viser brukerne av PP-tjenesten fordelt på ulike fagområder i ulike fylker og kommuner i

perioden 1992–2007. Som vi ser er det et meget stabilt og tverrgående mønster.

Ovennevnte mønster av brukere med lav og høy forekomst i PP-tjenesten samsvarer naturlig nok godt med kartlegginger av bistandsbehovet for de som får spesialundervisning etter enkeltvedtak.^{2 3 4 5}

Når det gjelder fordelingen av brukerne av PP-tjenesten på kjønn, er mønsteret det samme som for kjønnsdelingen innenfor spesialundervisningen – gutter utgjør om lag to av tre brukere.

Henvisere til og samarbeidspartnere med PP-tjenesten

Ulike undersøkelser og årsstatistikker fra forskjellige PP-tjenester viser at barnehage og skole sammen med foreldrene er viktigste henvisningsinstans. Primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og sosialtjenesten har færre henvisninger til PP-tjenesten. Tjenesten henviser mange brukere til andre hjelpeinstanser innenfor helse- og sosialsektoren, ofte for å få supplerende utredninger. I en rapport fra NIBR hevder ansatte i BUP at

² St. meld. nr. 23 (1997-98) Om opplæring for barn, unge voksne med særskilte behov

³ K. J. Skårbreivik (1996). Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden. Rapport nr. 14 Volda: Møreforskning

⁴ 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

⁵ Nordahl, T. og A.-K. Sunnevåg (2008). Spesialundervisningen i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter. Rapport nr. 2-2008. Hamar: Høgskolen i Hedmark

Tabell 8.3 Brukerne av PP-tjenesten fordelt på fagområder i enkelte fylker og kommuner. 1992–2007.

Fagområde	Akershus fylke 1992 ¹	Møre og Romsdal fylke 1994 ²	Møre og Romsdal fylke 2007 ³	Kristiansand komm. 1999 ⁴	Kristiansand komm. 2002	Kristiansand komm. 2006	Tromsø komm. 2004 ⁵	Tromsø komm. 2005	Tromsø komm. 2006
Syns- og hørselsvansker	5 %	3 %	3 %	5 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %
Motoriske vansker, bevegelsehemming	5 %	2 %	2 %	7 %	4 %	2 %	3 %	2 %	2 %
Kommunikasjons-, språk- og talevansker	11 %	18 %	20 %	18 %	17 %	9 %	27 %	29 %	25 %
Lese- og skrivevansker og spesifikke fagvansker	17 %	22 %	22 %	27 %	34 %	23 %	36 %	37 %	38 %
Generelle lærevansker, psyk. utviklingshemm.	31 %	18 %	9 %	6 %	7 %	12 %	10 %	7 %	7 %
Psykososiale vansker, atferdsvansker	26 %	29 %	35 %	28 %	27 %	27 %	22 %	23 %	26 %
Annet, uregistrert	5 %	8 %	9 %	9 %	8 %	24 %	-	-	-
Sum N =	100 % N= 3.092	100 % N= 4.628	100 % N=	100 % N= 512	100 % N= 396	100 % N= 1.405	100 % N= 327	100 % N= 326	100 % N= 382
Merknader	Underreg. av førskolebarn og voksne	13 av 17 kontor.		Bare nye brukere	Bare nye brukere	Alle brukere	Bare nye brukere. Bare barn og unge i FS og GS	Bare nye brukere. Bare barn og unge i FS og GS	Bare nye brukere. Bare barn og unge i FS og GS

¹ Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus. Fylkesvise planer for opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov, 1993-1996

² PPT i Møre og Romsdal, 1995. Fylkesårsmelding for skuleåret 1994-95

³ L. A. Dybdal, 2008. Brukarar av og stillingar i PP-tenesta i Møre og Romsdal. Ei samanlikning av kontora sine registreringar skuleåra 1994/95 og 2007/08

⁴ Årsmelding for PP-tjenesten i Kristiansand kommune

⁵ Årsmelding for PP-tjenesten i Tromsø kommune

PP-tjenesten er den instansen som gir flest henvisninger, da via henvisende instans som lege eller barnevern.⁶ Dette fordi PP-tjenesten ikke har direkte henvisningsrett.

Foreldre til barn og unge med særskilte opplæringsbehov, og barnehager og skoler, har ofte samarbeid og kontakt med en lang rekke instanser i og utenfor opplæringssektoren, på både kommunalt, fylkeskommunalt og statlig forvaltningsnivå. Foruten PP-tjenesten kan dette være for eksempel helsestasjon/helsesøster/skolehelsetjeneste, lege, hjelpemiddelsentral, barnevern, barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker

⁶ Kristofersen, L.B. (2007). Tilgjengelighet og samarbeid: mer fleksible hjelpetjenester? Opptappingsplanen for psykisk helse, barnevern og BUP. Oslo: NIBR.

(BUP), habiliteringstjenesten (HABU) og spesialpedagogiske kompetansesentre. For personer med spesialundervisning er PP-tjenesten den hjelpeinstansen som foreldrene, barnehagen og skolen har det mest omfattende samarbeid og kontakt med.

8.1.3 PP-tjenestens ressurser og kontororganisering 1994-2008

Ressurser

Tabell 8.4 viser utviklingen i ressurser til PP-tjenesten i årsverk og delvis driftsutgifter, samt kontororganiseringen de siste 15 årene. Det framgår at det har vært en betydelig vekst i fagårsverk i PP-tjenesten etter 1999. Det skyldes den statlige tilførselen av midler tilsvarende 300 nye fagårsverk, jf. St.meld. nr. 23 (1997–98). Statistikkgrunnlaget er ulike særskilte undersøkelser, siden det fram til nå ikke har vært regelmessig statistisk kartlegging av PP-tjenesten.

Vi ser at det i 2007 var omkring 1 850 fagårsverk og ca. 190 årsverk for merkantilt personale i PP-tjenesten, mot ca. 1 500 fagårsverk i 1999, før ovennevnte ressurstilførsel. For 2008 er imidlertid det angitte tallet for fagårsverk lavere (1 789) enn i 2007, noe som kan virke lite sannsynlig. Bakgrunnen er at 2007-tallene ble innsamlet slik at alle kontorer ga svar etter flere purrerunder (gjennomført av Forum for psykologer i skolen), mens 2008-tallene er basert på en lavere svarprosent (gjennomført av Nordlandsforskning).

Det har vært anført at GSI-tall for PP-tjenesten for 2008 (1 775 fagårsverk) ligger nær tallene fra Nordlandsforskning. Dette var imidlertid første år statistikk om PP-tjenesten er innrapportert og lagt inn i GSI. Siden dette er første gangs registrering har Utdanningsdirektoratet gitt uttrykk for at det overveiende sannsynlige er en underregistrering i GSI i 2008. Utvalget henholder seg til dette, og ser det derfor som sannsynlig at PP-tjenesten i

Tabell 8.4 Ressursutviklingen i PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner. 1994 – 2008.¹

	1994	1996	1999	2000	2003	2007	2008	Merknad
Antall fagårsverk ¹	1.390	1.393	1.505	1.748	1.849	1.852	(1.789)	2007: Ca. 190
Antall merkantile årsverk	Ukjent	175	Ukjent	Ukjent	186 +	Ukjent	(171)	merkantile årsverk?
Sum årsverk		1.568			2.035+		(1.960)	
Sum driftsutgifter, mill kr		485					(1.300)	485 mill kr i kolonnen for 1996 gjelder året 1995
Sum antall kontorer	286	283		305	295	286	284	Tallene her synes sikre
Antall fagårsverk pr kontor	4,86	4,92		5,73	6,27	6,47	(6,3)	I tillegg kommer merkantile årsverk
Kontorer fordelt etter antall fagstillinger ² (eksklusive merkantile still.):								
1 – 3 stillinger, i %	27	29				25	25	
3 – 7 stillinger, i %	53	52				38	41	
7 eller flere stillinger, i %	20	19				37	34	
Sum %	100	100				100	100	

¹ Eksklusive statlig finansierte fagårsverk (Statped) i PPT i Nord-Norge under Programmet for Nord-Norge

² Fordeling etter antall fagstillinger, ikke årsverk

Kilde: 1994 og 1996: Faglig enhet for PP-tjenesten 1995 og 1997, referert i St.meld. nr. 23 (1997-98) 1999: Fylkesmennenes utdanningsavdelinger (Statens utdanningskontorer) i Sør-Norge, oppsummert i departementets brev med skjemaer av 29.01.1999 vedr. statstilskudd til styrking av PP-tjenesten 2000: Skolepsykologi. Forum for psykologer i skolen v/ Sturla Helland 2003: PP-tjenesten i Norge 2003. En tilstandsbeskrivelse. Læringssenteret 2003 2007: Skolepsykologi 2008, nr 5. Sturla Helland. PPT anno 2007. 2008: Fylling, I. og T. L. Handegård, 2009. Kompetanse og krysspress. NF-rapport nr. 5/2009. Bodø: Nordlandsforskning.

Tabell 8.5 Ulike eierorganiseringer i PP-tjenesten 2008.

Organisering av PP-tjenesten	Antall	Andel
Kommunal PPT som omfatter barnehage, grunnskole og voksne	66	44,5 %
Interkommunal PPT som omfatter barnehage, grunnskole og voksne	23	15,5 %
Interkommunal PPT som omfatter barnehage og grunnskole	17	11 %
Egen fylkeskommunal PPT for videregående opplæring	11	7 %
Felles kommunal og fylkeskommunal PPT for barnehage, grunnskole og voksne	13	9 %
Annet	18	12 %
Sum	N = 148	99 %

2008 hadde vel 1 850 fagårsverk og nærmere 200 merkantile årsverk.

Heller ikke anslaget for driftsutgifter (1 300 mill. kroner) virker av de samme grunner sikkert. Tallene fra Nordlandsforskning for 2008 er satt inn i tabellen i parentes for å markere usikkerheten i tallmaterialet.

Kontororganiseringen i dag

Organiseringen av PP-tjenesten viser et sammensatt bilde. For landets ca. 430 kommuner og 19 fylkeskommuner har PP-tjenesten i hele perioden 1994–2008 vært samlet i ca. 280–300 kontorenheter. Det betyr at mange kommuner samarbeider om PP-tjenesten i form av interkommunale løsninger.

Det er mange små kontorenheter, til tross for et betydelig interkommunalt samarbeid på dette feltet. Per 2007–2008 har 25 prosent av kontorene inntil 3 fagstillinger, ca. 40 prosent av kontorene mellom 3 og 7 fagstillinger, og bare om lag 35 prosent av kontorene over 7 fagstillinger. Gjennomsnittsstørrelsen for kontorene har økt fra 4,9 fagårsverk midt i 1990-årene til om lag 6,5 fagårsverk i dag. I gjennomsnitt er det om lag 0,8 merkantilt årsverk tilknyttet hvert PPT-kontor.

Det er ingen bestemmelser som regulerer organiseringen av PPT-kontorene, og det er stor va-

riasjonsbredde i organisatoriske løsninger. Et skille går mellom PP-tjenester som er rent kommunale og interkommunale. Et annet skille går mellom gjennomgående tjenester som dekker alle opplæringsnivåer, og tjenester som er organisert etter skoleslag.

I 12 fylker har fylkeskommunen opprettet egen PP-tjeneste for videregående opplæring. Den vanligste måten å organisere dette på er å kjøpe PP-tjenester fra kommunene. Flere av de fylkekommunale PP-tjenestene er samorganisert med oppfølgingstjenesten. I de øvrige fylker er det såkalt gjennomgående tjeneste, det vil si at den kommunale PP-tjenesten også betjener elever i videregående opplæring.

Det er også slik mange steder at PP-tjenesten er samorganisert og/eller samlokalisert med andre kommunale tjenester, og ofte deler merkantile ressurser. Nordlandsforskning sier at 47 prosent av PPT-kontorene er samlokalisert med annen kommunal hjelpetjeneste på samme administrative nivå. Helland⁷ nevner at han i sin kontakt med kommunenes servicetorg eller sentralbord ofte opplevde at PP-tjenesten var ukjent som begrep.

Nordlandsforskning har ut ifra sitt materiale og svar fra 148 PP-tjenester gitt slik oversikt over

⁷ Helland, S. (2008). PPT anno 2007. Skolepsykologi, nr. 5

Tabell 8.6 Skoleeiers vurdering av egnetheten i egen organisasjonsform til å løse tjenestens oppgaver. (N = 70)

	Kommunal PPT ekskl. vgo	Interkommunal PPT ekskl. vgo	Egen fylkeskommunal PPT	Gjennomgående PPT for grunn- og videregående skole
Svært godt egnet	60 %	38 %	72 %	60 %
Nokså godt egnet	40 %	42 %	28 %	30 %
Verken egnet eller uegnet		12 %		10 %
Nokså dårlig egnet		8 %		
Svært dårlig egnet				
Sum	100%	100 %	100 %	100 %

Tabell 8.7 PP-tjenestens kontaktmønster mot skolene.

Organiseringen av PP-tjenestens arbeid mot skolene	Antall	Andel
Alle skolene har en PPT-medarbeider i hel eller delt stilling utplassert på permanent basis med rektor som overordnet	3	2 %
Alle skolene har en PPT-medarbeider utplassert på permanent basis, f.eks. med fast arbeidstid eller faste dager på skolen, med PPT-leder som overordnet	33	23 %
Alle skolene har en fast kontaktperson i PP-tjenesten, men denne har ikke fast arbeidstid/ faste dager på den enkelte skole	76	52 %
Skolene har ikke faste kontaktpersoner i PP-tjenesten, men denne setter inn personer etter bestilling	31	21 %
Annet	3	2 %
Sum	146	101 %

ulike eierorganiseringer i PP-tjenesten som framgår av tabell 8.5.

Vi ser av tabell 8.5 at det er flest «rene» kommunale tjenester som omfatter barnehage, grunnskole og voksne. Det er imidlertid også mange interkommunale PP-tjenester.

Når det gjelder PPT-kontorenes vurdering av sin egen organisasjonsforms egnethet til å løse tjenestens oppgaver, viste Nordlandsforsknings studie at de fleste skoleeiere betraktet sin egen organisasjonsmodell som nokså godt eller svært godt egnet, se tabell 8.6. Unntak gjelder interkommunale modeller, som får dårligere skår, men også her sier 80 prosent at deres modell er svært godt eller godt egnet. Antall respondenter på dette spørsmålet (70) er lavere enn for de andre spørsmålene.

8.1.4 PP-tjenestens organisering av arbeidet eksternt mot skolene og internt i team

Når det gjelder kontakten mellom PP-tjenesten og skolene i form av faste kontaktpersoner og tilstedeværelse på skolen, viste Nordlandsforsknings studie fra 2008 følgende mønster slik det framgår

av tabell 8.7. Her er barnehagene ikke med i tallmaterialet, fordi det er et så stort antall barnehager (ca. 6 600) at det ikke er vanlig å ha faste kontaktpersoner rettet mot disse.

Tallmaterialet viser at av de 146 tjenestene som svarte, var det 23 prosent som hadde PPT-medarbeider utplassert som fast ordning med PPT-leder som overordnet, 52 prosent som hadde fast kontaktperson på skolene, men uten fast tid, og 21 prosent hadde ikke fast kontaktperson, men setter inn personer etter bestilling. 2 prosent av tjenestene hadde PPT-medarbeider plassert fast på skolen med rektor som overordnet. Samlet viser dette at nesten 80 prosent av PP-kontorene har en modell der fagpersoner er fast tilknyttet en eller flere skoler.

Når det gjelder PP-tjenestens interne organisering, viser Nordlandsforsknings studie at 45 prosent av PPT-kontorene er organisert i team på en eller annen måte, mens 55 prosent ikke er det, se tabell 8.8. Her betyr nok det store antallet små kontorer at under halvparten har teamorganisering. Aktuelle alternativer for teamorganisering er geografi, trinn eller kompetanse, eventuelt kombinasjoner av disse.

Tabell 8.8 Ulike typer teamorganisering i PP-tjenesten, 2008.

Organisering av PP-tjenesten i team	Antall	Andel
Har ikke teamorganisering	81	55 %
Har team knyttet til geografiske områder som omfatter både barnehager og skoler	5	3 %
Har egne team knyttet til de ulike trinnene	12	8 %
Har team som er organisert bredest mulig med tverrfaglig kompetanse	14	9 %
Har team som er organisert etter spisskompetanse	2	1 %
Har kombinasjoner av ovennevnte team	26	18 %
Annet	8	6 %
Sum	148	100 %

8.1.5 Ventetid i PP-tjenesten

Spørsmålet om ventetid i PP-tjenesten er ofte oppe til debatt i skoler og media. For det første fordi lang ventetid kan gå direkte utover de aktuelle barna/elevne og familiene, og selvsagt også førskolelærerne og lærerne som har bedt om hjelp. For det andre fordi ventetiden mange steder kan skyldes uforholdsmessig stort press på sakkyndighetsvurderinger, som gjør at PP-tjenesten ikke får avsatt nok tid til å drive mer forebyggende og systemrettet arbeid. Mange kontorer setter derfor inn tiltak for å få ned ventelistene.

Det er ikke mange nyere undersøkelser som sier noe om ventetiden i PP-tjenesten. Andersson og Steihaug hevder at ventetiden er gått ned i PP-tjenesten de siste årene.^{8 9}

Når det gjelder ventetid fra bestilling er motatt til eventuelle tiltak er iverksatt, hadde ca. 40 prosent av kontorene i Nordlandsforsknings studie 2008 en gjennomsnittlig ventetid på inntil 45 dager. 75 prosent av kontorene har en ventetid innenfor 90 dager. Men det er stor spredning – 20 prosent av kontorene har ventetid inntil 20 dager, mens 10 prosent har gjennomsnittlig ventetid på 6 måneder eller mer. Høyest registrerte ventetid var 1 år. Gjennomsnittlig ventetid syntes ikke å va-

riere med kontorets størrelse. Det framgår ikke av denne studien om gjennomsnittlig ventetid varierer med PP-tjenestens dekningsgrad.

Tilgjengelighet vurderes imidlertid som problematisk, og over halvparten av skolenes personale og nesten tre fjerdedeler av barnehagens personale mener at tjenesten i liten grad er tilgjengelig på kort varsel. At barnehagen vurderer dette som mer problematisk enn skolene kan ha sammenheng med at mange kontorer har rutiner der PP-rådgiver har faste dager på hver enkelt skole ukentlig. Dette lar seg vanskelig gjøre i barnehager med mange små enheter.

8.1.6 PPT-personalets fagsammensetning 1980 – 2008

Tabell 8.9 viser utviklingen i PPT-personalets fagsammensetning (eksklusive merkantilt personell) i perioden 1980–2008. Vi skiller her mellom tre definerte faggrupper: PP-rådgiver, spesialpedagog/pedagog og sosialfaglig personell.

Vi ser at gruppen PP-rådgiver utgjør mellom ca. 40 prosent og 50 prosent av stillingene i hele perioden (målt ved stillinger, ikke årsverk). Gruppen spesialpedagog/pedagog har økt sin andel fra 30 prosent i 1980 til ca. 40 prosent i 2003 og vel 40 prosent i 2007. 2008-tallene vurderes som noe usikre, på bakgrunn blant annet av det begrensede utvalget som ble foretatt. Av den grunn er det satt parentes rundt tallene.

Innenfor gruppen PP-rådgiver er andelen psykologer gått betydelig ned, mens andelen cand.paed. og cand.paed.spec. har økt fra 1997 til 2007.

⁸ H. W. Andersson og S. Steihaug (2008). Tilgjengelighet av tjenester for barn og unge med psykiske problemer. Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse. Rapport A4727. Trondheim: SINTEF Helse

⁹ M. Sitter (2008). Brukerbasert evaluering av det kommunale tjenestetilbudet for barn og unge med psykiske vansker 2004 – 2007. Rapport A5204. Trondheim: SINTEF Helse

Tabell 8.9 Faggrupper i PP-tjenesten 1980 – 2008.

Faggrupper	1980	1985	1994	1996	2003	2007	2008	Merknad
PP-rådgiver	49%	41%	40%	44%	46%	43%	(54%)	<i>PP-rådgiver:</i> Cand. psychol., cand. paed., cand. paed. spec., cand.polit., master (tilsvarende)
Spesialpedagog, pedagog	30%	33%	41%	46%	40%	42%	(33%)	<i>Spesialpedagog, pedagog (gammel ordning):</i>
Sosialfaglig personell	21%	17%	11%	10%	6%	6%	(2%)	Spesialpedagoger 1. og 2. avd., lærere og førskolelærere uten spesialpedagogisk videreutdanning (sistnevnte bare noen få)
Andre	-	9%	8%	-	8%	10%	(11%)	<i>Sosialfaglig personell:</i> Sosionom, barnevernspedagog, vernepleier (3-årig)
Sum	100%	100%	100%	100%	100%	101%	100%	

Kilde: 1980-1996: St.meld. nr. 23

Andelen med cand.polit.-utdanning har holdt seg stabil i samme periode.

Andelen sosialfaglig personell har sunket betydelig, fra 21 prosent i 1980 til ca. 6 prosent i 2003 og 2007. Slik sett kan det sies at PP-tjenestens tverrfaglighet er vesentlig redusert og blitt en mer pedagogisk / spesialpedagogisk tjeneste. Dette kan fortone seg noe uventet, idet elever med sosiale og emosjonelle problemer / problematferd er en så stor gruppe i det spesialpedagogiske feltet, og der sosialfaglig personell vil kunne bidra med relevant kompetanse. Denne reduksjonen kan imidlertid ha delvis sammenheng med at det har vært betydelig fokus på sakkyndighetsarbeidet i PP-tjenesten i perioden, og at dette har favorisert rekrutteringen av PP-rådgivere på bekostning av sosialfaglig personell.

Det går ellers fram at 60 prosent av lederne i PP-tjenesten er kvinner, at 60 prosent av lederne er 50 år eller eldre, og 20 prosent er 60 år eller eldre i 2008. En av tre ledere i PP-tjenesten har vide-

reutdanning i ledelse. 40 prosent av lederne har vært ledere i PP-tjenesten i 0–4 år, 30 prosent i 5–9 år, og 30 prosent i 10 år eller mer. Det synes å være en relativt stabil ledersituasjon i PP-tjenesten.¹⁰

8.1.7 Geografisk fordeling av fagpersonalet i PP-tjenesten – dekningsgrader 1996–2007

Tabell 8.10 viser dekningsgrader i PP-tjenesten de seneste årene, sett i forhold til antall barn og unge 0–19 år, samt den geografiske fordelingen av fagpersonalet fylkesvis i perioden 1996–2007.

Dekningsgraden i PP-tjenesten ble betydelig forbedret på landsbasis fra 1999 ved tilførselen av nye 300 fagårsverk. Dekningsgraden ble forbe-

¹⁰ Nordlandsforskning (2009). Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten. NF-rapport nr. 5/2009.

Tabell 8.10 Geografisk fordeling av fagpersonalet i PP-tjenesten 1996–2007 og dekningsgrader.

Fylke	Fagårsverk 1999		Tilførte årsverk 1999-2001, jf. St.m. nr. 23, 1997-98	Fagårsverk 2003	Fagårsverk 2007	Antall barn og unge 0-19 år pr fagårsverk		Antall barn og unge 0-19 år pr fagårsverk	
	1996	(før 01.09)				1996	1999	2003	2007
Østfold	65	70,6	+16	93,2		894		679	
Akershus	141	157,8	+28	204,5		830		651	
Oslo	68 + 20	91+16	+35	137,4		1.157		801	
Hedmark	59	59,6	+12	68,4		739		660	
Oppland	68	67,9	+12	84,6		635		526	
Buskerud	73	78,6	+15	106,1		769		571	
Vestfold	57	70,2	+14	90,1		907		623	
Telemark	57	56,2	+11	68,9		708		602	
Aust-Agder	38	36,7	+ 9	46,7		723		592	
Vest-Agder	55	52,5	+11	58,4		771		763	
Rogaland	120	129,6	+23	160,5		878		700	
Hordaland	128	140,1	+26	178,9		902		672	
Sogn og Fjord.	47	48,5	+ 9	56		630		532	
Møre og Romsd.	88	91,4	+16	105,7		740		621	
Sør-Trøndelag	104	104,6	+17	122,2		632		572	
Nord-Trøndelag	36	45,8	+10	50,2		953		694	
Nordland	89	96	+18	100,4		713		624	
Troms	51	55	+11	62,7		778		643	
Finnmark	49	53	+ 7	54,3		417		369	
Sum/gjennomsnitt	1.393 (+20)	1.505 (+16,5)	+300	1.849	1.852	793	763	639	656

dret fra 763 barn og unge 0–19 år pr. fagårsverk i 1999, til 639 i 2003. Fra 2003 til 2007 (2008) har det vært tilnærmet stillstand i antall fagårsverk i PP-tjenesten, samtidig som antall barn og unge i alderen 0–19 år har vokst fra om lag 1.182.000 i 2003 til 1.214.000 i 2007 (1.223.000 i 2008).

Tabell 8.10 viser videre at det er ulik dekningsgrad i fylkene. I 1996 var det sterkest dekning i Finnmark, dernest kom Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Oppland best ut. Dårligst PPT-dekning i 1996 var det i Oslo, Nord-Trøndelag, Vestfold og Hordaland.

For 2003 ser vi at Oslo, Vest-Agder og Rogaland hadde dårligst PPT-dekning, mens Finnmark hadde den klart høyeste dekningen. Oppland hadde nest best dekning, deretter kom Sogn og Fjordane. Både Nordland og Troms hadde en PPT-dekning omtrent tilsvarende landsgjennomsnittet.

8.1.8 Kryssende forventninger til PP-tjenesten

Når PP-tjenesten i en del tilfeller får dårlige tilbakemeldinger i brukerundersøkelser, kan dette ha ulike årsaker. Noen dreier seg om svak kvalitet i arbeidet. Men i en del tilfeller kan nok årsaken til manglende tilfredshet blant brukerne ha sin bakgrunn i motsetningsstridende forventninger til tjenesten.

PP-tjenesten har lang tradisjon for å utføre oppgaver som ikke er direkte nevnt i opplæringsloven. En av disse er å være støttespiller og rådgiver for foreldre som har barn med særskilte behov. Foreldrene har ofte klare forventninger til hvilke tjenester PP-kontorene skal yte. Forventningene retter seg mot tre områder:

- Veiledning/rådgivning om hvordan de på best mulig måte skal støtte og følge opp sine barn. Dette gjelder både barn med store funksjonshemninger, ved læreversker eller der barn viser problematferd.
- Foresatte til barn og unge med behov for sammensatte tjenester ønsker at PP-tjenesten skal ha en aktiv rolle for å koordinere tjenester fra et hjelpeapparat som ofte oppfattes som uoversiktlig, fragmentert og lite koordinert.
- Foresatte forventer også ofte å kunne bruke PP-tjenesten som talerør overfor barnehage eller skole når de opplever at de ikke i ønsket grad møter forståelse for sine barns behov.

Fra spesialisthelsetjenesten, og til dels også fra sentre innenfor Statped, rettes det forventninger til PP-tjenesten om å følge opp og konkretisere de

faglige råd som er gitt på bakgrunn av utredninger i regi av BUP, HABU eller eventuelt kompetansesentre. Den forventning som spesialisttjenestene stiller til PP-tjenesten er ikke nødvendigvis sammenfallende med de forventninger til faglig oppfølging og samarbeid som stilles fra barnehage og skole. Blant annet vil fokus på innholdet i kompetansen kunne være ulikt. Studier og brukerundersøkelser viser at barnehage og skole ofte i stor grad etterspør kompetanse på faglig tilrettelegging i læringsmiljøet, i praksisfeltet, i større grad enn det spesialisttjenestene tilbyr.^{11 12 13}

Det rettes ofte sterke, men kryssende forventninger til PP-tjenesten. Tjenesten forventes å være:

- 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 foresatte, 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

Denne situasjonen har konsekvenser for tjenestens kapasitet. Nordlandsforsknings undersøkelse av PP-tjenesten i 2008 viser at mange PP-kontorer har en akseptabel ventetid, men at en del har en urimelig lang ventetid. I rapporten fremkommer det at PP-tjenestens samlede tidsbruk på sakkyndighetsarbeid i perioden 2003–2008 er økt fra 18 prosent til 24 prosent av den totale tidsbruk (se tabell 8.2). Dette har skjedd på tross av at PP-ledere samlet uttrykte et ønske om at tidsbruk til sakkyndighet skulle gå ned – til fordel for samhandling med lærere ute i skolen.

En nærliggende forklaring på dette misforholdet mellom ønsket og reell tidsbruk, er at barnehager og skoler, tjenestens største oppdragsgivere, legger sterke premisser for hvordan tjenestens

¹¹ Utdanningsforbundet (2007). Rapport mars 2008 – lærere. Undersøkelse om oppfølging og tiltak for elever med særskilte behov. Medlemspanelet mars 2008 (skole)

¹² Utdanningsforbundet (2007). Rapport mars 2008 – barnehage. Undersøkelse om oppfølging av barn med særskilte behov. Medlemspanelet mars 2008 (barnehage)

¹³ Grøgaard, J. B., Hatlevik, I. og Markussen, E. (2004). Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak. Rapport 9/2004. Oslo: NIFU STEP

kapasitet utnyttet. Dersom et stort antall saker meldes PP-tjenesten med anmodning om sakkyndig vurdering, har PP-tjenesten med dagens regelverk få andre muligheter enn å gå inn i en sakkyndighetsprosess i disse sakene.

En åpenbar grunn til å søke å endre denne situasjonen er at urimelig lang ventetid i PP-tjenesten står i motsetning til målene om tidlig innsats og et brukernært og tilgjengelig hjelpeapparat.

En annen grunn er at det kan reises tvil om det alltid er sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten som er det tiltak som er mest egnet til å gi elever en bedre lærings situasjon. 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. NIFU STEPs undersøkelse «Eleven i fokus» fra 2004 viser at lærere i skolen etterlyser PP-tjenesten på elevenes læringsarenaer, for å kunne drøfte spørsmål ut fra en felles observasjon av lærings situasjonen. I undersøkelsen omtales dette som et «førstelinjefokus».

En strategi for å oppnå dette vil være å gjennomføre tiltak som sikrer at en større andel av elevgruppen får nødvendig hjelp og tilrettelegging innenfor rammen av den ordinære opplæringen. PP-tjenesten bør ha en rolle også på dette feltet, men da som drøftingspartner og rådgiver/veileder. En slik strategi vil ikke fjerne behovet for sakkyndig vurdering og tiltak gitt etter enkeltvedtak, men målet er at færre elever skal ha behov for slike tiltak.

Det at PP-tjenesten trekkes i mange retninger av ulike hensyn og av ulike grupper handler ikke utelukkende om kapasitet. Det handler også om hvilken rolle PP-tjenesten tildeles – og går inn i.

Rollen som sakkyndig instans innebærer en myndighetsutøvelse som kan skape spenning i forhold til det å være skolens drøftings- og samhandlingspartner. I særlig grad vil dette gjøre seg gjeldende der ressursaspektet i PP-tjenestens sakkyndighet er sterkt fremtredende. Å håndtere begge rollene slik PP-tjenesten er pålagt i dag, er utfordrende og krever høy faglig bevissthet. Skoleeier kan sannsynligvis yte viktige bidrag, ved å påse at ressursaspektet ved sakkyndighetsfunksjonen ikke blir for sterkt betont. Man ser også at fylkesmannen pålegger PP-tjenesten å utarbeide

mer utførlige sakkyndige vurderinger i den hensikt å styrke enkeltbarns/enkeltelevs rettssikkerhet i forbindelse med eventuell klagebehandling. Det er i utgangspunktet ønskelig at sakkyndighetsarbeid og rådgivning/utviklingsarbeid ses som to sider av samme sak. Det krever imidlertid at PP-tjenesten har kapasitet til å anvende den tid ute i barnehage/skole som kreves for å oppnå dette.

Rollen som foresattes talerør, eller «advokat» inn mot barnehage og skole vil også nødvendigvis kunne skape spenning med hensyn til en rolle som skolens nære samhandlingspartner. Med en slik rolleforståelse blir barnehagen eller skolen lett en «motpart» i stedet for en samarbeidspart. På kort sikt kan man skjønne at det kan oppleves som en avlastning for foreldre å slippe å ta konfrontasjoner med barnehage eller skole ved uenighet. På lang sikt vil utbyttet for eleven sannsynligvis bli større dersom PP-tjenesten ut fra et systemperspektiv arbeider for bedre kommunikasjon og relasjon mellom barnehage og skole. Nordahl poengterer betydning av skole-hjem-samarbeidet når det gjelder å sikre elever godt læringsutbytte.¹⁴

Rollen som oppfølger og iverksetter av tiltak initiert og anbefalt av spesialisttjenester vil også kunne medføre at PP-tjenesten har en annen dagsorden og et annet faglig fokus enn det barnehage og skole etterspør. Når det gjelder førskolelæreres og læreres meldte behov til PP-tjenesten, ser det ut til å være et betydelig misforhold mellom det fokus PP-tjenesten har i sin tilbakemelding/veiledning til barnehager og skoler, og det førskolelærere og lærere oppgir at de ønsker. Førskolelærere og lærere ønsker mer hjelp fra PP-tjenesten rettet mot tilrettelegging av lærings situasjonen, mens de opplever at PP-tjenesten i større grad setter søkelyset på kartlegging/utredning av enkeltelevs behov. Dette bildet fremkommer både i Utdanningsforbundets medlemspanelundersøkelse 2007 og NIFU STEPs undersøkelse «Eleven i fokus». Samtidig får også PP-tjenesten signaler fra samme hold om viktigheten av å øke innsatsen for å ivareta sakkyndighetsarbeidet. Alt så møter den kryssende forventninger.

Det er viktig å understreke at både PP-tjeneste og skole og barnehage har et felles ønske om å få mer tid til faglig samhandling på barns/elevs læringsarena – og med fokus på faktorer som legger til rette for bedre læring. Dette har imidlertid

¹⁴ Nordahl, T. (2007). Hjem og skole. Hvordan skape et bedre samarbeid? Oslo: Universitetsforlaget.

Tabell 8.11 Andel av skoleeierne som vurderer ulike typer oppgaver i PP-tjenesten som «svært viktig».

PPT skal utføre sakkyndige vurderinger i forhold til barnehager og skoler	64 %
PPT skal anbefale enkeltelevers ressursbehov, f eks pedagogtimer eller andre ressurser	40 %
PPT skal bidra med kompetanseheving hos det pedagogiske personalet i spesialpedagogiske emner	40 %
PPT skal arbeide med organisasjonsutvikling i forhold til skoler og barnehager	37 %
PPT skal arbeide for å få ned omfanget av spesialundervisning	37 %
PPT skal hjelpe lærere, skoleledere og barnehagestyrere til å realisere viktige skolepolitiske føringer	19 %
PPT skal bidra til kompetanseheving hos det pedagogiske personalet i allmennpedagogiske emner	16 %
PPT skal ha ansvar for det spesialpedagogiske utviklingsarbeidet i kommunen/fylkeskommunen	11 %
PPT skal være en pådriver i skolens utviklingsarbeid i forhold til inkluderende opplæring	9 %
PPT skal ivareta foreldres og barns interesser vis a vis skolene og barnehagene	9 %

vært et uttalt ønske i lang tid – uten at faktisk tidsbruk, vektlegging og arbeidsform er blitt endret. En av grunnene til at så lite endring er skjedd kan være at forventning om endring i for stor grad har vært rettet mot PP-tjenesten alene. En forutsetning for endring av praksis er at endringer må gjøres på flere nivåer og med fokus på samhandling mellom de aktuelle aktørene. Hvordan PP-tjenestens ressurser anvendes henger i stor grad sammen med hvordan barnehager og skoler, skoleeier og PP-tjeneste samhandler, og hvordan de sentrale føringer gitt i lovverk og andre styringsdokumenter blir oppfattet og praktisert.

Det synes altså å være et vedvarende dilemma for PP-tjenesten at ulike aktører har kryssende forventninger til hvilke oppgaver den skal prioritere. I Nordlandsforskningens 2008-studie er også skoleeierne stilt spørsmål om hva de mener er tjenestens viktigste oppgaver. Tabell 8.11 viser andelen av skoleeiere som har vurdert ulike oppgaver PP-tjenesten kan ha som «svært viktige».

8.1.9 Vurderinger av PP-tjenesten

Arbeidsprofil

Nordlandsforskning sier i sin rapport at «[...] det vil være rimelig å hevde at utfordringen framover 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». Da kan det være grunn til å spørre om PP-tjenesten hittil har hatt rom for og anledning til å være endringsagent, eller om en må bruke andre virke-

midler enn det en hittil har gjort, for å dreie arbeidsprofilen i ønsket retning.

Nordlandsforskning konkluderer imidlertid med at PP-tjenesten arbeider med systemtiltak i den forstand at det dreier seg om det de velger å kalle «individrettet systemarbeid», som forstås her som arbeid for å få på plass systemer som bedre ivaretar enkeltbarn og unge som har behov for særskilt hjelp og støtte. Dette er imidlertid en snever betydning av begrepet. Nordlandsforskning peker i sin rapport på at arbeid mot skolens organisasjon og ledelse ikke står sentralt i de PP-ansattes oppfatning av systemarbeid. En slik tolkning av begrepet kan imidlertid også forstås i lys av opplæringslovens formulering av PP-tjenestens mandat på dette området, der det er vektlagt at en skal hjelpe skolen i arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling for at opplæringen skal legges «betre til rette for elever med særlege behov».

En tydeligere formulering eller utdyping av dette arbeids- og ansvarsområdet for PP-tjenesten vil kunne bidra til å skape en videre forståelse av hva et systemperspektiv innebærer. Det innebærer blant annet at all læring i barnehage og skole må forstås i lys av de kontekstuelle forhold som til enhver tid preger henholdsvis barnehagen og skolen. En tydeliggjøring av dette mandatet og en kompetanseoppbygging i PP-tjenesten vil slik sett være et viktig skritt i retning av å endre PP-tjenestens rolle fra individorientering til økt fokus på læringsmiljøets betydning. Dette vil igjen være førende for de tiltak barnehage og skole skal sette i verk med henblikk på å skape en inkluderende

barnehage og skole, samt å gi tilpasset og likeverdig opplæring.

Nordlandsforskning peker på at det kan være flere årsaker til det grunnleggende dilemmaet PP-tjenesten står i når det gjelder å utvide fokus fra spesialundervisningsområdet til de sentrale prinsippene som styrer den allmenne opplæringen. Resultatene fra deres evaluering viser følgende:

- 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 (individorienteringen er imidlertid mindre i barnehagen enn i skolen).

Kompetanse og kapasitet

Når barnehager og skoler ikke er fornøyd med PP-tjenestens innsats, synes det ifølge Nordlandsforskningens undersøkelse mer å være knyttet til kapasitet enn kompetanse. De fagansatte har gjennomgående høy kompetanse, og over 60 prosent har utdanning på mastergradsnivå. Den formelle kompetansen er i gjennomsnitt lavere i kontorer med få fagstillinger. Ifølge denne undersøkelsen vurderer både skoleeier, skoler og barnehager, samt samarbeidspartnere at kompetansen i PP-tjenesten er høy og imøtekommer deres behov. I den kvalitative delen av Nordlandsforskningens studie blir det imidlertid pekt på at tjenesten har for liten kjennskap til skolehverdagen og at dette kan innvirke på tjenestens legitimitet. Dette er også inntrykket fra andre brukerundersøkelser.

Selv om brukere og samarbeidspartnere sier at PP-tjenestens kompetanse i stor grad er i samsvar med deres behov, kan det likevel være ønskelig å styrke tjenesten. Ledere for PP-tjenesten oppgir at det er behov for økt kompetanse på områdene organisasjonsutvikling, samspill- og relasjonsanalyse, lovverk og læreplaner og psykososiale vansker og problematferd. Derimot vurderer PP-tjenesten at den tilgjengelige kompetansen på fagområder med få brukere, som sensoriske og motoriske vansker og sjeldne funksjonsnedsettelse/diagnoser, er god. Behovet for økt kompetanse på disse områdene må blant annet ses i sammenheng med ønsket om å oppfylle kravet til at tjenesten skal arbeide mer systemrettet og kunne være en viktig aktør i arbeidet med læringsmiljøet.

Kvalitetssikringsrutiner

Nordlandsforskning viser til at under halvparten av kontorene har etablert systematiserte rutiner for å sikre kvaliteten på tjenester som henvisninger, utredninger og sakkyndige vurderinger, samt systemer for kompetanseutvikling. Graden av formalisert kvalitetsarbeid henger sammen med kontorstørrelse. De minste kontorene har i langt lavere grad kvalitetssikret ulike sider av tjenesten. Et mindretall av skoleeierne har vært aktive og bidratt i kvalitetssikring av sin tjeneste. Både det individrettede og systemrettede arbeidet må kvalitetssikres, og det er viktig at en blant annet etablerer kriterier for måloppnåelse. En aktiv eier og satsing på kompetanseutviklingstiltak vil kunne være viktige bidrag i å nå nasjonale mål for PP-tjenesten.

8.2 Oppfølgingstjenesten

8.2.1 Lovregulering og arbeidsoppgaver

Oppfølgingstjenesten ble opprettet etter Reform 94 som en fylkeskommunal tjeneste. Tjenesten skal følge opp rettighetslever (de som har rett til opplæring etter § 3-1 i opplæringsloven) som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året personen fyller 21 år. Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at all ungdom som hører til målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Tilbud som blir formidlet gjennom oppfølgingstjenesten skal først og fremst ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå innenfor videregående opplæring.

Fylkeskommunen skal gjennom oppfølgings-tjenesten blant annet sørge for å ha oversikt over målgruppen og at det blir tatt kontakt med hver enkelt ungdom. Tjenesten må ha oversikt over aktuelle tilbud for målgruppen og følge opp ungdom som har tatt imot tilbud gjennom oppfølgingstjenesten. Ungdom som ikke tar imot tilbud og som ikke er i arbeid eller utdanning, skal kontaktes og få tilbud hvert skoleår så lenge de er omfattet av retten til 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. Det er ikke fastsatt nasjonale kompetanse-

krav til personer som arbeider i oppfølgingstjenesten.

8.2.2 Ressurser og årsverk

Det er vanskelig å finne god nasjonal statistikk over ressurser og årsverk i oppfølgingstjenesten. Utdanningsdirektoratet gjennomførte gjennom fylkeskommunenes medlemmer i *Nettverk for oppfølgingstjenesten* en kartlegging av ressursbruken i tjenesten i januar 2009. Opplysningene som ble gitt viser at det er store forskjeller mellom fylkene i antall årsverk/stillinger i oppfølgingstjenesten. Kartleggingen viser at det er vanskelig å finne eksakt ressurs da oppfølgingstjenesten for eksempel i noen fylkeskommuner ses i sammenheng med rådgivningstjenesten eller PP-tjenesten. Kartleggingen indikerer imidlertid at det totalt er trolig rundt 200 årsverk, og at stillingene varierer fra 10 prosent til full stilling.¹⁵ Denne kartleggingen viser også at det er forskjeller på hvem som har ansvaret for personalet og lokaliseringen.

8.2.3 Organisering av oppfølgingstjenesten

En rapport fra SINTEF i 2008 viser at det ikke foreligger mye forskning med fokus på oppfølgingstjenestens rolle og organisering. Det viktigste arbeidet på dette området er fra evalueringen av Reform 94 som FAFO gjennomførte. Studiene viste at oppfølgingstjenestene hadde ulik organisering, arbeidsmåte og kompetanse i ulike fylker. Tjenesten framsto som relativt heterogen.¹⁶ Evalueringen viser blant annet at det var et skille i lokaliseringen av tjenesten. Noen tjenester organiserte seg tett sammen med skolen og dens rådgivere, andre tjenester organiserte seg sammen med PP-tjenesten, mens noen tjenester organiserte seg sammen med de utdanningsadministrative myndigheter. Evalueringen pekte også på at ulik kompetanse bidro til å skape ulik rolleforståelse i arbeidet. Personale med lærerbakgrunn hadde i større grad en tendens til å innta behandlerrollen og dermed et mer individrettet perspektiv på arbeidet, mens personer med annen kompetansebakgrunn ofte inntok koordinatorrollen med en mer systemrettet arbeidsprofil som hovedstrategi. Evalueringen gir lite grunnlag for å si om effekten

¹⁵ Kartlegging gjennomført av Utdanningsdirektoratet januar 2009.

¹⁶ Buland, T. (2008). Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

av arbeidet varierer med de ulike modellene. Det antydes at de modellene der oppfølgingstjenesten organiserte seg tett sammen med skole og rådgivere var noe bedre egnet til å få tak i ungdommene enn å formidle dem til videre tiltak.¹⁷

SINTEFs kartlegging av oppfølgingstjenesten i alle fylker i forbindelse med Satsing mot frafall pekte på mye av det samme som FAFOs evaluering hadde gjort tidligere. Organisatorisk var tjenesten fortsatt preget av mangfold, og de ulike fylkene hadde ulike modeller. Ytterpunktene var modeller der PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten var helt sammensveiset, til mer spesialiserte arbeidere i oppfølgingstjenesten som også var rådgivere på enkeltskoler.¹⁸

Tjenesten eksisterer i spenningen mellom forebygging og oppfølging. I St.meld. nr. 16 (2006-2007) blir oppfølgingstjenesten tildelt en rolle også i forbindelse med forebygging av avbrudd i opplæringen, og i meldingen står det: «Etter departementets oppfatning vil det trolig være enklere å finne gode alternative løsninger hvis oppfølgingstjenesten kom i dialog med den enkelte før opplæringen avbrytes».¹⁹ Studier har vist at mange som arbeider i oppfølgingstjenesten opplever at det er en utfordring å komme bedre inn i det forebyggende arbeidet og at tjenestens kompetanse og erfaring med fordel burde knyttes til forebyggende arbeid. SINTEF-rapporten viser til at selv om tjenestens mandat har vært koblet til de elevene som allerede har falt ut av videregående opplæring, er det også klart at tjenesten har arbeidet tett opp mot rådgivningstjenesten, PP-tjenesten og andre organer som har arbeidet med forebygging av frafall. Det har skjedd en vridning av arbeidsoppgaver i retning av forebygging, noe som de som arbeider i oppfølgingstjenesten også har ønsket.²⁰

Som oppfølging av St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* ble det iverksatt forsøk med regionale partnerskap for karriereveiledning i tre fylkeskommuner. Samtidig fikk også de øvrige fylkeskommunene henstilling om å opprette slike

¹⁷ Buland, T. (2008). Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

¹⁸ T. Buland og V. Havn, (2004) Organisering av oppfølgingstjenesten – Sluttrapport fra kartleggingen. Trondheim: SINTEF 2004

¹⁹ St.meld. nr. 16 (2006-2007)

²⁰ Buland, T. (2008). Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

partnerskap. I revidert nasjonalbudsjett i 2008 ble det bevilget 10 mill. kr til regionale karriereveiledningscentre i fylkeskommunene. Fylkeskommunene er ikke forpliktet til å opprette slik sentre. Om lag halvparten av fylkeskommunene har etablert karrieresenter. Også her er det store forskjeller i hvordan oppfølgingstjenesten deltar, og i noen fylker er tjenesten en del av karrieresenteret. I NOU 2008: 18 *Fagopplæring for fremtida* går utvalget inn for å opprette et nasjonalt senter for karriereveiledning som kan være et faglig ressurscenter og samtidig sikre koordinering av de regionale karriereveiledningssentrene.

8.2.4 Vurderinger av oppfølgingstjenesten

Det er betydelige utfordringer knyttet til deler av ungdomsgruppen som verken går i videregående opplæring eller klarer å få innpass i arbeidsmarkedet. Ungdom som i dag står utenfor arbeid og opplæring er i stor grad marginaliserte, vanskelig å komme i kontakt med og derfor vanskelig å formidle til ordinært arbeid. Den samlede målgruppen for oppfølgingstjenesten er om lag 35 000 ungdommer. Fylkene registrerer ved sine halvårslige rapporteringer om lag 10 000 ungdommer som er ukjente for oppfølgingstjenesten, noe som tilsvarer ca. 4 prosent av ungdommer med rett til videregående opplæring. Dette er ungdommer som fylkene ikke vet hva gjør.²¹ Dette viser at det er en utfordring å sikre bedre samarbeid med NAV og kommunene om informasjon og tiltak overfor målgruppen. I tillegg er det vanskelig å skaffe arbeid til ungdom som ikke ønsker å gå på skole.

Utfordringene med å oppnå et godt og effektivt tverretatlig samarbeid er godt dokumentert i denne utredningen. Oppfølgingstjenesten er avhengig av å samarbeide med andre etater og instanser. En evaluering av oppfølgingstjenesten i Akershus viser at regionkontorene har opprettet et bredt tverretatlig samarbeid.²² Evalueringen viser også at aktørene opplever at det tverretatlige samarbeidet synes å fungere godt, men at aktørenes læring og refleksjon over sine arbeidsmåter og prosedyrer må bli bedre. Evalueringen viser til at tjenesten har problemer med å skaffe oversikt over hvem som er i målgruppen, at flere skoler viser motvilje mot å utvikle tiltak og at det finnes få

kompetansegivende tilbud til ungdom utenfor skolen. I tillegg pekes det på at deler av arbeidslivet er lite interessert i lære kandidater. Selv om evalueringen bare gjelder for Akershus, er det mye som kan tyde på at disse problemstillingene også kan være aktuelle i landet for øvrig.

8.3 Rådgivningstjenesten

8.3.1 Rammebetingelser

Krav til rådgivningstjenesten

Rådgivningstjenesten er forankret i opplæringsloven § 9-2: «Elevane har rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål». Forskrift til opplæringsloven, kapittel 22, gir nærmere bestemmelser om tjenesten. Kapitlet er med virkning fra 1. januar 2009 utvidet med bakgrunn i at de tidligere bestemmelsene ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjorde hva elevens rett til nødvendig rådgivning innebærer. Den nye forskriftsteksten innebærer ingen endring fra gjeldende rett, men er en presisering og tydeliggjøring av elevens rett.²³

Den gjeldende instruks for rådgiveres arbeid er fra 1977. Den gir en kort beskrivelse av rådgivers arbeidsområder, og nevner blant annet:

- Rådgiveren skal være til hjelp for rektor og skolens øvrige personale i arbeidet med å løse de sosialpedagogiske oppgavene ved skolen.
- Rådgiverens hovedoppgave er å gi elever rettleiding og råd, blant annet i forbindelse med valg av studieretning, linje og valgfag, gi eller formidle yrkesorientering og individuell rådgivning i yrkesvalgspørsmål.
- Rådgiveren skal søke å hjelpe elever som måtte ha personlige og sosiale vansker som har betydning for skolearbeidet.

Kompetanse

Det har tidligere ikke blitt stilt formelle kompetansekrav til rådgiverne ut over godkjent lærerutdanning og tre års praksis fra arbeid i skolen. En kartlegging gjennomført i 1998–1999²⁴ bekreftet at alle rådgivere i skolen på det tidspunktet hadde utdanning som lærer (adjunkt eller lektor). Samti-

²¹ Statistikk fra Utdanningsdirektoratet pr. 15.06.08

²² Wærness, J.I., Y. Lindvig og R. Andresen, Evaluering av oppfølgingstjenesten i Akershus. Rapport 14/2008. Oslo: Læringslaben

²³ Rundskriv UDir-2-2009 Informasjon om endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 22 og forskrift til privatskoleloven kapittel 7 - « Retten til nødvendig rådgivning.

²⁴ Teig, A. (2000). Skolerådgivning – status og utdanningsvalg. Rapport fra Høgskolen i Oslo, 2000:1. Oslo: Høgskolen i Oslo.

dig hadde halvparten rådgiverrelevant utdanning utover dette, definert som et halvt års studium i generell psykologi, sosiologi eller i andre fagområder som kan være relevante for rådgivere.

Kartleggingen viste at gjennomsnittsalderen til rådgivere var 55 år, mot 45 år i en liknende studie ti år tidligere. Dette kan tyde på at det har vært en generell stagnasjon i rådgivernes karrierer, alternativt at rådgiverfunksjonen oppfattes som en nedtrapping av undervisningsplikten for lærere på vei mot pensjonsalder.

Det finnes utdanninger som direkte retter seg inn mot rådgivere, eksempelvis ved flere høyskoler og ved NTNU. OECD har imidlertid betegnet utdanningsmulighetene for rådgivere i Norge som meget begrensede, og videre understreket at lærerutdanningen neppe er et hensiktsmessig utgangspunkt for kvalifisering som rådgiver.²⁵

Ressurser

Ressursbestemmelsen om tid til rådgivning finnes i særavtalene om leseplikten og tidsressurs i henholdsvis grunnskolen og videregående skole. Avtalene fastsetter tid til rådgiverfunksjonen ved at rådgiverne har færre undervisningstimer enn øvrige lærere. 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».²⁶ 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 rådgivningstjenesten enn det normen tilsier.

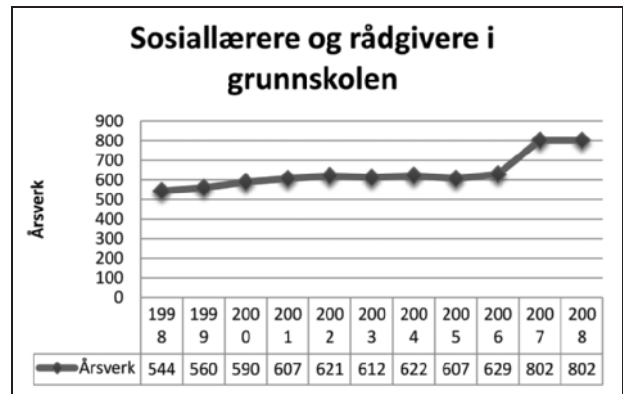
I 2008 var det 409 rådgiverårsverk og 393 sosiallærerårsverk fordelt på vel 3500 grunnskoler. Tabell 8.12 viser at antall rådgiver- og sosiallærerårsverk samlet sett i perioden 1998–2008 har økt med 258 årsverk. Økningen skjedde i all hovedsak mellom 2006 og 2007, og kan ses i sammenheng de nye ressursbestemmelsene fra 2006.

8.3.2 Politiske føringer og analyser

Rådgivning ble innført i grunnskolen i 1959, og i videregående opplæring i 1969. De faglige og poli-

²⁵ OECD (2002). OECD Review of Career Guidance Policies. Norway – Country Note. Paris: OECD.

²⁶ Sosialpedagogisk tjeneste» utføres mange grunnskoler av en sosiallærer, mens yrkes- og utdanningsveiledningen utføres av en rådgiver. I videregående opplæring omtales begge funksjonene som rådgiver.



Figur 8.1 Antall sosiallærere og rådgivere i grunnskolen 1998–2008.¹

¹ Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

tiske diskusjonene knyttet til rådgivningstjenesten har vært omtrent de samme siden tjenesten ble innført.²⁷ Viktige spørsmål har vært:

- skal rådgiver være en profesjon med fastsatte kompetansekrav, eller skal det være en oppgave for en allmennlærer ved siden ordinær undervisningsplikt?
- skal rådgiveren både ha ansvar for sosialpedagogisk og yrkes- og utdanningsrådgivning, eller skal tjenesten deles?
- hva er et naturlig ressursnivå

Rådgivningstjenesten har inngått som tema i fire stortingsmeldinger og tre NOU-er de siste ti årene²⁸. Hovedfokuset har i alle meldinger og utredninger ligget på yrkes- og utdanningsrådgivning.

St.meld. nr. 32 (1998–99) Videregående opplæring

St.meld. nr. 32 (1998–99) drøftet primært yrkes- og utdanningsdelen av rådgivningstjenesten. Det ble vist til at mange avgangselever i grunnskolen opplever rådgivningen som sporadisk og overflattisk. De får mye utdanningsinformasjon, men informasjonen er ikke godt nok tilpasset mottakerne. Videre gis det lite informasjon om forholdet mellom yrkesfaglige studieretninger og tilgjengelige læreplasser. Meldingen drøftet også rådgiv-

²⁷ Buland, T. (2008). Gode råd? En kunnskapsoversikt over fellet yrkes- og utdanningsrådgivning, utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

²⁸ Dette er St.meld. nr. 32 (1998–1999) *videregående opplæring*, St.meld. nr. 16 (2006–2007) *...og ingen sto igjen*, NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*, NOU 2003:16 *I første rekke* og NOU 2008: 18 *Fagopplæring i framtida*

vers kompetanse og arbeidsoppgaver, og det ble blant annet vist til at rådgivere stort sett ikke har formell kompetanse utover lærerkompetansen.

I Stortingets behandling av meldingen (Innst. S. nr. 246 (1998–99)) understrekes den viktige rollen yrkes- og utdanningsrådgivning har i overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring, for å sikre god gjennomstrømning i videregående opplæring og for å bidra til at elevenes ønsker tilpasses arbeidslivets behov for arbeidskraft. På denne bakgrunnen ba Kirke- utdannings- og forskningskomiteen regjeringen om sette i gang et prøveprosjekt med å skille rådgivningsfunksjonen i en sosialpedagogisk og en utdannings- og yrkesrådgivningsdel. Dette ble senere fulgt opp gjennom prosjektet «Delt rådgivningstjeneste».

Søgnenutvalget (NOU 2003: 16 I første rekke)

Søgnenutvalget, som vurderte kvaliteten i grunnopplæringen, foreslo en deling av rådgivningstjenesten i en sosialpedagogisk del og en del for yrkes- og utdanningsrådgivning. Utvalget foreslo også at det ble innført kompetansekrav til rådgivere i grunnopplæringen. Utvalget var mest opptatt av yrkes- og utdanningsrådgivningen, og mente at fylkeskommunene måtte gis det faglige ansvaret for denne delen av tjenesten også på ungdomstrinnet. Det ble understreket at tidsressursen til yrkes- og utdanningsrådgivning måtte styrkes, samtidig som kontaktlæreren i større grad skulle ta ansvar for den sosialpedagogiske rådgivningen.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring

I St.meld. nr. 30 (2003–2004), som var grunnlaget for Kunnskapsløftet, skriver departementet at «en kvalitativt god utdannings- og yrkesrådgivning kan bidra til sikrere valg, mindre forsinkelser og bedre muligheter for den enkelte til å realisere sine evner og anlegg». Departementet varslet at de ville vurdere behovet for å klargjøre rådgivningstjenestens oppgaver i forskrift til opplæringsloven, men det understrekes at skoleeier bør ha ansvar for lokal tilrettelegging av rådgivningstjenesten, slik at bruk av personale og andre ressurser tilpasses de lokale behov og forutsetninger. Departementet ville ikke innføre nye nasjonale bestemmelser om organisering og ressursinnsats eller stille krav til rådgivningstjenestens kompetanse. En eventuell deling av tjenesten vil være avhengig av lokale forhold, blant annet skolens størrelse.

Etter departementets vurdering vil et koordinerende organ for utdannings- og yrkesrådgivning på regionalt nivå kunne styrke rådgivningstjenesten. Departementet varslet at de ville ta initiativ til etablering av regionale partnerskap for utdannings- og yrkesrådgivning på fylkesplan som kan bistå med nødvendig støtte og skoloring.

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen stod igjen

I St.meld. nr. 16 (2006–2007), som omhandler sosial utjevning i skolen, heter det at «rådgivningen må styrkes gjennom at det beskrives nærmere i forskrift til opplæringsloven hva som er formålet med henholdsvis sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, og hvilke oppgaver som er knyttet til de to formene for rådgivning». For å sikre dette ville departementet blant annet presisere i regelverket at rådgivning må skje i samarbeid med andre instanser, for eksempel PP-tjenesten, skolehelsetjenesten eller oppfølgingstjenesten. Gjennom å tydeliggjøre forskjellene i oppgaver mellom de to rådgiverfunksjonene vil departementet bidra til at flere skoler velger å organisere de to funksjonene som atskilte oppgaver og at rådgivningen som en hovedregel deles mellom sosialpedagogiske formål og yrkes- og utdanningsveiledning.

Departementet varslet også endringer i ressursbestemmelsene knyttet til tjenesten, og utarbeide veiledende kriterier for kompetanse knyttet til de to rådgiverfunksjonene. Kriteriene skal utarbeides slik at også andre utdanninger enn lærerutdanning kan kvalifisere for rådgiverstillinger.

Karlsenutvalget (NOU 2008:18 Fagopplæring for framtida)

Karlsenutvalget kom med forslag til hvordan fag- og yrkesopplæringen i Norge kan forbedres. Utvalget skriver at «noe av grunnen til at mange elever slutter kan være dårlig rådgiving [...]». Utvalget foreslår at det utarbeides klare forskrifter om mål og oppgaver for utdannings- og yrkesrådgivere og at det fastsettes nasjonale kompetansekrav for å arbeide som utdannings- og yrkesrådgiver i grunnopplæringen og ved karrieresentrene. Sosialpedagogisk rådgivning omtales ikke, men utvalget skriver at kompetansekravene må følges opp med egne grunn- og videreutdanninger for *begge* rådgiverfeltene. Utvalget skriver at dagens rådgiverressurs er «altfor lite og at det bør økes», og i et av forslagspunktene heter det at ressursen må doubles.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble det iverksatt forsøk med regionale partnerskap for karriereveiledning i tre fylkeskommuner. Erfaringene var i hovedsak positive,²⁹ og de fleste fylker har nå opprettet partnerskap for karriereveiledning. Karlsenutvalget støtter en videreutvikling av regionale karriereveiledningssentre og partnerskapsmodeller. Samtidig foreslår utvalget å opprette et nasjonalt senter for karriereveiledning. Dette skal være et faglig ressurscenter og samtidig sikre koordinering av de regionale karriereveiledningssentrene.

8.3.3 Forskning og evalueringer

Forskning på rådgivningstjenesten viser en klar tendens til at rådgiverkapasiteten i stor grad går med til å løse akutte sosialpedagogiske problemer. Denne delen av rådgivningen har økt i sterkt omfang de siste tiårene og må ses i sammenheng med økende psykiske vansker og depresjoner blant ungdom: «Mange rådgivere satt med en opplevelse av at hele rådgiverkapasiteten gikk med til å løse akutte sosialpedagogiske problemstillinger, og at denne delen av jobben også økte sterkt i omfang [...]».³⁰ Rådgivere rapporterer om at de sosiale og psykososiale problemene har blitt stadig tyngre og at de har behov for å heve sin kompetanse for å klare å håndtere disse problemstillingene. Yrkes- og utdanningsrådgivning har, som en konsekvens av dette, blitt begrenset. Likevel har rådgivere gjennom evalueringen av prosjektet «Delt rådgivningstjeneste»³¹ uttrykt at de har for lite kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidslivet. Dette har også vært en bekymring blant eksterne kritikere som har ment at rådgivere har for lite kontakt med og kunnskap om moderne arbeidsliv.³²

Til tross for at rådgiverkapasiteten i hovedsak går med til sosialpedagogisk rådgivning, har den politiske og forskningsmessige oppmerksomhe-

ten nesten utelukkende vært knyttet til yrkes- og utdanningsrådgivning. I en av delrapportene i Evalueringen av Kunnskapsløftet påpekes dette: «En utilsiktet virkning av det sterke fokuset på karriereveiledningen er i følge informanter at den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten kommer i bakgrunnen og at de svakeste elevene taper på dette.»³³

*Prosjekt «Delt rådgivningstjeneste» (2000–2003)*³⁴

Prosjektet «Delt rådgivningstjeneste» var en oppfølging av St.meld. nr. 32 (1998–99). Begrepet delt rådgivningstjeneste forstås i denne sammenheng som en organisatorisk deling av rådgivningstjenesten i skolen, slik at utdannings- og yrkesrådgivningen skilles fra den sosialpedagogiske rådgivningen. Formålet med prosjektet var å styrke utdannings- og yrkesrådgivningen gjennom forsøk med delt rådgivningstjeneste, slik at elever i grunnskole og videregående opplæring blir bedre i stand til å foreta bevisste utdanningsvalg, uten at den sosialpedagogiske rådgivningen blir svekket.

Prosjektet prøvde ut ulike modeller for organisering av utdannings- og yrkesrådgivning. Evalueringen av prosjektet viser at det er mangfoldet av tiltak sammen med systematikk i tiltak over tid som er viktig, ikke enkelttiltakene i seg selv. Noen tiltak skiller seg likevel ut: De modellene som elever vurderer som mest nyttige, er de modellene som gir dem mulighet til å gjøre egne erfaringer med fag eller yrker.

Erfaringene fra prosjektet viser at en opprydding og spesifisering av ansvar, roller og oppgaver, sammen med deling av rådgivningstjenesten, har bidratt til å styrke utdannings- og yrkesveiledningen på prosjektskolene. Deling av tjenesten ser ikke ut til å ha svekket det sosialpedagogiske arbeidet, snarere tvert imot. Flere steder har skoleeier også styrket det sosialpedagogiske arbeidet parallelt med prosjektet.

En viktig erfaring er også at mangfold, sammenheng og kvalitet i tiltakene er viktig for elevene. For øvrig bekrefter erfaringene fra prosjektet at kjeder av tiltak og egenerfaring og praktisk utprøving av yrker og fag er de viktigste konkrete

²⁹ Helgesen, M. K. og Feiring, M. (2007), Partnerskap for karriereveiledning. Kartlegging i tre fylker. NIBR-rapport 2007:18. Oslo: NIBR

³⁰ Buland, T. (2008). Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn. Side 8.

³¹ Buland, T. og V. Havn (2003). De først skritt er tatt; Veien videre? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet «Delt rådgivningstjeneste». STF38 A02513. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM.

³² Buland, T. (2008). Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn. Side 8.

³³ Lødding, B. og J.S. Borgen (2009). Karriereveiledning i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP. Side 76.

³⁴ Buland, T. og V. Havn (2003). De først skritt er tatt; Veien videre? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet «Delt rådgivningstjeneste». STF38 A02513. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM.

strategiene i utdannings- og yrkesveiledningen. Utdannings- og yrkesveiledning som hele skolens ansvar må følges konkret opp i skolens planarbeid, og forankres i skoleledelsen og hos skoleeier. Kvaliteten på veiledningen bør etterspørres jevnlig i forhold til konkrete kriterier for å sikre at elevene får et godt tilbud.

8.3.4 Nye forskriftsbestemmelser fra 2009

Med virkning fra 1. januar 2009 har Kunnskapsdepartementet innført nye og mer omfattende bestemmelser knyttet til rådgivningstjenesten (kapittel 22 i forskrift til opplæringsloven).³⁵

Ny fellesbestemmelse

En ny fellesbestemmelse (§ 22–1) understreker at tilbudet om rådgivning skal «[...] være tilgjengelig for elevane ved den enkelte skolen». Tjenesten må på en eller annen måte være lokalisert eller knyttet til den enkelte skole, og ikke i eksterne rådgivningssentre, slik man har gjort i blant annet Danmark.³⁶ I fellesbestemmelsene slås det fast at den enkelte elev har rett til individuell rådgivning. Dersom eleven bare får tilbud om rådgivning i gruppe, oppfylles ikke retten til nødvendig rådgivning. Hvilken rådgivningsform som benyttes avhenger av elevens ønsker og behov. Videre heter det at tradisjonelle kjønnsroller ikke skal ha betydning for den hjelpen eleven får, eksempelvis hvilke råd en elev får i utdannings- og yrkesvalg. Når det gjelder den nye fellesbestemmelsen knytter også rådgivningstjenesten til sentrale utdanningspolitiske prinsipper: «Rådgivninga skal medverke til å utjamne sosial ulikskap, førebyggje fråfall og integrere etniske minoriteter».

Delt rådgivningstjeneste

I § 22–1 heter det 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.

³⁵ Rundskriv UDir-2-2009 Informasjon om endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 22 og forskrift til privatskoleloven kapittel 7 - «Retten til nødvendig rådgivning».

³⁶ Danmarks Evalueringsinstitut (2007): Vejledning om valg af uddannelse og erhverv. København: Danmarks Evalueringsinstitut

- 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.

Modellen med en delt rådgivningstjeneste har vært gjenstand for et nasjonalt forsøk og vært opp i mange sammenhenger jf. tidligere omtale.

En konsekvens av bestemmelsene knyttet til sosialpedagogisk rådgivning, er at tjenesten ikke skal omfatte faglige problemer. Dette begrunner Utdanningsdirektoratet, i rundskrivet om forskriften, med at det er kontaktlæreren, eventuelt spesialpedagogen, PP-tjenesten eller oppfølgingstjenesten, som har ansvar for disse problemene: «For den sosialpedagogiske rådgivningen vil det kunne være personlige og sosiale problemer, som at eleven mobbes, føler seg umotivert for å gå på skolen eller har gjennomgått en traumatisk opplevelse».³⁷ Det bør samtidig understrekes at det ofte vil være vanskelig å skille mellom forhold som har innvirkning på opplæringen og ikke.

Når det gjelder utdannings- og yrkesrådgivning understrekes det i den nye forskriftsteksten, at den skal legges opp som en gradvis prosess. Dette innebærer at rådgivningen må tilpasses elevens behov, ønsker og legges over lengre tid. Det er også presisert at rådgivningen har en viktig oppgave knyttet til å vurdere konsekvensene av utdannings- og yrkesvalg, samt konsekvensene av et eventuelt feilvalg. Det er viktig at eleven er kjent med hva et eventuelt feilvalg vil innebære og at rådgivningen gjør eleven i stand til å ta sine valg på grunnlag av de hensynene som bør spille inn i en slik vurdering.

Kompetanse

Det kreves 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). Relevant kompetanse utdypes ikke noe nærmere, men Utdanningsdirektoratet har i forbindelse med forskriftsarbeidet sendt høringsbrev med forslag til

³⁷ Rundskriv UDir-2-2009 Informasjon om endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 22 og forskrift til privatskoleloven kapittel 7 - «Retten til nødvendig rådgivning». Side 3.

«anbefalt formell kompetanse» til rådgivere.³⁸ Dette er minst utdanning på bachelornivå, med minst 60 studiepoeng med rådgiverrelevante fag. Som relevante fag nevnes humaniora, samfunnsvitenskap, utdanningsvitenskap, allmennlærerut-

³⁸ Høringsbrev om forslag til endring av forskrift til opplæringsloven kapittel 22 og forskrift til privatskoleloven kapittel 7 - retten til nødvendig rådgivning samt anbefalt formell kompetanse og anbefalte kompetansekriterier for rådgivere, Utdanningsdirektoratet, 11. juli 2008.

danning, faglærerutdanning og utdanning i helse- og sosialfag. Videre bør minst 30 studiepoeng dekke en masteroppgave innenfor rådgivning.

Direktoratet har også sendt forslag til «anbefalte kompetansekriterier» på høring. Dette er 22 punkter for utdannings- og yrkesrådgivere og 16 punkter for sosialpedagogiske rådgivere, med oversikt over rådgiveres ønskede kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Disse varierer fra det helt detaljerte til det helt overordnede.

Kapittel 9

Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped)

I mandatet heter det at utvalget skal beskrive Statped og foreta en samlet gjennomgang av arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom enhetene i Statped-systemet og mellom Statped og PP-tjenesten.

I kapittel 2 skriver utvalget at en av hovedutfordringene på dette feltet er mangel på samordning av tilbudene fra de mange aktørene som yter tjenester til barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Mange av de som har kommet med vurderinger av det samlede støtteapparatet har vist til delvis overlappende arbeidsoppgaver ikke bare mellom PP-tjenesten og Statped, men også til delvis overlapping mellom støtteapparatet i pedagogisk sektor på den ene siden og i helsesektoren på den annen side. Et eksempel er at både habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) i helseforetakene og sentrene for sammensatte lærevansker i Statped gir tilbud til personer med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

I dette kapittelet gis det en presentasjon av Statped i dag, og en vurdering av de innspill som er kommet til utvalget. Nærmere detaljer om utviklingen i Statpeds virksomhet fra 1994 til og med 2008 framgår av vedlegg 4. Tallmaterialet i dette kapittelet og i vedlegg 4 er kvalitetskontrollert av Utdanningsdirektoratet/Statped.

9.1 Formell tilknytning

Det overordnede ansvaret for Statpeds virksomhet ligger i Kunnskapsdepartementet men etatsstyringen ivaretas nå av Utdanningsdirektoratet. Statped hadde i flere år en felles administrasjon ledet av en direktør. Ved opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004 ble Statpeds sentraladministrasjon innlemmet i direktoratet. De statlige sentrene ble fra 2004 omdannet til egne virksomheter med senterleder som virksomhetsleder. Fra 2007 ble alle senterledere direktører.

Statpeds virksomhet er ikke lovregulert. De økonomiske rammene fastsettes årlig gjennom statsbudsjettet, kap. 230 Kompetansesenter for spesialundervisning.

9.2 Mål for Statpeds virksomhet

Statped arbeider etter følgende mål:

- å yte spesialpedagogiske tjenester av god kvalitet til rett tid på individ- og systemnivå, særlig på områder der en ikke kan vente at kommunene har kompetanse

Tabell 9.1 Mål for Statped

Hovedmål 1: Tjenesteyting	Hovedmål 2: Kompetanseutvikling og kunnskapsspredning
<i>Å gi spesialpedagogiske tjenester som fremmer tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring</i>	<i>Å utvikle kompetanse og formidle kunnskap om brukere med særskilte opplæringsbehov og om inkluderende og funksjonelle læringsmiljøer</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Utredning – Rådgivning – Opplæring – Bo- og fritidstilbud – Kurs for brukere – Kurs for foreldre – Annen faglig bistand 	<ul style="list-style-type: none"> – Kompetanseutvikling – Kunnskapsspredning – Samarbeid – Læremiddelarbeid – Internasjonalt bistandsarbeid – Annen kompetanseutvikling og kunnskapsspredning
Individbasert virksomhet	Systembasert virksomhet

Kilde: Statped

- å sikre skole- og miljøtilbud for hørselshemmede elever i grunnskole og videregående opplæring, etter avtale med oppdragsgiver
- å sørge for mest mulig lik tilgang på tjenester i alle landsdeler
- å utvikle, produsere og distribuere læremidler

Utdanningsdirektoratet og virksomhetene i Statped har utviklet et system med formålscoder, knyttet til det som kalles støttesystemets to hovedmål. Det reflekterer de ulike typer arbeidsoppgaver som blir ivaretatt av kompetansesentrene og skolene.

Felles strategiske føringer for sentrene 2008–2010 er formulert slik i direktoratets tildelingsbrev:

- tidlig innsats
- bedre gjennomføring i videregående opplæring
- kompetanseutvikling i PP-tjenesten
- forskningsbasert kunnskap
- Statped – et nasjonalt nettverk
- Statped – en synlig aktør i opplæringssektoren

Utdanningsdirektoratet definerer Statpeds virksomhetsidé, visjon og verdier slik:

Virksomhetsidé: Statped er et nasjonalt nettverk av spesialpedagogiske kompetansesentre styrt av Utdanningsdirektoratet. Kompetansesentrene gir tjenester til kommunene i deres arbeid med å realisere opplæringslovens mål, om likeverd, tilpasset og inkluderende opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Dette omfatter også å sikre skole- og miljøtilbud for tegnspråklige elever i grunnskolen etter avtale med kommunen.

Kompetansesentrene er aktører i feltet mellom praksis og forskning, og samarbeider med nasjonale og internasjonale fagmiljøer. Sentrene utvikler kompetanse og dokumenterer, formidler og implementerer praksis- og forskningsbasert kunnskap.

Visjon: Likeverd og mestring.

Verdier:

- Tilgjengelighet: God tilgjengelighet til informasjon, tjenester og til faglig arbeid.
- Respekt: Respekt for brukere, samarbeidspartener og medarbeidere gjennom likeverd, tillit, dialog, åpenhet og forutsigbarhet.
- Kvalitet: Høy kvalitet på faglig kompetanse, kommunikasjons- og beslutningsprosesser og tjenester.

9.3 Strukturen og rammene for Statpeds virksomhet

Statped består av ulike kompetansesentre som arbeider på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade, læringsmiljø/problemferd og sammensatte lærevansker.

Tabell 9.2 viser årsverk tilknyttet de forskjellige sentrene, sentrenes økonomi samt deres lokalisering og geografiske dekningsområder. Tabellen viser at Statped i 2008 hadde ca. 870 årsverk og et regnskap på 592 mill kr. Av dette utgjør husleie ved statlige sentre nær 75 mill kr.¹

Statpeds tjenester er i utgangspunktet gratis for brukerne, men det tas i noen grad betaling for kurs. Ved heltidsopplæring i hørselssektoren (over 12 uker i året) foretas det i ettertid fratrukk i rammetilskuddet til de aktuelle kommuner/fylkeskommuner.

¹ Mange sentre har i tillegg særskilte driftsutgifter og inntekter i form av prosjektdeltakelse, salg av tjenester (for eksempel salg av tjenester innenfor døvblindfeltet til helsesektoren). Utgifter og inntekter til slike tjenester skal balanseres og utgjør om lag 50 mill kr hvert år. Denne del av virksomheten kommer derfor i tillegg til de årsverk og driftsutgifter som framgår av tabell 9.1. Dessuten er det en utgiftspost på om lag 7-8 mill kr pr år til større utstyrsinnkjøp og vedlikehold som ikke synliggjøres her. Totalt er Statpeds virksomhet i størrelsesorden ca. 650 mill kr i 2008-prisnivå. Utgifter til en del administrative funksjoner som tidligere ble dekket over Statpeds budsjett (sentraladministrasjon) dekkes nå av direktoratet.

Tabell 9.2 Struktur og rammer for Statped's virksomhet 2008 – fagområder, årsverk, driftsutgifter, lokalisering, geografisk dekningsområde.

Kompetansesenter/ Virksomhet	Fagområde (inkl. adm.)	Års- verk	Drifts- utgift post 01, mill kr	Lokalisering	Geografisk deknings- område	Merknad
Nord-Norge:						
Statped Nord:						
1 Felles S- IKT	Support IKT, arkivfunk.	9	11	Flere steder	Lands- dekkende	Alta og i Sør-Norge
2 SEAD	Flere fagområder	4,5	3	Kautokeino	Lands- dekkende	Samisk spes.ped. støtte
3 «Nordnorsk KS»	Vesentlig SLV, men også andre fagområder	21,8	18	Alta	Nord- Norge	Tidligere Sandfallet KS
4 Div. tyngdepunkt	Flere fagområder	26	19	Flere steder	Nord- Norge	Kjøp av tjenester lokalt (fra PPT, fylkeskomm. sentre m.m.)
Sum Nord-Norge		61,3	51			
Midt-Norge:						
1 Trøndelag KS	SLV	19	15	Levanger	2 fylker	Møller har begynt på oppbygging av språkkompetanse
2 Møller KS	Hørsel STK	80,5 5,0	59	Trondh.	6 fylker	
3 Tambartun KS	Syn	58,7	41	Melhus	8 fylker	
Sum Midt-Norge		163,2	118			
Vest-norge:						
Statped Vest:						
1 Avd hørsel	Hørsel	86	53	Bergen	4 fylker	Statped Vest har be- gynt på oppbygging av synskompetan- se (inngår i sum 136 årsverk)
2 Avd Eikelund, A	STK	17	13	Bergen		
3 Avd Eikelund, B	SLV	17	12	Bergen		
4 Avd Søreide	SLV	16	10	Sandane		
5	Syn	Inngår	Inngår			
Sum Vest-Norge		136	88			
Øst-norge/sør-norge:						
1 Øverby KS, Avd A	EHS	18,2	} 26	Gjøvik	Lands- dekkende	
2 Øverby KS, Avd B	SLV	17,2	}	Gjøvik	3 fylker	

Tabell 9.2 Struktur og rammer for Statped's virksomhet 2008 – fagområder, årsverk, driftsutgifter, lokalisering, geografisk dekningsområde.

Kompetansesenter/ Virksomhet	Fagområde (inkl. adm.)	Års- verk	Drifts- utgift post 01, mill kr	Lokalisering	Geografisk deknings- område	Merknad
3 Bredtvet KS	STK	59	41	Oslo	Lands- dekkende	
4 Torshov KS	SLV	31,2	22	Oslo	4 fylker	
5 Huseby KS	Syn	94	58	Oslo	11 fylker	
6 Skådalen KS	Hørsel	86,2	56	Oslo	5 fylker	
7 Nedre Gausen KS	Hørsel	46,2	29	Holmestrand	5 fylker	
8 Briskeby skole og KS	Hørsel	33,9	20	Lier	Lands- dekkende	Privat (HLF)
9 Andebu skole og KS	Hørsel	78,2	49	Andebu	Lands- dekkende	Privat (Signo)
10 Lillegården KS	Læringsmiljø, atferd	15,2	11	Porsgrunn	Lands- dekkende	
11 Sørlandet KS	SLV	31		Kristiansand	3 fylker	
Sum Øst-Norge/ Sør-Norge		510,3	333			
Andre fellestiltak			2			
Totalt	Fordeling fagområder:	870,8	592			SLV i Nord-Norge er beregnet til 14 årsverk og 10 mill kr inkl. kjøp av lokale tjenester
	Syn	152,7	99			
	Hørsel	415,4	266			
	STK	81	57			
	EHS	18,2	13			
	SLV Nord-Norge	14	10			Syn og hørsel: Tal- lene er inklusive årsverk og utgifter til de vel 40 fylkes- synspedagogene og fylkesaudio- pedagogene
	SLV Sør-Norge	131,4	93			
	Læringsmiljø, atferd	15,2	11			
	Ikke-fordelt fagområde	42,9	43			
	Totalt	870,8	592			

(Forkortelser: KS = kompetansesenter. STK = språk-/tale-/kommunikasjonsvansker. SLV = sammensatte lærevansker. EHS = ervervet hjerneskade.)

Tabell 9.3 Fordelingen av Statpeds ressurser i 2008 på de ulike fagområdene, målt etter årsverk og driftsutgifter.

Fagområder	Fordelt etter årsverk	Fordelt etter driftsutgifter	Merknad
Syn	17,5 %	16,7 %	
Hørsel	47,7 %	44,9 %	
Språk/tale/kommunikasjon	9,3 %	9,6 %	
Ervervet hjerneskade	2,1 %	2,2 %	
Sammensatte lærevansker	16,7 %	17,4 %	
Læringsmiljø og problematferd	1,8 %	1,8 %	
Ikke fordelt på fagområde	4,9 %	7,4 %	
Totalt	100 %	100 %	

Ressursene i Statped fordelte seg i 2008 på de ulike fagområdene slik det framgår av tabell 9.3.

Vi ser at nærmere halvparten av ressursene i Statped gikk til hørselssektoren i 2008. Dette er ressurser dels knyttet til drift av grunnskoler og videregående skoler for døve og hørselshemmede, dels tilknyttet utadrettet bistand mot kommuner og fylkeskommuner med døve og hørselshemmede i lokalsamfunnet (kompetansesentervirksomheten). Tidligere gikk en enda større andel av Statpeds samlede ressurser til hørselssektoren, henholdsvis 52 prosent av årsverkene og 49 prosent av kostnadene i år 2000.

Videre gikk ca 18-19 prosent av ressursene i Statped i 2008 til synssektoren, og nær 10 prosent til sektoren språk/tale/kommunikasjon. Fagområdet sammensatte lærevansker har ca 17-18 prosent av totalressursene. De to fagområdene ervervet hjerneskade og læringsmiljø og problematferd har hver ca 2 prosent av totalressursene.

9.3.1 Tilbuds- og senterstrukturen

Senterstrukturen generelt

Statped består i dag av

- 11 statlige kompetansesentre i Midt-Norge, Øst-Norge og Sør-Norge
- to private enheter med skole og kompetansesenterfunksjoner (Briskeby og Andebu) som Utdanningsdirektoratet kjøper tjenester fra
- Statped Vest (fra 2006) med grunnskole og tre fagavdelinger som tidligere var selvstendige sentre
- Statped Nord (fra 2008) som har hatt og har en helt annen organisering og tilbudsstruktur enn i de øvrige landsdeler

Statped Nord

Nord-Norge har en noe annen historie på det spesialpedagogiske området enn resten av landet. Landsdelen har praktisk talt ingen spesialskoletradisjon, selv om en del elever fra landsdelen ble sendt til spesialskoler lenger sør. Da flere av spesialskolene i Sør- og Midt-Norge ble omgjort til kompetansesentre, var det naturlig for Nord-Norge å utvikle andre organisasjonsformer for å dekke regionens kompetansebehov. Dette inkluderer avtalebaserte kjøp fra mindre tjenesteleverandører i landsdelen, og utvikling av fylkesoverskridende kompetansenettverk. I 2008 er ca. 61 årsverk knyttet til Statped Nord, hvorav 9 årsverk er en landsdekkende support IKT og arkiv for Statped der de fleste medarbeiderne er lokalisert i Sør-Norge. Hele 26 av de 61 årsverkene anvendes til kjøp av lokale tjenester i landsdelen, bl.a. fra Spesialpedagogisk senter i Bodø og Logopedisk senter i Sømna, som begge eies av Nordland fylkeskommune. I tillegg mottok landsdelen i 2007 kompetansesentertjenester fra sentre i Sør-Norge tilsvarende ca. 44 årsverk.

Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) var fra 1. januar 2004 til 31. desember 2007 organisert som egen enhet i Statped, basert på en avtale mellom Utdanningsdirektoratet og Samisk høgskole. Fra 1. januar 2008 er SEAD en egen enhet i Statped Nord.

SEAD har ledet, samordnet og bidratt faglig i det statlige arbeidet med å utvikle spesialpedagogisk kompetanse for samiske brukere i hele landet. Utviklingen av etter- og videreutdanning i spesialpedagogikk har skjedd i samarbeid med Sametinget, Samisk høgskole og Høgskolen i Finnmark.

SEAD har vært henvisnings- og kontaktinstans når det gjelder støttesystemets innsats både for målgruppen og satsingsområdene, og for å ko-

Tabell 9.4 Antall heltidselever og deltidselever i hørselssektoren i Statped 2002–2008, på grunnskolens og videregående opplærings nivå.

År	Møller kompetansesenter	Statped Vest	Skådalen kompetansesenter	Nedre Gausen kompetansesenter	Briskeby skole og kompetansesenter	Andebu kompetanse- og skolesenter	Sum elever ^{1, 2}	
							Heltid	Deltid
År 2002								
1. Heltidsopplæring gr.skole	42	31	44	18	0	6	141	
2. Heltidsopplæring vgo	0	41	0	0	27	12	80	
3. Deltidsopplæring gr.skole	-	-	-	-	0	-		162
4. Deltidsopplæring vgo	0	-	0	0	-	-		109
År 2006								
1. Heltidsopplæring gr.skole	35	27	34	11	0	2	109	
2. Heltidsopplæring vgo	0	0	0	0	44	15	59	
3. Deltidsopplæring gr.skole	156	33	21	39	0	21		270
4. Deltidsopplæring vgo	0	19	0	0	4	3		26
År 2008								
1. Heltidsopplæring gr.skole	22	19	29	10	0	0	80	
2. Heltidsopplæring vgo	0	0	0	0	47	14	61	
3. Deltidsopplæring gr.skole	112	37	27	37	0	28		241
4. Deltidsopplæring vgo	0	0	0	0	20	6		26

¹ Heltidsopplæring defineres som opplæring mer enn 12 uker i året og som medfører rammetrekk eller direkte betaling for kommunene. Deltidsopplæring er under 12 ukers varighet, og er gratis

² Tall for heltidselever er godt kvalitetssikret. Tall for deltidselever er mer usikre

Kilde: Statped (se vedlegg 4), St.meld. nr. 14 (2003-2004) og sentrenes årsmeldinger

ordinere samarbeidet i det samisk-språklige nettverket når det gjelder fagutvikling.

Hørselssektoren

Hørselssektoren har gjennomgått store endringer de seneste årene i form av en betydelig nedgang i antall heltidselever, uten at tilbudsstrukturen eller kostnadene er endret vesentlig. Elevtallet i 2002, 2006 og 2008 ved de statlige og statlig finansierte hørselsskolene framgår av tabell 9.4. Den sterke elevtallsnedgangen, spesielt på grunnskolens nivå, skyldes blant annet ulike medisinske og teknologiske framskritt, herunder cochleaimplantat.

9.4 Statped's tjenesteprofil

9.4.1 Endringer i samlet profil de seneste årene

Tabell 9.5 viser utviklingen i Statped's samlede tjenesteprofil (type arbeidsoppgaver) de siste tre årene, med utgangspunkt i klassifiseringen i de to

hovedmålene som er referert i avsnitt 9.2 – Tjenesteyting, kompetanseutvikling og kunnskaps-spredning. I det tallmaterialet utvalget har bestilt fra Statped sies det at enkelte typer oppgaver er både individrettet og systemrettet, og de er skilt ut i tabell 9.5 her som «Blandete tjenester».

Vi ser at andelen av ressurser som går til individbasert tjenesteyting har gått klart ned, fra 62 prosent i 2006 til 51 prosent i 2008. Betydelige endringer fra år til år kan tyde på at registreringen av type tjenester/arbeidsoppgaver kan være noe tilfeldig.

9.4.2 Tjenesteprofil for sentrene for sammensatte lærevansker (SLV)

Data fra de enkelte SLV-sentrenes årsmeldinger har dannet grunnlag for tabell 9.6. Her er all virksomhet plassert enten som individbasert eller systembasert virksomhet (ingen blandingskategori). Dessuten er fordelingen basert på økonomisk forbruk, og ikke årsverk som i tabell 9.5.

Tabell 9.5 Statped's tjenesteprofil de siste årene, målt ved forbruk av årsverk i % av totalt antall årsverk. Samlet for alle sentre.

Type tjeneste / arbeidsoppgave	2006	2007	2008
Opplæring langtid (over 12 uker)	22 %	14 %	17 %
Opplæring korttid (under 12 uker)	9 %	4 %	2 %
Bo- og fritidstilbud	7 %	5 %	7 %
Utredninger	15 %	14 %	11 %
Rådgivning, konsultasjon	9 %	15 %	14 %
<i>Delsum Tjenesteyting; Individbasert</i>	<i>62 %</i>	<i>52 %</i>	<i>51 %</i>
FoU, kompetanseutvikling	5 %	13 %	11 %
Læremiddelarbeid, læremiddelproduksjon	5 %	6 %	5 %
<i>Delsum Kompetanseutvikling og kunnskapsspredning; Systembasert</i>	<i>10 %</i>	<i>19 %</i>	<i>16 %</i>
Kurs- og kunnskaps/informasjonsspredning	26 %	21 %	27 %
Annet	2 %	9 %	6 %
<i>Delsum Blandete tjenester</i>	<i>28 %</i>	<i>30 %</i>	<i>33 %</i>
Sum total	100 %	101 %	100 %

Vi ser at sentrene for sammensatte lærevan-
sker bruker flere ressurser på systemrettet enn
individrettet arbeid, samlet sett. To av de seks

sentrene/avdelingene brukte mer ressurser på in-
dividrettet arbeid.

Tabell 9.6 SLV-sentrenes/avdelingenes tjenesteprofil de siste årene, målt ved økonomisk forbruk i % av samlet forbruk 2005 – 2008. Eksklusive SLV i Nord-Norge.

Type tjeneste/ arbeidsoppgave	Trøndelag KS 2008	Statped Vest, avd. Eikelund 2005 ¹	Statped Vest, avd. Søreide 2005	Øverby KS 2008 ²	Torshov KS 2008	Sørlandet KS 2007 ³
Utredning	6 %	}40 %	}54 %	10 %	35 %	10 %
Rådgivning (konsult.)	21 %	}	}	40 %	14 %	17 %
Opplæring						
Bo- og fritidstilbud				1 %		
Kurs for brukere						
Kurs for foreldre						
Annen faglig bistand	1 %	1 %		2 %		2 %
<i>Delsum Tjenesteyting, Individbasert</i>	<i>28 %</i>	<i>41 %</i>	<i>54 %</i>	<i>53 %</i>	<i>49 %</i>	<i>29 %</i>
Kompetanseutvikling	27 %	30 %	13 %	21 %	16 %	11 %
Kompetansespredning	25 %	17 %	17 %	16 %	31 %	37 %
Samarbeidstiltak	17 %	11 %	17 %	6 %	3 %	20 %
Læremiddelarbeid	3 %	1 %		2 %	1 %	1 %
Internasjonal bistand						
Annen komp.utv. og kunnskaps- spredning				2 %		2 %
<i>Delsum Kompetanse- utvikling og kunnskaps- spredning, Systembasert</i>	<i>72 %</i>	<i>59 %</i>	<i>47 %</i>	<i>47 %</i>	<i>51 %</i>	<i>71 %</i>
Sum total	100 %	100 %	101%	100 %	100 %	100%

¹ Separate tall for avdelingene Eikelund og Søreide framgår ikke av 2008-rapporten til Statped Vest

² Her er tatt med tall for Avd for SLV og Avd. for Ervervet hjerneskade samlet, da dette ikke var skilt i årsrapporten

³ Her er benyttet tall fra årsrapport 2007, i det tallene i 2008-rapporten inneholder feil på dette feltet

Tabell 9.7 SLV-sentrenes/avdelingenes tjenestetilbud/oppgaver, brukergrupper, deltakelse i prosjektområder m.m.

Tjenestetilbud/arbeidsoppgaver, brukergrupper, deltakelse i prosjekter m.m.	Trøndelag KS	Statped Vest:				Sørlandet KS
		Avd. Eike- lund og Avd. Søreide	Øverby KS, Avd. SLV	Torshov KS		
SLV, utviklingshemming	X	X	X	X	X	X
ADHD	X	X	X	X	X	X
Tourettes syndrom, narkolepsi	X	X	X	X	X	X
Autisme, Asperger	X	X	X	X		
Sosio-emosjonelle vansker	X	X	X	X		X
LP-modell	X	X	X	X		
Store kommunikasjonsvansker, Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)	X	X	X	X		X
Læremidler	X		X	X		X
Kompetanseheving av PPT, Faglig løft for PPT	X	X	X	X		X
Lese- og skrivevansker			X	X		
Matematikkvansker	X		X	X		X
Språkvansker, språkstimulering	X		X	X		X
Engelsk						X
Motorisk utvikling						X
Minoritetsspråklige med store behov			X	X		X
Nevrobetingede vansker	X		X	X		
Faglige publikasjoner, informasjon, kurs	X	X	X	X		X
Nettverkssamarbeid med andre aktører	X	X	X	X		X
Andre arbeidsoppgaver, diverse	X	X	X	X		X

9.4.3 Nærmere om SLV-sentrenes arbeidsoppgaver

Kompetansesentrene på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon og ervervet hjerne-skade, som dekker brukere med lavfrekvent forekomst, har klart avgrensede målgrupper. Sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker har imidlertid langt mer diffuse arbeidsoppgaver. De dekker ikke bare fagområdet sterkt sammensatte og alvorlige lærevansker (lavfrekvent), men også en rekke områder av høyfrekvent natur. Oversikt over SLV-sentrenes/avdelingenes tjenestetilbud og arbeidsoppgaver, brukergrupper, deltakelse i prosjektområder, med mer framgår av tabell 9.7. Denne er basert på en gjennomgang av SLV-sentrenes årsmeldinger de siste årene.

Tabell 9.7 viser at SLV-sentrene har en omfangsrik oppgaveportefølje, og endringer i sentrenes arbeidsoppgaver viser at sentrene ikke har klart avgrensede ansvarsområder, i motsetning til de øvrige sentrene.

9.5 Fylkesvis fordeling av Statpeds tjenester

Enkelte sentre har fått definert landsdekkende eller regionale oppgaver. Det er likevel en tendens til at enkelte slike definerte funksjoner i sterkest grad kommer de nærmest beliggende fylker til gode. Det er også en tendens til at mindre kommuner får en større andel av sentrenes ressurser enn de store kommunene. Tabell 9.8 viser den geografiske fordelingen av Statpeds tjenester enkelte år i perioden 1996-2007.

Vi ser at det er et tilnærmet stabilt mønster i den geografiske fordeling av Statpeds tjenester. Ytterpunktene er på den ene side Oslo, som mottar klart færrest tjenester fra Statped, og på den annen side Finnmark, som har klart størst uttak. Også fylkene Østfold, Rogaland og Telemark, som ikke har sentre i sine fylker, har et lavt forbruk sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøn-

Tabell 9.8 Den fylkesvise fordeling av Statpeds tjenester 1996-2007. Kr pr innbygger, løpende priser (eksklusive husleieutgifter)

Fylker	1996	2001	2003	2005	2006	2007
Østfold	86	81	83	84	63	67
Akershus	118	93	96	96	98	100
Oslo	61	41	48	50	46	41
Hedmark	91	65	92	82	78	105
Oppland	135	55	83	83	94	100
Buskerud	108	100	94	90	80	94
Vestfold	133	130	117	107	116	118
Telemark	143	110	63	76	67	72
Aust-Agder	162	109	102	104	103	118
Vest-Agder	141	108	117	108	110	120
Rogaland	107	75	77	70	67	71
Hordaland	121	132	134	113	109	110
Sogn og Fjordane	158	151	146	142	151	168
Møre og Romsdal	133	107	98	101	119	97
Sør-Trøndelag	172	167	145	144	142	149
Nord-Trøndelag	189	157	126	117	122	133
Nordland	88	92	123	98	98	100
Troms	87	88	105	109	99	110
Finnmark	249	253	266	271	287	274
Landsgjennomsnitt	118	100	101	97	95	99

Kilde: St.meld. nr. 23 (1997-98) for 1996. For årene 2001-2007 er data hentet fra Statped/sentrene årsmeldinger. Landsdekkende support IKT ikke med. SEAD, AKS og Briskeby med fra 2001, SAF og SLF ikke med fra 2001

delag, med sentre i sine fylker, har et relativt sett stort uttak av tjenester. Nordland og Troms fylker ligger omtrent på landsgjennomsnittet.

9.6 Kompetansen i Statped

I vedlegg 4 gis det en oversikt over formalkompetansen i Statped ved de enhetene/avdelingene som arbeider i utadrettede tjenester. Det vil si at de ansatte i skolevirksomheten er holdt utenfor denne oversikten. Materialet viser at de Statped-ansattes kompetanse er meget høy. Den er også høyere enn formalkompetansen i PP-tjenesten, som er gjengitt i kapittel 8.

9.7 Utfordringer

Statpeds arbeid på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon og ervervet hjerne-skade blir i stor grad vurdert positivt av brukere og samarbeidspartnere. Sentrene har samlet sett

betydelige ressurser både faglig og økonomisk på disse spesialiserte fagområdene, og relativt få brukere. Det er imidlertid ikke kommet innspill på om ressursene er rimelig fordelt mellom disse ulike fagområdene, innenfor den gitte samlede rammen.

Det er en betydelig utfordring at mange av dem som får tjenester fra Statped er multifunksjonshemmede. Det vil si at den enkelte i tillegg til sin hovedvanske også har andre funksjonsnedsettelser av større eller mindre omfang og vanskegrad. Statped, som langt på vei er organisert som sentre for spesifikke fagområder, kan derfor være mindre egnet til å ivareta sammensatt problematikk. I et slikt perspektiv kan det sies at dagens struktur i Statped ikke gjenspeiler bredden i brukernes behov på en formålstjenlig måte. Dette gjelder ikke for Statped Vest, som er organisert som et flerkompetansesenter. Statped har selv påpekt dette forholdet.²

² Notat fra Statped til Midtlyngutvalget, datert 5. november 2007.

Sentrene for sammensatte læreversker arbeider i stor grad med hyppig forekommende problematikk. Disse sentrene har ikke hatt så klart definerte oppgaver og brukergrupper som de øvrige sentrene. Oppgaveporteføljen til disse sentrene er som følge av dette vokst i bredden og blitt mer uoversiktlig enn ved de øvrige sentrene.

Den faglige og administrative styringen av Statped synes å være mindre detaljert og på et mer overordnet plan enn tidligere. Dette kan være en av flere grunner til at SLV-sentrenes oppgaveportefølje viser større spredning og er mer uklar enn før.

Manglende koordinering og ansvarsavklaring på det spesialpedagogiske feltet er ikke bare et fenomen mellom stat (Statped) og kommune (PP-tjenesten). Dette gjør seg også gjeldende mellom ulike statlige aktører. Et aktuelt eksempel er forholdet mellom SLV-sentrene i Statped og HABU, dels også mot BUP. Også disse tjenestene arbeider delvis overlappende og parallelt med de samme barna og elevene. Det kan være tilfeldig om barn og unge med samme problem blir henvist til den ene eller andre instansen. Det synes ellers klart at PP-tjenesten har flere henvisninger til og tettere samarbeid med HABU enn med SLV-sentrene.

Barnehager og skoler kan oppleve både PP-tjenesten og Statped som fjerne fra praksisfeltet, og at tjenestene ikke retter seg tilstrekkelig mot den konkrete tilretteleggingen av opplæringen. Dette kommer fram i ulike brukerundersøkelser.

Det barnehager og skoler ofte etterspør er hjelp til konkret tilrettelegging av utvikling og opplæring. Det kan være grunn til å tro at denne kritikken i størst grad gjelder SLV-sentrene, og ikke syns- eller hørselssentrene som har en spesialistkompetanse som kommunene sjelden har.

Det har vært hevdet at Statped til dels har vært lite lydhøre overfor kommunenes behov. Dette er påpekt av den referansegruppen som ble oppnevnt ved «Prosjekt Statped 2005». Referansegruppa uttaler enstemmig blant annet:

Referansegruppa konstaterer at man i arbeidet med prosjekt Statped 2005 har sikret bred medvirkning fra Statpeds faglige ledelse og til-litsvalgte, samt representanter for relevante brukerorganisasjoner. Derimot har praksisfeltet (barnehage/skole) og kommunenivået (herunder PPT) i mindre grad vært involvert. Dette bør det tas hensyn til i den videre prosessen.

Utdanningsdirektoratets råd for inkluderende opplæring (URIO) drøftet i ekstraordinært møte 10. mars 2005 rapporten «Prosjekt Statped 2005», og uttalte blant annet:

Rådet savner en grundig drøfting av Statpeds framtidige faglige profil som grunnlag for de organisatoriske løsningene som foreslås/antydnes i rapporten. Rådet beklager at praksisfeltet og kommunene, som er de som skal gjøre bruk av Statpeds tjenester, ikke har fått mulighet til å delta sterkere i prosessen.

Kapittel 10

Andre kommunale og statlige tjenester

I kapitlene 5–9 er det nærmere beskrivelser av utdanningssystemet og tjenester i kommune, fylkeskommune og stat som er direkte knyttet til opplæringssektoren. Flere andre tjenester er imidlertid også viktige når det gjelder barn og unges oppvekst, utvikling og læring. I mandatet heter det at utvalget skal beskrive og oppsummere hvordan tjenestene er organisert og se på forhold som hemmer og fremmer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, lokalt og på tvers av nivåene.

I dette kapitlet vil vi derfor kort beskrive de andre mest aktuelle tjenestene i kommune og stat, og trekke fram forhold som er av betydning for utvalgets målgrupper. Sektorene gjennomgås på en slik måte at det samtidig synliggjøres hvordan vekslingen er mellom kommunalt og statlig ansvar. Først presenteres helsesektoren, deretter sosial- og velferdssektor og til sist barnevernet. Omtalen avgrenses i all hovedsak til de tjenester som berører barn og ungdom.

Videre redegjøres det for hvilke bestemmelser som regulerer samarbeid og koordinering av tjenester til personer med sammensatte behov. Det pekes også på organisatoriske løsninger som kan bidra til bedre koordinering på systemnivå.

Utvalget har innledningsvis pekt på mangel på samordning i tilbudene til barn og unge. For barn og unge med behov for bistand fra flere tjenester, er det av stor betydning å oppleve helhet og sammenheng i tiltak. For brukerne er det ikke så viktig om de ulike oppgavene utføres av en og samme organisasjon eller av flere i et samarbeid. Det er først og fremst innhold og omfang av tjenestene, samt nærheten til den enkelte som er avgjørende, og ikke om det er stat eller kommune som har ansvaret.

10.1 Kommunehelsetjenesten

Kommunehelsetjenesteloven,¹ forskrift om kommunenes helsefremmende og forebyggende ar-

beid i helsestasjons- og skolehelsetjeneste² og forskrift om habilitering og rehabilitering,³ regulerer kommunens ansvar for å sørge for nødvendig helsetjeneste og habiliteringsinnsats til alle barn og unge som bor i eller som midlertidig oppholder seg i kommunen. Alle som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til individuell plan.^{4 5}

10.1.1 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et lovpålagt lavterskeltilbud til alle barn, unge og deres foresatte. Tilbudet innbefatter svangerskapsomsorgen, helsestasjon 0-5 år, helsestasjon for ungdom og skolehelsetjenesten 6-20 år.

Helsestasjonstilbudet er et frivillig og gratis tilbud til alle barnefamilier opp til fireårsalderen. Nær alle barn i alderen 0-5 år (90 prosent) har kontakt med helsestasjonen. Tjenesten skal legge vekt på å styrke foreldrenes mestring av foreldrerollen, og temaer som tidlig samspill, språk og kommunikasjon, aktivitet og lek og psykisk helse er viktige områder i tillegg til den medisinske oppfølgingen. Dette gir helsestasjonen en god mulighet for forebyggende innsats, samt å være en sentral instans for å avdekke sykdom, funksjonsnedsettelse og omsorgssvikt. Det understrekes i sentrale dokumenter at helsestasjonen har en viktig rolle når det

¹ Lov om helsetjenesten i kommunene, 19. november 1982 nr. 66 (Kommunehelsetjenesteloven).

² Forskrift om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, 3. april 2003 nr. 450

³ Forskrift om habilitering og rehabilitering, 28. juni 2001 nr. 765

⁴ Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven), 2. juli 1999 nr. 63

⁵ Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven, 23. desember 2004 nr. 1837

gjelder tidlig innsats, utjevning av sosiale forskjeller og forebyggende psykisk helsearbeid for barn og unge.^{6 7} Den faglige grunnbemanningen i helsestasjonstjenesten er helsesøster, jordmor og lege. Tjenesten har i varierende grad ansatt andre yrkesgrupper, og tjenesten har vanligvis tilgjengelig fysioterapitjeneste, enten ansatt ved helsestasjonen eller i andre deler av helsetjenesten.

Skolehelsetjenestens formål er å arbeide for å fremme elevens totale helse, forebygge sykdom og skade, samt fremme gode sosiale og miljømessige forhold. Tjenesten skal, i samarbeid med hjem, skole og det øvrige hjelpeapparat, skape en helsefremmende skole gjennom å tilrettelegge for et godt lærings- og arbeidsmiljø når det gjelder helse, trivsel og sikkerhet. Tjenesten skal arbeide for å identifisere og bidra til å løse de helsemessige problemer som knytter seg spesielt til skoleelevers situasjon. Samarbeidet mellom helsetjenesten og skolen er de aller fleste steder nært, og helsesøster er en sentral aktør i skolens hverdag. Skolehelsetjenesten består av helsesøster og skolelege. Fysioterapeut er en nær samarbeidspartner og enkelte steder også ansatt i tjenesten. I enkelte kommuner har skolehelsetjenesten ansatt psykologer, psykiatriske sykepleiere, spesialpedagoger og annet personell.

I forskrift⁸ om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten vektlegges det helhetlige og tverrfaglige perspektivet i arbeidet med barn og ungdom. Helsestasjon for ungdom har i løpet av 1990-årene hatt en betydelig vekst innenfor kommunens primærhelsetjeneste. Helsestasjon for ungdom skal gi veiledning og rådgivning innenfor områdene ungdomsliv, samliv og seksualitet, psykisk og somatisk helse, samt kunne ha oppfølging av ungdom med særskilte behov og delta i tverrfaglig samarbeid.

Oversikter viser at ikke alle videregående skoler har skolehelsetjeneste, selv om tjenesten er lovpålagt. Årsakene som oppgis er blant annet kapasitetsproblemer, økonomiske forhold og at helsestasjon for ungdom dekker tilbudet.⁹

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har viktige oppgaver i forebyggende psykisk helsearbeid for barn og unge.

10.1.2 Fysio- og ergoterapitjenester

Fysioterapitjenesten¹⁰ er en lovpålagt deltjeneste der formålet er å fremme helse gjennom å forebygge og behandle, og er viktig i arbeidet med barn med behov for særskilt hjelp og støtte. Tjenesten er en sentral del av kommunens habiliteringstiltak. Fysioterapeutene utfører mye av sitt arbeid med barn og unge både i hjemmet, i barnehage og skole. I tillegg til behandling gis det veiledning til foreldre og ansatte. Kommunen kan organisere fysioterapitjenesten ved enten å ansette fysioterapeuter i kommunale stillinger på fastlønn, eller inngå avtaler om driftstilskudd med fysioterapeuter som driver privat virksomhet.

Fysioterapeuter har et nært samarbeid med ergoterapeuter. Ergoterapitjenesten er imidlertid ikke lovpålagt, men like fullt en svært viktig tjeneste for barn og unge som har behov for ulike former for tilrettelegging. Ergoterapeuter benytter aktiviteter direkte i behandling og opptrening, og er sentrale aktører ved søknad om ulike hjelpemidler, samt i tilrettelegging for gjøremål gjennom tilpasning av omgivelser og bruk av hjelpemidler. Tiltakene tar sikte på å fremme aktivitet, deltakelse, tilhørighet og tilfredshet i hjem, barnehage, skole, skolefritidsordning, arbeid og fritid. Ergoterapeutene har ikke minst en viktig rolle i arbeidet med universell utforming.

10.1.3 Fastlegen

Fastlegen er en del av det samlede helsearbeidet i kommunen. Fastlegen kan være den første foreldrene kontakter når de er bekymret for barnets utvikling. Fastlegene er medisinsk og faglig ansvarlige overfor pasienten, og skal ha en sentral rolle som døråpner til andre tjenester og ytelser. Videre er samarbeid med andre utøvere i kommunen og med spesialisthelsetjenesten viktig for en god fastlegeordning. Dette kan blant annet innebære deltagelse i ansvarsgrupper, samarbeidsmøter og samarbeid om individuell plan (IP).

10.2 Statlig spesialisthelsetjeneste – helseforetakene

De regionale helseforetakene (RHF) er eid av staten og har ansvaret for spesialisthelsetjenesten i hver region. De regionale helseforetak ble oppret-

⁶ St.meld.nr. 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne forskjeller

⁷ Sosial- og helsedirektoratet 2007. Psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene. Veileder IS-1405

⁸ Veileder til forskrift av 3. april 2003 nr 450. 15-1154 Veileder. Sosial- og helsedirektoratet, 2004.

⁹ www.ssb.no. Samfunnspeilet 2007

¹⁰ Lov om helsetjenesten i kommunene, (§ 1-3) 19. november 1982 nr. 66 (Kommunehelsetjenesteloven).

tet ved helseforetaksloven¹¹ som regulerer organiseringen av sykehusene. I dag er det fire regionale helseforetak; Helse Nord, Helse Midt-Norge, Helse Vest og Helse Sør-Øst. Det er per 2008 til sammen 29 helseforetak (HF), med 14 underliggende enheter i region Sør-Øst, og fem enheter i hver av de tre øvrige regionene.

Spesialisthelsetjenesteloven¹² regulerer nærmere de faglige sidene m.m. ved driften av helseforetakene. Pasientrettighetsloven¹³ regulerer nærmere pasientenes rettigheter av ulike slag, herunder barns rett til undervisning i helseinstitusjon.

De regionale helseforetakenes fire hovedoppgaver er spesialisert pasientbehandling, utdanning av helsepersonell, forskning og opplæring av pasienter og pårørende knyttet til medisinske/helsemessige problemer. Virksomheten omfatter somatiske sykehus, institusjoner i psykiatrien, ambulansetjenesten, nødmeldingstjenesten, sykehusapotek og laboratorier.

10.2.1 Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP)

Poliklinikker i psykisk helsevern for barn og unge (BUP) foretar diagnostikk og gir behandling til barn og unge med psykiske lidelser. I opptrappingsplanen for psykisk helse (1998-2008) er det blitt 1.527 flere årsverk i psykisk helsevern for barn og unge, en økning på 71 prosent.¹⁴ I følge verdigrunnlaget for Opptrappingsplanen for psykisk helse (1998-2008) skal målet med tjenestetilbudet være å fremme uavhengighet, selvstendighet og evne til å mestre eget liv. Helsedirektoratet sier i utkast til Handlingsplan for habilitering av barn og unge¹⁵ at de har erfart at det i økende grad fra det psykiske helsevernet har blitt fokusert på barn og unge med psykiske tilstander som medfører alvorlige funksjonsnedsettelse og dermed behov for habiliteringsbistand.

Innenfor psykisk helse for barn og unge arbeides det i økende grad med ulike foreldreveiledningsmetoder, samt med nettverksorienterte metoder der det fokuseres på habiliteringsbistand til det enkelte barn/familie – alt i et tett samarbeid med brukerne og kommunene. Habiliteringsper-

spektivet skal være en integrert del av behandlings- og samarbeidstiltakene for de barn og unge som har psykiske tilstander av langvarig og sammensatt karakter.

Kapittel 11 *Målgrupper* viser at det er økt generell forekomst av psykiske lidelser og problematferd. I en rapport fra SINTEF¹⁶ refereres det til at psykiske lidelser er betydelig mer utbredt blant mennesker med utviklingshemning. Rapporten konkluderer med at det er stort behov for økt kompetanse både i kommunale tjenester og i spesialisthelsetjenesten på dette området. Det hender at barn og unge med sammensatte vansker, som psykisk lidelse og utviklingshemning, oppfattes som å ha problemer knyttet til omsorgssvikt, og dermed først henvises til barnevernet, og ikke til BUP eller eventuelt habiliteringstjenesten. Dette kan være problematisk når det gjelder rettssikkerhetsmessige forhold.

Det kan i noen grad også være overlappende tjenestetilbud og arbeidsoppgaver mellom BUP og sentrene for sammensatte lærevansker i Statped, samt at det er parallellitet i faggrupper.

10.2.2 Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU)

Habilitering og rehabilitering er definert som tidsavgrensede, planlagte prosesser med klare mål og virkemidler, der flere aktører samarbeider om å gi nødvendig bistand til brukerens egen innsats for å oppnå best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og deltakelse sosialt og i samfunnet.¹⁷ Habilitering og rehabilitering har samme definisjon. Habilitering er imidlertid det begrepet som i hovedsak brukes for tiltak rettet mot barn og unge.

Definisjonen understreker at det handler om en samarbeidsprosess mellom bruker (pårørende) og bistandsyttere og samarbeid mellom ulike bistandsyttere som brukerne har behov for tjenester fra, enten disse er ansatt i kommune, fylkeskommune eller stat. Den det gjelder skal få bistand til å kunne delta i samfunnet på sine egne premisser og på lik linje med andre. Når formålet er deltakelse, vil svært mange andre sektorer enn helsetjenestene måtte komme på banen i tilknyt-

¹¹ Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) 2001

¹² Lov om spesialisthelsetjenester m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) 1999

¹³ Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven) 1999

¹⁴ Psykisk nyhetsbrev nr. 5 – 2008. Sintef Helse: rapport SAM-DATA – Nøkkeltall for spesialisthelsetjenesten 2007.

¹⁵ Helsedirektoratet, 2009. Handlingsplan for habilitering av barn og unge. Høringsutkast 23.04.2009

¹⁶ Grut, L., M. H. Kvam, J-W. Lippestad og G. Tyrmi. Sosial- og helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne. Oversikt over utviklingen i perioden 2001-2006. SINTEF Helse A 1541, 2007

¹⁷ Forskrift om habilitering og rehabilitering, 28. juni 2001 nr. 765

ning til den enkelte.¹⁸ Dette kommer vi nærmere tilbake til senere i dette kapittelet.

Habiliteringstjenestene for barn og unge har ansvar for å gi tverrfaglige spesialisthelsetjenester til barn og unge med nedsatt funksjonsevne og/eller kronisk sykdom i aldersgruppen 0 til 18 år. Tjenestespekteret skal omfatte diagnostikk og funksjonsutredninger, opptrening av funksjon og ferdighetstrening, intensiv spesialisert trening og opplæring til barna, ungdommene og familiene samt råd og veiledning til kommunene generelt og rundt enkeltbrukere.

Habiliteringstjenestene for barn og unge vil være helseforetakenes viktigste tjenesteenhet for å sikre høy kvalitet i habiliteringstilbudet til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Habiliteringstjenesten er lokalisert i alle fylker ved til sammen 21 helseforetak, med til sammen ca. 450 årsverk til sammen. Tjenesten har en tverrfaglig bemanning, og de tre største profesjonsgruppene er spesialpedagoger, fysioterapeuter og psykologer.

Habiliteringstjenestene for barn og unge forventes å samarbeide tett med de andre tjenestene for barn og unge i helseforetakene og bistå disse med sin tverrfaglighet og metodiske habiliteringskunnskap. Habiliteringstiltak for barn og unge forventes å foregå i barnas og ungdommenes vante miljø, hjemme, i barnehage og skole.

I ukast til Handlingsplan for habilitering av barn og unge presenteres en rekke tiltak som har som mål å forbedre og fornye tjenestetilbudet til barn og unge med funksjonsnedsettelse i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Det legges særlig vekt på faglig kvalitet, nytteverdi for brukerne, høy gjennomføringsmulighet, kompetanse, kapasitet og bedre samhandling mellom ulike aktører og nivåer. Målet er at tiltakene i sum skal bidra til god kvalitet og mer likeverdige tjenestetilbud for barn og unge som har habiliteringsbehov. Tiltakene planlegges gjennomført 2010–2012. Utdanningsdirektoratet har vært representert i en referansegruppe for arbeidet med handlingsplanen.

Mange av de som får spesialundervisning eller omfattes av andre spesialpedagogiske tiltak får også en rekke tjenester i helseforetakene. Habiliteringstjenesten har et stykke på vei de samme brukerne og felles faggrupper som spesialpedagoger og psykologer, samt sammenfallende ar-

beidsoppgaver med sentrene for sammensatte lærerevansker i Statped.

Som nevnt er «opplæring» av pårørende og pasienter i forhold til deres medisinske/helsemessige problemer en av helseforetakenes hovedoppgaver, og en del av habiliteringens virksomhet. Målet er mestring og egenomsorg for den enkelte, for bedre å fremme samfunnsdeltakelse og håndtere hverdagens utfordringer. Ved alle helseforetak er det opprettet lærings- og mestringssentre (LMS) for familier med barn med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer. Virksomheten skjer ofte i nært samarbeid med brukerorganisasjonene.

I utkast til Handlingsplan for habilitering av barn og unge sies det at fravær av nasjonale retningslinjer for organisering, dimensjonering, faglig profil og prioritering av LMS-sentrene hemmer utviklingen av gode og likeverdige lærings- og mestringstjenester på landsbasis. Nasjonalt kompetansesenter for læring og mestring ved Aker universitetssykehus har også påpekt at det er et stort behov for egne læringstilbud for større barn og ungdom med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer, der de kan treffe andre i samme situasjon.

10.2.3 Kompetansesentre for sjeldne diagnoser og tilstander

Mennesker med sjeldne og lite kjente diagnoser og tilstander har behov for et godt tilrettelagt samfunn, helse- og omsorgstjenester, tekniske hjelpemidler og trygdeordninger. Erfaring viser imidlertid at det å ha en sjelden tilstand gjør det vanskeligere å oppnå hjelp og rettigheter. Det antas at det er ca. 30.000 personer med en sjelden diagnose/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 tilsvarende det færre enn 500 personer.

Det er i dag mange 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, gir i tillegg til dette tilbud til over 150 andre 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. Mange av sentrene er knyttet til regionale helseforetak.

¹⁸ Normann, T., J. T. Sandvin og H. Thommesen (2008). Om rehabilitering. Mot en helhetlig forståelse? Oslo: Kommuneforlaget

Boks 10.1 Kompetansesentre for sjeldne diagnoser og tilstander

- Nasjonalt kompetansesenter for læring og mestring, Aker universitetssykehus HF
- Autismeenheten, Rikshospitalet
- Frambu senter for sjeldne funksjonshemninger
- Nasjonalt kompetansesenter for ADHD, Tourettes syndrom og narkolepsi, Ullevål universitetssykehus HF
- Nasjonalt kompetansesystem for døvblinde (6 enheter)
- Norsk Senter for Cystisk Fibrose (NSCF), Ullevål universitetssykehus HF
- Senter for sjeldne diagnoser (SSD), Rikshospitalet
- TAKO-sentre (Tannhelsekompetansesenter for sjeldne medisinske tilstander), Lovisenberg diakonale sykehus
- TRS kompetansesenter, Sunnaas sykehus HF
- Tuberøs Sklerose kompetansesenter (TSKS), Spesialsykehuset for epilepsi (SSE)
- Nasjonalt kompetansesenter for Porfyri (NAPOS), Haukeland universitetssykehus HF
- Nevromuskulært kompetansesenter (NMK), Universitetssykehuset i Nord-Norge HF
- Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (NAKU), Høgskolen i Sør-Trøndelag
- Nasjonalt kompetansesenter for somatisk og psykisk helse for personer med ikke-vestlig bakgrunn (NAKMI), Oslo universitetssykehus
- Statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet (Deltasenteret), underlagt Barne- og likestillingsdepartementet, administrativt tilknyttet Helsedirektoratet
- Nav Senter for IKT-hjelpemidler (SIKTE), et tilbud til personer med alvorlige grad av kombinerte vansker som hindrer muligheten for kommunikasjon
- Norsk dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne

10.3 Sosialtjenesten i kommunen

Sosialtjenesteloven¹⁹ regulerer tjenester som skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, skal fremme økonomisk og sosial trygghet og skal bidra til likeverd og likestilling. Tjenestene skal blant annet omfatte praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse (BPA), omsorgslønn, avlastningstiltak og støttekontakt.

Kommunenes sosialkontor har også klare oppgaver med råd, veiledning og ulike former for hjelp til personer i en vanskelig livssituasjon. Sammen med NAV og Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunene spiller de en viktig rolle når elever faller ut av videregående opplæring.

Kommunen har også en sentral rolle i å legge til rette for aktivitet og arbeidsoppgaver for personer som ikke kan delta i arbeidslivet på vanlige vilkår etter videregående skole.

10.3.1 Avlastnings- og støttekontakttiltak, samt barnebolig

Kommunene har ulike former for avlastnings- og støttetiltak for familier med barn og unge som har nedsatt funksjonsevne. Retten til avlastning gjelder alle med særlig tyngende omsorgsoppgaver. Avlastning skal gjøre det mulig for omsorgsytteren å opprettholde gode familierelasjoner, bevare sosiale nettverk og gi mulighet for nødvendig og regelmessig fritid og ferie. Både den som gir og den som mottar avlastning skal tas med i planleggingen. Avlastning kan gis både i private hjem og i særskilte kommunale tiltak, for eksempel i egne avlastningsboliger. Avlastningsboliger er tilrettelagt for kortere opphold, fra en helg i måneden opp til ukes- og ferieopphold. Ved omfattende omsorgs- eller oppfølgingsbehov, kan det være behov for et bo- og omsorgstiltak utenfor foreldrehjemmet. Omsorgslønn kan være et alternativ eller supplement til ovennevnte ordninger.

Støttekontakt eller fritidsassistent er rettet mot den enkelte med funksjonsnedsettelse og er viktige virkemidler for å kunne delta i aktiviteter og sosiale sammenhenger i fritiden. Personalet i disse ordningene blir nære samarbeidspartnere med barnehager og skoler og vil kunne understøtte den læringen som skjer om dagen.

¹⁹ Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr 81 (sosialtjenesteloven)

10.4 NAV – arbeids- og velferdsforvaltningen

Deler av sosialtjenesten og tidligere Aetat og trygdeetaten utgjør til sammen NAV. Minstekravet til tjenesteinnholdet ved et NAV-kontor er økonomisk sosialhjelp fra kommunen og tjenestespektret fra tidligere trygdeetat og Aetat. I dette ligger også grunn- og hjelpestønad.

10.4.1 Økonomiske stønader

Grunnstønad skal dekke nødvendige ekstrautgifter ved varig sykdom eller funksjonsnedsettelse. Antall barn og unge som mottar grunnstønad har gått litt ned etter 2003, mens antall nye barn som mottar stønaden har økt i samme periode. Undersøkelser viser at flere nye barn og unge får innvilget grunnstønad, men at dette er for en mer begrenset periode enn tidligere.

Hjelpestønad skal kompensere for et særskilt pleie- og tilsynsbehov som følge av varig sykdom, skade eller medfødt funksjonsnedsettelse, og gis til hjelp i huset eller til tilsyn og pleie. Det totale antall barn og unge som er mottakere av hjelpestønad er økt betydelig, med 40 prosent fra 1999 til 2008. Andelen av barn og unge som mottok hjelpestønad sett i forhold til det totale antall hjelpestønadmottakere økte fra 28 prosent i 1999 til nær 42 prosent i 2008. I perioden 1999 til 2007 økte antall nye barn og unge 0-17 år som mottar hjelpestønad med 21 prosent. I aldersgruppen 18–29 år var økningen på 80 prosent. Dette er ytelser som gis med utgangspunkt i den enkeltes funksjonsnivå og er rettet mot hjemmet. Det samme omsorgs- og tilsynsbehovet er til stede i barnehager og skoler. Ressursene der ser ikke ut til å ha hatt tilsvarende økning i denne perioden.

Fra 2004 er det to typer uføreytelser: tidsavgrenset uførestønad og varig uførepensjon. Begge støtteordningene skal sikre inntekter til livsopphold for personer i alderen 18-66 år som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom eller nedsatt funksjonsevne. Det er en jevn økning av antall mottakere av uføreytelser fra 1999 til 2008. For aldersgruppen 18 -19 år er økningen i antall mottakere av utføreytelser på 50 % i denne perioden.²⁰ Dette tilsier at det er en stor utfordring å lykkes bedre med å kvalifisere alle ungdommer for ulike former for arbeidsliv.

10.4.2 Hjelpemiddelsentralene

Det er en hjelpemiddelssentral i hvert fylke. Virksomheten er hjemlet i folketrygdloven. Det er ingen form for regional organisering på dette feltet. Hjelpemiddelsentralene er ressurs- og kompetansesentre under NAV innenfor hjelpemiddelformidling og tilrettelegging, samt tolketjeneste for døve og døvblinde.

Hjelpemiddelsentralene har et overordnet og koordinerende ansvar på andrelinje nivå for formidling av hjelpemidler og tilrettelegging for funksjonshemmede i deres eget fylke. Også kommunene og arbeidsgivere har ansvar på dette området. Alle kommuner utgjør førstelinjen og har inngått samarbeidsavtale med NAV Hjelpemiddelssentral i fylket.

Hjelpemiddelsentralene betjener årlig om lag 150.000 brukere i ulike aldre, herunder eldre. Barn og unge med funksjonsnedsettelser trenger ofte hjelp, ikke bare i en kort periode mens de er små, men ofte under hele oppveksten. Det kan være aktuelt med ulik grad av tilrettelegging hjemme, i barnehage, i skole og i bolig. Dette kan innebære blant annet fysiske tilpasninger, tilgjengelighet for rullestolbrukere, hjelpemidler som syns- og hørselshjelpemidler, kommunikasjons-hjelpemidler og datahjelpemidler. Det kan også dreie seg om sansestimulerende hjelpemidler, spesialtilpassete leker og utstyr, ganghjelpemidler, løftehjelpemidler tilrettelegging av utemiljøet m.m. Videre kan det være skrivehjelpemidler, leselist, bladvender, hev- og senkbare arbeidsbord, tavlekamera, bruk av teleslynge, bildetelefon, og elektroniske kalender- og minnesystemer.

Hjelpemiddelsentralene har også oversikt over hvilken kompetanse andre har på hjelpemiddelområdet og tilstøtende områder. Hjelpemiddelsentralene gir råd og veiledning til kommunene og andre samarbeidspartnere, og gjennomfører kurs for fagpersoner og andre samarbeidspartnere. Mars 2009 åpnet landets første utprøvingssenter for hjelpemidler for brukere i Akershus og Oslo. Utprøvingssenteret er et sted for praktisk problemløsning for brukere som trenger hjelpemidler.

Mye av arbeidet skjer ute i kommunene – i brukerens eget nærmiljø, og sammen med fagpersoner i kommunen, spesielt de som arbeider med habilitering av barn og unge. Hjelpemiddelsentralene samarbeider også med hjemmet, barnehagen, skolen og i forhold til fritiden.

Finansieringen av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne er delt mellom stat,

²⁰ Kilde økonomiske stønader. www.nav.no

kommune og arbeidsgivere. *Statens ansvar* er primært hjemlet i folketrygdloven,²¹ blant annet gjennom systemet av hjelpemiddelsentralene i hvert fylke og en lang rekke stønader til kompensasjon av merutgifter på grunn av sykdom, skade eller lyte. Hjelpemiddelsentralene skal sørge for en likeverdig og helhetlig problemløsning for brukere med varige funksjonelle hjelpebehov (mer enn 2 år) av teknisk eller ergonomisk art, og skal fungere som en andrelinjetjeneste, med et særskilt veilednings- og rådgivningsansvar overfor kommunene. Det har over tid vært en betydelig vekst i statens utgifter til hjelpemidler, samtidig som det fra ulike hold er reist kritikk når det gjelder tilgjengelighet, organisering og forvaltningspraksis. *Kommunene* har et økonomisk ansvar for hjelpemidler som skal dekke midlertidige behov (mindre enn 2–3 år). *Arbeidsgiverne* har et ansvar for tilrettelegging av arbeidsplassen etter arbeidsmiljøloven.

Dagens hjelpemiddelsystem består av mange enkeltordninger, som samlet sett framstår som relativt fragmentert, komplisert og uoversiktlig. Ovennevnte forhold har medført at regjeringen i 2008 oppnevnte et utvalg²² der hovedformålet er å få en vurdering av mulige tiltak som kan gi effektive og langvarige kvalitets- og kompetanseforbedringer i systemet for forvaltning og formidling av hjelpemidler. Hensikten er å gi brukere med behov for hjelpemidler og tilrettelegging økt mestring og livskvalitet og bidra til økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv.

10.5 Kommunal barnevernstjeneste

Omsorg for og oppdragelse av barn er i første rekke foreldrenes ansvar. Foreldre eller barn kan likevel ha behov for hjelp i kortere eller lengre perioder, for eksempel på grunn av en vanskelig livssituasjon eller fordi barnet har en bekymringsfull utvikling.

Primæransvaret for barnevernet ligger i kommunene etter lov om barneverntjenesten,²³ og i hver kommune skal det være en barnevernadministrasjon. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig

hjelp og omsorg i rett tid, samt bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Den skal beskytte barn mot omsorgssvikt og motvirke at barn lider fysisk eller psykisk overlast. Barnevernstjenesten skal sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien når forholdene i hjemmet gjør det nødvendig. Hjelpen kan gis i form av råd, veiledning eller hjelpetiltak. Vanlige hjelpetiltak er for eksempel familieveiledning, støttekontakt, avlastning i hjemmet og barnehageplass.

Barnevernstjenesten har et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, problematferd, og sosiale og emosjonelle vansker så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak mot dette. Dersom tiltak i hjemmet ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov, har barnevernstjenesten et ansvar for å gripe inn.

Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i fylkesnemnda etter forslag fra kommunen. Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er et statlig organ som i faglige spørsmål har en uavhengig stilling i forhold til departement og fylkesmann. Fylkesnemndene avgjør blant annet saker fra kommunene om omsorgsovertakelse og tvangstiltak for barn og unge med problematferd etter barnevernloven. Fylkesnemndas vedtak kan bare overprøves av domstolene.

Andre instanser har melde- og opplysningsplikt til barnevernet når det gjelder forhold som alvorlig omsorgssvikt, mishandling eller alvorlige problematferd. Det er relativt få meldinger fra barnehager og skoler, selv om de kjenner barnet best. Det er foreslått at barnevernstjenesten får en lovfestet tilbakemeldingsplikt til offentlige instanser som melder fra om bekymring for et barn eller ungdom.²⁴ Dette vil gjøre det langt lettere for alle parter å samarbeide både om bekymringer og om løsninger når det er behov for omfattende oppfølging rundt barnet eller ungdommen, eller eventuelt flytting fra hjemmet.

Det er lovfestet plikt for barnevernet til å samarbeide med andre tjenesteytere om løsning av barnevernets oppgaver i enkeltsaker. Tiltakene forutsetter ofte bistand fra mange av de andre tjenesteyterne. Selv om loven ikke angir hvordan samarbeidet skal skje, må det likevel forutsettes at kommunene etablerer rutiner for samarbeid og at disse følges opp. En slik forutsetning blir lagt til grunn for fylkesmannens tilsyn med barnevernet.

²¹ Lov om folketrygd (folketrygdloven) 1997

²² Utvalg som skal gjennomgå hjelpemiddelområdet (Holtheutvalget). Utvalget skal levere sin innstilling 1. desember 2009

²³ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr 100 (barnevernloven)

²⁴ Ot.prp.nr. 69 (2008-2009)

Det er forslag om å hjemle bestemmelser om individuell plan i barnevernloven.²⁵ Et slikt felles planverk er ment å bidra til et godt koordinert og helhetlig tilbud, samt å bedre samarbeidsrelasjonene mellom involverte tjenester.

10.6 Statlig barnevern – Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Fra 2004 overtok staten ansvaret for drift av barnevernsinstitusjoner og rekruttering av fosterhjem fra fylkeskommunene. I tillegg overtok Bufetat ansvaret for familievernkontorene samt adopsjon. I 2008 fikk Bufetat også ansvaret for omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere opptil 15 år.

Hovedoppgaven for Bufetat er å gi barn, unge og familier som trenger hjelp og støtte tiltak med høy kvalitet over hele landet, på området barnevernsinstitusjoner og fosterhjem. Bufetat er organisert i fem regioner under Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir): Region Nord, Region Midt-Norge, Region Vest, Region Øst og Region Sør. Oslo er selv ansvarlig for hele barnevernsfeltet.

Bufetat har 27 regionale fagteam for barnevernet. Fagteamene er tverrfaglig sammensatt med barnevernsfaglig, psykologisk og pedagogisk kompetanse og ivaretar det statlige barnevernets kontakt med det kommunale barnevernet og andre kommunale tjenester. Både kommunalt og statlig barnevern blir nære samarbeidspersoner for barnehager og skoler for å ivareta læringsarbeidet best mulig i svært sårbare livssituasjoner.

10.7 Bestemmelser om samarbeid og koordinering på individnivå

Barn og unge med store sammensatte problemer og som har behov for hjelp fra flere tjenester kan oppleve å bli skjøvet fra tjeneste til tjeneste, der ingen tar ansvar. Andre får hjelp fra flere instanser, men hjelpen er ikke koordinert. Det er lagt føringer for bedre samordning og mer samarbeid gjennom bestemmelser i ulike lovverk, og intensjonen i blant annet individuell plan og i muligheten for å få en koordinator er tiltak som skal bidra til bedre samordning med helhet og sammenheng i tjenestetilbudet.

²⁵ Ot.prp. nr. 69 (2008-2009)

10.7.1 Habilitering er en oppgave som involverer mange

Formålet med habilitering er at den det gjelder skal få bistand til å kunne delta i samfunnet på egne premisser og på lik linje med andre. Når formålet med habilitering blant annet er å bidra til økt funksjons- og mestringsevne, likeverdighet og deltakelse, vil mange andre sektorer enn helsetjenester måtte bidra overfor den enkelte.

I utkast til Handlingsplan for habilitering vises det til at tjenester som inngår i kommunens helse- tjenestetilbud skal integreres i et samlet tverrfaglig habiliterings- og rehabiliteringstilbud. Ansvarsforholdene og tjenesteoppgavene knyttet til habilitering av barn og unge er tydeliggjort i sentrale dokumenter.^{26 27} Tjenestetilbudet skal omfatte alle personer som har behov for habilitering og rehabilitering på grunn av medfødt eller ervervet funksjonshemning eller kronisk sykdom, eller som står i fare for å utvikle varig funksjonshemning eller kronisk sykdom. Kommunen skal blant annet ha en generell oversikt over behov for habilitering, sørge for nødvendig undersøkelse og utredning, og ved behov henvise til spesialisthelsetjenesten.

Mens diagnostikk og utredninger i stor grad gjennomføres i spesialisthelsetjenesten, blir de oppfølgende behandlings- og opptreningstiltak for barn og unge i stor grad gjennomført i kommunen. Organiseringen av habiliteringsapparatet for barn og unge baserer seg på den grunnleggende forutsetningen at barn og unge i størst mulig grad skal bo hjemme og delta i samfunnet på egne premisser. Habilitering av barn og unge forutsetter innsats fra flere andre sektorer i tillegg til helse- og omsorgstjenesten og er en virksomhet som i første rekke retter seg mot det enkelte individ. Siden det dreier seg om mennesker som i utgangspunktet er forskjellige, befinner seg i forskjellige situasjoner og har ulike mål for sine liv, må bistanden bli forskjellig fra person til person.²⁸ Tiltakene i kommunene gjennomføres av blant andre av fysioterapeut, ergoterapeut, lege, spesialpedagog, logoped, førskolelærer eller lærer, vernepleier, assistent og barnevernspedagog, og foregår i stor grad på de vanlige arenaene der barna og

²⁶ Forskrift om habilitering og rehabilitering. 28. juni 2001 nr 765

²⁷ Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven. 23. desember 2004 nr 1837

²⁸ Normann, T., J. T. Sandvin, H. Thommesen (2008). Om rehabilitering. Mot en helhetlig forståelse? Oslo: Kommuneforlaget

ungdommene oppholder seg, hjemme, i barnehagen, i skolen eller på fritiden.

10.7.2 Koordinerende enhet

Alle kommuner og regionale helseforetak skal ha en koordinerende enhet.²⁹ I kommunen skal den koordinerende enheten være et sted å henvende seg. Denne enheten skal være en tydelig adresse for enkeltpersoner med behov for habilitering og rehabilitering, og et møtested for interne og eksterne samarbeidspartnere. Den bør være en motor i å kartlegge, planlegge og utvikle habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten i kommunen. Kommunen skal etablere og utvikle et system som sikrer at tjenestene som tilbys er samordnet, tverrfaglig og planmessig og ytes ut fra et brukerperspektiv, for eksempel gjennom bruk av individuell plan. Tjenestene skal tilbys og ytes i eller nærmest mulig brukerens vante miljø, og på en meningsfylt måte for brukeren. En vel fungerende koordinerende enhet vil kunne motvirke at foreldre må påta seg en belastende administratorrolle overfor hjelpeapparatet.

10.7.3 Individuell plan (IP)

For barn med sammensatte vansker og behov, og som får hjelp fra en eller flere tjenester, er det behov for å samordne innsatsen. Individuell plan er en rettighet og et tiltak som er innført for å styrke tjenestetilbudet til den enkelte gjennom koordinering og samhandling. Retten til å få en individuell plan er hjemlet i sosialtjenesteloven § 4-3a og pasientrettighetsloven § 2-5. Plikten til å utarbeide individuell plan er hjemlet i sosialtjenesteloven § 4-3a, kommunehelsetjenesteloven § 6-2a, lov om spesialisthelsetjenesten § 2-5 og psykisk helsevernloven § 4-1. Det er foreslått en plikt for barnevernstjenesten til å utarbeide individuell plan for barn som trenger langvarig og samordnet hjelp fra flere hjelpetjenester.

Individuell plan er et virkemiddel for å oppnå koordinerte tjenester tilpasset individuelle behov. Utformingen av individuell plan skal bidra til å plassere ansvar mellom ulike tjenester og nivåer. Planen må være en overordnet plan som tar utgangspunkt i den enkeltes behov, og som beskriver helheten og sammenhengen i tjenestetilbudet. Planprosessen er viktigere enn selve planproduktet, men de tiltak en er blitt enige om, må være

forpliktende for tjenesteapparatet. Brukeren skal være med i utformingen av den individuelle planen, og det er viktig at planen er skrevet i et språk brukeren føler seg bekvem med.³⁰

Det er viktig at andre planer som er utarbeidet for et barn eller en elev, som for eksempel individuell opplæringsplan (IOP), samordnes med og tilpasses den overordnede individuelle planen. I forskrift for individuell plan, punkt 9.4 presiseres det at «IOP ansees som en delplan i forhold til samlet overordnet IP for barn og unge med funksjonsnedsettelse». Denne forskriftsfestede bestemmelsen legger føringer for at individuell opplæringsplan er et underdokument i individuell plan. En god individuell plan, med en funksjonell og tydelig individuell opplæringsplan inkludert, vil kunne dekke de ulike aspektene ved barnets liv og detaljert beskrive hjelpebehov på alle aktuelle arenaer.

For å ivareta behovet for samarbeid med foreldrene og samarbeid mellom faggrupper blir det ofte dannet en ansvarsgruppe. En ansvarsgruppe er ikke lovhjemlet, og formell status består av den kompetansen og beslutningsmyndighet hver enkelt representant har delegert fra egen tjeneste. Ansvarsgrupper er imidlertid en form for tverrfaglig forpliktende samarbeid, og ansvarsgruppen skal ha en koordinator og gruppen representerer samarbeidet på kommunalt nivå. Koordinatoren skal ideelt sett være hjelpeapparatets «åpne dør» for familien og barnet. Det vanlige er at faste deltakere i gruppen i tillegg til foreldrene, er ansatte i helsestasjon, barnehage og skole, samt PP-tjenesten, fysioterapitjenesten eller barnevernstjenesten der det er aktuelt. Det anses som viktig at gruppen ikke har for mange deltakere.

10.8 Modeller for samordning og koordinering av kommunale tjenester

Mange kommuner samordner, organiserer og eventuelt samlokaliserte ulike tjenester for barn og unge under navn som barne- og ungdomstjeneste, barne- og familietjeneste, oppveksttjeneste og lignende. Det varierer fra kommune til kommune hvilke og hvor mange av tjenestene som samordnes. Det er også gjort ulike modellforsøk med koordinerte tjenester som har bredt om seg,

²⁹ Forskrift om habilitering og rehabilitering. 28. juni 2001 nr 765

³⁰ Normann, T., J. T. Sandvin, H. Thommesen (2008). Om rehabilitering. Mot en helhetlig forståelse? Oslo: Kommuneforlaget

og som nå er blitt relativt vanlig i mange kommuner. Eksempler her er familiesentermodellen, egen psykisk helsetjeneste og samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak.

10.8.1 Familiesentermodellen

Forsøk med familiesenter i Norge tar utgangspunkt i en svensk modell der familiesenteret skal drive både helsefremmende og forebyggende arbeid. Åpen barnehage³¹ beskrives som selve hjertet i familiesenteret. Som forebyggende tiltak skal senteret bidra til at barn får rett hjelp til rett tid. Viktige aktører i familiesentermodellen er jordmor- og helsesøster-tjenesten, barnevernstjenesten, PP-tjenesten og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), sosialtjenesten, barne- og familievernet i Bufetat, politiet og voksenpsykiatrien.

Evalueringsrapport³² av forsøk med familiesentermodellen viser at modellen er vurdert som så vellykket at den er videreført i alle de seks forsøkskommunene. De største kommunene arbeider i tillegg med å etablere flere sentre. I evalueringsrapporten sies det: «Etter en tid med stadig flere skranke, byråkratiske henvisningssystemer og et stadig større press på tjenestesystemet, har familiesenteret for mange blitt «the missing link», en etterlengtet fleksibel forbindelse mellom helsestasjonen og BUP, PP-tjenesten og barneverntjenesten.»

Studien viser at familiesentermodellen er vellykket i den forstand at den har gitt et mer tilgjengelig tilbud til brukere med risiko for å utvikle psykososial problematikk. Brukerne er også mer fornøyd, og brukerne av åpen barnehage legger blant annet vekt på at de har lært betydningen av å stimulere barna sine tidlig. Brukere med omfattende og sammensatte behov rapporterer om at det tverrfaglige teamet bidrar til at de nå slipper å bruke krefter på å koordinere et vanskelig tilgjengelig hjelpeapparat. De får raskere og mer helhetlig hjelp med omfattende problemer, og kan konsentrere ressursene sine om å skape endring for seg og sine. Flere legger vekt på at familiesentrene representerer et nytt og annerledes klima innenfor hjelpesystemet, ved at det bygger på respekt og reell brukermedvirkning.

³¹ Et pedagogisk tilbud til førskolebarn og deres foreldre, godkjent og finansiert som pedagogisk tiltak.

³² Haugland, R., Lenschow, K. og Rønning, J.A. (2006). Evaluering av forsøk med familiesenter i Norge 2002-2004. Tromsø: Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Nord-Norge

En rapport fra Sintef Helse³³ påpekte at samlokalisering etter mønster av familiesentermodellen har bidratt til bedre forankring av samarbeidsrutiner og skapt større fleksibilitet i tjenesteapparatet.

10.8.2 Psykisk helsearbeid i kommunene

Kommunen har i oppgave å bistå mennesker med psykiske vansker og sykdom med råd og veiledning, utredning med mer. I forbindelse med Opptrappingsplanen for psykisk helse³⁴ er det lagt spesiell vekt på å styrke helsestasjonstjenestens posisjon og rolle når det gjelder tidlig identifikasjon og forebygging av psykiske vansker hos barn og unge. Det er pekt på behov for at både helsestasjonstjenesten og PP-tjenesten må styrkes for å bli bedre innrettet mot den aktuelle målgruppen, og at for barn og unge med psykiske problemer vil samarbeidet på tvers av tjenester, enheter og nivåer være nødvendig for å sikre at den enkelte bruker får et helhetlig tilbud.³⁵ En del kommuner har etablert en egen psykisk helsetjeneste for barn og unge, som har som formål å forebygge psykiske vansker og psykososiale problemer og drive helsefremmende tiltak for barn og deres foreldre.

10.8.3 Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak – SLT-modellen

Kommunene står overfor betydelige utfordringer når det gjelder forebygging av kriminell atferd. Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)³⁶ har siden 1996 hatt forebyggende strategier og tiltak overfor barn og unge som hovedarbeidsområde. KRÅD har i samarbeid med fem departementer utviklet en tverretattlig samarbeidsmodell (SLT) for lokalt kriminalitetsforebyggende arbeid. Arbeidet krever en koordinator (SLT-koordinator), og det er viktig at vedkommende har god kjennskap til alle tiltak i kommunen, og at lederne for

³³ Andersson, H.W., S. O. Ose, I. Pettersen, K. Røhme, M. Sitter og M. Ádnanes (2008). Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge. Rapport 03/05. Trondheim: SINTEF Helse

³⁴ St.prp.nr 63 (1997-1998) Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999-2006. Sosial- og helsedepartementet

³⁵ Andersson, H. W. og S. Steihaug (2008). Tilgjengelighet av tjenester for barn og unge med psykiske problemer: Evaluering av opptrappingsplanen for psykisk helse. Trondheim: SINTEF

³⁶ Rådet ble oppnevnt i 1980. Rådet ble oppnevnt Administrativt er rådet knyttet til Justisdepartementet, men er faglig uavhengig.

ulike tiltak kjenner vedkommende. Kommunale tjenester som sosialtjeneste, barnevern og skole står sentralt i arbeidet med denne gruppen barn og unge, og i et forebyggende perspektiv vil samarbeid og koordinering av tiltak mellom kommunale instanser og politi være sentralt.³⁷

10.9 utfordringer

Det er flere og til dels sammensatte forhold som hemmer samarbeid mellom ulike sektorer og tjenester på kommunalt og statlig nivå.

Det er gjennomført en rekke tiltak gjennom mange år som har medført framskritt og forbedringer. Det kan likevel være problematisk å samarbeide både horisontalt, mellom ulike kommunale tjenester, og vertikalt mot statlige organer. Det er tydelig at samarbeidsrelasjonene i stor grad også går diagonalt i tjenestenettverket mellom fagfolk på tvers av sektorer og nivåer. Tett samarbeid og medvirkning fra brukere og brukerorganisasjoner har utviklet seg parallelt med dette.

I det følgende gjennomgås viktige temaer knyttet til samarbeid og samordning som er av betydning for barn og unges utvikling og læring.

10.9.1 Rettigheter og bestemmelser hjemlet i ulike lovverk og forskrifter

Rettigheter er hjemlet i flere lover og forskrifter, og informasjonen er i liten grad samlet. Utviklingen av et differensiert hjelpeapparat der ulike tjenester hjemlet i ulike lovverk har ansvar for en «del» av brukeren, resulterer lett i uklare ansvarsforhold. Et uoversiktlig hjelpe- og støtteapparat kan føre til at det er vanskelig å orientere seg for både foreldre og fagfolk, og at brukerne 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.

Ulike virkemidler er tatt i bruk både fra statlig og kommunalt hold for å kompensere for et uoversiktlig lovverk. Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet et veiledningshefte som skal gjøre det enklere for foreldre å få oversikt over rettigheter og tjenestetilbud,³⁸ og det finnes ulike veiledere og kompetansetiltak. Om problemene med et uoversiktlig lovverk lar seg løse med informasjon

og veiledning, eller om problemene er av en slik karakter at juridiske virkemidler med lovendringer må tas i bruk vil være et sentralt spørsmål.

Individuell plan er et viktig virkemiddel for å skape helhet der det er behov for flere tjenester. Fra flere hold blir det imidlertid pekt på at planens juridiske status er problematisk og at det medfører at planen ikke alltid oppfattes som forpliktende for tjenesteyter. Individuell plan er i dag hjemlet i noen av de lovverk som omhandler barn og unge, men er ikke hjemlet i barnehagelov og opplæringslov. Dette kan bidra til at sentrale tjenester som barnehage, skole og PP-tjeneste ikke vil være tydelig nok forpliktet i arbeidet med individuell plan. Konsekvensen av dette kan være manglende sammenheng mellom individuell opplæringsplan og individuell plan, og at forhold som gjelder barn og unges utvikling og læring ikke blir godt nok forankret i den individuelle planen som skal ha et overordnet og langsiktig perspektiv.

For dem som får tjenester fra mange aktører er det knyttet utfordringer til at tjenestene i for liten grad oppleves som koordinert. Det burde være slik at man ved å henvende seg til en koordinerende enhet i kommunen enkelt skulle få tilgang til alle de ulike tilbudene det var behov for, og at informasjon kunne overbringes på en enkel måte. Fortsatt viser ulike undersøkelser at foreldre opplever at informasjonen ikke er god nok, at hjelpen ikke er samordnet, og at de selv ofte må tre inn i rollen som koordinator.

Barnehage og skole er, i tillegg til hjemmet, de viktigste arenaer i barns og unges liv. Det kan være en stor utfordring for styrer og rektor å bidra til å samordne hjelpen fra ulike aktører inn mot barnet eller eleven og familien. For den enkelte førskolelærer og lærer vil det på samme måte være vanskelig å nyttiggjøre seg denne bistanden til det beste for barnets utvikling og læring dersom støtteapparatet ikke opptrer organisatorisk og faglig samordnet. I verste fall kan ulike tiltak fra ulike tjenester motvirke hverandre.

I oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008³⁹ med kommunale helse- sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn, vises det til manglende bruk av virkemidler som kan sikre samarbeid. Med utsatte barn menes i dette tilsynet «barn og unge som ved tilbaketrekking, utagering, rusmisbruk, eller som på andre måter viser sin ved oppførsel at de har behov for samordnet

³⁷ Anderson, H. W. (2005) Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge. Rapport 03/2005. Trondheim: SINTEF Helse

³⁸ Barn og unge med nedsatt funksjonsevne – hvilke rettigheter har familien? (2005) Sosial- og helsedirektoratet

³⁹ Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn og unge. Barne- og likestillingsdepartementet. Helsetilsynet

bistand fra helsetjenesten, sosialtjenesten og barnevernet, samt barn som har behov for samordnet bistand på grunn av foreldrenes atferd eller situasjon». I tilsynet avdekkes det manglende bruk av individuell plan når det gjelder tilsynets målgruppe, og at det i ca. 1/3 av kommunene ikke er rutiner for å tilby individuell plan.⁴⁰ Tilsynet viser at i noen kommuner kan retten til individuell plan, samt at barnet og familien får en koordinator, være knyttet til diagnose eller til å være begrenset til dem som tradisjonelt faller inn under habiliteringstjenesten. Dette kan innebære at barn og unge med psykiske vansker og omfattende problematferd ikke får individuell plan, og heller ikke får koordinert de tjenester de har behov for. I en av rapportene heter det: «Individuell plan brukes ikke som samarbeids- og koordineringsverktøy for utsatte barn, dersom barnet ikke samtidig har funksjonshemninger».

Tilsynet oppsummerer med at kommunenes tilrettelegging og oppfølging av samarbeid til utsatte barn og unges beste er for dårlig.

Det er lagt føringer for bedre samordning og mer samarbeid gjennom bestemmelser i ulike lovverk, og intensjonen i blant annet individuell plan og i muligheten for å få en koordinator er tiltak som skal bidra til bedre samordning med helhet og sammenheng i tjenestetilbudet. Likevel svikter det ofte med hensyn til intensjonene. Utvalget viser til at Flatøutvalget⁴¹ er bedt om å utrede denne problematikken i sin fulle bredde.

Regler om taushetsplikt blir i mange sammenhenger trukket fram som en hindring for samarbeid. Det at de som arbeider i barnehage, skole og PP-tjenesten følger forvaltningslovens regler om taushetsplikt, mens andre tjenesteytere innenfor helse-, barneverns- og sosialtjenesten har taushetsplikt etter særlover om flere forhold, blir ofte problematisert. Det kan imidlertid være manglende kunnskaper om taushetspliktreguleringen, og blant annet kjennskap til muligheten for bruk av informert samtykke som er hindringen, og ikke lovbestemmelsene i seg selv.

10.9.2 Faglig ideologi, profesjonsinteresser og domenekonflikter

Profesjonsinteresser og manglende trygghet i eget fag kan være til hinder for samarbeid tjenes-

tene 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 i arbeidet med barna og familiene og hvordan en skal møte dem. Det kan være uenighet innad i profesjonsgruppene og mellom profesjonsgruppene, og de kan ha ulik status både formelt og uformelt. I en rapport fra Sintef⁴² vises det til flere studier som konkluderer med at ulik faglig ideologi er et vesentlig hinder for tverrfaglig samarbeid.

En rapport fra 2003 peker på at ulike kulturer og oppfatninger av hva som er det riktige tiltaket for brukeren og leders syn på fordommer om andre etater og profesjoner, hemmer utviklingen av tverretattlig samarbeid.⁴³ Det at den enkelte etat hegner om egne domener og føler seg truet, beskrives også som hindringer for å få til samarbeid.⁴⁴

10.9.3 Sektorinndeling, uklare ansvarsforhold og overlappende oppgaver

Som vist i foran og i kapitlene 8 og 9 er tjenestene både på kommunalt og statlig nivå ofte preget av arbeidsdeling og spesialisering.

Det er delvis overlapping mellom ulike statlige tjenester og funksjoner. Ett eksempel på det er Habiliteringstjenesten for barn og unge i helseforetakene og sentrene for sammensatte lærevansker i Statped, som til dels arbeider med de samme brukerne og som begge har ansatt spesialpedagoger. Her er det klar parallellitet og overlapping mellom tjenestene, brukerne og profesjonene. Det er også noe overlappende arbeidsoppgaver mellom BUP og sentrene for sammensatte lærevansker i Statped samt at det er parallellitet i faggrupper.

Når brukerne i noen grad opplever at to eller flere statlige tjenester ikke avklarer seg i mellom hvilken tjeneste som har hovedansvar, kan det være noe tilfeldig hvilken instans som ivaretar dette. Noen ganger tar ingen av instansene ansvaret, det vil si at brukeren faller mellom flere stoler. For den som ikke gir opp kan det bety en runddans, der brukeren banker på flere dører. I Handlingsplan for habilitering av barn og unge som er

⁴⁰ 114 kommuner var omfattet av tilsynet

⁴¹ Utvalget for bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge (Flatøutvalget). Utvalget skal levere sin innstilling innen utgangen av 2009.

⁴² Grut, L. Erfaringer med bruk av individuell plan. En litteraturoversikt. Sintef Helse. 2008

⁴³ Kvello, Ø. og C. Wendelborg. Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Nord-Trøndelagsforskning 2003

⁴⁴ Glavin, K. og B. Erdal. Tverrfaglig samarbeid i praksis. 2007

Tabell 10.1 Dimensjoneringen av enkelte tjenester for barn og unge 1994-2007, målt ved årsverk,¹ samt befolkningen 0-19 år i samme periode.

Tjenestetilbud	Årsverk 1994	Årsverk 2000	Årsverk 2007/08	Prosentvis endring 1994-2007/08	Merknad
Helsestasjons- og skolehelsetjeneste, sum	2.372	2.916	3.421	44 %	Helsestasjonstjenesten dekker ikke bare barn og unge, men også mødre og svangerskapskontroller
– herav leger	210	228	207	-1 %	
– herav helsesøstre	1.430	1.654	1.986	39 %	
– herav fysioterapeuter	237	263	212	-11 %	
Psykisk helsevern for barn og unge	1.799	2.407	3.682	105 %	
Barneverntjenesten	2.286	2.586	3.184	39 %	
Habiliteringstjenesten for barn og ungdom i helseforetakene (HABU)		(Ca. 390?)	(452) (2008)		Sykehusbasert
PP-tjenesten	1.390	1.748	1.852	33 %	Fagårsverk, ekskl. merkantilt personale
Statped	1.447	1.193	871 (2008)	-40 %	Ressurser tilsvarende 300 fagårsverk overført fra Statped til PPT fra 1999/2000
Sum PP-tjenesten og Statped	2.837	2.941	2.723	-4 %	
Totalt (alle tjenester unntatt HABU)	9.294	10.850	13.010	40%	
Antall barn/ungdom 0-19 år	1.114.837	1.160.107	1.214.201	9%	

¹ Tallmaterialet for helsestasjons- og skolehelsetjeneste, psykisk helsevern, barneverntjenesten og befolkningsdata er innhentet fra Statistisk sentralbyrå. Tall for HABU er innhentet fra Utkast til handlingsplan for habilitering av barn og unge, 2009. Tallmateriale for PP-tjenesten og Statped er fra foreliggende NOU

omtalt i dette kapittelet, gis det mange eksempler på mangel på ansvarsavklaring og samarbeid som man nå vil prøve å gjøre noe med.

Et annet eksempel her er dagens organisering, ansvarsdeling og samarbeidsflater mellom stat, kommune og andre aktører på hjelpemiddelområdet. Her er det uklarheter og gråsoner som resulterer i arbeidskrevende og tidkrevende saksbehandling, samt andre uklarheter for brukerne og forvaltningen. Et kompliserende forhold er at støtten på hjelpemiddelområdet i en del tilfeller er basert på tilskudd, mens det i andre tilfeller er basert på utlån.

Hjelpemiddelfeltet blir kanskje ikke lettere å administrere eller å forstå for brukerne når staten har ansvaret for varige hjelpemidler (over 2 år),

mens kommunene har ansvar for hjelpemidler som skal dekke midlertidige behov (mindre enn 2-3 år). Dagens system på dette området er ikke en konsekvens av en helhetlig vurdering, men av et sett med enkelbeslutninger: «Området framstår samlet sett som komplisert og uoversiktlig».⁴⁵

Et spill om finansiering av tiltak både mellom kommunale tjenester og mellom statlige tjenester og mellom kommunale og statlige tjenester kan også være årsak til manglende samarbeid. Finansieringssystemer kan være til hinder for at man finner gode helhetlige løsninger, og kan i visse til-

⁴⁵ Utvalg som skal gjennomgå hjelpemiddelområdet (Holtheutvalget). Utvalget skal levere sin innstilling 1. desember 2009

feller føre til at en velger ut fra hva som er mest økonomisk lønnsomt for de ulike tjenestene og ikke nødvendigvis er det beste for dem som skal motta tjenestene.

Disse problemstillingene er svært parallelle med dem som ligger til grunn for den kommende samhandlingsreformen innenfor helsetjenestene. Mange av utfordringene må søkes løst av gode integrerte kommunale tjenester, og det er mange forhold som peker i retning av at helsetjenester, PP-tjeneste og barneverntjeneste og andre bør opptre mer samordnet, for eksempel gjennom familiesentre eller lignende som nevnt tidligere i dette kapitlet.

Av oversikten i tabellen under framgår det at det har vært en sterk vekst i antall årsverk innenfor helsesektoren og barnevernet i perioden 1994–2007/2008. Videre har det, med bakgrunn i

blant annet Opptappingsplanen for psykisk helse, vært en betydelig vekst i årsverk innenfor psykisk helsevern for barn og unge.

Denne utviklingen står imidlertid i sterk motsetning til opplæringssektoren, der det har vært en nedgang i det samlede antall årsverk i PP-tjenesten og Statped i den aktuelle perioden. Nedbyggingen av årsverk i Statped skyldes vesentlig overføringer av ressurser til PP-tjenesten fra 1999/2000.

Det er viktig at dimensjoneringen av de ulike tjenestene for barn og unge blir sett i en helhetlig sammenheng. Det betyr at de ulike sektordepartementenes strategier blir samordnet, og at man samtidig ser statlige og kommunale tjenester i sammenheng.

Kapittel 11

Målgrupper

Med utgangspunkt i den måten utvalget har tolket sitt mandat på, er det vanskelig å gjøre noen skarp avgrensning av målgruppen. Alle barn og unge som på et eller annet tidspunkt opplever å ikke ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og voksne som opplever at de ikke hadde tilfredsstillende utbytte av den grunnskoleopplæringen de en gang mottok, er i prinsippet omfattet av utvalgets mandat. Formålet med utvalgets arbeid er å bidra til at alle som ikke har eller har hatt tilfredsstillende utbytte av den opplæringen de har krav på, skal få et bedre tilbud.

I mandatet heter det at utvalget som del av sine forslag til bedre organisering, effektiv ressursbruk og en helhetlig tiltakskjede skal gi særskilt omtale av «psykisk helse, sosiale og emosjonelle vansker og atferdsvansker».

I dette kapitlet blir det gitt en relativt omfattende beskrivelse av psykisk helse, sosiale og emosjonelle problemer og problematferd slik mandatet foreskriver. Utvalgets målgrupper favner imidlertid langt videre, og omfatter også barn, unge og voksne med

- lese- og skrivevansker
- matematikkvansker
- generelle lærevansker, utviklingshemning
- synsvansker, hørselsvansker og motoriske vansker/bevegelsesvansker
- språk-, tale- og kommunikasjonsvansker
- ervervet hjerneskade
- andre vansker, medisinske vansker

Disse blir nærmere beskrevet i vedlegg 4. I slutten av dette kapitlet gis det en oppsummering som omfatter flere av disse områdene. Dette kapitlet og vedlegg 4 må derfor ses i nær sammenheng.

11.1 Gruppebeskrivelser kan tilsløre mangfoldet

Innledningsvis er det viktig å understreke hvor stor variasjonsbredde det er i de aktuelle barnas

og elevenes behov og utfordringer. Noen trenger særskilt hjelp og støtte i læringsprosessen gjennom hele opplæringsløpet. Andre har et klart tidsavgrenset bistandsbehov. For noen vil store deler av opplæringen bestå av trening i dagliglivets ferdigheter og flere har behov for helserelatert pleie og omsorg.

Andre kan ha klart fagavgrensede behov, for eksempel i matematikkopplæringen eller med lese- og skrivevansker. En hørselshemmet eller synshemmet person kan på sin side ha behov for mer teknisk preget bistand for å kompensere for sansetapet. Elever med psykososiale problemer eller problematferd kan ha helt andre behov og utfordringer av mer relasjonell karakter, eventuelt også fagvansker.

Tiltak som ofte defineres som spesialpedagogisk bistand eller spesialundervisning kan ha sin bakgrunn i vidt forskjellige livssituasjoner og behov.

Barn under skolepliktig alder, elever i grunnskolen og i videregående opplæring samt voksne er gitt individuelle rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning gjennom opplæringsloven. Diagnostisering, kategorisering og vanskebeskrivelser har stått sentralt i spesialpedagogisk tenkning i over 100 år, i Norge som i andre land. Lovverket i Norge definerer imidlertid ikke hvilke grupper som har disse rettighetene, og det føres for eksempel ikke diagnosebasert statistikk i Norge over elever som får spesialundervisning.

Det kan derfor tilsynelatende virke som et paradoks å kategorisere ulike grupper med særskilte behov. Ole Petter Olsen tar i en artikkel til orde for en avkategorisering – «barn skal være fri for merkelapp».¹ En ukritisk vanskekategorisering vil lett lede til at problemer individualiseres i stedet for å se at vansker kan ha mange ulike årsaker, som både kan dreie seg om individet, samspillet med andre og miljøet eller systemfeil.

¹ Olsen, O. P. (2002). Er barn og unge tjent med vanskekategorisering? Spesialpedagogikk nr. 2/2002

Tabell 11.1 Barn og elever som får spesialpedagogisk hjelp, spesialundervisning eller særskilt tilrettelagt opplæring, fordelt på ulike fagområder. 1996

Fagområde	Barn i førskolealder med moderate og alvorlige vansker, som får spesialpedagogisk hjelp	Spesialundervisning i grunnskolen	Videregående skole, elever med særskilt tilrettelagt opplæring
Syns- og hørselsvansker	11%	5%	6%
Motoriske vansker, bevegelsehemming	30%	10%	13%
Kommunikasjons-, språk- og talevansker	41%	20%	18,5%
Lese- og skrivevansker og matematikkvansker	Ikke aktuell	33%	53% (27,5% lese/skrive og 25,5% matematikk)
Generelle lærevansker, psykisk utviklingshemming	16%	22%	25,5%
Psykososiale vansker	8%	21%	13,5%
Konsentrasjonsvansker	13%	24%	10,5%
Medisinske vansker	10%	9%	10%
Sum	129%	144%	150%

11.2 Ulike grupper med ulike utfordringer

Det er vanskelig å avgrense målgruppene, det være seg som helhet eller som spesifikke kategorier, simpelthen fordi det sjelden vil være samsvar mellom slike kategoriseringer og de som faktisk strever med å få utbytte av opplæringen. Det er imidlertid mulig å danne seg et visst bilde av hvem vi snakker om ved å se på hvem som faktisk mottar hjelp. Det finnes et stort antall norske undersøkelser og kartlegginger innenfor dette feltet, med ulike klassifiseringer av dem som får spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og andre former for tilrettelagt opplæring. Gjennom disse kartleggingene har vi et ganske godt bilde av de viktigste vanskene og utfordringene blant barn, unge og voksne på det spesialpedagogiske feltet. Selv om kartleggingene varierer noe i kategoriseringer og definisjoner er det likevel stor grad av likhet mellom de ulike undersøkelsene, og klassifiseringer og forekomst viser stor grad av stabilitet over tid.

Møreforskning foretok i 1996 en landsomfattende undersøkelse av ulike grupper barnehagebarn og elever som fikk spesialpedagogisk hjelp, spesialundervisning eller særskilt tilrettelagt opplæring, se tabell 11.1.² Summene i tabell 11.1 oversti-

ger 100 prosent da mange har flere (kombinerte) vansker.

De ulike kartleggingene gir et bilde av brukerne av spesialpedagogiske tjenester som karakteriseres av et relativt klart skille mellom *vansker med lav forekomst* og *vansker med høy forekomst*. Synshemming, hørselshemming og bevegelsehemming framstår som klart lavfrekvente, mens psykososiale (sosioemosjonelle) vansker/ problematferd, lese- og skrivevansker og matematikkvansker framstår som høyfrekvente. Kommunikasjons-, språk- og talevansker har størst omfang i førskolealder. Generelle lærevansker/utviklingshemming er lavfrekvent, men personene har stort bistandsbehov («lavfrekvent gruppe med høyfrekvent behov»).

Mønsteret av lav- og høyfrekvente vansker bekreftes langt på vei av Grøgaard m.fl.³ og Nordahl og Sunnevåg.⁴ Dette mønsteret framtrer som nokså permanent, og bekreftes også av mange

² Skårbrevik K. J. (1996). Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden. Evaluering av prosjektet «Omstrukturering av spesialundervisning». Rapport nr. 14. Volda: Møreforskning / Høgskulen i Volda.

³ 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.

⁴ Nordahl T. og A.-K. Sunnevåg (2008). Spesialundervisningen i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter. Rapport nr. 2-2008. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

forskjellige brukerundersøkelser i PP-tjenesten, se nærmere omtale og statistikk i kapittel 8.

Når man skal vurdere hvilken kompetanse lokalsamfunnene trenger for å ivareta behovene for ulike individer og grupper, og identifisere hvor de største utfordringene ligger i dag, kan derfor skillet mellom vansker med lav og høy forekomst være et fruktbart analytisk utgangspunkt.

11.3 Psykisk helse, sosiale og emosjonelle vansker og atferdsvansker

11.3.1 Forståelse av problematferd i skolen

En relativt stor andel av elevene i grunnsopplæringen viser en atferd som ikke er i samsvar med de normer og forventninger som finnes i skolen. Det kommer blant annet til uttrykk ved at det er ved atferdsproblematikk at lærere i størst grad uttrykker at de mangler kompetanse. Både nasjonale og internasjonale undersøkelser viser videre at problematferd har sammenheng med elevenes skolefaglige prestasjoner.⁵ Slik kan omfattende problematferd redusere mulighetene for både skolefaglig og sosial læring hos mange elever, og atferden kan ofte også ødelegge for lærernes muligheter for å gjennomføre undervisningen.⁶

Problematferd handler om i hvilken grad barn og unges atferd bryter med gjeldende normer, regler og forventninger i skolen, og i hvilken grad atferden bryter med det som er aldersadekvat oppførsel. Denne atferden kan på den ene siden hemme barnets utvikling og læring, og på den andre siden kan atferden også skape problemer for andre medelever og voksne i skolen og hindre positiv samhandling.⁷ Det er når den problematiske atferden vises regelmessig og over tid, at vi kan betrakte det som problematferd. Enkelthendelser vil ofte være situasjonsbetinget og kan ikke betraktes som problematisk atferd.

Det har ofte vært foretatt et skille mellom eksterne (utagerende) atferd og interne (innagerende) atferd. Det har vært vanlig å ha sterkest fokus på eksterne atferd fordi denne atferden provoserer og utfordrer omgivelsene sterkest. Denne todelingen av problematferd er på flere måter utilstrekkelig. Det finnes barn som

er både innagerende og utagerende ved at de for eksempel både er ensomme og aggressive. For det andre er dette en differensiering som har sitt utspring i studier av mer alvorlige problematferd, og som derfor ikke er like egnet når vi skal forholde oss til atferdsproblemer i skolen og dermed i et normalutvalg av barn og unge.

Sørli og Nordahl⁸ gjennomførte en omfattende studie av problematferd i skolen i siste halvdel av 1990-årene. Studien omfattet både barne- og ungdomstrinnet og videregående opplæring. Her dokumenteres det gjennom både elev- og lærervurderinger hvordan problematferd framstår blant alle elever i skolen. De fant fire hovedtyper av problematferd, en inndeling som for øvrig har fått støtte i flere andre studier.^{9 10 11} Nedenfor blir de fire typene av atferdsproblemer kort beskrevet.

Lærings- og undervisningshemmende atferd

Dette er knyttet til atferd som å drømme seg bort i timene, bli lett distraheret, å være urolig og bråkete og å forstyrre andre elever i timene. Dette kan betraktes som disiplinproblemer og er den klart vanligste formen for problematferd på alle klassetrinn i skolen. Lærings- og undervisningshemmende atferd er problematferd som først og fremst forekommer i undervisningssituasjonen og er knyttet til både å ikke følge med i undervisningen og i å forstyrre medelever og lærer. Denne atferden kan beskrives som bråk og uro og som navnet tilsier, vil atferden ofte forstyrre både læring og undervisning. Et stort omfang av denne type atferd vil lett gi et dårlig læringsmiljø.

Utagerende atferd

Denne atferden innbefatter handlinger som å bli fort sint, svare tilbake til voksne ved irettesettelse eller kranling og slåssing med andre elever, dvs.

⁵ Nordahl, T., M.-A. Sørli, T. Manger og A. Tveit (2005). Atferdsproblemer hos barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger. Bergen: Fagbokforlaget.

⁶ Hattie, J. (2009). Visible learning. New York: Routledge.

⁷ Ogden, T. (1998). Elevatferd og læringsmiljø. Rapport 98. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.

⁸ 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: Norsk Institutt for oppvekst, velferd og aldring.

⁹ Lindberg, E. og T. Ogden (2001). Elevatferd og læringsmiljø 2000: en oppfølgingsundersøkelse av elevatferd og læringsmiljø i grunnskolen. Oslo: Læringscenteret.

¹⁰ Nordahl, T. (2000). En skole - to verdener: et teoretisk og empirisk arbeid om problematferd og mistilpasning i et elev- og lærerperspektiv. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

¹¹ Nordahl, T og Hausstatter, R. S. (2009). Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Rapport 9 2009. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

om fysiske eller verbale angrep på andre mennesker. Omfanget av fysisk utagering i norske skoler (f.eks. lugging, spark, slag) er høyest på barnetrinnet, men har deretter en synkende tendens med stigende klassetrinn. Omfanget av verbal utagering viser derimot en klar stigende tendens fram til slutten av ungdomsskolen, for siden å synke noe i videregående skole. Utagerende atferd forekommer gjennomgående oftere blant gutter enn blant jenter.

Sosial isolasjon

Sosial isolasjon dreier seg om å føle seg ensom på skolen, være deprimert, usikker og å være alene i friminuttene. Dette er ikke atferd som nødvendigvis går utover andre, men som kan være meget belastende for de elevene det gjelder. Sosial isolasjon er nesten like vanlig som utagerende atferd, og den forekommer like ofte blant jenter som blant gutter. Omfanget av slik internalisert problematferd har en svakt økende tendens med stigen- de klassetrinn og skolestørrelse.

Alvorlige former for problematferd

Dette er atferd som refererer til handlinger som klart er i strid med aksepterte sosiale normer og regler i det samfunn og den kontekst handlingen forekommer i.¹² Atferden omfatter vold eller overgrep, tyveri, innbrudd, hærverk, omfattende mobbing eller trakassering, omfattende skulking eller rusmisbruk. Dette kan betraktes som antisosial atferd og de ulike antisosiale handlingene er relativt sterkt interkorrelerte.¹³

I gjennomsnitt viser én til to prosent av elevene i grunnskolen denne type alvorlige former for problematferd. Antisosial atferd forekommer cirka fire ganger så ofte blant gutter som blant jenter.¹⁴

Det er rimelig å anta at det i et miljø er en viss sammenheng mellom høyfrekvente og lavfrekvente former for problematferd. I for eksempel skoler med mye undervisnings- og læringshemmende at-

ferd skapes det lett et miljø som også gir grobunn og aksept for mer alvorlig problematferd.¹⁵ Lærernes oppmerksomhet og tid i skoler med mye problematferd bindes lett opp i konfliktløsning og takling av mindre alvorlig problematferd. Dermed trekkes fokus bort fra undervisning og læring.¹⁶

Omfang av problematferd

Det er vanskelig å fastslå helt entydig hvilket omfang det er av atferdsproblemer i skolen. Dette skyldes at det eksisterer ulike definisjoner av hva problematferd er og at det ikke er foretatt særlig mange representative undersøkelser i Norge. Men omfanget er relativt betydelig, og de fleste lærerne møter atferdsproblematikk i større eller mindre grad. Flere studier i den vestlige verden gir grunnlag for å anslå at opp mot 30 % av barn og unge vil vise en eller annen form for atferdsproblem i sin skolegang. For de fleste av disse elevene vil det imidlertid dreie seg om mindre alvorlige problematferd og problemer som eksisterer kun i kort tid.¹⁷ Andre undersøkelser i Skandinavia viser at mellom 7 og 12 prosent av elevene i alderen 10–17 år viser et så høyt omfang av uønsket atferd at det er grunnlag for å bruke betegnelsen elever med problematferd.^{18 19 20}

Samlet viser dette at omfanget av atferdsproblemer har vært og fortsatt er relativt omfattende i norsk skole. Det er grunnlag for å si at blant de ulike gruppene av barn og unge med problemer og vansker i skolen, er ingen i omfang større enn atferdsproblematikk.

Videre er det en klar overvekt av gutter blant elever som viser problematisk atferd i skolen. Andelen gutter er noe avhengig av hvilke definisjo-

¹² Ogden, T. (2001). Sosial kompetanse og problematferd i skolen. Kompetanseutviklende og problemløsende arbeid i skolen. Oslo: Gyldendal Akademisk.

¹³ 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: Norsk Institutt for oppvekst, velferd og aldring.

¹⁴ Nordahl, T., M.-A. Sørli, T. Manger og A. Tveit (2005). Atferdsproblemer hos barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger. Bergen: Fagbokforlaget.

¹⁵ Nordahl, T., M.-A. Sørli, T. Manger og A. Tveit (2005). Atferdsproblemer hos barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger. Bergen: Fagbokforlaget.

¹⁶ Nordahl, T., Mausestaden, S. og Kostøl, A. (2009). Skoler med liten og stor forekomst av atferdsproblemer. Høgskolen i Hedmark, rapport nr. 3 – 2009.

¹⁷ Sørli, M-A. (2002). Alvorlige atferdsproblemer og lovende tiltak i skolen: en forskningsbasert kunnskapsstatus. Oslo: Praxis forlag.

¹⁸ Egelund, N. og K. Foss-Hansen (1998). Urolige elever i folkeskolens almindelige klasser: en kvantitativ og kvalitativ undersøgelse af urolige elever i folkeskolens almindelige klasser. København: Undervisningsministeriet.

¹⁹ 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: Norsk Institutt for oppvekst, velferd og aldring.

²⁰ Lindberg, E. og T. Ogden (2001). Elevatferd og læringsmiljø 2000: en oppfølgingsundersøkelse av elevatferd og læringsmiljø i grunnskolen. Oslo: Læringscenteret.

ner som er brukt i ulike undersøkelser, men i hovedsak kan vi si at om lag 75 prosent av elevene som viser problematisk atferd i skolen er gutter.

Situasjonen i skolen for elever med problematferd

Elever som viser atferdsproblemer og/eller har en ADHD-diagnose, skårer systematisk dårligere enn andre elever i skolen. I en undersøkelse gjennomført i 2006 og 2008 kommer dette klart fram.²¹ Dette er en gruppe av elever som ikke bare skolen har utfordringer knyttet til, men som også selv opplever at de er i en vanskelig situasjon i skolen. Elever med problematferd skårer dårligere enn andre elevgrupper som elever med hørselsproblemer, synsvansker, dysleksi, dyskalkuli, lærevansker o.l.²²

Elever som viser ulike former for problematferd, har en dårligere relasjon til lærer, lavere sosial kompetanse, mindre motivasjon, dårligere relasjon til medelever og lavere trivsel enn alle andre elevgrupper. Videre er de også blant de elevene i skolen med klart dårligst skolefaglige prestasjoner. Disse elevene framstår som en gruppe som grunnskolen har utfordringer med å mestre, samtidig som det er viktig å understreke at elevene selv mistrives og har dårlige relasjoner i skolen. Mange av disse elevene mottar også spesialundervisning. Denne undersøkelsen viser at situasjonen for elever med atferdsproblemer ikke er i samsvar med den standarden vi gjerne setter på norsk skole.

Forklaringer på problematferd i skolen

Den tradisjonelle begrepsbruken og kunnskapen knyttet til problematferd i skolen er å finne i spesialpedagogikken. Dette fordi det er det spesialpedagogiske fagområdet som har forholdt seg til denne problematikken, både på et teoretisk plan og innenfor praktisk pedagogikk. Atferdsproblematikk i skolen defineres i spesialpedagogikken ved bruk av begreper som atferdsvansker, sosiale og emosjonelle vansker, psykososiale vansker og mer spesifikke diagnostiske termer som Attention deficit hyperactiv disorder (ADHD), Conduct disorder (CD), Oppositional definit disorder (ODD), Asperger syndrom, Tourettes syndrom o.l.²³

Et vesentlig kjennetegn ved denne begrepsbruken er den sterke individorienteringen den uttrykker. Begrepene beskriver vansker, dysfunksjoner, avvik eller syndromer som den enkelte elev har. Dette indikerer en sterk individorientering ved at problematferd blir noe som eies av elevene og derav blir deres ansvar. Når denne type problemer oppleves i skolen, vil bruk av de individorienterte spesialpedagogiske begrepene og definisjonene også innebære indirekte årsaksforklaring. Begrepsbruken indikerer at årsaken til problematferd i hovedsak er å finne i den enkelte elev. Det kan hevdes at problemene forstås og forklares gjennom en patologisering av elevene.

Hva er det så som forklarer problematferd i skolen, og hvordan kan vi bruke den kunnskapen til å forebygge og redusere disse problemene? Det er selvsagt ikke enkle svar på et slikt spørsmål. I forskningen er det likevel kartlagt en rekke forhold som utsetter barn og unge for risiko for utvikling av problematferd i både grunnskole og videregående opplæring og slik er forklaringer på utvikling og opprettholdelse av problematferd.²⁴ Denne forskningen viser entydig at problematferd ikke kun kan forklares ut fra egenskaper ved eleven. Nedenfor er de fleste av disse forholdene eller faktorene som forklarer problematferd gjengitt:

- uklare regler og inkonsekvent regelhåndhevelse
- uklare forventninger til og lite oppmuntring av prososial atferd
- dårlig klasseledelse (reaktiv, autoritær, ettergivende, el. forsømmende)
- negativ og konfliktfylt relasjon mellom elev og lærer
- dårlig klassemiljø (lite samhold, støtte, mange konflikter, konkurranse)
- lite strukturert og elevengasjerende undervisning
- mangel på skoleomfattende planer og strategier for forebygging av problematferd og fremming av sosial kompetanse
- segregerte opplæringstilbud i gruppe for atferdsvanskelige elever

Dette viser at atferdsproblemer må forstås i sammenheng med undervisningen og læringsmiljøet i

²¹ Nordahl, T. og A-K. Sunnevåg (2008). Spesialundervisningen i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter, rapport nr. 2/2008. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

²² Nordahl, T og Hausstatter, R. S. (2009). Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Rapport 9/2009. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

²³ Nordahl, T., M.-A. Sørli, T. Manger og A. Tveit (2005). Atferdsproblemer hos barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnæringer. Bergen: Fagbokforlaget.

²⁴ Nordahl, T., M.-A. Sørli, T. Manger og A. Tveit (2005). Atferdsproblemer hos barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnæringer. Bergen: Fagbokforlaget.

skolen. Elevenes opplevelse av deltakelse og struktur i undervisningen, lærernes ledelse i undervisningen, lærernes forventninger til og oppmuntring av prososial atferd samt deres håndhevelse av regler kan betraktes som kontekstuelle variabler fordi dette er uttrykk for det som er elevenes omgivelser i skolen og den undervisning som foregår der. Videre gir variablene knyttet til relasjoner vesentlige bidrag til å kunne forstå omfanget og typer av problematferd. Dette gjelder både den enkelte elevs forhold eller relasjon til sine medelever og elevenes relasjoner til lærerne. Relasjoner betraktes i denne sammenhengen som et kontekstuellet betinget fenomen.²⁵

Samlet uttrykker disse forklaringsbidragene at når undervisningen er lite strukturert, reglene uklare, klasseledelsen ettergivende, klasse miljøet preget av konflikter mellom elevene og elevene har et dårlig forhold til lærerne, så vil det med stor sannsynlighet vises relativt mye problematferd. Både typer og omfanget av problematferd viser slik sammenheng med- og kan forstås i forhold til skolens kontekst. Dette er viktig kunnskap, fordi det viser at problematferd viser sammenheng med og må forstås i forhold til de kontekstuelle betingelsene i skolen. Atferdsproblematikk bør ikke kun forklare som en individuell vanske eller som et individuelt problem hos den enkelte elev.²⁶

I flere av undersøkelsene om problematferd i skolen, ser vi at det er elevenes opplevelser eller vurderinger av de kontekstuelle betingelsene i skolen som er avgjørende for den atferd de viser.^{27 28} Det ser slik ut til å være langt mer viktig hvordan elevene selv opplever undervisningen og skoletilbudet, enn hvordan lærerne selv mener de underviser. Dette uttrykker at elevenes virkelighetsoppfatninger danner et grunnlag for hvordan elevene handler i skolen. Om vi kan tilrettelegge læringsmiljøer i skolen som elevene opplever som gode, er det sannsynlig at problematferd vil reduseres.²⁹

²⁵ Nordahl, T. (2000). En skole - to verdener: et teoretisk og empirisk arbeid om problematferd og mistilpasning i et elev- og lærerperspektiv. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo

²⁶ Nordahl, T og Hausstatter, R. S. (2009). Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Rapport 9/2009. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

²⁷ 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: Norsk Institutt for oppvekst, velferd og aldring.

²⁸ Nordahl, T., M.-A. Sørli, T. Manger og A. Tveit (2005). Atferdsproblemer hos barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnæringer. Bergen: Fagbokforlaget.

Det eksisterer en rekke nasjonale og internasjonale undersøkelser der det dokumenteres at problematferd henger sammen med de situasjonene og sosiale arenaene der atferden framvises.^{30 31} Det er her viktig å understreke at mange av de samme faktorene som forklarer atferdsproblematikk, også anvendes for å forklare variasjon i skolefaglige prestasjoner hos elevene.³²

11.3.2 Psykisk helse

Sosial- og helsedirektoratet skiller i sin veileder «Psykisk helsearbeid for barn og unge i kommune» (IS-1405) mellom psykisk helse, psykiske vansker og psykiske lidelser. Psykisk helse refererer til utvikling av og evne til å mestre tanker, følelser, atferd og hverdagens krav i forhold til ulike livsspekter. Det handler om emosjonell utvikling, evne til velfungerende sosiale relasjoner og evne til fleksibilitet. Psykiske vansker refererer til symptombelastning som for eksempel grad av angst, depresjon, søvnvansker osv. Disse vanskene kan i ulik grad påvirke daglig fungering i forhold til mestring, trivsel og relasjon til andre mennesker. Psykiske vansker er ofte normale reaksjoner forbundet med en vanskelig livssituasjon. Psykiske lidelser refererer til psykiske vansker av en slik type eller grad at det er behov for tiltak i spesialisthelsetjenesten og medfører ofte en funksjonsnedsettelse hos de aktuelle barna og ungdommene.

Forekomst av psykiske vansker og psykiske lidelser

Forekomst av psykiske vansker viser at mellom 15 og 20 prosent av barn og unge har psykiske vansker som påvirker deres funksjonsnivå. Tall fra Folkehelseinstituttet viser at det er større utfordringer i de største byene. I Oslo viser undersøkelsen at utbredelsen av psykiske vansker i aldersgruppen 15-16 år er ca 24 prosent, blant barn og ungdom med foreldre som har etnisk minoritetsbakgrunn er forekomsten ca. 27 prosent. Det

²⁹ Overland, T. (2007). Skolen og de utfordrende elevene: om forebygging og reduksjon av problematferd. Bergen: Fagbokforlaget.

³⁰ Sørli, M-A. (2002). Alvorlige atferdsproblemer og lovende tiltak i skolen: en forskningsbasert kunnskapsstatus. Oslo: Praxis forlag.

³¹ Ogden, T. (2001). Sosial kompetanse og problematferd i skolen. Kompetanseutviklende og problemløsende arbeid i skolen. Oslo: Gyldendal Akademisk.

³² Kjærnsli, M., S. Lie, R.V. Olsen, A. Roe og A. Turmo (2007). Tid for tunge løft: norske elevers kompetanse i naturfag lesing og matematikk i PISA. Oslo: Universitetsforlaget.

er ikke påvist forskjeller mellom samisk ungdom og etnisk norsk ungdom.

Det finnes lite sikker kunnskap om forekomst hos barn i alderen 0-3 år. En norsk undersøkelse («Barn i Bergen») viser at 6,5 prosent av barna i alderen 7-9 år har behov for spesialisert psykiatrisk/psykologisk hjelp. Andre undersøkelser viser at forekomst av psykiske lidelser blant barn og ungdom antas å ligge mellom 4 og 7 prosent.

Lærere rapporterer ofte usikkerhet om hvordan de skal forholde seg til barn og unge med psykiske vansker. Det har derfor vært ulike satser for å øke kompetansen på psykisk helse hos barn og ungdom i skolen. Utvalget ønsker å rette oppmerksomheten mot de samme faktorer som er nevnt ovenfor i forbindelse med atferdsvansker også kan bidra til å gjøre skoledagen lettere for elever med psykiske vansker. Dette er faktorer som kan bidra til at læringsmiljøet kan virke positivt inn på enkeltelevers opplevelse og læringsutbytte.

Kjønnsforskjeller

Før puberteten er kjønnsfordelingen lik når det gjelder depresjon, angst og psykosomatiske lidelser. Etter puberteten er disse lidelsene mest utbredt hos jenter. Atferdsproblemer og antisosial atferd er mest utbredt blant gutter. Guttene viser mest atferdsavvik før puberteten, mens jentenes problemer øker etter puberteten, særlig i form av depresjon og psykosomatiske plager.

11.3.3 Ulike forstyrrelser/lidelser

Angst og depresjon

Forekomsten av angst og depresjon varierer noe, avhengig av hvilke undersøkelsesmetoder og diagnostiske kriterier som er brukt. Vanlige tall fra norske og internasjonale undersøkelser er 5 prosent for angst og 2 prosent for depresjon, noe hyppigere blant eldre barn og ungdom enn blant yngre barn. Angsttilstander kan være generaliserte eller spesifikke. Angst og depresjon kan i stor grad påvirke læringsutbyttet, blant annet fordi dette påvirker evnen til å konsentrere seg i skolen samt motivasjon for skolearbeid. Angst antas å være en vesentlig faktor til skolevegring, som synes økende blant barn og unge.

Hyperkinetiske forstyrrelser/ADHD

ADHD og atferdsforstyrrelser er den hyppigste begrunnelse for henvisning til psykisk helsevern

for barn og unge og utgjør i overkant av 40 prosent. Tilstanden er karakterisert ved problemer med konsentrasjon, impulsivitet og hyperaktivitet. Barn og unge med denne tilstanden kan ha ulik sammensetning av disse kjernesymptomene. Forekomsten antas å være mellom 3-5 prosent av barnebefolkningen, altså i gjennomsnitt én elev i hver klasse. Når diagnosen ADHD er stilt av spesialisthelsetjenesten, anbefales medikamentell behandling i kombinasjon med foreldreveiledning og tilrettelegging i skole.³³

Disse barn og unge er en sårbar gruppe for utvikling av samtidige vansker, enten emosjonelle eller atferdsvansker. Bevisstheten om tilstanden innenfor skolesektoren vurderes å være stor og kompetansen blant lærere er økende. Samtidig er det viktig at disse barna fanges opp tidlig slik at det ikke etableres et inntrykk blant elever og lærere av at dette er ufortjent vanskelige barn.

Gjennomgripende utviklingsforstyrrelser

Dette er en samlebetegnelse på alvorlige utviklingsforstyrrelser med avvik i gjensidige sosiale samspill og kommunikasjon og begrenset stereotyp, repeterende atferd og interesser. Barn med Asperger syndrom og autisme faller inn under denne benevnelsen. Forekomsten av disse tilstandene varierer i ulike studier, og er forholdsvis sjelden. Tilstandene antas å ha genetisk disposisjon.

Tilstandene fordrer individuell tilrettelegging i form av en sterk struktur og forutsigbarhet samt særlig kompetanse hos lærere og eventuelle assistenter som skal jobbe med disse barna. Dette for å kunne forstå den annerledesheten i sosial samhandling som disse elevene representerer. I tillegg er det av avgjørende betydning at det etableres et nært tverrfaglig og tverretattlig samarbeid mellom ulike tjenester samt at de fleste barna innenfor denne kategorien har rett til individuell plan.

Andre psykiske lidelser

Psykose eller schizofreni forekommer også hos barn og unge. I sjeldne tilfeller kan schizofreni oppstå hos barn under 13 år. Denne tilstanden kan beskrives som en brist i realitetsoppfatningen, forstyrrelser i kognisjon, følelsesliv og sosial fungering. Barn og ungdom som utvikler disse li-

³³ Sosial- og helsedirektoratet. (2004). Veileder for diagnostisering og behandling av ADHD. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.

delsene har ofte en langvarig sykdomsutvikling som kan være vanskelig å forstå for skole og hjem. Det er imidlertid viktig at disse barna oppdages så tidlig som mulig slik at adekvate tiltak kan iverksettes. Dette fordrer en kompetanse blant lærere skolehelsetjeneste slik at barna kan henvises til spesialisthelsetjenesten for utredning og behandling.

Barn i risiko

En rekke barn lever i utsatte livssituasjoner som kan påvirke deres liv på en slik måte at dette merkes på skolen. Dette gjelder barn som opplever vanskelige skilsmisser med høyt konfliktnivå, dødsfall i nær familie, kriser, katastrofer, traumer, seksuelle overgrep eller omsorgssvikt. Mange barn vil ha behov for ekstra støtte og oppfølging og vil i perioder vise tegn på psykiske vansker. Det er viktig at denne gruppen barn gis en tilpasset oppfølging for å unngå at vanskene skal bli kroniske. Dette må skje i et nært samarbeid mellom lærere, skolehelsetjenesten, ev. barnevernstjenesten og spesialisthelsetjenesten.

De viktigste faktorene for å gi et tilbud til barn med psykiske vansker er å opprettholde en tilnærming til eleven preget av omsorg, kompetanse, struktur og forutsigbarhet.

I rapporten *Forebyggende innsatser i skolen* har en forskergruppe vurdert i alt 29 ulike programmer som benyttes ved problematferd, psykisk helse og rusforebygging.³⁴ Forskergruppen fant at det er svært varierende kvalitet på programmene som benyttes. De beste programmene bygger på forskningsbasert kunnskap, legger opp til evaluering av programmet, har en klar strategi for implementering og har sjelden kun én teoretisk tilnærming til problemet.

Programmene er utviklet både for barnehage, grunnskole- og videregående nivå og er implementert i en rekke skoler rundt om i Norge.

11.4 Utfordringer

Materialet i dette kapittelet og i vedlegg 4 viser at det er store variasjoner i de ulike gruppernes livssituasjon, hjelpebehov, forekomst og tilbud m.v. Det er et sentralt spørsmål om de tjenestetilbudene som gis brukerne i de ulike gruppene er likever-

dige, med andre ord om det er noen større forskjeller i kvaliteten på ytelsene.

I dette avsnittet vurderes ulike trekk eller karakteristika ved de forskjellige gruppene, som innebærer ulike typer utfordringer og støttebehov for barna/elevene, foreldrene og for de ansatte i barnehage og skole.

Som ledd i en landsomfattende undersøkelse i 1996 om tjenestetilbudet for barn og elever med særskilte behov, foretok Møreforskning en kartlegging av blant annet barnehagenes, skolenes, førskolelærernes, lærernes og foreldrenes tilfredshet med de forskjellige tjenesteleverandørene innenfor og utenfor opplæringsfeltet.

Tabell 11.2 gir uttrykk for hvordan foreldrene til barn og unge med moderate eller store funksjonsvansker vurderte tjenestetilbudet. Foreldrene ble spurt om hvor mange instanser de har hatt kontakt med, og om de har fått svært god hjelp av minst en instans. Foreldrenes svar er fordelt på ulike vanskeområder og nivåene barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

Tabellen viser at det er foreldrene til barn / unge med syns- eller hørselsvansker og fysiske og medisinske vansker som var mest fornøyd. Foreldre til barn / unge med tale- og språkvansker, lese- og skrivevansker, utviklingshemning og psykososiale vansker var mindre fornøyde. Det var markante forskjeller i tilfredshet på grunnskolens og videregående opplærings nivå. I barnehagealder var forskjellene små.³⁵

Tabell 11.2 viser også antall instanser som foreldrene i gjennomsnitt har hatt kontakt med, *i tillegg til* PP-tjenesten og statlige spesialpedagogiske kompetansesentre.

Brukerundersøkelsen til Grøgaard m.fl.³⁶ viste at blant elever som får spesialundervisning, trives barn med sosiale vansker dårligere enn barn med andre typer vansker. Lærerne signaliserte at sosial inkludering av barn med sosiale vansker var mangelfull. Foreldrene til disse barna mente i større grad enn foreldre til barn med andre vansker at barna deres ikke trives og ikke er tilstrekkelig integrert/inkludert i skolens sosiale liv.

Nordahl og Sunnevåg³⁷ vurderte ut i fra en bred kartleggingsundersøkelse fra 2006/2007

³⁵ K. J. Skårbrevik (1996). Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden. Evaluering av prosjektet Omstrukturering av spesialundervisning. Forskningsrapport nr. 14. Møreforskning.

³⁶ J. B. Grøgaard, I. Hatlevik og E. Markussen (2004). Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak. Rapport 9/2004. Oslo: NIFU STEP.

³⁷ T. Nordahl og A.-K. Sunnevåg (2008). Spesialundervisningen i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter. Rapport 2/2008. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

³⁴ Nordahl, T., Gravrok, Ø., Knudsmoen, H., Larsen, T., & Rørnes, K (red.). (2006). *Forebyggende innsatser i skolen*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Tabell 11.2 Foreldrevurdering av tjenester i og utenfor opplæringssektoren til barn og unge med moderate eller store funksjonsvansker. Antall instanser foreldrene har hatt kontakt med, utenom PP-tjenesten og Statped. Fordeling på ulike vanskeområder og opplæringsnivåer. 1996

Vanskeområder	Barnehage		Grunnskole		Videregående opplæring	
	Antall instanser	Minst en instans som gir svært god hjelp	Antall instanser	Antall instanser som gir svært god hjelp	Antall instanser	Minst en instans som gir svært god hjelp
Syns- eller hørselsvansker	7,1	95%	6,4	84%	3,7	69%
Fysiske og medisinske vansker	5,7	91%	5,5	70%	4,0	72%
Tale- og språkvansker	4,9	92%	4,6	63%	4,0	52%
Lese- og skrivevansker	-	-	2,5	44%	2,4	50%
Psykisk utviklingshemmede	6,5	88%	4,4	54%	3,8	44%
Psykososiale vansker	4,9	88%	3,6	60%	3,2	49%

(104 grunnskoler) hvordan elever med og uten spesialundervisning i 5.–10. klasse kom ut på ulike variable. Dessuten ble elever med spesialundervisning delt inn i ulike grupper og sammenlignet innbyrdes. Informanter var elevene selv og deres kontaktlærere. Følgende variabler ble undersøkt:

- sosial kompetanse (lærervurdert)
- motivasjon og arbeidsinnsats (lærervurdert)
- trivsel (elevvurdert)
- atferd (elevvurdert)
- relasjon lærer – elev (elevvurdert)
- relasjon elev – elev (elevvurdert)
- innhold og arbeidsmåter i undervisningen (elevvurdert)
- faglig utbytte (skolefaglig kompetanse målt ved karakterer)

For det første viste undersøkelsen at elever som mottar spesialundervisning skåret systematisk og signifikant dårligere enn øvrige elever på alle områder (variable), med unntak av relasjonen til lærer. Det tyder på at lærerne ser ut til å etablere like gode relasjoner til spesialundervisningselever som til elever ellers. For øvrig er det som forventet at spesialundervisningselevne skårer svakere faglig sett. Men lav trivsel, få venner, mer utsatthet for mobbing og svakere skåring på sosial kompetanse understreker at elever som mottar spesialundervisning er i en sårbar situasjon.

For det andre ga undersøkelsen klart uttrykk for at elever med synshemning, hørselshemning eller bevegelseshemning skårer langt bedre på

disse områdene enn høyfrekvente grupper som elever med lese-/skrivevansker, matematikkvansker og ikke minst elever med psykososiale vansker/atferdsvansker:

De elevgruppene som kommer dårligst ut på alle resultatområdene er elever med problematferd med og uten ADHD-diagnose. De trives dårligere på skolen enn alle andre grupper av elever, de viser en dårligere atferd, de opplever å ha et dårligere forhold til medelever, de har lavere motivasjon og arbeidsinnsats og dermed et langt dårligere læringsutbytte.

Det svake sosiale utbyttet som Grøgaard m.fl. fant for atferdselevnes vedkommende, blir således bekreftet av Nordahls og Sunnevågs undersøkelse. I en artikkel i Norsk pedagogisk tidsskrift sier Nordahl og Sunnevåg at det kan se ut til at elever med problematisk atferd gjennom sin skolegang blir deklassert til et framtidig liv som aktive samfunnsborgere.³⁸

Generelt tyder forskning på at problematferd i stor grad er kontekstuellet betinget, og at det langt på vei kan forklares med bakgrunn i forhold ved læringsmiljøet i skolen. Dette innebærer i så fall at det vil være mulig både å forebygge og redusere problematferd i skolen, noe som også vil kunne bedre læringsutbyttet vesentlig for mange elever. Som vi har sett er det trolig elever som viser problematisk atferd som har det aller vanskeligst i skolen i dag.

³⁸ Nordahl T. og A.-K. Sunnevåg (2008). Kvalifisering og deklassering i grunnskolen. Norsk pedagogisk tidsskrift.

Kapittel 12

Tilrettelagt opplæring i Danmark, Sverige og Finland

12.1 Danmark – de overordnede mål og virkemidler

Ved innføringen av ny folkeskolelov i 1975 ble begrepet *undervisningsdifferensiering* (tilpasset opplæring) introdusert. Dette var først og fremst et teoretisk prinsipp, som ikke førte til mange praktiske konsekvenser, ikke minst fordi det fortsatt var mulighet for å dele elevene i de viktigste fagene. I forbindelse med en omfattende revisjon av folkeskoleloven i 1993 ble muligheten for å dele elevene etter faglig nivå avskaffet, og *undervisningsdifferensiering* ble skrevet inn i lovens § 19 som et krav. Det ble utgitt flere bøker som beskrev og definerte prinsippet om undervisningsdifferensiering. Det ble også satt av flere hundre millioner kroner til utviklingsarbeid i forbindelse med lovendringen, men det var få skoler som søkte om midler til å arbeide med undervisningsdifferensiering. En evaluering av disse skolene viste at den reelle praktiseringen av undervisningsdifferensiering også var begrenset.

Offentliggjøringen av de første PISA-resultatene i 2001 viste at 18 prosent av danske elever i 9. klasse hadde meget svak lesekompetanse. Resultatene indikerte at det tilsynelatende ikke foregikk mye undervisningsdifferensiering i skolen. Og den politiske og pedagogiske debatten førte til at man i 2003 vedtok at skoler skulle kunne organisere elevene i opptil 50 prosent av tiden i grupper etter faglig nivå, enten innenfor klassen eller på tvers av klassene. Regelen er at slik organisering ikke skal kunne benyttes over lang tid og være en varig ordning. Innføringen av prinsippet om gruppeorganisering var kontroversielt da det kunne ligne på tidligere tiders deling av elever etter faglig nivå. Danmarks Evalueringsinstitutt foretok i 2003–2004 en evaluering som viste at undervisningsdifferensiering fortsatt var mer et retorisk begrep enn en realitet på den enkelte skole. Den viste også at gruppeorganisering etter faglig nivå i liten grad ble benyttet.

De første spesialpedagogiske tiltakene i Danmark startet i 1807 med en skole for døve. I 1855 opprettes den første institusjonen for utviklingshemmede, og fra omkring 1880 begynte man i de største byene å opprette spesialklasser for barn som av ulike årsaker ikke kunne følge med i den alminnelige undervisningen. Det er likevel først fra skoleloven av 1937 at spesialundervisningen nevnes som en mulighet, men det er først i 1958 det blir et krav til kommunene om å tilby spesialundervisning. De første pedagogisk-psykologiske rådgivningene (PPR) ble opprettet i perioden 1935–1940, og de har siden 1980 hatt ansvaret for rådgivning for aldersgruppen 0–18 år.

Barn og unge med store funksjonsnedsettelser ble fram til 1980 plassert på institusjoner underlagt staten, og utviklingshemmede hadde i prinsippet ikke rett til undervisning. Nesten alle de statlige institusjonene ble fra 1980 overtatt av amterne (fylkene). Dette førte til at det ble en todeling av spesialundervisningsområdet mellom den kommunale spesialundervisning og den fylkeskommunale spesialundervisning. Årsaken til delingen var at kommunene ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å gi de barna med størst funksjonshemninger en god opplæring. Denne oppdelingen, som svarte til begrepene «spesialundervisning» og «vidtgående spesialundervisning», førte til problemer med å sette grenser mellom de to gruppene, samt til en gruppetenkning. I 1995 ble det opprettet en rekke vitensentre for personer med særskilte behov, for eksempel dysleksi, stamming og døvblindhet. Sentrene skal betjene offentlige etater, herunder skoler, med informasjon og rådgivning.

Fra 1. januar 2007 skjedde det en omfattende strukturendring i de danske kommuner. Danmarks 275 kommuner ble slått sammen til 98, og der de 14 amtene ble slått sammen til fem regioner. Ansvaret for all spesialundervisning ble, med unntak av noen få institusjoner for døve og blinde, lagt til kommunene, som nå på grunn av størrelsen kunne ha ansvaret for hele det spesialpedagogiske tjenesteområdet. Vitensentrene ble slått

sammen til å ligge under ett senter, VISO. Antallet pedagogisk psykologiske rådgivninger ble redusert til en i hver kommune, og de som var tilknyttet amten ble lagt ned.

12.1.1 Integreerte og segregerte tilbud i barnehage/førskolealder

Institusjoner for småbarn i Danmark, som tradisjonelt deles opp i dagpleie eller vuggestue for 0–2 åringene og barnehager for 3–5 åringene, drives i kommunal regi og er frivillige. Dekningsgraden er som følger: 1-åringene: 83 prosent, 2-åringene: 87 prosent, 3–5 åringene 95 prosent. Barn i førskolen som har særskilte behov vil etter henvisning til PPR kunne få ulike former for spesialpedagogisk bistand, som eksempel ekstra førskolelærere, ulike typer spesialister, eller ved at barnet plasseres i en spesialbarnehage som det finnes noen få av i hver kommune. En landsdekkende undersøkelse fra 2006 viste at andelen barn i småbarnsalderen som ble henvist fra PPR var 4,4 prosent. Den hyppigste årsaken var for tale og språkproblemer omkring treårsalderen. Deretter var det problemer i tilknytning til bevegelse/motorikk, mens generelle utviklingsproblemer og sosioemosjonelle problemer først ble oppdaget like før skolestarten. Man kjenner ikke til den nøyaktige andelen av barnehagebarn som er i segregerte tilbud, men det dreier seg om mindre enn 1 prosent.

12.1.2 Integreerte og segregerte tilbud i grunnskolen

Fram til midten av 1950-årene var plassering i spesialklasser og spesialskoler og institusjoner stort sett de eneste tilbud for elever med særskilte behov. Opp gjennom 1960-årene vant integrasjonstanken fram, og de segregerte tilbudene kom i miskreditt blant annet på grunn av at dette ble opplevd som sosialt stigmatiserende. Fra 1972 ble organisering i mindre grupper i ordinære skoler den politisk korrekte løsningen, og begrepet for disse gruppene var *klinikker*. Andelen elever i spesialklasser var på det høyeste i 1972, da andelen var ca. 2,5 prosent. Etter dette ble andelen redusert fram til 1985. Mens de segregerte spesialskolene fikk en reduksjon i antall elever, vokste antallet i klinikkene slik at det fra midten av 1980-årene til midten av 1990-årene omfattet 12–14 prosent elever på årsbasis.

På bakgrunn av et omfattende utvalgsarbeid skjedde det i 1990 en avspesialisering av spesial-

undervisningen og de tidligere klinikkene og gruppene ble slått sammen i et spesialsenter per skole. Samtidig skjedde det en økning av elever som ble henvist til segregerte tilbud, spesielt tilbud for elever med sosiale og emosjonelle vanskeligheter og elever med autisme og ADHD. Denne andelen er steget kraftig, og i 2008 var det i Danmark 3,8 prosent av alle elever som fikk opplæring i segregerte former, og økningen var først og fremst blant barn med adferds- og emosjonelle problemer.

Andelen elever som mottar spesialundervisning som supplement til den ordinære undervisningen, har siden 1995 kun vært undersøkt i 2000 og 2004. Gjennomsnittlig mottok 8,5 prosent av elevene spesialundervisning. Spesialpedagogisk innsats er størst på klassetrinnene 3 til 6, der den ligger på 12 prosent. Tendensen er at spesialundervisningen blir gitt tidligere. Mens den spesialpedagogiske innsatsen i 1995 var sterkest på 5. og 6. trinn, var den i 2002 sterkest på 4. trinn.

12.1.3 Integreerte og segregerte tilbud i videregående opplæring

Det har i Danmark ikke vært tradisjon for at videregående opplæring gir spesialpedagogiske tilbud til elever. Men de opplæringsinstitusjonene som har funnet det nødvendig å supplere med spesialpedagogiske bistandsformer har gjort dette på helt privat basis. Etter *særforsorgens* nedleggelse i 1980 ble det etablert spesialundervisningstilbud på spesialskoler for voksne. Etter reglene skal voksne som har ervervet hjerneskade, hørsels-, syns-, lese- og skriveproblemer, språk- og taleproblemer og psykiske og fysiske vanskeligheter, rett til spesialundervisning for voksne. Om lag 90000 personer mottar årlig spesialundervisning. Etter nedleggelsen av amten er ansvaret nå enten kommunenes eller regionenes.

Folketinget vedtok 1. juni 2007 *Lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov* (videregående opplæring). Med denne loven fikk unge psykiske utviklingshemmede og andre unge med særskilte behov rett til en individuelt tilrettelagt treårig ungdomsutdanning tilpasset deres forutsetninger og behov. Retten gjelder inntil fylte 25 år. Ungdomsutdannelsen omfatter kun de som ikke har mulighet til å gjennomføre en annen ungdomsuddannelse. Et nyetablert *Ungdommens Utdannelsevejledning* utarbeider innstillingen til ungdomsuddannelsen etter samråd med eleven og foreldrene. Innstillingen skal inneholde et utkast til en individuell utdannelsesplan. Det er kommu-

nen som, på bakgrunn av innstillingen til Ungdommens Uddannelsevejledning, treffer den endelige avgjørelsen om opptak på ungdomsuddannelsen. Opplæringen kan foregå på institusjoner som driver opplæring etter lov om spesialundervisning for voksne, eller kommunen kan etter avtale overlate opplæringsansvaret til andre skoler. Uavhengig av hvor eleven mottar undervisning er det alltid kommunen som har ansvaret for at borgeren får et tilfredsstillende tilbud.

12.1.4 Det pedagogiske og spesialpedagogiske støtteapparatet

Etter 1. januar 2007 er det pedagogiske og spesialpedagogiske hjelpeapparatet organisert under kommunene, som da har det fulle ansvaret. Det er ikke normer eller regler for bemanningen og kompetanse i kommunenes hjelpeapparat. Det forutsettes at kommunene med de størrelser de har nå har muligheter for å etablere faglige team og PPR som kan ivareta rådgivning og støtteoppgavene. Ut over dette finnes det sentrale VISO med deres faglige enheter, samt et nettverk av spesialinstitusjoner som på privat basis gir konsulentbistand.

12.1.5 De viktigste utfordringene

Under overskriften «regelsanering» ble det i 2008 nedsatt et utvalg som undersøkte om fjerning av regler kan skape en mer effektiv og hurtigarbeidende offentlig sektor. Et av hovedpunktene er avskaffelse av kravet om at spesialpedagogisk bistand kun kan iverksettes etter en utredning fra PPR. Utviklingen viser at foreldre presser på for at deres barn skal få en diagnose som kan utløse ekstra ressurser. Samtidig har det vært en utvikling i retning av at kommuner desentraliserer ressurstildelingen helt ned til det enkelte lærerteam. Bakgrunnen for å åpne for at bistand og hjelp kan gis uten utredning fra PPR, er at man vil gi mulighet for en hurtigere og smidigere innsats overfor de elever som kun har mindre støttebehov. I april 2009 ble den nye loven vedtatt i Folketinget. De nye reglene åpner opp for at en utredning fra PPR kun er nødvendig dersom elevene mottar spesialundervisning i alle fag, eller hvis foreldrene og skolens ledelse ikke er enige om hva det spesialpedagogiske tilbudet skal omfatte.

En annen utvikling i Danmark er at man ønsker å etablere et system der skolenivået må betale for de tjenestene som elever med særlige behov må ha av andre kommunale tjenester. Og det fore-

går også vurderinger om det bør settes inn ekstra tiltak og ressurser for barn med særlige behov i *daginstitusjonerne* for å dempe innflytelsen fra «negativ sosial arv». Det er for tiden ingen planer om store reformer eller endringer på området videregående opplæring eller voksenopplæringen. Andelen av elever i segregerte grupper var i 2008 3,8 prosent.

12.2 Sverige – de overordnede mål og virkemidler

Skoleloven regulerer utdanningen for barn og unge i Sverige. Lovens § 2 sier følgende:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

Etter loven er det kommunene som har hovedansvaret for førskolene og grunnskolene, inkludert «särskolan», som er for utviklingshemmede barn og barn som har et betydelig og varig funksjonshinder på grunn av hjerneskade, og barn med autisme og autismelignende tilstander. Kommuner og *landsting* (fylke) har hovedansvaret for *gymnasieskolan* (videregående opplæring). Som alternativ til grunnskolen finnes *sameskolan* som staten har hovedansvaret for. Utover dette er det fem regionale og tre nasjonale spesialskoler som staten har hovedansvaret for.

Den 1. juli 2008 ble den statlige *Specialpedagogiska skolmyndigheten* (SPSM) opprettet. Denne skal ha et samlet ansvar for statens samlede støtte i spesialpedagogiske spørsmål der blant annet spesialpedagogisk støtte og undervisning i spesialskolene inngår. SPSM overtar all virksomhet som tidligere ble utført av *Specialpedagogiska institutet*, *Specialskolemyndigheten* og *Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd* (*Sisus*). De fem regionale spesialskolenes målgruppe er døve og hørselshemmede elever som tilbyr tospråklig opplæring i tegnspråkmiljø. Opplæringen svarer til opplæringen i grunnskolen. De tre nasjonale skolene tar imot elever med synshemninger og ytterligere funksjonsnedsettelse og psykisk utviklingshemmede, døvblinde og elever med store tale- og språkproble-

mer. SPSM administrerer også tjenester for *riks-gymnasier* med spesielt tilrettelagt opplæring for ungdommer med store bevegelseshemninger. Slike *riks-gymnasier* ligger i Stockholm, Göteborg, Umeå og Kristianstad og opplæringen gis i den kommunale *gymnasieskolan*.

12.2.1 Integrerte og segregerte tilbud i barnehage/førskolealder

Førskolevirksomhet i Sverige er for barn i alderen 1 år til de starter i skolen. Virksomhetene drives i form av førskole, familedag hjem og åpen førskole. Om lag 50 prosent av alle ettåringer og 90 prosent av alle toåringer går i førskolen, og nesten alle 5-åringer går. I seksårs alderen begynner de fleste barna i skolen og da er mer enn 85 prosent av dem i *skolbarnomsorg* (SFO). Førskolen har en egen læreplan (Lpfö 98). Læreplanen sier følgende:

Den pedagogiska verksamheten skall anpassas till barn i förskolan. Barn som tillfälligt eller varaktigt behöver mer stöd än andra skall få detta stöd utformat med hänsyn till egna behov och förutsättningar. Personalens förmåga att förstå och samspela med barnet och få föräldrarnas förtroende är viktig, så att vistelsen i förskolan blir ett positivt stöd för barn med svårigheter. Alla barn skall få erfara den tillfredsställelse det ger att göra framsteg, övervinna svårigheter och att få uppleva sig vara en tillgång i gruppen.

For barn i førskolen er det ofte etablert et kommunalt ressursteam som plasseres sentralt i kommunen eller på førskolen og har i oppgave å støtte og hjelpe barn med behov for særskilt støtte. Disse teamene gir også ofte veiledning til personalet i førskolen. Skolverket i Sverige gjorde nylig en vurdering av førskolen.¹ Vurderingen bekrefter generelle resultater fra OECD-studien *Starting Strong* (OECD, 2005) som løfter fram den svenske førskolen som et forbilde internasjonalt. Men til tross for at skoleloven sier at barn med behov for særskilt støtte skal gis den omsorg som deres behov krever følger ikke alle kommuner opp dette. Det er i dag stor mangel på utdannede førskolelærere, andelen barn med behov for særskilt støtte har økt og ressursene som blir tildelt er ofte utilstrekkelige. Ofte kreves det en medisinsk eller psykologisk diagnose for å få ressurser og støtte. Dette fører til at mange «gråsoner» ikke får den hjelp og støtte som de har

behov for. Særlig i storbyene øker andelen barn med særskilte behov og derfor oppfordrer *Skolverket* kommunene til å se til at barn i førskolen får den støtte og hjelp de har rett til. Utredningene til *Skolverket* viser at nesten halvdel av landets kommuner har besluttet å innføre individuelle utviklingsplaner (IUP) i førskolen. Fra 6 års alderen har barn rett til å begynne i skolen og i førskoleklasser. Førskoleklassen er en skolereform med et stort innslag av skapende aktiviteter og lek. Førskoleklassen er frivillig, men de fleste 6-åringer i Sverige går i førskoleklassen. Virksomheten skal tilpasses barnas forutsetninger og behov, og rektor har ansvaret for at barn som har behov for særskilt støtte skal få hjelp i førskoleklassen.

12.2.2 Integrerte og segregerte tilbud i grunnskolen

I Sverige begynner barn i grunnskolen det året de fyller 7 år. Alle barn skal få mulighet til å utvikles ut ifra sine individuelle forutsetninger. Alle elevene i grunnskolen skal ha en skriftlig individuell utviklingsplan. Utviklingsplanen skal være framtidrettet og skal fungere som et aktivt verktøy i elevens læringsprosess. Planen skal ta utgangspunkt i elevens behov, interesser og sterke sider. Minst en gang hvert semester skal eleven, foreldrene og lærerne møtes for å gå gjennom elevens faglige utvikling og hvordan eleven trives i skolen. I denne utviklingssamtalen skal læreren oppsummere hvilke tiltak som må iverksettes på både kort og lang sikt for at eleven skal kunne nå så langt som det er mulig uti fra elevens forutsetninger. Tiltakene blir skriftliggjort i utviklingsplanen som følges opp jevnlig og utvikles og revideres ved neste utviklingssamtale.

Tiltaksprogram

En kunnskapsoversikt fra *Skolverket* viser at 40% av grunnskolens elever får særskilt støtte eller spesialundervisning en gang i løpet av opplæringstiden.² Elever med særskilte behov får ofte hjelp og støtte i den gruppe eller klasse som eleven tilhører, men iblant kan eleven få den beste hjelpen i en egen undervisningsgruppe. Dersom eleven, foreldrene eller læreren mener det kan være behov for spesialundervisning skal rektor se

¹ Skolverket (2008). Tio år etter førskolereformen. Stockholm: Skolverket

² Skolverket (2008). Særskild stöd i grundskolan. En sammanställning av senere års forskning och utvärdering. Stockholm: Skolverket

til at det blir gjort en utredning om behovet. Det er viktig at utredningen øker forståelsen av elevens styrker, svakheter, kunnskaper og behov i relasjon til elevens helhetlige læringsmiljø. Støttetiltak kan settes inn i påvente av at utredningen skal bli ferdig. Dersom utredningen viser at eleven har behov for særskilt støtte har rektor ansvaret for at et tiltaksprogram blir iverksatt som viser hvilke mål i læreplanene eleven skal arbeide med. Eleven og foreldrene skal få mulighet til å delta i dette arbeidet. I programmet skal det være en beskrivelse av behovet til eleven, hva som må til for at eleven skal utvikle seg og hvordan tiltakene skal følges opp og evalueres. *Skolverket* har utarbeidet veiledninger for utviklingsplaner og skriftlig vurdering av elevene. Høsten 2008 ble det innført skriftlig vurdering av alle elever i grunnskolen. Disse vurderingene kan ha form av karakterer.

I tilknytning til alle skoler skal det finnes et elevvurderingsråd (EVK) som elever blir tilvist til dersom vedtatte støttetiltak ikke er tilstrekkelige. I EVK skal blant andre rektor og berørte lærere sitte. Klasselæreren informerer elev og foreldrene om dette.

Obligatorisk «särskola» og statlig spesialskoler

For barn med nedsatt funksjonsevne finnes «särskolan». Kommunene har ansvaret for särskolan som ofte fysisk er tilknyttet andre grunnskoler. Den obligatoriske särskolan består av ni årstrinn, enten i *grundsärskolan* eller *träningsskolan*. I *träningsskolan* går elever med nedsatt funksjonsevne som gjør at de ikke har utbytte av opplæringen i *grundsärskolan*. Elever som går i särskolan har rett til et tiende skoleår. Opplæringen i särskolan har som mål å gi en opplæring som så langt som mulig tilsvare grunnskolens. Den følger samme læreplan (Lpo 94), men kursplanene er tilpasset särskolens elever. Når det besluttes at en elev skal gå i särskolan blir det også tatt en beslutning om hvilken kursplan (*grundsärskolan* eller *träningsskolan*) eleven skal følge. Skoleåret 2008/2009 gikk om lag 13 000 barn i den obligatoriske särskolan. Dette utgjør 1,4 prosent av antall elever i årskurs 1–9 i de kommunale skolene. Andelen elever i särskolan har økt siden begynnelsen av 1990-årene da den var 0,8 prosent.³ Årsaker til dette angis å være at det har skjedd en økning av barn med autisme i särskolane.

De fleste hørselshemmede og nesten alle synshemmede og fysisk funksjonshemmede går i den ordinære grunnskolen. Elever med synsskade og ytterlige funksjonsnedsettelse, døve elever med hørselshemminger som er utviklingshemmede og medfødt døvblindhet, og elever med store tale- og språkproblemer kan gå i noen av de tre nasjonale spesialskolene som SPSM har hovedansvaret for. Døve elever, eller elever som er hørselshemmede, kan gå i noen av de fem regionale spesialskolene. Elever som tilhører målgruppen skal få gå i spesialskolen dersom de på grunn av sin funksjonshemming ikke kan gå i grunnskolen eller särskolan. Antallet barn i de regionale spesialskolene for døve og hørselshemmede har blitt redusert de siste årene fra om lag 700 skoleåret 2003/2004 til 457 skoleåret i 2008/2009. Antallet barn i de nasjonale spesialskolene har minnet fra 158 barn i 2003/2004 til 59 barn i 2008/2009. Dette betyr at det går 516 elever fra 112 kommuner i landets 8 spesialskoler, der om lag 45 prosent er jenter. Av samtlige elever i spesialskolene er 94 prosent døve eller hørselshemmede, 3 prosent har taleproblemer og 3 prosent synshemninger. 23 prosent av elevene har i tillegg andre vansker.

12.2.3 Integrerte og segregerte tilbud i videregående opplæring

Alle ungdommer som har avsluttet grunnskolen har rett til en plass på *gymnasiet* (videregående opplæring). Kommunene har hovedansvaret for *gymnasiet* som er treårig. De elevene som ikke har godkjent vitnemål fra grunnskolen i svensk eller svensk som andrespråk, matematikk og engelsk kan ikke søke seg inn på et videregående program. Disse elevene tilbys i stedet studier på individuelle programmer for å få et godkjent vitnemål, slik at de senere kan gå over til de nasjonale videregående programmene. Eleven har rett til å få hjelp til å gjennomføre opplæringen, men har også plikt til å gjøre sitt beste for å oppnå de fastsatte målene. I terminvise utviklingssamtaler treffes elever og lærere og gjennomgår den faglige utviklingen og hvordan eleven trives på skole. Samtalen skal gi et allsidig bilde av elevens utvikling og utviklingsmuligheter. Samtalen skal gjennomføres med utgangspunkt i den individuelle studieplanen. Elever som risikerer å ikke nå målene i kurs- og læreplanene har rett til et tiltaksprogram. I programmet skal det beskrives hva som gjøres for at eleven skal utvikle seg i retning av å nå målene. Programmet skal utarbeides i samarbeid

³ Skolverket (2006). Skolverkets aktuelle analyser 2006. Kommunenes spesialskoler. Elevøkning og variasjon i andel elever i spesialskoler. Stockholm: Skolverket

med eleven, læreren og rektor. Dersom eleven er under 18 år skal foreldrene involveres.

For de elevene som ikke har forutsetning for å gå i *gymnasieskolan* finnes det 4-årige *gymnasiesärskolan* med nasjonale, spesialutformede og individuelle programmer. I *gymnasiesärskolan* går det om lag 9000 elever. De nasjonale programmene er færre enn i *gymnasieskolan*, men tilbyr yrkesforberedende opplæring slik dette gjøres i *gymnasieskolan*. Opplæringen kan også forberede eleven for fritids- og botrening. Mulighetene til å utforme de individuelle programmene etter elevens behov er store. Utover *gymnasiesärskolan* eksisterer det også andre sårvoksenopplæringskoler som tilbyr videregående opplæring til eldre elever.

12.2.4 Det pedagogiske og spesialpedagogiske støtteapparatet

Specialpedagogiske skolmyndigheten (SPSM)

SPSM er den svenske statens samlede hjelp og støtte i spesialpedagogiske spørsmål. Oppgaven er å gi spesialpedagogisk støtte til skoleansvarlige i kommunene, fremme tilgangen til læremidler, drive spesialskoler for visse grupper elever og fordele statstilskudd til elever med nedsatt funksjonsevne og utdanningsinstitusjoner. SPSM skal gi råd og veiledning i spørsmål som berører pedagogiske konsekvenser av personers nedsatte funksjonsevne i de offentlige skolene og i friskoler som er underlagt statlig tilsyn. Oppdraget består i å tilrettelegge og medvirke til kompetanseutvikling, informasjonsspredning til både foreldre og skoleansvarlige. Utover de tre nasjonale og fem regionale spesialskoler, driver SPSM fire nasjonale ressursentre som har spisskompetanse om elever med synshemninger med eller uten ytterligere funksjonshemninger, døve eller hørselshemmede som er utviklingshemmede, medfødt døvblindhet og sterke tale- og språkproblemer. Sentrene tilbyr blant annet utredninger av barn og unge samt kurs og videreutdanning av skolepersonell og foreldre.

Barnhälsvården

Barnavårdscentralen, BVC, kontrollerer nyfødte og yngre barns helse og gir råd om alt som berører barns utvikling. BVC er underlagt *fylkets* virksomhet. BVC arbeider med forebyggende tiltak og skal være en støtte for foreldrene når det gjelder barns fysiske, psykiske og sosiale utvikling. Familien velger selv om de ønsker kontakt og

hjelp av *barnhälsvården*. BVC kontrollerer regelmessig barnets helse fra det er nyfødt til barnet begynner i skolen og *skolhälsovården* overtar. BVC kan samarbeide med førskolen og hjelpe til med å tidlig oppdage og hjelpe barn som er i risikogrupper.

Skolhälsvård og elevhälsa

Alle elever i grunnskolen får tilbud om gratis skolehelsetjeneste som skal følge med på elevenes helseutvikling. Arbeidet er først og fremst forebyggende og består av helsekontroll og enkle behandlingstiltak som utføres av leger og skolesykepleiere. Elever med psykiske problemer kan via skolesykepleieren få hjelp av en kurator eller psykolog. Skolehelsetjenesten deltar også i elevvurderingsrådene (EVK).

Barne- og ungdomshabilitering

Barne og ungdomshabiliteringen er en enhet som ofte ligger under *landstinget* (fylket), og som gir støtte, råd og behandling til barn og ungdom opp til 18 år med utviklende eller medfødte funksjonshemninger. Habiliteringen tilbyr råd og veiledning til familien og personer i barnets nærmiljø, som for eksempel ansatte i barnehage og skole. Målet med habiliteringen er å forbedre livssituasjonen til barnet og skape forutsetninger for et innholdsrikt og meningsfullt liv. I habiliteringsvirksomheten samarbeider ulike yrkesgrupper og profesjoner i team for å gi barnet og ungdommen et godt tilpasset tilbud. Arbeidet skal skje i nært samarbeid med familien og barnet/ungdommen. For barn med psykiske og psykiatriske vansker deles ofte ansvaret med barne- og ungdomspsykiatrien.

12.2.5 De viktigste utfordringene

Spesialpedagogikken er et ungt kunnskapsområde som baserer seg på alle barns rett til utdanning, og som har blitt utviklet fra midten av femtiårene i Sverige. I tiden fram til i dag har det skjedd et perspektivbytte i skolen ved at spesialpedagogikk har gått fra et kategorisk perspektiv til et relasjonelt perspektiv. I dag oppfattes oftest en elevs læringsproblemer som noe som oppstår i elevens møte med omgivelsene (relasjonelt) og ikke som problemer som bare ligger i eleven (kategorisk). Det finnes en visjon om en skole for alle, men mange elever blir ofte plassert i egne segregerte grupper. Nillholm peker på et «dilemma-

perspektiv» som forsøker å forene den teoretiske forskningen med de problemer som oppstår i praksis. Det tar utgangspunkt i at det moderne utdanningssystemet skal håndtere elevers ulikhet. Det grunnleggende dilemmaet er at alle skal tilegne seg de samme erfaringer og kunnskaper samtidig som elever også må møtes utifra sine ulikheter.

En studie av Nilholm m.fl. der 262 av landets 290 kommuner deltok viser at mange elever får spesialundervisning i spesialundervisningsgrupper eller alene med lærer.⁴ Samtidig er inkluderende løsninger også ganske vanlig, for eksempel ved at eleven går i vanlig klasse og veiledes av spesialpedagog eller en «ekstralærer» i klassen. I studien fremgår det at rektorene har ambisjoner om å inkludere alle elever i så høy grad som mulig, men at andelen elever med behov for særskilte løsninger har økt. Organisering av barn i spesialundervisningsgrupper blir ofte brukt som et skjermingstiltak for at elever uten særskilte behov skal sikres en god opplæring. Et bredere perspektiv på spesialpedagogikken har etterhvert vunnet fram. Fischbein, 2007 og Björck-Åkesson 2007 ser på spesialpedagogikken som en tverrvitenskapelig disiplin med flervitenskapelig samvirke. Dette syn på spesialpedagogikken er mest fremtredende blant de som arbeider med barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Ut ifra en interaktiv modell framstår det komplekse samspillet mellom mange ulike faktorer som grunnlag for utvikling, læring og deltakelse. WHO's nye klassifisering av funksjonstilstand, funksjonshindringer og helse (ICF, 2001), og dens versjon for barn og ungdom (ICF-CY, 2007) viser en måte for å tydeliggjøre dimensjoner som er viktige for å beskrive en elevs helsekomponenter med funksjon og delaktighet i fokus uten å bruke diagnose eller stemple eleven. Denne måten å tenke på vinner nå gehør i Sverige, særlig innenfor habiliteringstjenestene. Og den kan gi et nytt perspektiv på spesialpedagogisk virksomhet der betydningen av samspillet mellom individet og ulike aspekter av miljøet er viktig for å tilrettelegge opplæringen.

Studier viser at mangler i spesialundervisningen og de særskilte støttetiltak først og fremst rammer de svakeste elevene.⁵ Dette gjelder først og fremst elever med problematferd, og det pekes på at det handler om at eleven får feil type støtte

og tiltak som ikke baserer seg på en ordentlig utredning om årsaker til problemene. Studier viser at tiltak som gjennomføres sjelden følges opp og analyseres, noe som fører til at elevene risikerer å få mer av det samme tiltaket som kanskje ikke har effekt. Videre er det en tendens til at skolens ressurser avgjør hvilke tiltak som iverksettes, og ikke elevenes behov. Det er mangel på tydelige teoretiske rammer som viser kompleksiteten i arbeidet med elever med behov for særskilt støtte. Lærere og spesialpedagoger har behov for gode modeller som viser hvordan ulike påvirkningsfaktorer påvirker hverandre for å utvikle gode pedagogiske strategier og tiltak.

12.3 Finland – de overordnede mål⁶

Folkeskoleloven av 1921 påla alle tettsteder med mer enn 10 000 innbyggere å ha et undervisningstilbud til elever med mentale funksjonshemninger. Fram til 1950 var det imidlertid svært enkelt å få unntak fra loven. I 1952 fikk en lov om hjelpeskoler, og fram til 1997 helse- og sosialsystemet, ansvaret for undervisning og opplæring av personer med store psykiske funksjonshemninger. I dag er retten til skolegang sikret gjennom en felles skolelov, fra 1998, for alle i Finland.

Loven sier at elever som på grunn av handicap, sykdom, forsinket utvikling, psykiske vansker eller andre lignende årsaker kan inntas eller overføres til spesialundervisning. I 2003 ble det bestemt at et vedtak om overføring til spesialundervisning skal være drøftet med elevens foresatte og at det om mulig, skal være en psykologisk eller medisinsk undersøkelse eller sosial utredning av eleven og elevens forutsetninger for læring. I 2007 ble elevenes påvirkningsmuligheter og delaktighet i spørsmål som gjelder dem utvidet.

Med loven av 1998, der den finske skolen også fikk ansvaret for de sterkt mentalt funksjonshemmede, ble det innført mulighet for individuell opplæringsplan (IOP). IOP er ikke en nødvendighet når en elev får spesialundervisning

Finland har skolestart ved 7 år, med 9 år opplæringsplikt. Finland har et barnehagesystem med rett til barnehageplass og gratis førskole. De har et førskoletilbud for 6-åringer administrert av

⁴ Nilholm (2007). Kommuners arbeid med elever i behov av særskild stöd. En enkätundersökning

⁵ Skolverket (2008). Särskild stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering

⁶ Der ikke annen kilde er oppgitt er informasjonen i store trekk hentet fra Utbildningsstyrelsens hjemmeside. www.oph.fi

helse- og omsorgssektoren. Førskoletilbudet er lagt til barnehage eller til skole, tilbudet er gratis. 98 prosent av de finske barna går i førskole. Finland har et omfattende helsestasjonsprosjekt der alle 3- og 5-åringer testes på områdene tale, språk og motorikk.⁷

Dersom det er åpenbart at eleven på grunn av handicap eller sykdom ikke kan oppnå grunnopplæringens mål i løpet av 9 år, kan opplæringsplikten starte ett år tidligere, samt suppleres med et 10 skoleår, altså til sammen 11 år. Den forlengede opplæringsplikten gir elevene større muligheter til å skaffe seg de basisferdigheter som er nødvendige i samfunnet.

Videregående opplæring («andra stadiet»), består av gymnas og yrkesopplæring. Gymnasutdannelsen er treårig, er allmenndannende og forbereder til studenteksamen, og er i første omgang innrettet mot å fortsette med studier på høyskolenivå. Det er mulig å gjennomføre på to år, maksimumstiden er 4 år. Yrkesutdannelsen er treårig, omfatter nesten alle bransjer i arbeidslivet og målet er å gi yrkeskompetanse, samt mulighet for å fortsette med studier på høyskolenivå. Ca. 92 prosent av de som avsluttet grunnskolen i 2003 begynte umiddelbart på videregående utdanning.

Finland har i dag et omfattende spesialskolesystem, hovedsakelig på kommunal basis. Spesialskolene blir imidlertid gradvis redusert. Det opprettes imidlertid spesialklasser på mange vanlige skoler innenfor de samme vanskeområdene. Antallet elever som har heltid spesialundervisning har økt de senere årene fra 3,7 prosent i 1998 til 8 prosent i 2008. 6 prosent av disse går i spesialskoler.

Utviklingsplanene for utdanning og forskning 2003–2008 legger vekt på at spesialundervisningen skal utvikles og integreringstanken føres videre.⁸ Undervisningsministeriet nedsatte i 2006 en styringsgruppe som hadde til oppgave å legge fram forslag til en langsiktig utviklingsstrategi for førskoleundervisningen og spesialundervisningen. Denne styringsgruppen foreslo bl.a. at nåværende praksis forandres slik at tyngdepunktet klarere enn tidligere ligger på tidlig innsats og forebyggende virksomhet. De kaller dette for «effektiviserat stöd», som er en støtteform som tilbys en elev i første omgang og før vedtak om spesialundervisning.

Det pekes på at med «effektiviserat stöd» forsterkes elevens læring og at det vil bidra til at problemer i forbindelse med sosialt samspill og sosial utvikling ikke vokser seg for store. Videre framheves det at innholdet i vedtak om spesialundervisning skal presiseres, blant annet ved å fokusere på hvordan undervisningen skal legges til rette, hvilke ressurser undervisningen vil kreve, gruppestørrelse og eventuell individualisering av læreplanen. Styringsgruppen foreslo også en overføring av det administrative ansvaret for førskoleundervisningen til undervisningsvirksomheten med henblikk på å gi en glidende overgang til skole for barn med behov for særskilt støtte. «Barnet går då tryggt över från småbarnsfostran till förskoleundervisning och vidare till grundläggande utbildning».

Det vises videre til at videreutdanning for undervisningspersonell når det gjelder spesialundervisning har blitt utvidet i perioden 2005-2006 og denne videreutdanningen tar sikte på å fremme integrering i skolen.

12.3.1 Integreerte og segregerte tilbud i barnehage/førskolealder

Førskolereformen, som forplikter kommunene til å tilby plass til alle barn, trådte gradvis i kraft fra og med august 2000. Førskoleundervisning for 6-åringer gis i barnehager/daghjem eller i førskoleklasser i grunnskolen. Målet med førskoleundervisningen er å skape et leke- og innlæringsmiljø som gir gode utviklingsmuligheter i samvær med andre barn. Over 90 prosent av alle barn deltar i førskoleundervisning. Den største delen av førskoleundervisningen gis i barnehage/daghjem, ca. 85 prosent.

For barn i alderen 0–6 år med behov for særskilt støtte utarbeides en habiliteringsplan. For barn i førskole som er overført til spesialundervisning utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP). Det er mulig for et barn med behov for særskilt støtte å begynne i førskole allerede i 5-års alder, men det vanligste er at barnet følges opp i vanlig barnehage/daghjem.

Det finnes en del spesialavdelinger og barnehager for barn med særskilte behov. Disse har ofte færre antall barn i gruppen og skal dermed gi hvert enkelt barn større mulighet til å få sin individuelle opplæring ivaretatt.⁹

⁷ Germeten, S., O. M. Johansen, og L. Niiranen (2006). Støtteundervisning og spesialundervisning i Finland. Alta: Høgskolen i Finmark.

⁸ Nationell rapport från Finland, 12.3.2008. Utbildningsstyrelsen/Opetushallitus

⁹ Germeten, S., O. M. Johansen, og L. Niiranen (2006). Støtteundervisning og spesialundervisning i Finland. Alta: Høgskolen i Finmark.

12.3.2 Integreerte og segregerte tilbud i grunnskolen

De seks første årene gis undervisningen vanligvis av en klasselærer som underviser i alle eller flere fag. De tre siste årene (7-9) gis undervisningen vanligvis av faglærere. Nesten alle barn (99,7 prosent) gjennomfører grunnskolen. Staten bidrar til finansieringen av skolene ved pris per elev. Pengene følger eleven. Størrelsen på statstilskuddet påvirkes blant annet av antall vedtak om spesialundervisning og antall minoritetsspråklige elever.¹⁰

Alle elever har rett til «allmänt stöd» som i utgangspunktet er jevnt fordelt på elevene. Det pekes imidlertid på at skolene skal kunne bruke dette fleksibelt og kunne innrette denne støtten mer individuelt. Elever som «henger etter» eller som av andre grunner trenger spesiell støtte skal få dette. Støtteundervisning er en form for differensiering, kjennetegnes av individuelle oppgaver, individuelt tempo og veiledning. Støtteundervisning kan gis etter vanlig læreplan eller med individuell plan hvis det er behov for det.

Alle elever har rett til bl.a. studie- og yrkesveiledning med mer angitt til et bestemt antall timer. Veiledning gis vanligvis klassevis og i små grupper eller individuelt ved behov. Veiledningen til elever som har behov for særskilt støtte er mer individuelt lagt opp enn for andre elever og foregår i samarbeid med sakkyndige på ulike områder.

Elever kan ut fra sine behov få ulike former for særskilt støtte. Det pekes på at det er viktig å identifisere innlæringsvansker tidlig og at det skal settes inn støtte umiddelbart når lærerne og «elevvården», eller elevens foreldre oppdager risikofaktorer i elevens utvikling og innlæringsevne. Innlæringsvansker kan ha sin årsak i skader, handikap, sykdommer eller dysfunksjon som påvirker barnets muligheter til å vokse, utvikles og lære. Behovet for særskilt støtte kan også ha sin årsak i sosiale eller følelsesmessige problemer. Hensikten er fremfor alt å støtte eleven slik at han/hun har mulighet for å nå målene i læreplanen. En elev med lettere innlærings- og tilpasningsvansker har rett til å få både støtteundervisning og spesialundervisning ved siden av den øvrige undervisningen. Vanligvis består denne støtten i spesialundervisning på deltid av en spesiallærer.

Finsk spesialundervisning har en klart todelt struktur. Hausstätter og Sarroma beskriver dette som fulltid/heltid spesialundervisning og deltid

spesialundervisning. Heltid spesialundervisning er knyttet til spesialskoler og spesialklasser, og deltid spesialundervisning er et system knyttet opp til normalskolen. Elever i et fulltids spesialundervisningstilbud utgjør i dag ca. 8 % av elevene, mens ca. 22 % av elevene mottar et deltidstilbud. Deltidstilbudet varierer i form og omfang, fra støtte inne i klassen til at elevene er ute av klassen noen timer daglig, og fra enetimer til at elevene er samlet i grupper.¹¹

Vurderingen av hvem som skal ha spesialundervisning er i stor grad bestemt av lærerne ved skolen, i samarbeid med foreldrene, og det er slik sett lite byråkrati knyttet til finsk spesialundervisning.

Der det er aktuelt med fulltid spesialundervisning i spesialskole må det imidlertid fattes et vedtak av skolemyndighetene. Det er spesialskoler og spesialklasser for ulike grupper, som elever med problematferd, psykisk utviklingshemmede, døve og blinde og de med fysiske funksjonshemninger. Elever i spesialskoler og klasser kan undervises innenfor rammen av den allmenne læreplanen og har ikke nødvendigvis individuell opplæringsplan (IOP). Som eksempel nevnes at problematferd og fysiske funksjonshemninger ikke automatisk vil utløse behov for en IOP.

Deltid spesialundervisning blir vurdert å være svært forskjellig fra fulltidstilbudet, og i følge flere finske forskere er denne typen pedagogikk en helt sentral årsak til gode resultater i internasjonale skoletester. Deltid spesialundervisning er en støtte til normalundervisningen til elever som trenger ekstra pedagogisk hjelp.

The aim of part time special education was to make available an extra resource for pupils with learning difficulties. The term «part time special education» implies one important assumption about learning difficulties: they are temporary and they can be overcome with relatively light pedagogical interventions.¹²

Hausstätter og Sarroma peker også på at deltid spesialundervisning helt klart arbeider ut fra prinsippet om tidlig intervensjon. Dette er ikke lovforankret, men er et prinsipp innen finsk spesialundervisning og medfører klare føringer for hvilke typer problemer man fokuserer på. Språklig relaterte problemer får mest fokus i barnehagen og

¹⁰ En vanlig elev har faktor 1, en elev i heltid spesialundervisning har faktor 1.5.

¹¹ Hausstätter R. S. og S. Sarroma. Hva er finsk spesialpedagogikk? Spesialpedagogikk nr. 7, 2008

¹² Kivirauma J. og K. Ruoho. (2007) Excellence through Special Education? Lessons from the Finnish School Reform. Review of Education

tidlig i skoleløpet, og det pekes på tre forhold som årsaker til dette svært sterke fokuset:

- Gode språkferdigheter er en forutsetning for utviklingen av en god skole i global sammenheng.
- Det er en kritisk fase i innlæringen av det skriftlige språket som henger sammen med utviklingen og nivået av det muntlige språket.
- Jo tidligere problemer knyttet til språklig utvikling er avdekket og rettet på, desto bedre er muligheten for å lære på skolen.¹³

12.3.3 Integreerte og segregerte tilbud i videregående opplæring

Spesialundervisning i yrkesfaglig utdanning er som regel organisert slik at de som har behov for særskilt støtte som regel er i de samme læringsmiljøene som andre elever. Når det gjelder utdanning for de med store og alvorlige vansker og problemer får de sin opplæring i spesialyrkesskoler (spesialyrkeslæroanstalter).

I *Yrkesinstituttstrategin – prosjekt for att påskynda bildandet av ett samlat anordnarnät inom yrkesutbildningen* pekes det på at «yrkesutbildningsanordnarna organiseras i regionala eller annars starka anordnarkomplex, yrkesinstitut».¹⁴ Antall elever med behov for spesialundervisning har økt markant og det pekes på at denne kvantitative økningen i spesialundervisningen og det voksende behovet for støtte og hjelp stiller utdanningsorganisasjonene overfor utfordringer både når det gjelder virksomheten og økonomien. Et mål er å overføre de statlige «spesialyrkeslæroanstalterna» slik at de fra og med 2009, primært utgjør en del av den øvrige yrkesinnrettede spesialundervisningen og kan danne sterke og funksjonsdyktige utdanningsorganisasjoner i den hensikt å styrke spesialundervisningens kvalitet.

12.3.4 Det pedagogiske og spesialpedagogiske støtteapparatet

Alle elever i grunnskolen har rett til «elevvård» når det er en forutsetning for å kunne delta i undervisningen. «Med elevvård menas att man sköter om och stöder elevernas lärande, deras psykiska och fysiska hälsa samt deras sociala välmående

och att man försöker öka förutsättningarna för alt detta».

Det er utdanningsmyndighetens ansvar å se til at en har «elevvård», og dette forutsetter samarbeid med utdannings- sosial- og helsevesenet på kommunalt nivå. Det framheves at barnets velbefinnende er en forutsetning for læring og hensikten med «elevvård» er blant annet å skape et sunt og trygt skolemiljø og forebygge psykiske problemer.

Når det gjelder bestemmelse om deltid spesialundervisning, så gjøres dette på skolenivå. Hausstätter peker på at dette bidrar til at ansvaret for resultatet blir liggende nærmere der undervisningen drives. Han viser til at hver skole har et «multiprofesjonelt team» som består av rektor, skolepsykolog, spesiallærer, lærer, helsesøster, sosialarbeider og foreldre. Kartlegging og utredning blir som oftest gjort av spesialpedagogen.¹⁵

12.3.5 De viktigste utfordringene

I finsk skole er retten til å lære understreket som det dominerende prinsippet innenfor diskusjonen om inkludering. Denne retten gjelder for alle elever og det er skolens oppgave å legge til rette for denne læringen.

Kivirauma og Ruoho peker på at Finland i dag har to parallelle spesialundervisningssystemer, det gamle systemet med spesialskoler og spesialklasser og det nye systemet med deltid spesialundervisning. Det gamle systemet bygger på en praksis som klart virker ekskluderende og reproducerer sosiale ulikheter i det finske samfunnet. Den systematiske veksten i fulltid spesialpedagogikk i Finland bør derfor følges nøye. De har en klar positiv forståelse av det spesialpedagogiske deltidstilbudet og hevder at de gode resultatene i internasjonale tester (PISA) i stor grad skyldes et godt utviklet tilbud i deltid spesialundervisning.¹⁶

De peker imidlertid på at den kraftige veksten i antallet elever som mottar spesialpedagogisk støtte, både i segregerte tilbud og integrert, er problematisk. En kunne forvente at det med mer «integrert spesialundervisning» ville bli mindre segregert undervisning.

¹³ Hausstätter R. S. og S. Sarrorna. Hva er finsk spesialpedagogikk? Spesialpedagogikk nr. 7, 2008

¹⁴ Nationell rapport från Finland. Utbildningsstyrelsen/Opetushallitus

¹⁵ Muntlig informasjon fra Rune Hausstätter i møte med sekretariatet.

¹⁶ Kivirauma J. og K. Ruoho. (2007). Excellence through Special education? Lessons from the Finnish School Reform. Review of Education

Del III
Vurderinger og forslag

Innledning til del III Vurderinger og forslag

I kapittel 1 *Mål, verdier og prinsipper* pekte utvalget på de verdier og prinsipper som utdannings-systemet bygger på. Læring er grunnleggende viktig og hovedaktiviteten for barn og unge og skjer både på formelle læringsarenaer og uformelt i lek og samvær. Læring er også en livslang prosess for voksne mennesker. Læringsprosesserne er gjensidig avhengig av det som skjer for øvrig i livet og det er helheten i dette som avgjør livskvalitet og utviklingsmuligheter.

Barnehagen og skolen er en del av et lokalsamfunn og må både behandles som og se seg selv som en del av en større helhet. Prinsippene om likeverdighet, tilpasning, inkludering og universelle løsninger har bred oppslutning i utdanningssystemet. Utvalget har funnet at prinsippene bør presiseres og at det må være et kontinuerlig arbeid å bistå pedagoger og ledere med å etterleve og realisere disse i hverdagen.

Et smalt fokus på grunnleggende ferdigheter og individuelle løsninger kan bringe raske forbedringer for noen, men vil på lengre sikt svekke befolkningens samlede kompetanse og bærekraft. Utdanningssystemet må tilpasse seg samfunnets utvikling, men samtidig være en motkraft mot det samme samfunnets uheldige utviklingstrekk. Det er en tydelig tendens i samfunnet til marginalisering av mennesker og grupper som er annerledes og gjenspeiles i oppfølgingen av de som trenger det mest.

Utvalget mener derfor at det er nødvendig å gjøre forbedringer både av roller, oppgaver og arbeidsmåter på dette feltet. Utvalget har samarbeidet med og holdt seg orientert om arbeid på nærliggende og overlappende områder og har søkt å bidra til at dette trekker sammen og slik skal utgjøre en del av en enda større helhet.

Utvalgets mandat er omfattende og legger opp til både en bred og dyp utredning. Utvalgets hovedkonklusjon er 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. Utvalget er

like samstemt på at det er nødvendig med spesialisert kompetanse knyttet til hvordan det må tilrettelegges for at læring skal skje for hele mangfoldet. Derfor foreslo utvalget tiltak som skal gjelde alle barn og unge.

Statlig styring og kommunal frihet

St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* synliggjør spenningsforholdet mellom kommunen som både selvstendig politisk aktør og samtidig utøver av statlig politikk. Meldingen beskriver hvordan aksepten for ulikheter i kommunenes tjenestetilbud over tid har blitt mindre, mens ulikhetene langt på vei forklares ut fra forskjeller i kommunale inntekter. Disse forskjellene bidrar staten i stor grad til: «Det vil då framstå som eit svært lite effektivt styringssystem først å vera med på å skapa inntektsskilnader, og dernest prøva å motverke følgjene av slike skilnader gjennom sterkare statleg styring». Det framheves at statliggjøring av oppgaver og bruk av virkemidler som stykkprisfinansiering og rettighetsfesting, undergraver kommunenes fortrinn som arena for prioriteringer.

Styring forekommer på ulike måter og med ulike virkemidler. Utvalget vil nøye seg med å vise til fem tilnærminger til styring:

- *Økonomisk styring* gjennom fastsetting av økonomiske rammer og bevilgninger, eksempelvis i budsjetter og lønnsoppgjør
- *Juridisk styring* gjennom regler gitt i barnehageloven og opplæringsloven, med tilhørende forskrifter
- *Ideologisk styring* gjennom mål og verdier gitt i for eksempel læreplanverket, stortingsmeldinger og veiledere
- *Vurderingsstyring* gjennom ulike dokumentasjons- og rapporteringssystemer, eksempelvis nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser
- *Markedsstyring* gjennom bruk av markedsmekanismer, eksempelvis økonomiske insentiver (bonus- og demonstrasjonsskoler), fritt skolevalg og offentliggjøring av resultater

Fordelingen mellom disse varierer over tid. De siste tiårene har staten styrt mindre ved hjelp av økonomiske og juridiske styringsvirkemidler. Kommuneloven av 1992, rammefinansieringssystemet og mindre øremerket finansiering bidro til at myndighet ble desentralisert til barnehage- og skoleeiere, og dels til barnehager og skoler. Samtidig etablerte stat og kommune ulike dokumentasjons- og rapporteringssystemer som sikret kontrollen med virksomheten i barnehage og skole. Barnehagens og skolens handlingsrom begrenses dermed av nasjonale rammer, hovedsakelig i form av lover og forskrifter, men også ut fra hvor mye myndighet barnehage- og skoleeier delegerer til barnehagen og skolen, og hvordan midler fordeles mellom skolene innad i kommunen.

Imsen¹ karakteriserer Kunnskapsløftet og de nye læreplanene samlet sett som «en massiv deregulering av skolens indre arbeid», og spør om omleggingen av styringsstrategier på 1990- og 2000-tallet har forsterket kvalitetsforskjellene mellom skoler. Hun viser til at mange vil styre skolen, men at ulike styringsnivåer ikke uten videre drar i samme retning. Det norske systemet kjennetegnes av mange styringssystemer som virker samtidig, med til dels uklare ansvarsforhold. Imsen hevder at denne uklarheten har blitt større med Kunnskapsløftet.

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* viser hvordan Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon konkluderer med at mange kommuner ikke fyller skoleeierrollen tilfredsstillende. Kunnskapsdepartementet mener derfor det er grunn til å justere balansen mellom lokalt handlingsrom og statlig styring i retning av en mer aktiv statlig styring. Denne styringen må sikre at skoleeiere og skoler ivaretar elevenes rettigheter, samtidig som det lokale handlingsrommet brukes målrettet og effektivt.

Et viktig moment ved utvalgets vurdering av den statlige styringen av barnehage og skole er at opplæringssektoren, ikke minst skolen, synes å være relativt reformtrett. Det er grunn til å tro at eventuelle større statlig initierte reformer og endringer vil bli tatt dårlig imot dersom lokale aktører ikke ser en klar nytteverdi av tiltakene. Eventuelle tiltak bør derfor bidra til å gjøre skolehverdagen lettere, og ikke øke arbeidsbyrden med rapportering, skjemavelde og andre byråkratiserende oppgaver.

Balansforholdet mellom nasjonal styring og lokal autonomi rommer dilemmaer og avveininger og er en kontinuerlig utfordring i norsk forvaltning og politisk debatt. Verken sterk statlig styring eller sterk lokal styring sikrer god styring i seg selv. Statlig sektoransvar kan bidra innenfor de enkelte sektorene, men helheten vil fortsatt være et kommunalt ansvar. Generelt er det likevel slik at jo viktigere interesser som står på spill, desto mer øker presset for sterkere nasjonal styring. Utvalget vil vise til at sterkere statlig styring og lovpålegg må være spesielt begrunnet med «overordnede nasjonale hensyn». Et viktig spørsmål for utvalget har derfor vært om situasjonen for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov er av en slik karakter at den rettferdiggjør sterkere statlig styring.

Utvalget mener det er grunnlag for å si at skolen ikke i tilfredsstillende grad har lyktes i å gi en likeverdig opplæring for alle, og mener det er formålstjenlig å gå inn for en noe sterkere statlig styring av opplæringssektoren på enkelte avgrensede områder. Hensikten er ikke å endre praksis i det flertallet av kommuner som gjør en god jobb, men å bedre situasjonen der man ikke i tilstrekkelig grad når de utdanningspolitiske målene. Barnehager og skoler skal få bedre forutsetninger til å møte behovene til barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte.

Utvalget er oppmerksom på at kommune og fylkeskommune er pliktsubjekt når det gjelder lovpålagte oppgaver og nasjonale føringer. Utvalget har ikke basert forslagene på et eksplisitt skille mellom private og offentlige barnehager og skoler, og utvalget har derfor ikke omtalt eventuelt ulike konsekvenser disse imellom. Utvalget er klar over at flere av de forslag som presenteres vil kreve nærmere konsekvensutredning, blant annet med hensyn til hvordan de virker inn på for opplæringssektoren totalt sett.

Utvalgets hovedstrategier

I kapittel 2 *Hovedutfordringer* identifiserte utvalget de sentrale utfordringer knyttet til barnehagers og skolers evne til å gi gode tilbud til alle barn og unge. Hver for seg og sammen skaper de fire utfordringer utvalget ønsker å bidra til å løse; tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blant dem som får opplæring, ulike oppfatninger av regelverket, mangel på samordning og samarbeidskompetanse og forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen. Disse ut-

¹ Imsen, G. (2007). «Styringsstrategier og likhetsidealer i norsk skole – i utakt?» I: H. Hølleland (red.) På vei mot Kunnskapsløftet. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

fordringene ble deretter oppsummert i tre hovedpoenger:

- Øker kvaliteten på opplæringen, øker også utbyttet.
- Regelverkets intensjoner må i større grad etterleves.
- Riktig kompetanse må finnes på riktig nivå.

Med utgangspunkt i disse hovedpoengene vil utvalget med dette peke på seks strategier i møtet med utfordringene i norsk skole:

- kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging
- kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen
- kapittel 15 tilpassede og fleksible opplæringsløp
- kapittel 16 PP-tjenesten og Statped tettere på

- kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretalig samarbeid
- kapittel 18 Økt kompetanse på alle nivå

Knyttet til de seks strategiene er en rekke virkemidler: kompetansetiltak og kulturbygging, faglige normer og rutiner, juridiske bestemmelser gjennom lov og forskrift, organisatoriske tiltak, samt økonomiske insentiver eller omfordeling av ressurser. Gjennom forslagene mener utvalget å ha tydeliggjort en oppfølgingsprosess overfor det enkelte barn og elev, den brede viften av tiltak som kan settes inn, samt en kompetansestyrrking overfor personalet som må til for at dette skal lykkes.

Kapittel 13

Tidlig innsats og forebygging

Boks 13.1 Utvalgets forslag

- Barnehage- og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø.
- Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og elever.
- Kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.
- *Læringsboka* innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring.
- Det gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år også i barnehagen.
- Dokumentasjons- og rapporteringsarbeid i barnehage og skole begrenses til det som tjener barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø. Omfanget av dokumentasjons- og rapporteringssystemer må derfor gjennomgås med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid.

13.1 Tidlig innsats og forebyggende tiltak

Både utdannings- og helsesektoren er i en omstillingsprosess med fokus på forebygging og tidlig innsats. Dette framgår ikke minst av St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen – *Tidlig innsats for livslang læring*, som slår fast at skolen gjennom strategier for sosial utjevning skal gi alle elever mulighet til å realisere sitt læringspotensial. Et godt utgangspunkt ved skolestart øker sannsynligheten for å lykkes med videre skolegang, studier og arbeid. Jo tidligere barn og unge får hjelp, desto større er sannsynligheten for at større og mer komplekse problemer avverges.

Undersøkelser viser at det har vært en tendens i norsk skole til å «vente og se» i stedet for å intervensere tidlig i barnas og elevenes utvikling og læring. Den internasjonale PIRLS-undersøkelsen fra 2001 viste at annenhver lærer på 4. trinn har som en av sine undervisningsstrategier å «vente på elevens modning» hvis eleven henger etter i leseutviklingen.² I sin rapport om likeverd i norsk utdanning peker OECD på at skolen man-

gler strategier for å følge opp elever når man ser at de henger etter.³ I kapittel 6 *Grunnoppfølgingen* viste utvalget at statistikk for omfanget av spesialundervisning, underbygger antakelsen om at tiltak settes inn på et sent tidspunkt.

Det er i dag en allmenn oppfatning at mange intensiverte lærings- og utviklingsstøttende tiltak settes inn for sent. Årsakene kan være flere og er ofte sammensatte. Det er fortsatt utbredt å håpe på at barn og systemer vil vokse problemene av seg ved økt modenhet og erfaring. For noen problemtilstanders vedkommende viser imidlertid empirien at dette er ønsketenkning. Det gjelder blant annet ved forsinket språkutvikling og når barn vokser opp i alvorlig belastede miljøer. Videre overses problemtilstander fordi miljøet mangler kompetanse om risikofaktorer og til å oppdage dem, alternativt blir problemene benektet fordi de er uønsket.

² Mullis, Ina V.S., Michael O. Martin, Eugenio J. Gonzalez og Ann M. Kennedy (2003): PIRLS 2001 International Report. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

³ OECD (2006). Equity in Education Thematic Review. Norway country note. Paris: OECD.

Boks 13.2 Forebygging på tre nivåer

Forebyggende virksomhet er tiltak som skal forhindre eller begrense en uønsket utvikling. Innenfor helse og utdanning beskrives forebyggende tiltak gjerne på tre nivåer, bestemt ut fra hvor presist de er siktet inn mot bestemte målgrupper:

- *Primærforebygging* eller universelle tiltak er allmennforebyggende og myntet på store befolkningsgrupper. Primærforebygging er en kjerneidé i den nordiske velferdsstatsmodellen der ambisjonen er at alle barn og unge skal få et offentlig helse- og utdanningstilbud på et kvalitetsnivå som fremmer sosial utjevning og forebygger negativ utvikling.
- *Sekundærforebygging* eller selekterte tiltak rettes inn mot spesifikke risikogrupper, for eksempel for tidlig fødte barn, barn og unge med risiko for eller gryende problematferd

og barn og unge med risiko for forsinket språkutvikling. Målet med tiltakene er å hindre at barn og unge utvikler de vanskene de har risiko for å utvikle. God sekundær forebygging forutsetter systematiske kartleggingsrutiner.

- *Tertiær forebygging* eller indikerte tiltak er et mer spisset nivå av forebygging rettet mot risikogrupper som har utviklet betydelige vansker. Eksempler er barn med tydelige funksjonshemninger, barn og unge med problematferd og psykisk lidelser. I slike tilfeller vil en gunstigst mulig utvikling styrkes ved tidligst mulig å sette inn intensive tiltak. Hensikten vil først og fremst være å forebygge negative følgetilstander, hindre en forverring og helst redusere problemene gjennom å utnytte det utviklingspotensial som foreligger.

Tilsynelatende bagatellmessige problemer og forsinkelser kan skape betydelige utfordringer for læring og sosial utvikling. Dette gjelder særlig i tilfeller der det dreier seg om kombinasjoner av risikofaktorer, for eksempel et hjemmemiljø med svake ressurser kombinert med en disposisjon for lese- og skrivevansker, eller en oppvekstsituasjon preget av mange miljøskifter og utagerende temperament hos barnet.⁴ Slike kombinasjoner er ikke uvanlige, og risikofaktorene er ikke påfallende hver for seg, men samlet sett kan de bidra til å bringe både barn og familie inn i negative utviklings sirkler. I en kartleggingsstudie som omfatter helsestasjonsansatte, pedagoger og ledere i barnehager fremkommer det at fagpersonell trenger mer kunnskap om å identifisere spesifikke risikofaktorer hos små barn.⁵

Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv og som tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder. Utvalget mener det er systemsvikt

når manglende læring og utvikling utelukker barn og elever fra å delta i kunnskapssamfunnet. Dette rammer særlig barn og unge som ikke har foreldre med mulighet til å kompensere for svakheter i utdanningssystemet. Dersom tiltak settes inn tidlig og forebyggende kan de bringe barn og unge inn i positive læringssirkler, som forbedrer både det pedagogiske og sosiale utbyttet av opplæringen.⁶

Begrepet forebygging er beslektet med tidlig innsats, men i den betydning av begrepet tidlig som viser til tidslinjen for en utviklings- og læringsfase. Ofte er forebygging knyttet til en tidlig livsfase, men først og fremst handler det om å forsøke å komme i forkant av problemene. Forebygging kan finne sted i hele livsløpet, og på alle arenaer der individer utsettes for nye erfaringer, nye læringskrav og omstillinger. Eksempelvis vil enhver overgang fra ett skoleslag til et annet være en særlig risikofase, slik også nye læringsutfordringer vil være det. Derfor vil enhver ny læringsarena fordre en forebyggende orientering.

Den forskningsbaserte kunnskapen vi har i dag om utvikling av problematferd, gir tunge argumenter for å legge vekt på forebygging. Dette

⁴ Smith, L. og S. E. Ulvund (1999). Spedbarnsalderen. Oslo: Universitetsforlaget

⁵ Braarud, H. C., Handelsby, N., Furevik, M. & Lysne, K. (2008). Forebygging av psykiske vansker og problematferder hos 3 til 6 åringer i barnehagen; En kartlegging av kompetanse og kompetansebehov hos førskolepedagoger i Bergen kommune og kommuner i Nordhordland. Spesialpedagogikk Forskning.

⁶ Ramey, S.L. og C.T. Ramey (2006). «Early educational interventions: Principles of effective and sustained benefits from targeted early education programs». I: Dickinson, D.K. og S.B. Neuman (red.). Handbook of early literacy research. Volume 2. New York: Guilford.

kan gjøres gjennom å bedre barns oppvekstmiljø, samtidig som vi på individnivå styrker den sosiale og faglige kompetansen hos dem som allerede viser problemer.⁷

Barn og unges utvikling er avhengig av en rekke faktorer som kan være vanskelig å skille fra hverandre. Forebyggende tiltak og tidlig innsats kan skje indirekte via aktiviteter sammen med andre barn og/eller voksne eller direkte i form av spesifikke innsatser. For barn som har behov for særskilt hjelp og støtte, kreves ofte en kombinasjon av ulike innsatser. En inkluderende barnehage og skole må kunne spille på ulike tiltak og virkemidler for at alle barns behov skal kunne tilgodeses. Det krever imidlertid kunnskap og bevissthet om hvordan en kan tilpasse miljøet for at alle barn skal få tilfredsstillende muligheter til læring og utvikling. Utvalget vil i denne sammenheng peke på at barn med nedsatt funksjonsevne først og fremst har de samme behov som alle barn. Likevel er det nødvendig å være oppmerksomme på de konsekvensene funksjonsnedsettelsen gir i møtet med miljøet. Det må finnes et godt system for å oppdage at barn ikke har det bra eller har behov for tilrettelegging. Det er for eksempel nødvendig med systematisk kartlegging knyttet til det sosiale og fysiske miljøet, så vel som kartlegging av barnets språklige, sosiale og emosjonelle utvikling.

For å kunne gi god og treffsikker tidlig innsats er kunnskap viktig. Forskningen om tidlig innsats og forebyggende satsingers langsiktige virkninger er mangelfull. Det er metodisk utfordrende å dokumentere langsiktig effekt fra førskolealderen, og en kan aldri med sikkerhet vite om et godt eller mindre godt resultat kan forklares ved en satsing eller fravær av satsing i førskolealderen, eller om den er blitt skapt av en senere erfaring eller opplevelse. Det finnes likevel internasjonale longitudinelle studier som blant annet viser positiv sammenheng mellom tidlig språkstimulering og senere skolerresultater.⁸ I norsk sammenheng er det registrert positive forbindelser mellom språkforståelsen så tidlig som ved to år og leseferdigheter ved ni år hos en gruppe barn som kom fra familier der mor og eller far regnet seg som dyslektikere.⁹ Samlet viser disse studiene at de

språklige ferdigheter barn tilegner seg i førskolealderen ser ut til å få betydning for den senere utviklingen.

Tiltakene utvalget foreslår bygger på at barnehager og skoler må ha en forebyggende strategi, der problemer til enhver tid søkes håndtert tidligst mulig med tanke på å stimulere og forsterke positive lærings- og utviklingsbetingelser. Sentrale elementer i en slik tenkning er blant annet knyttet til faktorene «timing», kvantitet og kvalitet: Jo tidligere, mer og bedre det satses på forebyggende tiltak, desto mindre intensivt og omfattende blir det behov for «reparerende» tiltak senere. Jo mer kvalifisert og tilpasset det satses i oppfølgende faser, desto bedre blir det sosiale, kognitive og faglige utbyttet. Sentralt i denne tiltakstenkingen står samspillet mellom individet og omgivelsene, og i tiltaksutformingen i barnehage og skole blir en analyse av både individets behov og av ulike sider ved læringsmiljøet avgjørende.

En slik orientering øker sjansene for å kanalisere medfødte ressurser i positive lærings sirkler. Fokuset må ligge på mestring gjennom tiltak basert på det barnet kan, snarere enn på mangler og det som hemmer. En utvikling preget av mestringsopplevelser gir tillit til egne krefter og muligheter. Den skaper framtidsoptimisme og forebygger motløshet, selv der miljøbetingelsene er uheldige. Tillit til egne evner og ressurser gir det beste vern og den sikreste motstandsdyktighet i møte med vanskelig oppvekstbetingelser.

13.2 Sterkere forpliktelser til tidlig innsats og forebygging

Prinsippet om tidlig innsats har vært styrende for den utdanningspolitikken som har blitt ført etter St.meld. nr. 16 (2006–2007), blant annet gjennom St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*, St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – Rollen og utdanningen*, og St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* og St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har i oppfølgingen av disse meldingene satt i verk flere tiltak og ulike forsøksordninger knyttet til prinsippet om tidlig innsats. Utvalget vil særlig peke på departementets forslag om å lovfeste en plikt til tidlig innsats i lese- og regneopplæringen (Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*). Lovforslaget innebærer en form for tilpasset opplæring som kre-

⁷ Nordahl, T., Ø. Gravrok, H. Knudsmoen, T. M. B. Larsen og K. Rørnes (red.) (2006). *Forebyggende innsatser i skolen*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

⁸ Dickinson, D.K. og P. O. Tabors (2002). *Beginning literacy with language*. Baltimore: Brookes.

⁹ Hagtvet, B.E., K. A. Hagtvet, og S.A.H. Lyster (2008). *Longitudinal connections between oral and written language skills in children at risk for dyslexia*. Manuskript.

ver at det på 1.–4. årstrinn blir satt inn en ekstra innsats rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning. Bestemmelsen er formulert som en plikt for kommunen og ikke som en individuell rettighet. Det skal ikke fattes enkeltvedtak for å sette i verk den tidlige innsatsen. Forslaget er knyttet opp til en plikt til styrket lærertetthet, men også til bruk av særskilt kompetanse:

«Departementet meiner det er viktig at skoleeigarane kan vurdere konkrete lokale behov. Sjølv om generelt høg lærartettleik er viktig for å styrkje lese- og rekneopplæringa dei første skoleåra, er det ikkje berre dette verkemiddelet skoleeigarane kan nytte for å oppfylle plikta til tidleg innsats på dei aktuelle trinna. Også bruk av spesialkompetanse kan ha betydning. I ein kommune kan det vere viktig å tilsetje ein person med særleg kompetanse på leseopplæring for å fremje spesielle undervisningsopplegg og utvikle kompetansen hos dei andre lærarane. Andre stader kan nokre timar i mindre grupper i kortare eller lengre tid vere eit aktuelt tiltak. I andre tilfelle kan enkelte elevar få ekstra undervisning utover normaltmetallet i kommunen. Departementet understrekar såleis at auka lærartettleik er eit sentralt verkemiddel for å oppfylle plikta til tidleg innsats på 1.–4. årstrinn, men at det framleis skal vere fleksibilitet. Organiseringa skal vere opp til skoleeigarane, og det kan vere aktuelt med mange av dei same prinsipp og metodar som i anna tilpassa opplæring. Dette kan gjerast i form av innsats i den ordinære norsk/samisk- og matematikkopplæringa, med periodar der opplæringa blir gitt i mindre grupper, med individuell oppfølging, og ved å kombinere fleire former for tilpassing.»¹⁰

Ekstra innsats i lesing og regning på 1.–4. årstrinn må ses i sammenheng med Utdanningsdirektoratets nasjonale kartlegginger, som ble innført i 2009. Kartleggingene gjennomføres i leseferdigheter på 1. og 2. årstrinn og i tallforståelse/regneferdigheter på 2. og 3. årstrinn.¹¹

Utvalget vil også vise til utkast til nytt kapittel om vurdering i forskrift til opplæringsloven, som legger opp til at skoler skal være tettere på elevene. Skolen skal dokumentere hva slags opplæringsstilbud elevene har fått (§ 3-1). Videre gis læreren et større ansvar enn tidligere for å skaffe seg et grunnlag for å vurdere kompetansen til eleven (§ 3-

3). Læreren skal også gi elevene «grunnlagt informasjon» om kompetansen deres og «meldingar med sikte på fagleg utvikling» (§ 3-11). Disse meldingene skal inneholde to komponenter: For det første skal de beskrive mestring og gi informasjon om kompetansen til eleven vurdert i forhold til kompetansemålene i læreplanen for fag. For det andre skal meldingene gi veiledning om hvordan eleven kan øke kompetansen sin i faget.

13.2.1 Plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging

Barn og unge som i dag ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og som ikke får spesialundervisning, fortjener mer oppmerksomhet. Selv om denne gruppen verken er konstant eller ensartet, vil ekstra oppfølging på konkrete områder kunne forbedre læringsutbyttet til svært mange barn og unge. Kartlegging og eventuell ekstra innsats på 1.–4. årstrinn i lesing og regning konkretiserer prinsippet om tidlig innsats og er etablert for å fange opp elever med behov for ekstra oppfølging. Utvalget mener at skolens evne til systematisk oppfølging må forsterkes som norm i hele grunnopplæringen. Utvalget foreslår derfor at barnehage- og skoleeier får plikt til å sørge for kontinuerlig og systematisk oppfølging av alle barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø. Utvalget foreslår videre at det videreutvikles varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og unge. Dette kan for eksempel gjøres gjennom en ressursbank som tar utgangspunkt i de mange gode verktøyene for kartlegging og oppfølging som brukes i barnehager og skoler i dag.

Foreløpige resultater fra en undersøkelse utført av NOVA¹² viser at 60 prosent av barnehagene rutinemessig kartlegger språket til alle barn, og 65 prosent av disse gjør dette en gang per år eller oftere. Samtidig ser utvalget et behov for å utjevne de forskjellene som eksisterer mellom barnehager med hensyn til i hvilken grad de kartlegger og foreslår at kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.

Utvalgets forslaget om plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging bygger opp under ekstra innsats på 1.–4. trinn og de nasjonale kartleggingene i grunnopplæringen. Utvalget ser imidlertid

¹⁰ Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova

¹¹ Det gjennomføres i tillegg kartlegging i regning på Vg1 i videregående opplæring.

¹² Gullbrandsen, L. og A. Winswold (2009). Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst. Oslo: NOVA

behov for at skoler gis tilgang til gode kartleggings- og oppfølgingsverktøy for elever mellom 3. årstrinn og Vg1 og ikke bare de første skoleårene.

Bruk av kartleggingsverktøy i barnehage og skole må basere seg på profesjonelt skjønn og lærernes evne til å vurdere hva slags type kartlegging det er behov for. Det er viktig å understreke at kartlegging ikke nødvendigvis betyr en test begrenset til spesifikke ferdigheter. Ofte handler det om å være observante overfor signaler og inntrykk i møte med barn eller elever, enkeltvis eller i samspill, og at slike signaler eller inntrykk raskt følges opp av nærmere undersøkelser og eventuelt med adekvate tiltak. Utfordringen for de fleste barnehager og skoler er ikke mangel på kartlegginger, men evne og mulighet til å følge opp. Det viktigste grepet er derfor ikke mer bruk av kartleggingsverktøy, men bedre og mer konkrete oppfølgingsverktøy. Dette innebærer at barnehagen og skolen må ha et repertoar av oppfølgingstiltak som svarer til vanlige vansker og utfordringer, eksempelvis knyttet til språk, lesing, skriving, konsentrasjon og atferd. På de områdene der barnehagen og skolen skulle mangle kompetanse, er det viktig at dette gjøres tilgjengelig gjennom samarbeid med PP-tjenesten, eventuelt naboskoler og etter- og videreutdanningsprogrammer for lærere. Kontekstuelle forhold spiller i stor grad inn på barns og elevers utvikling og læring, og forståelsen av vansker må utvikles fra at barn og elever *har* problemer til at de er *i* problemer. Oppfølging må altså ikke utelukkende rettes inn mot det enkelte barn eller den enkelte elev, men også mot læringsmiljøet som helhet. Utvalget viser ellers til forslag i kapittel 18 *Økt kompetanse på alle nivåer* om å styrke samspillet mellom kartlegging, evaluering og tiltak.

13.3 Læringsboka: et felles verktøy for tidlig innsats

I sammenheng med plikten til kontinuerlig og systematisk oppfølging, foreslår utvalget *læringsboka*. Læringsboka er et felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging som følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Læringsboka skal:

- 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

Læringsbokas praktiske funksjon og elementer er eksemplifisert i boks 13.3.

Flere forutsetninger må ivaretas for at læringsboka skal fungere som et nyttig verktøy. Barn og elever må ha én lærer som har ansvaret for den helhetlige oppfølgingen av deres utvikling og læring. Denne læreren skal utarbeide, vedlikeholde og oppdatere læringsboka og ha ansvar for kontakt med foreldrene. Læreren må samarbeide med barnets/elevens øvrige lærere og på jevnlig basis vurdere om barnets/elevens helhetlige læring og utvikling er tilfredsstillende. En slik rolle krever kompetanse og ressurser med hensyn til oppfølging, tilrettelegging og samarbeid.

Utvalget er opptatt av at personvern og eidsforhold til læringsboka blir klarlagt før verktøyet tas i bruk. Dette må ses i sammenheng med forslagene som ligger i St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* og St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*. I den første meldingen varslers departementet at det skal innføres et krav om at skriftlig dokumentasjon om barns interesser, lek, læring og utvikling overføres fra barnehage til skole. Tilsvarende foreslår departementet i den andre meldingen at det blir etablert gode systemer for overføring av relevant informasjon fra grunnskole til videregående skole. Departementet vil utrede nærmere hvilke krav som skal stilles til dokumentasjonen, hva dokumentasjonen skal inneholde og hvilken rolle barnehagen, skolen, foreldrene og barna selv skal ha i denne informasjonsutvekslingen. Departementet skriver at kravene til dokumentasjon ikke skal være omfattende, men sikre et minimum av informasjon om det enkelte barnet. Departementet vil også vurdere om det er behov for å endre grunnskolens regelverk om samarbeidet mellom barnehage og skole. Utvalget vil understreke at det er viktig at skoler får informasjon om barnet og eleven, men det er samtidig viktig å hindre feil bruk av denne informasjonen.

13.3.1 Samarbeid med hjemmet

Utvalgets forslag om kontinuerlig og systematisk oppfølging, og forslaget om læringsbok, bygger opp under bestemmelser om oppfølging og samarbeid i opplæringsloven. I § 3-2 i forskrift til opplæringsloven heter det at kontaktlæreren minst to ganger i året skal ha en planlagt og strukturert

Boks 13.3 Tidlig innsats gjennom læringsboka

Systematikken mellom det å oppdage utfordringer og det å sette realistiske mål og relevante tiltak, er hovedpoenget med læringbok. Tankegangen som ligger i læringsboka kan eksemplifiseres gjennom en prosess med tre elementer: *Status–Mål–Oppfølging*.

Status innebærer at skolen vurderer barnets/elevens læreforutsetninger, læringsutvikling og læringsutbytte under ett. For at denne vurderingen skal gi et bredest mulig bilde, er det viktig at barnehagen og skolen vurderer ulike sider ved barnets og elevens læring og utvikling. De viktigste vurderingene er de profesjonelle vurderingene som læreren hele tiden gjør. Det er imidlertid nødvendig at disse systematiseres og også suppleres med mer konkrete kartlegginger. Dette kan for eksempel være en systematisk observasjon, en gjennomgang av resultater fra løpende vurderinger eller en test. En kartlegging trenger ikke nødvendigvis å være rettet mot et enkelt individ, men kan også være av et helt miljø, eksempelvis en gruppe eller en klasse.

Mål innebærer at det settes realistiske mål for barnets og elevens videre læring og utvikling. Målene tar utgangspunkt i status og målene som har blitt satt for gruppen/klassen eller

barnehagen/skolen som helhet, eksempelvis gjennom lokale læreplaner. Til grunn for dette ligger rammeplanen for barnehagen og læreplanen for grunnopplæringen. Lærere bruker i dag mye tid på å omsette intensjonene i styringsdokumentene til mer konkrete mål for læring og utvikling. Læringsboka kan bidra til å gjøre dette mer systematisk og mer rettet mot de faktiske behovene i den gruppen som barnet og eleven er en del av. Samtalen mellom skole og hjem, og elevsamtalen i videregående opplæring, kan være gode arenaer for å fastsette mer individuelle mål, forutsatt at læreren har forberedt status til samtalen.

Oppfølging innebærer at barnehagen og skolen vurderer om det skal settes inn konkrete oppfølgingstiltak som følge av status og mål. Dersom det viser seg at barnet/eleven – totalt sett eller på noen områder – ikke har tilfredsstillende utvikling og utbytte, må målene for videre læring og utvikling ta høyde for dette. Barnehagen og skolen må ha et repertoar av relevante tiltak som kan settes inn for at målene skal nås. I dette repertoaret må også være innsatser som skal rettes mot hele barnegruppen eller læringsmiljøet for elevene.

samtale med foreldrene om hvordan elevene arbeider til daglig, og redegjøre for hvordan elevene står i forhold til kompetansemålene i fagene. Samtalen skal munne ut i en oppsummering, blant annet med sikte på å bli enige om hva det særskilt skal legges vekt på i det videre arbeidet. I tillegg til samtalen kan det nyttes skriftlig melding.

Det finnes ingen tilsvarende bestemmelser for barnehagen, og utvalget foreslår at det gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år, også i barnehagen. Utvalget har merket seg at departementet i St.meld. nr. 41 (2008–2009) også har gått inn for dette.

13.4 Prosedyre for tidlig innsats

Læringsboka skal sikre kontinuerlig og systematisk oppfølging av barn og elever og sammen med ulike oppfølgingsverktøy bidra til å styrke lærerens profesjonelle skjønn. Dette danner grunnlaget for en prosedyre for tidlig innsats (jf. boks 13.2):

- Når eleven begynner på skolen vil det foreligge informasjon fra barnehagen, gjennom læringsboka, bedre kartleggings- og oppfølgingsverktøy og rutiner for sikring av overganger (jf. forslag i kapittel 15 *Tilpassede og fleksible opplæringsløp*).
- Mål for opplæringen framgår av læreplan for Kunnskapsløftet/Kunnskapsløftet – Samisk, samt i lokale læreplaner. Med utgangspunkt i elevenes bakgrunn og mål for opplæringen, setter skolen mål for elevgruppen, eventuelt individuelle mål der kunnskap om enkeltelever tilsier dette.
- Der skolen med bakgrunn i faglig skjønn og/eller i formaliserte kartlegginger ser at en elev ikke har forventet og ønsket læringsutvikling, har skolen plikt til å foreta tilpasninger i opplæringen med sikte på å øke læringsutbyttet for eleven. En skal altså ikke vente og se om situasjonen løser seg av seg selv, dersom informasjon tilsier at det er behov for å handle. Men tilpasningen skal heller ikke være mer omfat-

tende enn situasjonen krever. Tilpasningen kan for eksempel handle om tettere oppfølging av eleven, differensiering av tempo og nivå eller bruk av andre læringsarenaer, læringsmetoder og læremidler i gruppen/klassen. Elevens foresatte skal orienteres om tilpasningen og vil i mange tilfeller være en viktig samarbeidspart. Ofte vil det være hensiktsmessig å søke råd hos skolens ressursteam eller annen relevant kompetanse i kommunen. Tilpasningen som gjøres og hvilke resultater en forventer å oppnå skal beskrives i læringsboka, sammen med plan for evaluering.

- Dersom evalueringen viser at tilpasningen ikke har forventet effekt, har eleven rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen etter opplæringslovens § 5-1. Dette beskrives nærmere i kapittel 14 *Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen*.

13.5 Systematisering og forenkling

Skal forpliktelser til kontinuerlig og systematisk oppfølging, oppfølgingsverktøy og læringsboka oppleves som nyttige og relevante tiltak, er det nødvendig at myndighetene også samordner, effektiviserer og forenkler de mange satsingene som staten, kommunene og skolene har satt i gang når det gjelder kartlegging, planer og rapportering. Mange av disse innsatsene har overlappende intensjoner og funksjoner. Utvalgets forslag skiller seg fra tidligere innsatser ved at hovedtyngden ligger på oppfølgingsdelen.

Utvalget foreslår at dokumentasjons- og rapporteringsarbeid i barnehage og skole begrenses til det som tjener barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø. Omfanget av dokumentasjons- og rapporteringssystemer må derfor gjennomgås med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid.

Utvalget er bekymret for at lærere bruker mer tid enn nødvendig på rapportering, dokumentasjon og administrasjon. Utvalget har sett denne problemstillingen i sammenheng med de forslagene som fremmes i denne utredningen. I dette kapitlet fremmes det forslag knyttet til kontinuerlig og systematisk oppfølging og læringsbok. Disse kan isolert sett oppleves som ytterligere press knyttet til dokumentasjon og rapportering. Utvalget vil imidlertid understreke at tiltakenes eksistensberettigelse må knyttes til om de gir en pedagogisk gevinst eller ikke. Det gir liten mening å

sette inn tiltak som nesten utelukkende fører til rapportering og administrasjon. Utvalgets tiltak kan ikke komme «oppå» alt annet.

Ambisjonen må være at skolene skal forholde seg til et enklere dokumentasjons- og rapporteringssystem, og at systemet kan fungere som et supplement til og en rettesnor i lærerens kontinuerlige oppfølging av elevene. Skoler som har brukt kartleggingssystemer fra nasjonale sentre rapporterer om at disse gir verdifull informasjon om elevenes læringsutvikling og at de bidrar til å gjøre læreres kontinuerlige oppfølgingsarbeid bedre. En forutsetning for kartlegginger er imidlertid at disse innrettes som et verktøy for lærere og elever. Utvalget ønsker ikke et testsystem for å ivareta offentlighetens behov for resultater.

13.6 Særmerknader

13.6.1 Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandmark, KS

Dette medlemmet mener at gjeldende lovverk er klart på at barnehage- og skoleeier har ansvar for å følge opp barns og elevers utvikling og læring. Når det gjelder elever, vises det til forskrift til opplæringsloven §§ 3-3 og 4-4, og forslag til ny vurderingsforskrift (høringsnotat av 19.12.2008 forslag til § 3-11). Dette medlemmet mener at forslaget til ny forskrift er svært dekkende for oppfølging av elevenes læring, og at det er unødvendig å gjenta dette i nye/flere reguleringer.

Dette utvalgsmedlemmet er skeptisk til at det pålegges kommunene en plikt til språkkartlegging av alle barn hvert år i tre år. Hyppigheten av kartleggingen bør være gjenstand for en pedagogisk vurdering.

Læringsbokas funksjon og omfang er etter dette utvalgsmedlemmets mening ikke godt nok utredet, og dens funksjon og juridiske status er uklart. Det er uklart hva som ligger i «innføre». Dette rommer alt fra et praktisk verktøy som skolen og læreren kan velge å bruke, til en individuell rett for alle barn og elever. Dersom den siste forståelsen ligger til grunn, vil dette innebære at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak vil gjelde. Inkludert klagerett. Dersom alle elever skal ha en individuell rett til læringsbok, vil det etter dette utvalgsmedlemmet mening innebære en ytterligere rettsliggjøring av skolen. Selv om man forutsetter at læringsboka skal samle dokumentasjon som allerede finnes i en eller annen form, legges det inn et rettighetsperspektiv som får conse-

kvenser også i form av saksbehandlingsrutiner. Dette utvalgsmedlemmet er også bekymret i forhold til en ytterligere individualisering av opplæringen.

Når det gjelder omfanget av dokumentasjon og rapportering, er det etter dette utvalgsmedlemets mening viktig å se at dokumentasjon og rapportering har ulike funksjoner på de ulike nivåene i styringssystemet. Hva som tjener barns og elevs læring og utvikling er svært sammensatt. Elever, foreldre, lærere, skoleledere, kommunens administrative og politiske ledelse, statlig nivå og innbyggerne generelt trenger ulik kunnskap. Eksempelvis trenger kommunestyre informasjon

om læringsresultater for å fatte beslutninger om barnehagens og skolens økonomi, og lærere trenger informasjon om læringsresultater for bedre å kunne legge til rette for læring. Det er viktig at det ikke dokumenteres og rapporteres mer informasjon enn den som skal brukes i forhold til læring, til ledelse og styring og til informasjon til innbyggerne. Når dokumentasjon og informasjon har ulike funksjoner, er det viktig å samordne omfanget. For kommunale/fylkeskommunale skoleiers vedkommende fremkommer dette av opplæringsloven § 13-10. En gjennomgang og samordning på nasjonalt nivå er en oppgave for alle partene som er nevnt ovenfor.

Kapittel 14

Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Boks 14.1 Utvalgets forslag

- Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak.
- Når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt, må barnehage/skole og PP-tjeneste samhandle om den videre tilretteleggingen.
- Den som har ansvaret for gjennomføringen av ekstra tilrettelegging i opplæringen, må ha relevant kompetanse til å møte de utfordringene som ligger til grunn for tilretteleggingen, eksempelvis spesialpedagogisk kompetanse.
- Individuell opplæringsplan slik denne beskrives i opplæringsloven § 5-5 skal inngå i læringsboka.
- Vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagens § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten.
- Det skal utarbeides sakkyndig vurdering dersom
 - det er sannsynlig at det må gjøres avvik fra læreplanen
 - skolen ikke har den nødvendige kompetanse
 - foresatte og barnehagen/skolen krever det
 - tilretteleggingen vil kunne forutsette større organisatoriske endringer
- Rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven.
- En rett til ekstra tilrettelegging på grunnskolen område for voksne. Behovet for en lovfestet rett til ekstra tilrettelegging i videregående opplæring som er organisert særskilt for voksne, utredes.

I kapittel 1 *Mål, verdier og prinsipper* beskriver utvalget opplæringen som en grunnleggende rett for alle barn. FNs konvensjon om barns rettigheter gir alle barn og unge under 18 år rett til liv og helse, skolegang og utvikling, deltakelse og innflytelse, samt omsorg og beskyttelse. I Norge har alle barn rett til barnehageplass, rett og plikt til grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring.

Utvalget har i denne utredningen tatt utgangspunkt i prinsippet om tidlig innsats og at 20-25 prosent av elevene i skolen ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, periodevis eller kontinuerlig. I kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging* har utvalget foreslått en plikt for barnehage- og skoleeier til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barn og elever, der læringsboka er et sentralt

verktøy. I dette kapitlet vil utvalget sikre elever rett til læring gjennom ekstra tilrettelegging dersom eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

14.1 Dagens rett til spesialundervisning

Det overordnede og generelle prinsippet for all opplæring er at opplæringen skal tilpasses evner og forutsetninger hos den enkelte elev, lærling og lærekandidat, både i grunnskole og i videregående opplæring. I dagens kapittel 5 i opplæringsloven skilles det mellom ordinær opplæring og spesialundervisning, og bestemmelsen om spesialundervisning kommer til anvendelse når eleven ikke

har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet. Eleven gis da en rett til spesialundervisning med tanke på å sikre et forsvarlig læringsutbytte sammenlignet med andre elever og i lys av de opplæringsmålene som er realistiske for eleven.

I kapittel 6 *Grunnoppfølgingen* viste utvalget at retten til spesialundervisning blir ivaretatt på ulike måter fra skole til skole. Uavhengig av definisjon, skjer spesialpedagogisk tilrettelegging på forskjellige måter: bruk av assistenter, økt lærer-tetthet, praktisk bistand til elever i form av omsorg, pleie eller mobilitet, bruk av materielle ressurser, med videre. Tilretteleggingen innebærer dermed ikke nødvendigvis verken bruk av undervisning eller spesialpedagogisk kompetanse.

Det finnes også eksempler på at spesialpedagogisk kompetanse bringes inn på områder der den tradisjonelt ikke har vært benyttet. Et eksempel er Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova* der det ble lagt fram et forslag til ny § 1-3, andre ledd, i opplæringsloven (endringer i kursiv):

§ 1-3 Tilpassa opplæring og tidleg innsats

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten.

På 1. til 4. årstrinn skal kommunen 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.

Forslaget synliggjør at dagens skille mellom ordinær opplæring og spesialundervisning er i ferd med å bli visket ut. Det presiseres for eksempel i forarbeidene at det kan være formålstjenlig å benytte spesialisert kompetanse som logopeder eller spesialpedagogisk personale i gjennomføringen av målrettede tiltak for å bedre ferdighetene i fagene norsk eller samisk og matematikk på 1.-4. årstrinn. Dette synliggjør at bruk av spesialpedagogisk kompetanse også er viktig i andre sammenhenger utover retten til spesialundervisning etter § 5-1.

14.2 Ekstra tilrettelegging i opplæringen

Utvalget foreslår at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Denne retten utløses når eleven ikke har eller kan få et tilfredsstillende

læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes i verk i form av:

- personellressurser (færre elever per lærer enn i ordinær opplæring, tilleggs lærere, assistenter eller annet personell, kompetanse og kompetanseheving)
- materielle ressurser (ulike typer hjelpemidler, fysisk tilpassing av undervisningsrom, spesialiserte læremidler)¹
- organisatorisk tilrettelegging

I kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging* har utvalget foreslått en plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barn og elever, og der læringsboka er et sentralt verktøy. Utvalget foreslår en plikt til samhandling mellom barnehage/skole og PP-tjeneste når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt.

For noen elever vil retten til ekstra tilrettelegging være åpenbar og ofte godt beskrevet allerede før skolestart, mens det for andre fortsatt vil være et spørsmål om skjønnsmessig vurdering. Hva som er en riktig tilrettelegging for den enkelte elev, må også vurderes ut fra et faglig skjønn.

For de aller fleste elever bør ekstra tilrettelegging være av så kort tidshorison som det er formålstjenlig. Hensikten med tilretteleggingen er nettopp å overflødiggjøre de grep som iverksettes, slik at læringsmiljøet og/eller eleven på lengre sikt ikke vil ha behov for slik tilrettelegging.

Utvalget foreslår at den som har ansvaret for gjennomføringen av ekstra tilrettelegging i opplæringen, må ha relevant kompetanse til å møte de utfordringene som ligger til grunn for tilretteleggingen, eksempelvis spesialpedagogisk kompetanse. Der deler av arbeidet utføres av assistent, skal personer med spesialpedagogisk eller annen særlig relevant kompetanse veilede denne for å sikre et forsvarlig læringsutbytte i tråd med målene i læreplanen eller i tråd med de individuelle målene som er satt opp for eleven.

Utvalget foreslår at individuell opplæringsplan slik denne beskrives i opplæringsloven § 5-5 skal inngå i læringsboka, jf. forslag i kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging*. Læringsboka vil for barna/elevene med individuell opplæringsplan være mer omfattende enn for de øvrige.

Utvalget understreker at det ikke er noe skille mellom tilpasset opplæring og ekstra tilrettelegging i opplæringen. Det er hele tiden snakk om én

¹ Dette handler i stor grad om tiltak knyttet til Hjelpemiddel-sentralen, og noe dekkes blant annet av lov om universell utforming.

opplæring, som skal være tilpasset, men for noen elever vil tilpasningen kreve ekstra tilrettelegging. Vurdering av hvilken tilrettelegging eleven har behov for, gjøres i samarbeid med PP-tjenesten. Vurderingen må omfatte både opplæringstilbudet, elevens læringsutvikling og -forutsetninger og læringsmiljøet.

14.2.1 Sakkyndig vurdering

Utvalget er opptatt av at eleven skal få den hjelp som er nødvendig, så raskt som mulig, og at plikten til å tilpasse opplæringen ikke utsettes i påvente av nærmere vurdering av om eleven har rett til ekstra tilrettelegging eller ikke. En vesentlig utfordring i forhold til dagens spesialundervisning består i å frigjøre kapasitet hos PP-tjenesten slik at denne kan arbeide tettere mot skolene og barnehagene (jf. kapittel 16 *PP-tjenesten og Statped - tettere på*). Dette må ses i sammenheng med at det brukes mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger. Disse vurderingene er heller ikke alltid av en slik art at de er til hjelp i arbeidet med tilretteleggingen.

Som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen foreslo departementet å forenkle saksbehandlingsreglene i opplæringsloven § 5-3. Sakkyndig vurdering skulle ikke være et ufravikelig og absolutt krav før det ble fattet vedtak om spesialundervisning, men bare der det ville være nødvendig for at saken skulle bli godt nok opplyst, eller dersom elev eller foresatte ba om det. Forslaget var ment å frigjøre ressurser fra PP-tjenesten til systemrettet arbeid, men ble møtt med mye kritikk i høringsrunden. Forslaget ble derfor ikke fremmet i Ot.prp. nr. 40 (2007–2008).

Utvalget mener ekstra tilrettelegging i opplæringen ikke må forutsette sakkyndig vurdering. Mange ganger vil det være klart hvilken tilrettelegging det er behov for. Dersom skole, foresatte og PP-tjeneste er enige om tiltakene, er det ingen grunn til å bruke unødig mye tid og ressurser på formelle prosedyrer. Utvalget foreslår derfor at vedtak² om ekstra tilrettelegging i opplæringen til vanlig kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagens § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten.

Forslaget forutsetter at tilretteleggingen er godt begrunnet og beskrevet i læringsboka, og har tydelige og tidsavgrensede mål, og en plan for

evaluering. Det forutsetter også samtykke fra foresatte. Vedtaket vil fortsatt kunne påklages dersom eleven eller foresatte mener at tiltakene i vedtaket ikke er gode nok, eller at tiltakene ikke er egnet til å møte de læringsutfordringene som ligger til grunn for vedtaket.

I Danmark vedtok man en tilsvarende endring i prosedyren ved henvisning til spesialundervisning i enkelte fag. Endringen trer i kraft 1. august 2009 og er som følger:

Ved henvisning til spesialundervisning i enkelte fag kan inndragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning dog undlades, hvis skolens leder vurderer, at det ikke er nødvendigt, og hvis forældrene er enige heri. Elevens synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til elevens alder og modenhed.

Utvalgets forslag vil bidra til å frigjøre kapasitet i PP-tjenesten. Det skiller seg fra det som ble lagt fram i forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 16 (2006–2007) ved at PP-tjenesten i tråd med utvalgets forslag arbeider mer ute i barnehagene skolene og dermed trekkes inn i prosessen før beslutningen tas om hvilken ekstra tilrettelegging i opplæringen som skal gis. Gjennom å endre kravet om obligatorisk sakkyndig vurdering til en plikt til samhandling mellom barnehage/skole og PP-tjeneste, vil man oppnå en bedre effektivitet i systemet. Tiltak kan settes i gang raskere, uten at man må vente på at den sakkyndige vurderingen foreligger. Forslaget vil dermed også støtte opp under utvalgets strategi om tidlig innsats.

Det er viktig å anerkjenne den usikkerheten mange foresatte kan kjenne overfor ekstra tilrettelegging i opplæringen. En sakkyndig vurdering vil i mange tilfeller kunne bidra til å skape trygghet og sikkerhet rundt de grep barnehagen og skolen gjør. I noen tilfeller vil det i tråd med dette være naturlig å innhente en sakkyndig vurdering. Utvalget foreslår at det skal utarbeides sakkyndig vurdering dersom

- det er sannsynlig at det må gjøres avvik fra læreplanen
- skolen ikke har den nødvendige kompetanse
- foresatte og barnehagen/skolen krever det
- tilretteleggingen vil kunne forutsette større organisatoriske endringer

Vurderingens hovedfokus skal være på under hvilke betingelser eleven kan lære, hva det er realistisk at eleven kan lære med hensyn til læreplanens mål, og den må også ta utgangspunkt i det læringsmiljøet eleven er en del av.

² Vedtaksmyndigheten ligger i utgangspunktet til kommunen/fylkeskommunen.

14.2.2 Avvik fra læreplanene

I utgangspunktet gjelder læreplanene for de respektive skoleslagene også for elever med rett til spesialundervisning slik lovverket er utformet i dag. Dette følger av opplæringsloven § 5-5, første ledd: «Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar».

Dersom de nødvendige ressursene stilles til rådighet, vil elever med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen ofte kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen ved å arbeide etter målene i læreplanene. Disse elevene kan ha krav på egnet tilrettelegging for at de skal kunne følge læreplanen og oppnå tilfredsstillende utbytte.

I noen tilfeller vil det likevel være behov for å gjøre avvik fra læreplanen. Det følger da av § 5-5 første ledd at det kan gjøres unntak fra læreplanene i den grad de ikke passer i den situasjonen en står overfor. Det er i prinsippet ingen grenser for hvor store avvikene kan være. Forutsetningen er likevel at bortvalg/sterkt avvikende progresjon og eventuelle alternative valg framstår som forsvarlige og adekvate ut fra situasjonen.

Utvalget mener derfor at der omfattende og vedvarende behov tilsier at tilrettelegging i opplæringen innebærer avvik fra læreplanens mål, skal det ligge til grunn en sakkyndig vurdering. I slike tilfeller er det viktig at det foretas en kvalitetssikring og at det stilles strengere krav til opplysning av saken enn det som følger av den generelle utrednings- og informasjonsplikten i forvaltningsloven § 17.

Selv om en avgjørelse om å avvike fra målene i læreplanen i utgangspunktet i siste instans må tas av eleven/foreldrene, har disse krav på veiledning. Det er viktig at både den som gir, og den som får veiledning, er klar over hvilke konsekvenser bortvalg kan få for det videre valget av utdanning og yrke. Dette innebærer at jo større behovet for tilrettelegging er, desto større er betydningen av tett og god kontakt mellom skole og hjem.

14.3 Samarbeid mellom skole og hjem

Opplæringsloven § 5-4, første ledd lyder slik:

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere

om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

Dette innebærer at skolen har et selvstendig ansvar for at det blir forsvarlig vurdert om alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og ansvar for å ta opp spørsmålet om hva som eventuelt kan gjøres for å få dette til. Skolen kan ikke forholde seg passiv i påvente av at initiativet skal komme fra eleven/foreldrene. Noe annet er at skolen også plikter å foreta de nødvendige undersøkelser dersom eleven/foreldrene selv ber om det. At skolen har dette ansvaret, betyr likevel ikke at lærerne nødvendigvis må foreta disse undersøkelsene selv.

I tredje ledd av § 5-4 fremgår det videre at tilbud om spesialundervisning så langt råd er, skal utformes i samarbeid med elev og foresatte, og at det skal legges stor vekt på deres syn. Dette innebærer at skolen, PP-tjenesten og vedtaksinstansen har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen, slik at en kan komme fram til et egnet opplæringstilbud for eleven. Dette skaper store forventninger til at samarbeidet mellom skolen og elev/foresatte er godt.

14.4 Barn i førskolealder

Barn under opplæringspliktig alder har etter opplæringsloven § 5-7 rett til *spesialpedagogisk hjelp* dersom de har særlige behov for dette. Retten er ikke betinget av at barnet går i barnehage.

De senere årene har synet på læring i barnehagen endret seg, og barnehagen regnes nå som en arena for livslang læring, jf. blant annet overføringen av ansvaret for barnehagene fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Eksempelvis varslet St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer* en «presisering av at opplæringsloven § 5-7 hjemler rett til språkstimulering, herunder opplæring i norsk, hvis barnet har særskilte behov for dette».

I denne sammenhengen er det naturlig å ta opp spørsmålet om retten hjemlet i opplæringsloven § 5-7 bør tas inn i barnehageloven. En slik endring ble tatt opp allerede i NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring*. Støtte til førskolebarn med særlige behov reguleres i dag også i barnehageloven, slik at det finnes to lovverk og to finansieringssystemer.

I tråd med forslaget om at § 5-1 i opplæringsloven formuleres som en rett til ekstra tilretteleg-

ging i opplæringen, foreslår utvalget at en rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven. Retten må utformes i tråd med barnehagens særpreg og også omfatte barn som ikke går i barnehage.

14.5 Voksenopplæring

I kapittel 7 *Voksenopplæring* omtales den avgrensningen av mandatet som ble gjort når det gjelder opplæring for voksne med særskilte behov. Voksnes rett til spesialundervisning på grunnskolenivå er regulert i opplæringslovens § 4A-2. Denne bestemmelsen er, som for vanlig grunnskoleopplæring, knyttet til spørsmålet om den voksne har et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne: Har man ikke tilfredsstillende utbytte, har man rett til spesialundervisning.

I tråd med forslaget om at § 5-1 i opplæringsloven formuleres som en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen, foreslår utvalget en rett til ekstra tilrettelegging på grunnskolenivå for voksne. Utvalget anbefaler videre at man utreder behovet for en lovfestet rett til ekstra tilrettelegging i videregående opplæring som er organisert særskilt for voksne.

OECD-undersøkelsen «Adult Literacy and Lifeskill Survey» fra 2005 anslo at om lag 400 000 nordmenn i yrkesaktiv alder har for svake leseferdigheter eller for dårlig tallforståelse til å fungere i et moderne arbeidsliv. Utvalget vil understreke at dette er en betydelig utfordring og at dette er et meget viktig tema. Utvalget mener denne problemstillingen fortjener en egen utvalgsutredning og foreslår at det opprettes et eget utvalg som skal vurdere tiltak for bedre å sikre voksne grunnleggende ferdigheter, med særlig vekt på ferdigheter i lesing, skriving, tallforståelse og digitale ferdigheter. Utredningen bør også sees i sammenheng med arbeidsmarkedspolitiske og velferdspolitiske tiltak for å få voksne i utdanning og arbeid.

14.6 Særmerknader

14.6.1 Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandmark, KS

Dette utvalgsmedlemmet ser ikke noe problem i at «rett til spesialundervisning» erstattes av «rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen» under forutsetning av at rettens innslagspunkt er «ikke tilfredsstillende læringsutbytte» slik som i gjelden-

de lov. Det legges til grunn at utvalget ikke har ment å endre innslagspunktet for retten til tiltak, og at gjeldende rett på det punktet videreføres. Dette utvalgsmedlemmet vil presisere at avvik fra læreplanen også inngår i ekstra tilrettelegging.

Dette utvalgsmedlemmet mener at forslagene knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen berører ulike problemstillinger. En problemstilling er hvilke tilrettelegginger som vil falle inn under retten til tiltak som forutsetter enkeltvedtak, for eksempel forhold til mer generelle organisatoriske tiltak i skolen. En annen problemstilling knytter seg til selve saksbehandlingen og forholdet mellom sakkyndig vurdering og vedtak. Selv om en forenklet prosedyre i forhold til enkeltvedtak, uten sakkyndig vurdering, vil kunne bidra til en raskere saksgang og eventuelt tidligere innsats, vil det i mange tilfeller være uklart både hva skolens egen saksforberedelse skal omfatte og omfanget av og innholdet i samarbeidet med PPT. I henhold til forvaltningsloven § 17 har forvaltningsorganet både en utrednings- og en informasjonsplikt. Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Både saksforberedelse/utredning og samarbeidet med PPT, må dokumenteres. Det forhold at kommunen ved tilrettelegginger må vurdere hvorvidt eleven har rett på tilrettelegginger, og eventuelt begrunne det og trefte enkeltvedtak, reiser også særlige utfordringer og spørsmål. En tredje problemstilling i forlengelsen av ovennevnte, er hvorvidt forslagene om to ulike enkeltvedtak i praksis vil innebære reduserte muligheter for skoleeier og den enkelte skole til å tilpasse opplæringen i form av organisering og ressurser uten at det fattes enkeltvedtak. En konsekvens av dette er at antallet enkeltvedtak som følge av lovendringen, faktisk vil kunne øke. En fjerde problemstilling er at systemet blir komplisert for både elever, foreldre og skolen.

Når det gjelder innholdet i retten, mener dette medlemmet det er viktig å dreie fokus fra timeresurser til hvilken læring som skal søkes oppnådd (mål for læringen) og hvilke betingelser som må legges til rette for læringsarbeidet. Dette kan oppnås gjennom å stille krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen og/eller til selve vedtaket. Dette medlemmet mener at den sakkyndige vurderingen og/eller vedtaket om ekstra tilrettelegging bør inneholde:

- Mål for opplæringen – Avvik fra læreplanens mål og innhold
- Organisering
- Ressurser forstått som personellressurser (kompetanse og kapasitet) og materielle res-

surser (fysisk tilpasning, hjelpemidler, læremidler)

Dette utvalgsmedlemmet støtter ikke forslaget om at barnehagen/skolen, det vil si kommunen, skal kunne kreve sakkyndig vurdering. Forslaget innebærer en inngripen i elevers og foreldres ansvar og myndighet som ikke er utredet. Dersom kommunen mener det er behov for sakkyndig vurdering og ekstra tilrettelegging i opplæringen, er det en oppgave for kommunen å få til dette i samarbeid med elever og foreldre, slik dette er hjemlet i gjeldende lovverk.

Utvalgsmedlem Marianne Ween slutter seg i det grunnleggende til denne særmerknaden.

14.6.2 Særmerknad fra utvalgsmedlem Bente E. Hagtvet

Dette utvalgsmedlemmet støtter forslaget om at den individuelle retten til spesialundervisning i opplæringsloven §5-1 opprettholdes (strekpunkt 1), men gjerne med en endret betegnelse: «rett til spesialpedagogisk hjelp». Et alternativ vil være å beholde dagens betegnelse, «rett til spesialundervisning». Slik utvalgets forslag er formulert virker det mer uklart enn i gjeldende lovverk *når* rett til «ekstra tilrettelegging» inntreer og hvem den skal gjelde for. Disse forhold kommenteres nedenfor.

Navnespørsmålet

Dette medlemmet reserverer seg mot betegnelsen «ekstra tilrettelegging i opplæringen». Beteg-

nelsen gir ikke de signaler om en tilrettelegging som er *spesielt* rettet inn mot et bestemt individs behov og forutsetninger. Den mangler også en tydelig retning på innholdet i det retten utløser. «Spesialpedagogisk hjelp» understreker at den individuelle retten trer i kraft for å sikre at dette bestemte individet gjennom særskilte tiltak skal sikres et tilfredsstillende læringsutbytte. Dette harmonerer med ideen om positiv diskriminering og den inklusjonsinnretning et samlet utvalg har. «Spesialpedagogisk hjelp» har dessuten et meningsinnhold som gir løfter om en mer spesialisert kompetanse knyttet til opplæringen.

Betegnelsen «ekstra tilrettelegging» har en åpen innholdsretning og vil derfor få svært ulik betydning i ulike kontekster. Dette vil gi grunnlag for store tolkningsvariasjoner og gi en usikker praksis.

Den individuelle rettens innslagspunkt

Det framstår i utvalgets forslag som mer uklart når rett til «ekstra tilrettelegging» inntreer og hvem den skal gjelde for, enn i gjeldende bestemmelse i opplæringsloven om rett til spesialundervisning. Forslaget kan samlet sett forstås som en forskyvning fra å vektlegge en individuell rett til å vektlegge skolens plikt.

Utvalgsmedlem Tove-Lill Labahå Magga slutter seg til denne særmerknaden.

Kapittel 15

Tilpassede og fleksible opplæringsløp

Boks 15.1 Utvalgets forslag

- Læreplanverket for Kunnskapsløftet gjennomgås med sikte på å gi fagplanene tydelige innholdsmomenter, og sørge for at det blir et helhetlig og konsistent styringsdokument og arbeidsgrunnlag for opplæringen.
- Det utvikles differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberevende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, som kan imøtekomme elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer bedre enn i dag.
- Barnehage- og skoleeiere forsterker rutinen for overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler og lærebedrifter.
- Fylkeskommunene videreutvikler og gjør opplæringstilbud med avvik fra læreplanen tilgjengelig for elever som ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse.
- Fylkeskommunen oppfordres til å bruke insentivordninger for å tilrettelegge for at lærebedrifter kan ta i mot lærlinger med behov for særskilt oppfølging.
- Alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2+2-løp uavhengig av om de får læreplass eller ikke. Dersom eleven ikke får plass i lærebedrift, skal fylkeskommunen utvikle et tilbud med to års varighet på linje med opplæring i bedrift, eksempelvis gjennom en elevbedrift.
- Partene i arbeidslivet vurderer gjeldende regulering av funksjonstilleggene mellom yrkes- og utdanningsrådgivere og sosialpedagogiske rådgivere.
- Rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon evalueres og at oppgavene vurderes i sammenheng med PP-tjenestens og Oppfølgingstjenestens oppgaver.

I dette kapitlet fremmer utvalget forslag for å gjøre grunnopplæringen mer tilpassningsdyktig og fleksibel. Utvalget ønsker at læreplanverket for Kunnskapsløftet forbedres og tydeliggjøres, at det utvikles mer fleksible opplæringsløp i videregående opplæring og at den sosialpedagogiske delen av rådgivningstjenesten får økt fokus og kompetanse. Utvalget vil med dette signalisere en retning for videre utvikling av grunnopplæringen. Forslagene «tetter hull», men tar ikke for seg hele omfanget og kompleksiteten i opplæringen.

15.1 Et tydeligere læreplanverk

Læreplanverket er et sentralt styringsdokument for grunnopplæringen og arbeidsgrunnlag for lærernes virksomhet, basert på det verdigrunnlaget og de bestemmelsene som er nedfelt i lovverket.

Læreplanen uttrykker dermed også de forpliktelsene samfunnet har påtatt seg i opplæringen av barn og unge. Gjennom utdanningsreformen Kunnskapsløftet fikk grunnopplæringen et nytt og gjennomgående læreplanverk. Mens tidligere læreplanverk har fokusert på kunnskap og prosesser, legger det nye læreplanverket vekt på ferdigheter og resultater.

15.1.1 Ulike syn på kunnskap og læring

Læreplanverket¹ består av tre deler:

¹ Det er utviklet egne læreplaner for Kunnskapsløftet – Samisk. Disse planene er likeverdige og parallelle læreplaner for opplæring i samiske distrikt og for elever utenfor samiske distrikt som får samisk opplæring. I fag hvor det ikke er utviklet samiske parallelle læreplaner, gjelder nasjonale fastsatte læreplaner.

- *Den generelle delen av læreplanen* som er videreført fra Reform 94 og Reform 97 og omtaler overordnede mål og generelle retningslinjer for opplæringen.
- *Prinsipper for opplæringen* (inkludert *Læringsplakaten*) er et nytt dokument i Kunnskapsløftet og handler om utvikling av sosial og kulturell kompetanse, motivasjon for læring og læringsstrategier, elevmedvirkning, tilpasset opplæring, likeverdige muligheter og samarbeid med hjemmet og lokalsamfunnet.
- *Læreplanene for fag* omtaler formålet for faget, grunnleggende ferdigheter i faget og kompetansemål i faget. Kompetansemålene legger ikke føringer på arbeidsmåter eller metoder, med mindre metoden i seg selv er en del av kompetansen. Innholdet i de enkelte fagene skal i stor grad utvikles gjennom lokalt læreplanarbeid.

De tre hoveddelene av planen bygger på ulike syn på kunnskap og læring. I den generelle delen legges det vekt på betydningen av felles referanserammer, og på at elevene skal ha de samme kunnskapene. Omtalen av de generelle opplæringsprinsippene representerer en «proessorientert læreplantype», mens læreplaner for fag framhever «målrelatert kunnskap og læring». Læreplanen gir på denne måten et flertydig grunnlag for det praktiske skolearbeidet, men uten at det legges noen føringer på hvordan de ulike retningslinjer og syn kan omsettes i konkrete undervisningsopplegg.

De første rapportene i evalueringen av Kunnskapsløftet er samlet sett kritisk til læreplanverket for Kunnskapsløftet. Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo, som har ansvaret for et delprosjekt om reformens forutsetninger, skriver følgende: «Ut fra dette kan man i læreplanverket finne steder for å begrunne nesten ethvert pedagogisk standpunkt og nesten enhver form for opplæringspraksis».² NIFU STEP,³ som har ansvaret for at delprosjektet om roller og ansvarsfordeling mellom beslutnings- og forvaltningsnivåene og aktørene i grunnopplæringen, konkluderer med at læreplanverket sender ut uklare og utilstrekkelige signaler.⁴ Nordlandsforskning, som har ansvar for et delprosjekt om sammenhengen

mellom undervisning og læring, skriver at læreplanene gir liten støtte til lærerne, og videre at det er stor variasjon i læreplanene imellom i hvilken grad de stiller tydelige krav til progresjon for utviklingen av grunnleggende ferdigheter.⁵

Utvalget er bekymret for at læreplanverket kan føre med seg betydelige forskjeller i innhold og større avhengighet av lærebøker. Det felles kulturelle og samfunnsmessige innholdet i skolen kan reduseres og bli mindre tydelig, noe som igjen kan bety at skolesystemet får dårligere vilkår for å utjevne sosiale ulikheter.

15.1.2 Lokale læreplaner

Læreplanene for de enkelte fagene forutsetter at det konkrete innholdet i opplæringen, hvordan opplæringen skal organiseres og hvilke arbeidsmåter som skal brukes i opplæringen, bestemmes på lokalt nivå. Skolene må dermed konkretisere læreplanene gjennom lokale planer som er konsistente med kompetansemålene og de grunnleggende ferdighetene. Dette innebærer at skolene i stor grad får frihet/ansvar for å definere innholdet i opplæringen og egnede gjennomføringsinstrumenter selv. Tankegangen bygger opp under Kunnskapsløftets desentraliserte styringssystem.

Lokale læreplaner ble første gang introdusert i forbindelse med Mønsterplan 1987 (M87), men i langt mindre omfang enn det Kunnskapsløftet legger opp til. Lærerne var da skeptiske til verdien av de lokale læreplanene, og man erfarte dessuten at kvaliteten og omfanget på de lokale læreplanene varierte stort skolene imellom.⁶

Utdanningsdirektoratet skriver at det lokale læreplanarbeidet dreier seg om å «[t]ydliggjøre sammenhengen mellom den generelle delen av læreplanen, prinsipper for opplæringen og læreplanene for fag».⁷ Direktoratet drøfter ikke hva det innebærer å «tydeliggjøre sammenhengen», eller hvordan det kan gjøres. Læreplanene gir heller ingen retningslinjer om hvordan utvalget av lærestoff kan gjøres, og dermed drøftes heller

² Engelsen, B.U. (2008). Kunnskapsløftet. Sentrale styrings signaler og lokale strategidokumenter. Rapport nr. 1. Evalueringen av Kunnskapsløftet. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

³ Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved Universitetet i Oslo inngår også i dette prosjektet.

⁴ Sandberg, N. og P. Aasen (2008). Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Delrapport 1. Evalueringen av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP.

⁵ Rønning, W. (2008). Læreplan, læreverk og tilrettelegging for læring. Analyse av læreplan og et utvalg læreverk i naturfag, norsk og samfunnsfag. Delrapport 1. Evalueringen av Kunnskapsløftet. Bodø: Nordlandsforskning.

⁶ Solstad, K.J. (1997). Equity at risk. Planned Educational Change in Norway: Pitfalls and Progress. Oslo: Scandinavian University Press.

⁷ http://www.udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=2125

ikke de dilemmaene lærere vil oppleve når de skal velge (og velge bort) lærestoff og sørge for at alle elevene får et opplegg som kan skape god sammenheng i kunnskapstilfanget. Pedagogisk forskningsinstitutt skriver at «handlingsrommet for «de profesjonelle» [lærerne] er stort, og veiledningen er tilsvarende liten [...] Gir retorikk og «store ord» nødvendigvis et kunnskapsløft?».⁸

Lokalt læreplanarbeid innebærer mye arbeid for skoler og lærere. Det forutsetter svært god faglig oversikt og innsikt og et tett samarbeid mellom lærere på ulike nivåer i skolen. Dersom planene skal fungere hensiktsmessig må innholdet, progresjonen og arbeidsmåtene som beskrives i de lokale planene trekke i samme retning. Peder Haug omtaler kompleksiteten i systemet på denne måten:

«Skal systemet fungere, må planene innholdsmessig henge saman for alle fag. Og det må gjelde både vertikalt og horisontalt. Det må vere samanheng både på og mellom dei ulike årsstega. Det føreset at ein i alle fall eit stykke på veg må planlegge for heile skulen under eitt. Då kjem det til syne eit klart ekstra samordningsbehov mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet, for ikkje å snakke om mellom grunnskulen og den vidaregåande skulen.»⁹

Det lokale læreplanarbeidet er fagdidaktisk og pedagogisk krevende, men er samtidig en tydelig bevisstgjøring og profesjonalisering av skolen og den enkelte lærer. Det er etter utvalgets oppfatning nødvendig at lærerne har et faglig og pedagogisk handlingsrom til å gjøre lokale og individuelle tilpasninger når det gjelder innhold og læringsaktiviteter. Uten et slikt handlingsrom kan lærerne vanskelig ta ansvar for å tilpasse opplæringen til ulike elevforutsetninger. De fleste lærere har imidlertid neppe tilstrekkelig kompetanse til et omfattende lokalt læreplanarbeid, og det kan knapt være effektiv tidsbruk å lage parallelle lokale læreplaner i alle fag. Utvalget mener at det generelle lokale læreplanarbeidet må reduseres og begrenses til det som tjener læringsmiljøet og barnets/elevens læring og utvikling.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* varsler departementet «at læreplanjusteringer bør

gjennomføres når det er behov for det. Mindre og hyppigere justeringer er å foretrekke framfor store endringer hvert tiende år. Det kan derfor være aktuelt å foreta justeringer i læreplanene de nærmeste årene». Departementet varsler videre at de vil «utarbeide veiledende læreplaner i fag», og de første veilederne forelå i juni 2009. Departementet legger vekt på «at lærerne raskt skal kunne få veiledning om hvordan de kan legge opp innhold og arbeidsformer i undervisningen». Utvalget er i tvil om veiledende læreplaner er hensiktsmessig så lenge læreplanene i utgangspunktet sender uklare og tvetydige signaler.

Utvalget foreslår at læreplanverket for Kunnskapsløftet gjennomgås med sikte på å gi fagplanene tydelige innholdsmomenter, og sørge for at læreplanverket blir et helhetlig og konsistent styringsdokument og arbeidsgrunnlag for opplæringen. Utvalget ser ikke for seg et nytt læreplanverk eller en omfattende læreplanreform, men mener det er viktig å omsette erfaringene som har blitt gjort med læreplanverket til et mer tydelig læreplanverk. Dersom det skal gjøres avvik fra læreplanene, jf. kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen, må det dessuten være tydelig hva man faktisk gjør avvik fra.

15.1.3 Differensierte læreplaner i fellesfagene i videregående opplæring

Utfordringene i videregående opplæring er andre enn i grunnskolen. Med tre studieforbereende og ni yrkesforberedende utdanningsprogrammer å velge mellom, legger selve tilbudsstrukturen i noen grad til rette for differensiering. Flere av fagene er imidlertid fellesfag for de ulike utdanningsprogrammene. Det gjelder de fagene som i læreplanen har såkalte gjennomgående planer.

En særlig utfordring gjelder opplæringen i fellesfagene i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Det er forutsatt at opplæringen i fellesfagene skal yrkesrettes, det vil si innrettes slik at fagene blir mest mulig relevante for den yrkesopplæringen som gis, når det gjelder både innhold og aktiviteter. Dersom yrkesrettingen ikke blir god nok, vil elevene lett oppfatte opplæringen i teorifagene som lite aktuell. Frafallet i videregående opplæring settes gjerne i sammenheng med at teorifagene oppleves som lite relevante av elever som allerede helst vil skaffe seg praktisk kompetanse.

NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida* (Karlsenutvalget) drøftet disse problemene og foreslo blant annet å gjennomgå læreplanene i fellesfage-

⁸ Engelsen, B.U. (2008). Kunnskapsløftet. Sentrale styrings-signaler og lokale strategidokumenter. Rapport nr. 1. Evalueringen av Kunnskapsløftet. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

⁹ Haug, P. (2007): «Reform 97 – eit grunnlag for Kunnskapsløftet». I: H. Hølleland: På vei mot Kunnskapsløftet. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

ne «med sikte på at læreplanmålene i størst mulig grad skal egne seg for yrkesretting», og at det skal stilles tydelige krav i forskriftene om yrkesretting. Det er imidlertid tvilsomt om «yrkesretting» er tilstrekkelig til å løse de eksisterende problemene. Med de ulike programmene som finnes i videregående opplæring, mener utvalget at det i stedet er viktig å utvikle mer differensierte læreplaner i fellesfagene, slik at en får planer som kan danne et bedre grunnlag for opplæringen i ulike yrkesfaglige programmer. Utfordringen er å utvikle planer som kan forene allmenndannende innhold med ønskelig yrkesretting, samtidig som nivået ikke må svekkes.

Utvalget foreslår at det utvikles differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforbereende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, som kan imøtekomme elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer bedre enn i dag.

15.2 Mer fleksibilitet på ungdomstrinnet

Selv om mange lenge har erkjent at ungdomstrinnet har særlige utfordringer, har dette trinnet på mange måter fått liten oppmerksomhet i den utdanningspolitiske debatten. Omtalen av ungdomstrinnet i de siste års stortingsmeldinger har først og fremst dreid seg om trinnets rolle som forberedelse til videregående opplæring og om tiltak for å få til en bedre overgang til videregående opplæring.

Ungdomstrinnet er en del av grunnskolen og har en viktig selvstendig rolle i den obligatoriske skolegangen. Det er den siste delen av grunnskolen, der alle elever møtes på samme skole før de tar valg om videre utdanningsløp som fører til at elevene i større grad går hver sin vei. Ungdomstrinnet møter elevene i en brytningstid i deres utvikling og skal samtidig gi dem kunnskaper, holdninger og ferdigheter som grunnlag for deres personlige utvikling, for senere deltakelse i utdanning og yrkesliv, og for aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn.

Opplæring preget av allsidighet, tilpasning og medbestemmelse har stor betydning for ungdomstrinnet. Samtidig har mange pekt på at det er nødvendig å legge større vekt på praktisk opplæring for å kunne ta bedre vare på alle elevene. Kompetansemålene i læreplanen må være utgangspunkt for læringsarbeid som ikke bare omfatter teori, men som omfatter både praktiske og

teoretiske tilnærminger, og legger vekt på bruk av praktisk rettede, varierte og allsidige arbeidsformer. Eksempler på praktiske tilnærminger kan være aktiv bruk av språket til kommunikasjon i fremmedspråk, praktiske regneferdigheter knyttet til for eksempel matlaging eller håndverksaktiviteter og bruk av ulike feltobservasjoner eller forskning i læringsarbeidet i naturfag.

For å gjøre opplæringen mer praktisk og relevant for den enkelte elev kan ordningen med om-disponering av inntil 25 prosent av timetallet mellom fag kunne utnyttes bedre enn i dag. I St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* foreslår departementet at det utarbeides veiledningsmaterieell med eksempler på hvordan om-disponering av timetallet kan skje. En kartlegging fra Utdanningsdirektoratet tyder på at muligheten i liten grad brukes i dag. Nordlandsforskning begrunner dette med reglenes utforming, manglende modeller, organisering og ressurser og manglende oppmerksomhet.¹⁰ Dette betinger en annen og mer fleksible innretning på bestemmelsene, sammen med konkrete modeller for hvordan ordningen kan brukes. Utvalget oppfordrer til at dette utredes nærmere.

15.3 Bedre gjennomføring i videregående opplæring

I kapittel 6 *Grunnopplæringen* ble det vist til at andelen elever som oppnår studie- eller yrkeskompetanse innen fem år etter påbegynt opplæring, har ligget stabilt på i underkant av 70 prosent etter at retten til videregående opplæring ble innført i 1994.¹¹ Det ble også vist til faktorer som øker sannsynligheten for å falle fra opplæringen:

- *Familiebakgrunn*: Bor ikke sammen med begge foreldrene, foreldre har lav utdanning og et negativt syn på utdanning, innvandrerbakgrunn
- *Skolerelaterte forhold*: Dårlige prestasjoner og høyt fravær på tidligere nivåer, lav arbeidsinnsats, atferdsavvik, lave utdanningsambisjoner
- *Strukturelle forhold*: Fikk ikke innfridd førsteønsket, får ikke lære-plass, går yrkesfaglige kurs

¹⁰ Rønning, W. (2008). 25-prosentregelen – har skolene tatt den i bruk? Evaluering av Kunnskapsløftet. Notat. Bodø: Nordlandsforskning.

¹¹ Statistisk sentralbyrå (2008). En av fem slutter underveis. Utdanningsstatistikk. Gjennomstrømning i videregående opplæring. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Mye av forskningen på frafall i videregående opplæring studerer hvilke *faktorer ved eleven* som øker sannsynligheten for frafall. Når over 30 prosent av elevene ikke når studie- eller yrkeskompetanse, er det imidlertid først og fremst *faktorer ved systemet* som svikter. Svak gjennomføring må derfor betraktes som en systemfeil. Ettersom gjennomføring i videregående opplæring henger tett sammen med arbeidsledighet, kan det skape nye og større samfunnsproblemer.

Utvalget mener at videregående opplæring ikke i tilstrekkelig grad har klart å videreutvikle seg fra kulturen som gymnasene og yrkesskolene representerer. Da disse ble omorganisert til en felles videregående opplæring i 1970-årene, var hensikten å gi elever som tidligere ikke ville tatt utdanning utover grunnskole, anledning til å ta videre utdanning. Dette målet har bare i begrenset grad blitt nådd. Selv om tilgangen på videregående opplæring har blitt massivt utvidet, både gjennom rettigheter, elevplasser og tilbudsstruktur, er det svært mange elever som i dag ikke fullfører opplæringen med en sluttkompetanse.

I kapittel 6 *Grunnopplæringen* pekte utvalget på utviklingstrekk og systemegenskaper ved grunnopplæringen, og et felles referansepunkt for denne utviklingen er at ikke alle elever ivaretas godt nok:

- Mange elever er ikke godt nok forberedt fra grunnskolen når de begynner i videregående opplæring. Uten tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter og basiskunnskaper vil det være vanskelig å oppnå studie- eller yrkeskompetanse
- Det mangler rutiner for å sikre overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. Videregående opplæring har ikke tilstrekkelig kunnskap om elevers læringsutbytte og læringsutvikling fra grunnskolen, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvilke elever som trenger særskilte oppfølgingstiltak
- Videregående opplæring bygger på kulturen og innholdet fra gymnasene og yrkesskolene og ivaretar ikke i tilstrekkelig grad spredningen i elevenes forutsetninger
- Tilbudsstrukturen i videregående opplæring er lite fleksibel og utnyttes ikke i tilstrekkelig grad.

15.3.1 Bedre overgang til videregående opplæring

I kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging* fremmet utvalget flere forslag for å sikre tidlig innsats og

en bedre faglig oppfølging av elevene. Realiseringen av blant annet forslaget om læringsbok vil være et viktig virkemiddel for å sikre at elever er godt forberedt når de begynner i videregående opplæring. Samtidig legger læringsboka til rette for at man kan studere elevers prestasjoner i grunnskolen slik at man igjen kan avdekke hvilke faglige utfordringer elevene vil møte i videregående opplæring. Utvalget er opptatt av å sikre overganger i utdanningsløpet og foreslår derfor at barnehage- og skoleeiere etablerer rutiner for å sikre overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler og lærebedrifter. Dette er særlig viktig for ungdom som er i faresonen for å falle utenfor opplæringsystemet. Slike rutiner finnes bare i begrenset grad i dag, og i mange tilfeller starter elever i videregående opplæring uten at lærere har informasjon om elevens læringsutbytte og læringsutvikling i ungdomsskolen. Det er viktig at den informasjonen som ligger i læringsboka overføres når elever skifter skole. På denne måten kan lærere og rådgivere bevisstgjøres på elever som vil ha nytte av ekstra tilrettelegging under videregående opplæring.

15.3.2 Større bredde i tilbudsstrukturen

Markussen¹² mener at utdanningssystemet må «slutte å sende ungdom inn i utdanningsløp de ikke har mulighet til å klare» og etterlyser en endret «grunnforståelse» som sier at strukturen i videregående opplæring må ta høyde for at en andel av elevene ikke har forutsetninger for å nå studie- eller yrkeskompetanse:

«Det må skje en endring i den grunnforståelsen som både Reform 94 og Kunnskapsløftet bygger på, den grunnforståelsen som implisitt sier at norske ungdommer er likere enn de i virkeligheten er, den grunnforståelsen som implisitt sier at så godt som alle har mulighet for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Dermed pedagogikken og pedagogene bare er gode nok, og dersom vi klarer å drive god nok differensiert og tilpasset opplæring, så vil så godt som alle klare studie- eller yrkeskompetanse.»

I Sverige har man gjennom «IV-programmet» etablert individuelt utformede utdanningsprogrammer tilpasset elever som ikke har bestått grunn-

¹² Markussen, E. (2007). «Reform 94 lever videre – men svikter hver femte ungdom!» I. H. Hølleland På vei mot Kunnskapsløftet. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

skolen.¹³ I overkant av 10 prosent av elevene i Sverige går ut av grunnskolen uten å tilfredsstille kravet om bestått, og 9 prosent begynner på IV-programmet. Mens 68 prosent av elevene i svensk videregående skole fullfører opplæring, gjelder imidlertid dette bare 15 prosent av de som begynte i IV-programmet. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10), som studerte økonomiske forskjeller i Norge, skriver:

«Så langt tilsier erfaringene fra Norge og Sverige at effekten av å tilby utdanningsprogrammer innenfor videregående opplæring som er tilpasset elever med svake forutsetninger har liten effekt på fullføringen. Dette tyder på tiltak bør settes inn tidligere, slik at elevene går inn i videregående opplæring med bedre forutsetninger. For elever som allerede er i ferd med å droppe ut av skolen ser det ut til at en del individuelt tilrettelagte forsterkningstiltak kan ha god effekt. Her er både ressurser og kompetanse i sektoren en barriere. Incentivstrukturen på tilbudssiden (fylkeskommune, skole) kan også være en barriere mot økt gjennomføring for elever med svake forutsetninger og/eller problematferder.»¹⁴

Utvalget vil understreke at gjennomføring i videregående opplæring er et komplekst felt, og at det er mange forhold som spiller inn på om elever gjennomfører. Det er viktig å påpeke at frafall bare kan bekjempes gjennom et bredt spekter av tiltak,¹⁵ og det finnes sånn sett ingen «vidunderkurer». Utvalget har bygget sine forslag på prinsippene om tidlig innsats og tilpasset opplæring, og mener at kontinuerlig og systematisk oppfølging vil gjøre elever bedre forberedt på videregående opplæring. Utvalget legger seg dermed på linje med Fordelingsutvalget. Dette utelukker imidlertid ikke at det gjøres forbedringer i strukturen for videregående opplæring, uten at dette trenger å representere nok en omfattende strukturereform. Elever som står i fare for å falle fra, må få et bedre tilbud enn idag.

En ny inngang til videregående opplæring

Videregående opplæring skal som hovedregel ende i studie- eller yrkeskompetanse. Likevel er det en del elever som ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring ikke har tilstrekkelige forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse. Gjennom læringsboka kan grunnskolen og videregående opplæring gjøre en vurdering av om eleven på det aktuelle overgangstidspunktet har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse. Med denne vurderingen som utgangspunkt kan grunnskolen og videregående opplæring anbefale et løp med avvik fra læreplanen. Det ligger et uutnyttet potensial for dette gjennom lærekandidatordningen. Problemet er imidlertid at verken denne ordningen, eller eventuelt andre ordninger med avvik fra læreplanen, er tilstrekkelig utviklet og formalisert. Utvalget anbefaler derfor at fylkeskommunene videreutvikler og tilgjengeliggjør konkrete tilbud for elever som ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse ved overgangen til videregående opplæring. Det er samtidig viktig at elever som starter på et opplæringsløp med avvik fra læreplaner gis anledning til å fullføre et ordinært løp i videregående opplæring på et senere tidspunkt dersom forutsetningene skulle endre seg. Et slikt tilbud må forstås som et alternativ til ikke å delta i videregående opplæring, og ikke som et alternativ til et fullt løp.

Aktiv bruk av lærekandidatordningen

Utvalget mener at tilbudsstrukturen i videregående opplæring ikke i tilstrekkelig grad fanger opp spredningen i elevenes forutsetninger. Det er imidlertid mulig innenfor dagens struktur å tilrettelegge for tilpassede opplæringsløp i langt større omfang enn det som gjøres i dag. I 2000 ble det mulig å tegne opplæringskontrakt for lærekandidater med sikte på kompetanse på et lavere nivå, gjennom lærekandidatordningen. Målet med opplæringen kan variere fra å oppnå deler av ett eller flere av målene i læreplanen, til en opplæring tett opp til et fullverdig fag- eller svennebrev. Utgangspunktet for opplæringen skal være læreplanen, kandidatens faglige nivå (muligheter og begrensninger) og kandidatens ønsker om hva opplæringen skal føre fram til. Opplæringsperioden ender med et kompetansebevis, men lærekandidater skal, dersom forutsetningene endrer seg, kunne konvertere kontrakten til en ordinær lærekontrakt med fullstendig fag- eller svennebrev som mål.

¹³ I Sverige er det et krav om å ha bestått-karakter i basisfagene fra grunnskolen for å ha rett til videregående opplæring. I Norge er det krav om å fullføre grunnskolen – ikke krav om å bestå – og alle elever tilfredsstillers i praksis kravet selv om de kan mangle karakterer i flere fag.

¹⁴ Fordelingsutvalget (NOU 2009:10)

¹⁵ Buland, Trond og Vidar Havn (2007): Intet menneske er en øy. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn. Gruppe for skole- og utdanningsforskning.

Skoleåret 2007–2008 var det nærmere 190 000 elever og læringer i videregående opplæring, men under 1000 av disse var på et planlagt løp med sikte på kompetanse på lavere nivå (avvik fra læreplanen). I 2006 foreslo en arbeidsgruppe¹⁶ nedsatt av departementet å videreutvikle lærekandidatordningen, blant annet for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Gruppen anbefalte et organisert, praksisbasert toårig løp, som etter fullført opplæring vil gi en sluttvurdering i form av et såkalt praksisbrev. Elever som ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring med dagens krav, får dermed mulighet til å oppnå en formalisert kompetanse på et lavere nivå og med en kortere tidshorison. Det er viktig å understreke at dette kun gjelder dersom elevene skal ta opplæring i bedrift. Dette kan være betenkelig fordi utdanningssystemet overlater til et konjunktursvingende privatmarked å ta vare på og gi god opplæring til de mest utsatte ungdommene.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen ble forslaget fulgt opp, og departementet skrev at «muligheten for å få opplæring som gir kompetanse på lavere nivå, skal kunne benyttes av flere enn det som er tilfellet i dag». Departementet varslet at de ville sette i gang en prosess for å utvikle konkrete eksempler på kompetanse på lavere nivå og prøve dette ut i noen fylkeskommuner. De første forsøkene med praksisbrev ble satt i gang i Vestfold, Rogaland og Oslo i 2007 innenfor fagområdene anleggsgartner, tømrer og industriell matproduksjon. I 2008 ble ordningen utvidet til 16 fag og alle fylkeskommuner er invitert til å ta den i bruk. Utdanningsdirektoratet startet høsten 2008 en evaluering av forsøket.

Opplæringen gis med utgangspunkt i relevante kompetansemål i de fagspesifikke læreplanene. Målet er at elevene skal få en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet. Det gis også noe opplæring i norsk, matematikk og samfunnsfag, men det meste av opplæringen foregår i bedrift. Opplæringen avsluttes med en kompetanseprøve, og det utstedes kompetansebrev som dokumenterer den kompetansen som er oppnådd. Kandidater som ønsker det, har rett til å fortsette opplæringen og oppnå full kompetanse i faget (fag- eller svennebrev) i løpet av ordinær opplæringstid.

I kullene etter innføringen av Reform 94 har 20–25 prosent av elevene oppnådd en kompetanse

på lavere nivå, eksempelvis gjennom lærekandidatordningen, men under en prosent oppnådde dette som følge av et planlagt løp. Erfaringene knyttet til planlagt kompetanse på lavere nivå er sånn sett begrenset. Det er likevel åpenbart at fleksibiliteten i dagens videregående opplæring ikke er god nok. Utvalget mener det er viktig at det prøves ut ulike ordninger med kompetanse på lavere nivå, og erfaringene som gjøres med praksisbrevforsøket må ses på som ett av flere grep i arbeidet med å gjøre videregående opplæring mer tilpasset elevenes ulike forutsetninger og behov.

Tilgang til læreplasser må sikres for elever med særskilte behov

Tilgangen på læreplasser er avgjørende for at elever skal ha mulighet til å fullføre påbegynte utdanningsløp. Økonomiske konjunkturer vil imidlertid påvirke tilgangen, og de aller fleste år har det vært vanskelig å skaffe læreplasser til alle som har behov. Det er dessuten dels store variasjoner i tilgang mellom fagene. Ofte er det ikke samsvar mellom de yrkesfaglige utdanningsprogrammene som elevene søker, og den kompetansen arbeidslivet etterspør. Mange elever opplever derfor at de kommer i «klem» mellom sin egen motivasjon og arbeidslivets etterspørsel.

Det er særlig elever med svake karakterer, stryk og/eller stort fravær i Vg1 og Vg2 som sliter med å få læreplass. Egeninnsatsen for å skaffe seg læreplass er i mange tilfeller svakere blant disse elevene, og bedrifter vil i utgangspunktet velge de beste søkerne. Karlsenutvalget tok opp denne problemstillingen, men kom ikke med noen anbefalinger. Utvalget påpekte imidlertid at enkelte fylkeskommuner i dag gir økt tilskudd eller ekstra støtte til bedrifter som påtar seg å tegne lærekontrakter med elever som har mangler fra skolen.

Tidlig start og systematikk i arbeidet med å formidle læreplasser, spesielt for de elevene der utfordringene er størst, kan bidra til å gi flere elever lærlingplass. Utvalget foreslår at fylkeskommunen etablerer insentivordninger som tilrettelegger for at lærebedrifter kan ta i mot flest mulig lærlinger. Man kan selvfølgelig ikke pålegge bedrifter å ta imot lærlinger som har høyt fravær eller svake prestasjoner. Det er imidlertid sånn at elever med særskilte behov vanligvis koster mer enn gjennomsnittseleven om de ikke får læreplass og må fortsette i skolen. Tilskudd eller ekstra støtte vil ofte være en forutsetning for å skaffe læreplass for denne gruppen elever. Hvis fylkeskommunen betaler lærebedriften et tilskudd som til-

¹⁶ Kunnskapsdepartementet (2006): Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

svarer kostnadene med den alternative plassen i skole, vil ikke dette medføre merkostnader for fylkeskommunene. Uavhengig av hvordan man løser dette, mener utvalget at fylkeskommunen må forpliktes til å etablere ordninger som tilrettelegger for at lærebedrifter kan ta i mot elever med svake forutsetninger som lærlinger.

Alle skal få tilbud om et 2+2-løp i yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Dersom det viser seg at det ikke er mulig å skaffe lære-plass, har eleven i dag tilbud om å få den resterende utdanningen som elev på Vg3 i regi av skolen i et yrkesfag innenfor eget utdanningsprogram. Strykprosenten blant elever som avslutter fagutdanningen med Vg3 i skole er vesentlig høyere enn for lærlinger. Forskning viser at selv etter kontroll for karakterer og fravær har elever ved skolebaserte Vg3-tilbud høyere sannsynlighet for stryk sammenlignet med lærlinger.¹⁷ Dette indikerer at skoletilbudet, som bare går over ett år, er et kvalitativt dårligere tilbud. Utvalget foreslår at elever får tilbud om et 2+2-løp i yrkesfaglige utdanningsprogrammer uavhengig av om de får lære-plass eller ikke. Dersom eleven ikke får plass i lærebedrift, skal fylkeskommunen utvikle et tilbud med to års varighet på linje med opplæring i bedrift, eksempelvis gjennom en elevbedrift.

Ungdom med behov for varig tilrettelagt arbeid

Det er vanskelig å sikre meningsfylt arbeid for de ungdommene med omfattende behov som vil ha behov for et varig tilrettelagt arbeid. Mange av disse går ut i en livsvarig arbeidsledighet. Utvalget foreslår i kapittel 17 *Helhet krever tverrfaglig og tverretattlig samarbeid* forpliktende samarbeid mellom kommune/fylkeskommune og NAV for å sikre at all ungdom er i arbeid eller utdanning.

I kommunene vil det være et mangfold av arbeidsoppgaver med stor variasjon og varierende vanskegrad. Det har vist seg å være forholdsvis enkelt å finne arbeidsoppgaver som kan tilpasses ulike individuelle forutsetninger ved å ta kommunen og nærmiljøet i bruk som lærings-, praksis-, og arbeidsarena.^{18 19 20 21} For mange elever som ikke går videre i utdanningsløpet, men som er av-

hengig av tilrettelagt arbeid i nærheten av der de bor, vil opplæring i lokalsamfunnet også gi trygghet og evne til å mestre de nære omgivelser.

For å lykkes i dette er det nødvendig at kommunene systematisk kartlegger og har oversikt over arbeidsoppgaver i kommunenes lokalsamfunn, samarbeider med lokalt næringsliv for å unngå uheldig konkurranse og etablerer permanent arbeidsledelse. Det er eksempler på at man har lyktes i å etablere slik arbeidsledelse i samarbeid med for eksempel VTA-bedrifter.²² Arbeidsoppgavene kan utvikles ved å ta utgangspunkt i ugjorte arbeidsoppgaver i ulike offentlige og private virksomheter. På den måten vil man kunne sikre inkludering og eventuelt også utvikle ferdigheter som på lengre sikt kan føre til tilsetning i disse organisasjonene. De elevene det her er snakk om, er som oftest velkjente for kommunene, og de er som oftest grundig utredet. Dette innebærer at kommunene tidlig kan planlegge fremtidig nødvendig tilrettelagt arbeid etter endt videregående opplæring. Kommunenes rolle som oppdragsgiver og referansepunkt må imidlertid tydeliggjøres både overfor kommunene selv og overfor de samarbeidende instansene.

For de videregående skolene innebærer dette at de må fokusere på tettere oppfølging ved arbeidsplassering i løpet av skoletiden og samhandle systematisk med elevenes hjemkommune slik at opplæringen målrettes inn mot fremtidige aktuelle arbeidsoppgaver der. Det er viktig at de videregående skolene erkjenner at kommunene har et særlig ansvar for disse elevenes framtidige sysselsettingstilbud og at de følgelig tilpasser sin undervisning slik at denne støtter opp om denne sysselsettingen.

15.4 Et løft for sosialpedagogisk rådgivning

I kapittel 8 PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og rådgivningstjenesten presenteres en kunnskapsbase for situasjonen i rådgivningstjenesten.

¹⁹ Holck, G. Levende lokalsamfunn: prinsipper og strategier for områdeforvaltning. 1995

²⁰ Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Oslo kommune. Best sammen. Om områdeforvaltning som kommunal driftsmodell. En informasjonspakke fra Hellerud bydel i Oslo. Snøballfilm AS. 2003

²¹ Holck, G. «Organisasjonsutvikling som systemrettet innovasjonsarbeid». I E. Befring og R. Tangen (red) Spesialpedagogikk. 2008.

²² VTA, varig tilrettelagt arbeid, er et statlig arbeidsmarkedstiltak som gir et arbeidstilbud til personer som har problemer med å få arbeid innenfor det ordinære arbeidslivet.

¹⁷ Statistisk sentralbyrå (2008). Statistikkbanken. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

¹⁸ Holck, G. og S. Omang. Sysselsetting i lokalsamfunnet: Bedre samordning mellom kommune og nærmiljø gir større effekt av offentlige virkemidler. Kommunalbanken. Forum nr 1/1992.

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.

Utvalget har inntrykk av at rådgivers oppgaver, kompetanse og ressurser varierer sterkt mellom skoler, blant annet som følge av uklare forskriftsbestemmelser knyttet til organisering, kompetanse og ressurser. Skoleeiere har dessuten organisert tjenesten på ulike måter, og flere har lagt inn ekstra ressurser utover nasjonale minstestandarder. I evalueringen av prosjekt «Delt rådgivningstjeneste»²³ uttalte mange skoler at de ønsket en opprydning i arbeidsoppgaver knyttet til tjenesten. I SINTEFs kunnskapsoversikt fra 2008 heter det dessuten: «Gjennom mange år hadde man ved mange skoler sett at rådgiveren hadde blitt en oppsamlingspost for oppgaver som i noen tilfeller ikke hadde noen klar adressat i organisasjonen, i andre tilfeller at rådgiver faktisk av gammel vane utførte oppgaver som naturlig skulle tilhøre andre».²⁴

Utvalget er på denne bakgrunn tilfreds med at tjenestens oppgaver og funksjon deles og presiseres i de nye forskriftsbestemmelsene, gjeldende fra 1. januar 2009. For enkelte skoler og skoleeiere vil bestemmelsene bygge opp under nåværende praksis, for andre vil det oppstå et gap mellom intensjon og realitet. På sikt vil imidlertid bestemmelsene bidra til at tjenesten blir jevnere og bedre skolene imellom. Det er samtidig en fortutsetning at sentrale myndigheter og skoleeiere følger opp de nye bestemmelsene med rammebetingelser som gjør det mulig å ivareta lovens intensjon om en delt, tilgjengelig og kompetent tjeneste som kan gi veiledning og råd, og ikke bare informasjon.

Utvalget merker seg at ressursene til rådgivningstjenesten ikke har økt i perioden 1963–2006 og registrerer at departementet i St.meld. nr. 16

(2006–2007) varsler at de vil vurdere om rådgiverressursen skal bestemmes gjennom en felles ressursbestemmelse i særavtalene om leseplikt og tidsressurser. Utvalget foreslår at partene i arbeidslivet vurderer gjeldende regulering av funksjonstilleggene mellom yrkes- og utdanningsrådgivere og sosialpedagogiske rådgivere. Utvalget registrerer også at det har blitt opprettet en del tjenester utenfor skolens regi, eksempelvis karrieresentre. Utvalget vil understreke at ressurser til rådgivning i utgangspunktet bør kanaliseres mot førstelinjetjenesten, jf. forskrift til opplæringsloven § 22–1 som sier at rådgivning skal «[...] vere tilgjengeleg for elevane ved den enkelte skolen». Tjenesten skal i utgangspunktet være lokalisert på den enkelte skole, og ikke i eksterne rådgivningssentre.

Utvalget har understreket at det er en skjevhet i oppmerksomhet og kunnskap mellom de to rådgiverfunksjonene. Yrkes- og utdanningsrådgivning har fått langt større politisk oppmerksomhet sammenliknet med sosialpedagogisk rådgivning. På samme måte har de fleste forskningsprosjekter knyttet til rådgivning i skolen vært knyttet til yrkes- og utdanningsrådgivning. Paradokset er at rådgivere i sin hverdag bruker absolutt mest tid på sosiale og psykososiale spørsmål.²⁵ Økt oppmerksomhet og kunnskap om yrkes- og utdanningsrådgivning har gitt denne delen av tjenesten et velfortjent løft. I en av delrapportene i evalueringen av Kunnskapsløftet heter det: «En utilsiktet virkning av det sterke fokuset på karriereveiledningen er i følge informanter at den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten kommer i bakgrunnen og at de svakeste elevene taper på dette.»²⁶ Det er viktig at også den sosialpedagogiske funksjonen er gjenstand for utviklingsarbeid. Utvalget foreslår at rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon evalueres og at oppgavene vurderes i sammenheng med PP-tjenestens og Oppfølgingstjenestens oppgaver.

Utvalget vil komme tilbake til forslag om rådgiveres utdanning og kompetanse i kapittel 18 *Økt kompetanse på alle nivåer*.

²³ Buland, T. og V. Havn (2003). De først skritt er tatt; Veien videre? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet «Delt rådgivningstjeneste». STF38 A02513. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM.

²⁴ Buland, T. (2008): Gode råd? En kunnskapsoversikt over fellet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

²⁵ Buland, T. (2008). Gode råd? En kunnskapsoversikt over fellet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

²⁶ Lødding, B. og J.S. Borgen (2009). Karriereveiledning i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP.

15.5 Særmerknader

15.5.1 Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS

Når det gjelder forslaget om læreplanrevisjon, viser dette utvalgsmedlemmet til St. meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen, kap. 4.3.1 Videre arbeid med læreplanene i Kunnskapsløftet.

Kapittel 16

PP-tjenesten og Statped tettere på

Boks 16.1 Utvalgets forslag

- PP-tjenestens skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker.
- Det tas inn en bestemmelse om PP-tjenesten i barnehageloven.
- Det etableres et nasjonalt utviklingscenter for PP-tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller høgskole. Sentret gis en økonomisk ramme på ca. 6 fagårsverk – 8 mill. kr.
- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill. kr. pr. år.
- Statped organiseres i fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionssentre (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.
- Regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker.
- Sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvikles i sin nåværende form. 30 av 145 årsverk overføres til de regionale spesialpedagogiske sentrene for å ivareta behovet for kompetanse innenfor områder med lav forekomst knyttet til omfattende og sammensatte lærevansker.
- Med bakgrunn i reduserte behov avvikles etter hvert de statlige hørselsskolene på grunnskolenivå.
- Skoledriften ved Briskeby skole og kompetansesenter og Andebu kompetanse- og skolesenter søkes godkjent i privatskoleloven da behovet synes å være stabilt.
- SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte) med nåværende ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for samisk spesialpedagogisk støtte. Sentret 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 hvoretter man vurderer videre tilknytning.
- Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner. Partene avtaler nærmere hvordan dette skal skje.

Utvalget skal ut fra mandatet beskrive PP-tjenesten og Statped og legge fram forslag til bedre organisering og ressursbruk enn i dag. Kapittel 8 og 9 presenterte de to tjenestene. Disse presentasjo-

nene, samt dokumentasjon i vedlegg 3, ligger til grunn for endringer utvalget foreslår i ansvar, oppgaver og roller for PP-tjenesten og Statped.

Det er utfordrende å finne ut hvilken tilrettelegging som er nødvendig for å sørge for at læringsutbyttet blir tilfredsstillende. Av og til er det nødvendig med bidrag fra fagpersoner med en annen kompetanse enn det som finnes ved den enkelte barnehage og skole. Kapittel 8 og 9 i utredningen pekte på flere utfordringer knyttet til organisering og dimensjonering av PP-tjenesten og Statped. Det er mange forutsetninger som må oppfylles for at barnehager og skoler skal få effektiv og god hjelp:

- Kommunen må ha rutiner for rask og tett oppfølging av barn og elever. Rutinene må være forankret i ledelsen og være en del av systemet knyttet til opplæringsloven § 13-10.
- Kommunen må ha bestillerkompetanse, det vil si kunne være presis i hva man trenger hjelp til og ha kunnskap om hvor man skal henvende seg for å få slik hjelp.
- Fagpersoner utenfra må ha god kunnskap om barnehage og skole og kjenne rammeplan, læreplaner og lovverk. Videre må de ha kjennskap til viktige utfordringer i barnehage og skole.
- Den faglige hjelpen må være lett tilgjengelig, fleksibel og komme innen rimelig tid.
- Fagpersoner i PP-tjenesten og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet må kunne tilføre kompetanse som barnehager og skoler ikke har selv. De må ha nødvendig kunnskap om det lokalmiljøet barnet, ungdommen eller den voksne er en del av, og de må arbeide med utgangspunkt i de rammebetingelsene barnehagen og skolen har – faglig, økonomisk og fysisk.
- Roller og ansvarsforhold må være avklart og oppfattet av alle parter.
- Ansatte i barnehage, skole, PP-tjeneste og Statped må ha samarbeidskompetanse.

I følge utvalgets mandat skal forslag fremmes innenfor dagens ressursramme. For å fremme flere av forslagene utvalget mener er hensiktsmessige, er det derfor nødvendig å omdisponere ressurser. Utvalgets inndekking skjer gjennom to grep:

- Samorganisering og samlokalisering av Statped i fire spesialpedagogiske regionale flerkompetansesentre (kapittel 16.3).
- Avvikling av sentrene for sammensatte lærevansker (SLV-sentrene) i sin nåværende form (kapittel 16.3.1).

16.1 Forholdet mellom PP-tjenesten og Statped

Utvalget har vurdert oppgavefordelingen mellom kommunal og fylkeskommunal PP-tjeneste og Statped og organiseringen av tjenestene ut ifra følgende kriterier:

- *Tilgjengelighet:* Tjenestene må være like tilgjengelige i hele landet.
- *Nærhet:* Tjenestene må kjenne forholdene i kommune/fylkeskommune.
- *Effektivitet:* Det må være klar oppgavefordeling mellom kommunal PP-tjeneste og Statped.
- *Sikring av spisskompetanse:* Noen vansker krever kompetanse som det ikke er realistisk at alle kommuner/fylkeskommuner kan ha. Denne kompetansen må ivaretas og videreutvikles innenfor regionsentrene.

Vurderingene av PP-tjenesten og Statped viser at det er god kompetanse knyttet til begge tjenestene. Imidlertid er oppgavefordelingen mellom dem uklart og til dels overlappende. Dersom det foretas en klarere oppgave- og arbeidsdeling mellom tjenestene, vil faglige og økonomiske ressurser kunne gi bedre utbytte for brukere og for samfunnet. Det er i dag også betydelig grad av overlapping mellom faggrupper, brukere og tjenestetilbud i Statped og deler av spesialisthelsetjenesten, spesielt Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP).

PP-tjenesten utsettes for kryssende forventninger. På den ene siden etterlyses mer systemrettet arbeid og oppfølging i tilretteleggingen av opplæringen i barnehage og skole. På den annen side bindes mye av arbeidsdagen opp av lovfestede krav til sakkyndighetsarbeid med tilhørende utredning og dokumentasjon. Barnehager og skoler etterlyser også sterkere innsats fra Statped i den konkrete oppfølging av tilrettelegging av metoder og arbeidsmåter i det pedagogiske arbeidet.

Statpeds tilbudsstruktur, med kompetansesentre som historisk er knyttet til forskjellige vansker i ulike typer spesialskoler, synes å være lite egnet til å ivareta behovene for brukere med sammensatte problemer. Statped har selv pekt på nødvendigheten av 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. Det samme avklaringsbehov har Statped signalisert når det gjelder samordning og arbeidsdeling mellom opplæringssektoren og helsetjeneste, psykiatri, NAV, m.fl.

Samlet disponerer PP-tjenesten og Statped nær 2.900 årsverk og en økonomisk ramme på ca 1.900 mill. kr. Disse ressursene kan i prinsippet disponeres på høyst ulike måter, og utvalget har vurdert flere modeller for framtidig organisering og ressursbruk. Utvalget har særlig vurdert modellene ut fra mandatets krav om nærhet og effektivitet i tjenestetilbudet, og mener regionmodellen vil være mest hensiktsmessig i lys av disse kravene. De ulike modellene utvalget har vurdert omtales nærmere i vedlegg 5.

Utvalget har lagt betydelig vekt på innspill fra ulike aktører, fremkommet i møter med representanter for kommuner og fylkeskommuner, brukerorganisasjoner, Statped og ulike fagmiljøer m.m. Signalene om at samfunnet bør satse ytterligere på PP-tjenesten som en viktig aktør i opplæringssektoren har vært relativt entydige. Samtidig understreker flere viktigheten av å videreføre den spesialiserte kompetansen Statped har på fagområder der det ikke er hensiktsmessig å bygge opp lokal kompetanse. For eksempel vil, med unntak av de store kommunene, de fleste kommuner sjelden ha barn og elever med alvorlige syns- eller hørselsvansker, mens tilnærmet alle kommuner vil til enhver tid vil ha barn og unge med psykiske vansker, som viser ulike former for problematferd eller som har sosiale problemer. Det samme gjelder lese-, skrive- og matematikkvansker.

Alle modeller som har vært vurdert har både fordeler og ulemper. Utvalgets tilråding om modell for framtidig organisering og dimensjonering av Statped er basert på skillet mellom høy og lav forekomst, jf. kapittel 11 *Målgrupper* samt vedlegg 4. Det er naturlig at PP-tjenesten forventes å følge opp ved vansker med høy forekomst, mens Statped bistår kommunenivået ved vansker med lav forekomst.

16.2 PP-tjenestens ansvar og oppgaver

PP-tjenesten er en sentral aktør for å sikre et tilpasset, likeverdig og inkluderende barnehage- og skoletilbud. Derfor har utvalget satt søkelyset på de faktorer som kan bidra til at PP-tjenesten får en mer sentral rolle i utviklingen av barns og unges læringsmiljø. Dette handler om kapasitet, kompetanse og strukturer for samhandling mellom PP-tjenesten og oppdragsgiverne.

Undersøkelser viser at PP-tjeneste, barnehage og skole langt på vei har sammenfallende ønsker når det gjelder bruk av tjenesten. Alle parter ønsker en PP-tjeneste som er til stede i barns og un-

ges læringsmiljø, og som er i tett dialog og samhandling med personale i barnehage og skole. Dette er også bakgrunnen for utvalgets forslag i kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen om plikt til samhandling mellom barnehage/skole og PP-tjeneste når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt.

Samhandlingen må ha tilrettelegging med det enkelte barns behov for øye, samtidig som man tar sikte på å bedre utviklings- og læringsmiljøet for alle barn og elever. Et systemperspektiv innebærer blant annet en grunnforståelse av at all læring og samhandling må forstås i lys av det miljø og de omgivelser som til enhver tid preger barnehagen og skolen. PP-tjenestens og myndighetenes ønsker om mindre tid på sakkyndighetsarbeid til fordel for mer tid på systemrettet arbeid er så langt ikke blitt realisert. Utvalgets forslag i kapittel 14 om at ekstra tilrettelegging i opplæringen til vanlig kan fattes uten sakkyndig vurdering, vil kunne frigjøre slik kapasitet. Utvalget ønsker å legge til rette for at PP-tjenesten i større grad bidrar med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehager og skoler og ønsker en presisering av PP-tjenestens ansvar for og rolle i arbeidet med dette.

Utvalget foreslår at PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker, da dette er vansker med høy forekomst. Skolene trenger også økt kunnskap og bistand i forbindelse med generell tilrettelegging av opplæringen og differensiering. Når det gjelder utfordringer knyttet til utvikling av læringsmiljøet i skolen, foreslår utvalget i kapittel 18 *Økt kompetanse på alle nivåer* at det etableres et femårig program der PP-tjenesten, eventuelt i samarbeid med andre aktører, skal bidra gjennom utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving. Programmet gis en økonomisk ramme på ca 19 mill. kr. per år.

Barnehagen har fått en tydeligere plass i opplæringsløpet de siste årene, og utvalget vurderer at PP-tjenesten må være en aktiv deltager i utviklingen av et godt utviklings- og læringsmiljø også i barnehagen. Ut fra prinsippet om tidlig innsats er det viktig at det er gode strukturer for samarbeid mellom PP-tjenesten og barnehage. I dag er ikke PP-tjenestens rolle overfor barnehagen omtalt annet enn i § 5-7 i opplæringsloven. I praksis har PP-tjenesten i mange kommuner en langt mer aktiv innsats rettet mot barnehagen enn det som fremgår av lovverket, og barnehagene har ofte klare forventninger til PP-tjenesten. Utvalget foreslår

derfor at det tas inn en bestemmelse om PP-tjeneste i barnehageloven.

16.2.1 Fortsatt frihet i kommunal og fylkeskommunal organisering og dimensjonering av PP-tjenesten

Det er store variasjoner i PP-tjenestens organisering og dekningsgrad. Noen tjenester er rent kommunale, noen interkommunale og noen rent fylkeskommunale, mens andre er aldersgjennomgående. Det er også stor variasjon i størrelse på kontorene, og naturlig nok forskjell i fagsammensetning.

Utvalget har diskutert om en bør anbefale lov- eller forskriftsfesting av gjennomgående PP-tjeneste, og om det bør fastsettes normer for bemanning av tjenesten. Utvalget har ikke funnet det riktig å komme med konkrete forslag verken når det gjelder gjennomgående tjeneste eller bemanningsnorm. Dette innebærer å gripe for tungt inn i det kommunale selvstyret.

Utvalget er imidlertid opptatt av at overganger i opplæringsløpet sikres. Forslag fremmet i kapittel 13 Tidligere innsat og forebygging om *læringsbok* for alle barn og unge og om overgangsrutiner i kapittel 14 Tilpassede og fleksible opplæringsløp er viktige virkemidler i denne sammenheng. En gjennomgående PP-tjeneste vil også kunne være et viktig bidrag til helhet og sammenheng i opplæringsløpet, og mange kommuner og fylkeskommuner har valgt en slik organisering. Utvalget vurderer imidlertid at hensynet til helhet og sammenheng også vil ivaretas på en god måte ved tydelige samarbeidsrutiner forankret i henholdsvis kommunens og fylkeskommunens ledelse.

Utvalget ser at PP-tjenester med små kontorenheter er sårbare, både når det gjelder kompetanse og kapasitet. Selv om mange kommuner også velger interkommunale løsninger, er det fortsatt mange små PPT-enheter. Flere kommuner velger imidlertid også andre alternativer for organisering av sine tjenester, blant annet ved samordning og eventuelt samlokalisering i større barne- og ungdomstjenester og lignende. Slike organiseringer ivaretar ofte utfordringene knyttet til små enheter på en like god måte som interkommunale løsninger.

Utvalget kommer ikke med konkrete forslag til lov- eller forskriftsfesting av organisering eller bemanningsnorm. Utvalget vil imidlertid peke på viktigheten av at kommunene organiserer tjenester på en slik måte at de dekker det behovet barn, unge og voksne samt barnehage og skole har for hjelp fra PP-tjenesten, og ser til at lovens forplik-

telser oppfylles på best mulig måte. Et viktig virkemiddel vil være å etablere tydelige samarbeidsrutiner mellom henholdsvis PP-tjeneste og barnehage og skole. Slike rutiner bør forankres på barnehage- og skoleeiernivå.

16.2.2 Kompetansebehov i PP-tjenesten på kort sikt

Undersøkelser viser at PP-tjenesten gjennomgående har høy formalkompetanse. Førskolelærere og lærere er også i større grad fornøyd med PP-tjenestens kompetanse enn med tjenestens kapasitet og tilgjengelighet. Likevel signaliserer særlig ledere for PP-tjenesten behov for kompetanseutvikling på områdene organisasjonsutvikling, samspills- og relasjonsanalyse, psykososiale vansker og atferdsvansker, samt på lovverk, læreplaner, m.m. Det synes å være relativt god sammenheng mellom PP-ledernes vurdering av kompetansebehov og de ønsker og forventninger som rettes til PP-tjenesten fra barnehager, skoler og barnehage/skoleeiere. Ventelister og krav om sakkyndige vurderinger gjør likevel at arbeidet med utredninger og dokumentasjon tar for mye plass i det daglige arbeidet.

Utvalget ser det som svært viktig å videreutvikle PP-tjenestens kompetanse. Det er en nødvendig forutsetning for å nå målet om at PP-tjenesten skal være en sentral aktør for å sikre et godt barnehagetilbud for alle, og for å sikre tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring i hele opplæringsløpet. Videre er det nødvendig med en langt mer strategisk og langsiktig utvikling av denne delen av det kommunale og fylkeskommunale tjenesteapparatet, enn det som er gjort hittil.

Behovet for kompetanseutvikling må ses i lys av utvalgets forslag til oppgave- og ansvarsfordeling mellom PP-tjenesten og Statped. Dette innebærer behov for en styrking av PP-tjenestens kompetanse på de høyfrekvente fagområdene som Statped i mindre grad skal arbeide med. Videre er det nødvendig at PP-tjenesten øker kompetansen på samspills- og relasjonsanalyse, organisasjonsutvikling, lovverk og læreplanarbeid, m.m. I forlengelsen av dette har utvalget drøftet både kortsiktige og langsiktige strategier for kompetanseutvikling.

På kort sikt foreslår utvalget to tiltak for kompetanseutvikling i PP-tjenesten:

- Det etableres et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten (16.4.1), underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller høyskole. Sentret gis en økonomisk ramme på ca. 6 fagarvsverk – 8 mill. kr.

- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill. kr. pr. år totalt 250 mill. kr. over fem år.

Utvalget har drøftet varighet, forankring og styring av de to tiltakene. Utvalget er delt med tanke på hvorvidt det foreslåtte nasjonale utviklingssentret bør etableres som et permanent eller midlertidig tilbud. Flertallet mener de oppgavene senteret er tiltenkt ikke vil kunne løses en gang for alle og at senteret derfor foreslås opprettet permanent. Det er naturlig at man i utformingen av kompetanseutviklingsprogrammet gjør nytte av planer og erfaringer fra tilsvarende tilbud, for eksempel erfaringene fra evalueringen av SAMTAK, et treårig program for kompetanseheving i skole og PP-tjenesten, som ble gjennomført i perioden 2000–2002.

Det vil være naturlig at det foreslåtte utviklingssentret gis ansvar for utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingsprogrammet. Det forutsettes uansett at arbeidet skjer i nært samarbeid med kommunesektoren, UH-sektoren, øvrige nasjonale sentre og Statped. Spesialisthelsetjenesten og andre fagmiljøer vil også være aktuelle bidragsytere og samarbeidspartnere.

16.3 Omorganisering av Statped

Statped har i mange år arbeidet i retning av samorganisering og samlokalisering av de ulike sentrene. Den faglige begrunnelsen har vært, som tidligere påpekt, at mange av brukerne har sammensatte problemer; mange er multifunksjonshemmede og har behov for tjenester fra ulike fagfelt. Det ligger derfor store potensielle faglige synergieffekter i samorganisering og samlokalisering. Dette var også et mål for den utredningen direktoratet fremmet for departementet i 2005, der det imidlertid ble tatt til orde for at denne prosessen kunne ta betydelig tid.

Samorganisering og samlokalisering i flerkompetansesentre vil muliggjøre et tettere samarbeid mellom ulike fagområder enn i dag. Dette vil kunne gi en betydelig faglig gevinst sammenlignet med dagens mer fragmenterte senterstruktur, og komme viktige brukerinteresser i møte.

Gjennom regionsvise møter med enheter i Statped ble utvalget kjent med at det var ulike synspunkter på spørsmål om fremtidig organisering og lokalisering. Utvalget vurderer at sterke faglige argumenter taler for samling av virksom-

heten i form av regionale flerkompetansesentre under en felles ledelse, og foreslår derfor at Statped organiseres i fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionsentre (Sørøst, Vest, Midt og Nord), sammenfallende med helsteforetakenes regionstruktur. Utvalget foreslår videre at regionsentrene lovfestes.

Utvalget har også vurdert en organisering i fem regioner slik Utdanningsdirektoratet foreslo i 2005. En slik organisering vil kunne gjøre koordinering av tjenester og samarbeid mellom helsesektoren og opplæringssektoren vanskeligere. Utvalget tar ikke konkret stilling til spørsmålet om lokalisering, men understreker at beliggenheten må sikre brukerne lett tilgjengelighet og lette samarbeidet med aktuelle instanser i andre sektorer.

Manglende tilgjengelighet og fleksibilitet, samt manglende samarbeid og samordning, er etter utvalgets oppfatning de svakeste sidene ved dagens system. Høy og spesialisert kompetanse er fortsatt helt avgjørende og må derfor ivaretas videre.

I tillegg til faglige gevinster kommer også en økonomisk gevinst i form av reduserte felleskostnader og reduserte husleieutgifter. Utvalget foreslår at de midler som frigjøres i form av reduserte fellesutgifter og redusert husleie ved samorganisering og samlokalisering av sentrene, midlertidig avsettes som omstillingsmidler slik at de nye regionsentrene kan utvikle sin nye rolle. Disse besparelsene er ut fra et forsiktig anslag bergnet til ca. 14 mill kr per år.

PP-tjenesten og regionsentrene har ulike bredde- og spisskompetanse og forventes både å samhandle og utfylle hverandre. Regionsentrene skal i størst mulig grad være direkte tjenesteytere og bistå i tilrettelegging i læringsmiljøene. Dette innebærer at de fortsatt skal arbeide på oppdrag fra kommunene/fylkeskommunene som ivaretar samordning og helhet.

Fordelingen av ansvar og oppgaver mellom PP-tjenesten og regionsentrene bygger på skillet mellom områder med lav og høy forekomst. I tråd med denne arbeidsdelingen, foreslår utvalget at regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneska- de og omfattende og sammensatte lærevansker.

16.3.1 SLV-sentrene

Kompetansesentrene på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon og ervervet hjerneska- de dekker alle områder med lav forekomst, og har klart definerte målgrupper. SLV-sentrene synes

imidlertid å ha mindre klart definerte arbeidsoppgaver. De dekker ikke bare området omfattende og sammensatte læreverser, men i realiteten også en rekke områder med relativt høy forekomst, slik som for eksempel lese-, skrive- og matematikkverser. Nettopp fordi dette er områder med høy forekomst, vil den lokale kompetansen ofte være like stor og relevant som i SLV-sentrene. På disse områdene er det også etablert nasjonale sentre.

Årsrapportene viser at SLV-sentrene ivaretar en lang rekke arbeidsoppgaver og tjenestetilbud, brukergrupper og diagnoser, og deltar i en rekke ulike prosjekter. Det kan synes som om oppgaveporteføljen ved SLV-sentrene har vokst i bredden og blitt mer tilfeldig og uoversiktlig sammenlignet med de øvrige sentrene. Tilbudet overlapper også delvis andre tjenesteytere som PP-tjenesten, Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) og Barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP).

SLV-sentrene disponerer i dag vel 145 årsverk og har en økonomisk ramme på 100 mill kr. Utvalget foreslår at sentrene for sammensatte læreverser avvikles i sin nåværende form. 30 årsverk overføres til de regionale spesialpedagogiske sentrene for å ivareta behovet for kompetanse innenfor områder med lav forekomst knyttet til omfattende og sammensatte læreverser. Dette innebærer at ca 80 mill kr frigjøres til andre formål.

Utvalget mener denne endringen innebærer en hensiktsmessig ressursutnyttelse, særlig fordi barn og elever med verser med høy forekomst vil kunne få lettere tilgang på hjelp og støtte gjennom sin lokale PP-tjeneste, samtidig som man unngår overlapping i ansvar og oppgaver med andre tjenesteytere. I tillegg vil plasseringen av kompetanse knyttet til omfattende og sammensatte læreverser i de regionale flerkompetansesentrene legge til rette for tettere samarbeid med de øvrige fagområdene.

16.3.2 Konsekvenser av regionmodellen – hovedtrekk

Utvalgets forslag til ny organisasjonsstruktur er på makronivå. Beslutninger om for eksempel fordeling av landsdekkende funksjoner og konsentrasjon av særskilt spisskompetanse ved enkelte regionsentre må gjøres senere. Det samme gjelder fordelingen av årsverk mellom ulike fagområder. En samling av fagområdene i flerkompetansesentra under felles ledelse vil kunne bidra til en bedre ivaretagelse av brukernes behov enn ved dagens modell.

Region Sørøst

- *Øverby kompetansesenter*, Gjøvik (to avdelinger) avvikles som eget senter. Funksjonene og ressursene ved Øverby som er tilknyttet avdeling for ervervet hjerneskade beholdes, men lokaliseres til nye flerkompetansesentre. Denne funksjonen er i dag definert som landsdekkende, men i realiteten er det de nærmest beliggende fylkene som har klart best dekning.
- Funksjonene ved *Bredtvet kompetansesenter*, Oslo (språk/tale/kommunikasjon) videreføres, men avvikles som eget senter og videreføres i regionsenteret.
- *Torshov kompetansesenter*, Oslo (sammensatte læreverser) avvikles som eget senter.
- *Sørlandet kompetansesenter*, Kristiansand (sammensatte læreverser) avvikles som eget senter.
- Skoledriften (grunnskole) ved *Skådalen kompetansesenter*, Oslo (hørsel) avvikles. Skådalens utadrettede virksomhet videreføres i regionsenteret.
- Skoledriften ved *Nedre Gausen kompetansesenter*, Holmestrand (hørsel) avvikles. Ressurser knyttet til senterets utadrettede virksomhet videreføres i regionsenteret.
- Skoledriften ved *Briskeby skole og kompetansesenter*, Lier (hørsel), og ved *Andebu kompetanse- og skolesenter*, Andebu (hørsel), videreføres med nåværende lokalisering. Utvalget tilrår at skolene godkjennes etter privatskoleloven og at organiseringen av deres utadrettede virksomhet blir vurdert nærmere.
- Virksomheten ved *Huseby kompetansesenter*, Oslo (syn) videreføres, men avvikles som eget senter og videreføres i regionsenteret.
- *Lillegården kompetansesenter*, Porsgrunn (atferd, læringsmiljø) omtales i kapittel 16.4.3.

Dette innebærer at hele eller deler av følgende virksomheter i prinsippet blir samlokalisert i Region Sørøst, under felles ledelse:

- Øverby kompetansesenter, avdeling for ervervet hjerneskade
- Bredtvet kompetansesenter
- Huseby kompetansesenter
- De utadrettede avdelingene ved Skådalen kompetansesenter og Nedre Gausen kompetansesenter
- Aktuelle årsverk tilknyttet Øverby kompetansesenter, avdeling for sammensatte læreverser samt aktuelle årsverk ved Torshov kompetansesenter og Sørlandet kompetansesenter.

Region Vest

I Statped Vest er samorganiserings- og samlokaliseringensbestrebelsene kommet lenger enn i de øvrige deler av Statped, og den samlede virksomheten har i dag felles ledelse.

- *Avdeling Eikelund*, Bergen og *avdeling Søreide*, Sandane, begge med funksjonen sammensatte læreversker, avvikles som egen avdeling/senter. Aktuelle årsverk ved disse avdelingene med funksjonen sterkt sammensatte og alvorlige læreversker videreføres ut fra det omfang som er antydnet foran.
- *Avdeling Eikelund*, Bergen, med funksjonen språk/tale/kommunikasjon, videreføres i regionsenteret.
- Synspedagogisk kompetanse og kompetanse innenfor ervervet hjerneskade bygges (videre) ut i flerfaglig senter.
- På hørselsfeltet foreslås *avdeling Hunstad* (grunnskolen) avviklet, mens ressurser tilknyttet Statped Vests utadrettede virksomhet videreføres i regionsenteret.

Region Midt

- *Trøndelag kompetansesenter* (sammensatte læreversker) avvikles som eget senter, mens funksjonen omfattende og sammensatte læreversker videreføres i nytt flerfaglig senter ut fra det omfang som er antydnet foran.
- Grunnskoledriften ved *Møller kompetansesenter* (hørsel) avvikles. Møllers utadrettede virksomhet beholdes og videreføres i regionsenteret.
- Virksomheten ved *Tambartun kompetansesenter* (syn) videreføres, men avvikles som eget senter og lokaliseres i regionsenteret.
- Kompetanse i språk/tale/kommunikasjon og kompetanse innenfor ervervet hjerneskade bygges (videre) opp i regionsenteret.
- Den samlede virksomheten omorganiseres og samlokaliseres i ett flerkompetansesenter under felles ledelse.

Region Nord

Utvalget foreslår at Region Nord etableres med sin relative andel av rammen til de nye spesialpedagogiske regionssentrene, basert på befolkningsgrunnlaget i de tre nordligste fylkene. Som det framgår av kapittel 9 har statens innsats på det spesialpedagogiske området i Nord-Norge vært noe annerledes enn i resten av landet, noe som både har historiske og geografiske årsaker. Utval-

get ser at det for Nord-Norge kan være uhensiktsmessig med ett samlokalisert senter for hele landsdelen. Utvalget foreslår at det i Region Nord åpnes for en sentermodell med to til tre lokaliseringer, i ulike deler av landsdelen. Dette vil ivareta geografiske hensyn på en bedre måte og samtidig være lettere å innpasse i den organisering av kompetanse som eksisterer i dag

Når det gjelder SEAD, Samisk spesialpedagogisk støtte, som i dag er knyttet til Statped Nord, presenteres utvalgets forslag i 16.4.2.

16.3.3 Tilbudet innenfor hørselsfeltet

Hørselssektoren har gjennomgått store endringer de seneste årene i form av en betydelig nedgang i antall heltidselever, uten at tilbudsstrukturen er endret vesentlig. Dette misforhold ble påpekt i St.meld. nr. 14 (2003-2004) *Om opplæringstilbud for hørselshemmede*, men er i liten grad tatt opp i Utdanningsdirektoratets forslag til framtidig struktur fra 2005. Misforholdet ble imidlertid påpekt overfor utvalget i innspillene fra hørselsfeltet senhøsten 2007, og er nå tatt opp til bred diskusjon blant annet i Norges Døveforbund.

St.meld. nr. 14 (2003-2004) foreslo blant annet at grunnskoletilbudet ved Skådalen nedlegges og overføres til Vetland skole for hørselshemmede i Oslo kommune. Barnehagetilbudet ved Skådalen ble avviklet for noen år siden. Det hører med i dette bildet at antall heltidselever er sunket ytterligere både ved Skådalen og de øvrige grunnskolene for hørselshemmede fra 2002 og fram til i dag.

Statped ivaretok tidligere også heltidsopplæring av elever på videregående skoles nivå (i Stavanger og Bergen). Dette tilbudet er nå avviklet. Heltidsopplæring på videregående skoles nivå foregår i dag ved Andebu kompetanse- og skolesenter (AKS) og ved Briskeby skole og kompetansesenter. Begge er privat eid av henholdsvis Stiftelsen Signo og Hørselshemmedes Landsforbund, men statlig finansiert etter avtale med Statped/direktoratet.

Elevtallet ved de statlige og de statlig finansierede hørselsskolene framgår i kapittel 9 *Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped)*. Den sterke elevtallsnedgangen, spesielt på grunnskolens nivå, skyldes blant annet ulike medisinske og teknologiske framskritt, herunder cochleaimplantat. Utvalget foreslår med bakgrunn i reduserte behov at de statlige hørselsskolene på grunnskolens nivå etter hvert avvikles.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke naturlig med et fortsatt statlig ansvar for heltidsopplæring

ved hørselsskolene på grunnskolenivå, med ett unntak. Det gjelder grunnskoleopplæringen ved Andebu (AKS). AKS har mange sterkt multifunksjonshemmede og døvblinde elever. Selv om det har vært få grunnskoleelever ved AKS de seneste årene, og det per 2008 ikke er noen grunnskoleelever, bør muligheten for heltids grunnskoleopplæring ved AKS fortsatt holdes åpen.

Stortinget har i Innst. S. nr. 161 (2003–2004) (til St.meld. nr. 14 (2003–2004)) uttalt at dagens grunnskoleavdelinger ved Skådalen, Møller, Statped Vest og Nedre Gausen skal opprettholdes så lenge foreldrenes valg tilsier det: «Komiteen vil imidlertid presisere at denne løsningen ikke må stenge for fremtidige endringer i forhold til skiftende behov, og forutsetter at departementet og Statped følger utviklingen nøye».

Den sterke nedgangen i antall elever tyder på at det nå kan være hensiktsmessig med bare én grunnskole for døve elever/tegnspråkbrukere i det sentrale østlandsområdet. Det er imidlertid opp til de respektive kommuner og staten å avklare dette nærmere. Statped Vest og Bergen kommune har inngått en intensjonsavtale om å overføre grunnskoleopplæringen fra Hunstad skole til en kommunal 1-10-skole.

Utvalget understreker at det ellers fortsatt vil være nødvendig at hørselssentrene/-avdelingene bidrar intensivt til veiledning overfor og kompetanseutvikling i kommuner og fylkeskommuner med døve og hørselshemmede barn og elever. En slik modell med fullt kommunalt ansvar for skoledriften, men med faglig utadrettet bistand fra Statped, har vært praktisert av kompetansesentrene Tambartun og Huseby i en årrekke.

Også innenfor videregående opplæring har elevtallet for hørselshemmede med heltidsopplæring gått ned. Her har det vært større svingninger i elevtallet, men det synes som om elevgrunnlaget ved Briskeby og Andebu (AKS) har stabilisert seg. Utvalget ser at det fortsatt kan være et tilstrekkelig elevgrunnlag for særskilte heltidsskoler for hørselshemmede på videregående opplæringsnivå. Utvalget mener at så lenge behovet tilsier det, er det derfor naturlig at Briskeby skole og Andebu (AKS) med nåværende lokalisering fortsetter å ivareta denne opplæringen.

De to skolene har imidlertid ingen «godkjenning» i dag, annet enn at de driver skole og en viss utadrettet kompetansesentervirksomhet etter avtale med Statped. Utvalget mener at skolene av prinsipielle årsaker bør få sin godkjenning og finansiering i privatskoleloven. Utvalget foreslår derfor at skoledriften ved Briskeby skole og kom-

petansesenter og Andebu søkes godkjent i privatskoleloven da behovet synes å være stabilt.

I privatskoleloven er det i dag godkjent 10 skoler for elever med nedsatt funksjonsevne. I høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven høsten 2008 gikk departementet inn for at dette godkjenningsgrunnlaget bare skal gjelde godkjente skoler som var i drift før 1. januar 2009. I Ot.prp. nr. 55 (2008-2009), som ble fremmet 3. april 2009, har imidlertid departementet gått inn for at privatskoleloven fortsatt skal ha hjemmel for å kunne godkjenne nye private skoler for elever med nedsatt funksjonsevne.

Dersom de to skolene godkjennes etter privatskoleloven, må det tas stilling til skolenes utadrettede virksomhet. Denne kan enten fortsatt ivaretas av skolene etter særskilt avtale med og finansiering av direktoratet, eller overtas av aktuelle spesialpedagogiske regionsentre. Uavhengig av lovforankring forutsetter utvalget at de to skolene/sentrene også i framtiden vil inngå i direktoratets nettverk hva angår fellesfaglige møter og etatssamlinger m.v.

Fylkessynspedagog- og fylkesaudiopedagogtjenesten

Utvalget forutsetter at fylkesaudiopedagogene (17 årsverk og stillinger ved Skådalen), som er hørselssentrenes «forlengede arm» på fylkesplanet, skal knyttes til de spesialpedagogiske regionsentrene faglig og organisatorisk. Det samme gjelder fylkessynspedagogene (20 årsverk), se vedlegg 3.

16.4 Nye nasjonale sentre

16.4.1 Nasjonalt utviklingscenter for PP-tjenesten

Innspillene utvalget har mottatt går samstemt i retning av at det er ønskelig å styrke PP-tjenestens rolle som den viktigste aktøren i kommunenes/fylkeskommunenes arbeid med bedre tilrettelegging av opplæringen, og som bidragsyter i arbeidet med å sikre tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring i hele læringsløpet.

Som eiere av PP-tjenesten har kommunene og fylkeskommunene ansvar for å sikre at tjenesten er av god kvalitet. Staten har imidlertid et medansvar. Dette ansvaret ble tidligere ivaretatt av den såkalte «Faglig enhet for PP-tjenesten», som ble finansiert av det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet. Ved omorganiseringen av

departementet i 2003 og overføringen av oppgaver til Læringscenteret og senere Utdanningsdirektoratet, ble enheten avviklet.

Utvalget ser behovet for en permanent statlig organisasjon som kan bistå kommuner og fylkeskommuner med langsiktig kompetanseoppbyggings- og utviklingsarbeid for PP-tjenesten, både i organisatoriske og faglige spørsmål. Dette er oppgaver som ikke blir «løst» en gang for alle, men som stadig krever vedlikehold og nytenkning, blant annet på grunn av kontinuerlig nyrekruttering og behov for etter- og videreutdanning. Nordlandsforsknings studie om PP-tjenesten referert i kapittel 8 gir informasjon om hvor de største utfordringene i PP-tjenesten ligger.

Med bakgrunn i den desentraliserte modellen for PP-tjenesten, med stor lokal frihet i bemanning, organisering og faglig sammensetning av tjenesten, er det viktig å ha et organ som kan bidra til å sikre nasjonale standarder. Det vil være viktig med en langsiktig statlig utviklingsstøtte for PP-tjenesten. Utvalget foreslo derfor i 16.2.2 etableringen av et nasjonalt utviklingscenter for PP-tjenesten. Sentret skal ha en pådriverrolle og være en ressursbase i arbeidet med organisatorisk og faglig utvikling av tjenesten. Aktuelle oppgaver kan blant annet være:

- kompetanseutviklingstiltak i samarbeid med kommunene/fylkeskommunene og KS, arbeidstakerorganisasjoner, universitets- og høyskolesektor og andre fagmiljøer
- kompetanseutvikling ikke primært innrettet som individuell kompetanseutvikling eller kursing, men som utviklingsarbeid i samhandling mellom barnehage, skole, PP-tjeneste og samarbeidspartnere
- rådgivning og utviklingsstøtte til kommuner/fylkeskommuner/PP-tjenester
- utvikling av ressursmaterieell for PP-tjenesten
- Initiere forsknings- og utviklingsarbeid på feltet
- utadrettet informasjonsvirksomhet mot allmennheten
- utviklingsarbeid i forhold til praksisbasert kompetanse
- deltakelse i lærerutdanningen
- gjennomføring av undersøkelser og kartlegginger på vegne av sentrale myndigheter
- aktivt arbeid for å realisere nasjonale mål for PP-tjenesten, og gi råd til KS og statlige myndigheter

Det er viktig at et slikt senter søker samarbeid med nasjonale sentre innen helse- og sosialsektoren slik at det tverrfaglige arbeidet også blir styrket.

16.4.2 Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD)

Mellom 1. januar 2004 og 31. desember 2007 var SEAD organisert som en egen enhet i Statped basert på en avtale mellom Utdanningsdirektoratet og Sámi allaskuvla (Samisk høyskole). Fra 1. januar 2008 er SEAD en egen enhet i Statped Nord. SEAD har ifølge samarbeidsavtalen mellom Statped og Sámi allaskuvla følgende oppdrag:

- SEAD har et landsdekkende ansvar for spesialpedagogiske tjenester overfor samiske brukere og skal lede, koordinere og bidra faglig i arbeidet med å utvikle spesialpedagogisk kompetanse for samiske brukere i hele landet
- SEAD skal bygge opp spesialpedagogisk kompetanse lokalt og veilede det lokale og regionale støttesystemet
- SEAD skal bistå Sámi allaskuvla i kunnskapsproduksjon og formidling, og bistå Sametingets opplæringsavdeling i kompetanse- og læremiddelutvikling på det spesialpedagogiske fagfeltet og PP-tjenesten i kompetanseutvikling og tjenesteproduksjon

I tjenesteyting til samiske brukere har SEAD ledet, samordnet og bidratt faglig i det statlige arbeidet med å utvikle spesialpedagogisk kompetanse for samiske brukere i hele landet. Utviklingen av etter- og videreutdanning i spesialpedagogikk har skjedd i samarbeid med Sametinget, Sámi allaskuvla og Høgskolen i Finnmark.

SEAD har vært henvisnings- og kontaktinstans når det gjelder støttesystemets innsats både for målgruppen og satsingsområdene, og for å koordinere samarbeidet i det samisk-språklige nettverket når det gjelder fagutvikling.

På bakgrunn av det som utvalget har vurdert som manglende likeverdighet i det spesialpedagogiske tilbudet for samiske brukere, foreslår utvalget at SEAD styrkes, og at det får en annen tilknytningsform enn i dag. Utvalget foreslår at SEAD med nåværende ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for samisk spesialpedagogisk støtte. Sentret knyttes faglig til Sámi allaskuvla. Utvalget foreslår at ressursrammen økes ut over dagens nivå med ca. 4 fagårsverk – 3 mill. kr. En del av disse årsverkene bør lokaliseres fast i Sør-Norge.

16.4.3 Lillegården kompetansesenter

Utvalget har i flere sammenhenger løftet fram betydningen av at oppmerksomheten rettes mot sammenhengen mellom læringsutbytte og læringsmiljø/problematferd. Lillegården kompetansesenter har innenfor Statped-systemet hatt ansvar for å arbeide systemrettet mot utvikling, veiledning og formidling av kompetanse innenfor fagområdet læringsmiljø i skolen. Senteret er tildelt et nasjonalt ansvar for initiering, implementering og institusjonalisering av utviklingsstrategien Læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP-modellen). Det er bred enighet om læringsmiljøets betydning for elevenes faglige og sosiale læring og utvikling. Senteret har spesiell kompetanse knyttet til læreren som leder, relasjonen lærer-elev og problematisk atferd på skolen.

Arbeidet har basis i forskningsbasert kunnskap. Følgende hovedområder beskriver virksomheten:

- LP-modellen omfatter nå hele grunnopplæringen: 162 grunnskoler i 46 kommuner i tillegg til oppstart i sju videregående skoler i fire fylkeskommuner.
- Deltakelse og koordineringsansvar i internasjonalt utviklingsarbeid på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: OECD-nettverket SBV (School Bullying and Violence), inkluderende opplæring i Georgia, EØS-finansieringsordninger og European Agency.
- Et aktivt formidlings- og kommunikasjonsarbeid gjennom omfattende publisering i trykte og digitale medier med vekt lagt på forskningsbasert viten og overvåking av fagfeltet læringsmiljø i skolen (nettstedet LOM på Skolenettet).

Statped arbeider med å kvalifisere skolen og PP-tjenesten til selv å utvikle reflekterende og analytiske arbeidsformer med hensyn til faktorer i elevenes læringsmiljø. Det legges avgjørende vekt på skoleomfattende strategier.

Lillegården kompetansesenter arbeider på en annen måte og på andre felter enn øvrige Statped-sentre. Utdanningsdirektoratet foreslo derfor i mai 2005 at Lillegården skulle tas ut av Statpeds portefølje og etableres som et Nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd, under Utdanningsdirektoratet. På bakgrunn av det store behovet for slik faglig kompetanse, og som det har vært tydelig signalisert til utvalget, vil utvalget

støtte direktoratets tilråding. Utvalget mener at dette bør realiseres snarest mulig.

Utvalget foreslår derfor at 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 høyskole. Utvalget er delt på midten om hvorvidt plasseringen gjøres varig eller for en prosjektperiode på fem år hvoretter man vurderer videre tilknytning (7 stemmer for hvert av alternativene).

Utvalgsmedlem Einar Christiansen er direktør for Lillegården kompetansesenter og fratrådte ved behandlingen av dette forslaget. Ett medlem unnløt å stemme.

16.5 Oversikt over omdisponering av ressurser

Tabell 16.1 gir en samlet framstilling av de midler som utvalget foreslår frigjort ved endringer i det statlige støttesystemet, og hvordan midlene foreslås omdisponert på permanent og midlertidig basis.

Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, foreslår utvalget at de frigjorte midlene brukes til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner. KS og Kunnskapsdepartementet avtaler nærmere hvordan dette skal skje. De frigjorte midlene utgjør totalt 83 mill kr.

Et alternativ er at midlene går inn i rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner med føringer om styrking av PP-tjenesten. Et annet alternativ er øremerkede midler til styrking av PP-tjenesten kvantitativt og/eller kvalitativt. Et tredje alternativ er at det nasjonale utviklingssenteret for PP-tjenesten, dersom dette opprettes på varig basis, får hånd om disse midlene til opprettelse av for eksempel regionale tyngdepunktstillinger i PP-tjenesten med avtalebasert tjenesteyting, eventuelt andre utviklingsprosjekter til fortsatt styrking av kompetanseutviklingen i PP-tjenesten.

Et samlet utvalg vil peke på at en ny vektning av arbeidsoppgaver for PP-tjenesten og større ambisjoner enn tidligere for barns og elevers utvikling og læring, tilsier at statlige myndigheter bør vurdere å styrke PP-tjenesten kvantitativt og kvalitativt ut over dagens nivå og gjeldende rammer. Det er i denne forbindelse naturlig å merke seg nedgangen i samlet ressurstilførsel til PP-tjenesten og Statped etter 1994.

Tabell 16.1 Oversikt over omdisponering av ressurser

Tiltak	Mill kr	Merknad
Samorganisering og samlokalisering av Statped i fire regionsentre	6	Reduserte felleskostnader (forsiktig anslag)
Nedbygging av SLV-sentrene/-avdelingene	80	Redusert husleie (forsiktig anslag) Av en budsjettertramme på ca 100 mill kr frigjøres 80 mill kr. Resten (30 årsverk) flyttes til regionsentrene for å videreføre omsvarsområdet.
Sum	94	
Kompetanseutviklingsprogram for PPT og samarbeidspartnere	50	Tidsbegrenset – 5 år
Nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten	8	Permanent – 6 årsverk
Kompetanseheving av skoler i utvikling av læringsmiljø	19	Tidsbegrenset – 5 år
Styrking av SEAD	3	Permanent – 4 årsverk
Omstillingsmidler for spesialpedagogiske regionsentre	14	Tidsbegrenset – 5 år
Sum	94	

16.6 Særmerknader

16.6.1 Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS

Dette utvalgsmedlemmet mener at behovet for en bestemmelse om PPT i barnehageloven, avhenger av hva bestemmelsen skal omhandle.

Dette utvalgsmedlemmet støtter ikke forslaget om et nasjonalt utviklingssenter for PPT. Medlemmet mener at forslaget må ses i sammenheng med forslaget om et femårig kompetanseutviklingsprogram for PPT og samarbeidspartnere. Medlemmet foreslår at vurderingen av behovet for et nasjonalt senter inngår som en del av avslutningen av dette programmet, som dette medlemmet støtter.

Utvalgsmedlemmet støtter forslaget om en regionalisering av Statped. Medlemmet mener imidlertid at problematikken knyttet til å beholde og videreutvikle spisskompetanse ikke er godt nok utredet.

Utvalgsmedlemmet mener at et femårig program som skal bistå kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med utvikling av læringsmiljøet i skolen bør ses i sammenheng med programmet nevnt over. Lillegården må vurderes samtidig med behovet for et nasjonalt utviklingssenter for PPT. Det vil være lite rasjonelt å skulle bygge opp kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse og samtidig signalisere at den samme kompetansen finnes ved Lillegården. Dette medlemmet mener det er for tid-

lig å fastsette både behovet for et nasjonalt utviklingssenter og Lillegården før de to nevnte programmene nærmer seg avslutningen.

16.6.2 Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Bente E. Hagtvet og Marianne Ween

Dette mindretallet støtter forslaget om å styrke PP-tjenesten, både ved å opprette et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten og ved et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten. Tilsvarende støttes forslaget om å etablere et femårig program for å bistå kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med utvikling av læringsmiljøet i skolen, samt at Lillegården kompetansesenter får et særskilt ansvar for å bistå kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med utvikling av læringsmiljøet i skolen.

Dette mindretallet støtter også ideen om regionalisering av Statlig spesialpedagogisk støttesystem i fire flerfaglige regionsentre med én ledelse, og med den foreslåtte fagportefølje. Det må imidlertid etableres tydelig føringer om forpliktende samarbeid på tvers av sentre for å opprettholde og videreutvikle spisskompetansen i nåværende system innenfor de respektive kompetanseområdene. De nåværende sentrene bør i utgangspunktet ikke påtvinges en samlokalisering; de bør i første omgang organiseres som nettverk med sterke samarbeidsforpliktelser.

Dette mindretallet støtter *ikke* at sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker (SLV) av-

vikles umiddelbart. Dette begrunnes i det kompetansetap en avvikling vil innebære, og som ikke står i forhold til kompleksiteten i de spesialpedagogiske utfordringer utdanningssystemet står overfor. Det foreslås at sentrenes virksomhet føres videre ved at de får en ny tjenesteprofil rettet mot mer sammensatte og alvorlige lærevansker, samt at de inngår i nettverk med et regionsenter og ledes av dette senterets direktør. Det nye og regionaliserte Statped skal bestå som en tredjelinjertjeneste under Utdanningsdirektoratet og ha et særlig ansvar for å støtte PP-tjenestens tjenesteytende virksomhet. Skolens mangfold fordrer at man har en robust beredskap med høy kompetanse som kan bistå PP-tjenesten, og denne styrkingen av Statpeds kompetanse når det gjelder sammensatte og alvorlige lærevansker vil være et viktig bidrag til økt robusthet. Kompetansesentrene skal også bidra til kunnskapsutvikling innenfor sine respektive kompetanseområder i samarbeid med Universitets- og høyskolesektoren.

Finansieringen av kompetansehevingen av PPT og atferdsfeltet skal ifølge dette mindretallet foregå ved innsparinger grunnet administrative forenklinger ved regionaliseringen og gjennom

en styrking av Statpeds ramme. Utviklingssentret for PPT og de to kompetansehevingsprogrammene må dimensjoneres i tråd med rammens omfang.

Begrunnelsen for ikke å slanke Statped ligger i det store behovet for spisskompetanse i sektoren, samt i at sektoren er blitt slanket over flere år allerede. Mens psykisk helsevern og Barneverntjenesten er blitt styrket med hhv 105% og 39% årsverk den siste 14-års-perioden, er Statped blitt redusert med 40% og PPT styrket med 33% (jf informasjon i NoU'ens begrunnelser). Denne reduksjonen innenfor utdanningssektoren, og særlig i Statped, medfører ikke bare en svekkelse av spesialpedagogisk spisskompetansen, men også av læringsperspektivet i opplæringen av barn og unge som strever med å lære og/eller viser problematferd.

De øvrige forslag nevnt under Kap 16 støttes, dvs. at SEAD etableres som nasjonalt senter under Utdanningsdirektoratet og at hørselsskoler for grunnskolen bygges ned.

Utvalgsmedlem Tove-Lill Labahå Magga slutter seg til særmerknaden.

Kapittel 17

Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

Boks 17.1 Utvalgets forslag

- Bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven.
- Dagens særlovers bestemmelser om individuell plan harmoniseres i de aktuelle lovverkene.
- Opplæringsområdet i individuell plan for voksne presiseres.
- Det oppfordres til mer aktiv bruk av informert samtykke.
- Det innføres rett til én tjenesteyter (personlig koordinator) ved behov for langvarige og koordinerte tjenester.
- Det foretas en tydelig grenseoppgang av ansvar mellom spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) og deres oppgaver overfor kommunene.
- Spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) inngår samarbeidsavtaler.
- PP-tjenesten får selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).
- Det legges til rette for økt samarbeid mellom PP-tjenesten og Oppfølgingstjenesten.
- Kommunene, fylkeskommune og NAV inngår forpliktende samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.
- Det iverksettes tiltak for at barn under barnevernets omsorg/i barnevernets tiltak får oppfylt sine rettigheter etter barnehageloven og opplæringsloven.
- Det må klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for det etter 7. trinn.

17.1 Helhet og sammenheng

Læring er en livslang prosess som både skjer i formelle opplærings situasjoner og uformelt i lek, samvær og arbeid. Skole, hjem, og fritid utgjør viktige arenaer som henger sammen og utfyller hverandre. Dersom barn og unge skal oppleve sammenheng mellom det formelle og det uformelle må hjelp og støtte henge sammen. Dette er viktig for trygghet og trivsel, som igjen er viktig for barn og unges utvikling og læring. Det er den enkelte og dennes familie som best kan avgjøre om tjenesteapparatet lykkes med å skape helhet og sammenheng. Brukermedvirkning er avgjørende både på individnivå og systemnivå.

I kapitlene 5–10 beskrives både barnehage, grunnopplæring og de øvrige kommunale og statli-

ge tjenester som har stor betydning for barn, unge og voksne med behov for tilrettelegging. I kapittel 11 har utvalget gått nærmere inn på den store variasjonen det er i behovet for tjenester og kompetanse. Brukerundersøkelser viser høy tilfredshet på mange, men ikke alle tjenesteområder. Den største utfordringen ligger i å koordinere tjenestene og å sikre samarbeid mellom ulike aktører.

Helhet og sammenheng må ivaretas både på individnivå og på systemnivå. Det betyr at kommunen må ta ansvar for at den enkelte og familien opplever at det er sammenheng mellom de tjenestene de mottar, selv om de isolert sett er på ulike områder. På samme måte er det viktig at det er sammenheng mellom tjenester i ulike livsfaser fra spedbarnsalder, førskolealder og gjennom barne- og ungdomsskoletid til videregående opplæring og overgang til voksenliv og arbeid. Sammen-

heng i livsområder krever at det også er sammenheng mellom ulike forvaltningsnivåer og instanser, mellom det som ivaretas av kommune og fylkeskommune og de deloppgavene som ligger til det statlige nivået. Felles ansvar krever også en felles forståelse både av behovet for samarbeid, og hva som er målet for samarbeidet.

Med tverrfaglig samarbeid forstår utvalget at flere yrkesgrupper arbeider sammen for å løse oppgaver. Tverrfaglig samarbeid krever at felles faglige mål og prioriteringer avklares på tvers av ulike faglige disipliner.

Med tverretatlig samarbeid forstår utvalget samarbeid på systemnivå, på tvers av instanser og forvaltningsnivåer, både horisontalt, vertikalt og diagonalt. Tverretatlig samarbeid krever at en avklarer hvilke mål og oppgaver som foreligger for de ulike instansenes ansvarsområder når det er et felles ansvar for samme barn eller ungdom.

I kapittel 10 ble viktige problemstillinger knyttet til samspeillet mellom ulike aktører i systemene rundt barn og unge oppsummert:

- rettigheter og bestemmelser er hjemlet i ulike lovverk og forskrifter
- faglig ideologi, profesjonsinteresser og domenekonflikter
- sektorinndeling, uklare ansvarsforhold og overlappende oppgaver

Utfordringen er hvilke tiltak som kan bidra til å fremme samarbeid, skape sammenheng mellom tjenestene og samtidig sikre effektiv ressursutnyttelse. En viktig tilnærming i mange forskningsprosjekter om tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, er nødvendigheten av et felles samarbeidssystem og felles mål for tjenestene.¹ Dette vil nødvendigvis gjøre det lettere og også finne felles metoder og strategier for å nå målene.

Utvalget foreslår i dette kapittelet tiltak for å møte behovet for sammenheng mellom ulike tjenester som ytes samtidig. Tiltak som peker på behovet for kompetanse på dette området er omtalt i kapittel 18 *Økt kompetanse på alle nivåer*.

17.2 Bestemmelser om samarbeid og koordinering må være presisert i lovverk

17.2.1 Individuell plan (IP)

Individuell plan er et virkemiddel for å oppnå koordinerte tjenester tilpasset individuelle behov. Utformingen av individuell plan skal bidra til å plassere ansvar mellom ulike tjenester og nivåer. Planen må ta et overordnet utgangspunkt i den enkeltes behov og beskriver sammenhengen i tjenestetilbudet. Planprosessen er viktigere enn selve planproduktet, men de tiltak en er blitt enige om, må være forpliktende for tjenesteapparatet. Brukeren skal være med i utformingen av den individuelle planen, og det er viktig at planen er skrevet i et språk brukeren føler seg komfortabel med.² I rapporten «Jeg har en plan»³ understrekes det at individuell plan kan være et godt verktøy for å sikre at den enkelte føler seg sett, hørt og verdsatt.

Riksrevisjonen foretok i 2006–2007 en undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer.⁴ Riksrevisjonen konkluderer med at oppgavefordelingen mellom tjenestene er uklar, og at samarbeidsavtaler og samarbeidsverktøy ikke benyttes som forutsatt. Riksrevisjonen la til grunn at individuell plan har et virkeområde langt utenfor helse- og sosialsektoren. Undersøkelsen viste imidlertid at slike planer var «omtrent fraværende» for denne gruppen. De konkluderte med at arbeidet med individuelle planer ikke har fått tilstrekkelig fotfeste verken i poliklinikkene eller i kommunene. Utvalget ser det som svært viktig at disse virkemidlene blir tatt systematisk i bruk overfor barn og unge med problematferd, psykiske og sosiale problemer.

Det er viktig at andre planer for barn og elever samordnes i den individuelle planen. Utvalget har i kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging* foreslått *læringsbok* for alle barn og elever i barnehage og skole. Utvalget foreslår at denne, sammen med den individuelle opplæringsplanen (IOP), inngår som en del av den individuelle planen.

¹ Glavin, K. og B. Erdal (2007) *Tverrfaglig samarbeid i praksis*. oslo: kommuneforlaget

² Normann, T., J. T. Sandvin, H. Thommesen (2008). *Om rehabilitering. Mot en helhetlig forståelse?* Oslo: Kommuneforlaget

³ «Jeg har en plan». Tilbakemeldinger fra 6 regionale konferanser i 2008 om individuell plan. Rapport 15-1672. Kunnskapssenteret og Helsedirektoratet.

⁴ Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer. Dokument 3:7 (2006-2007).

Utvalget foreslår at bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Dermed vil rett til en individuell plan være et gjennomgående punkt i lovverkene knyttet til barnehage og skole. Utvalget foreslår videre at bestemmelsene i dagens særlover om individuell plan harmoniseres. En fellesbestemmelse om individuell plan i aktuelle lovverk, vil etter utvalgets oppfatning ha en viktig pedagogisk effekt, og gi flere profesjoner og instanser et aktivt forhold til verktøyet. Dette kan danne utgangspunkt for en videre vurdering av om barnelovgivningen i sin helhet kan harmoniseres.

Utvalget vil framheve at individuell plan bør videreutvikles som verktøy for koordinert innsats og for å sikre overganger i opplæringsløpet. Det er imidlertid grunn til å peke på at selv om gode verktøy er nødvendig er det langt fra tilstrekkelig. Prosessen i arbeidet med individuell plan er det vesentligste for et godt resultat.

Utvalget understreker i kapittel 15 *Tilpassede og fleksible opplæringsløp* at kommuner og fylkeskommuner må ha rutiner for overganger mellom barnehage, skole og lærebedrifter. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om læringsbok som skal bidra til nettopp dette. Overganger er sårbare og stiller ekstra krav til samarbeid. Å få til smidige og gode overganger krever også tid. Tilrettelegging både av det fysiske miljøet og å skaffe den nødvendige kompetansen krever planlegging. Overgangen fra grunnskole til videregående opplæring kan være ekstra krevende, fordi det da er et nytt forvaltningsnivå som trer inn og de nødvendige tjenester som skal bistå for å legge opplæringen best mulig til rette for den enkelte, ligger på henholdsvis kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Utvalget vil peke på at samarbeid knyttet til overganger i opplæringsløpet er avhengig av tid, og av en forståelse av at ulike tjenester må opptre med en viss samtidighet og av gode samarbeidsrutiner mellom kommune og fylkeskommune. Der en ikke har en gjennomgående PP-tjeneste vil det være helt nødvendig med gode samarbeidsrutiner mellom kommunal og fylkeskommunal tjeneste, både for å ivareta elever som har behov for omfattende tilrettelegging og for å forebygge frafall.

17.2.2 Koordinerende enhet

Forskrift om habilitering og rehabilitering stiller krav til at alle kommuner og regionale helseforetak skal ha en koordinerende enhet for habilite-

ring og rehabilitering. Hensikten med bestemmelsen er å sørge for faste kontaktpunkter for samhandling på tvers av tjenestenivåer og sikre kontinuitet i tilbudet til den enkelte bruker/pasient. Sosial- og helsedirektoratet⁵ skriver blant annet følgende:

- Den koordinerende enheten bør integreres i det eksisterende organisatoriske apparatet
- Koordinerende enhet bør forankres i et overordnet nivå
- Koordinerende enhet bør sikres en styringsmyndighet på tvers av sektorer og virksomheter
- Virksomheten bør forankres i samarbeidsavtaler mellom kommunen, spesialisthelsetjenesten, NAV-kontor og Statlig spesialpedagogisk støttesystem
- Koordinerende enhet bør ha ansvar for opplæring og rutiner knyttet til individuell plan for å sikre brukermedvirkning

Normann, Sandvin og Thommesen⁶ framhever at koordinerende enhet må gis et innhold og en autoritet som fremmer samarbeid både med instanser i kommunen, med brukerorganisasjoner og med spesialistnivået.

17.2.3 Personlig koordinator – en tjenesteyter med hovedansvar

Begrepet personlig koordinator er ikke hjemlet i lov eller forskrift. I forskrift om individuell plan står det imidlertid at en skal sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølging av tjenestemottakeren. Forskriften er slik sett klar på at det er tjenesteyter og ikke foreldrene eller tjenestemottakeren selv som har ansvaret for å koordinere aktuelle tiltak og tjenester. Utvalget foreslår en rett til én tjenestekoordinator (personlig koordinator) ved behov for langvarige og koordinerte tjenester, uavhengig av om tjenestemottaker har individuell plan. Dette vil motvirke at foreldre må påta seg den belastende administratorrollen overfor det offentlige hjelpeapparatet og sikre at de som har behov for koordinert og langvarig bistand, men av ulike grunner ikke ønsker individuell plan, likevel får nødvendig bistand.

⁵ Koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering. IS-1530/0108. Sosial- og helsedirektoratet

⁶ Normann, T., J. T. Sandvin og H. Thommesen (2008). Om rehabilitering. Mot en helhetlig forståelse? Oslo: Kommuneforlaget

Utvalgets forslag om 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. Det er viktig å påpeke at det kan være en krevende oppgave å være koordinator. En må ikke pålegge en enkelt fagperson å være koordinator for uforholdsmessig mange barn og elever. Det vil føre til en uthuling av rollen/funksjonen.

I rapporten «Jeg har en plan»⁷ blir det vist til nødvendigheten av at organisasjoner og virksomheter lager et system for utnevning av koordinator, opplæring, veiledning og systematisk samarbeid på tvers av ulike nivåer/etater og sektorer. De viser til at dette vil kunne falle på plass når det er opprettet koordinerende enheter i alle kommuner slik forskrift om habilitering og rehabilitering krever.

17.2.4 Taushetsbestemmelser og informasjonsplikt

De som yter tjenester til barn, unge og deres familier blir ofte kjent med opplysninger av personlig karakter. Mottakere av tjenestene er tilsvarende ofte i sårbare situasjoner. Det tilsier en varsomhet med å bringe opplysninger videre til andre. Utvalget vil derfor understreke nødvendigheten av å ha strenge bestemmelser om taushetsplikt. Samordning av ulike tjenester må ikke fjerne de begrensningene taushetsplikten setter.

Taushetsplikten skal ikke være til hinder for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid,⁸ men blir gjerne trukket fram som et hinder for ikke å kunne utveksle viktig informasjon og skape et godt samarbeid. Med bruk av informert samtykke er det imidlertid fullt mulig å finne gode løsninger som åpner for mulighet til både samordning av tjenester og gode overganger mellom livsfaser.⁹

De aller fleste som mottar tjenester fra flere instanser ønsker at tjenesteyterne skal utgjøre et samkjørt lag rundt det enkelte barn og familien. Informert samtykke vil være det beste faglige grunnlaget for å meddele opplysninger til andre og vil kunne berede grunnen for et godt samarbeid. Utvalget vil derfor peke på viktigheten av

mer aktiv bruk av informert samtykke. Det er imidlertid viktig å presisere at den som gir samtykket må få vite konkret hva det består i, hvem opplysningene skal gis til og hvilke konsekvenser det vil kunne ha å gi det.

I forbindelse med nylig vedtatte endringer i barnevernloven pekes det på at samarbeidet mellom barnevern og andre offentlige instanser skal bedres, og at målet er at utsatte barn og unge skal tilbys like muligheter som andre barn og unge i samfunnet. En av lovendringene er at det innføres en tilbakemeldingsplikt til meldere. Utvalget håper at dette også gjør det lettere for barnehager, skoler og andre samarbeidspartnere å oppfylle sin meldeplikt til barnevernet, da de har en nøkkelrolle i å sikre tidlig innsats og forebygging.

17.3 Samarbeid på systemnivå

Som vist til i kapittel 10 benyttes det mange organisatoriske grep for å sikre samarbeid. Et av de mest omfattende grepene er etableringen av NAV, den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sammenslåing av tjenester er ikke alltid nødvendig og heller ikke alltid tilstrekkelig for å oppnå samarbeid. Mye samarbeid mellom personalet vil lettes av at samarbeid er forankret i ledelsen. Konkrete samarbeidsavtaler må fastsette rutiner for dialog og etablere felles planer og strategier. Ansvarsdeling må klargjøres og det bør avtales hvordan uenighet skal håndteres. Alle bidragsyttere i et samarbeid vil ha begrensninger både når et gjelder økonomiske ressurser og tid og kapasitet.

Regjeringen la i juni 2009 frem St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen* der det legges opp til at kommunene skal få et utvidet ansvar for innbyggernes helse. Reformen forutsetter økt samarbeid på tvers av kommunegrensene og mellom kommuner og helseforetak.

17.3.1 Samordning av spesialisttjenester

Når det gjelder spesialisttjenester ser utvalget det som helt nødvendig med en bedre samordning enn i dag. (For nærmere omtale av aktuelle tjenester, se kapittel 9 og 10)

I utkast til Handlingsplan for habilitering¹⁰ er det foreslått en samlet og helhetlig spesialisthelsetjeneste for barn og unge gjennom etablering av

⁷ «Jeg har en plan». Tilbakemeldinger fra 6 regionale konferanser i 2008 om individuell plan. Rapport 15-1672. Kunnskapssenteret og Helsedirektoratet.

⁸ Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten. Barne- og familiedepartementet, rundskriv Q-24. 2005.

⁹ Molven, O. og A. Stavrum (2008). Veileder: Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier. Oslo: KS

¹⁰ Helsedirektoratet (2009). Handlingsplan for habilitering av barn og unge. Høringsutkast datert 23. april 2009. Oslo: Helsedirektoratet.

egne barne- og ungdomsklinikker i helseforetakene. Klinikken skal bestå av barneavdelingene, habiliteringstjenestene for barn og unge og psykisk helsevern, og de tre fagområdene anbefales organisert som likeverdige tjenesteenheter under en felles ledelse.

I begrunnelsen for dette tiltaket pekes det på at en god del barn og unge med funksjonsnedsettelser og kroniske sykdommer og deres familier, ikke i tilstrekkelig grad får det tverrfaglige og helhetlige tjenestetilbudet fra spesialisthelsetjenesten som de har behov for. Videre sies det at det er behov for å bedre «på tvers-samarbeidet» rundt barn og unge med problematferd og gi barn og unge med kroniske sykdommer et mer helhetlig tilbud som inkluderer bistand fra psykisk helsevern for barn og unge og barnehabiliteringstjenesten.

Utvalget ser svært positivt på dette og vil peke på behovet for at samordningen også skjer mot de statlige instansene som har spesialpedagogiske oppgaver. Et slikt tiltak vil sikre at alle tjenester på statlig nivå blir koordinert, og at ikke en og samme bruker får hjelp av flere spesialisttjenester uten at disse vet om hverandre og uten at innsatsen mot den enkelte blir koordinert.

Som eksempel vil utvalget nevne at Statped Nord og Helse Nord i mars 2009 inngikk en avtale om å samarbeide med hverandre om brukere med autismespekterforstyrrelser og Asperger syndrom, og slå autismentnettverkene i opplæringssektoren og helsesektoren sammen til ett nettverk med både opplæringskompetanse og helsekompetanse. Tilsvarende har Statped Nord og Helse Nord startet drøftinger om bedre samhandling mellom opplæring og helse innenfor habiliteringsfeltet, med et forpliktende felles inntakssystem for begge sektorer. Partene har understreket at en slik koordinering må forankres i både Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet, da det er sambruk av ressurser og kompetanse.

Utvalget foreslår at spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) inngår samarbeidsavtaler. På denne måten kan man sikre at det foretas en tydelig grenseoppgang av ansvar mellom disse instansene og tjenestenes oppgaver overfor kommunene.

17.3.2 Henvisningsrett til spesialisthelsetjenester

PP-tjenesten samarbeider i dag i utstrakt grad med spesialisthelsetjenesten, særlig barneabili-

teringen og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (se kapittel 8). En henvisningsrett for PP-tjenesten til disse viktige samarbeidspartnerne på statlig nivå, vil bedre mulighetene til å sikre god sammenheng mellom tjenester som ytes på kommunalt og statlig nivå. Som henvisende instans vil PP-tjenesten være sikret direkte tilbakemeldinger på de oppdrag spesialisttjenesten har utført og dermed kunne gi rask og adekvat oppfølging til den enkelte på lokalt nivå.

Utvalget foreslår at PP-tjenesten får selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).

17.3.3 Samarbeid mellom PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten (OT)

Utvalget har diskutert om oppfølgingstjenesten bør slås sammen med PP-tjenesten til en felles tjeneste. (PPT og OT er nærmere beskrevet i kapittel 8.) Utvalget vil peke på at det er ønskelig at oppfølgingstjenesten har nærhet til elevene og i større grad kan arbeide forebyggende. Mange fylkeskommuner har foretatt denne tette koblingen mellom de to tjenestene. I Akershus er oppfølgingstjenesten organisert i tre regioner der det er en felles leder av PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten. Utvalget mener at denne organiseringen kan være riktig og viktig for mange fylkeskommuner. Det er likevel viktig at den konkrete organiseringen bestemmes ut fra en hensiktsmessighetsbetraktning i den enkelte fylkeskommune. Det sentrale er at PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten samarbeider tett og at dette samarbeidet fremmes og tydeliggjøres. På denne måten kan man sikre felles innsats overfor elever som er i faresonen for ikke å starte i videregående opplæring eller falle fra underveis.

17.3.4 Samarbeidsavtale mellom fylkeskommune, NAV og kommune om ungdom

Utvalget har sett at overganger mellom livsfaser er en samarbeidsutfordring. Overgangen fra videregående skole og ut i arbeid eller aktivitet for de som ikke skal gå over på videre studier er svært sårbar. Det kan være vanskelig å sikre meningsfylt arbeid for ungdom med omfattende behov for varig tilrettelagt arbeid. Dette gjelder også hvis skolegangen blir avbrutt. Utvalget viser til det store frafallet i videregående opplæring og er bekymret for at virkemiddelapparatet innenfor skole-, ar-

beids- og velferdssektoren ikke er tilpasset variasjonen og de ulike behovene i denne målgruppen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KS har sett behovet for et styrket samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner og anbefaler at det inngås egne avtaler om utdanningsfeltet. Avtalepartene (AID og KS) oppfordrer NAV og alle fylkeskommuner

- til å inngå avtaler om samarbeidsformer, tiltak og tjenester på utdannings- og opplæringsområdet
- til å inngå avtaler om samarbeidsformer, tiltak og tjenester for arbeidssøkere som har behov for opplæring på grunnskolens nivå
- til at avtalene, når det er hensiktsmessig, også inkluderer andre avtalepartnere.

Utvalget ser positivt på at AID og KS oppfordrer berørte parter til å inngå samarbeid, støtter en slik prosess med informasjon, følger opp og vil sørge for evaluering av lokale samarbeidsavtaler.

Utvalget vil peke på at samarbeidet må være tydeligere forankret og foreslår at det innføres forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommunene, fylkeskommunene og NAV for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning. Kommunene kan ha viktige bidrag i henhold til helse- og sosiallovgivningen. Dette bør legges inn i de sentrale føringene for NAV.

17.4 Skolefritidsordning (SFO) og fritidstilbud

Opplæringsloven pålegger kommunene å ha et skolefritidstilbud før og etter skoletid for alle elever fra og med 1. til og med 4. trinn. Videre stadfester loven at barn med behov for særskilt hjelp og støtte skal ha et skolefritidstilbud til og med 7. trinn. I følge sosialtjenesteloven plikter kommunen blant annet å tilby brukerstyrt personlig assistanse (BPA), avlastningstiltak og støttekontakt.

Kommunen eller fylkeskommunen har ingen forpliktelser til å tilby unge et SFO-tilbud etter 7. trinn. Mange kommuner har likevel etablert ulike ordninger for å imøtekomme behovet for et «etter-skole-tilbud», mens det i andre kommuner ikke finnes tilbud eller de tilbudene som finnes er av lav kvalitet.

I en kartlegging av fritidstilbud,¹¹ herunder SFO, i flere kommuner konkluderes det blant an-

net med at det er stor variasjon i disse tilbudene, at innhold og organisering av tilbudene varierer og at det er enkelte grupper som faller utenfor fritidstilbudene. Det vises til at det er et særlig stort forbedringspotensial når det gjelder SFO, støttekontakt og transport.

I den samme rapporten pekes det på at felles for de fleste barn og unge med behov for tilsyn etter skoletid og ulike former for støtte for å kunne delta i fritidsaktiviteter, er at de ønsker valgmuligheter og bredde og variasjon i fritidstilbudet. Dette ivaretas ikke i tilstrekkelig grad i dag.

Det vil medføre kostnader å etablere ytterligere lovpålagte tilbud på dette området, og det ligger slik sett utenfor utvalgets mandat å foreslå konkrete tiltak. Utvalget vil imidlertid peke på betydningen av hensiktsmessige og forutsigbare tiltak og ordninger på dette området. Det vil være viktige bidrag i likeverdig deltakelse for de barn og unge det gjelder, og skape en bedre hverdag for familiene totalt sett.

Utvalget vil framheve betydningen av en kvalitativt god skolefritidsordning. Utvalget anbefaler at det klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for det etter 7. trinn. Utvalget vil også peke på betydningen av at alle barn og unge kan få delta i selvvalgte fritidsaktiviteter sammen med andre. Det krever fleksible løsninger når det gjelder ledsagertjenester, støttekontakt, avlastning, med mer.

17.5 Barnevernets ansvar knyttet til barn og unges opplæring

Det nasjonale tilsynet på opplæringsområdet¹² har avdekket mangler når det gjelder tilpasset opplæring for barn og unge i barnevernsinstitusjoner. I tilsynsrapporter kommer det blant annet fram at flere elever som bor i barnevernsinstitusjoner ikke får den opplæringen de har rett til etter loven. Det gjelder både retten til opplæring, omfanget av og innholdet i opplæringen. Forhold som gjelder spesialundervisning blir ofte ikke behandlet etter reglene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Flere elever får ikke opplæring av lærere tilsatt ved skolene, og det sikres ikke at alle

¹¹ Kartlegging av fritidstilbudet til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Rambøll. 2008

¹² Nasjonalt tilsyn 2008

elever får opplæring av lærere med nødvendig og relevant kompetanse.

Å overta omsorgen for et barn er et svært alvorlig inngrep, og det innebærer også å skulle overta foresattes forpliktelser slik de er uttrykt i loven. Barnevernstjenesten må sørge for at dette ansvaret tas på alvor både i forvaltningen og av daglige omsorgspersoner.

De samme forholdene er berørt i en forskningsrapport fra NOVA.¹³ Resultater her viser at barnevernsklienter har dårligere levekår enn tilsvarende personer i totalbefolkningen. De har blant annet lavere utdanning, mindre inntekt, er oftere avhengig av sosialhjelp og flere er arbeidsledige. I konklusjonene i NOVA-studien pekes det på viktigheten av å gå videre med tiltak ut fra de funnene som er gjort, samt at det vil være aktuelt å foreslå videre forskning.

Utvalget vil peke 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 barneverntjenester og opplæringssektoren. Betydningen grunnopplæringen har for videre utdanning, arbeid og videre voksenliv må etter utvalgets oppfatning tas på alvor.

Utvalget vil peke på at det er viktige utfordringer forbundet med barn og unge som får sin opplæring knyttet til barnevernsinstitusjoner. Det er blant annet uklare forhold knyttet til ansvar for opplæring når barn og unge bor i barnevernsinstitusjoner. Etter at staten overtok det fylkeskommunale barnevernet er det fortsatt fylkekommunen som har det økonomiske, juridiske og faglige ansvaret for opplæring for barn og unge som bor i institusjoner. Dette gjelder uavhengig av hvor opplæringen skjer. Etter utvalgets oppfatning synes dette å være en ansvarsfordeling som skaper uklarheter og er lite hensiktsmessig.

Utvalget forutsetter at mangler som er avdekket gjennom siste års tilsyn når det gjelder opplæring av barn og unge i barnevernsinstitusjoner følges opp raskest mulig.

Utvalget foreslår at det iverksettes tiltak for at barn under barnevernets omsorg/i barnevernets tiltak får oppfylt sine rettigheter etter barnehage-loven og opplæringsloven.

17.6 Brukermedvirkning

17.6.1 Brukermedvirkning på individnivå

En bruker er den beste til å vurdere sine egne behov og ønsker. Brukeren har forventninger om egen framtid og erfaringer fra eventuell tilrettelegging som følge av vansker og utfordringer. Brukeren vil kunne beskrive disse slik at lærere og andre involverte får et bedre beslutningsgrunnlag når nye tiltak skal settes inn.

Brukermedvirkning på individnivå er oftest begrunnet i tanken om at berørte parter skal høres og at man har rett til å få innsyn i sin egen sak. Retten er ikke basert på at brukeren skal ha særskilte kunnskaper på området som behandles. Det er imidlertid ikke godt beskrevet i lov eller forskrifter hva medvirkningen skal inneholde og hvilken medbestemmelsesrett brukeren eventuelt måtte ha. Spesialundervisning slik den er hjemlet representerer ikke bare en rett til tilrettelagt opplæring, den gir også brukeren rett til å delta i utforming av vedtak om tilrettelegging.

I motsetning til brukermedvirkning på individnivå, er brukermedvirkning på systemnivå basert også på ekspertkunnskap som bidrag til beslutningstakere. Her vil brukere som deltar i foreldreutvalg, PP-tjenesten, kompetansesentre eller liknende, forventes å bidra med spesiell kunnskap om den gruppen de representerer. Denne kunnskapen er ikke basert på fagkompetanse, men på en allmenn og forsterket kunnskap fra for eksempel funksjonshemmedes organisasjoner eller fra foreldrekollegiet ved skolen. Kunnskapen er ulik ekspertenes fordi den baserer seg på erfaringer, opplæring og kontakter fra brukergruppen.

Mange brukergrupper har i dag sterke og kompetente organisasjoner som kan målbare deres ønsker og behov og arbeide for bedre tilbud både i det sivile liv, med hensyn til behandling og rehabilitering og når det gjelder tilpasning i skolen. Kunnskapen om disse organisasjonene er ikke integrert i skolens og kompetansesentrenes oppgaver. I lov om pasientrettigheter er sykehushets plikt til å informere om relevante brukerorganisasjoner nedfelt. Grunnskolen og den videregående skole har i noen tilfeller ønsket brukernes organisasjoner velkommen til å støtte eleven, oftest ved informasjon til lærer og medelever.

Brukermedvirkning på systemnivå er i dag godt forankret i statlige kompetansesentre og rehabiliteringsinstitusjoner. Likt som for helsevesen og kommuner ser man at beslutningene endres der brukerne deltar før beslutninger tas. Det er

¹³ Kristoffersen, L. B. og A-E. Clausen. Barnevernsklienter i Norge 1990-2005. NOVA-rapport 3/08

hevet over tvil at kunnskap om vansker, mer vekt på samarbeid og kunnskap om hvordan tjenester ser ut fra brukerens side vanskelig kunne ha kommet inn i disse etatene fra de enkelte fagmiljøer eller institutter.

Modellutprøving, inkorporering av mestringsperspektiv i tilbudene, samarbeid mellom barnehage/skole og kommune/spesialisttjenester foregår i dag i mange tilfeller på grunn av brukermiljøers tverrfaglige kontakter og helhetlige syn på brukernes behov. Det er også slik at representanter for brukermiljøer og brukerorganisasjoner i større grad snakker samme fagspråk som sine offentlige samarbeidspartnere, enn den enkelte bruker. Slik vil den kompetente brukerrepresentant kunne bidra med målrettede forslag tilpasset den enkelte arena på en måte som kan brukes i praksis av offentlige og fagdominerte instanser.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) ga i 2007 ut en veileder om brukermedvirkning på systemnivå.¹⁴ FFO peker på at det er få eksempler på formalisert brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten, og framhever betydningen av slik brukermedvirkning på denne måten:

«[...] FFO mener at brukermedvirkning i PP-tjenesten er viktig fordi det er en kilde til videreutvikling av offentlige tilbud [...] Organisasjonene sørger for et bredt grunnlag av brukererfaringer og kan formidle dette til tjenesteyter på generelt grunnlag [...]».

Behov for en formalisert brukermedvirkning begrunnes blant annet med asymmetrien i relasjon mellom bruker og hjelpeapparat:

I større grad enn vi i hjelpeapparatet er bevisst på opplever brukere/foresatte et asymmetrisk maktforhold mellom bruker og hjelpeapparat. Dette trenger på ingen måte å skyldes utidig opptrøden fra fagpersoners side, men det faktum at bruker/foresatte har et hjelpebehov, og hjelperen

representerer et system som disponerer ressurser både i form av tid som settes av til saken og i form av hva som tilrås i tjenestens sakkyndighet. Videre oppleves barnehage, skole og hjelpeapparat å sitte med en «definisjonsmakt», med hensyn til å definere brukere/foresatte som gode eller mindre gode foreldre og samarbeidspartnere. De fleste foreldre ønsker et godt samarbeidsforhold til de fagpersoner de skal forholde seg til over tid, og vil nødvendig bli oppfattet som vanskelige og utakknemlige. Derfor kan det være vanskelig for den enkelte bruker å fremme kritikk i enkeltsaker, og reise kritiske spørsmål til PP-tjenestens mer prinsipielle valg. Representanter i et brukerråd vil derimot møte tjenesten i en annen rolle, med et mandat i ryggen og uten at rollen innebærer noe avhengighetsforhold.

Følgende forutsetninger stilles i håndboka til brukermedvirkning:

- Brukermedvirkningen må være reell.
- Den bør berøre de vesentlige sider ved virksomheten.
- Den må føre til en bedre tjeneste for brukeren.

17.7 Særmerknader

17.7.1 Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS

Dette utvalgsmedlemmet støtter ikke forslagene om selvstendig henvisningsrett for PPT til spesialisttjenesten. Dersom PPT skal ha henvisningsrett, bør dette knyttes til en utdanningsgruppe og ikke til PPT generelt. PPT for videregående opplæring og OT er begge fylkeskommunale tjenester og det ligger innenfor fylkeskommunens ansvar at og hvordan disse samarbeider. Det foreligger allerede en avtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS om styrket samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndighetene i kommuner og fylkeskommuner. Det er inngått avtaler i alle fylkeskommuner.

¹⁴ Håndbok i brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten. FFO – Funksjonshemmedes fellesorganisasjon

Kapittel 18

Økt kompetanse på alle nivåer

Boks 18.1 Utvalgets forslag

- Den allmenne kvalifiseringen i relevante grunnutdanninger følges nært opp og styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen, herunder spesialpedagogiske emner.
- Ordningene for etter- og videreutdanningstilbud blir styrket, både når det gjelder allmenn kvalifisering og kvalifisering i forhold til barn og elever med behov for ekstra tilrettelegging
- Grunn-, etter- og videreutdanning for lærere samordnes innenfor rammene av GNIST.
- Barne- og ungdomsarbeidere får hevet sin kompetanse på læringsmiljø og vanlige læringsutfordringer hos barn, slik at de kan bidra til en inkluderende barnehage og skole.
- Samspillet mellom kartlegging, evaluering og tiltak styrkes som kompetansefelt i lærerutdanningene.
- Profesjonsorienteringen i de disiplinorienterte masterutdanningene blir styrket når det gjelder praktisk-pedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren.
- Dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnopplæringen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten.
- Dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnopplæringen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten.
- Det etableres et etter- og videreutdanningstilbud for sosialpedagogiske rådgivere.
- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for barnehager og skoler som skal bidra til utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving knyttet til vanlige lærevansker hos barn og unge. Programmet gis en økonomisk ramme på ca. 19 mill. kr. per år.
- Det inngås forpliktende samarbeidsavtaler mellom de spesialpedagogiske regionsentrene og universitets- og høyskolesektoren.
- De nasjonale sentrene under Utdanningsdirektoratet gis et tydelig ansvar for å bidra til utvikling innenfor ekstra tilrettelegging på sine områder.
- Forskingen knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen styrkes. Det er behov for å heve kvaliteten på denne forskning, slik at kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming og praksis styrkes. Dette bør skje innenfor *Utdanning 2020*.
- Samarbeids- og koordineringskompetanse og kunnskap om andre yrkesgrupper det er aktuelt å samarbeide med sikres bedre i pedagogiske og helse- og sosialfaglige yrkesutdanninger.

Utvalget fikk i sitt mandat i oppdrag å vurdere fremtidige kompetansebehov i tiltakskjeden rettet mot barn, unge og voksne med særskilte behov. Samarbeid mellom støttesystemet og universitets- og høyskolesektoren skulle dessuten omtales særskilt.

Behovet for både mer og ny kompetanse og kombinasjon av kompetanser kommer tydelig fram i nesten alle sammenhenger der mandatets

problemstillinger berøres. Utvalget mener derfor at økt kompetanse er en hovedstrategi for å styrke barnehagens og skolens evne til å skape inkluderende miljøer. Dette gjelder både den allmenne kompetansen, mer spesialisert kunnskap, samt evnen til samarbeid.

Det er mange ulike profesjoner som arbeider med barn, unge og voksne med behov for ekstra

hjelp og støtte i opplæringen og som bistår med undervisning, tilrettelegging, behandling og ulike former for veiledning. Forslagene i kapittelet er primært rettet mot hovedgruppene av arbeidstakere i barnehager og skoler, men utvalget foreslår også tiltak overfor andre yrkesgrupper i tiltakskjeden.

18.1 Førskolelærer- og allmennlærerutdanningen

Kompetanse i forhold til tilpasset, inkluderende og likeverdig opplæring vil være viktig for at barnehager og skoler skal kunne utvikle en forebyggende strategi basert på tidlig innsats. Barn og unge som ikke har forventet og ønsket læringsutbytte, må møtes med intensiverte utviklings- og læringsstøttende innsatser i barnehage og skole.

Selv om lærerens betydning for elevenes læringsutbytte er komplisert og vanskelig å måle, er det stor enighet om at lærere har stor innflytelse på læringsutbyttet. Dette gjelder i ordinær opplæring, så vel som i spesialundervisning.^{1 2 3} Lausten⁴ viser i resultater fra delprosjektet

«Effektundersøgelse af innsatsen over for børn og unge med lettere vanskeligheder.

[...] en sammenheng mellom positiv effekt og en fleksibel praksis, en god bruk av undervisningsmaterialer, en høy grad av undervisningsdifferentiering, et godt teamsamarbejde, et godt kendskab til specialpedagogik, en kvalificeret, løbende intern evaluering samt elevinddragelse i evalueringen. Når man baserer sin praksis i forhold til særlige innsatser på ovenstående faktorer, så tager man også hånd om problematikernes indbyggende kompleksitet.»

Resultatene fra denne undersøkelsen stemmer godt overens med de tre viktigste formene for

¹ Egelund, N. (2009). «Perspektiver og samlet konklusjon». I: Egelund, N. og S. Tetler (red.). Effekter af specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte lærings-situasjoner og elevenes faglige, sociale og personlige resultater. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

² Hattie, J. (2009). Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-analyses Relating to Achievement. New York: Routledge.

³ Nordahl, T., S. Mausestaden og A. Kostøl (2009). Skoler med liten og stor forekomst av problematferder. Rapport nr. 3–2009. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

⁴ Lausten, H. (2009). «Resultater fra delprosjektet Effektundersøgelse af innsatsen over for børn og unge med lettere vanskeligheder» I: Egelund, N. og S. Tetler (red.). Effekter af specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte lærings-situasjoner og elevenes faglige, sociale og personlige resultater. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

kompetanse som Dansk Clearinghouse finner hos gode lærere:⁵

- Relasjonskompetanse: elevaktivering, elevmotivering og evne til å ta hensyn til ulike elevforutsetninger
- Ledelseskompetanse: tydelig ledelse av undervisningsarbeidet og evne til å gi elevene ansvaret for å opprettholde og utforme regler
- Didaktikk-kompetanse: Høyt faglig nivå kombinert med evne til å formidle faget

18.1.1 Lærerutdanningen som arena for styrking av læreres kompetanse

Kapittel 6 *Grunnoppplæringen* viste stor variasjon mellom skoler i valg av tiltak knyttet til elever med rett til spesialundervisning. Fylling⁶ viser hvordan 90 prosent av lærerne i grunnskolen og i videregående opplæring forstår tilpasset opplæring og spesialundervisning ut fra en individorientert tilnærming. Denne tilnærmingen bidrar til en individualisering av tiltakene. Det er derfor viktig å utvikle en forståelse som knytter pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse sammen.

Lærerutdanningen er en hovedarena for styrking av lærernes kompetanse. Styrer og pedagogiske ledere i barnehagen skal som hovedregel ha førskolelærerutdanning (barnehageloven §§ 16 og 17), mens den som tilsettes i grunnskolen og i videregående opplæring skal ha faglig og pedagogisk kompetanse (opplæringsloven § 10–1).

Selv om alle lærerutdanninger i utgangspunktet sikter mot å kvalifisere studentene til en inkluderende barnehage eller skole, synes ikke dette å være nok. Haug⁷ konkluderer med at kvalifiseringen av allmennlærerstudentene ikke er god eller tilstrekkelig. Samtidig er det store variasjoner i både innhold og omfang når det gjelder viktige prinsipper som inkludering og tilpasset opplæring. Noe av forklaringen synes å ligge i ulike kompetanse, holdninger og kulturer knyttet til hvordan skolene forholder seg til svært sammensatte elevgrupper sett i relasjon til prinsippene om til

⁵ Nordenbo, S.E., M.S. Larsen, N. Tiftikçi, R.E. Wendt og S. Østergaard (2008). Lærerkompetencer og elevers læring i førskole og skole. Et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.

⁶ 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.

⁷ Haug, P. (2000). For alle elever? Lærerutdanninga og spesialundervisninga i grunnskolen. Forskningsrapport nr. 39 Volda: Høgskolen i Volda/Møreforskning Volda.

passet og inkluderende opplæring. Det mangfoldet av elever lærere møter i skolen, må de også møte i lærerutdanningen.

Mange av de vanskene som finnes blant elevene, opptrer fra begynnelsen av som «vanlige vansker hos vanlige barn». Det gjelder for eksempel utfordringer knyttet til lesing, skriving og regning, og det gjelder en del miljøbetingede sosioemosjonelle vansker. Slike vansker møter alle lærere i alle grupper/klasser. Mange av problemene kan løses dersom vanskene møtes raskt og med kyndighet, slik utvalget har understreket i kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging*.

Skolene må dermed ha kompetanse til å møte utfordringer og dilemmaer som har relativt høy forekomst, eksempelvis knyttet til begynneropplæring (lesing, skriving, regning) og samspillvansker/psykiske vansker. Kompetanse i forhold til å vurdere resultater av læringsprosesser er viktig for å kunne skape gode læringsvilkår. Videre må lærere også ha kompetanse i hvordan skolen i samarbeid med foreldrene og det tverrfaglige hjelpeapparatet, kan gi elevene gode muligheter for læring.

Kombinert med gode rutiner for sikring av tidlig innsats, jf. kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging*, er det grunn til å anta at styrket lærerkompetanse på disse områdene vil bidra til bedre læringsbetingelser for elever med behov for tilrettelegging i opplæringen. Utvalget foreslår at den allmenne kvalifiseringen i relevante grunnutdanninger følges nært opp og styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen, herunder spesialpedagogiske emner. Utvalget foreslår også at ordningene for etter- og videreutdanningstilbud innenfor sektoren blir styrket, både når det gjelder allmenn kvalifisering og kvalifisering med hensyn til barn og elever med behov for ekstra tilrettelegging.

GNIST er navnet på den store lærersatsingen der Kunnskapsdepartementet og de viktigste aktørene innenfor skole og utdanning har gått sammen for å sikre økt status og bedre rekruttering til læreryrket. Mobiliseringen er overbygningen for en rekke konkrete tiltak som skal gjennomføres de kommende årene: rekrutteringskampanje, kompetanseoppbygging for lærere og skoleledere og en ny lærerutdanning. Utvalget foreslår at styrkingen av grunn-, etter- og videreutdanning for lærere samordnes innenfor rammen av GNIST.

18.1.2 Den nye allmennlærerutdanningen

St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* omtaler lærerens oppgaver slik:

«Lærere må kunne omgås elevene på en god måte, følge læringen deres tett og kunne se om og når elever trenger økt støtte. Foruten sosial kompetanse og kunnskap om læring på ulike årstrinn fordrer dette tilgang på informasjon om de enkelte elevene og om deres læring og framgang. Ikke minst er dette viktig for at elevene skal få nødvendig hjelp og støtte på et tidlig tidspunkt.

Læreren skal sikre at opplæringen er i samsvar med målene i læreplanverket samtidig som den er tilpasset elevenes ulike forutsetninger og behov. Elevene skal oppleve at de mestrer faglige utfordringer. De skal føle at de er inkludert i et sosialt fellesskap.»

Styrkingen av den helhetlige og praksisnære lærerutdanningen som er vedtatt på bakgrunn av denne stortingsmeldingen, kan gi lærerne bedre kompetanse til å håndtere oppgaver og utfordringer som er knyttet til mangfoldet blant elever. Utvalget mener det er viktig at den konkrete utformingen av allmennlærerutdanningen gjenspeiler de gode intensjonene. Lærerutdanningen må styrkes ved at pedagogiske emner vektlegges tydeligere i den obligatoriske delen og at studentene gis kompetanse til å håndtere oppgaver og utfordringer knyttet til mangfoldet i elevgruppen. I tillegg bør lærerutdanningen også gi studentene muligheter til fordypning innenfor pedagogiske og spesialpedagogiske områder.

Inkludering som pedagogisk utfordring, slik utvalget har beskrevet i kapittel 2 *Hovedutfordringer*, lar seg ikke løse ved enkle metoder. Den krever ansvarlige og bevisste lærere, lærere som ser sine egne muligheter og grenser i møtet med en mangfoldig elevgruppe. Lærerne må også håndtere dilemmaer der det foreligger en rekke valgalternativer. En økning av lærernes kompetanse bør også skje gjennom refleksjon knyttet til praktiske situasjoner der lærere sammen og gjennom kollegaveiledning reflekterer over og drøfter de situasjonene de står i og ser etter ulike måter for å forstå, iaktta og velge i foreliggende situasjoner. Med økende krav til vurderinger av effekter av tiltak gjennom blant annet kartleggingsprøver, utfordres lærernes kompetanse og evne til å utnytte informasjonen i elevresultater i utviklingen av tiltak. Utvalget anbefaler at samspeillet mellom kartlegging, evaluering og tiltak styrkes som kompetansefelt i lærerutdanningene.

18.2 Utdanning av barne- og ungdomsarbeidere

Barne- og ungdomsarbeidere er en relativt ny yrkesgruppe som gradvis erstatter ufaglærte assistenter. Barne- og ungdomsarbeidere er utdannet for å kunne arbeid innenfor hele oppvekstfeltet. De utgjør den absolutt største arbeidstakergruppen i barnehagene, og antallet assistenter har de siste årene økt kraftig i grunnopplæringen.

Økningen er særlig knyttet til en ekstra innsats overfor barn og unge med særskilte behov. En assistent vil i enkelte tilfeller bistå læreren i forbindelse med ekstra tilrettelegging i opplæringen. Det bør da kreves at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen og at assistenten veiledes av læreren. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at bruk av assistent kan betraktes som et element i rettmessig spesialpedagogisk hjelp etter loven, dersom bruken av assistent framstår som et forsvarlig og adekvat tiltak som er egnet til i rimelig grad å oppnå det formål som loven her skal sikre. Assistentens oppgaver i forbindelse med ekstra tilrettelegging i opplæringen bør synliggjøres i læringsboka, jf. forslag til kapittel 13 *Tidlig innsats og tilrettelegging*.

For barn og unge er assistentene viktige nærpersoner og utvalget mener at deres kompetanse må videreutvikles. De antas i tillegg å bidra til et bedre mangfold i personalet, slik at dette i større grad reflekterer den befolkningen barnehage og skole skal betjene. Utvalget foreslår at barne- og ungdomsarbeidere får hevet sin kompetanse på læringsmiljø og vanlige læringsutfordringer hos barn, slik at de kan bidra til en inkluderende barnehage og skole.

18.3 Behovet for mer kompetanse i barnehager og skoler

Utvalgets forslag knyttet til tidlig innsats, jf. kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging*, forutsetter høy kompetanse på skolene, særlig i vansker med høyfrekvent forekomst. Man kan likevel ikke forutsette at hver enkelt lærer skal ha all den kompetansen som man til enhver tid har behov for. Det er derfor viktig at skolene setter sammen et personale med kompetanse som dekker de konkrete behovene som barnehager og skoler gjerne vil møte. Noen skoler har i dag organisert ressursteam bestående av helsesøster, sosialrådgiver, spesialpedagog, representanter fra PP-tjenesten,

med mer. Ressursteamene besitter dermed samlet sett en kompetanse som gjør det mulig å gjøre de riktige grepene overfor elever med behov for oppfølging eller ekstra tilrettelegging.

Utvalget er opptatt av at skolene sikres en tilgang på personale med kompetanse som dekker bredden i de mangfoldige behovene elever har, også når det gjelder tilrettelegging av læringsmiljø. Utvalget finner særlig grunn til å kommentere skolenes behov for spesialpedagogisk og sosialpedagogisk kompetanse.

18.3.1 Spesialpedagogisk kompetanse

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.⁸

Barnehager og skoler har ikke bare behov for spesialpedagogisk kompetanse til segregerte tiltak. Det er minst like relevant i vanlige barnegrupper og klasser, direkte med barn og unge eller gjennom veiledning for øvrige lærere. Det kan likevel være en utfordring at mange studenter som tar masterutdanninger i spesialpedagogikk, samtidig ikke har praktisk-pedagogisk utdanning. Det bør derfor være mulig å ta praktisk-pedagogisk utdanning i forlengelsen av masterstudiet, eventuelt i kombinasjon med tilleggsstudier med fokus på et undervisningsfag.

Utvalget ser et klart behov for å styrke den spesialpedagogiske kompetansen, både i lærerutdanningene og i masterutdanningene i spesialpedagogikk. Spesialpedagoger skal på den ene siden hjelpe barn og unge med å tilpasse seg en situasjon eller en institusjon, og på den andre siden ha kunnskap om hvordan sette inn tiltak på systemnivå, slik at barnehage og skole tilpasser seg de barna og elevene som går der.

Utover forslagene knyttet til lærerutdanningene, foreslår utvalget at profesjonsorienteringen i de disiplinorienterte masterutdanningene blir styrket når det gjelder praktisk-pedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren. Utvalget viser også

⁸ Tangen, R. (2008). «Tilnæringsmåter og temaer i spesialpedagogikk – en introduksjon». I: Befring, E. og Tangen, R. (red.). Spesialpedagogikk. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

til forslag om et kompetanseutviklingsprogram for barnehager og skoler, nærmere omtalt i 18.4.

18.3.2 Sosialpedagogisk/sosialfaglig kompetanse

Rådgivningstjenesten i skolen er nærmere beskrevet i kapittel 8, og i kapittel 15 har utvalget fremmet forslag for å styrke den sosialpedagogiske delen av tjenesten.

Det har tidligere ikke blitt stilt formelle kompetansekrav til sosialpedagogiske rådgivere ut over godkjent lærerutdanning og tre års praksis fra arbeid i skolen. Kravet om undervisningskompetanse for tilsetning som rådgiver falt bort fra og med 1. januar 2009, og i stedet heter det at rådgivningen skal utføres av personer med «relevant kompetanse» (forskrift til opplæringsloven § 22–4). Relevant kompetanse utdypes ikke nærmere, men i forbindelse med forskriftsarbeidet har Utdanningsdirektoratet sendt høringsbrev med forslag til «anbefalt formell kompetanse» til rådgivere.⁹ Dette er utdanning på minimum bachelornivå, med minimum 60 studiepoeng rådgiverrelevante fag. Som relevante fag nevnes humaniora, samfunnsvitenskap, utdanningsvitenskap, allmennlærerutdanning, faglærerutdanning og utdanning innen helse- og sosialfag. Videre bør minst 30 studiepoeng dekke en masteroppgave innenfor rådgivning. Direktoratet har også sendt forslag til «anbefalte kompetansekriterier» ut til høring. Dette er 22 punkter for utdannings- og yrkesrådgivere og 16 punkter for sosialpedagogiske rådgivere, med oversikt over rådgiveres ønskede kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

Verken den anbefalte formelle kompetansen eller de anbefalte kompetansekriteriene er fulgt opp etter høringsrunden. Dermed er det uklart hva slags kompetanse som er relevant for tilsetning som rådgiver i skolen. Utvalget viser til NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida* (Karlsenutvalget) der det foreslås at det fastsettes nasjonale kompetansekrav for å arbeide som yrkes- og utdanningsrådgiver. Utvalget vil understreke at dersom denne type kompetansekrav skal innføres, må det også innføres tilsvarende bestemmelser for sosialpedagogiske rådgivere. Utvalget mener at det ikke lenger kan være tilstrekkelig å basere

seg på at lærere i større eller mindre grad også skal fylle funksjonen som rådgiver. Videreutvikling av rådgivers kompetanse må ses i sammenheng med at rådgivning er et prioritert område i strategien for videreutdanning av lærere 2009–2012, «Kompetanse for kvalitet».

Skolen har allerede helsesøster i sitt miljø og utvalget mener det er viktig at skolene også har kompetanse for å tilrettelegge for elever med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen. Skoler må kunne spille på ulik kompetanse, og det må legges til rette for at også andre profesjoner enn lærere kan fylle rollen som sosialpedagogisk rådgiver.

Utvalget foreslår at dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnskolen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten, og at det etableres et etter- og videreutdanningstilbud for sosialpedagogiske rådgivere.

18.4 Kompetansebehovet i PP-tjenesten og i de spesialpedagogiske regionsentrene

Kompetansebehovet i PP-tjenesten og de spesialpedagogiske regionsentrene er beskrevet i kapittel 16. Utvalgets vurdering av de utfordringer disse tjenestene står overfor, må ses i lys av utvalgets forslag til oppgave- og ansvarsfordeling mellom PP-tjenesten og regionsentrene.

Oppgave- og ansvarsfordeling innebærer behov for en styrking av PP-tjenestens kompetanse på områder med høy forekomst som Statped i mindre grad skal arbeide med. PP-tjenesten må derfor videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problemferd og sammensatte lærevansker, da dette er utfordringer med høy forekomst. Når det gjelder de særlige utfordringene knyttet til utvikling av læringsmiljøet i skolen, foreslår utvalget at PP-tjenesten skal bidra i et femårig program med utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving.

Utvalget beskriver videre hvordan det er nødvendig at PP-tjenesten øker kompetansen på samspill- og relasjonsanalyse, organisasjonsutvikling, lovverk og læreplanarbeid med mer.

På kort sikt foreslår utvalget to tiltak for kompetanseutvikling i PP-tjenesten (se nærmere beskrivelser i kapittel 6):

- Det etableres et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten. Sentret skal ha en pådriverrolle og være en ressursbase i arbeidet med organisatorisk og faglig utvikling av tjenesten.

⁹ Høringsbrev om forslag til endring av forskrift til opplæringsloven kapittel 22 og forskrift til privatskoleloven kapittel 7 – retten til nødvendig rådgivning samt anbefalt formell kompetanse og anbefalte kompetansekriterier for rådgivere, Utdanningsdirektoratet, 11. juli 2008.

- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere.

Etter at de foreslåtte tidsavgrensede tiltakene er avsluttet, foreslår utvalget at KS og Kunnskapsdepartementet avtaler nærmere at midlene kan brukes til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner.

For regionsentrene innebærer oppgave- og ansvarsfordelingen ansvar for spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker. Regionsentrene vil dermed ha ansvar for videreutvikling av kompetansen på disse fagområdene. Utvalget foreslår at det settes av omstillingsmidler slik at regionsentrene kan utvikle sin nye rolle som flerkompetansesenter.

Med bakgrunn i manglende likeverdighet i det spesialpedagogiske tilbudet for samiske brukere, foreslår utvalget at SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte) styrkes. SEAD vil dermed ha ansvaret for å utvikle spesialpedagogisk kompetanse for samiske brukere i hele landet.

Utvalget foreslår at Lillegården kompetansesenter blir nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd. Lillegården vil dermed fortsatt ha et særlig ansvar for å arbeide systemrettet mot utvikling, veiledning og formidling av kompetanse innenfor området læringsmiljø i skolen.

Utvalget foreslår videre at det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for barnehager og skoler, der PP-tjenesten, eventuelt i samarbeid med andre aktører, skal bidra til utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving. Programmet gis en økonomisk ramme på ca. 19 mill. kr. per år. dette kommer ved siden av kompetanseutviklingsprogrammet for PP-tjenesten.

18.5 Statped og universitets- og høyskolesektoren

Statped og universitets- og høyskolesektoren (UH) har atskilte oppgaver og funksjoner, men på enkelte områder er oppgavene overlappende. Dette gjelder kompetanseutvikling og forskning innenfor det spesialpedagogiske fagområdet.

18.5.1 Statped

Statpeds oppgaver er nærmere beskrevet i kapittel 9 *Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped)*. Forskningsbasert kunnskap er en av Utdan-

ningsdirektoratets strategiske føringer for Statped 2009–2011: «Statped skal i samarbeid med universiteter, høyskoler og andre forskningsmiljøer styrke innsatsen på utvikling av forskningsbasert kunnskap, for å øke kvaliteten på tjenestene».

De statlige spesialpedagogiske kompetansesentrene ble etablert i 1992. Flere av kompetansesentrene inngikk tidlig avtaler med høyskoler og universiteter om samarbeid knyttet til utdanning og kunnskapsutvikling. Stortinget vedtok i 1998 gjennom behandlingen av St. meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilde behov*, at det skulle legges til rette for at hvert kompetansesenter fikk en faglig tilknytning til en høyskole eller et universitet. I langsiktig plan for Statped 2004–2006 skrives blant annet følgende:

«De fleste enhetene innenfor Statped har inngått samarbeidsavtaler med ett eller flere universitet eller høyskoler. Disse avtalene omfatter flere samarbeidsområder, i hovedsak dreier det seg om felles FoU-arbeid, om kompetanseutvikling og om utdanning av fagfolk. Dette samarbeidet bør utvikles videre, særlig med tanke på en mer konsentrert innsats omkring kunnskapsutvikling på tydelig definerte områder, om en klarere fordeling av ansvar for ulike områder mellom enhetene i Statped, og om oppbygging av et nasjonalt nettverk mellom sentrale forsknings- og utdanningsmiljøer og deler av støttesystemet. Dette også med tanke på videre utvikling av internasjonale nettverk. Det kan for eksempel etableres regionale avtaler mellom Statped og aktuelle universitets- og høyskolemiljøer.»¹⁰

Det vises samme sted til at samarbeidet mellom enheter i Statped og UH-sektoren oftest initieres av kompetansesentrene. I årsmelding fra Statped 2005 framheves det at

«[...] tjenestetilbudet må sees i sammenheng med gjennomføringen av Kunnskapsløftet, der Statped også skal være en viktig aktør. Samarbeidet mellom Statped og universitets- og høyskolesektoren skal styrkes både innen forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og utvikling av studietilbud. Gjennom samarbeidsavtaler med universiteter og høyskoler har Statped i en rekke prosjekter sørget for at praksisrelevante problemstillinger bringes inn i forskningsarbeid. Samarbeidet gir god teoriforankring for sentrenes tjenesteutvikling. Fagpersonell har bidratt med forelesninger og veiledning til studenter. Forskningsbasert

¹⁰ Statped (2005). Prosjektrapport Statped 2005. Framtidig faglig profil og organisering av Statped. Oslo: Statped.

kunnskap pløyes tilbake ved sentrenes deltakelse i innovasjonsarbeid i skolen.»

En gjennomgang av Statpedes årsrapporter for 2008 viser samme mønster i samarbeidsrelasjonene. De ulike Statped-sentre samarbeider med UH-sektoren ved å gi forelesninger, utvikler og samarbeider om studietilbud og deltar i forsknings- og utviklingsarbeid. Flere sentre oppgir å være praksisarena for studenter, og det er etablert et samarbeidsforum mellom sentrene og ulike universitet/høgskoler.

Statped Vest er det eneste Statped-sentret som i årsrapportene for 2008 beskriver en etablert samarbeidsavtale. Samarbeidet Statped Vest har med Universitetet i Bergen er formalisert og godt forankret i institusjonene og er ikke bare et samarbeid mellom fagpersoner. Samarbeidet er tosidig og innebærer at Statped Vest er praksisplass for studenter fra universitetet, samtidig som fagpersoner fra Statped Vest bidrar ved å undervise på universitetet. Dette kan brukes som eksempel på hvordan samarbeid mellom Statped og UH-sektoren kan legges opp.

18.5.2 Universitets- og høgskolesektoren

Universiteter og høgskoler skal ifølge universitets- og høgskoleloven¹¹

- a) tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.
- b) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.
- c) formidle kunnskap om virksomheten og utbrer forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.

Utfordringene til UH-sektoren er særlig knyttet til å gi lærerutdanningene på ulike nivå et innhold som legger grunnlaget for at lærere blir gode til å lede og støtte elever med ulike forutsetninger for læring og ulik opplevelse av mestring.¹² Ved universiteter og høgskoler var det i 2008 etablert tre mastergradsutdanninger i tilpasset opplæring, en mastergradsutdanning i tilpasset opplæring og spesialpedagogikk og 12 mastergradsutdanninger i spesialpedagogikk.¹³ Flere av mastergradene i spesialpedagogikk er samarbeidsprosjekter mellom en høgskole og et universitet.

¹¹ Lov om universitet og høgskoler § 1-1 Lovens formål

¹² St.meld. Nr. 11 (2008–2009) Læreren – rollen og utdanningen

18.5.3 Samarbeid mellom Statped og UH-sektoren

Det har ikke vært en ekstern evaluering knyttet til forholdet mellom Statped og UH-sektoren. Utredninger og årsmeldinger fra Statped gir grunn til å anta at det ikke er etablert en mer systematisk samordning av forskning, utdanning og praksis. Grenseflaten mellom Statped og UH-sektoren er særlig utdanning, kompetanseutvikling og forskning knyttet til opplæring av barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging. Grenseflatene kan illustreres slik:

Kunnskapsdepartementet har presisert at kompetansesentrene ikke skal være forskningsinstitusjoner. I den forbindelse vil utvalget vise til at Statped etter dette har brukt betydelige midler på å tilrettelegge for ansattes arbeid med doktorgrader. Per 31. desember 2008 hadde 15,5 årsverk ved sentrene doktorgradsutdanning. Per 1. januar 2009 er i alt 17 ansatte ved Statped i gang med doktorgradsstudier. 13 av disse har hel eller delvis lønn eller tar doktorgraden i kombinasjon med stilling ved sentret. Dette innebærer at betydelige ressurser går med til å legge til rette for ansattes forskning. Utvalget finner det riktig å minne om departementets presisering, særlig i lys av behovet for en mer koordinert forskningsinnsats på dette feltet.

Samarbeidet mellom Statped og UH-sektoren må ses i lys av andre samarbeidsforhold der både Statped og UH-sektoren inngår, som samarbeid innenfor rusfeltet, helse og barnevern, samt samarbeid med kommuner og fylkeskommuner (der barnehager, skoler og PP-tjenesten inngår). Når det gjelder samarbeid mellom Statped og UH-sektoren er det viktig at man tar hensyn til arbeidsfordelingen mellom Statped og PP-tjenesten, jf. kapittel 16 *PP-tjenesten og Statped – tettere på*.

Det er av stor betydning at samarbeidet utvikles videre, med sikte på en god gjensidig forankring mellom praksisfeltet og teoriutviklingen. Dette samarbeidet kan gi åpenbare gevinster:

- en mer praktisk relevant og forskningsbasert utdanning
- god mulighet til forskning gjennom unik tilgang på data
- forskningsbasert dokumentasjon av spesialpedagogiske tjenester

¹³ Hausstätter, R.S., K. Nes, I.M. Kleppan og L. Sletten (2008). Kartlegging av mastergrader i lærerutdanningene. Rapport nr. 10 – 2008. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Tabell 18.1 Grenseflatene mellom Statped og UH-sektoren.

	Statped	UH
Grunnutdanning (førskolelærer, allmennlærer, PPU)	Bidra på enkelte områder der de har spisskompetanse	Hovedansvar for en helhetlig og praksisnær lærerutdanning
Mastergrad i spesialpedagogikk (tilpasset opplæring, inkludering med mer)	Bidra med forelesninger på enkelte områder, praksisplasser, samt veiledning av studenter	Hovedansvar for utdanningen
Etter- og videreutdanning	Formidle viten på områder knyttet til Statped sin spisskompetanse og spesialpedagogikk	Prioriterte områder innen barnehage og skole med fokus på en inkluderende praksis. Oppfølging av nyutdannede lærere
Barnehage- og skoleutvikling	Utviklingsarbeid for bedre tilbud til barn med behov for særskilt hjelp og støtte (bedre læring)	Utviklingsarbeid for en skole som gir god og tilpasset opplæring (bedre læring)
Forskning	Fokusere forskningsområder og delta i forskning	Hovedansvar for å utføre forskning
Veiledning og undervisning av barn, unge og voksne med særskilte behov	Legge til rette for kvalitativ god opplæring	Bidra til å evaluere tjenester, samle inn relevante forskningsdata

- kompetanseutvikling i Statped og UH-sektoren (økt spesialpedagogisk kompetanse, økt forskningskompetanse)
- bedre lærerutdanning
- økt kvalitet for bedre læring i barnehage og skole
- utvikling av relevante spesialpedagogiske studietilbud
- mulighet til å formidle og få diskutert ny kunnskap

Det kan også være ulemper i samarbeidet:

- ikke tatt nok høyde for ressursbehov og rammebetingelser
- kamp om forskningsmidler, ulike finansierings- og meriteringssystemer
- ulikhet i arbeidsbetingelser for Statped-ansatte og UH-ansatte
- ulik kompetanse for Statped-ansatte og UH-ansatte
- stort press på UH-sektoren om utvikling av samarbeidsformer med en rekke ulike aktører
- manglende avklaring av Statpeds rolle som forskningsinstitusjon
- ulike posisjoner i forståelsen av spesialpedagogisk kompetanse og praksis

Samarbeidet må innfelles i en modell med mål, krav og forventninger som de ulike aktørene er forpliktet av. Dette handler i hovedsak om en klar

- fordeling av ansvar og mulighet for å utnytte felles kompetanse og ressurser i forhold til institusjonenes primære mål. Samarbeidet må
- være systembasert og forankret hos Statped og ledelsen i universitet/høgskoler
 - utvikles regionalt
 - bygge videre på eksisterende samarbeid der dette fungerer godt
 - bygge på en felles forståelse av og motivasjon for samarbeidet

Med bakgrunn i dette foreslår utvalget at det inngås forpliktende samarbeidsavtaler mellom de spesialpedagogiske regionsentrene og universitets- og høgskolesektoren.

18.6 Forskning

Utvalget er opptatt av at man må styrke forskning knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen. For å styrke utdanningsforskningen har Kunnskapsdepartementet bedt Forskningsrådet planlegge, implementere og gjennomføre et nytt langsiktig forskningsprogram for perioden 2009–2018. Forskningsrådet etablerte på denne bakgrunn det langsiktige programmet *Utdanning 2020*. Programmet skal fremme forskning av høy vitenskapelig kvalitet og styrke kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming, for-

valtning, profesjonsutdanning og profesjonsutøvelse. Flere fag- og forskningsmiljøer skal stimuleres til å forske på problemstillinger knyttet til utdanningssektoren og til grenseflatene mot andre sektorer, herunder arbeidslivet.

Evalueringer av utdanningsforskningen beskriver et fragmentert forskningsfelt preget av varierende vitenskapelig kvalitet, små fagmiljøer, svak internasjonal publisering og spredt ressursinnsats.^{14 15} Departementet peker på tre hovedutfordringer som utgangspunkt for styrkingen:

- å styrke utdanningsforskning som et fler- og tverrfaglig forskningsfelt
- å styrke kunnskapsgrunnlaget for praksis og policybeslutninger
- å styrke den vitenskapelige kvaliteten

Utvalget mener de utfordringene departementet beskriver er dekkende også for feltet barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen. Sider ved dette feltet er underforsket. Utvalget foreslår at forskningen knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen styrkes. Det er behov for å heve kvaliteten på denne forskningen, slik at kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming og praksis styrkes. Dette bør skje innenfor Utdanning 2020. Dette vil bidra til å gjøre forskningen på feltet mindre fragmentert.

Utvalgsmedlem Jorun Sandsmark er medlem av styret for Utdanning 2020 og fratradte under behandlingen av dette punktet.

18.7 Samarbeid og koordinering

Samarbeid og koordinering krever en egen kompetanse. Utvalget mener at mange aktører mangler grunnleggende kompetanse når det gjelder tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

Trygghet i egen fagkompetanse er en nødvendighet i alt samarbeid. I tillegg er det nødvendig med felles kompetanse og en felles forståelse av samarbeid. Samarbeidskompetanse innebærer blant annet problemløsningsevne og samarbeidsevne. I samarbeidsevne ligger språk- og kulturforståelse, innsikt og ferdighet i kommunikasjon og

gruppeprosess, og holdninger preget av respekt og likeverd.

Holck¹⁶ peker på nødvendigheten av en annen og mer hensiktsmessig kompetanse hos aktørene enn det de har i dag. Denne kompetansen innebærer at fagpersoner kan analysere og finne fram til hvorvidt faglige oppgaver henger sammen. Videre framheves det som viktig at de kan styre egen fagkompetanse slik at den henger sammen med andre fagområders kompetanse og tjenestemottakernes ønsker, rettigheter og behov. Holck peker også på kommunenes bestillerkompetanse som et viktig element for å tilskynde nødvendig samordning mellom spesialisttjenestene

Utvalget vil peke på at også koordineringsarbeid er en egen kompetanse, som blant annet krever evne til å lede møter, trekke nødvendige konklusjoner og som krever innsikt i og respekt for hverandres fagområder. I tillegg må en kunne organisere aktuelle ressurser rundt den enkelte og etablere hensiktsmessige rutiner basert på analyser av avhengighetsforhold mellom ulike faglige oppgaver.

Utvalget vil peke på at de ulike utdanningene i feltet ikke gir de nødvendige ferdighetene som kreves for å kunne samarbeide og koordinere tiltak til beste for den enkelte. Dette gjelder både pedagogiske utdanninger og utdanninger innenfor helse- og sosialfag. Utvalget foreslår at samarbeids- og koordineringskompetanse og kunnskap om andre yrkesgrupper det er aktuelt å samarbeide med, sikres bedre i pedagogiske og helse- og sosialfaglige yrkesutdanninger.

Dersom de ulike utdanningsinstitusjonene etablerer et samarbeid om utviklingen av slik kompetanse, vil dette kunne skape en plattform for samarbeid som kan og må fortsette i praksisfeltet, slik at det ikke blir rom for profesjonskamper og ansvarsfraskrivelse.

18.8 Særmerknader

18.8.1 Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS

Dette utvalgsmedlemmet er opptatt av kompetanse som endringsstrategi. Utdanninger som skal kvalifisere for arbeid i barnehager og skoler, må bygge på lovverk og rammeplan/læreplan for bar-

¹⁴ Borgen, J.S., H. Gunnes og G. Sivertsen (2007). Kartlegging av norsk utdanningsforskning. Rapport 32/2007. Oslo: NIFU STEP.

¹⁵ Rambøll Management AS (2007). Norsk utdanningsforskning – en systemutredning. Oslo: Rambøll Management AS.

¹⁶ Holck, G. (2004) Kommunenes styring av komplekse oppgaver. Kommunal tverretatlig tjenesteyting overfor barn og unge med funksjonsnedsettelse. Avhandling til Ph.D-graden. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.

nehage/skole/fagopplæring. Ikke minst er det viktig at de grunnprinsippene som barnehage og skole bygger på, er grunnleggende og gjennomgående i disse utdanningene. Dette gjelder både grunnutdanningene og videre- og etterutdanning. Dette medlemmet mener at de sju kompetansene som omtales i St. meld nr. 11 (2008-2009) Læreren – rollen og utdanningen, er et godt utgangspunkt. Etikk må også omfatte plikt til å handle i forhold til barn og elevers læring og utvikling.

Læreren har stor betydning for elevers læring og utvikling. Dette utvalgsmedlemmet mener derfor utredningen i mye større grad burde vektlagt

lærernes behov for kompetanse, støtte og veiledning. Lærerutdanningen og de første årene i læreryrket er kritisk. Det er viktig at den nye grunnskolelærerutdanningen setter læreren i stand til å møte dagens elevutfordringer, til refleksjon om hvordan man kan realisere de grunnleggende prinsippene og verdiene i praksis, gir faglig tyngde og mot og vilje til å handle. Samtidig er det viktig at læreren har nødvendig støtte og mulighet for faglig utvikling. Dette utvalgsmedlemmet vil understreke behovet for at alle som arbeider med barn, unge og voksne i kommunen har kompetanse, vilje og mulighet til samarbeid.

Kapittel 19

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

19.1 Generelt om økonomiske konsekvenser

I kapittel 3 er det gitt en samlet oversikt over utvalgets forslag. Mandatet klargjør at utvalget skal fremme forslag innenfor dagens ressursramme. Etter utvalgets vurdering vil de forslagene som er fremmet ikke kreve økte utgifter for staten eller kommunal sektor, samlet sett. I avsnitt 19.2 vurderer utvalget økonomiske konsekvenser relatert til de respektive kapitlene i del III. Mange av forslagene vil kunne realiseres gjennom en omdispensering innenfor dagens rammer. Flere av tiltakene vil dessuten kunne bety besparelser gjennom bedre organisering av oppgaver og kompetanseheving. Det hefter imidlertid ofte usikkerhet ved slike økonomiske beregninger.

På lengre sikt vil en realisering av utvalgets forslag kunne bety mindre utgifter for samfunnet totalt sett, i form av bedre læringsresultater og mindre behov for kostbare tiltak som i dag går til å kompensere i etterkant for systemfeil og svikt i utdanningssystemet.

Om tiltak medfører høyere eller lavere utgifter avhenger i noen grad av tidsperspektivet, og også av hvor bredt eller snevert en definerer samfunnets utgifter. Tiltak får ofte effekter først etter noe tid. God utdanning bidrar til økonomisk vekst og kan på sikt redusere behovet for helse-, sosial- og trygdeytelser.

Utvalget har ikke basert forslagene på et eksplisitt skille mellom private og offentlige barnehager og skoler, og utvalget omtaler derfor ikke eventuelle ulike konsekvenser disse imellom.

19.2 Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

I kapittel 13 *Tidlig innsats og forebygging* foreslår utvalget en plikt for barnehager og skoler til opp-

følgning av barn og elever gjennom innføring av læringsboka, språkkartlegging i barnehagen, en ressursbank med ulike oppfølgingsverktøy og utviklingssamtale i barnehagen.

Etter utvalgets oppfatning vil disse tiltakene ikke generere kostnader. Mye av dette foregår allerede i dag i de fleste barnehager og skoler, men en pliktbestemmelse medfører at barnehager og skoler ikke kan unnlate å følge opp. Læringsboka vil forenkle arbeid barnehagen og skolen allerede i dag er pålagt, blant annet knyttet til kommunikasjon med hjemmet. Læringsboka vil også lette kommunikasjonen i overgangene mellom opplæringsnivåene og overflødiggjøre skriftlig dokumentasjon som i dag må ivaretas på andre måter.

Utviklingskostnader i forbindelse med læringsboka og en ressursbank med varierte kartleggings- og oppfølgingsverktøy med veiledning til førskolelærere/lærere forutsettes ivaretatt av Utdanningsdirektoratet innenfor gjeldende ressursrammer.

I kapittel 14 *Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen* foreslår utvalget blant annet endringer i opplæringsloven der retten til spesialundervisning foreslås erstattet av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Videre foreslås endringer i bestemmelser om vedtaksmyndighet, sakkyndige vurderinger med mer. De foreslåtte lovendringene vil neppe få økonomiske konsekvenser. Omforming av retten til spesialundervisning er ikke ment som et sparetiltak, men erstattes av en annen form for rettighetsfesting som er mer målrettet og funksjonell og favner videre enn dagens spesialundervisning.

I kapittel 15 *Tilpassede og fleksible opplæringsløp* foreslår utvalget en gjennomgang og revidering av deler av læreplanverket for Kunnskapsløftet, differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, bedre rutiner for å sikre overganger mellom utdanningsnivåene, bedre utnyttelse av tilbudsstrukturen i videregående opplæ-

ring og økonomiske insentivordninger i fylkeskommunen for å øke lærebedriftenes muligheter til i større grad enn i dag å ta imot elever som har behov for mer tilrettelegging.

Disse tiltakene har ingen økonomiske konsekvenser, men er primært av administrativ karakter. Dette gjelder også forslaget om fylkeskommunale insentivordninger (tilskudd) for å øke lærebedriftenes villighet til å opprette læreplass for elever med for eksempel høyt fravær eller svake prestasjoner. Dette skyldes at fylkeskommunene allerede har ekstra kostnader med disse elevene i dag, i form av alternativ plass i skole.

I kapittel 16 *PP-tjenesten og Statped tettere på* foreslår utvalget etableringen av et nasjonalt utviklingscenter for PP-tjenesten, et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og samarbeidspartnere, en femårig kompetanseheving av skoler i utvikling av læringsmiljø og tilrettelegging, tidsbegrensede omstillingsmidler for spesialpedagogiske regionsentre, samt økt ressursramme for SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte).

Utvalget har beregnet de økonomiske kostnadene for disse tiltakene til ca. 94 mill. kroner til sammen (2008-prisnivå), hvorav en begrenset andel er av permanent karakter. I samsvar med mandatets forutsetning om at utvalgets forslag skal fremmes innenfor dagens ressursramme. 80 mill. kroner av disse kostnadene dekkes gjennom en foreslått nedbygging av dagens sentre for sammensatte læreverser i Statped tilsvarende 115 årsverk, mens de resterende 14 mill. kroner foreslås frigjort gjennom samorganisering og samlokalisering av dagens Statped i fire regionsentre (6 mill. kroner i reduserte felleskostnader og 8 mill. kroner i redusert husleie). Det siste er etter utvalgets oppfatning et forsiktig anslag.

Ved eventuelle oppsigelser i Statped vil det kunne bli aktuelt med midler til ventelønn og lønn etter rettsvilkårsavtalen for overtallige. Omfanget er vanskelig å forutse på forhånd, og vil blant annet avhenge av arbeidsmarkedet. Det er imidlertid grunn til å tro at det er få som vil ha problem med å få nytt arbeid, i alle fall på noe sikt. De siste årene har utgifter til ventelønn og rettsvilkårsavtalen, som dekkes over statsbudsjettets kapittel 230, gått jevnt ned fra 15,8 mill. kroner i 2005 til 9,4 mill. kroner i 2008.

Kapittel 17 *Helhet krever tverrfaglig og tverretattlig samarbeid* innebærer forslag fra utvalget om blant annet individuell plan, varslingsrutiner mellom tjenesteleverandører, henvisningsrett for PP-tjenesten til BUP og HABU, med mer. Disse for-

slagene har ikke økonomiske konsekvenser, men administrative følger.

Utvalgets samlede konklusjon er at det på kort sikt ikke er knyttet merutgifter for stat eller kommunal sektor ved de tiltakene som er foreslått, sett under ett. Flere av forslagene vil imidlertid kunne medføre økte utgifter for kommunal sektor på noe sikt, fordi en god lokal oppfølging av utvalgets forslag og intensjonene bak disse ikke nødvendigvis kan ivaretas innenfor kommunesektorens eksisterende ramme. Flere av utvalgets forslag gir dermed signaler om et høyt ambisjonsnivå på barnas og elevenes vegne. Utvalget kan derfor ikke se bort ifra at dette kan medføre et utgiftspress som det vil være vanskelig å motstå, i alle fall på noe sikt.

Utvalget ser også at det vil være nødvendig å se ressursene i sammenheng over en lengre periode. Det vil nødvendigvis ta noe tid før de frigjorte ressursene blir tilgjengelige, så det vil derfor bli nødvendig å starte kompetansehevingen i kommunene før og parallelt med nedbyggingen av sentrene for sammensatte læreverser.

Styrkingen av PP-tjenesten som konkret er foreslått av utvalget er av kvalitativ natur. Sist det ble foretatt en omfordeling av ressurser fra Statped til PP-tjenesten (fra år 1999/2000), ble PP-tjenesten styrket med 300 fagårsverk, fulgt av et kvalitetshevingsprogram (SAMTAK) som var svært begrenset sammenlignet med det som er foreslått her. Ved utvalgets forslag her blir det ikke foretatt noen kvantitativ styrking av PP-tjenesten. Utvalget vil imidlertid peke på at det trolig vil legges et økt press på kommunene om styrking av PP-tjenesten også kvantitativt, som følge av ønsker om å satse både på kvalitet og kvantitet. Jf. for eksempel i den forbindelse forslaget om å lovfeste PP-tjenestens tilknytning til barnehagen, noe som vil føre til ønsker om en kvantitativ styrking av PP-tjenesten, selv om tjenesten i dag betjener barnehagene i et betydelig omfang.

I den forbindelse vil utvalget peke på den skjjevheten som har utviklet seg over mange år når det gjelder tildeling av ressurser til ulike sektorer som har med barn og unge å gjøre, der det samlet har vært en betydelig vekst, men der det spesialpedagogiske støtteapparatet (PP-tjenesten og Statped) har hatt en nedgang i sine ressurser, målt ved årsverk. Dette er illustrert i tabell 10.1 i kapittel 10, som viser antall årsverk i enkelte aktuelle tjenester for barn og unge i 1994, 2000 og 2007. Tabellen viser at det har vært en samlet nedgang i antall årsverk i PP-tjenesten og Statped på til sammen 4 prosent fra 1994 til 2007/2008.

Utvalget er kjent med den satsingen som kommer med utviklingsveiledere for grunnskolen generelt. Dette prosjektet er av stor verdi og vil trekke i samme retning som de forslagene utvalget har kommet med. Det er gjennom å forbedre de allmenne tilbudene at mange av barna og de unge med særskilte behov best blir hjulpet. Lykkes vi ikke med det, vil behovet for ressurser til ekstra tilrettelegging øke ytterligere. Utvalget foreslår derfor at ressursene som frigis når kompetanseutviklingsprogrammet er gjennomført etter 5 år, blir sett i sammenheng med ressurser til disse utviklingsveilederne og med tanke på en økning av kommunesektorens ramme for å øke antall årsverk i PP-tjenesten. Alternativt kan de frigitte ressursene videreføres i form av midler til kommunene til konkrete utviklingsprosjekter for PP-tjenesten etter nærmere avtale mellom KS og departementet.

19.3 Effektivisering

I mandatet heter det at utvalgets forslag skal bidra til bedre organisering og effektiv ressursbruk i den framtidige tiltakskjeden. Flere av utvalgets forslag handler om tidlig innsats og tett oppfølging i et forebyggende perspektiv, noe som i seg selv tilsier effektiv ressursutnyttelse.

En PP-tjeneste som jobber mer fleksibelt og nærmere skoler og barnehager, og mindre med utredninger, vil kunne gi en mer effektiv innsats og raskere resultat for den enkelte. Å avgrense sakkyndighetsarbeidet vil være en bedre måte å utnytte den faglige kapasiteten på enn i dag.

Mye ressurser og svært mye innsats og aktiviteter settes i dag inn overfor barn, unge og voksne med spesielle opplæringsbehov. For mange gir innsatsen god effekt, men for andre kan virkningene være variable og usikre. Utvalget har generelt lagt vekt på økt kompetanse på alle nivåer, og mener at høyere og riktigere kompetanse vil kunne gi bedre resultater for den enkelte. Eksempelvis har utvalget advart mot et økende antall timer med assistent og anbefalt mer spesialisert og intensivt innsats for å bidra til læring.

Utvalget har beskrevet hvordan Statped og PP-tjenesten har overlappende oppgaver, og foreslår derfor en klarere grenseoppgang mellom disse to tjenestene. Videre har utvalget pekt på overlapping i brukergrupper, profesjoner og tiltak mellom sentrene for sammensatte lærevansker i Statped og Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) i helseforetakene. Utvalget har der-

for blant annet foreslått at det inngås forpliktende samarbeidsavtaler med avklaring av arbeids- og oppgavefordelingen mellom disse instansene, med forankring på eiersiden. Det er omfattende behov for bistand i kommunene og blant brukerne, og det er derfor viktig at den samlede kapasiteten utnyttes best mulig.

Også i en del andre tilfeller er det uklarerhet i ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike aktører. Utvalget registrerer at det går med mye krefter for både ansatte og foresatte i håndteringen av dette. Hjelpemiddelområdet er et eksempel på behovet for forenklinger. Generelt ser utvalget at der det er kompliserte modeller for kostnadsfordeling, går det med betydelige ressurser til byråkrati og samarbeid som ellers kunne gått til direkte innsats overfor barn og unge.

Utvalget mener likevel at den største effektiviseringsgevinsten ligger i å få til en tettere oppfølging av den enkelte, slik at flere får økt læringsutbytte og man bryter en bekymringsfull utvikling. Både menneskelige og samfunnsmessige gevinster av forebyggende arbeid og satsing på barn og unge er god dokumentert i andre sammenhenger.

Utvalget er også opptatt av den ventede samhandlingsreformen i helsevesenet og håper den har en sterk prioritering av barn og unge. Det er grunn til å minne om at barn og unge har barnehagen og skolen som sin hverdagsarena, og der er det godt kvalifiserte ansatte. Helsepersonell som arbeider med forebyggende tiltak har derfor mye å hente ved å spille på lag med sine kollegaer i utdanningssystemet.

19.4 Administrative konsekvenser

Utvalget har foran påpekt at flere av de foreslåtte tiltakene ikke vil ha økonomiske konsekvenser, men heller administrative konsekvenser for de aktuelle tjenester, organer og personer. Mye av dette må ses på som en del av det løpende forbedringsarbeidet i berørte etater og instanser.

Den foreslåtte omorganiseringen av Statped vil ha betydelige organisatoriske og administrative konsekvenser. Forslaget om samorganisering og samlokalisering i fire flerfaglige regionsentre, under en felles ledelse i hver region, betyr at flere sentre vil bli avvirket som selvstendige enheter og inngå som avdelinger i flerkompetansesentret.

Dette vil innebære en betydelig omstillingsprosess, som for de enkelte sentrenes vedkommende er nærmere beskrevet i kapittel 17. Statped har imidlertid betydelig erfaring med slike

større eller mindre omstillingsprosesser, og Statped Vest har et godt stykke på vei fullført en slik omstilling. Utvalget er derfor ikke bekymret for at

Statped ikke vil greie å gjennomføre en slik omlegging av virksomheten på en god og effektiv måte.

Vedlegg 1

Særmerknader

Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Bente Hagtvet, Gidske Holck, Tove-Lill Labahå Magga, Jorun Sandsmark og Marianne Ween

Disse utvalgsmedlemmene ønsker å nyansere og korrigerende fremstillingen av saksforholdene utredningen. Dette gjelder for det første at det i utredningen brukes uttrykket «utvalget mener». Uttrykket gir inntrykk av en enighet i utvalget som disse utvalgsmedlemmene ikke kjenner seg igjen i. Denne særmerknad har som mål å få frem at det finnes nyanser i fremstillingen av utvalgets diskusjoner, noe som kan tjene til at det fattes bedre beslutninger på grunnlag av utredningen. Utvalgets møter har inneholdt mange refleksjoner, ulike faglige innfallsvinkler, flere faglige perspektiver og mer faglig uenighet blant utvalgsmedlemmene enn det som fremkommer i utredningsteksten. Vanligvis synliggjøres slike meningsforskjeller i teksten, der det fremgår hva uenigheten består i. Det er et faktum at det kun er et sted i denne utredningen det gjøres rede for at det har vært ulike oppfatninger mellom utvalgsmedlemmene. Denne uenigheten er knyttet til varigheten av Lillegårdens organisatoriske tilknytning til Utdanningsdirektoratet. Disse utvalgsmedlemmene vil av den grunn peke på det uheldige ved en fremstilling som kan medvirke til en tilsøring av at de faktiske faglige standpunkter som finnes.

Det er også ønskelig å gjøre beslutningstakerne oppmerksom på at man har valgt ikke å tydeliggjøre de skillelinjene som er rådene i fagfeltet, men i stedet fremstille saksforholdene i teksten på en måte som gir inntrykk av konsensus. Begreper, fagtermer og tankegodt fra de spesifikke perspektivene som disse utvalgsmedlemmene har forfektet er med i fremstillingen, men uten at de er gitt en innramming som står i forhold til innholdet. Dette er den felles bakgrunnen for særmerknadene fra disse utvalgsmedlemmene. I den endelige versjonen av utredningen, sendt medlemmene fredag 26.06.09, gjenspeiles det at teksten er endret og tilpasset våre særmerknader, noe som ikke var forutsatt, og særmerknadene var levert inn i henhold til den fastsatte frist. Dette forsøket på å innarbeide synspunktene fra særmerknadene

i teksten, har ikke vært helt vellykket, og disse utvalgsmedlemmene finner det derfor nødvendig å synliggjøre hva som er bakgrunnen for at teksten nå ikke fremstår som faglig konsistent. Disse medlemmenes oppfatninger er ikke fremstilt tilstrekkelig nyansert, og meningsnyansene kommer ikke klart nok fram. I stedet kan det hevdes at teksten i utredningen fremstår som et konsensusdokument, med den følge at ulike synspunkter på mandatforståelse, grunnleggende faglige motstridende syn, ulik bruk av begreper og problemforståelse med forskjellige begrunnelser, tåkelegges.

Disse utvalgsmedlemmene ser svært alvorlig på at våre synspunkter i de ulike saker nå kan synes å støtte helt andre konklusjoner enn dem vi støtter. Teksten bidrar ikke til å tydeliggjøre de skillelinjer og dilemmaer som har preget dette saksfeltet og derved også nødvendigvis et bredt sammensatt utvalg. Teksten tydeliggjør heller ikke spesialpedagogikkens mange faglige retninger og de utviklingslinjer som finnes innenfor faget. Det fremkommer ikke at det finnes store forskjeller i fagutvikling mellom ulike landsdeler og ulike samfunnsmessige betingelser for opplæring. Det er ikke pekt på hvordan befolkningssammensetningen og ulike steders forskjellige historiske og naturgitte forhold, også er en del av de opplæringsmessige betingelser som skaper rammer for læring hos barn, unge og voksne. Perspektivet kan sies å være innsnevret til faktorer på individ- og institusjonsnivå.

Disse utvalgsmedlemmene mener at en tydeliggjøring av avgrensningene i forhold til mandatet vil kunne bidra til en bedre fagutvikling i feltet. Med synliggjøring av eksisterende faglige nyanser vil det også være lettere å ta standpunkt til utvalgets forslag. Dette fagfeltet er et politisert felt, der kamp om ressurser og ulike verdimesse standpunkter kan gjøre at konfliktnivået til tider blir høyt. Det er også slik at dagens aktualisering av temaet i media og i internasjonale undersøkelser og rapporter som skaper et press om reform i en bestemt retning.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Tove-Lill Labahå Magga

Om bakgrunnen for denne særmerknad

En belysning av spørsmål vedrørende samene i Norge har slik dette utvalgsmedlemmet vurderer det, bidratt til at denne utredningen vektlegger et rettighetsbasert og inkluderende perspektiv noe som utypes nærmere i denne særmerknad. Spørsmål knyttet til samenes rettigheter og de konstitusjonelle bestemmelser omkring samenes opplæringsrettigheter og opplæringsbetingelser i Norge kan sies å ha gitt utvalget en større mulighet til rette oppmerksomhet mot faktorer i opplæringsfeltet som har å gjøre med menneskerettigheter på gruppenivå. Tradisjonelt er menneskerettighetsspørsmål knyttet til individuelle rettigheter og rettigheter på gruppenivå er et mindre kjent fenomen. Grupperettigheter og minoritetsvern skaper grunnlag for å forstå både urfolksrettslige spørsmål og minoritetspedagogiske spørsmål generelt. Et felles anliggende for urfolk og andre som lever i minoritetssituasjoner er at de som objekt for tiltak fra myndighetenes side gis særskilt vern mot ekskludering, kulturell utslettelse ved at det etableres demokratiske ordninger som har karakter av positiv diskriminering. Spesialundervisning kan også betraktes som et slikt minoritetspedagogisk fenomen og målgruppen for dette utvalget kan sies å være i en minoritetssituasjon i det henseende. Det oppstår problematiske forståelsesrammer i de tilfeller der en ikke ser forskjell på disse tiltakene, og tiltak som er begrunnet i segregering. Dette vil bli utdypet nærmere i denne særmerknad.

Individer som ikke nødvendigvis identifiseres som minoriteter i alle situasjoner kan leve i en minoritetssituasjon ut fra de gitte samfunnsforhold, og minoritetsaspektet blir et trekk ved deres situasjon, uten nødvendigvis å prege deres identitet på alle områder. Identitetsaspekter kan sies å være situasjonsbetingede ut fra hvilke forhold som gjøres relevante i situasjonen. Minoritetsaspektet er noe disse har til felles med alle som opplever minoritetssituasjoner, men dette kan være det eneste de har felles. Ellers kan de være forskjellige på alle andre områder. Derfor er minoritetsaspektet et lite egnet aspekt å bruke som grunnlag for kategorisering av individet. Inkluderingsperspektivet bygger på likeverdighet som norm. Det derfor lite tjenelig å fokusere på minoritetsaspektet ved omtale av enkeltpersoner med minoritetstilhørighet. Dette er et dilemma som trenger å belyses når en drøfter opplæringsspørsmål og spesialpedagogiske prinsipper.

Samtlige av utvalgsmedlemmene i dette utvalget har gitt en muntlig tilslutning til at samiske forhold skal beskrives i utredningsteksten. Gjennom drøftinger, muntlige og skriftlige innspill, rapporter som er lagt frem og i forbindelse med at andre forhold har vært belyst, er samene og samiske samfunnsspørsmål blitt utredet. Temaet er beskrevet i utredningsteksten, men ikke i et omfang og på et faglig nivå som dette utvalgsmedlemmet mener er tilstrekkelig. Derfor utdypes noen av spørsmålene nærmere i denne særmerknad.

Det er ingen mangel på informasjon eller mangel på kunnskaper om samene i det norske samfunnet i dag, men informasjon om samene er ikke ivaretatt på systemnivå og det er ikke etablert gode nok ordninger for kunnskapsformidling og opplæring av de som arbeider innenfor offentlig virksomhet og i opplæringssektoren spesielt. Dette gjelder alle nivåer. Det finnes noen enkelttiltak som likevel ikke er systematiske nok til at det skaper endring som forbedrer situasjonen. Det finnes i liten grad en tilstrekkelig formal-, eller realkompetanse i omhandling av samiske spørsmål i det offentlige system, og det finnes ikke reelle muligheter til å skaffe til veie en nødvendig kompetanse i gitte situasjoner der myndighetene selv skal leve opp til de eksisterende bestemmelser og målsettinger. Konsekvensene er at enkeltpersoners private oppfatning eller personlige kunnskapsområde blir gjort relevant i stedet for en faglig begrunnet tilnærming. Denne situasjonen er ikke tilfredsstillende, og må forbedres. I den grad det ikke er utviklet et system for å ivareta samiske spørsmål i de fora som rent formelt skal til å utforme beslutningsgrunnlaget i saker som berører samene, er problematisk. Dette utvalgsmedlemmet har valgt å redegjøre for spørsmål vedrørende samene i denne særmerknad for å sikre at også samiske barn, unge og voksnes opplæringsbetingelser blir tilstrekkelig belyst i denne utredningen. Inkludering er her brukt for å skape en ideologisk og verdimelessig bakgrunn for en beskrivelse av samene og deres møte med den offentlige tjenesteyting innenfor opplæringssektoren, med bakgrunn i en samfunnspedagogisk synsvinkel.

Inkludering

Dette utvalgsmedlemmet har tatt til ordet for at *inkludering* som fagterm gis et begrepsinnhold som ivaretar minoritetspedagogiske spørsmål på en god måte og som bygger på prinsippene som ligger til grunn for menneskerettighetene. Dette

forutsetter vektlegging av noen helt bestemte innholdskomponenter som kan være vanskelige å identifisere dersom en ikke knytter dem til analyse av praksis. Det er kun gjennom praktiske eksemplifisering at en kan danne seg bilder av hva det innebærer å velge den eller de ideologiske og teoretiske termene. En begrepsforståelse av ordet inkludering forutsetter at det etableres et opplæringsfellesskap med rom for alle. Fellesskapet må konstitueres på en måte som gjør at den som deltar der, opplever seg som en fullverdig deltaker. Fullverdig deltakelse er et sentralt moment innenfor menneskerettighetsprinsippene.

Det finnes mange eksempler fra nye, aktuelle eller sentrale artikler og kronikker innenfor det pedagogiske fagfeltet der ordet inkludering er brukt på en måte som ikke vektlegger denne dimensjonen. Da kan det hevdes at det er lagt til grunn et helt annet begrepsinnhold. I denne utredningen er det pekt på nødvendigheten av å sette *inkludering* og *integrering* opp mot hverandre for å kunne forstå dem. Dette er nødvendig for vise det problematiske ved at disse to fagtermene brukes synonymt. Det er her ønskelig å utdype hvilke konsekvenser en sammenblanding av begrepene kan ha i praksis, og det er nødvendig å utdype hvordan dette skaper forvirring og uklarheter for de som skal fatte beslutninger teoretisk og i praksis. I denne utredningen finnes det også spor av en slik forvekslingen ved omtale av praksisfeltet og når en skal finne løsninger. Det vil her bli pekt på hva integrering og inkludering har til felles og hva som skiller dem. Noen ganger brukes ordet inkludering, og det fremgår av sammenhengen at en har brukt integreringsbegrepets tankegang, holdninger, kunnskapssett og praksis. En slik begrepsanvendelse er svært vanlig, men svært problematisk og kritikkverdig. Denne begrepsforveksling har store konsekvenser for hvilken praksis som utvikles og har betydning for kvaliteten på opplæring innenfor de mange minoritetspedagogiske områdene.

I den grad en begrunner innretningen i denne utredningen ut fra et inkluderingsperspektiv, forutsettes det også at perspektivet følges opp i resten av utredningen og danner grunnlag for de foreliggende forslag. Dette utvalgsmedlemmet velger å gjøre rede for hvilket begrepsinnhold som legges til grunn her, og å peke uheldige konsekvensene av den rådende forvirring omkring bruk av ordet *inkludering*, ikke minst når spesialpedagogiske fagspørsmål omtales.

Inkludering er brukt innledningsvis i denne utredningen, knyttet til UNESCO's Salamancaer-

klæring av 1994. En slik forankring forutsetter at fenomener som etnisitet og kultur gjøres relevante i alle sammenhenger. En avgrensning innenfor de minoritetspedagogiske områdene er derfor nødvendig, dersom en legger Salamancaerklæringen til grunn. I Norge har urfolk, nasjonale minoriteter og språklige minoriteter, forskjellige konstitusjonelle betingelser. Dette er ikke synliggjort i utredningsteksten, og dette utvalgsmedlemmet ønsker derfor å synliggjøre hvilke grupper dette gjelder. Nasjonale minoriteter i Norge er definert i Opplæringsloven som kvener / finskættede, finnskogfinner, jøder, rom og romani. Disse skal som kjent utredes av «Østbergutvalget», som også skal utrede alle andre språklige minoriteter i Norge, som arbeidsinnvandrere, flyktninger og asylsøkere. Disse gruppene faller ikke under dette utvalgets mandat. Samene i Norge har urfolksstatus i henhold til ILO konvensjonen nr 169, og har likeverdig status i Norge, som det statsbærende folk, det norske folk har. Samene er ikke nevnt eksplisitt i Midtlyngutvalgets mandat fordi sameenes status som urfolk i Norge, forplikter all offentlig utredning i så henseende, såfremt noe annet ikke er nevnt. Samisk språk er et offisielt språk i Norge på lik linje med norsk og nynorsk.

Urfolk

Urfolksperspektivet korresponderer med begrepsinnholdet i *inkluderingsperspektivet*, slik det også er gjort rede for i utredningen. Den konstitusjonelle ordning som staten Norge har i forhold til samene, gir dem en likeverdig formell og juridisk status som urfolk som er likeverdig med den status som det statsbærende folk, det norske har. Av den grunn er den status som samer og nordmenn har, å betrakte som likeverdig. Dette til forskjell fra nasjonale minoriteter og språklige minoriteter, som ikke har status som eget folk. Den urfolksstatus som stadfestes i Grunnlovens § 110 A pålegger statens myndigheter å se til at samene kan ta vare på og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, skaper et formelt grunnlag for statens politikk, uavhengig av et til enhver tid politisk flertall på Stortinget. Dette betyr at samenes status som et eget folk innenfor rammene av nasjonalstaten er et faktum, uavhengig av hva som måtte være et partipolitisk standpunkt, under de rådende politiske situasjoner. Dette er bestemmelser som skal sikre at det det ikke råder vilkårlighet med hensyn til hvordan samene blir behandlet av det offentlige, i alle henseender. Målet for disse ordningene er at samene fortsatt skal

kunne eksistere som eget folk som har rett til kulturvern på gruppenivå, samtidig som samene som individer har rett til likeverdige betingelser innenfor offentlig tjenesteyting som øvrige norske borgere. Det er da snakk om menneskerettigheter både på gruppe- og individnivå. Inkludering er et egnet prinsipp for disse formål.

Minoritetsforhold

Integrering konstituerer en helt annen situasjon for minoritetsmedlemmene. Det forutsettes at noen er utenforstående og skal innlemmes i et fellesskap som er konstituert ut fra flertallets normer og kultur som en avgrenset sosial gruppe. Utredningen gjør rede for integrering og viser hvordan homogenitet er et fenomen som gjennomsyrrer integreringsbegrepet.

Inkludering forutsetter at fellesskapet er konstituert som mangfold, og retten til å være forskjellig. Integrering bygger på at et homogent flertall legger premisser for mindretallets tilstedeværelse. Dette skaper to helt forskjellige utgangspunkt for dannelser av sosiale grupper som grunnlag for konstituering av et opplæringsfellesskap. Det som er særlig vektlagt når en arbeider ut fra et inkluderende perspektiv, er at det forutsettes at deltakelsen og demokratiseringa økes. Det betyr at det aktivt settes iverk tiltak som hindrer bruk av udemokratisk flertallsmakt, som virker ekskluderende. Inkludering forutsetter aktiv positiv handling for å forhindre at det motsatte får fritt spillerom. Ved å vise at det motsatte av inkludering er ekskludering og at det motsatte av integrering er segregering, kan forskjellene ytterligere tydeliggjøres. Dette utvalgsmedlemmet ønsker derfor å understreke de negative aspektene ved at disse faguttrykkene ofte blir brukt om hverandre på en tilfeldig og unøyaktig måte ved at det ikke legges tilstrekkelig vekt på begrepsinnholdet. Uten en kunnskapsbasert tilnærming med respekt for begrepenes opprinnelse og faglige forankring, kan det foregå en utstrakt tilsløring av de fenomener som opprettholder en ekskluderende praksis i opplæringssektoren. Det som omtales som mobbing og konflikter har ofte sitt opphav, i at ekskluderingen som skjer i fellesskap, ikke blir synlig fordi det letes etter enkeltindivider som det kan knyttes årsaksforhold til. Dersom en ikke er presis i ordbruken kan en uten å ville det, bidra til ekskluderende praksiser, ved at de forhold som opprettholder problemet ikke blir avdekket.

Dette utvalgsmedlem vil også benytte anledningen til å vise til et bestemt standpunkt i forhold

til inkluderingsbegrepet, ved å rette oppmerksomheten i mye større grad på faktorer på samfunns-, system- og institusjonsnivå. Inkludering forutsetter innovasjon og endringsarbeid, med en innsats rettet mot en målrettet og varig styrt endring. Dette kan bedre forholdene og rammene som opplæringen finner sted i, og forbedre læringsutbyttet hos den enkelte elev, eller hos barnet i barnehagen. Det handler om systematisk endringsarbeid i praksisfeltet, med en systemforankring som medvirker til at det kan skje varige endringer ut fra målene som er satt. Inkluderingsperspektivet fordrer forbedringer i opplæringa for alle. Det må tas høyde for å identifisere de som lever med en minoritetssituasjon, på grunn av samfunnsforhold som gir makt og status til bestemte grupper ut fra faktorer som kjønn, etnisitet, geografi, økonomi, nettverk som slekt, vennskap, faggrupper osv. De som ikke tilhører disse gruppene blir satt i en avmaktsrelasjon til de som har makt eller de kan være i permanent mindretall eller begge deler. Et mål om å utjevne sosioøkonomiske forskjeller og sosial utjevning, innbefatter ikke slike fenomener, men berører kun noen få samfunnsområder, som sosioøkonomisk status og utdanningsbakgrunn. Sosial utjevning knyttes ikke til fenomener som kultur og etnisitet. I denne utredningen er det beskrevet hva som har betydning for barn, unge og voksnes læring og utvikling, og dette utvalgsmedlemmet mener at disse beskrivelsene ikke rommer slike systemperspektiver og systemiske og relasjonelle forhold mellom mennesker i tilstrekkelig grad, ut fra hvilken betydning dette har for barn, unge og voksnes læring.

Inkludering og integrering ?

Begrepsinnholdet i fagtermene *integrering* og *inkludering* kan i utgangspunktet synes å ligge nært opp til hverandre samtidig som ordlyden er slik at de er lette å forveksle. Menneskerettighetsperspektivet og en rettighetsbasert tilnærming fordrer at fokuset rettes mot målsettinger som skal sikre et minoritetsvern og at en tar i bruk termen: «positiv diskriminering».

Et meget interessant spørsmål dukker opp i kjølvannet av denne problematisering, og det er det forhold at positiv diskriminering forveksles eller oppfattes synonymt med segregering. Det er mange som er ute av stand til å se hva som er hva, og som ved å ta avstand fra segregering, kommer til å ta med alle tiltak som har karakter av positiv diskriminering i samme slengen. Det er i dag legitimt i noen miljøer, å hevde at en er i mot særbe-

handling og særskilte tiltak, fordi en ikke ønsker segregering og forskjellsbehandling, ut fra demokratiske formål. Det som en gang var motkultur mot segregering, brukes da til å hindre en positiv særbehandling av de som ellers blir satt utenfor fellesskapet, som følge av den homogenisering som tidligere tiders rasisme og sosialdarwinisme la grunnlag for. Den manglende bevissthet omkring disse spørsmålene, er slik dette utvalgsmedlemmet ser det, en trussel om demokratiet i dagens samfunn. Den rådende uklarhet omkring hva som er forskjellen mellom segregering og positiv diskriminering, har skapt mange utfordrende situasjoner i praksisfeltet.

Ideologiske forskjeller kan være interessante nok, men dersom en ikke har egnede faglige termer og et fagspråk som kan identifisere nyansene som bidrar til forskjellene mellom de ulike tilnærmingene i praksis, da er en lite tjent med ideologiske drøftinger. Av den grunn er evaluering av praksis et faglig område som trenger å bli vektlagt mer. Evaluering som styringsverktøy i praksisfeltet, kan brukes for å finne ut hvordan tiltak og ordninger slår ut på læringsresultatet hos barn, unge og voksne. Spørsmål om tiltakene fungerer inkluderende eller ekskluderende, kan besvares ved å rette det til de det gjelder, og deres foresatte. Dersom det fungerer ekskluderende hjelper det ikke å sette inn tiltak som skal fremme en skolefaglig fremgang hos enkeltbarnet. Her ligger etter dette utvalgsmedlems syn, forklaringen på hvorfor spesialundervisningen ikke fungerer tilfredsstillende til tross for god faglig vektlegging. Med andre ord; – faglig fremgang uten inkludering er ikke mulig uten store omkostninger for enkeltmennesket. Ord og begreper kan faktisk bidra til å synliggjøre og avdekke i hvilken grad opplæringsbetingelsene er i tråd med overordnet målsetting. Dette har imidlertid liten betydning, dersom det ikke tas høyde for å vurdere hvordan forskjellene står seg når de settes ut i praksis. Dette utvalgsmedlem mener at dette med fordel kan drøftes mer og i flere fora der en bygger på praksisfeltets erfaringer anerkjenner hva barn, unge og voksne opplever og oppfatter i opplærings situasjonen. Det kan hevdes at premisene ofte blir lagt av noen som befinner seg langt fra den praktiske hverdag i barnehage og skole. I den grad det fokuseres på utjevning av forskjeller og en ikke skiller mellom målet om å lik tilgang på økonomiske og teknologiske goder, kan en komme til også å utjevne også kulturelle og evnemessige forskjeller. Denne utvikling fant sted i samiske områder under velferdsstatsbygginga, og selv i dag blir målet om sosial utjevning, brukt som argument

mot tiltak som har som mål å verne samisk kultur og naturgrunnlaget for kulturen. Det hevdes at det ikke skal gis særbehandling på grunnlag av etnisitet, ut fra at likhetsideologiske perspektiver blir lagt til grunn, og ikke likeverdighet og menneskerettslige prinsipper. Det skiller ikke mellom sosioøkonomiske forskjeller og sosikulturelle forskjeller. Likhetsideologiske prinsipper er i liten grad forenelig med inkludering i praksis. Forskjeller mellom mennesker er en grunnleggende forutsetning for menneskerettighetsprinsippene, også på det opplæringsmessige området. En må ta aktivt avstand fra integreringsperspektivet, og erstatte det med et inkluderende perspektiv. For å kunne gjøre det, må begrepene operasjonaliseres og drøftes ut fra hvilke mål de fremmer.

Et annet aspekt ved forskjellen mellom integrering og inkludering kan identifiseres ved å se på de helt forskjellige tidsmessige og historiske forankringene som begrepene har. Dersom en setter dette i sammenheng med utvikling av menneskerettighetene på individ- og gruppenivå, ser en forskjellene enda tydeligere. Integrering og inkludering er forankret i ulike tidsperioder, de representerer ulike utviklingsperioder og har derfor helt forskjellig innhold. Hos Sjøvik(2007) beskrives disse to fagtermene med hver sitt begrepsinnhold slik:

«Målet om et samfunn for alle – målet om integrering – har gjennom noen tiår satt sitt preg på politikken for mennesker med funksjonshemninger og for andre med særskilte behov. Å integrere betyr å føye deler sammen til en helhet. Relatert til barnehagen betyr dette at barn med særskilte behov skal være en naturlig del av det alminnelige sosiale fellesskapet. – Når mange i dag vil hevde at det er både er uheldig og misvisende å snakke om integrering, begrunner de det med at de aller fleste barn i dag aldri har vært segregert.» (Sjøvik 2007:36).

Her knyttes integrering til de historiske fakta omkring bruk av segregering som norm, i en tidsperiode da dette var en gjennomgående måte å tenke på, der normalitet og avvik var grunnlag for å sortere ut de som ikke ble definert som normale. For å bøte på de skader som segregeringen påførte de som var utsatt for dette, ble integrering innført, for å føre tilbake de som var satt utenfor samfunnet, på permanent basis. Integreringsideologien ble til ved slutten av velferdsstatsbyggingen, og motstanden mot segregering la grunnlag for at normaliseringsprinsippene ble innført innenfor offentlig tjenesteyting. Grunnlaget ble lagt for at alle

samfunnsborgere skulle ha tilgang til de samme ordningene, tjenestene og institusjonene. Et kjent slagord fra den tiden er «farvel til særomsorgen». Likehetsideologiske prinsipper var rådende, og sosial og økonomisk likhet ble lagt til grunn for denne normsettinga. Normaliseringsprinsippene var et steg i riktig retning.

Sjøvik sier følgende om inkludering:

I dag velger en å bruke begrepet *inkludering* i stedet for begrepet *integrering*. En begrunnelse for det er at de ønsker å markere at barn med særskilte behov ikke skal føres inn i noe – men at de allerede har en tilhørighet som er like selvfølgelig for dem som for alle andre. Argumentasjonen går ut på at inkludering er et program som tar fokus vekk fra enkeltindivider og flytter det til mangfoldet i miljøet som alle impliserte er en likeverdig del av. Inkludering handler om å gjøre noe med helheten, slik at alle kan finne en naturlig plass der. Det er et strategi for å redusere forhold som kan virke funksjonshemmende, med sikte på at fysisk miljø skal være tilgjengelig og aktiviteter passe for flest mulig. På den måten vil en kunne redusere behovet for særordninger og kompensatoriske virkemidler. Det blir også understreket at inkludering har en positiv valør, og at poenget er å sikre full deltaking i miljøer og sammenhenger som er høgt verdsett. Ordninger som virker nedvurderende og stigmatiserende, må derfor bli fjernet. (Sjøvik 2007:37).

Sjøvik viser til NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*. Hun peker også på det forhold at alle har det samme menneskeverdet og at menneskeverdet ikke kan bli gjort til gjenstand for ulik vurdering og nedverdiggende behandling, og at dette med likeverdighet derfor ikke betyr at ulike barn skal behandles likt. Noen barn er spesielt utsatt for å bli nedvurdert av andre, og dette er i mange tilfeller det som skaper de største utfordringer for personalet i barnehagen og skolen. De strategiene som kan fjerne de barrierer som gjør at en person oppfattes av andre, og opplever seg selv som funksjonshemmet, vil virke inkluderende. Det er også i de mange små daglige praktiske gjøremålene i samhandling under hverdagsaktivitetene at det virkelig gjelder å praktisere idealet om inkludering, ved å verdsette det enkelte mennesket som unikt, ut fra dets menneskeverd.

Forskjellen mellom en behovsbasert og en rettighetsbasert tilnærming

Inkludering forutsetter likebehandling på alle livsområdene. Kulturelle rettigheter, retten til eien-

dom og fullverdig deltakelse i det politiske og økonomiske liv i samfunnet skal gjelde for alle. En må ikke redusere menneskerettigheter til lik tilgang til sosioøkonomiske goder, helsetjenester, vern mot overgrep osv. Alle mennesker har en likeverdig rett til fellesskapsgoder som kunnskap, opplæring og mulighet til vern og styrking av kulturell og etnisk identitet. Det er også en menneskerett å ha mulighet til å dyrke sin kultur sammen med medlemmer av sin egen gruppe. Da er fellesskapsdannelse på eget grunnlag også en menneskerett. Konstituering av sosiale fellesskap på bakgrunn av kulturell og etnisk tilknytning, er i dagens samfunn ikke helt enkelt å praktisere. Dette har å gjøre med at kultur og etnisitet, forbindes med minoritetsfenomener, som om ikke alle har kulturell tilhørighet til sosiale grupper. Kultur kan i stedet defineres som et gode og som alle har. I utredningen er kulturbegrepet knyttet entydig til problematiske og negative forhold og faktorer. Dette kan medvirke til diskriminerende praksis, all den tid kultur blir knyttet til minoritetsforhold. Dersom kultur brukes som problemforklaring, rammer det de mennesker som er definert som kulturbærere, ut fra sin minoritetstilknytning. Dette er et svært uheldig trekk, fordi det vil være en tendens til at kultur trekkes frem når en snakker om minoritetssituasjoner. Det er svært uheldig dersom minoritetskulturelle fenomener blir negativt stemplet, og kategorisert som et felles anliggende for alle som lever med og i minoritetsforhold. Dersom denne bruk av kultur blir norm, virker det stigmatiserende i seg selv å ha en eller annen form for minoritetstilknytning, enten dette er kjønn, etnisitet, funksjonssvikt eller seksuell orientering.

Ved å stable disse faktorene opp på hverandre, vil en funksjonshemmet kvinne, tilhørende en etnisk gruppe som er i en permanent minoritetssituasjon, være femdobbel problemforklart. Dette er en meget stigmatiserende form for kategorisering som er mye brukt innenfor offentlige og faglige utredninger som bør unngås. En slik kategoriseringsform er derfor ikke faglig forenelig med det å bruke inkludering som overordnet begrep. Inkludering bygger på en rettighetsbasert tenkning, der samfunns-goder er noe som alle har lik tilgang til, ut fra sine ulike forutsetninger. Det faktum at opplæring er en plikt for alle i grunnskolealder, skal opplæringssystemet være tilpasset den faktiske variasjon som finnes i elevgruppa. Dersom noen opplever seg utestengt, ekskludert eller presset ut av det sosiale, faglige og kulturelle fellesskap som skolen skal være, må det være mulig

å få tilgang til andre arenaer, der slike forhold ikke eksisterer. Dette må kunne skje, uten at eleven som er utsatt for denne diskriminering, må tilkjennegi individuelle behov for tiltak. Dette vil være en behovbasert tilnærming, som baseres på tiltaksfordeling ut fra kategoriseringer som virker stigmatiserende på individet. Dette utvalgsmedlem tar avstand kategoriseringsformer som setter fokus på det problematiske ved minoritetsfenomener, og lister dem opp sammen. Dette skaper negative forsterkninger som ikke tjener noen hensikt. Det blir derfor galt å benevne alle minoritetsfenomener som en kategori. Dette er i seg selv stigmatiserende og bør unngås.

Positiv diskriminering og segregering

Hovedforskjellen mellom integrering og inkludering ligger slik dette utvalgsmedlemmet ser det, i oppfatningene av forskjellen mellom positiv diskriminering og segregering. Dersom enkeltmennesker ikke har tilgang til de etablerte tjenestetilbudene kan det ha sammenheng med samfunnsmekanismer som diskriminering og utstøting. Da vil en kunne iverksette tiltak på systemnivå, rettet mot individet som har karakter av positiv diskriminering. Dette betyr at det må rettes en aktiv målrettet støtte mot enkeltmennesket. Tjenestetilbudet skal fungere på en måte som gjør at likeverdighet kan gjenopprettes, for eksempel i form av en sosialt eller kulturelt verdsatt rolle eller en positivt ladet identitet. Det finnes ulike oppfatninger av hvordan fellesskap skal konstitueres for å fremme læring hos de som deltar. Noen oppfatninger bryter med inkluderingsprinsippet, ut fra at det tiltales å skape homogene grupper basert på flertallsmakt, der noen dominerer og fungerer som normskapere på bekostning av andr.

Opplæringssektoren som offentlig arena for læring

Inkludering forutsetter at samfunnsinstitusjoner blir etablert med et bredt spekter av tilbud og tiltak, slik at flest mulig kan ha likeverdig tilgang til tjenestetilbudet. Dersom tjenestetilbudet er konstituert med mangfold og variasjon som norm, vil flere kunne nyttiggjøre seg tilbudet. Da trenger ikke enkeltindivider å tilkjennegi behov og utredes for at det skal etableres egne og spesielle tilbud og tjenester for akkurat dette individet. Spesialundervisningen er blitt brukt til å etablere særtiltak og særtjenester, og denne utredningen legger stor vekt på de uheldige sider ved feil bruk av spesialundervisningsparagrafen i Opplæringsloven. I

den grad spesialundervisningsparagrafen er et ledd i inkluderingsprosessen, med målet om å hindre ekskludering og utstøting kan den også defineres som positiv diskriminering. I den grad spesialundervisning oppfattes som segregering, er dette en følge av at noen har misbrukt systemet for andre formål og dette må bekjempes. Utredningen peker på dette forhold, uten formålet med paragrafen er tatt opp til drøfting i teksten. Dette utvalgsmedlemmet mener at dersom en legger integrering til grunn når en skal tolke spesialundervisningsparagrafen, kan forestillinger om fysisk integrering i skolen gjøres gjeldende. Dette kan være forklaringen på de mange tiltak der det brukes ikke-faglærte assistenter i skolen for å holde elevene på skolen, men ute av klasserommet og elevfellesskapet. Oppmerksomhet kan rettes mer mot endring av utskillingsmekanismer som er rådende og som gjør det nødvendig å lage smågruppetiltak og segregerende spesialundervisning. Da kreves det grunnleggende og varig systemendring, som utføres av ledere og veiledere utenfra, som kan støtte lederne i de nødvendige prosesser for å forbedre praksis og samspillsformene som opprettholder og skaper problemer.

I § 5-1 i dagens opplæringslov heter det at opplæringen skal ha et innhold som bygger på at den samlede opplæringen kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringa. Opplæring på grunnskolen område er en plikt som alle elever har. Dette er ikke tilstrekkelig vektlagt i denne utredningen, og en skiller ikke i tilstrekkelig grad mellom målsettinger som følge av helselovgivning og opplæringsloven. I den grad mandatet peker på helse- og sosialfeltet, er det i det henseende at utvalget skal vurdere den betydning dette har for elevens rett til læring, og ikke å vurdere om de fungerer godt som helsehjelp og behandling. Bedre læring må i denne sammenheng knyttes til retten til å gå på skole og å tilhøre en gruppe, som skaper grunnlag for det å kunne tilhøre et elevfellesskap. Spesialundervisningsparagrafen skal kunne sikre at alle elevene i grunnskolealder kan oppfylle sin opplæringsplikt, og alle har den samme rett til å være en elev og til å gå på en skole og å tilhøre et elevfellesskap. Dette ligger nedfelt i normaliseringsprinsippene, og gjøres særlig gjeldende når barn og unge i grunnskolealder, må under behandling eller i barnevernets omsorg.

Spesialundervisningsparagrafen er en form for positiv diskriminering som skal sikre at enkeltmennesker ikke blir skadelidende dersom opplæringsystemet svikter. Dersom en elev går i en klasse uten et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap

å delta i, vil eleven i liten grad ha et tilfredsstillende utbytte av opplæringa. Paragrafen er konstruert juridisk som en form for minoritetsvern med aktiv positiv støtte som et grep for å forhindre eller få slutt på en eventuell ekskludering. Bestemmelsene i denne paragrafen sikrer dessuten at enkeltmennesket får ivaretatt sin partsrett og klagerett i henhold til minoritetsvernet i menneskerettighetene. Rettssubjektet er individet, og rettighetene er ment å beskytte grupper mot diskriminering og utskilling, og gjelder for eksempel mennesker som har ulike former for funksjonshemming. De trenger særskilt vern mot diskriminering. Statens forpliktelser overfor individene som lever i permanente minoritetssituasjoner i samfunnet er nedfelt i lovverk og internasjonale konvensjoner som staten Norge ha sluttet seg til. Det handler ikke bare om numeriske minoriteter, dvs de som lever i mer eller mindre permanente mindretallssituasjoner, men også om maktminoriteter med liten eller ingen innflytelse på sin egen situasjon. Dette er grupper som kan sies å leve i avmakt som følge av de til enhver tid rådende maktforholdene i samfunnet. Dette kan være mennesker med ulike former for funksjonssvikt og funksjonshemminger. Demokratiske ordninger med minoritetsvern skal sikre at også disse blir hørt og at deres syn blir representert når avgjørelser skal tas.

Historiske forhold

I tiden rett etter siste verdenskrig var utviklingen av menneskerettigheter på gruppenivå i FN-systemet rettet mot fattigdomsbekjempelse og målet var å etablere ordninger for sosial og økonomisk likhet noe som dannet grunnlaget for velferdsstatsbygginga i Norden. Et normsett som sprang ut av disse prinsippene var å utjevne forskjeller, og iverksette tiltak for å kompensere for sosiale og økonomiske forskjeller på samfunnsnivå. Sosial utjevning og økonomisk likestilling er prinsipper som oppsto i denne tidsepoken. Integreringsperspektivet har sin opprinnelse i denne tidsepoke.

Tiltak ble rettet mot individet for å kompensere for forskjeller slik at en kunne skape mer likhet og tilpasning til det homogene fellesskapet. Kompensatoriske tiltak skulle utjevne forskjellene, og skape mer likhet. Likhetsideologien bygger på homogenitet som norm, med monospråklige og monokulturelle perspektiver og modeller, ut fra de normene som ble etablert ved nasjonalstatsbygginga i Europa. Det skulle være en stat, ett folk, ett territorium, ett språk og en homogen kultur.

Flertallet dannet grunnlag for hva som ble sett på som normalt, og mindretallet utgjorde avvikene. Dette synet var altoverskyggende og rådende helt frem til siste verdenskrig. Det hadde da blitt gjennomført en utstrakt segregering på alle nivåer i samfunnet, der de som utgjorde et eller annet mindretall på ulike måter var blitt satt permanent utenfor samfunnsfellesskapet. De som var i slike mindretallssituasjoner ble kategorisert og utskilt i homogene grupper på bakgrunn av ulike avviksfaktorer. Det er dette som utgjør begrepsinnholdet i termen *segregering*. Innenfor det medisinske fagfelt, ble segregeringen satt i system ut fra patologiske tilnærminger. I mellomkrigstiden ble det etablert sterke innsatsfelt med mentalhygieniske og rasehygieniske formål, som bygde på den sosialhygieniske tenkning, der sosialdarwinismen var rådende. Dette er beskrevet hos Joron Pihl (2005) i boka «Etnisk mangfold i skolen». Hun sier: «Målsettingen var et samfunn bygd på opplysning og forskning. Datidens vitenskap, i kombinasjon med politiske virkemidler, skulle være veien til løsning av sosiale problemer. Mens rasehygiene forutsatte arvebiologisk hygiene, var mentalhygienens anliggende sinnets hygiene. – – – Det vitenskapelige grunnlaget for mentalhygienen var psykoanalysen, behaviorismen og psykobiologien. Ideen var at barnet kunne formes av miljøet og tilpasses omgivelsene.» (Pihl 2005:37). Formålet med mentalhygienen var i likhet med rasehygien – en vitenskapelig veil til kontroll og løsning av sosiale problemer. Ideen var at barndommen og det sosiale miljøet former mennesket. Forebyggende arbeid ble derfor gitt høy prioritet. Det forutsatte identifikasjon av risikofaktorer, først og fremst hos barn. Mentalhygienebevegelsen satset derfor på å klassifisere og utsorterer risikolevene i skolen, for å sette dem i et bedre miljø, for å forebygge problemer senere i livet. Mentalhygienens forebyggende perspektiv og naturvitenskapens sterke stilling bidro til en sterk behandlingsoptimisme, som har vært rådende helt frem til i dag, der en fremdeles ser at innsatsen innenfor det offentlige i all hovedsak er rettet mot helsefeltet. Innenfor det pedagogiske arbeidsfelt oppsto det en motbevegelse, som ønsket at en i større grad skulle legge pedagogiske vurderinger til grunn for vurdering av elevenes undervisning.

Psykiatrien diagnostiserer det man der betegner som lidelser eller forstyrrelser. I *pedagogisk sammenheng* brukes begrepet «vanske», om de samme fenomenene. Det er altså begrepsbruken som er forskjellig. I begge tilfeller dreier det seg om diagnostikk. Et hovedformål med anvendel-

sen av diagnostiske retningslinjer i ICD-10 er differensialdiagnostikk. Formålet er å skille mellom såkalte normale utviklingsvariasjoner, vansker som er forårsaket av psykisk utviklingshemming, spesifikke lærevansker, sosiemosjonelle vansker og vansker som har atferdsmessige årsaker. Inteligenstesting er hovedmetode for å utrede dette. – PP-tjenesten har endret betegnelsen på fenomenet i samsvar med psykiatriens diagnostiske retningslinjer». (Pihl 2005: 57).

Undersøkelsene som er gjort for å avdekke hvilke faktorer som er definert som bestemmende for minoritselevs opplæringsutbytte, har gitt oppsiktsvekkende resultater, som denne utredningen ikke har fått belyst. Av den grunn vil dette utvalgsmedlem vise til forskning og utredning som gir et bilde av dagens forhold.

Vi har sett at vestlig vitenskap og utredningsmetoder og norsk språk og kultur tas for gitt som standarder som minoritselevene vurderes ut fra. I utredningene er det en gjennomgående mangel på refleksjon over dette utgangspunktets relevans eller gyldighet. Det manglende refleksjonsrommet kan karakteriseres som en blindsonerom der en etnosentrisk sakkyndig praksis kan utfolde seg. (Pihl 2005:181).

Pihl sier avslutningsvis:

En forutsetning for endring i det pedagogiske – psykologiske tjenesteytende feltet på dette området, er at både denne virksomheten og profesjonsutdanningene og profesjonene åpner seg for nyere forskning. Det er behov for å inkludere teoretisk og empirisk forskning fra flerkulturell pedagogikk, sosiologi, historie og andre fag som analyserer utdanning og etniske relasjoner i skolen, med utgangspunkt i minoritselevens språklige, kulturelle og pedagogiske forutsetninger.

(Pihl 2005:181).

Samene og nordmenn – likeverdige men forskjellige

Dette utvalgsmedlemmet vil peke på det problematiske i at det i det offentlige rom blir skapt forestillinger som bygger på faktorer der samene og nordmenn er like, og at det derfor ikke er nødvendig å lage noen ordninger som ivaretar samene særskilt. Retten til å være forskjellig blir ikke ivarettet. Dette er forestillinger som bygger på avstandstagen til alle former for segregering og særbehandling av grupper, og iveren etter å fjerne gamle diskriminerende ordninger og praksiser blir så stor, at den skygger for det faktum at minoritetsvern er en forutsetning for å hindre at det

skjer diskriminering og ekskludering. Det kan hevdes at dersom en ikke inkluderer aktivt, så vil en kunne medvirke til ekskludering, om enn utilsiktet. Dette betyr at inkludering forutsetter minoritetsvern og positiv diskriminering.

Hva betyr det i praksis at samene har de samme muligheter for å nyttiggjøre seg offentlige tjenester som andre nordmenn? Kan de bruke denne muligheten ut fra sine kulturelle og samfunnsmessige forutsetninger? Hva betyr det staten har ansvar for å bevare grunnlaget for samisk kultur? Hvordan kan det legges til rette for at samene skal kunne utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv innenfor rammene av staten Norge? Er det ordninger og systemer som ivaretar disse spørsmålene, eller er dette overlatt til den enkelte tjenesteyter på ulike nivåer i systemet?

Samene har som likeverdige borgere i staten Norge en likeverdig rett til å kunne nyttiggjøre seg de eksisterende tjenester med et forsvarlig utbytte og samene skal ha de samme mulighetene og de samme pliktene som andre borgere, når de skal skaffe seg utdanning, arbeid eller få hjelp dersom de har lærevansker, problemer med atferd eller med lese- og skrivevansker. I et utrednings- og evalueringsarbeid som ble utført ved Nordisk Samisk Institutt, på oppdrag av Kommunal og regionaldepartementet, ble det undersøkt hvordan offentlig tjenesteyting fungerte overfor samiske barn og unge, med hensyn til å medvirke til mestring. Det påvises i denne undersøkelsen at det er signifikant sammenheng mellom det å ha samisk som hjemmespråk og det å ikke oppfatte at det finnes et tilbud om hjelp fra det offentlige. Det heter i utredningen: «Resultatet peker på at det foreligger mulighet for at det ikke er likeverdighet mellom samer og nordmenn, med hensyn til om tjenestene er tilgjengelige. Hvordan kan vi forstå dette? Forskjellen kan skyldes at de med samisk språkbakgrunn ikke på samme måte som de med norsk bakgrunn, oppfatter at tilbudet eksisterer» (Labahå 2000:214). For å fjerne de barrierer som hindrer samene i å delta fullverdig i samfunnet, må det i større grad etableres positive særtiltak. Statens myndigheter har som mål å yte aktiv støtte i forhold til at samene skal kunne nyttiggjøre seg de eksisterende tjenestetilbudene. Det finnes såkalte «terskel- og skrankeproblemer» som må overvinnes. (NOU 1995:6 «Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge».)

Innenfor det offentlige opplæringssystemet, på alle nivåer, må det i mye større grad bygges inn kunnskaper om samiske rettigheter, urfolksrett og

faktakunnskaper om samiske forhold. Det må sikres kompetanse i kulturanalyse og kulturforståelse hos de som skal betjene ulike minoritetsforhold. Dette kan medvirke til at også samene som folk, kan bli behandlet på en faglig likeverdig måte, og bli tilstrekkelig vektlagt.

Kilder

BFD (1991) *FN's konvensjon om barnets rettigheter*. Rundskriv Q-0648. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

NOU1995:5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlands rett*. Oslo: Dep.

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Oslo: Dep.

NOU 1995:6 *Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge*.

Labahå, Tove-Lill (2000) *Mestring hos samiske barn og unge*. Sámi Instituhtta/ Nordisk samisk institutt. Kautokeino.

Larsen, Ann Kristin (2006) «Barn i et flerkulturelt samfunn» i Haugen, Ricard (red) *Barn og unges læringsmiljø 2*. – med vekt på sosialisering, lek og tospråklighet

Pihl, Joron. (2005) «*Etnisk mangfold i skolen*.» Universitetsforlaget.

Sjøvik, Palma red. (2007) *En barnehage for alle*. Universitetsforlaget

St.meld.nr.28 (2007–2008) *Samepolitikken*. Arbeids og inkluderingsdepartementet. Oslo.dep-
Utvalgsmedlem Marianne Ween slutter seg i det grunnleggende til denne særmerknaden.

Utvalgsmedlemmet Gidske Holck slutter seg til særmerknaden.

Utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS slutter seg til de grunnleggende merknadene i særmerknaden.

Utvalgsmedlem Bente E. Hagtvatn slutter seg i det grunnleggende til særmerknaden.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS

Utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS vil innledningsvis bemerke at den form NOU-en har fått, etter hennes mening ikke gjenspeiler de drøftinger og uenigheter som har preget utvalgets arbeid. Dette er synd fordi en utredning som tydeligere hadde fått fram faglig uenighet og drøftinger basert på disse, etter dette utvalgsmedlemmet syn i større grad kunne bidratt til endring. Dette medfører også at dette utvalgsmedlemmet må reser-

vere seg i forhold til meningsytringer, påstander og konklusjoner som er spredt i den løpende teksten, spesielt i del I og del III. Dette utvalgsmedlemmet mener det er svært uheldig at man i teksten blir tatt til inntekt for synspunkter man i utvalgsarbeidet har gitt klart uttrykk for at man ikke deler.

I sin begrunnelse for opprettelsen av utvalget påpekte daværende kunnskapsminister Øystein Djupedal at han ønsket en grundig gjennomgang av spesialundervisningens plass i norsk skole, og en utredning av kommunesektorens behov for veiledning og støtte. Et bredt sammensatt utvalg skulle se nærmere på spesialundervisningen og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet. Utvalget skulle blant annet vurdere i hvilken grad vi har et system som sikrer tidlig innsats til førskolebarn, elever og læringer med særlige opplæringsbehov. Utvalget fikk i oppgave å legge fram konkrete forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk støtte. Djupedal understreket at det er kommuner og fylkeskommuner som har ansvaret for å gi alle elever en tilpasset opplæring og spesialundervisning. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal bistå skolen i arbeidet med spesialundervisning. Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet skal veilede og være en hjelp for kommunesektoren.

Utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS, har to merknader til mandatet. Det fremgår av kap. 4.4. at utvalget har vurdert samarbeidet mellom barnehage/grunnopplæring og ulike kommunale og statlige tjenester, men har særlig innrettet utredningen mot barns og elevers utvikling og læring. Dette medlemmet er uenig i både at dette samarbeidet er vurdert og i den avgrensningen det kan se ut som om utvalget har vært enig om å gjøre. Henvisningen til delvis overlapping med Flatøutvalgets mandat, er etter dette medlemmets syn bare delvis relevant. Flatøutvalget har ikke bedre læring som grunnlag for sitt mandat. Bedre læring tilsier en annen innfallsvinkel til tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Sett i relasjon til at et av hovedproblemene er manglende samordning (se nedenfor), mener dette medlemmet at samarbeidsproblematikk på et systemisk nivå, burde vært sentralt i utredningen.

I NOU-en heter det at utvalget ønsker å bryte med forestillingen om at det er en viss, avgrenset gruppe som har særskilte behov. Mandatet dreier seg imidlertid om barn, unge og voksne med særskilte behov. Utvalget erkjenner at noen elever

trenger avvik fra læreplanen og/eller større organisatoriske endringer i opplæringstilbudet. Dette medlemmet mener at utvalget i større grad burde ha drøftet problemstillinger knyttet til hvordan avvik fra læreplan og/eller større organisatoriske endringer kunne arte seg i praksis innenfor rammen av en likeverdig og inkluderende opplæring. Utfordringene med å gi et likeverdig og inkluderende opplæringstilbud oppstår ikke i skillet mellom avvik fra læreplanen eller ikke, derfor hadde det vært viktig i forhold til praksisfeltet å drøfte både hva et tilfredsstillende læringsutbytte kan være (opplæringsloven § 5-1), og hva «avvik fra læreplanen» vil si i forhold til LK06. Videre hadde det vært viktig å drøfte forholdet mellom «større organisatoriske endringer» og likeverd og inkludering. Dette utvalgsmedlemmer har etterlyst en mer inngående drøfting av problemstillingene og dilemmaene elever, foreldre, skolen og kommunen/fylkeskommunen står overfor i den praktiske tilretteleggingen av et helhetlig opplæringstilbud innenfor et inkluderende fellesskap, der også behovet for andre tjenester enn barnehage/skole er inkludert.

Dette utvalgsmedlemmet mener at kapitlet om statlig styring og kommunal frihet ikke får fram grunnleggende forhold knyttet til styring av spesielt skolen. «Lokal» er ikke definert og brukes om både kommunen/fylkeskommunen ved henholdsvis kommunestyret og fylkestinget og om institusjonene (skolene og barnehagene). Styring i form av kommunelov og opplæringslov som i hovedsak regulerer kommunen/fylkeskommunen omtales sammen med læreplanens styring av skolens indre liv. Dette medfører at man ikke får fram de systemiske problemene. Dermed kommer heller ikke de styringsdilemmaene som ulike styringsmidler medfører, godt nok fram. Verken styringsdilemmaene eller de systemiske utfordringene lar seg etter dette utvalgsmedlemmets mening, løse ved hjelp av enkeltstående juridiske reguleringer.

Dette utvalgsmedlemmet mener at utvalget i utgangspunktet skisserte tre hovedutfordringer: Ensretting av opplæringen, ulikhet i tilbud og mangel på samordning og samarbeidskompetanse (kap. 2.2.1, 2.2.2 og 2.2.3). Den siste av disse hovedutfordringene er vesentlig i forhold til å få til en helhetlig tiltakskjede. Dette kommer etter dette medlemmets syn ikke klart nok fram i sammenfatningen av hovedproblemstillinger og utfordringer, jf også avgrensningen av mandatet. Dette medlemmet fastholder de tre hovedutfordringene

ne i del I, og ser dette i sammenheng med den avgrensningen som er gjort av mandatet, jf kap. 4.4 og merknad til dette. Mandatets utfordring var en helhetlig tiltakskjede. En oppfølgingsprosess overfor det enkelte barn og elev, en bred vifte med tiltak og kompetanse er viktige elementer i en tiltakskjede, men konstituerer etter dette medlemmets syn ikke en helhetlig tverrfaglig og tverretatlig tiltakskjede.

Dette utvalgsmedlemmet vil påpeke at mange av vurderingene og forslagene kan se ut som et forsøk på å detaljregulere seg ut av pedagogiske problemstillinger og dilemmaer. Mange tiltak kan være gode pedagogiske virkemidler som kan benyttes med et godt faglig og lokalt skjønn. I det øyeblikket man regulerer slike virkemidler juridisk, får dette helt andre konsekvenser for utøvelsen av det profesjonelle skjønnet. Alle forslagene om plikter og rettigheter er heller ikke samlet og konsekvensutredet slik at man ser de samlede konsekvensene for barnehagens og utdanningens mulighet til å utøve et profesjonelt skjønn eller for kommunesektorens mulighet til å utøve lokalt skjønn og styring og dermed muligheten for legge til rette for et helhetlig opplæringstilbud på tvers av statlig sektorstyring. Dette medlemmet vil også påpeke at de muligheter gjeldende lovverk gir, ikke er analysert. Det er derfor vanskelig å konkludere med at det er behov for mer lovverk. Dersom man opplever at lovverkets intensjoner ikke blir fulgt, kan dette skyldes kompetanse og/eller at lovverket er utformet med tanke på å gi et profesjonelt og/eller lokalt handlingsrom. Botemidlet blir dermed ikke nødvendigvis mer, annen eller tydeligere lovbestemmelser. Dette utvalgsmedlemmer er bekymret for at de mange detaljreguleringer som forslås, vil bidra til det motsatte av det som var utvalgets mandat, nemlig helhet og for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Dette utvalgsmedlemmet vil påpeke at utfordringer knyttet til private skoler og barnehager, og kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for disse, ikke er drøftet.

Utvalgsmedlem Marianne Ween slutter seg i det grunnleggende til denne særmerknaden.

Utvalgsmedlem Tove-Lill Labahå Magga slutter seg til de generelle merknader i særmerknaden.

Utvalgsmedlem Bente E. Hagtvat slutter seg i det grunnleggende til særmerknaden.

Utvalgsmedlem Gidske Holck slutter seg til særmerknader.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Gidske Holck

I denne dissensen omtales vurderinger og løsningsalternativer som dette utvalgsmedlemmet Gidske Holck er uenig i, som ikke er blitt tilstrekkelig belyst eller tatt opp og drøftet i utredningen. Dissensen fremstiller innvendinger og alternative forslag i et sammenhengende resonnement. Dette fordi innvendingene og forslagene bare kan virke fornuftige dersom de blir satt inn i en tankemessig logisk ramme.

Forståelse og avgrensning av utvalgets mandat

I mandatets strekpunkt 10 (kapittel 4.1), ber oppdragsgiver utvalget om «*på bakgrunn av sine analyser og vurderinger legge fram konkrete forslag til bedre samordning og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp*». Dette utvalgsmedlemmet mener nettopp dette mandatpunktet fordrer en innfallsvinkel som plasserer opplæringssektoren inn i en helhetlig organisatorisk ramme og med utgangspunkt i en analyse av det kommunale oppdraget.

Det ligger en tankemessig «innramming» i begrepet tiltakskjede fordi begrepet umiddelbart gir assosiasjoner om at tjenestene henger sammen i en gitt rekkefølge med en økende grad av spesialisering. Utredningen avgrensner tiltakskjeden til å omfatte barnehage/skole- PPT – statped. Dette kommer til uttrykk gjennom utredningens forslag til tiltak. Denne innsnevringen har gjort det vanskelig å komme med alternative forslag som ligger utenfor denne innrammingen. Avgrensningen har ført til at forskning og praksiskunnskap som viser muligheter som ligger i andre tilnæringsmåter har blitt irrelevant. Fra både norsk og internasjonal forskning kjenner vi for eksempel til den positive betydningen som lokalsamfunn med god «sosial kapital» kan ha for vår målgruppe. Lokalsamfunn som legger til rette for det, synes langt på veg å kunne oppveie negative følger av risikofaktorer som følge av tilstander i den enkelte, i hjem og miljø og kan påvirke skolerestulater positivt og motvirke frafall og fravær i skolen¹. Slik og tilsvarende forskning kunne ha gitt en helt annen forståelse av hvordan man kan definere en saksvarende tiltakskjede. Men dette ville fordret en helt annen type tenkning. Da ville det handlet om å skape organisatoriske forutsetninger for en utvi-

det læringsarena for alle, dvs. en organisering av lokalsamfunnet som kunne gjøre det mulig å samhandle systematisk med frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv, nyttiggjøre seg for eksempel eldrecentre, ungdomsklubber og annen offentlig virksomhet i barnehagens og skolens nærområde. Dette hadde også gitt PP-tjenesten, barnevernet og andre sektortilknyttede tjenester en mulighet til å samhandle med aktører også når skolene er lukket (skoleåret har ca 195 dager og kalenderåret har 365). Ikke minst ville det gitt utvalget en mulighet for å vurdere et langt bredere ressursgrunnlag enn den som blir forelått gjort tilgjengelig ved at SLV-sentrene i statped avvikles.

På siden av problemene

Rett i forkant av – og parallelt med utvalgsarbeidet har det vært gjennomført offentlige undersøkelser og tilsyn på opplæringsområdet (Riksrevisjonen 2005, 2006 og Utdanningsdirektoratet 2006, 2007, 2008). Det hadde vært rimelig at utredningen tok utgangspunkt i konklusjonene fra disse undersøkelsene i kapittel 2 som beskriver hovedutfordringer. Fra de nevnte tilsyn ble det bl.a. pekt på at det i liten grad er etablert system for kvalitetssikring av spesialundervisning og tilpasset opplæring. Ved å ta inn tilsynenes problembeskrivelser kunne utredningen blitt langt mer konkret i sine forslag og på den måten vært mer målrettet i å hjelpe kommunene og fylkeskommunene i en slik kvalitetssikring.

En annet forhold handler om hva som kan forklare de gjennomløpende problemene som tilsynene avdekket. Egen forskning viser at en rekke problemer kan betraktes som symptomer på mer grunnleggende problemer i kommunenes og spesialisttjenestenes systemegenskaper, dvs. i hvordan utfordringer blir definert og forstått, i de virkemidlene som er til rådighet og i deres organisasjonsstrukturer. Det vanskelige er imidlertid at dette ikke handler om hvorvidt man har dyktige fagfolk og ledere. Selv de dyktigste uttrykker forvilelse over at egen innsikt og innsats likevel ikke fører til et ønsket resultat. En rekke av de problemene som utredningen beskriver kan følgelig være symptomer på mer grunnleggende problemer som ikke er erkjent og navnsatt.

For å kunne fremme forslag om *alternativ organisering og mer effektiv ressursbruk* (strepunkt 10 i mandatet, kap. 4.1), måtte utvalget ha bygget på kunnskap om sammenhengen mellom organisering og ressursbruk i dag og problemer knyttet til innholdet i den faglige tjenesteytingen i tiltak-

¹ Forskningsrådet (2005): Sosial kapital. Innstilling fra et utredningsutvalg oppnevnt av Norges forskningsråd

skjeden. En slik analyse foreligger bare i beskjeden grad og er svært fragmentert. Det er følgelig svært usikkert om tiltaksforslagene fører til de løsninger som mandatet etterlyser.

Manglende avklaring av forvaltningsnivåenes roller og oppgaver

Utredningen gir en lite tilfredsstillende avklaring av forvaltningsnivåenes roller og oppgaver. En helhetlig betraktning av kommunenes oppdrag er en forutsetning for å vurdere det statlige spesialpedagogiske støttesystemet og de øvrige spesialisttjenestenes oppdrag. Utredningens snevrer inn det som ligger i kommunenes samlede potensiale når det gjelder å imøtekomme de utfordringene som mandatet gir. Å kun betrakte opplæringssektoren i kommunene er like problematisk som om man skulle ha betraktet kun en enhet i enhver annen organisasjon uten å se denne enheten ut fra organisasjonens overordnede mål og oppgaver. En forutsetning for å foreta fornuftige vurderinger av endringsbehov innenfor enhver samfunnssektor er at perspektivet favner videre enn den aktuelle sektoren. Utvalgets mandat har vært å ivareta et helhetsperspektiv på tiltakskjeden. Ikke desto mindre er utredningen snevret inn slik at tiltakskjeden løper langs en smal barnehage-, skole PPT- statped- akse. Det hjelper ikke at man i teksten forsøker å favne en videre forståelse når forslagene i del III ikke reflekterer dette. Utredningen eksemplifiserer således i seg selv hvordan differensiering av oppgaver i samfunnssektorer og myndighetslinjer på en dysfunksjonell måte kan snevre inn de problemene og utfordringene vi ser og følgelig også de mulighetsområder vi tar i bruk for å løse dem. Slik kan utredningen gjennom sine tiltaksforslag videreføre de problemene den er ment å løse.

Ulike roller og oppgaver

Statped vurderes i utredningen i forhold til – og i hvilken grad – de bistår kommunene i å løse sitt oppdrag. Når det gjelder utredningens målgruppe er kommunenes oppdrag først og fremst å legge tilrette for et selvstendig liv som mulig og for fellesskap og deltagelse i opplæring, arbeid, hjem og fritid. I tillegg til å bistå kommunene i dette arbeidet har statped og spesialisttjenestene et annet oppdrag: de skal gi råd, holde seg oppdatert og utvikle kunnskap i ulike spisskompetanseområder. Spisskompetansen er gjerne organisert rundt vansker/diagnoser (jf. for eksempel statped-systemet).

Et problem er at utredningen ikke klargjør at de to ulike oppdragene krever fundamentalt ulik kompetanse og at manglende erkjennelse av dette kanskje er den aller viktigste forklaringen på at man i flere ti-år ikke har maktet å finne fram til en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom statped/spesialisthelsetjenestene og kommunene. Sannsynligvis er dette en sterkt medvirkende årsak at man også i denne utredningen viderefører en forståelse av at oppdraget i bunn og grunn er det samme til kommunene, til statped og til spesialisthelsetjenesten og at forskjellen består i graden av spesialisert innsikt og bistand.

Vi kan si at det spesialpedagogiske fagfeltet tradisjonelt har arbeidet og forsket innenfor et medisinsk kunnskapsparadigme. I dette leter man etter sammenhenger mellom symptomer, sykdomsbilde, diagnose, prognose og behandling/tiltak. Kunnskapsparadigmet har ført til store framskritt innen diagnostikk, behandling og målrettede tiltak, til stor nytte for vår målgruppe. Det har også foregått viktig og vellykket forskningsarbeid i samarbeid mellom statped og spesialisthelsetjenesten.

Når det gjelder å bistå kommunene i deres oppdrag, kreves imidlertid kompetanse innenfor et annet kunnskapsparadigme, benevnt som «det tilretteleggende kunnskapsparadigmet».

I dette leter man etter sammenhengen mellom læring og trivsel og innholdet i bestemte miljø/tilretteleggingskategorier. Man leter også etter sammenhengen mellom innholdet i disse tilretteleggingskategoriene og bestemte administrative rammebetingelser.

At det er ulike kunnskapsparadigmer betyr ikke at det ene er «riktigere» enn det andre, men at de fokuserer på ulike fenomen, tar utgangspunkt i ulike problemstillinger, har forskjellig teoretisk utgangspunkt, ulik begrepsforståelse og begrepsbruk og at den praktiske utøvelsen er forskjellig.

I utredningen vises det til at statped har vært «lite lydhøre overfor kommunenes behov» (kap 9.7). Dette er et eksempel på hvordan utredningen forklarer problemer som en funksjon av holdningsutfordring når problemene er av systemisk karakter.

Den statlige spisskompetansens særlige rolle og oppgaver

De spisskompetente statlige fagmiljøene er avhengig av å ligge i front i det fagfeltet de representerer. Utviklingsarbeidet i fagområdene i statped skjer gjerne i skjæringspunktet mellom forskning

i de rene medisinske disiplinene og de spesialpedagogiske slik det arbeides med disse i det statlige spesialpedagogiske støttesystem, universiteter og universitetssykehus (for eksempel utvikling av hjelpemidler, formidling og bruk av disse for strupekreftopererte og CI hos høreselshemmede).

En sentral mangel ved utredningen er at den ikke berører det dilemmaet det er at statped forventes å ha slik spisskompetanse, samtidig som de skal veilede skoler og barnehager – både på individ – og systemnivå. Forholdet mellom krav til å utvikle – og holde seg oppdatert i spisskompetanse som er i rivende utvikling internasjonalt og den omfattende og helt annerledes kompetanse som kreves for å bidra til organisasjonsutvikling i komplekse organisasjoner som kommunene, hadde fortjent en grundig fordykning.

Manglende avklaring av sentrale begreper

En betydelig svakhet i NOU'en – og et uttrykk for utviklingsproblemer i feltet – er at heller ikke dette offentlige dokumentet bidrar til å klargjøre helt sentrale begreper. Dette gjelder i særlig grad begrepene «tilpasset», «tilrettelagt», «likeverdig» – «opplæring», «spesialundervisning», «pedagogisk skjønn», «inkludering» og «individ- og systemnivå».

Tilpasset/tilrettelagt opplæring, spesialundervisning

Utredningen benytter begreper som er lite saksvarende når det gjelder den daglige tilretteleggingen rundt det enkelte barn/elev. Begreper som benyttes for å beskrive tilpasset opplæring er bl.a.: undervisningsmetoder, organisasjonsformer, innholdsvalg, det fysiske skolemiljøet, sosialpedagogiske programmer (kap 6.1). I kapittel 14 i forlagsboksen står at «tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes i verk i form av personalressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak». Utredningen skiller således ikke mellom mål, metode, administrative rammebetingelser eller helt generelle pedagogiske forhold. Slik vil utredningen bidra til ytterligere å gjøre det vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å etablere de oppfølgings – og styringssystemene som Riksrevisjonen og de offentlige tilsynene etterlyser. Nettopp i denne begrepsbruken som ikke skiller mellom faglige og administrative oppgaver, ligger forklaringen på at «tilpasset opplæring» er så vanskelig å forstå.

Kravet om tilpasset opplæring er etter dette utvalgsmedlemmets mening en klar politisk marsj-

ordre til kommunene og fylkeskommunene om at de skal se til at barnehager og skoler legger miljøet tilrette slik at barn/elever lærer og trives. Oppdraget innebærer at pedagogene skal kunne besvare spørsmålet: «*under hvilke tilretteleggingsbetingelser lærer og trives barnet/eleven*». For å svare på spørsmålet er ikke kategoriseringen av disse tilretteleggingsbetingelsene likegyldig. Det avgjørende er hvordan man identifiserer de rammene som gjelder for enhver opplæringssituasjon. Ved å kategorisere disse rammene i bestemte tilretteleggingsbetingelser, vil vi kunne si at en opplæringssituasjon er mer eller mindre tilrettelagt/tilpasset avhengig av hvor spesifikt og detaljert innholdet i disse tilretteleggingsbetingelsene er. Først ved en slik tilnærming er det saksvarende at begrepet spesialundervisning faller bort (Holck 2009²). Jeg viser i denne sammenheng til Sak nr 8 A ved Midt-Trøndelag herredsrett: Klæbu kommune, 2. Sør-Trøndelag fylkeskommune og sakkynlighetsrapport fra cand.paed.spec. B.E. Siverts og cand.psychol. S. Bjørkly. Sakkynlighetsrapporten klargjør begrepsbruk, arbeidsmåte og betydningen av en slik arbeidsmåte.

De fleste elever lærer og trives med et noenlunde likeartet innhold i tilretteleggingsbetingelsene. Når elever ikke lærer og trives som forventet, mener dette medlemmet at utdanningsansvarlig har en plikt til å finne fram til det innholdet i tilretteleggingsbetingelsene som fører til læring og trivsel. Først når man har funnet frem til innholdet i tilretteleggingsbetingelsene kan man vurdere og argumentere for særlige tiltak av *ressursmessig, kompetansemessig, rutinemessig* og *organisatorisk* art. Innholdet i disse *administrative rammebetingelsene* skal kvalitetssikre (på systemnivå, om man vil) innholdet i tilretteleggingsbetingelsene (Holck 2004³, 2009⁴, Holck og Opdal 2008⁵). Banalt sagt kan man si det slik at man ikke løser et problem ved «å kaste penger på det». Først når man har funnet ut hva man vil gjøre i en konkret situasjon, kan man vite hva man skal bruke pengene til. Overført på en pedagogisk situasjon så er det først når man kan svare på spørsmå-

² Holck, G (2009). Paradigmer i det spesialpedagogiske fagfeltet. Tidsskriftet Spesialpedagogikk, nr. 2 2009, Danmark

³ Holck, G (2004). Kommunenes styring av komplekse oppgaver. Kommunal tverretattlig tjenesteyting overfor barn og unge med funksjonsnedsettelse. Blindern: Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk (Doktoravhandling).

⁴ Holck, G (2009). Organisasjonsutvikling som systemrettet innovasjonsarbeid I: E. Befring og R. Tangen (red.), Spesialpedagogikk. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag,

⁵ Holck, G og L.R. Opdal (2008). Som fibrene i et rep. Spesialpedagogikk nr. 1, Utdanningsforbundet 2008.

let «under hvilke betingelser eleven lærer», at man kan si noe om hva tilretteleggingen vil koste og hva tilretteleggingen ellers vil medføre av administrative tiltak. Det at utredningen ikke skiller mellom, og heller ikke ser sammenhengen mellom, faglig substans og administrative rammebetingelser bidrar til å videreføre den begrepsmessige forvirringen knyttet til begrepet tilpasset opplæring. For å illustrere og tydeliggjøre begrepsbruken, legges det ved et eksempel. Det skal nevnes at ovennevnte avhandling og artikler er forelagt utvalg og sekretariat.

Sakkyndig vurdering

Den pedagogiske sakkyndige vurderingen skal etter dette medlemmets mening utrede og dokumentere under hvilke betingelser barnet/eleven trives, utvikler seg og lærer. Dette krever først og fremst at innholdet i bestemte tilretteleggingskategorier utredes i barnets/elevens normalmiljø. Dette er en oppgave først og fremst for førskolelærer/lærer i barnehage og skole. Av og til vil det være nødvendig å utrede sammenhengen mellom læring og miljø i en særlig opplæringssituasjon. Andre typer utredninger enn de pedagogiske vil kunne være nødvendig for å finne fram til egnet behandling/særlige tiltak. For barnehagen og skolen skal den sakkyndige utredningen imidlertid alltid ha en pedagogisk begrunnelse, nemlig at det er innholdet i tilretteleggingsbetingelsene som skal utredes. Når utredningen foregår i normalmiljøet, vil man også samtidig måtte utrede hvilke administrative konsekvenser slik tilrettelegging får. Å utrede sammenhengen mellom tilretteleggingen og administrative rammebetingelser krever at fagfolk kan skille mellom faglige og administrative forhold ved en pedagogisk situasjon.

Dette utvalgsmedlem er forøvrig bekymret for den kartleggingen som utredningen legger opp til, spesielt når det gjelder barnehagen. Selv om utredningen gir uttrykk for den betydningen som miljøet har for læring, er dette på generelt nivå som ikke omfatter samspeillet mellom det enkelte barn/eleven og miljøet. På denne måten fremstår utredningen som motsetningsfull ved at den dels fremhever betydningen av et inkluderende miljø samtidig som den går inn for en gjennomløpende tradisjonell kartlegging som i sin natur gjerne har ført til segregerende opplæringstilbud når utredningene ikke vektlegger samspeillet mellom læring og tilretteleggingsbetingelser.

Enkeltvedtak

«Det pedagogiske skjønnet» skal, som nevnt over, etter dette medlemmets mening knyttes til tilretteleggingsbetingelsene. Rektorer og styrer i barnehagene må sørge for dokumentasjon som viser sammenhengen mellom tilretteleggingen og administrative rammebetingelser. For overordnet ledelse og tilsynene er en slik dokumentasjon viktig og nødvendig. I tråd med denne logikken skal det fattes enkeltvedtak enten: a) når tilretteleggingen krever ressurser og innhold i de øvrige administrative rammebetingelsene som barnehagen og skolen ikke rår over eller b) når det er avvik fra lærerplanen.

Likeverdig opplæring

Utredningen omtaler likeverdig opplæring på en så overordnet måte at det er vanskelig å relatere begrepet til pedagogisk praksis. Slik dette medlemmet ser det, er et opplæringstilbud for barn/elever med spesielle opplæringsbehov likeverdig med det opplæringstilbudet som de fleste elevene får, i den grad skolen greier å finne fram til et innhold i opplæringsbetingelsene som fører frem til de fastlagte opplæringsmålene. For de elevene som arbeider mot mål som avviker fra læreplanen, er opplæringen likeverdig i den grad skolen greier å finne og nå opplæringsmål som i det daglige og på lang sikt øker elevenes trivsel, og gjør ham eller henne så selvhjulpne som mulig i hjem, i fritid og senere i arbeid.

Inkluderings

Inkluderingsbegrepet defineres i utredningen mer som en holdning enn som en pedagogisk praksis. Slik dette medlemmet ser det, underkommuniserer utredningen de utfordringene det er å sikre både tilrettelagt opplæring og et inkluderende miljø der alle opplever seg sett og verdsatt som bidragsyttere i fellesskapet. En utfordring knytter seg til å sikre et variert innhold i tilretteleggingsbetingelsene innenfor den fysiske rammen som en skolebygning og et klasserom gir. Variasjonsmulighetene svarer ofte ikke til det mangfoldige elevgrunnlaget som er i en klasse. Både elever som lærer i et saktere tempo eller på en annen måte enn jevngamle, og elever som har behov for større utfordringer enn skolen kan gi, kan ha glede av at opplæringsarenaen utvides til også å omfatte andre deler av lokalsamfunnet. Ved å utvide arenaen for opplæring, utvides også potensialet for å treffe med tilpasning som er sakssvarende for hver enkelt elev. Ved å ta lokalsamfunnet i bruk som opplæringsarena kunne man fått en

opplæringsarena mye rikere på læringsmuligheter og på muligheter til å bli sett og hørt og til å kunne bidra. Å utvikle lokalsamfunnet som opplæringsarena krever imidlertid organisatoriske forutsetninger som ikke kontrolleres av den enkelte lærer, rektor eller linjeleder. Dette er en oppgave for en samlet kommunal organisasjon. Å ta lokalsamfunnet i bruk på denne måten er noe annet enn bare å ta lokalsamfunnet i bruk for enkelte elever som har særlig behov for det og hvor også klassekamerater som klarer seg godt i skolen blir med i et slike ekstraordinære tiltak. Et viktig poeng med å ta lokalsamfunnet i bruk som opplæringsarena, er å koble sammen praksis og teori. Dette gir både bedre forutsetninger for teoretisk forståelse og samtidig en langt større mulighet for å gi elevene status, slik det vedlagte eksemplet viser.

Individ – og systemnivå

Utredningen bidrar ikke til å avklare begrepet «systemnivå» og hva det innebærer å arbeide på henholdsvis individ- og systemnivå. Hovedproblemet er at den ikke skiller mellom miljømessige forhold, relasjoner og administrative/organisatoriske forhold (kap 16.1). Dette utvalgsmedlemmet vil hevde at systemrettet arbeid ikke handler om miljømessige eller relasjonelle forhold, men om endring av organisatoriske forhold for å sikre god faglig praksis. Bare ved å ha kompetanse i å analysere sammenhengen mellom faglige og organisatoriske forhold, kan fagfolk bidra til å kvalitetssikre et tilpasset tilbud slik Riksrevisjon og de offentlige tilsynene krever. Når utredningen omtaler betydningen av lærende organisasjoner, mener dette medlemmet at det er svært vanskelig for en organisasjon «å lære» uten at fagfolk og ledere har en omforent oppfatning av hvordan faglige og organisatoriske forhold henger sammen. Bare ved å ha kunnskap om slik sammenheng kan man fortløpende endre organisatoriske forhold i tråd med hva som faglig er virksomt, dvs. etablere en lærende organisasjon. Dette krever i sin tur et omforent «språk», dvs. en enighet mellom fagfolk og deres ledere om hva som legges i begrepet «organisatoriske forhold».

Uklart om tilbud til barn/elever med behov for omfattende og vedvarende oppfølging

Utredningen løfter i liten grad fram de store utfordringene som angår tilrettelagt opplæring og inkludering av de som er svakest stillet. Dette kan for eksempel være elever med psykisk utviklings-

hemming som i tillegg skader seg selv, er synshemmet, hørselshemmet osv, eller elever som i minimal grad kan bevege seg og som trenger medisinsk oppfølging i løpet av skoledagen. Dette er barn/elever som i mange tilfeller får et magert og uhensiktsmessig opplæringstilbud. Uten at deres opplæringssituasjon blir belyst, mener dette medlemmet at det er en fare for at deler av opplæringstilbudet blir erstattet av et innhold man snarere kan betrakte som beskjeftigelse, fritidsaktiviteter og pleie og omsorg. For flere av elevene som det her er snakk om, vil opplæringsmål måtte knyttes til dagliglivets gjøremål, for eksempel til påkledning, toalettbesøk, spisesituasjoner og til å gjøre seg forstått og forstå. Dette stiller særlige krav til pedagogisk kompetanse når man skal formulere mål og skape en opplæringssituasjon for disse. Det er en helt annen kompetanse enn den som behøves dersom man definerer slike situasjoner som omsorg og pleie.

For å unngå å skape forvirring i hvorvidt det er snakk om pleie og omsorg eller opplæring og for å sikre variasjon i opplæringen for de elevene som ikke følger den ordinære læreplanen, bør man kreve at skolen i samarbeid med foresatte systematisk vurderer en rekke fastlagte målområder for det aktuelle barnet/eleven. For å sikre viktige opplæringsmål, bør det foreligge en obligatorisk gjennomgang av alle relevante opplæringsmål. Slike målområder kan foruten skolestiske fag omfatte: a) å lære å lære (å være oppmerksom på det som er relevant i opplæringssituasjonen, ta initiativ og følge regler i sosiale sammenhenger), b) kommunikasjon (gjøre seg forstått/forstå), c) sosiale ferdigheter, d) dagliglivets ferdigheter, e) motoriske ferdigheter, f) fritidsferdigheter (alene og sammen med andre), sysselsettingsferdigheter (alene og sammen med andre). Det siste er særlig viktig for elever i ungdomsskolen og i den videregående skolen.

Når utredningen kaller lesing, skriving og regning (tidligere kalt redskapsfag) for «grunnleggende ferdigheter», så overser man lett at mange av de elevene som omfattes av dette utvalgets mandat ikke kan lese, skrive og regne fordi de ikke har lært å være oppmerksomme på det som er relevant i en opplæringssituasjon – det å lytte, be om hjelp, arbeide selvstendig osv. Dette medlemmet finner det følgelig uriktig at man benytter «grunnleggende ferdigheter» som benevnelse på skolestiske kjerneferdigheter. Benevnelsen bør reserveres for ferdigheter som eleven må lære for å lære.

Det virker som om utredningens målgruppe er de elevene som har problemer med å lære i vanlig tempo og ikke de elevene som har større og mer varige utfordringer. Også når det gjelder atferdsvansker, konsentrerer utredningen seg i hovedsak om elever med behov for bistand med kort tidshorison og problemer som kan løses ved intervensjon i klassemiljøet. Spørsmålet om hvordan barnehagene og skolene skal makte å gi barn/elever med et mer omfattende og detaljert tilretteleggingsbehov et inkluderende tilbud, blir i liten grad tatt opp og drøftet. Det synes i det hele tatt uklart hvordan elever med alvorlige og sammensatte funksjonsnedsettelse skal få tilgang til nødvendig kompetanse når man leser utredningen.

Konsekvenser for lovverket

Med ovenstående som utgangspunkt mener dette medlemmet at det vil være funksjonelt at lovverket uttrykker at de elevene som ikke lærer under vanlige betingelser, får en rett til å få undersøkt under hvilke betingelser de lærer og trives og at konsekvensene av funnene i undersøkelsen skal iverksettes. Dette vil gi føringer for at det pedagogiske skjønnet skal fokusere på tilretteleggingsbetingelsene og utøves innenfor disse. Dette krever en omforent oppfatning av hvilke tilretteleggingsbetingelser det her er snakk om. En omforent begrepsbruk vil gjøre det mulig for foresatte, myndighetsutøvere og pedagoger å iverksette og utøve en saksvarende praksis. Det er imidlertid også nødvendig at lovverket bidrar til å rette oppmerksomhet mot de tidligere omtalte administrative rammebetingelsene slik at beslutningstakere, myndighetsutøvere og ikke minst tilsynene kan vurdere både den utøvede pedagogiske praksis og evaluere sammenhengen mellom innholdet i tilretteleggingsbetingelsene og de administrative rammebetingelsene.

Om dokumentasjon og læringsbok

Det er viktig og riktig at det følger dokumentasjon med de elevene som har behov for særlig kontinuitet i opplæringsmål og innhold i tilretteleggingsbetingelsene. For at slik dokumentasjon skal være funksjonell, må den synliggjøre innholdet i den tilretteleggingen som har vært virksom. Det er viktig også å være klar på hvilket innhold slik dokumentasjon ikke skal ha. Dokumentasjonen bør ikke omfatte karakteristika av elevene og informasjon om elevene og deres totalsituasjon som truer

personvernet. Utredningen er ikke tydelig på slike forhold og heller ikke på hvem som «eier» læringsboka, dvs. om det er eleven/foreldrene eller barnehagen/skolen. Det er følgelig vanskelig å se at den foreslåtte læringsboka substansielt innebærer en forbedring av de individuelle opplæringsplanene som allerede er innarbeidet, selv om det er et stort behov for å utvikle innholdet i disse. En annen sak er at det vil være lite hensiktsmessig å utvikle en slik læringsbok for alle. Dette bl.a. fordi det innebærer en ytterligere byråkratisering av lærernes og lektorenes arbeidsdag. De dokumentasjonskravene som allerede er etablert, oppfattes i skolen som noe som stjeler tid fra det faktiske undervisningsarbeidet. Derimot er det viktig at den individuelle opplæringsplanen integreres i den planen som gjelder for klassen for øvrig for slik å sikre inkludering. Det er for øvrig et anliggende å peke på at følgetilstanden av læringsboka, med dens uklare innhold, ikke er utredet verken juridisk eller faglig.

Om tverretatlig og tverrfaglig samordning

Det å arbeide frem hensiktsmessig samhandling innad og mellom instanser med forskjellig oppdrag, er svært krevende. Utredningen årsaksforklarer problemene i det tverretatlige og tverrfaglige arbeidet ved a) å vise til at tjenester er fordelt mellom ulike instanser og b) at det er ulike yrkesgrupper involvert (kap 2.2.3). Enhver organisasjon av noen størrelse differensierer og koordinerer oppgaver i ulike myndighetslinjer og ulike yrkesgrupper vil være involvert i tjenesteytingen. Det vil ikke være mulig å overskride denne realiteten. Forskning viser at kompleksiteten i samordningsproblematikken er av en mye mer grunnleggende karakter enn beskrevet i utredningen. Utredningen undervurderer betydningen av kompleksiteten, og av de styringsutfordringene av systemisk karakter som dette gir. Spørsmålet er hvordan vi på tross av et fragmentert tjenestetilbud kan få tjenestetilbudet til å henge sammen for den enkelte.

Når utredningen hevder at dette kan løses gjennom økt bruk av individuelle planer, personlig koordinator og avtaler mellom ulike instanser (kapittel 17), så er dette en undervurdering av *kvaliteten* i utfordringene og hvilke radikalt annerledes kompetansekrav dette stiller til både beslutningstakere og fagfolk for å kunne lykkes. I utredningen har man ikke belyst dette. Forskning viser at problematikken er stor når man står overfor samordning av oppgaver der sammenhengene

mellom dem er komplekse. Utredningen under vurderer betydningen av de styringsutfordringene som de kompetansemessige og systemiske forholdene i dette saksfeltet innebærer. Det vil være en alvorlig feil å la utredningens forenklete problemoppfatninger og tiltak være handlingsgrunnlaget på dette punktet.

En viktig forutsetning for samordning er at livsarenaene (hjem, skole, fritid og arbeid) i tillegg til behandling, blir den helhet som integrerer de ulike deltjenester. Uten en slik organiserende helhet blir det lett til at enkelttjenester som støttekontakt, avlastning, hjelpemidler, transport m.m. vil utvikles isolert uten å ha den store livsarenahelheten som referansepunkt. Slik kan tiltak fremstå fornuftig i seg selv, men dysfunksjonelt i forhold til å være en virksom del av en større helhet. Nettopp dette er et sentralt punkt for tjenestemottakerne og deres familier. Organisering rundt livsarenaene må også prege kommunenes overordnede planer for de samme livsarenaene. Ved å la livsarenaene være det organiserende for helheten både i de individuelle – og for kommunenes overordnede planer – vil de individuelle planene kunne gi aggregert kunnskap om behovet for framtidig boligbygging, utforming av barnehage/skolebygg, arbeidsledelse, organisering av fritidstilbud m.m.

Dyktige fagfolk er ikke tilstrekkelig for at planlagte tiltak av faglig karakter blir samordnet og gjennomført. Heller ikke er det tilstrekkelig at fagfolk kjenner til hverandres oppgaver – og ansvarsområder. Deloppgaver er ansvarsplassert i ulike myndighetslinjer og på ulike nivåer i forvaltningen. Å få disse til å henge sammen krever fagfolk og ledere som kan gjennomføre saksvarende oppgaveanalyser, dvs. som kan analysere hvordan oppgavene henger sammen i livsarenaene og kjenner til hvilke samordningsmekanismer man kan ta i bruk for å få dette til. Å gjennomføre og samordne er en helt spesiell form for styringskompetanse som fagfolk ikke lærer i dag.

Fragmentering

Nytt statlige nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd og et nasjonalt utviklingssenter for PPT foreslås etablert ved at deler av nåværende statlige og regionale kompetansesentrene med deler av det samme oppdraget, foreslås nedlagt. Nye regionale sentra, skal arbeide mot det utredningen forstår som lavfrekvente tilstander. Det foreslåtte nye nasjonale senteret for læringsmiljø og problematferd skal ikke arbeide med tyngre at-

ferdsproblematikk, som for eksempel autister som skader seg selv, mennesker med psykisk utviklingshemming med psykiske vansker osv. Det skal de regionale sentrene gjøre. Det varsles at Stortinget ber regjeringen om å gjennomgå statpedsystemet med sikte på å styrke og videreutvikle kompetansen om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), samt vurdere å opprette et eller flere nasjonale kompetansesentre for ASK. I tillegg til spesialistmiljøene for språk – og matematikk, innebærer dette ikke bare en divisjonering i forhold til vanskegrupper, men også i forhold til tiltaksområdene. Det skal i denne sammenheng også nevnes at det også foreslås en divisjonering med utgangspunkt i ulike pedagogiske modeller i og med at det foreslåtte nasjonale senteret for læringsmiljø og atferdsvansker bygger på en modell, den såkalte LP – modellen, mens andre sentra og utdanningsinstitusjoner benytter andre tilnæringsmåter.

For mange av de menneskene og familiene som denne utredningen berører, er det verd å merke seg at det også i helsesektoren er kommet en stortingsmelding som foreslår nye organisatoriske grep for kommunene (samkommuner/helsekommuner). Det kan synes som om fraværet av å ha et helhetlig blikk på oppdrag og rollefordelingen mellom de ulike instansene i offentlig sektor er i ferd med å skape enda flere hoder på et offentlig vesen som for brukerne allerede oppleves som et mangehodet troll. Forskning viser at brukerne har behov for samordning og ikke divisjonering. Den utvikling som utredningen slutter seg til står således i motsetning til det brukerne og kommunene signaliserer at de har behov for: helhet og sammenheng og ikke spesialisering som fører til fragmentering.

Utredningen tilskynder en forståelse av PPT som en instans som ligger utenfor den kommunale organisasjonen, og at dens oppdrag er isolert til den tidligere nevnte smale barnehage-, skole-, PPT-, statped-aksen. Dette kan bidra til en uheldig selvforståelse i PPT som innebærer at aktørene der ikke har blikket for elevens helhetlige situasjon i alle livsarenaer, men avgrenser sin oppmerksomhet til å gjelde opplæringssektoren. Et av de konkrete forslagene i utredningen er å styrke PPT gjennom opprettelsen av et nasjonalt utviklingssenter. Dette vil bidra til en ytterligere fragmentering av kommunenes tjenester og bidra til å vanskeliggjøre den samordningen som nettopp er et opprinnelig mål for oppdragsgiver å få gjort noe med. Et annet og viktig poeng er at dette kan bidra til å gi kompetanseutviklingen i PPT en feilak-

tig retning i forhold til det som er kommunenes tilretteleggende og inkluderende oppdrag.

Mulighetsområder som i liten grad belyses

Om man holder fast ved intensjonene bak nedleggelse av institusjoner og særomsorg, er oppdraget til kommunene å sørge for at alle fikk muligheter til å leve og bo sammen med andre, bruke sine evner og anlegg, oppleve mestring og anerkjennelse i fellesskapet. Oppdraget skal gjennomsyre hele den kommunale organisasjonen. Oppdraget var og er ikke bare å sørge for tilpasset opplæring, men også å utforme miljøet slik at det skaper forutsetning for samhandling, medvirkning og deltakelse, dvs. inkludering.

Å interessere seg for, ha kompetanse i og gi sitt bidrag til å planlegge og utvikle inkluderende miljøer også utenfor barnehage og klasserommet, bør være en naturlig del av arbeidet til de faggruppene som arbeider i «de myke sektorer». Dette ikke minst fordi ensomhetsrelaterte problemer rammer mennesker med nedsatt funksjonsevne særlig hardt. Det er viktig å understreke at slike inkluderende miljøer i lokalsamfunnet ikke kan realiseres av personlige koordinatorene, ansvarsgrupper, gjennom brukermedvirkning eller individuelle planer. Disse er redskaper som er utviklet for å samordne særlige tiltak rettet mot enkeltindivider. Å utvikle inkluderende lokalsamfunn krever kunnskap om hvordan man styrker fellesskapet i lokalsamfunnene, det stilles krav til boligplanlegging, utvikling av mangfold og meningsfulle arbeidsoppgaver, permanent arbeidsledelse, tilrettelagte og inkluderende opplæringsmiljøer og meningsfull fritid. Det er viktig å erkjenne for alle offentlige aktører at: Bare kommunene har mulighet til å samordne den sektor-delte planlegging, forvaltning og virkemiddelbruk i lokalsamfunnene. Bare kommunene kan sikre at barnehager og skolebygg kan nyttes av flere enn primærbrukerne. Bare kommunene kan sikre møteplasser på tvers av generasjonene, støtte positive krefter i lokalsamfunnene og legge til rette for at mennesker med ulike individuelle forutsetninger i alle aldre kan oppleve seg som betydningsfulle bidragsyttere i fellesskapet. Bare kommunene kan skape arbeidsoppgaver og arbeidsledelse slik at alle kan delta i yrkeslivet. Bare kommunene kan legge lokalsamfunnet til rette som skolens utvidede læringsarena.

Det er erkjennelsen av disse praktiske forholdene som en gang ble lagt til grunn for at kommunene ble tillagt det juridiske ansvaret for at helhe-

ten i livsarenaene og at hele livsløpet blir ivaretatt for innbyggerne uavhengig av individuelle forutsetninger. Å legge miljøet til rette slik at alle kan bo, delta, lære og arbeide – uavhengig av individuelle forutsetninger – er kommunenes særlige ansvar. Dette ansvaret stiller helt andre faglige krav til aktørene i kommunene enn til dem som skal holde seg oppdatert og utvikle kunnskap knyttet til å avdekke vansker, stille diagnoser og spesialiserte tiltak som følger av slike vansker/diagnoser. Dette betyr ikke at denne kunnskapen ikke er viktig for kommunene. Man må bare ikke ha forventninger om at slik innsikt er nok når man skal planlegge, utvikle og etablere inkluderende skoler og lokalsamfunn. Slik satsing kan bare lykkes gjennom omforent satsing av politikere, toppledelse og fagfolk som arbeider i kommunene og det krever støtte for slikt arbeid fra fylkeskommune og stat. Erfaring viser at det også er hensiktsmessig og nødvendig med systematisk samarbeid med frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv. Slikt arbeid er på en helt annen måte krevende for den kommunale organisasjonen. Det er på dette feltet at bl.a. re/habiliteringspolitikken, skolepolitikken og psykiatrien svikter mest. Det er overveien-de sannsynlig at dette bl.a. henger sammen med mangelfull erkjennelse av rollefordelingen både hos de statlige spisskompetansemiljøene og hos kommunene selv.

Uten at de ulike samfunnssektorene, faggruppene og spisskompetansen ser dette, vil man bidra til å svekke betydningen av kommunes særlige oppdrag med de omkostninger dette vil ha. I langt større grad enn i dag bør utdanningsinstitusjonene sørge for at studenter som skal arbeide i eller med kommunesektoren får slik kompetanse og innsikt. Slik dette utvalgsmedlemmets ser det, bidrar utredningen til å fattiggjøre kommunenes potensiale. På den måten bidrar den til å sementere de problemene som opplæringssektoren umulig kan løse alene.

Når utredningen som tiltak foreslår at det skal etableres særlige etter-skoletid-tiltak for dem som har behov for dette etter 7 trinn (kap 17), så mister man av syne det potensialet som finnes i lokalsamfunnene både blant offentlige aktører og i frivillig sektor som er der for alle og kan utvikles slik at det nettopp inkluderer dem som lett faller utenfor.

Det er i utvalget gjentatte ganger påpekt betydningen av lokalsamfunnenes betydning for identitet og det å høre til. I kapittel 1 blir det understreket at inkluderingsbegrepet har en spesiell relevans og betydning for urfolket i Norge, men

da i et menneskerettighetsperspektiv. Det er ikke vanskelig å slutte seg til dette, men min innvending er at dette omtales så generelt at det ikke peker på hvordan dette skal operasjonaliseres i praksis. Poenget er at de offentlige aktørene – også i skole og barnehage – må gis ferdigheter i å analysere lokalsamfunnenes egenart og muligheter på en måte som ikke bare tar vare på, men som også nyttiggjør seg de stedegne forutsetningene som kraftfulle pedagogiske virkemidler.

Forskning – og utviklingsarbeid

Som vi har erfart i arbeidet med denne utredningen, er inndeling av ansvarsområder i sektorer og etater blitt dypt forankret i våre mentale bilder av virkeligheten. De styrer de mulighetene vi ser og snevrer inn det handlingsrommet som vi faktisk har. Forskningen er også fanget i dette.

For forskere er det meriterende å dokumentere sin forskning ved å skrive artikler. Dette innebærer at det for forskere i de samfunnsvitenskapelige saksfeltene ikke nødvendigvis er så interessant å skille mellom god eller dårlig praksis. Poenget for forskeren er at resultatet – godt eller dårlig – beskrives på en vitenskapelig måte. For befolkningen, i vårt tilfelle tjenestemottakere og tjenesteytere, forholder det seg ikke slik. For dem er det viktig å få systematisk innsikt og operasjonaliserbar kunnskap om hva som fungerer i praksis slik at virkeligheten kan bli bedre. Forskning må følgelig på en helt annen måte enn i dag ta fatt i sammensatt og kompleks problematikk der denne faktisk viser seg, i kommunene, i skolene og deres lokalsamfunn. Forskning – og utviklingsarbeid må med andre ord på en mer konstruktiv måte bli en forskning for å få til en ønsket samfunnsutvikling.

Både forskning og utviklingsarbeid må ta utgangspunkt i konkrete utfordringer slik at man både kan få erfaring med faglige og organisatoriske barrierer, motstandsstrategier og mulighetsområder. Det er viktig å få klarlagt hvordan det virkelig går an å få gjennomført politiske mål. Dette innebærer også at staten på en forpliktende måte må ta stilling til løpende utviklingsarbeid ved bl.a. å implementere det som utviklingsarbeidet har vist fungerer i praksis.

Allerede for 30 år siden, på den tiden man arbeidet med å avvikle institusjonsomsorgen i Norge og overføre ansvaret for alle innbyggere til

hjemkommunene, formulerte man utfordringer som nødvendiggjorde begrepsmessig klarhet for å kunne peke mot saksvarende strategier og handlinger for å gi et mest mulig likeverdig tilbud:

«Departementet vil arbeide for at utviklingen av likeverdige tilbud for alle kan følge ordninger som gjør et formelt skille mellom vanlig undervisning og spesialundervisning overflødig» (St. meld. Nr 98 (1976-77, s.26) (utvalgsmedlemmets undertrekkninger).

Riksrevisjonen og de offentlige tilsynene har i de senere årene tydeliggjort de store problemene som fremdeles ligger i den uklarheten som råder når det gjelder forståelsen av nettopp de samme begrepene. Denne realiteten er et eksempel som dokumenterer hvordan forskningen ikke har meldt seg på – på en konstruktiv måte, for å fremme en ønsket utvikling. Dette utvalgsmedlemmet mener at utredningen skulle ha drøftet og belyst hvordan forskning og utviklingsarbeid kan bidra på en mer aktiv og konstruktiv måte. Forutsetningen for en slik diskusjon er at man skiller mellom det tilretteleggende og det medisinske paradigmet i det (spesial)pedagogiske fagfeltet.

Bidrar denne utredningen til en ønsket samfunnsutvikling?

De utviklingstrekk som omgir oss – og den oppvoksende slekt i særdeleshet – tyder på en voldsom økning når det gjelder krav til kompetanse og funksjonsdyktighet. Dette innebærer at stadig flere unge støtes ut i permanent ekskludering fra skole og arbeidsliv. Det er et paradoks at vi ønsker en samfunnsutvikling der det er bruk for alle, mens vi i praksis er i ferd med å utvikle ordninger og samfunnsinstitusjoner som synes mer opp tatt av å gjøre de beste bedre, blant annet gjennom en sterk verdilegging av skolastiske ferdigheter. En tenkning som isolerer opplæringssektoren fra de øvrige livsarenaene (bolig, fritid, arbeid), fremmer en slik utvikling. Å bringe barnehage og skole inn som samvirkende kraftsentra i inkluderende lokalsamfunn vil kunne bidra til å skape det rommet som gjør det mulig å synliggjøre alle – uansett individuelle forutsetninger – som bidragsyttere. Utvalget fikk i mandat å belyse og å arbeide frem tiltakskjeder som kan bidra til at dette kan skje. Den senere innsnevringen av mandatet og innretningen på utredningen gir liten hjelp i et slikt strev.

Tabell 1.1 Innholdet i tilretteleggingskategoriene på eldresenteret og i klassen

Mål/TilretteleggingsKategorier	På eldresenteret	I klassen
Delmål	Lære 4 ord hver dag, skrive fire ord til bilde	Formidle nyheter fra avisen
Aktivitet	Lese to sider avis for Gunnhild	Diskutere nyheter
Sosialt miljø	Gunnhild, andre voksne på eldresenteret	Klassen
Fysisk miljø	Eldresenterets dagligstue	Klasserommets lese krok
Motivasjon	Mestring, påvirkning, opplevelse av å være til nytte	Mestring, å få delta, å få positiv oppmerksomhet
Hjelp	Gjennomgang av avisen med lærer eller foreldre	Læreren styrer diskusjonen slik at elevene holder seg til tema
Materiell	Aviser	Aviser, flip-over ark

Ett eksempel som illustrerer sammenhengen mellom tilretteleggingsbetingelsene og administrative kategorier/rammebetingelser

Eksemplet nedenfor er hentet fra artikkelen «Paradigmer i det spesialpedagogiske fagfeltet», Tidsskriftet Spesialpedagogik, nr. 2 2009. Eksempelet er valgt for å illustrere hvordan tilretteleggingskategoriene og de administrative kategoriene kan gis et innhold og for å illustrere sammenhengen mellom dem.

Tor er bare 10 år, men han har gitt opp. Han vil ikke gå på skolen. Han leser dårlig og har vanskelig for å konsentrere seg og lager mye bråk i klassen. Tor er utredet av spesialpedagog. Han er utredet for sine konsentrasjonsvansker og lese – skrivevansker. Tor får etter sakkyndig vurdering tildelt ressurser til spesialundervisning. Likevel tiltar atferdsproblemene når han er inne i klassen og han vegrer seg for å lese selv når han får undervisning i enerom. Både foreldre, lærere og spesialpedagoger i den kommunale PP – tjenesten og ved det statlige spesialpedagogiske kompetansesentret, er enige om at det er viktig at Tor opplever å lykkes i skolearbeidet. Det må knyttes mål for opplæringen som gjør at han opplever framgang. Samtidig er det viktig at han deltar i elevgruppen på en mer positiv måte. Man leter etter muligheter for tilrettelegging, ikke bare innen skolens vegger, men i hele lokalsamfunnet. Organiseringen av lokalsamfunnet er lagt til rette for dette. Alle elevene på skolen har praktiske oppgaver de skal løse i lokalsamfunnet. Noen elever hjelper til på eldresenteret. Elevene går dit enkeltvis eller i grupper for å utføre ulike oppdrag. Noen spiser lunsj med de gamle, andre hjelper til på kjøkkenet osv. Hit kommer også 80 år gamle

Gunnhild, hun er blitt nesten blind og savner å kunne lese avisen. På grunn av det formaliserte samarbeidet mellom skolen og eldresenteret fremmes det forslag om at Tor skal lese lokalavisen for Gunnhild. Avisen blir først gjennomgått på skolen eller hjemme. Læreren setter ring rundt høyfrekvente ord som Tor skal lære. Gunnhild blir Tors beste lærer. Hun retter ikke på Tor, men uttrykker stor glede over at han leser for henne. Av og til spør hun om detaljer som Tor ikke har fått med seg. Han må da spørre andre voksne om hjelp, men han finner mening med å streve med lesing. På grunn av Tors spesielle måte å lære å lese på, ble klasserommet utformet med lese krok og avis – stativ. Det ble populært å følge med i avisene, og nyhetene ble tatt opp i enkelte skoletimer. Klassen satt da i lese kroken. Det var Tor som bragte samtidsaktuelle tema opp i klassen. Han hadde allerede diskutert dem med Gunnhild og kunne bringe hennes synspunkter inn i diskusjonen. Tor var nå noe langt mer enn en elev med atferdsvansker og lese – og skrivevansker. Han var en viktig ressurs for sin klasse og for en gammel dame.

Innholdet i tilretteleggingskategoriene på eldresenteret og på skolen kan skjematisk fremstilles slik:

Innholdet i tilretteleggingskategoriene førte til alternativt innhold i de administrative kategoriene. Dette kan skjematisk fremstilles slik:

I eksemplet ble fokus flyttet fra Tors sosiale og læringsmessige problemer til innholdet i tilretteleggingskategoriene både i en ekstraordinær treningssituasjon og i klasse/grupperommet. Uten en klassifisering og dermed bevissthet om valgmuligheter, ville lærere lett kunne ta tradisjonelle løsninger for gitt, slik at det fysiske læringsmiljøet

Tabell 1.2 Innholdet i de administrative kategoriene

Administrative gjennomføringskategorier	Eldresenteret	Skolen
Organisering	Organisere eldresenteret som læringsarena. Oppgavefordeling blant personalet	Lokalsamfunnet på timeplanen. Oppgavefordeling bland personalet
Rutiner	Rutiner knyttet til mottak av elever og samarbeid med skolen	Rutiner knyttet til timeplanen og samarbeid med eldresenteret
Ressurser	Definere personalressurser, utstyr m.m	Definere personalressurser, utstyr m.m
Kompetanse	Utprøving av innholdet i tilretteleggingskategoriene. Styring av variasjon	Utprøving av innholdet i tilretteleggingskategoriene. Styring av variasjon

kunne blitt et grupperom på skolen og det sosiale miljøet i grupperommet kunne blitt en lærer/spesialpedagog og eventuelt andre elever med mer eller mindre likeartede problemer. Mulighetskategoriene, dvs. tilretteleggingskategoriene og de administrative gjennomføringskategoriene/rammebetingelsene utfordret kreativiteten og fremmet oppfinnsomhet og systematisk utprøving av tiltak inntil det skjedde en positiv læringsutvikling og at trivselen økte.

Utvalgsmedlem Marianne Ween slutter seg i det grunnleggende til denne særmerkningen, men reserverer seg mot at ikke alle elever skal kunne ha en læringsbok, og mener det kan være nyttig med en nasjonal kompetansemotor for videreutvikling a PP-tjenestens organisasjon og kompetanse..

Utvalgsmedlemmet Tove-Lill Labahå Magga slutter seg til særmerkningen.

Utvalgsmedlem Jorun Sandsmark, KS slutter seg til de grunnleggende merkningene i særmerkningen.

Utvalgsmedlem Bente E. Hagtvat slutter seg i det grunnleggende til særmerkningen.

Særmerkning fra utvalgsmedlem Bente E. Hagtvat

Utvalgsmedlemmet Hagtvat var på tjenesterise i utlandet da den oppskrevne NOU-en forelå til gjennomlesning og vurdering. Hun opprettholder sin særmerkning utarbeidet innen den opprinnelige fristen for særmerkning. Hennes særmerkning er dermed skrevet med grunnlag i den versjonen som forelå 10. juni.

Særmerkningen angår forhold ved NOU 2009:18 som etter dette utvalgsmedlemmets vurdering i konsekvens kan bidra til en alvorlig svekkelse av tilbudet til barn, unge og voksne med

særskilte opplæringsbehov. Dette er først og fremst knyttet til NOU'ens ideologiske grunnlag som framstår som i beste fall uklart, men også til enkelte av tiltakene. Teksten omfatter i tillegg mye faktastoff og en rekke forslag til tiltak som skal styrke og sikre opplæringen for de individer det gjelder. Hver for seg har flere av disse innslagene god kvalitet ifølge dette utvalgsmedlemmet. Men dokumentteksten framstår samlet sett som ujevn, og tiltakenes begrunnelser framstår for ofte som uklare og til dels ulogiske. Dette må delvis ses i sammenheng med det første forholdet som angår det ideologiske grunnlaget som preger stoffutvelgelse, valg av tematiske nedslagsfelt og språkbruk. Det er primært disse sistnevnte forhold som adresseres i denne merkningen.

NOU'ens ideologiske grunnlag

Internasjonale konvensjoner og regler slår fast at retten til en likeverdig og inkluderende opplæring skal omfatte alle, også dem som denne NOU'en har i fokus, barn, unge og voksne med særskilte behov (Unescos Salamanca-erklæring (1994), UNESCOS Flaggskip-program (2001)). Det har vært utvalgets omforente intensjon å utarbeide forslag til tiltak som kunne være et kraftfullt bidrag til å realisere denne rettighetsfestede ambisjonen. Det har vært utvalgets like omforente hovedstrategi å utvikle konkrete anbefalinger som kunne sikre et læringsmiljø i den ordinære opplæringen som holdt en så høy standard at den individuelle retten til spesialundervisning/«ekstra tilrettelegging» i mindre utstrekning enn tidligere kom til anvendelse.

Det er en hovedoppgave for utdanningssystemet å legge til rette for at så mange barn og unge som overhode mulig skal få sin opplæring innenfor inkluderende rammer i den ordinære opplæ-

ringen. Alle barn og unge skal dessuten ha en tilrettelegging som er så tilpasset at de har utbytte av den. Dersom et individ ikke har tilfredsstillende utbytte av den opplæringen som tilbys, har han eller hun ifølge dagens lovverk rett til spesialundervisning (Opplæringsloven §5,2). Denne retten vil et samstemmig utvalg opprettholde, men et flertall ønsker en navneendring, og et mindretall ønsker en mer presisert utforming av den.

For å sikre likeverdig opplæring, må individer behandles forskjellig. Noen individer må ha noe mer, annet og bedre for at likeverdighet og inklusjon skal sikres. Ideen om positiv diskriminering er rettighetsfestet og slås fast i Opplæringsloven, og den individuelle retten til spesialundervisning er i Opplæringsloven i dag formulert som et slikt gode. Men i forvaltningen av dette prinsippet om forskjellig behandling for å oppnå likeverd og inklusjon kan begrunnelser, tiltak og ordlyd i NOU 2009: 18 komme til å villedde leseren. Her blir det ideologiske grunnlaget i beste fall uklart.

Nedenfor begrunnes dette synspunktet i fire punkter som ifølge dette utvalgsmedlemmet kjennetegner betydelige deler av NOU 2009:18. a. Den underkommuniserer kompleksiteten i praksisfeltet og de dilemmaer som prinsippet om positiv diskriminering innenfor en inkluderende ramme i praksis reiser. b. Den kommer gjennom stoffutvalg og perspektiv ofte til å angi ensrettede og allmenne løsninger der individers behov er forskjellige. c. Den anvender resonnementer og formuleringer som skaper tekstlig og ideologisk uklarhet og inkonsistens. d. Som en konsekvens av dette kan den bidra til å tilsløre det mangfold i «problemtilstander» og opplæringsbehov som dette saksområdet reiser. Totalinntrykket av NOU 2009:18 kan derfor bli en svekkelse av opplæringsmulighetene for de mennesker NOUen omhandler i forhold til de internasjonale konvensjoner som Norge offisielt anerkjenner.

Kompleksiteten i praksisfeltet og forvaltningen av prinsippet om likeverd og inklusjon

Opplæringen av individer med særlige behov er både kompleks og ideologisert. Kompleksiteten ligger for det første, i mangfoldet av «vanskeområder» (hørselshemninger, synshemninger, språk-/tale-/lesevansker, utviklingshemninger, problematferd, fysiske funksjonsnedsettelse osv.). For det andre møter (førskole)lærere og spesialpedagoger ofte mangelfullt skolert i forhold til den kompleksiteten som møter dem i praksisfeltet. De skal dessuten utøve sitt yrke på en arena som krysser grensene mellom etater og tiltaksnivåer

og der rutiner for et krevende flerfaglig samarbeid oftest er uklare. Det dreier seg for det tredje om en fagdebatt som i liten grad har vært forankret i forskning og facts, men i stor grad i meninger og i ideologi med moralske overtoner.

NOU 2009:18 risser opp mange og ulike aspekter ved dette komplekse opplæringsbildet. Den understreker at det er en stor diskrepans mellom politiske idealer og virkelighet. Utvalget har det klare inntrykket at det ikke først og fremst er lovreguleringen av opplæringen som er mangelfull, men praktiseringen av den. Men slik NOU'ens tekst er blitt, tar den ikke godt nok opp i seg kompleksiteten i praksisfeltet i praktiske tiltaksforslag. Leseren møter eksempelvis ikke ideen om positiv diskriminering som en sentral og tydelig begrunnelse for å gi *ulik* opplæring til de barn som ikke har utbytte av den ordinære opplæringen. De skal ha «ekstra tilrettelegging i opplæringen». Hovedfokus er mest typisk å understreke viktigheten av å gi opplæring innenfor allmennpedagogiske løsninger. Dette utvalgsmedlemmet er ikke i mot en styrking av tilpasset opplæring innenfor allmennpedagogiske rammer. Tvert i mot. Men konsekvensene av denne relativt ensidige fokuseringen kan bli en svekkelse av opplæringen for dem som ikke får et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor slike rammer.

En kunne ventet at en NOU som adresserte opplæringen til barn, unge og voksne med særskilte behov på en tydeligere og mer balansert måte hadde diskutert hvordan man i praksis tenkte seg at ulike forutsetninger, læringsmål og organisatoriske løsninger kunne håndteres innenfor rammene av en inkluderende og likeverdig opplæring. Men teksten plasserer ikke opplæringen av individer med særskilte behov i spenningsfeltet mellom det allmenne og det spesielle, mellom inklusjon i fellesskapet og læringsutbytte for den enkelt. Leseren får heller det inntrykket at ambisjonen er å gjøre det spesielle allment. Som ideologi er denne ambisjonen legitim, men en ser ikke at den bidrar til å løse utfordringene i praksisfeltet. Dette utvalgsmedlemmet savner utvalgets begrunnelser for sine tiltak redelige og balanserte diskusjoner om de dilemmaer som knytter seg til ulike organiseringsformer, gjerne koblet opp mot fenomen som segregering, integrering og «positiv diskriminering». I stedet kommer NOU'en i mange passasjer til å framstå som et partsinnlegg i en politisert diskusjon om rett og galt perspektiv, for eksempel er man *for* systemperspektiv og mot individperspektiv, *for* opplæring innenfor fellesskaps rammer og mot løsninger utenfor fellesska-

pet, for allmennpedagogiske løsninger og mot spesialundervisning. Det savnes en strategi der ulikheter i individers behov legger bunnen for et mangfold av opplæringstiltak og organiseringsmåter. Det savnes også en balanse i perspektiv i en erkjennelse av at når årsaksbildet er komplekst, må tiltakene også være det; de må eksempelvis rettes mot både individet og læringsmiljøet/systemet, mot både skole og fritid, mot både barnehage/skole og mot foreldre.

Ensrettede løsninger?

Dette utvalgsmedlemmet vil selvsagt ikke støtte løsninger som aktivt utelukker individer fra fellesskapet. Organisatorisk segregerte løsninger skal unngås hvis de ikke er til individets beste og spesialundervisning som segregert organisatorisk skal ikke fungere som en avlastningsarena, men være tilpasset individets behov og gi et optimalt utbytte for individet. Det skal være et gode som gir individet med særlige behov en økt ressurs i form av en mer kvalifisert og spesialisert opplæring. I alle mulige tilfelle skal opplæringen foregå i inkluderende rammer innenfor ordinær opplæring. I praktiske løsninger oppstår det imidlertid dilemmaer der en god løsning i kortere og lengre tid kan finnes utenfor det ordinære i forventningen om å skape økt inklusjon på et senere tidspunkt eller på andre arenaer. Dette er ikke en gammeldags særskoletenkning, men det kan være en nødvendig og dynamisk måte å praktisere idealet om en likeverdig opplæring på.

Slike problemstillinger som barnehage og skole møter daglig, tar NOU'en i liten grad opp til drøfting. Leseren møter heller ikke diskusjoner av de etiske, faglige og organisatoriske valg og utfordringer som dilemmaene i feltet reiser, f.eks knyttet til nøkkelspørsmålet om hvordan man i opplæringen i praksis skal håndtere det samtidige kravet om inklusjon og tilfredsstillende læringsutbytte. *At NOU'en ikke forener overordnet ideologi om likeverd med analyser av praktiske utfordringer, kan forlede leseren til å tro at lik opplæring er det rette, bare den er tuftet på «korrekt» ideologi. Derved kommer NOU'ens budskap til å bryte med ideen om ulikhet for å skape likeverd. Den får på tiltaksplanet og i sine begrunnelser preg av en likhetsideologi som ikke uttrykkes eksplisitt.*

Dette inntrykket forsterkes av de forskningsresultater som skal underbygge utvalgets strategi og som presenteres i tekstens faktadel. Nyere forskning dokumenterer stadig oftere at særskilte og intensiverte innsatser gir positiv effekt på opp-

læring av individer med særskilt behov, forutsatt at den utføres av kompetente yrkesutøvere. Dette er trenden enten opplæringen organisatorisk skjer innenfor eller utenfor fellesskapet. Kompetansen er avgjørende. Men i NOUens faktadel trekker man først og fremst fram forskning som dokumenterer *svake* effekter av spesialundervisning, og særlig hentes forskning fra adferdsfeltet der resultatene ofte er svakere enn for andre grupper. Dette etterlater (feilaktig?) det hovedinntrykket i leseren at spesialundervisning generelt er lite å satse på.

Inkonsistens og ubalanse

Når en tekst omgår og alminneliggjør det spesielle og samtidig bekjenner seg til ambisjonen om en likeverdig og inkluderende opplæring, da framtrer et inntrykk av inkonsistens. Denne NOU'en bekjenner seg ikke med tydelighet verken til en ideologi eller en praksis som behandler individer med til dels svært ulike opplæringsbehov ulikt. Dermed står den i fare for å *tilsløre* den delen av virkelighet som kjernen i mandatet omfatter, nemlig opplæring av *hele mangfoldet* av barn, unge og voksne med særlige opplæringsbehov.

Det forsterker inntrykket av ubalanse at mye av faktagrunnlaget som skal underbygge det uheldige ved spesialundervisning, ofte beskrevet som segregerte løsninger, hentes fra adferdsfeltet. Derved underslås at individer med andre behov enn dem med problematferd kan ha stort utbytte av andre organisatoriske løsninger enn flertallet. Det kan dreie seg om en ungdom som skal ha lesetrening på barneskolenivå, en blind som skal ha punktskriftopplæring, eller et førskolebarn som skal ha intensivt språkstimulering i smågrupper enkelte dager i uken.

Tendensen til en ensrettet likhetstenkning gjenspeiles i forslagene. Det kan forføre leseren til å tro at opplæringen i praksis er lettere enn den er. NOU'en løfter i liten grad fram det mangfoldet av *spesialpedagogisk* kompetanse og løsninger som må dyrkes for å kunne gi kvalifisert opplæring i disse utfordrende opplæringssituasjonene, og som det ikke kan forvente at allmennlærerne alene alltid skal være kvalifiserte for å håndtere. Mange elever får også i dag intensivt opplæring, med og uten enkeltvedtak, både innenfor og utenfor fellesskapet. Det er ikke organiseringsformen som avgjør om opplæringen virket inkluderende eller segregerte.

Usynliggjøring av individer med behov for særskilt tilrettelegging og av spesialpedagogisk kompetanse

Den mest markerte tilsøringen av ulikheter i tilretteleggingsbehov foregår i denne NOUen gjennom språkbruken. At språk kan stigmatisere, er gammelt nytt, og man skal derfor velge ord med omhu. Mange ord som har vært i aktiv bruk i omtale av individer med særlige behov og «vansker» er gjennom tidene blitt byttet ut fordi de over tid fikk odiose medbetydninger, for eksempel «åndsvak», «evneveik» osv. Men samtidig må fenomen ha betegnelser som er sigende for at fenomenet skal bli sett og forstått i vanlig språklig kommunikasjon.

I denne NOU'en er det en tendens til å anvende så allmenngjørende termer om sentrale sider ved opplæringen av individer med særlige behov, at man står i fare for å usynliggjøre både behovet og den kompetansen opplæringen er avhengig av. Det er ikke barn, unge og voksne med behov for en særskilt tilrettelagt opplæring tjent med. NOU'en vil i Del 3 fjerne betegnelsen «ordinær undervisning», og anvender i egne tiltak ikke betegnelsen «spesialundervisning». Det skal nærmest dreie seg om én opplæring for alle. «Retten til spesialundervisning» reformuleres til «rett til ekstra opplæring». Man omtaler i liten grad «spesialpedagogisk kompetanse», gir den liten aktiv anerkjennelse og kjører den ikke fram som et viktig bidrag til å virkeliggjøre en mer kvalifisert tilpasset opplæring i ordinær som spesielt tilrettelagt opplæring. Resultatet av tankegangen kan bli at allmennlæreren blir sittende igjen med ansvaret for en enda vanskeligere virkelighet enn i dag, og at elever med særskilte behov ikke får den drahjelpen de trenger for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det samme gjelder omtalen av Det statlig spesialpedagogiske støttesystemet, som ofte omtales

i degraderende vendinger. I en overskrift omtales dette kompetansesystemet som representerer Norges spisskompetanse på synshemmede, hørselshemmede, utviklingshemmede osv ved en navneendring fra «støttesystem til lagspill». Overskriften angir retningen for den endringsprosessen man ser for seg. Når ord med en tydelig mening, erstattes med ord med en i beste fall utydelig mening, blir budskapet i beste fall uklart. Overskriften er dessuten insinuerende og antyder at det til nå ikke har vært lagspill. Det antyder også at det i framtiden ikke skal være støttesystem. Er individer med spesielle opplæringsbehov tjent med det? Når man fjerner ord fra dagsorden, eller omtaler dem i degraderende vendinger, da står de fenomen ordene viser til i fare for hhv å forsvinne og å bli degradert og fjernet. Ønsker man å degradere den nasjonale spisskompetansen?

Det er alvorlig at NOU 2009:18 i forslag til tiltak ikke bidrar sterkere til å styrke den spesialpedagogiske kompetansen og til å bevirke tiltak som gjør aktiv bruk av spesialpedagogiske arbeidsmåter. Spesialpedagogikk er et fag- og forskningsfelt som både nasjonalt og internasjonalt skal være spesialister i opplæringen av barn, unge og voksne med særskilte behov. Det er påfallende at man i denne NOU'en har bidratt til å usynliggjøre betydningen av spesialpedagogikk som fag og forskningsfelt, og også den spesialpedagogiske kompetansen. De barn, unge og voksne som er avhengige av ulik opplæring for å bli inkludert, er ikke tjent med dette. Heri ligger hovedbegrunnelsen for denne særmerknaden.

Utvalgsmedlemmet Tove-Lill Maggahå slutter seg til særmerknaden.

Utvalgsmedlemmet Marianne Ween slutter seg i det grunnleggende til særmerknaden.

Vedlegg 2

Aktuelle internasjonale konvensjoner og reguleringer

Enkelte internasjonale konvensjoner med bestemmelser på utdanningsfeltet kan ha stor ideologisk og praktisk relevans for noen land og liten relevans for Norge i dag, for eksempel bestemmelser som skal sikre jenter adgang til utdanning. Andre konvensjoner og bestemmelser har hatt og har fortsatt stor betydning for Norge. I dette avsnittet gir utvalget en kort oversikt over en del folkerettslige konvensjoner og internasjonale reguleringer med aktualitet for Norge.

Menneskerettsloven av 1999 (lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett) bestemmer at enkelte konvensjoner skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge, og at bestemmelser i disse konvensjonene og protokollene ved eventuell motstrid skal gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning (forrang). I det såkalte presumsjonsprinsippet ligger en forutsetning om at norsk rett formodes å være i samsvar med folkeretten, og at man ved tolkningen av norske rettsregler skal forsøke å unngå tolkningsresultater som fører til konflikt med folkerettslige regler.

FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948 («Universal Declaration of Human Rights») fastslår i artikkel 26 at ethvert barn har rett til gratis utdanning (free elementary education). Denne generelle retten til utdanning videreføres i flere FN-konvensjoner, blant annet i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966, artikkel 13,1 («International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights»). Denne er gitt forrang. UNESCOs konvensjon mot diskriminering i undervisning av 1960 («UNESCO Convention against Discrimination in Education») legger vekt på å sikre lik adgang til og likeverdighet i den opplæringen som gis.

Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) av 1950 («Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms»), første tilleggsprotokoll artikkel 2, fastslår blant annet at ingen kan nektes rett til utdanning. Denne er gitt forrang.

Det er med årene fastslått at den generelle retten til utdanning også omfatter funksjonshemmede. FNs «Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons» (1971) og «Declaration on the Rights of Disabled Persons» (1975) sier at psykisk og fysisk funksjonshemmede har rett til undervisning som gir muligheter til å utvikle deres ferdigheter og potensial.

FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen) av 1989 («Convention on the Rights of the Child») fastslår i artikkel 23 at funksjonshemmede barn skal få effektiv tilgang til formålstjenlige hjelpetiltak, herunder undervisning og opplæring, innenfor rammen av tilgjengelige ressurser. Dette skal skje «... på en måte som best mulig fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling, herunder dets kulturelle og åndelige utvikling». Artikkel 28 sier blant annet at landene skal «... oppmuntre utviklingen av forskjellige former for videregående opplæring... (og) gjøre dem tilgjengelige og oppnåelige for ethvert barn, ... (og) treffe tiltak for ... å redusere antallet av dem som ikke fullfører skolegangen.» Artikkel 29 sier blant annet at «... barnets utdanning skal ta sikte på å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig.» Barnekonvensjonen er gitt forrang.

Den internasjonale arbeidsorganisasjons (International Labour Organisation; ILO) konvensjon nr. 169 av 1989 gjelder urfolk og stammefolk i selvstendige stater («Indigenous and Tribal Peoples Convention»). Konvensjonen skal sikre vern av rettigheter for landenes urfolk på lik linje med øvrige innbyggere, samtidig som deres egen sosiale og kulturelle identitet, skikker og tradisjoner skal respekteres fullt ut og gis muligheter til å utvikle seg videre. I Norge gjelder konvensjonen for det samiske folk.

Av generell betydning nevnes Konsultasjonsavtalen av 11. mai 2005 mellom regjeringen og Sametinget, som er utledet av artikkel 6 i konvensjonen. Denne forplikter regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter til å konsultere Sametinget på aktuelle politikkområder, med siktemål å oppnå enig-

het om foreslåtte tiltak.¹ Av særlig relevans på utdanningsområdet nevnes artikkel om tospråklig utdanning, artiklene 21-22 om yrkesopplæring og artiklene 26-29 om utdanning generelt. Konvensjonen går ikke spesifikt inn på problematikk omkring funksjonsnedsettelse. Artikkel 29 sier det skal være et mål for utdanningen at formidling av allmenne kunnskaper og ferdigheter kan bidra til at barn i vedkommende folk kan delta fullt ut og på like fot både i sitt eget miljø og i nasjonal sammenheng.

FNs Standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming av 1993 («UN Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities») gjelder de fleste livsområder. Når det gjelder utdanningsområdet understrekes det i pkt 6 at funksjonshemmede bør få sin opplæring integrert i det vanlige utdanningssystemet, men at det unntaksvis kan vurderes segregert undervisning dersom det vanlige skolesystemet ikke dekker behovene tilfredsstillende. For døve og døvblinde heter det at de vil kunne få et bedre opplæringstilbud i spesialskoler, spesialklasser eller egne grupper i vanlige skoler, på grunn av deres særskilte kommunikasjonsbehov.

¹ Lile H. D. (2008). FNs menneskerettigheter og urfolksrettigheter. En innføring med fokus på samiske rettigheter. Tidsskrift for urfolks rettigheter, Nr 1/2008

Også UNESCOs Salamanca-erklæring av 1994 («Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education») legger vekt på at utdanningssystemene må ta hensyn til den store variasjonen i barnas egenskaper, forutsetninger og behov. Det betyr tilrettelegging for en inkluderende opplæring for alle i ordinære skoler, uavhengig av elevenes fysiske, intellektuelle, emosjonelle og språklige bakgrunn, og uavhengig av sosial, kulturell og etnisk bakgrunn.

UNESCOs «World Declaration on Education for All (EFA)» fra 1990 og «World Education Forum's Framework for Action on Special Needs Education» fra 2000 går vesentlig på problematikken omkring tilgang på utdanning for alle (jenter og marginaliserte grupper), og er derfor av mindre betydning for Norge. UNESCOs «EFA Flagship Programme» fra 2001 dreier seg vesentlig om retten til inkluderende utdanning for funksjonshemmede.

FNs generalforsamlings «Convention on Rights of People with disabilities» fra desember 2006 dreier seg delvis om utdanningsfeltet (artikkel 24), og understreker viktigheten av ikke-diskriminering, like muligheter for alle, inkluderende opplæring på alle utdanningsnivåer, og sikring av utdanningsmuligheter i et livslangt perspektiv med sikte på å utvikle læringspotensialet for alle.

Vedlegg 3

Innspill til stortingsmelding om lærerutdanningen

Utvalget avga dette innspillet til Kunnskapsdepartementet i forbindelse med departementets arbeid med stortingsmelding om lærerutdanningen.

Grunnoppfølgingen bygger på prinsipper om likeverdig opplæring, integrering og inkludering. I Midtlyngutvalgets arbeid skal de samme prinsippene legges til grunn.

Flere nyere undersøkelser tyder på at skolens undervisning ikke i tilstrekkelig grad sikrer at alle elevene får det læringsutbytte de burde ha etter sine evner og forutsetninger. Det ser ut til å være et gjennomgående problem at skolen i for liten grad tilpasser undervisningen til mangfoldet i elevgruppen, innenfor en inkluderende ramme. Dette berører spesielt elever med særskilte opplæringsbehov. Ved mistanke om dårlig læringsutbytte, tas det dessuten for sjelden initiativ til ekstraordinære tiltak. Det er store variasjoner i både omfang og kvalitet når det gjelder spesialundervisning, mellom fylker, kommuner og skoler. Noe av forklaringen på disse forholdene synes å ligge i ulik kompetanse, holdninger og kulturer knyttet til hvordan skolene forholder seg til en svært sammensatt elevbefolkning sett i relasjon til prinsippene om tilpasset og inkluderende opplæring. Dette er viktige utfordringer i skolen og må dermed også være det for lærerutdanningen.

Gjennom utdanningen skal studentene utdannes til å bli lærere for elever med til dels store forskjeller når det gjelder forutsetninger og behov. Lærere, førskolelærere og instruktører og veiledere knyttet til fagopplæringen i bedrifter, er avgjørende når det gjelder både tidlig innsats, god og tilpasset opplæring og helhetlige tiltak. Lærere som møter elevene i klasserommet, må ha kompetanse til å vurdere om elevene får tilfredsstillende læringsutbytte. Videre må de ha kompetanse til å analysere ulike forhold knyttet til læringsmiljøet og til utøvelsen av lærerrollen, og til å handle i tråd med tenkningen om tidlig innsats. Lærerne må delta i vurderingen av behov for eventuelle

særskilte tiltak, i samsvar med tenkningen om en helhetlig og funksjonell tiltakskjede.

Mange av de vanskene som finnes blant elevene, opptrer fra begynnelsen av som «vanlige vansker hos vanlige barn». Det gjelder for eksempel en del problemer med lesing, skriving og regning, og det gjelder en del miljøbetingede sosio-emosjonelle vansker. Slike vansker vil alle lærere møte i alle klasser. Mange av problemene kan løses dersom vanskene møtes raskt og med kyndighet. Derfor er det nødvendig at lærerne gjennom sin grunnutdanning får så god kompetanse som mulig til å håndtere disse problemene, slik at de elevene det gjelder kan få egnet opplæring og utbytte av skolegangen.

Det er grunn til å anta at styrket lærerkompetanse på disse områdene og gode rutiner for sikring av tidlig innsats, kan bidra til å endre den uheldige situasjonen vi ser nå med at 20–25 prosent av elevene marginaliseres i skolen og får dårlig læringsutbytte.

For å styrke lærerutdanningen på de områdene som er nevnt, mener Midtlyngutvalget at omfanget av pedagogiske emner må økes i lærerutdanningens obligatoriske del og gi god kompetanse til å håndtere oppgaver og utfordringer som er knyttet til mangfoldet i elevflokket. Denne kompetansen dreier seg blant annet om begynneropplæring (lesing, skriving, regning), samspillvansker/psykiske vansker, vurdering, klasseromsledelse og tilrettelegging av et godt læringsmiljø og gode læringsvilkår. Utdanningen bør også legge vekt på hva skolen i samarbeid med foreldrene og med det tverrfaglige hjelpeapparatet kan gjøre for å gi elevene gode læringsmuligheter.

I tillegg til den obligatoriske delen bør lærerutdanningen gi mulighet til fordypning innenfor pedagogiske og spesialpedagogiske områder.

Midtlyngutvalget vil be om at det tas hensyn til disse synspunktene i arbeidet med stortingsmelding om lærerutdanning.

Vedlegg 4

De statlige spesialpedagogiske kompetansesentrene (Statpeds) historikk, forankring, arbeidsoppgaver, organisering og ressurser årene 1994–2008

I kapittel 9 er det gitt en presentasjon av Statped med vekt på status de siste to-tre årene. I dette vedlegget gis det en nærmere oversikt over utviklingen i Statped fra 1994 og fram til 2009.

Statpeds historikk og forankring

I ulike dokumenter, bl.a. i St.meld. nr. 61 (1984-85), St.meld. nr. 54 (1989-90), St.meld. nr. 35 (1990-91) – tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90), St.meld. nr. 23 (1997-98), St.meld. nr. 30 (2003-2004) og St.meld. nr. 14 (2003-2004), er det gitt en nærmere framstilling av de statlige spesialpedagogiske kompetansesentrenes utvikling. I dette vedlegget gis det bare en kort beskrivelse av de senere års utviklingstrekk. Kompetansesentrenes opprinnelse ligger hovedsaklig i de tidligere statlige spesialskolene.

Målet for omorganiseringen og omstrukturering av spesialundervisning, jf St.meld. nr. 54 (1989-90), St.meld. nr. 35 (1990-91) – tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90), var å sikre at alle barn, unge og voksne får et godt og meningsfylt tilbud om tilpasset og tilrettelagt opplæring, fortrinnsvis i sitt eget oppvekstmiljø, å sikre tilgjengelig hjelp i lokalmiljøet, å bygge opp nettverk av kompetanse om alle typer lærevansker og å initiere forsknings- og utviklingsarbeid.

Det største antallet spesialskoler (statlige og kommunale) og spesialskoleelever hadde vi omkring 1980. Utover 1980-årene ble antallet spesialskoler og elevtallet i disse redusert, og i 1991/92 var det tilbake omkring 80 skoler med nær 2300 elever. Av disse 80 spesialskolene var 43 finansiert av staten (41 statlige og 2 private). Fra 1. august 1992 ble fire skoler nedlagt, og 11 skoler ble overført til annet forvaltningsnivå eller annen sektor (vesentlig til fylkeskommuner og barnevernet). De 28 øvrige spesialskolene ble omorganisert til 20 kompetansesentre, hvorav 13 landsdekkende og 7 regionale sentre. De landsdekkende sentrene dekket sektorene syn, hørsel, døvblinde, språk/tale og atferd, mens de regionale sentrene

dekket sammensatte lærevansker og psykisk utviklingshemning. De fleste landsdekkende sentrene hadde likevel regionaliserte opptaksområder, og flere regionale sentre hadde avgrensede landsdekkende oppgaver. Det ble videreført skoledrift ved sentrene for hørselshemmede for å sikre opplæring for elevene i et tegnspråklig miljø.

Noen viktige milepæler:

1992

Med utgangspunkt i St.meld. nr. 54 (1998-90) og St.meld. nr. 35 (1990-91) *Om opplæring av barn unge og voksne med særskilte behov*.

- 20 statlige spesialskoler omorganiseres til spesialpedagogiske kompetansesentre
- Fortsatt skoledrift ved sentrene for hørselshemmede
- Det ble etablert 3 styrer:
- Styret for de landsdekkende kompetansesentrene med sekretariat i Molde. Styret var ansvarlig for 13 sentre innenfor sektorene syn, hørsel, døvblindhet, språk-, tale-, lese- og skrivevansker og atferdsvansker. I 1996 ble det etablert et eget sektorstyre for hørselsområdet. I 1999 ble ansvaret for Statlig kompetansesystem for døvblinde lagt til Styret for de landsdekkende kompetansesentrene.
- Styret for de regionale kompetansesentrene, med sekretariat på Hamar. Styret var ansvarlig for 7 sentre for sammensatte lærevansker. Styret fikk i 1995 også tillagt styringen av de 6 skolene ved de sosiale og medisinske institusjonene / sykehusene (Frambu barnehage og skole, Berg gård skole, Sunnaas sykehus skole, Geilomo skole, Solberg skole ved spesialiserte sykehuset for epilepsi og Voksenkollen skole) og fra 1994 nyetableringen Nasjonal kompetansesenter for ADHD, Tourettes syndrom og narkolepsi.
- Styret for Programmet for Nord-Norge med sekretariat i Tromsø. Styret var ansvarlig for

Nordnorsk kompetansesenter og tyngdepunktkontorene i PP-tjenesten samt noen spesialpedagogiske kommunale og fylkeskommunale ressursenheter i de tre nordligste fylkene.

2000

Med utgangspunkt i St.meld. nr. 23 (1997-98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov – Den spesialpedagogiske tiltakskjeda og det statlige støttesystemet*

- 300 årsverk overføres til PP-tjenesten ved nedbemanning på noen fagområder, vesentlig ved sentrene for sammensatte lærevansker
- Enheter under 3 styrer samles under ett felles styre
- En virksomhet med ett styre, en direktør og en sentraladministrasjon. I tillegg et sektorstyre for hørselsområdet og et Rådgivende utvalg for Nord-Norge (erstattet Styret for Programmet for Nord-Norge)

2003

St.meld. nr. 14 (2003-2004) *Om opplæringstilbud for hørselshemma*

- Styret for Statped, Sektorstyret for hørselsområdet og Rådgivende utvalg for Nord-Norge ble avviklet. Styresekretariatet ble omdannet til sentraladministrasjon for Statped

2004

- Utdanningsdirektoratet opprettes
- Statpeds sentraladministrasjon innlemmes i det nye direktoratet
- Statlige spesialpedagogiske kompetansesentre ble egne virksomheter med senterleder som virksomhetsleder

2005

- Nasjonal kompetanseenhet for ADHD, Tourettes syndrom og narkolepsi ble overført til Ullevål universitetssykehus/Helse Øst.
- Frambu barnehage og skole ble overført til stiftelsen Frambu.

2006

- Seks av kompetansesentrene har vært del av det såkalte «Autismenettverket». Fra 2006 ble disse ressursene overført til de regionale helseforetak.

- Det statlige kompetansesystemet for døvblinde ble overført til de regionale helseforetak fra 2006, med finansiering over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett i statsbudsjettet.
- De tre tidligere kompetansesentrene på Vestlandet; Vestlandet, Eikelund og Søreide, ble slått sammen til ett senter med navnet «Statped Vest». Departementet presiserte at dette var en ren virksomhets-sammenslåing med videreføring av tidligere tjenesteoppgaver, og ikke ledd i en regionalisering av støttesystemet.

2007

- Skolene ved de seks sosiale og medisinske institusjonene som Statped har hatt faglig, juridisk og økonomisk ansvar for fra 1995, men der vertskommunen har hatt arbeidsgiveransvar, ble overført til den fylkeskommunen der skolen/institusjonen ligger, på lik linje med annen sykehusundervisning. (Berg gård skole (nevrologiske skader), Geilomo skole (astma, allergi), Solberg skole (epilepsi), Voksentoppen skole (astma, allergi) og Sunnaas spesialpedagogiske senter (rehabiliteringsfeltet, tidligere Sunnaas sykehus skole).
- Virksomhetsoverdragelse av syns- og audioopedagogtjenesten for Troms og Finnmark fra Troms fylkeskommune til Nordnorsk kompetansesenter (9 årsverk).
- Departementet godkjente våren 2007 at de statlige spesialpedagogiske tiltakene i Nord-Norge kunne nytte «Statped Nord» som samlebetegnelse, med virkning fra januar 2008. Det var en forutsetning fra departementets side at dette bare er ledd i en bedre samordning av tjenestesystemet, og at det ikke skal binde opp den framtidige strukturen.

Kompetansesentrene har ingen lovmessig eller forskriftsmessig forankring, og ingen har noe rettskrav på tjenester fra Statped. Sentervirksomheten finansieres så lenge Stortinget bevilger midler til driften over statsbudsjettet. I kapittel 9 er det en nærmere beskrivelse av Statpeds mandat og mål med mer.

Kompetansesentrenes arbeidsoppgaver og tjenesteprofil

Fagprofilen for Statped er forankret i hovedområdene *tjenesteyting og utvikling av kompetanse og formidling av kunnskap*. Statped skal prioritere

hjelp til brukere med de største og mest sammensatte vanskene, og områder der en ikke kan forvente at kommunene har kompetanse. Statped skal prioritere ressursbruk og innsats for å hjelpe kommuner og fylkeskommuner slik at det på et tidlig tidspunkt kan gis tilpasset opplæring og spesialundervisning med god kvalitet.

Kompetansesentrene for hørselshemmede skal ved behov sikre et skole- og miljøtilbud for hørselshemmede elever i grunnopplæringen. Opplæringsloven § 13-10 Ansvarsomfang gjelder også for disse skolene, herunder krav om et forsvarlig system for vurdering av at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt.

Statped arbeider med kompetanseutvikling, kunnskapsformidling, læremiddelutvikling og produksjon, brukermedvirkning, samarbeid med universiteter og høyskoler og deltar i internasjonalt faglig samarbeid. Arbeidet med å fremme tidlig språkutvikling for barn som har forsinket eller avvikende språkutvikling er også en viktig arbeidsoppgave.

Utdanningsdirektoratet har ansvar for å forvalte tilskuddsordningene innenfor læremiddelområdet, herunder tilskudd til utvikling, produksjon og distribusjon av særskilt tilrettelagte læremidler. Kompetansesentrene bistår Utdanningsdirektoratet i dette arbeidet.

Utdanningsdirektoratet har i tildelingsbrev for 2008 og 2009 formulert strategiske føringer på følgende områder for perioden 2008-2011:

Tidlig innsats

- Statped skal prioritere tidlig innsats i tjenesteytingen, og innenfor kompetanseutvikling og kunnskapsformidling.
- Tidlig innsats er et satsingsområde i alle faser av opplæringa, fra førskolealder til voksne. Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes.
- Kompetansesentrene skal dokumentere sitt arbeid med tidlig innsats i forhold til barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov.

Bedre gjennomføring i videregående opplæring

- Statped skal delta i arbeidet for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring med spesiell vekt på elever og lærlinger med særskilte opplæringsbehov i grunnopplæringen.

- Årsakene til frafall i videregående opplæring er mange og sammensatte, og det er forskjeller både mellom fylker og programfag.
- Kompetansesentrene skal dokumentere sin deltagelse i arbeidet for bedre gjennomføring i videregående opplæring.

Kompetanseutvikling i PP-tjenesten

- Statped skal bistå kommunene i deres arbeid med kompetanseutviklingstiltak for ansatte i PP-tjenesten.
- Styrking av kompetansen i PP-tjenesten vil bl.a. bidra til at de opplæringsansvarlige instansene lokalt, og de ansatte i barnehagen og skolen, kan få bedre forutsetninger for selv å ta hånd om de som har behov for spesialpedagogiske tiltak.
- Kompetansesentrene skal dokumentere sitt arbeid med å imøtekomme behov fra PP-tjenesten om kompetanseheving.

Forskningsbasert kunnskap

- Statped skal i samarbeid med universiteter, høyskoler og andre forskningsmiljøer styrke innsatsen på utvikling av forskningsbasert kunnskap, for å øke kvaliteten på tjenestene.
- Kompetansesentrene skal dokumentere sitt arbeid med utvikling av forskningsbasert kunnskap i samarbeid med universiteter, høyskoler og andre forskningsmiljøer.

Statped – et nasjonalt nettverk

- Statped skal være et nasjonalt nettverk av spesialpedagogiske kompetansesentre.
- Det skal legges til rette for samarbeid og samhandling slik at kompetanse og kunnskap kan utvikles og deles innenfor nettverket og ved behov gi bistand i brukersaker.
- Kompetansesentrene skal dokumentere sitt arbeid på samhandling internt i nettverket om kompetanse- og kunnskapsutvikling og samarbeid i brukersaker.

Statped – en synlig aktør i opplæringssektoren

- Statped skal inneha kompetanse og kunnskap av høy kvalitet og være en tydelig og synlig aktør innenfor opplæringssektoren.
- Statped skal tilføre kunnskap og være deltager på ulike arenaer/fora der opplæring av barn,

unge og voksne med særskilte opplæringsbehov er på dagsordenen.

- Kompetansesentrene skal dokumentere aktiv og samordnet bruk av Statped.no og Statpedmagasinet, deltagelse i media, faglige konferanser, faglige publikasjoner og utgivelse av veilednings- og informasjonsmateriell.

I tabell 4.1 er vist kompetansesentrenes oppgaver og tjenesteprofil, målt ved forbruk av årsverk fra 1994 og fram til i dag. Virksomheten ved Nasjonalt senter for lesning og leseforskning og Senter for atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger

er ikke med for noen av årene. Disse sentrene har avtalemessig samarbeid med Statped, men ingen felles økonomiske eller personellmessige ressurser. I 1994 og 1996 er tallene uten virksomheten ved Sandfallet kompetansesenter i Finnmark, mens Nordnorsk ks (tidligere Sandfallet) og Nordnorsk spesialpedagogisk nettverk (all virksomhet i Nord Norge er nå samlet under navnet Statped Nord) er med i 2006 og 2007. I samme periode har det skjedd endringer både når det gjelder organisering og tjenesteprofil, noe som gjør at tallene ikke er direkte sammenlignbare.

Tabell 4.1 Kompetansesentrenes oppgaver og tjenesteprofil 1994–2008, målt ved forbruk av årsverk i prosent av total

Type tjeneste/aktivitet	1994		1996		2001	2006	2007	2008
	Landsdekkende	Regionale	Landsdekkende	Regionale				
Opplæring langtid (over 12 uker)	39 %	24 %	35 %	5 %	19 %	22 %	14 %	17 %
Opplæring korttid (under 12 uker)	7 %	0 %	8 %	0 %	5 %	9 %	4 %	2 %
Bo- og fritidstilbud	Inngår over	Inngår over	Inngår over	Inngår over	9 %	7 %	5 %	7 %
Utredninger	11 %	55 %	10 %	65 %	10 %	15 %	14 %	11 %
Rådgivning, konsultasjon	8 %	13 %	8 %	9 %	10 %	9 %	15 %	14 %
Kurs og kunnskaps-/informasjonsspredning ¹	7 %	3 %	11 %	5 %	13 %	26 %	21 %	27 %
FoU/kompetanseutvikling	6 %	5 %	6 %	3 %	10 %	5 %	13 %	11 %
Læremiddelarbeid/-produksjon	5 %	Fordelt over	4 %	3 %	6 %	5 %	6 %	5 %
Annet	17 %	Fordelt over	18 %	10 %	18 %	2 %	9 %	6 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	101 %	100 %

¹ Kurs og kunnskaps-/informasjonsspredning er slått sammen da dette er flere sider av samme sak

Kilde: 1994-1996: St.meld. nr. 23 (1997-98) tabell 2.3 side 67. 2001–2008: Kompetansesentrenes årsmeldinger. Tall avrundet. AKS og Briskeby skole er inkludert i materialet.

Tabell 4.2 Kompetansesentrenes oppgaver og tjenesteprofil i 2008 m.m., målt i årsverk ved det enkelte senter og totalt

Type tjeneste/ aktivitet	Stapled Nord	Trøndelag ks	Møller ks	Tambartun ks	Stapled Vest	Sørlandet ks	Lillegården ks	Nedre Gausen ks	AKS	Briskeby skole og ks	Huse-by ks	Skå-dalen ks	Tors-hov ks	Bredtvet ks	Øverby ks	Sum	
Opplæring langtid (over 12 uker)			18,0		20,0			12,5	30,4	24,6		35,1					140,6
Opplæring korttid (under 12 uker)			8,3		4,3			1,5	3,0	0,0		2,2					19,3
Bo- og fritids-tilbud			16,5		6,5			3,0	20,6	1,5		5,2					53,3
Utredninger	8,9	1,3	3,7	8,0	11,7	3,8	0,0	1,6	1,8	0,2	12,3	0,2	11,4	30,8	4,5		100,2
Rådgivning, konsultasjon	7,0	4,4	5,6	10,5	24,2	5,8	0,0	6,8	4,6	0,2	15,7	14,1	4,7	4,7	14,2		122,5
Kurs og kunnskaps-/informasjonsspredn. ¹	6,6	5,2	21,3	16,0	40,9	14,1	8,3	16,4	11,1	4,6	30,2	18,0	10,0	11,9	8,4		223,0
FoU/kompetanseutv.	12,4	5,3	7,3	6,5	20,3	3,7	4,1	2,4	3,5	1,1	7,8	7,1	5,1	7,2	3,8		97,6
Læremidde-larbeid/-prod	0,5	0,6	3,4	12,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	23,5	0,4	0,5	0,5	1,4		43,0
Annet	6,0	2,2	1,4	5,0	8,1	3,0	2,8	2,1	1,6	1,6	4,5	3,7	1,0	3,9	3,1		50,0
Sum	41,4	19,0	85,5	58,0	136,0	30,5	15,2	46,3	76,6	33,9	94,0	86,0 ²	32,7	59,0	35,4		849,5
Under (-) og over (+) rapportert og konsekvenser av avrunding	-6,4	0	0	-0,7	0	-0,5	0	+0,1	-1,0	0	0	-0,2	+1,5	0	0		7,2
Samisk spesialpedagogisk støtte (4,5) og Felles IKT-drift og support (9)	13,5																13,5
Totalt årsverk rapportert fra senteret	47,8	19,0	85,5	58,7	136,0	31,0	15,2	46,2	77,6	33,9	94,0	86,2	31,2	59,0	35,4		870,2
(ref.: årsrapportene fra sentrene for 2008)	13,5																

¹ Kurs og kunnskaps-/informasjonsspredning er slått sammen da dette er flere sider av samme sak.² Ikke medregnet regionsenteret for døvblinde (11 årsverk).

Kilde: Sentrenes årsmeldinger 2008.

Stortinget vedtok å avvikle skoledriften ved de statlige spesialpedagogiske kompetansesentrene fra 1992, unntatt for hørselssentrene. Der skoledriften skulle avvikles, fikk elever anledning til å fullføre skolegangen. Etter 1999 er det kun gitt helårsopplæring til hørselshemmede elever. Elevantallet for denne gruppen har vist en synkende tendens fram til 2008. Antallet heltidselever ved kompetansesentrene de siste 16 årene har fordelt seg

på de ulike sektorene slik det framgår av tabell 4.3. Fra totalt ca 550 elever i 1992 gikk elevtallet ned til ca 400 i 1994/1995, og videre ned til vel 300 i 1998/1999 og til ca 230-240 (inkl døvblinde) i 2002/2003. Høsten 2007 var det bare igjen ca 160 heltidselever, tilknyttet sektorene hørsel og døvblinde. Dette tallet er ytterligere gått ned til 150 høsten 2008. Hørselshemmede heltidselever (145) ved skolene består av 83 grunnskoleelever

og 62 elever i videregående opplæring. Det er kun ved de private sentrene (AKS og Briskeby skole) det er elever på videregående trinn. Øvrige sektorer har ikke hatt heltidselever ved sentrene på mange år. Tabell 4.3 viser også tall for antall deltidselever og internatelever ved hørselssentrene.

Utredningsarbeidet ved sentrene har gjennom årene endret karakter i retning av større vektleg-

ging av rådgivning og tiltaksutvikling. Særlig gjelder dette for de regionale sentrene. Når det gjelder rådgivning/ konsultasjon, kursvirksomhet og kunnskaps-/informasjonsspredning har det vært en mindre økning. Også FoU/kompetanseutvikling tar en større del av sentrenes ressurser i dag. Resurser til læremiddelarbeid/læremiddelproduksjon ligger på samme nivå som tidligere.

Tabell 4.3 Antall heltidselever i grunnskole og videregående opplæring ved kompetansesentrene i perioden 1992–2008, samt antall deltidselever og internatelever ved hørselssentrene

Sektor/ vanskekategori	94/95	96/97	98/99	00/01	02/03	H-04	H-05	H-06	H-07	H-08	Merknad
Heltid hørsel grsk og vgo ¹	175 +102	184 +131	178 +113	164 + 95	141 + 80	120 + 86	112 + 56	109 + 59	99 + 55	80 ² +61 ³	Årene etter 1994/ 95 er ekskl. førskolebarn (plasser kjøpes av kommuner).
Delsum heltidselever hørsel grsk og vgo	277	315	291	259	221	206	168	168	154	141	
Syn	47	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Atferd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Språk/tale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sammensatte lærevansker	66	21	12	0	0	0	0	0	0	0	Inkl. elever med utviklingshemning
Delsum heltidselever andre grupper	113	21	12	0	0	0	0	0	0	0	
Elever hørsel med delt oppl.tilbud grsk	Ikke tall for disse årene				20	18	17	13	10	10	Delt opplæring ble registrert sammen med deltidsopplæring før 2002
Elever hørsel med delt oppl.tilbud vgo	Ikke tall for disse årene				0	0	0	0	3	1	
Deltidselever hørsel grunnskolealder	59	59	118	162	175	201	201	224	213	213	Under 12 ukers opphold, grunnskolealder
Deltidselever hørsel videregående opplæring	213	160	71	109	125	5	7	7	9	6 ⁴	Under 12 ukers opphold, vgo
Sum deltidselever hørsel grsk og vgo	272	219	189	271	300	206	208	231	222	219	

Tabell 4.3 Antall heltidselever i grunnskole og videregående opplæring ved kompetansesentrene i perioden 1992–2008, samt antall deltidselever og internatelever ved hørselsentrene

Sektor/ vanskekategori	94/95	96/97	98/99	00/01	02/03	H-04	H-05	H-06	H-07	H-08	Merknad
Internatelever											
hørsel heltid	72	99	89	62	53	40	32	36	37	21	⁵
Heltidselever											
døvblinde	12	13	13	13	13	6	7	6	7	5	
Internatelever											
døvblinde	6	7	8	6	5	2	2	2	2	0	

¹ Når det gjelder tallene for hørsel fra Statped Vest (tidligere Vestlandet ks), omfattet skoledriften fra 1992 til 2001 følgende skoler: Bjørkåsen videregående skole i Bergen, Hunstad skole i Bergen (grunnskole) og Kongstein videregående skole i Stavanger. I tidsrommet 2001 til 2005 omfattet skoledriften: Bjørkåsen videregående skole og Hunstad skole (grunnskole) i Bergen. Fra 1. august 2005 kun Hunstad skole. Kongstein skole og Bjørkåsen skole ble overført til fylkeskommunene. Tallene er inkludert elever i videregående opplæring ved Briskeby skole, også tallene for 2008.

² Fordeling av grunnskolelever: Møller 22 elever, Statped Vest 19 elever, Nedre Gausen 10 elever og Skådalen 29 elever.

³ Fordeling av elever i videregående opplæring: Briskeby skole 47 elever og AKS 14 elever.

⁴ Dette er deltidselever vg opplæring ved AKS (6 elever med gjennomsnitt opplæringstid 25 dager). 20 hospitantelever med opphold i gjennomsnitt 1,25 dag ved Briskeby skole er ikke medregnet. I årsmeldingen fra senteret var disse feilaktig var registrert som deltidselever.

⁵ Av dette er 10 elever i videregående opplæring ved AKS.

Kilde: St.meld. nr. 23 (1997-98), St.meld. nr. 14 (2003-2004) og Årsmeldinger og andre rapporter fra sentrene 1998-2008. Årene etter 1994/95 er ekskl. heltidstiltak for førskolebarn da dette er evt. tjenester som kjøpes av kommuner.

Tabell 4.4 Antall helårselever i Statped fordelt på de enkelte hørselsskolene, vår og høst 2005–2008

Skole	Antall elever vår 2005 (1.3)		Antall elever høst 2005 (1.10)		Antall elever vår 2006 (1.3)		Antall elever høst 2006 (1.10)		Antall elever vår 2007 (1.3)		Antall elever høst 2007 (1.10)		Antall elever vår 2008 (1.3)		Antall elever høst 2008 (1.10)	
	Grsk	Vgo	Grsk	Vgo	Grsk	Vgo	Grsk	Vgo	Grsk	Vgo	Grsk	Vgo	Grsk	Vgo	Grsk	Vgo
A.C. Møller skole (Møller komp.senter)	31	-	32	-	36	-	35	-	35	-	26	-	24	-	22	-
Hunstad skole (Statped Vest)	32	-	26		29	-	28	-	28	-	27	-	25	-	19	-
Bjørkåsen skole (Statped Vest)	-	19	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nedre Gausen skole	15	-	14	-	11	-	11	-	11	-	10	-	9	-	10	-
AKS	4	12	3	13	4	12	2	16	2	15	0	14	0	15	0	14
Briskeby v.g. skole	-	50	-	43	-	40	-	43	-	41	-	45	-	43	-	47
Skådalen skole	40	-	37	-	37	-	34	-	35	-	36	-	35	-	29	-
Sum	122	81	112	56	117	52	110	59	111	56	99	55	93	58	80	61

Kilde: Sentrenes årsmeldinger 2005-2008.

Bjørkåsen skole (vgo.) ble overført til Hordaland fylkeskommune fra 1. august 2005.

Tabell 5 viser ressursforbruk ved tjenester til de tre nordligste fylkene fra kompetansesentrene

i Sør-Norge i 2007. Volumet synes å være nokså konstant fra år til år.

Tabell 4.5 Ressursforbruk ved tjenester til de tre nordligste fylkene fra sentrene i Sør-Norge 2007

Senter	Typer tjenester	Årsverk	Tendens
Tambartun komp. senter	Tjenester på alle tjenesteområder, men den tyngste ressursbruken er vedrørende blinde barn i førskolealder, punktskriftsbrukere, diagnosegruppen Spielmeier Vogt (NCL) og læremidler (i samsvar med senterets landsdekkende ansvarsområder).	I underkant av 10	Ganske sterke svingninger i ressursbruk fra år til år, men det er ingen tydelig tendens. Sannsynligvis har svingningene sammenheng med antallet blinde elever, NCL og nyregistreringer i det enkelte fylket fra år til år.
Møller komp. senter	Utredning, veiledning, kurs m.m. Møller har inngått en avtale med det nordnorske systemet hvor det er lagt føringer på at landsdelen i hovedsak skal være selvforsynt med både kompetanse og ressurser for å yte de nødvendige og etterspurte tjenestene. Møller skal fortsatt ha et ansvar for de tegnspråklige brukerne, både mht å skulle yte tjenester i form av deltidsopphold og heltids skoletilbud der hvor dette er aktuelt. Møller skal også yte tjenester i forhold til tegnspråkkurs i Nordland, Troms og Finnmark. I tillegg skal de samme fylkene kunne hente ut tjenester i forhold til rådgivning og/eller kurs etter bestilling fra audiopedagogtjenesten i det enkelt fylke, Døvblindesenteret i Tromsø, Spesialpedagogisk senter i Nordland eller Statped Nord. Når det gjelder tegnspråkopplæringen til foreldre, så er det en tjeneste senteret gir til foreldre til tegnspråklige barn fra de tre nordligste fylkenes om velger undervisning i og på tegnspråk. Dette er en omfattende virksomhet og det er riktig at dette nevnes spesifikt her, da senteret bruker betydelige ressurser på denne aktiviteten.	17,4	Tjenester innenfor området språk/tale/kommunikasjon er ikke tatt med. Regnestykket viser da at de tall som kommer opp i hovedsak påvirkes av antall deltids og heltids elever ved A.C. Møller skole. Det er disse aktivitetene som i hovedsak er kostnadsdrivende. Helt generelt kan likevel sies at rene rådgivningstjenester og ulike typer kurs i løpet av de siste årene (2004-2007) har gått noe ned, mens tjenestene i forhold til deltids og heltids elever har økt noe, samtidig som dette vil variere noe fra år til år, avhengig av antallet elever fra disse fylkene. Konklusjon: Det som ytes inn mot Nord-Norge er noenlunde stabilt.
Trøndelag komp. senter	I alt vesentlig dreier dette seg om informasjon: læremiddelinformasjon, inkl. IKT for funksjonshemmede. I tillegg enkelte elevsaker knyttet til IKT, men denne aktiviteten er så liten at den vanskelig lar seg skille ut.	0,7	Aktiviteten har vært stabil over flere år
Bredtvet komp. senter	I forhold til leppe-/kjeve-/ganespalte og strupe-/munnhuleopererte, har senteret et landsdekkende ansvar sammen med Statped Vest. I tillegg gir senteret tjenester til voksne personer med taleflytvansker, da Statped Nord ikke har tilbud til denne gruppen. Senteret bistår også i en del kompliserte saker vedrørende spesifikke språkvansker/dysleksi. Utover det bistår senteret på alle vanskeområder overfor brukere/deltakere fra Nord-Norge, ved brukerutredninger (107), rådgivninger (107), konsultasjoner (34) og kurs (268 deltakere).	6	Senteret gir fortsatt en betydelig og stabil bistand til Nord-Norge innen alle tjenesteområder.
Lillegården komp. senter	Kompetanseutvikling og kunnskapsspredning. Årsverksressursen har i hovedsak vært knyttet til implementeringen av LP-modellen i en kommune i Finnmark (3 skoler) og 2 kommuner i Nordland (10 skoler). Dette omfatter opplæring av prosjektdeltakere og veiledning av PP-tjenesten.	0,7	Tendensen er et økende engasjement i de nordligste fylkene i 2007 sammenliknet med tidligere år.

Tabell 4.5 Ressursforbruk ved tjenester til de tre nordligste fylkene fra sentrene i Sør-Norge 2007

Senter	Typer tjenester	Årsverk	Tendens
Øverby komp. senter	Utredning og rådgivning i individsaker, konsultasjoner og kurs + «Prosjekt ervervet hjerneskade Nord-Norge»	1,2	Synkende tendens fra 2001.
Sørlandet komp. senter	Konsultasjoner (22), foredrag på tre faglige kurs i Nord-Norge for PPT om matematikkvansker, deltatt i nettverk omkring atferds- og konsentrasjonsvansker og samarbeid om produksjon av DVD om Asperger syndrom.	Mindre enn 0,1	Tendens: stabilt.
Torshov komp. senter	Kurs/landsdelskonferanse minoritetsspråklige barn i barnehage, andre kurs, veiledning, faglige møter med instanser i Nord-Norge, forelesninger ved Høgskolen i Bodø og besøk fra praksisstudenter fra samme høgskole.	Mindre enn 0,1	En økende tendens.
AKS	Utredning av brukere, veiledning og konsultasjon. Opp- læring heltidselev (1) og deltidselever (23).	7	Stabilt 2005-2008 (7,5 – 6,3 – 7,0 – 7,5 årsverk).
Briskeby skole og komp. senter	Oppfølging av Bodin vg skole (knotepunkt-/ kompetanseskole), heltidselever (2) og deltidselev (1) i 2007, tilpasningskurs for tunghørte/døvblitte, samarbeids- møter i ReSonare og med Nasjonalt kompetansesenter for læring og mestring (NKLMS) + minikurs for CI-pasienter fra Nord-Norge operert på Rikshospitalet.	1,1	Antall heltidselever fra Nord-Norge har vært nedgående.
Sum		Ca 44	

Kilde: Innrapporterte tall for 2007 fra alle kompetansesentrene i de 16 sørligste fylkene.

Endringer i Statped organisering og tjenesteyting de seneste årene

St.meld. nr. 23 (1997-98) ga en omfattende vurdering av PP-tjenesten og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet, og hovedkonklusjonen var at de to hjelpe- og støttesystemene var i ubalanse: «Samla sett er den spesialpedagogiske tiltakskjeda topptung. Det blir brukt mykje ressursar på statleg nivå høgt oppe i tiltakskjeda, for langt unna brukarane. Det blir derfor rådd til å omfordele meir av desse statlege ressursane til lokal PP-tjeneste».

St. meld. nr. 23 og Stortingets behandling av denne, Innst. S. nr. 228 (1997-98), resulterte i følgende større endringer med virkning fra 1999 og påfølgende år:

- Deler av Statped ble nedbygd ved overføring av ressurser til PP-tjenesten. De syv regionale kompetansesentrene for sammensatte lærevansker ble redusert med 185 årsverk, nær halvparten, og ett atferds-senter ble avviklet, 15 årsverk. Bredtvet kompetansesenter ble redusert med

25 årsverk og synssentrene Huseby og Tambar-tun ble redusert med til sammen 25 årsverk.

- En del landsdels- og fylkestiltak under Programmet for Nord-Norge (PNN) ble avviklet. Styre og sekretariat for PNN ble avviklet og styre og sekretariat for de regionale kompetansesentrene ble nedbygget
- PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner ble tilført øremerkede midler tilsvarende 300 fagårsverk, en styrking av PP-tjenesten med over 20 %
- Fra 1. august 1999 ble 23 statsfinansierte synspedagogstillinger og 21 statsfinansierte audiopedagogstillinger i fylkene lagt direkte inn under de statlige kompetansesentrene for syn og for hørsel, som «sentrenes forlengede arm» på fylkesnivået. I fylkene Vestfold, Hordaland og Møre og Romsdal er det en avtalebasert ordning med kjøp av tjenester. I Nord-Norge er stillingene inkludert i Statped Nord.
- Senter for atferdsforskning, Senter for leseforskning, Nasjonalt læremiddelsenter, Samisk utdanningsråd og kompetansehevingstiltak i

- samiske områder, kompetansehevingsprogrammet Samtak med mer ble tilført ca 20 mill kr.
- Endring av rettigheter for synshemmede:
 - Innføring av rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemiddel for synshemmede (opplæringslovens §§ 2-14 og 3-10, fra 2000).

Oppsummering av de viktigste endringene i hørselssektoren:

- Innføring av rett til opplæring i og på tegnspråk (opplæringsloven §§ 2-6 og 3-9 fra 1999, tidligere hjemlet i forskrift).
- Tilbud til foreldre med døve og sterkt tunghørte barn om 40 ukers kurs i tegnspråk, samt søskenopplæring («Se mitt språk»).
- Program for kompetanseheving i tegnspråk for lærere som underviser døve elever i grunnskole og videregående opplæring, kurs for personale i barnehager med døve og sterkt tunghørte barn
- Fylkesaudiopedagogtjenesten ble en del av Statped, tilknyttet hørselssentrene gjennom tilsetting eller avtalebasert kjøp av tjenester, se St. meld. nr. 23 (1997-98).

- Nedgang i antall heltidselever ved skolene ved hørselssentrene), se tabell 3.
- Som følge av nedgangen i antallet heltidselever ved hørselssentrene har det de siste årene vært en økning i antallet deltidselever på grunnskolens område ved sentrene (opphold under 12 uker for tegnspråklige elever som går på hjemmeskolen), jf tabell 3.
- Cochleaimplantat (CI) har medført nye muligheter for døve og sterkt tunghørte. Ca 380 barn under 18 år har fått operert inn CI pr april 2008. Rikshospitalet anbefaler at barn som er født døve opereres før to års alderen.
- Nye tjenestetilbud på bakgrunn av tidlig hørselsscreening («Hør mitt språk», med mer).
- Kongstein videregående skole (Stavanger) med tegnspråklig opplæringstilbud ble lagt ned fra 2003.
- Bjørkåsen videregående skole (Bergen) med tegnspråklig opplæringstilbud ble overført fra Vestlandet kompetansesenter til Hordaland fylkeskommune fra 1. august 2005.

Tabell 4.6 viser den fylkesvise fordeling av fylkes-synspedagogene og fylkesaudiopedagogene.

Tabell 4.6 Fylkesaudiopedagogtjenesten og fylkessynspedagogtjenesten, antall årsverk 2008.

Fylker	Audiopedagoger	Synspedagoger
Østfold	1	1
Akershus	inkl. i still. på Skådalen	1
Oslo	inkl. i still. på Skådalen	1
Hedmark	1	1
Oppland	inkl. i still. på Skådalen	1
Buskerud	1	1
Vestfold	1	1
Telemark	1	1
Aust-Agder	1,4	2
Vest-Agder	1,4	1
Rogaland	2	2
Hordaland	2	2
Sogn og Fjordane	1	1
Møre og Romsdal	2	2
Sør-Trøndelag	1	1
Nord-Trøndelag	1	1
Nordland	0	0
Troms	0	0
Finnmark	0	0
Sum	16,8 + Skådalen (se over)	20

Kilde: Sentrenes årsmeldinger 2008.

Den økonomiske utviklingen i Statped fra 1994 til i dag

Tabell 4.7 viser utviklingen i Statpeds økonomi fra 1994 til i dag, over statsbudsjettets kapittel 243 (årene 1994 – 2004) og kapittel 230 (årene 2005 – 2008). Utgiftene er regnskapstall for all drift og tjenesteproduksjon. Oppdragsvirksomheten er ikke tatt med, heller ikke styre- og sekretariatsutgifter, tilskudd til brukerorganisasjoner og utgifter til omstillingsenheten/ventelønn, tidligere lokalt forsøks- og utviklingsprogram, forskningsprogram og diverse prosjekter administrert av departementet og eksternt finansierte prosjekter over de samme kapitlene på statsbudsjettet. Husleie er inkludert, men eventuelle midler på post 45 er holdt utenfor.

Tabell 4.8 illustrerer nedbyggingen av kompetansesentersystemet fra 1999/2000, da 250 årsverk og enkelte tjenester ble avviklet mot overføring av ressurser til styrking av kommunal og fyl-

kekommunal PP-tjeneste med ressurser tilsvarende 300 årsverk. Som tallene viser, er det primært sentrene for sammensatte lærevansker som har tatt nedbyggingen i 1999–2000 gjennom sterkt reduserte tildelinger. De øvrige sektorer er ikke merket av denne. Regnskapene for disse viser et forbruk omtrent på samme nivå/økt forbruk i året 2000 sammenliknet med året 1999. Tallene i tabellen er gitt i løpende priser. I tillegg til overføringen av ressurser til PP-tjenesten er sentrene beskåret økonomisk over flere år. Dette framgår enda tydeligere av tabell 4.8, som viser utviklingen i antall årsverk.

Beløp i mill kr i løpende priser. Eksklusive styreutgifter, tilskudd til brukerorganisasjoner og utgifter til personer på ventelønn, tidligere lokalt FoU-program, forskningsprogram og diverse prosjekter med mer administrert av departementet og andre eksternt finansierte prosjekter. Husleie er tatt med, evt. midler på post 45 er ikke tatt med.

Tabell 4.7 Ressursbruk i Statped 1994–2008, kapittel 243, senere kapittel 230, regnskapstall

Sektor	Lokalisering	1994	1996	1999	2000	2003	2005	2006	2007	2008	Merknad
Kompetansesenter/tjeneste		Mill kr	Mill kr	Mill kr	Mill kr	Mill kr	Mill kr	Mill kr	Mill kr	Mill kr	
Syn:											
Huseby	Oslo	45	47	48	48	50	55	56	57	58 ¹	
Tambartun	Melhus	34	35	36	37	37	37	36	38	41	
Fylkessynspedagoger	Alle fylker	10	11	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	1994 og 1996: Beregnet
Delsum syn		89	93	84	85	87	92	92	95	99	
Hørsel:											
Skådalen	Oslo	34	34	41	44	46	49	49	51	56	
Nedre Gausen	Holmestr.	17	17	20	23	24	26	27	29	29	
Vestlandet ² *	Bergen	54	64	84	94	81	63	52	55	53	
Møller	Tr.heim	45	45	51	53	55	53	56	55	59	
AKS ³	Andebu	31	34	43	46	43	44	46	48	49	
Briskeby	Lier	12	12	17	18	22	22	23	24	20	
Oppfølging av St.meld. 14 (2003-2004)							8	1	0	0	
Fylkesaudiopedagoger	Alle fylker	10	9	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	Inn-går	1994 og 1996: Beregnet
Delsum hørsel		203	215	256	278	271	265	254	262	266	
Språk/tale/ervertet hjerneskade:											
Bredtvet	Oslo	44	43	40	35	37	38	38	41	41	

Tabell 4.7 Ressursbruk i Statped 1994–2008, kapittel 243, senere kapittel 230, regnskapstall

Sektor	Lokalisering	1994 Mill kr	1996 Mill kr	1999 Mill kr	2000 Mill kr	2003 Mill kr	2005 Mill kr	2006 Mill kr	2007 Mill kr	2008 Mill kr	Merknad
Andel Eikelund (logopedi)*	Bergen	10	11	9	10	11	11	12	12	13	
Andel Øverby (EHS)**	Gjøvik	Ikke etablert før 1999		12	16	12	13	12	12	13	
Møller	Tr.heim	Ny avdeling for språk/tale fra 2007							2	3	
Delsum språk/tale/ervert hjerneskade		54	54	61	61	60	62	62	67	70	
Sammensatte lærevansker:											
Sørlandet	Kr.sand	33	30	23	15	15	16	17	19	21	
Eikelund *	Bergen	20	20	17	9	10	11	11	11	12	
Trøndelag	Levanger	24	24	17	11	13	13	14	13	15	
Søreide *	Gloppen	20	14	13	7	8	8	8	10	10	
Torshov	Oslo	29	30	29	21	22	19	20	21	22	
Øverby **	Gjøvik	36 ⁴	34	19	7	11	10	11	13	13	
Atferdsvansker:											
Rogneby	Ø.Toten	7	7	5	Avviklet fra 2000						
Lillegården	Porsgrunn	8	7	7	7	8	10	12	16	11	
Delsum sammensatte lærevansker og atferdsvansker		177	166	130	77	87	87	93	103	104	
Tiltak i Nord-Norge:											
Sandfallet (tom 2006 vesentlig sammensatte lærevansker) ***	Alta	10	10	10	9	11	12	15	17	18	
Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD)	Kautokeino	Ikke del av Statped før 2005					2	2	3	3	
Andre tiltak (Nordnorsk Spesialpedagogisk Nettverk)	I alle tre fylker	17	17	17	17	24	23	21	19	19	
Delsum tiltak i Nord-Norge		27	27	27	26	35	37	38	39	40	
Øvrige tiltak:											
Diverse fellestiltak		Flere styrever, tall ikke tilgjengelig samlet		5	16	11	1 ⁵	3	2	2	
Felles IKT-support ⁶							4	8	10	11	
Delsum øvrige tiltak		Ikke tall samlet		5	16	11	5	11	12	13	
Sum total mill kr		550+	555+	563	543	551	548	550	578	592	

¹ Midler til lydbokbiblioteket og bestillertorget er ikke medregnet. Dette er oppgaver som ble overført til Huseby fra Utdanningsdirektoratet fra 1. juni 2006. Dette utgjør 7 mill kr for 2006, 14 mill kr for 2007 og 14 mill kr for 2008.

² Fordelt fra Statped Vest fra 2006 på de tidligere enhetene/kompetansesentrene (* se også Eikelund og Søreide). St.meld. nr. 14 (2003-2004): Overføring av Bjørkåsen vgs.

- ³ Ikke medregnet Solveigs hus, Andebu, da denne enheten ble tatt ut fra 2005.
- ⁴ For 1994 var ikke regnskapstallene splittet på S sammensatte lærevansker og Ervervet hjerneskode. Året reflekterer de to avdelingene på hhv Øverby og Elton. For 1996 var ikke regnskapstallene splittet på S sammensatte lærevansker og Ervervet hjerneskode. Året reflekterer sammenslåingen av de to avdelingene på hhv Øverby og Elton.
- ⁵ Styresekretariat/sentraladministrasjon innlemmet i Utdanningsdirektoratet i juni 2004. Tall for 2005 og utover er derfor kun til fellesopplæringstiltak, ledersamlinger, IDF-møter og lignende
- ⁶ Fra opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004 ble det økonomiske ansvaret for drift av IKT-nettverket overført til Huseby kompetansesenter, og ansvaret for teknisk driftsgruppe delt mellom Huseby og Nordnorsk kompetansesenter. Fra 2006 ble hele ansvaret for drift og support av Statped IKT-nettverket og det felles arkivsystemet i Statped overført til Nordnorsk kompetansesenter (nå: Statped Nord).
- * De tre tidligere kompetansesentrene på Vestlandet; Vestlandet, Eikelund og Søreide, ble slått sammen til ett senter med navnet «Statped Vest» fra 1. august 2006. I tabellen er ressurser Statped Vest fordelt på de tre sektorområdene hørsel, språk/tale og sammensatte lærevansker for 2006-2008. Ressursberegning for logopedi og sammensatte lærevansker er 50 prosent til hvert fagområde fra Eikelunds ressurser. I tillegg på sammensatte lærevansker er de ressurser som er fordelt til Søreide kompetansesenter.
- ** Øverby kompetansesenters ressurser er fordelt til sektorområdene ervervet hjerneskode og sammensatte lærevansker i 2006-2008 (ervervet hjerneskode ca 52 prosent, sammensatte lærevansker ca 48 prosent).
- *** År 2000 endret Sandfallet navn til Nordnorsk kompetansesenter, men tyngdepunktlederne rapporterte direkte til direktør for Statped. I styresak 21/2002 vedrørende «Framtidig organisering av det spesialpedagogiske støttesystemet i Nord-Norge» vedtok styret at det fra 2003 skulle være to enheter i Nord-Norge: 1) Nordnorsk kompetansesenter og 2) Nordnorsk spesialpedagogisk nettverk. Alle tyngdepunktstillingene rapporterte dermed til leder for Nordnorsk spesialpedagogisk nettverk. Fra 2004 ble Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) etablert som egen enhet, med direkte rapportering til direktør for Statped. Fra 2005 fikk Nordnorsk kompetansesenter tilført økonomisk ansvar for reiseutgiftene for Landsdekkende support for IKT, fra 2006 ansvaret for hele finansieringen av denne enheten. Fra 2007 ble regnskap for Nordnorsk spesialpedagogisk nettverk slått sammen med Nordnorsk kompetansesenter, og fra 2008 er disse to virksomhetene slått sammen til en virksomhet.

Kilde: St.meld. nr. 23 (1997-98) for 1994 -1996. Statpeds samlede årsmeldinger for 1999 – 2005. Sentrenes årsmeldinger for 2006 – 2008

Utviklingen i antall årsverk i Statped fra 1994 til i dag

Tabell 4.9 viser utviklingen i antall årsverk knyttet til Statpeds virksomhet og aktiviteter fra 1994 til i dag, over statsbudsjettets kapittel 243 og kapittel 230. Sentre som er avviklet i løpet av perioden, er ikke tatt med i tabellen. Det alt vesentlige av årsverkene i tabell 8 er tjenesterelatert, og knyttet til kompetansesentrenes virksomhet og andre typer tjenesteproduksjon. Oversikten er imidlertid ikke komplett, i det den ikke omfatter årsverk knyttet til styrer/sekretariatsansatte eller oppsagt personale tilknyttet omstillingsenheten/ventelønn. Det er her heller ikke med årsverk knyttet til tidligere lokalt forsøks- og utviklingsprogram, forsknings-

program eller diverse prosjekter mm administrert av departementet over de samme kapitler på statsbudsjettet.

Tabell 4.9 viser årsverk i Statped 1994 – 2008, kapittel 243, senere kapittel 230, ekskl. årsverk tilknyttet styrer og sekretariat, personer på ventelønn og rettsvilkårsavtale, tidligere lokalt FoU-program, forskningsprogram, diverse prosjekter administrert av departementet og andre eksternt finansierte prosjekter. Årsverk knyttet til døvblinde er ikke tatt med i tabellen da dette ansvaret er overført til helseregionene. Sentrene ved Universitetet i Stavanger er ikke med i tallmaterialet, da Statped ikke tilfører ressurser til disse sentrene.

Tabell 4.8 Årsverk i Statped 1994 – 2008

Sektor	Lokalisering	94	96	99	00	03	05	06	07	08
Kompetansesenter/ tjeneste		Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk
Syn:										
Huseby ¹	Oslo	144	116	105	93	92	90	95	92	94,0
Tambartun	Melhus	91	83	77	73	67	60	60	60	58,7
Fylkessynspedagoger	Alle fylker	23	23	20	20	20	20	Inkl.	Inkl.	Inkl.
Delsum syn		258	222	202	186	179	170	155	152	152,7
Hørsel:										
Skådalen	Oslo	96	91	104	97	81	88	88	89	86,2 ²
Nedre Gausen	Holmestrand	49	44	47	47	44	39	46	47	46,2
Vestlandet	Bergen	189	212	226	220	173	107	92	86 ³	86,0
Møller	Trondheim	129	103	112	116	96	87	88	78	85,5
AKS (Andebu)	Andebu	80	79	96	93	72	75	75	78	77,6
Briskeby	Lier	26	32	27	27	25	26	32	29	33,9
Fylkesaudiopedagoger	Alle fylker	21	21	17	17	17	17	Inkl.	Inkl.	Inkl.
Delsum hørsel		591	583	630	618	509	439	421	407	415,4
Språk/tale/ervertet hjerneskade:										
Bredtvet	Oslo	132	127	84	63	59	57	64	61	59,0
Andel Eikelund (Logopedi)	Bergen	26	26	21	19	19	17	18	16	17,0
Andel Øverby (Erv. hj.skade)	Gjøvik			18	31	18	18	19	16	18,2
Delsum språk/tale/ervertet hjerneskade		158	153	123	113	96	92	101	93	94,2
Sammensatte lærevansker:										
Sørlandet	Kr.sand	79	78	28	32	30	28	30	30	31,0
Andel Eikelund ⁴	Bergen	51	52	18	17	17	16	17	16	17,0
Trøndelag	Lev-anger	52	50	38	25	22	20	19	19	19,0
Søreide ⁵	Sandane	43	31	13	13	13	12	12	16	16,0
Torshov	Oslo	62	63	42	35	33	30	33	32	31,2
Andel Øverby ⁶	Gjøvik	84	80	26	13	16	15	17	20	17,2
Atferdsvansker:										
Rogneby	Oppland	16	15	15			Avviklet fra år 2000			
Lillegården	Porsgrunn	18	15	13	14	12	13	14	15	15,2
Delsum sammensatte lærevansker og atferd		405	384	193	149	143	134	142	148	146,6
Tiltak i Nord-Norge: ^{7,8}										
Sandfallet (Vesentlig sammensatte lærevansker)	Alta	26	24	19	15	18	15	15	23	21,8
Kjøp av tjenester / nettverk / NSN	Nord-Norge	Tall usikre da ikke alle avtaler var inngått		13	13	38	37	37	26	26,0

Tabell 4.8 Årsverk i Statped 1994 – 2008

Sektor	Lokalisering	94	96	99	00	03	05	06	07	08
Kompetansesenter/ tjeneste		Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk	Års- verk
Kjøp av tjenester										
Samisk spesialpedago- gisk støtte (SEAD)	Kautokeino	En del av Statped fra 2005					3	4	4	4,5
Delsum tiltak i Nord-Norge		26 +	24 +	32	28	56	55	56	53	52,3
Øvrige tiltak:										
Autismenettverket ⁹		3	3	3	3	3	3	3	3	
Felles IKT-support		Før 2005: Fordelt på flere sentre, fra 2005: Lagt til Statped Nord					9	9	9	9,0
Diverse fellestiltak		3	3	3	3	2	0	0	0	0
Delsum øvrige tiltak		6	6	6	6	5	10	10	12	9,0
Sum total årsverk		1447 +	1375 +	1189	1193	991	902	887	865	870,2

¹ Inkl. tre årsverk til lydbokbiblioteket og to årsverk til bestillertorget.² Ikke medregnet regionsenteret for døvblinde (11 årsverk).³ Statped Vest etablert 1. august 2006; avd. fellestjenester er fordelt på de ulike fagsektorene. Tall for 2008 beregnet ut fra samme fordeling som i 2007.⁴ Tallene fra 2006 er fordelt / beregnet fra Statped Vest på de tidligere enhetene/kompetansesentrene.⁵ Tallene fra 2006 er fordelt / beregnet fra Statped Vest på de tidligere enhetene/kompetansesentrene.⁶ For 1994 og 1996 er ikke regnskapstallene splittet på sammensatte lærevansker og ervervet hjerneskade. Disse to årene reflekterer også drift av og sammenslåing med Elton. Fra 1999 er tall for stab fordelt prosentvis på der to fagområdene etter samme fordeling som fagavdelingene utgjør.⁷ Aktiviteter i PNN 1994-96 som ikke var tjenesterelatert, er ikke tatt med.⁸ Alle tjenestene i Nord-Norge er fra 2007 samlet under Statped Nord.⁹ Overført til helseområdet fra 2008.

Kilde: St.meld. nr. 23 (1997-98) for 1994-1996. Statpeds og sentrenes årsmeldinger for 1999-2008.

Omstillingsenheten

Omstillingsenheten håndterer ventelønn og ansatte i Statped med rettsvilkårsavtale. Utgifter forbundet med dette inngår ikke i tabell 4.7. I tabell 4.9 framgår utgiftene til dette de fire siste årene.

Tabell 4.9 Omstillingsenheten (ventelønn overtallige og ansatte med rettsvilkårsavtale) 2005-2008, regnskapstall kapittel 230. Tall i 1000 kroner.

	2005	2006	2007	2008
Rettsvilkårsavtale (utgifter ført i Utdanningsdirektoratet)	2.947	1.864	1.263	1.111
Rettsvilkårsavtale (utgifter ført av fylkesmannsembetene)	2.556	3.602	3.061	2.919
Delsum rettsvilkårsavtale	5.503	5.466	4.324	4.030
Ventelønn	10.263	8.079	6.627	5.394
Sum	15.766	13.545	10.951	9.424

Kilde: Regnskapstall samlet og levert fra Utdanningsdirektoratet mars 2009

Husleieutgifter

Tabell 4.10 inkluderer utgifter til husleie ved de enkelte sentrene. I tabell 4.12 gis det en samlet oversikt over husleieutgifter ved de statlig eide sentrene for perioden 1999 – 2008.

Tabell 4.10 Totale husleieutgifter pr år, regnskapstall ved statlig eide sentre. Beløp i 1000 kr

Senter / År	1999	2001	2003	2005	2006	2007	2008
Statped Nord ¹	2.555	1.020	1.163	1.148	1.150	2.310	1.973
Trøndelag ²	3.420	1.210	2.106	2.194	2.232	2.297	2.353
Møller	8.581	8.752	8.909	9.116	9.097	9.226	9.431
Tambartun	7.919	8.078	7.406	7.603	7.704	8.044	8.180
Statped Vest ³	14.055	13.480	14.203	12.653	13.566	12.725	11.035
Sørlandet ⁴	3.051	1.634	1.692	921	910	1.621	3.527
Lillegården	1.268	989	1.030	1.082	1.397	1.458	1.208
Nedre Gausen	2.768	3.010	3.151	3.208	3.308	3.387	3.273
Huseby ⁵	7.355	9.661	11.699	12.128	12.157	12.452	12.648
Torshov ⁶	5.022	2.686	2.234	3.200	3.205	3.247	3.346
Bredtvet ⁷	5.636	6.116	5.804	5.416	5.449	5.508	5.009
Skådalen	6.311	6.668	7.131	7.076	7.227	7.600	7.561
Øverby	4.816	4.375	4.331	4.089	4.386	4.294	4.693
Sum	72.757	67.679	70.859	69.834	71.788	74.169	73.967

¹ 2000: Flyttet fra Sandfallet kompetansesenter til Høyskolen i Finnmark; 2007: Stillingene i Lakselv og Tromsø ble overført fra Troms fylkeskommune til Nordnorsk kompetansesenter. Husleieutgifter har ikke vært en egen post i forhold til avtalebaserte tjenester.

² 1999: Husleien omfatter leie fram til 1.9.99 + et sluttoppgjør + leie av brakkerigg på Røstad for resten av året. I tillegg ble det betalt ca 25000 kr til leie av kontor ved NTNU, Trondheim. 2001: Lav leie pga tilhold i en brakkerigg på Røstad. 2003: Flyttet inn i Nordlana på Røstad. Leien omfatter også kontor for syns- og audiopedagogtjenesten i Nord-Trøndelag. Fra 2003 har senteret hatt leieinntekter på ca 50000 kr pr år (Midt-Norsk kompetansesenter for rus).

³ Husleieutgifter for skolene er inkludert.

⁴ Flytting til fra Birkelid, Songdalen til Odderøya, Kristiansand i 1999, flytting av avdelingskontor fra Tvedestrand til Arendal i 2006 og flytting fra Odderøya til nye lokaler i kunnskapsparken, Gimlemoen (begge i Kristiansand) i 2007.

⁵ Husleie 1999 – reduksjon pga ombygging – (to bygg mindre). Husleie inkluderer også leie av lokaler til fylkeskontorene.

⁶ Fram til 2001 Torshovgt. 46, 0476 Oslo; 2003-2007 Bredtvetvn. 4. Husleieutgifter for perioden 1994-2001 gjelder lokaler i Torshovgt. 46, spesialskolebygningen. Flyttet deretter til Bredtvetvn. 4. (2003-2007).

⁷ I 1999: I tillegg kr 777.000 for lokaler i Søndre Land. Granhaug, Bærum er inkludert i husleie for Bredtvet. Totalt for 1999: 6.413.000. Disse ble avvirket fra 2000. Reduksjon i antall m2 ved overføring av areal til Torshov kompetansesenter da de flyttet til Bredtvet 2004.

Kilde: Sentrenes regnskaper.

Utdanningsdirektoratets vurdering av Statped's framtidige arbeidsoppgaver, organisering og dimensjonering

Prosjekt Statped 2005

Etter oppdrag fra departementet iverksatte Utdanningsdirektoratet våren 2004 «Prosjekt Statped 2005». Formålet var å utforme og implementere den framtidige faglige profilen, organiseringen og dimensjoneringen av Statped. Dette var en bred prosess organisert med fem arbeidsgrupper bestående av alle senterlederene i Statped m.fl. (regionsorganisert: Nord-Norge, Midt-Norge, Vest-Norge, Sør-Norge og Øst-Norge).

Videre ble en bredt sammensatt referansegruppe (14 medlemmer) oppnevnt for å gi råd til prosjektledelsen, med representanter for diverse brukerorganisasjoner (5), arbeidstakerorganisasjoner (4), Institutt for spesialpedagogikk ved UiO (1), Sosial- og helsedirektoratet (1), fylkesmennenes utdanningsavdelinger (1), Kommunenes Sentralforbund (1) og Sametingets opplæringsavdeling (1). Det ble også avholdt møter mellom prosjektsekretariatet og representanter fra barnehage, skole, PP-tjeneste og opplæringsansvarlig instans i noen utvalgte kommuner/fylkeskommuner, samt med FUG. Videre ble det arrangert fagseminar og foretatt studiebesøk til Sverige og Danmark. Utkast til prosjektrapport ble sendt

på bred høring. Endelig rapport fra prosjektsekretariatet ble overlevert Utdanningsdirektoratet i februar 2005.

Utdanningsdirektoratets innstilling til departementet mai 2005

I dokumentet «Innstilling fra Utdanningsdirektoratet til Utdannings- og forskningsdepartementet» fremmet direktoratet i mai 2005 sin tilråding om «Prosjekt Statped 2005». Direktoratet tilrådte at:

«enhetene i Statped videreutvikles som egne virksomheter med utgangspunkt i dagens organisering, men at det arbeides for samordning av tjenestetilbudet der det ligger til rette for det og med utgangspunkt i der hvor kompetansen i dag er etablert. ... På sikt vil dette kunne lede til færre organisatoriske enheter, med en bredere flerfaglig og høyt kvalifisert kompetanse. ... På noen områder vil det være nødvendig å inneha en særskilt kompetanse som det ikke vil være hensiktsmessig å bygge opp i alle landsdeler. Dette kan sikres ved at enkelte virksomheter tillegges et særlig nasjonalt ansvar».

Direktoratet la til grunn at Statped videreutvikles med basis i nåværende ressursramme (2005). Direktoratets viktigste forslag er i korthet oppsummert i tabell 4.11.

Tabell 4.11 Utdanningsdirektoratets tilråding mai 2005 om framtidig organisering av Statped

Regioninndeling Fylker	Kompetansesenter/-tjeneste	Sektor (primært fagområde)	Lokalisering	Merknad / tilleggsinformasjon
<i>Nord-Norge</i> Finnmark Troms Nordland	1. Nordnorsk ks	Sammensatte lærevan- sker / sosiale og emo- sjonelle vansker. Sa- miske læremidler	Alta, Finnmark	Tidligere kalt Sandfallet ks
	2. Nordnorsk spesialpedagogis- k nettverk	Alle fagområder	Spredt i de tre fylkene	Hovedsakelig statlig kjøp av tjenester lokalt (forsterket PP-tjeneste og andre fag- miljøer)
	3. Samisk spe- sialpedagogisk støtte (SEAD)	Samiske brukere	Kautokeino, Finnmark	Tilknyttet Samisk høgskole ved samarbeidsavtale. Nasjonalt ansvar (lands- dekkende)
<i>Midt-Norge</i> Nord-Trønde- lag Sør-Trøn- delag Møre og Romsdal	1. Trøndelag ks	Sammensatte lærevan- sker / sosiale og emo- sjonelle vansker, + språk/tale på sikt	Levanger, Nord-Trønde- lag	Samlokalisert med Høg- skolen i Nord-Trøndelag
	2. Møller ks	Hørselsvansker + språk/tale på sikt	Trondheim, Sør-Trøndelag	Grunnskole med f.t. 26 hel- tidselever. Barnehage dri- ves på oppdrag av Trond- heim kommune
	3. Tambartun ks	Synsvansker	Melhus, Sør- Trøndelag	
<i>Vest-Norge</i> Sogn og Fjordane Hordaland Rogaland	1. Vestlandet ks	Hørselsvansker	Bergen, Horda- land	Statped Vest fra 2006. Grunnskole (Hunstad) med f.t. 25 heltidselever. Kom- munal barnehage i skolens lokaler. SHD kjøper tjenes- ter vedr. drift av Regionsen- teret for døvblinde
	2. Eikelund ks	Sammensatte lærevan- sker / sosiale og emo- sjonelle vansker, språk/tale	Bergen, Horda- land	Statped Vest fra 2006
	3. Søreide ks	Sammensatte lærevan- sker / sosiale og emo- sjonelle vansker	Sandane, Sogn og Fjordane	Statped Vest fra 2006. Sam- lokalisert med Høgskolen i Sogn og Fjordane, studie- sted Sandane

Tabell 4.11 Utdanningsdirektoratets tilråding mai 2005 om framtidig organisering av Statped

Regioninndeling Fylker	Kompetansesenter/ -tjeneste	Sektor (primært fagområde)	Lokalisering	Merknad / tilleggsinformasjon
<i>Sør-Norge</i> Buskerud Telemark Vestfold Aust-Agder Vest-Agder	1. Nedre Gausen ks	Hørselsvansker	Holmestrand, Vestfold	Grunnskole med f.t. 10 heltidselever. Samarbeider om kommunal barnehage
	2. Sørlandet ks	Sammensatte lærevansker / sosiale og emosjonelle vansker	Kristiansand, Vest-Agder	Samlokalisert med Universitetet i Agder
	3. Andebu kompetanse- og skolesenter (AKS)	Hørselsvansker og døvblindhet	Andebu, Vestfold	Privat eid (Signo). 2 heltidselever i GS og 16 i VGO høsten 2006, mange sterkt funk.hemmede
	4. Briskeby skole og kompetansesenter as	Hørselsvansker (tunghørte, ikke tegnspråkbukere)	Lier, uskerud	Privat eid (Hørselshemmedes Landsforbund). VGO for tunghørte med 43 heltidselever høsten 2006
	Lillegården ks	Sosiale og emosjonelle vansker	Porsgrunn, Telemark	Direktoratet tilrår at Lillegården ks omdannes til et «nasjonalt utviklingssenter for skolekultur, læringsmiljø og problematferd»
<i>Øst-Norge</i> Oslo Akershus Østfold Hedmark Oppland	1. Bredtvet ks	Språk/tale- og lese/skrivevansker	Oslo	Samlokalisert med Torshov ks på Bredtvet. Bør på sikt bli en virksomhet sammen med Torshov
	2. Torshov ks	Sammensatte lærevansker	Oslo	Samlokalisert med Bredtvet ks på Bredtvet. Bør på sikt bli en virksomhet sammen med Bredtvet
	3. Huseby ks	Synsvansker	Oslo	SHD kjøper tjenester for døvblindegruppen
	4. Skådalen ks	Hørselsvansker	Oslo	Grunnskole med f.t 36 heltidselever. Barnehage drives på oppdrag fra nabo-kommuner. SHD kjøper tjenester vedr. drift av Regionsenteret for døvblinde. Planer om senere flytting til Huseby (samlokalisering)
	5. Øverby ks	Sammensatte lærevansker / sosiale og emosjonelle vansker	Gjøvik, Oppland	
<i>Fellesområder</i>		Støttefunksjoner og faglig samhandling (i dag felles IKT infrastruktur, informasjonstiltak og faglige tiltak)		Videreutvikle fellestiltak som kan fungere som «tverrbjelker» i Statped-systemet

Innspill fra fagområdene (sektorene) i Statped november 2007

På møte med direktoratet og Statped 12. desember 2007 fikk sekretariatet overlevert innspill til Midtlyngutvalget fra de ulike fagområdene/sentrene i Statped, notat datert 5. november 2007. De viktigste innspillene til utvalget dreier seg om spørsmål vedr.

- økt behov for støtte og veiledning for ulike vanskegrupper (mange med sterkt sammensatte problemer), dersom man skal nå målet om inkluderende opplæring i lokalsamfunnet
- hvilke behov for veiledning og støtte kan/bør Statped ivareta, og hva kan/bør lokal barnehage, skole og PP-tjenesten selv ivareta – rolleavklaring og behov for kartlegging av PP-tjenestens kompetanse
- framtidig organisering av Statped – tverrfaglighet vs spisskompetanse, nærhet til brukeren, minimumsstørrelse på fagmiljøer
- statlige skoletilbud i hørselssektoren – er det fortsatt behov for statlige grunnskoler og stat-

lig opplæring av døvblinde, eller kan dette ivaretas i kommunal sektor?

- samarbeidsrelasjoner mellom Statped og universitets- og høgskolesektoren, utdannings spørsmål, FoU
- samordning og arbeidsdeling mellom de mange aktørene som yter tjenester til personer med særskilte opplæringsbehov, spesielt i forhold til helsetjeneste/psykiatri, NAV
- behov for begrepsavklaring på det spesialpedagogiske feltet

Den spesialpedagogiske kompetansen i Statped

Tabell 4.12 viser den spesialpedagogiske kompetansen i Statped de siste årene. Oversikten omfatter ca 480 av Statpeds ca 870 årsverk, for å gjøre sammenlikning mellom den spesialpedagogiske kompetansen i PP-tjenesten og Statped mest mulig relevant. Det betyr blant annet at alt undervisningspersonale ved skolene er tatt ut, og flere andre personalgrupper. Dette er nærmere spesifisert nedenfor.

Tabell 4.12 Oversikt over formalkompetanse i Statped, antall årsverk for stillinger i utadrettet tjeneste (= stillinger med oppgaver som kan være sammenlignbare med PP-tjenestens oppgaver).

Utdanning	2005	2006	2007	2008	Merknad	
Doktorgrad					Følgende sentre har ikke ansatte i utadrettet tjeneste med doktorgradsutdanning 2005-2008: Trøndelag ks, Lillegården ks, Nedre Gausen ks, AKS og Briskeby skole og ks.	
				Årsverk	i %	
Statped Nord	1,0	1,0	1,0	1,0	2,6	
Møller ks	0	0	0	1,0	3,6	
Tambartun ks	1,2	1,2	1,2	1,2	3,2	
Statped Vest	2,0	2,0	3,0	4,0	4,0	
Sørlandet ks	0,3	0,3	0	1,0	4,8	2005 og 2006: tilsatt i professorstilling med 2 doktorgrader.
Huseby ks	1,0	2,0	1,0	1,0	1,9	
Skådalen ks	0,2	1,4	1,4	2,0	6,8	2005-07: Tilsetting i professor II stilling i samarbeid med Universitetet i Oslo. Fra 2008 tilsatt i 100 % stilling ved senteret.
Torshov ks	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0	
Bredtvet ks	3,0	3,0	3,0	3,0	6,7	
Øverby ks	0	0	0,1	0,3	1,1	
Sum	9,7	11,9	11,7	15,5		
Lege/tannlege					Følgende sentre har ikke ansatt lege/tannlege i utadrettet tjeneste 2005-2008: Trøndelag ks, Statped Vest, Lillegården ks, Nedre Gausen ks, Briskeby skole og ks, Skådalen ks, Torshov ks og Øverby ks.	
				Årsverk	i %	
Statped Nord	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	
Møller ks	0	0	0	1,0	3,6	
Tambartun ks	0,5	0,5	0,5	0,5	1,3	
Sørlandet ks	0,5	0	0	0	0	
AKS	0,5	0,5	0,5	0,5	3,6	Selges 30 % til andre virksomheter i Signo
Huseby ks	1,5	1,1	0,5	1,5	2,8	
Bredtvet ks	0,9	0,9	0,9	0,9	2,0	2 leger i 20 % stilling hver, 2 tannleger i 37,5 % og 12,5 % stilling.
Sum	4,0	3,1	2,5	4,5		
Cand.psychol, cand.paed., cand.paed.spec., cand. polit., master (tilsvarende)						
				Årsverk	i %	
Statped Nord	23,2	20,2	23,0	23,0	59,6	
Trøndelag ks	15,6	15,2	15,0	15,3	100	
Møller ks	9,0	9,0	10,0	13,0	46,4	
Tambartun ks	24,3	22,5	24,5	29,0	78,0	
Statped Vest	47,0	50,0	52,0	55,0	55,6	
Sørlandet ks	21,6	22,7	24,8	18,9	90,0	
Lillegården ks	10,6	10,4	11,8	12,0	92,3	
Nedre Gausen ks	9,0	9,0	9,5	10,5	68,2	

Tabell 4.12 Oversikt over formalkompetanse i Statped, antall årsverk for stillinger i utadrettet tjeneste (= stillinger med oppgaver som kan være sammenlignbare med PP-tjenestens oppgaver).

Utdanning	2005	2006	2007	2008	Merknad
AKS	9,5	9,5	8,5	8,5	62,0
Briskeby skole og ks	6,0	7,0	7,0	6,0	46,2
Huseby ks	26,0	25,1	23,4	26,5	49,3
Skådalen ks	18,5	18,5	19,5	22,5	76,3
Torshov ks	21,3	24,3	23,3	22,4	90,7
Bredtvet ks	35,7	40,5	44,1	38,5	85,6
Øverby ks	22,7	24,2	26,5	23,1	81,3
Sum	300,0	308,1	322,9	324,2	
Spesialpedagog (tidl. 1. og 2. avd.)					Følgende sentre har ikke ansatte med denne kompetansen i utadrettet tjeneste 2005-2008: Trøndelag ks, Lillegården ks,
			Årsverk	i %	
Statped Nord	12,5	16,5	15,0	14,0	36,3
Møller ks	6,0	6,0	6,0	9,0	32,1
Tambartun ks	9,0	8,5	8,0	3,0	8,1
Statped Vest	20,0	18,0	17,0	16,0	16,2
Sørlandet ks	1,0	1,0	1,0	0,5	2,4
Nedre Gausen ks	4,8	4,8	5,3	4,1	26,6
AKS	3,6	3,0	3,0	3,0	21,9
Briskeby skole og ks	7,0	7,0	6,0	6,0	46,2
Huseby ks	25,1	25,9	28,0	23,1	43,0
Skådalen ks	2,0	4,0	4,0	4,0	13,6
Torshov ks	1,0	1,0	0,5	0,5	2,0
Bredtvet ks	1,5	2,0	2,0	2,0	4,4
Øverby ks	2,0	2,0	2,0	2,0	7,0
Sum	95,5	99,7	97,8	87,2	
Sosionom, vernepleier, barnevernspedagog (tre-årig)					Følgende sentre har ikke ansatte med denne kompetansen i utadrettet tjeneste 2005-2008: Trøndelag ks, Torshov ks, Bredtvet ks
			Årsverk	i %	
Statped Nord	0,5	0,5	0,5	0	0
Møller ks	2,0	2,0	2,0	2,0	7,1
Tambartun ks	7,0	6,0	3,0	3,5	9,4
Statped Vest	5,0	4,0	4,0	5,0	5,1
Sørlandet ks	1,1	1,1	0,6	0,6	2,9
Lillegården ks	1,0	1,0	1,0	1,0	7,7
Nedre Gausen ks	1,0	1,0	1,0	0,8	5,2
AKS	1,0	1,7	1,7	1,7	12,4
Briskeby skole og ks	1,0	1,0	1,0	1,0	7,7
Huseby ks	2,8	2,8	0	0	0
Skådalen ks	1,0	1,0	1,0	1,0	3,4
Øverby ks	1,0	1,0	1,0	1,0	3,5
Sum	24,4	23,1	16,8	17,6	

Tabell 4.12 Oversikt over formalkompetanse i Statped, antall årsverk for stillinger i utadrettet tjeneste (= stillinger med oppgaver som kan være sammenlignbare med PP-tjenestens oppgaver).

Utdanning	2005	2006	2007	2008	Merknad
Andre					Følgende sentre har ikke ansatte under denne kategorien 2005-2008: Trøndelag ks, Tambartun ks, Lillegården ks, Nede Gausen ks, AKS, Briskeby skole og ks, Skådalen ks,
			Årsverk	i %	
Statped Nord	1,0	1,0	0,5	0,5	1,3 Fysioterapeut m/spesialutdanning
Møller ks	3,0	3,0	3,0	3,0	10,7 Tegnspråk, jus, audioing. og audioped.
Statped Vest	23,0	22,0	22,0	21,0	21,2 Tolkeutdanning m.m.
Sørlandet ks	1,0	0,5	0	0	0
Huseby ks	1,4	1,6	1,6	1,6	3,0 Fysioterapeut og sykepleier
Torshov ks					Spesialist i ergoterapi
	0,8	0,8	0,8	0,8	3,2 (6 års normert studietid)
Bredtvet ks	0,6	0,6	0,6	0,6	1,3 Spesialist i fysioterapi
Øverby ks	2,0	2,0	2,0	2,0	7,0
Sum	32,8	31,5	30,5	29,5	
Sum totalt	466,4	477,4	482,2	478,5	

Kilde: Rapporterte tall fra sentrene februar og mars 2009

Tabellen omfatter antall årsverk for ansatte med oppgaver knyttet til utredning, veiledning, rådgivning, kurs, kompetanseutvikling, kunnskapsspredning, samt leder for senteret og ledere i fagavdelinger (= PPT-sammenlignbare oppgaver). Følgende områder er ikke tatt med:

- Avdelingsleder for og ansatte i stab (resepsjon, sentralbord, regnskap, økonomi, kontor, IKT drift, arkiv, personal, informasjon, web, sjåfør og lignende)
- Bibliotekmedarbeidere
- Ansatte med læremiddeloppgaver, samt ansatte ved sentrene ved Universitetet i Stavanger
- Undervisning/skole, internat- og boveiledere
- Teknisk personell med faglige oppgaver (IKT-ansatte, audiografer med mer.)

Oversikt over ansatte med godkjent doktorgrad pr 31.12.08.

Av ansatte som har doktorgradsutdanning, arbeider 3 på fagområdet syn, 3 på fagområdet hørsel, 6 på fagområdet språk/tale og 5 på fagområdet sammensatte lærevansker. Disse utgjør til sammen 15,5 årsverk. Noen av disse er rekruttert etter utdanning, mens andre har fått anledning til slikt studium kombinert med stilling på senteret, økonomisk støtte m.m. Av slik støtte er det a) har

hel lønn under studiet (1) og b) har delvis lønn under studium eller delstilling ved senteret under studium (5). Kun 1 har bindingstid etter studium. Utdanningen er tatt ved Universitetet i Oslo (9), Universitetet i Bergen (2), NTNU (2), Universitetet i Tromsø (1), Høgskolen i Finnmark (1), Danmarks Pædagogiske Universitet (1) og amanuensiskompetanse tilsvarende doktorgrad (1)

Oversikt over ansatte med påbegynt, men ikke avsluttet doktorgradsstudium, påbegynt 01.01.09 eller tidligere.

Pr 1. januar 2009 er det i alt 17 ansatte som er i gang med doktorgradsstudie. Det gjelder fagområdene syn (4), hørsel (4), språk/tale (5), ervervet hjerneskade (2) og sammensatte lærevansker (4). Studiestedene er Universitetet i Oslo (9), Universitetet i Bergen (1), NTNU (2), Universitetet i Stavanger (1), Høgskolen i Finnmark (1), Høgskolen i Buskerud (1), Høgskolen i Hedmark (1) og Danmarks Pædagogiske Universitet (1). Av de som i 2009 gjennomfører slik studie, er studiet kombinert med stilling på senteret for 6 av disse, 7 har lønn under studiet (3 med hel lønn, 4 med delvis lønn) og for 5 stilles det krav til valg av oppgave.

Vedlegg 5

Beskrivelse av ulike målgrupper

Vedlegget har en beskrivelse av ulike målgrupper, med unntak av brukere med psykiske helseproblemer, sosiale- og emosjonelle vansker og problematferd, som er omtalt i kapittel 11.

Det gis en nærmere beskrivelse av barn, unge og voksne med

- Lese- og skrivevansker
- Matematikkvansker
- Generelle lærevansker, utviklingshemning
- Synsvansker, hørselsvansker og motoriske vansker/bevegelsesvansker
- Språk-, tale- og kommunikasjonsvansker
- Ervervet hjerneskade
- Andre vansker, medisinske vansker

I tabell 5.1 gis det en oppsummering om forekomst av vansker.

Lese- og skrivevansker

Uten rimelig gode lese- og skrivekunnskaper vil en raskt møte store problemer i vårt moderne samfunn. Dårlige skriftspråkferdigheter vil i betydelig grad hemme kunnskapstilegnelsen, og skape store problemer for den enkelte i den praktiske hverdagen. I dag er lesing like mye knyttet til informasjonsteknologi, TV, dataspill, Internett, e-post og tekstmeldinger som til tradisjonell lesing av bøker og aviser.

Gode lese- og skrivekunnskaper i befolkningen er viktig for demokratiutviklingen, fordi politisk og sosial deltakelse lett blir hemmet uten slike ferdigheter. Dersom svake lese- og skriveferdigheter er et utbredt fenomen, kan dette derfor utgjøre et betydelig demokratisk problem, spesielt hvis lese- og skriveferdighetene er ulikt sosialt fordelt. Gode lese- og skrivekunnskaper i alle lag av befolkningen vil derfor også være viktig i arbeidet med sosial utjevning.

Ikke alle vil være åpne om at de strever med lesing og skriving, og enkelte kan på ulike måter forsøke å skjule vanskene ved å bli «usynlige» i skolesituasjonen, mens andre vil ha en mer utagerende atferd. Personer med lese- og skrivevansker vil lett utvikle følelsen av mindreverd og få

svakket tillit til muligheten for videre læring og utvikling. Lese- og skrivevansker kan med andre ord få både kunnskapsmessige og personlighetsmessige konsekvenser, og må derfor ikke bare betraktes som et rent lese-, skrive- og/eller staveproblem.

Det er vanlig å snakke om lese- og skrivevansker når et barn ikke lærer seg å lese og skrive i forbindelse med opplæring, og/eller dersom utviklingen går sent og/eller stagnerer. Vanskene kan vise seg 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 lesekode 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.

I selve leseatferden kan symptomer på vansker være at personen strever med å lese isolerte ord, leser mye feil, gjetter, leser svært sent, leser monotont og teknisk og/eller har vansker med å forstå både ord, setninger, budskap og sammenhenger i teksten. Symptomene kommer spesielt til syne ved lesing av ukjente tekster.

Et symptom på vansker kan også være at leseren fortsetter å lese ord som går igjen i teksten, som om han/hun ikke har sett/lest ordet tidligere. Et tegn på vansker kan derfor også være at lesing og trening ikke har særlig effekt, og at utviklingen går svært sent eller stagnerer.

I forbindelse med lesevansker er det derfor mange som opplever at de ikke kommer så langt i sin utvikling at de kan lese rett, lett og flytende, samtidig som de kan variere lesemåter og lese tempo etter behov. Dermed kan det også bli vanskeligere for dem å forstå det de leser. Det kan også bli vanskelig å «kommunisere» med teksten, noe som vil si å kunne integrere egen kompetanse, erfaring og kunnskap i leseprosessen. Utbyttet en har av lesingen – og de leseopplevelsene en får – har like mye å gjøre med hvilke tanker, assosias-

sjoner, refleksjoner og fantasier leseren selv tilfører i leseprosessen. Personer med lesevansker opplever gjerne å ligge så langt etter i sin utvikling at kommunikasjonsaspektet ikke er «til stede» i leseprosessen. De har mer enn nok med å konsentrere seg om selve lesingen.

I selve skriveatferden kan symptomer på vansker være at personen strever med å skrive enkeltord og skriver mye feil, for eksempel forenkler, utelater bokstaver eller stokker om bokstaver. Det er også symptomatisk at personen skriver sent, utydelig og ofte uleselig og kortfattet. Det kan være vanskelig å komme i gang med skrivingen. En vet ikke hva en skal skrive, finner ikke ord og/eller setter sammen ordene i en setning på feil måte. Det kan være problematisk både å disponere, strukturere og presentere stoffet. Dermed kan det bli vanskelig å uttrykke seg skriftlig på en måte som gjør det lett for en leser å forstå budskap og sammenhenger i skriveproduktet. Personer med skrivevansker vil derfor ha problemer med å få formidlet det de kan og vil gjennom skriftlig kommunikasjon.

Lese- og skrivevansker er et relativt høyfrekvent fenomen, både blant barn, ungdom og voksne (når det gjelder voksne, se kapittel 7). Ulike internasjonale undersøkelser viser at norske 9- og 14-åringer skårer dårligere enn sine jevnaldrende i andre nordiske land, og blant 16-20-åringer har ca. 20 prosent utilstrekkelig lesekompetanse for å kunne fungere adekvat i arbeids- og samfunnsliv.

En del som strever med skriftspråket karakteriseres som dyslektikere. Dysleksi defineres ofte som alvorlige og vedvarende lese- og skrivevansker, og anses gjerne i dag som 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. Undersøkelser har vist at dyslektikers livssituasjon forbedres når vedkommende får en dyslektikerdiagnose. Omfanget regnes internasjonalt i størrelsesorden ca. 4-10 prosent av befolkningen, men vil variere med definisjon og avgrensning.

Lese- og skrivevansker er et heterogent problemområde med varierende årsaker. Årsaksforklaringene har ofte fokusert på individuelle forutsetninger. Det rådende synet i dag er at lese- og skrivevansker i stor grad er et språklig forankret problem, men at også andre forhold kan spille inn. Kort fortalt kan vanskene knyttes til

- sviktende forutsetninger for skriftspråktilegnelse hos den enkelte, på arvelig (biologisk) eller miljømessig grunnlag

- samtidige vansker som språkvansker, ADHD og synsvansker
- mangelfull og/eller uhensiktsmessig opplæring

Aktuelle tiltak på dette fagområdet blir ivaretatt lokalt. Senter for leseforskning ved Universitetet i Stavanger er statlig nasjonalt senter på dette feltet. Senteret understreker at selv om det er skolen som har som oppgave å lære barn å lese og skrive, legges grunnlaget for gode lese- og skriveferdigheter lenge før barnet begynner på skolen. Dette er demonstrert i en rekke undersøkelser. Senest i PIRLS 2006 (Progress in International Reading Literacy Study) på 4. trinn (i Norge også på 5. trinn) fant man en klar sammenheng mellom barnas leseferdighet og hvor mye foreldre og barn hadde holdt på med leserelaterte aktiviteter i førskolealder (lek med ord, rim, vers, lesing av historier med mer). Dette er aktiviteter som utvikler språket. Slike aktiviteter øker også motivasjonen for å lære seg å lese selv. Når det offentlige skal legge til rette for utviklingen av gode leseferdigheter blir det derfor viktig å se på barns utvikling både i førskole- og i skolealder.

I førskolealder er det viktig å undersøke om språkutviklingen forløper som den skal og eventuelt å sette inn hjelpetiltak der dette måtte være nødvendig. Alle barn er innom helsestasjonene med jevne mellomrom, og det er utviklet materiell for kartlegging av språkutviklingen ved to og fire år. Etter hvert som nesten alle barn går i barnehagen er det viktig at barnehagen følger med i barnas språkutvikling. TRAS (Tidlig registrering av språkutvikling) er et materiell som svært mange barnehager har tatt i bruk, se nærmere omtale i kapittel 5. Lesesenterets faglige vurdering er at det bør bli obligatorisk for alle barnehager å gjennomføre en systematisk vurdering av barnas språkutvikling hvert år.

Etter Lesesenterets vurdering bør skoleelevenes leseutvikling følges opp på tre måter:

- Gjennom kartleggingsprøver som vektlegger å finne fram til de elevene som strever i utviklingen av aldersadekvate leseferdigheter. Dette bør skje ganske ofte i løpet av skolegangen, fortrinnsvis hvert år
- Gjennom nasjonale leseprøver som gir informasjon om leseferdigheten på landsbasis
- Gjennom norsk deltagelse i internasjonale undersøkelser som PIRLS og PISA. Dette vil gi informasjon om hvordan norske elevers leseferdigheter er i et internasjonalt perspektiv

Norge har i en årrekke deltatt i PIRLS og PISA. Den internasjonale rangeringen er mindre interessant, selv om det er den som får størst oppmerksomhet. Mye mer interessant er at studiene er lagt opp som trendstudier, noe som gir mulighet for å se hvordan utviklingen er over en periode på mange år. Likeledes samles det i disse studiene inn en mengde opplysninger fra skoler, lærere og elever, og i PIRLS også fra foreldrene. Dette gir muligheter for å se på hvilke faktorer som påvirker leseferdighet og leseutvikling. Internasjonale studier gir også mulighet for å lære av andre lands erfaringer.

I Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) er det forslag til plikt for kommunen til å sørge for tilrettelegging i form av tidlig innsats i blant annet norsk og samisk for elever på 1.-4. årstrinn, rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing. Det samme er foreslått på samme årstrinn for elever med svake ferdigheter i regning/matematikk. Se ellers forslag fra utvalget om ulike tiltak i utredningens del III.

Det er ellers vedtatt opprettet et nasjonalt senter for skriving i opplæringen, lagt til Høgskolen i Sør-Trøndelag, fra 2009. Det vil få oppgaver tilsvarende Lesesenteret og Matematikksenteret (se nedenfor) på sitt fagområde.

Matematikkvansker

God kompetanse i matematikk er en viktig forutsetning for utviklingen av vårt samfunn, og for hvordan den enkelte skal fungere i arbeidsliv og fritid. God matematikkunnskap og tallforståelse er viktig for å kunne sette seg inn i, forstå og kritisk vurdere kvantitativ informasjon, statistikk og økonomiske problemstillinger.

Uten rimelig gode matematikkunnskaper vil en raskt møte store problemer i hverdagen. Svak tallforståelse vil i betydelig grad hemme kunnskapstilegnelsen i mange fag, og skape store problemer for den enkelte i arbeid og praktisk hverdagsliv. Problemer med å kunne si hva klokka er, regne ut priser og veksle penger, lese togtabellen og bruke måleenheter med mer kan gjøre hverdagen svært problematisk. Med svak tallforståelse er det også vanskelig å være en bevisst forbruker.

Men matematikk er mer enn telling og tallforståelse. Matematikk kan ses som bestemte måter å strukturere virkeligheten på, der tall og algebra, geometri, måling, statistikk, sannsynlighetstenkning, funksjoner, økonomi og modellbygging med mer er deler av dette. I nesten enhver arbeidslivssammenheng vil svak tallforståelse være problematisk.

Tilsvarende som for elever med lese- og skrivevansker ser vi at en del elever med svake regne- og matematikkunnskaper trekker seg tilbake sosialt, mens andre utvikler risiko for impulsiv og antisosial atferd. Mange elever med matematikkvansker har prestasjonsangst, sterkt redusert selvbilde og følelse av maktesløshet. Dette er ikke et godt utgangspunkt for å yte mer. Matematikkvansker kan med andre ord få både kunnskapsmessige og personlighetsmessige konsekvenser, og må derfor ikke bare betraktes som et rent fagspesifikt problem.

Det er viktig for demokratisk utvikling at befolkningen har rimelig gode matematikkunnskaper, og skjev sosial fordeling av matematikkunnskaper kan svekke mulighetene for sosial utjevning. Gode matematikkunnskaper i alle lag av befolkningen er derfor etter utvalgets oppfatning særdeles viktig.

Uttrykket matematikkvansker innebærer at eleven har stagnert eller gått tilbake i forhold til normal matematikkfaglig progresjon. Karakteristiske trekk er problemer med telling, tallforståelse og de fire regningsartene, antall/mengde, kvantitativ læring, romoppfatning med mer. Men nyere forskning oppfatter matematikken i et videre perspektiv; som redskap til å utforske verden omkring, for å sortere, systematisere og kategorisere ulike observasjoner, erfaringer og uttrykk og for å finne forklaringer på naturgitte sammenhenger.

Det er ulike former for lærevansker i matematikk. Det kan for eksempel dreie seg om vansker med systematisk tenkning og romoppfatning, uhensiktsmessige innlæringsmåter/læringsstrategier ved nytt stoff og svak evne til problemløsning, svak begrepsforståelse og dårlig automatisering.

Dyskalkuli er et mye brukt begrep de siste årene, medisinsk orientert, og beskriver en alvorlig vanske i å lære og bruke matematikk, og er analogt til dysleksi innenfor lese- og skrivevanskefeltet. Dyskalkuli forbindes med en spesifikk vanske, det vil si at eleven har normalt evnenivå og normal fungering ellers.

Matematikkvansker er et relativt høyfrekvent fenomen, både blant barn, unge og voksne. Ulike internasjonale undersøkelser (TIMSS m.fl.) viser at Norge ikke kommer godt ut sammenlignet med andre land. Anslagsvis 15-20 prosent av elevene i Norge har så svake matematiske ferdigheter og forståelse at de vil få problemer i skole-, fritids- og arbeidslivssammenheng, og ca. 3-6 prosent dyskalkuli. Forskere viser likevel til at en del elever som

skårer dårlig i skolematematikk likevel kan beherske praktisk matematikk i arbeidslivet.

Årsakene til matematikkvansker kan ligge på mange plan. Forskere viser blant annet til medisinske/nevrologiske faktorer og kognitive funksjoner, psykologiske faktorer som konsentrasjonsvansker og prestasjonsangst, sosiologiske faktorer/miljøfaktorer og didaktiske faktorer som feil undervisningsmetoder og ensidig ferdighetstrening. Mange med matematikkvansker har også lese- og skrivevansker.

Tiltakene på dette feltet blir ivaretatt lokalt. Det statlig opprettede Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen har i hovedoppgave å lede og koordinere utvikling av nye og bedre arbeidsmåter og læringsstrategier i matematikkopplæringen i barnehage, grunnskole, videregående skole, voksenopplæring og lærerutdanningen.

Matematikk-senteret mener at man i dag har til disposisjon gode, enkle, lite tidkrevende og internasjonalt anerkjente kartleggings- og screeningmetoder med veiledningsmateriell på alle trinn fra 1.-10. årstrinn, og at obligatorisk bruk av disse vil virke sterkt forebyggende på utvikling av matematikkvansker. Det er også utviklet godt materiell for kartlegging av førskolebarn før overgangen til skole. Senteret har gitt uttrykk for at det også er dårlig testmateriell på markedet som barnehager og skoler må unngå. Jf. i den forbindelse utvalgets forslag beskrevet i del III om at det utvikles varierende verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølging av barn og elever, og at en gjerne ser at dette kan gjøres gjennom en ressursbank med kvalitetssikrede kartleggingsverktøy.

I Ot.prp. nr. 55 (2008-2009), som er referert foran, er det forslag om plikt for kommunen til å sørge for tilrettelegging i form av tidlig innsats i regning for elever på 1.-4. årstrinn. Se ellers forslag fra utvalget om ulike oppfølgingstiltak i del III.

Generelle lærevansker, utviklingshemning

Tradisjonelt har gruppen personer med generelle lærevansker eller utviklingshemning i Norge vært kalt psykisk utviklingshemmede. I dag opererer vi gjerne med begrepene barn og elever med generelle lærevansker, med store og sammensatte opplæringsbehov eller med utviklingshemning. Sistnevnte foretrekkes av Norsk Forbund for Utviklingshemmede. I fagmiljøet er det videre en diskusjon om andre betegnelser bør unngå begrepet hemmet, og heller fokusere på betegnelser som er mindre negativt ladet.

Utviklingshemmede utgjør en svært uensartet gruppe, eller kanskje mer presist, svært uensartede personer med store variasjoner i livssituasjon, utfordringer og behov. Et felles trekk i følge WHO er at utviklingshemmede kjennetegnes ved intellektuell fungering betydelig under gjennomsnittet, i tillegg til begrensninger eller svikt i tilpassning på to eller flere av følgende funksjonsområder; kommunikasjon, selvhjulpenhet, evne til å ta hånd om helse og hygiene, sosiale ferdigheter, bruk av offentlige tilbud, selvdisiplin, helse og trygghet, grunnleggende skoleferdigheter, fritid og arbeid.

En annen tilnærming er å peke på typiske læringsutfordringer for utviklingshemmede:

- Å forstå og anvende språk
- Å lære på slump, det vil si at utviklingshemmede vanskelig lærer utenom mer formelt tilrettelagte tiltak
- Å overføre erfaringer fra en situasjon til en annen (vanskelig for å lære av erfaring)
- Å lære sosiale ferdigheter

En tredje tilnærming kan være å vektlegge at utviklingshemming er en intellektuell og adaptiv vanske, ikke sykdom i seg selv, men en utviklingsmessig konsekvens av en heterogen gruppe av medisinske tilstander, genetiske og/eller sosiale faktorer.

WHO legger til grunn at om lag 2–2,5 prosent av jordas befolkning er utviklingshemmet. I Norge har omfanget vært regnet som mindre, om lag 1,5 prosent eller vel 70.000 personer. Men også dette anslaget er det stilt spørsmål ved de siste årene, og i dag regner en del med at omfanget er om lag 0,7–0,8 prosent av befolkningen i Norge.

Felles for utviklingshemmede er at de oppnår under 70 på en IQ/Wisc-test. Med enkelte unntak er hovedbildet at jo lavere IQ personen har, desto svakere er både den sosiale og generelle fungering. Det opereres ofte med fire ulike grader av retardasjon; lett, moderat, alvorlig og dyp grad av utviklingshemning.

Som oftest er det flere årsaker som ligger bak utviklingshemningen. De vanligste er sykdom eller forgiftning i svangerskapet, stoffskiftesykdommer, kromosomavvik, skader i sentralnervesystemet eller skade omkring fødselen, ytre påkjenninger og eventuelt psykososiale faktorer.

Utviklingshemmede er en lavfrekvent gruppe, men med høyfrekvent hjelpebehov. De aller fleste får sin opplæring ivaretatt i nærskolen, men i de større byene skjer dette i større grad i spesialgrupper/spesialklasser, eventuelt i spesialskoler.

Boks 5.1

Ulike grader av utviklingshemning

Lett/mild grad av utviklingshemning: Ca. 75-90 prosent av mennesker med utviklingshemning omfattes av denne gruppen. Få blir diagnostisert tidlig, og de skiller seg i liten grad ut ved ytre kjennetegn. Det er heller ikke vanlig med andre funksjonshemninger i tillegg. Elevene går typisk i nærskolen, framstår som litt «seine», kan ha enkelt språk og ofte ha noe behov for hjelp til praktiske oppgaver.

Kan ha enkle jobber

Moderat grad av utviklingshemning: Ca. 10-15 prosent av utviklingshemmede omfattes av denne gruppen. Noen trenger lite støtte og hjelp, men de fleste er avhengig av noe hjelp hele livet. Er oftere i spesialklasse eller spesialgruppe enn foregående gruppe. De fleste trenger varig tilrettelagt arbeid. Typisk er økt forekomst av AD-

HD, halvparten har medfødt hjertefeil, og det er høyere forekomst enn vanlig av depresjon i voksen alder

Alvorlig grad av utviklingshemning: Ca. 7 prosent av personer med utviklingshemning. Forstår enkel kommunikasjon gjennom tegn, mimikk og bilder, men kan i liten grad uttrykke seg gjennom ord, og har redusert evne til å samordne sanseinntrykk. Har diffus oppfatning av omverdenen. Er ofte multifunksjonshemmet. Har stort hjelpebehov hele livet

Dyp grad av utviklingshemning: Ca. 1 prosent av gruppen utviklingshemmede. Ofte kun non-verbal kommunikasjon og minimal taleevne. Ofte tilleggsproblematikk med syns- og hørselsforstyrrelser, motoriske problemer og epilepsi. Har fullt hjelpebehov hele livet. Men også for disse kan riktig hjelp og stimulans øke evnen til selvhjelp og til å delta i menneskelig samspill

Mange utviklingshemmede har spesialundervisning og ekstra bistand for eksempel i form av assistent. Mange får ADL-trening (Activities of Daily Living) som ledd i opplæringen. Barn med alvorlig eller dyp grad av utviklingshemning har gjerne et omfattende behov for omsorg og pleie.

De aller fleste kommuner og PP-tjenester har god kompetanse på de vanligste formene for utviklingshemning. Når det gjelder de mer lavfrekvente og alvorlige tilstander vil de fleste kommuner ha behov for ekstern bistand. Her har sentrene/avdelingene for sammensatte lærevesner i Statped i oppgave å yte utadrettet bistand til de opplæringsansvarlige instanser lokalt om tilrettelegging av opplæringen (utredning og opplæring for PP-tjenesten, barnehage og skole), og til foreldre (kurs med mer). Også habiliteringstjenesten for barn og unge i helseforetakene yter i større eller mindre grad delvis parallelle tjenester til samme målgrupper, og det kan synes noe tilfeldig hvilken instans det blir henvist til. Denne problematikken er nærmere omtalt i del III.

Synsvansker, hørselsvansker og motoriske vansker/bevegelsesvansker

Synsvansker og hørselsvansker har lavfrekvent forekomst på alle aldersnivåer, stort sett varieren-

de mellom ca. 2 prosent og 5 prosent blant dem med behov for spesialpedagogiske tiltak.

Barna og elevene får, med enkelte unntak, sitt opplæringstilbud i hjemkommunen. For blinde og svaksynte vil det ofte være nødvendig med tilretteleggende tiltak av teknisk art i forbindelse med atkomst til og fra skolen, i hjemmemiljøet og innen skolen, bruk av tekniske hjelpemidler og spesielt utviklede digitale læremidler, tilpasning av lysforhold, særskilte dataprogrammer, lese-list, litteratur med stor skrift eller lydbøker, lærebøker og annet undervisningsmaterieell med punktskrift, med mer.

For døve og hørselshemmede kan det dreie seg om opplæring i og på tegnspråk, bruk av tolk, bruk av særskilt utviklede læremidler, akustiske tilpasninger, installering av teleslynge, med mer.

Foreldre til barn med hørselshemning har adgang til opplæring i tegnspråk og døves kultur og historie i 40 uker med 25 undervisningstimer pr uke fram til barnet fyller 16 år, med 16 uker i barnets førskolealder og 24 uker i skolealder. Statped's kompetansesentre for hørsel har ansvar for gjennomføringen av 33 uker, og Ål folkehøyskole og kurssenter for døve (eid av Norges Døveforbund) for 7 uker.

Opplæringen er gratis. Foreldre som er i arbeid og som deltar på kurs i kompetansesentre-

nes regi har rett til permisjon fra sin jobb i hht Arbeidsmiljøloven § 12-9, 3. ledd og rett til opplæringspenger som dekkes av folketrygden, § 9-13 i folketrygdloven. Sentrene dekker utgifter til opplæring og opphold, og er hjelpelige med å organisere tilsyn for barna når foreldrene er på kurs. Dekning av reiseutgifter kan søkes av hjemkommunen. Opphold på og reise til Ål folkehøyskole er et familietilbud godkjent av Arbeids- og velferdsdirektoratet og dekkes i sin helhet av NAV lokal trygd.

Ellers yter folketrygden stønad til blant annet lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte under utdanning/opplæring, tolkehjelp for hørselshemmede, tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde, stønad til ulike typer apparatur, m.m.

Bevegelsesvansker er en samlebetegnelse for personer som har større eller mindre begrensninger i aktivitet og deltakelse som har sin årsak i sviktende kroppsfunksjoner. Forekomsten er lavfrekvent. Bevegelsesvansken kan være medfødt eller ervervet gjennom skade eller ulykke. De fleste med bevegelsesvansker har en medisinsk diagnose. Aktuelle undergrupper er personer med cerebral parese, ryggmargsbrokk, muskelsykdommer, revmatiske sykdommer, hjerneskaide og ryggmargsskader. Flere av disse har til felles at de trenger mer hjelp enn andre for å utfolde seg i lek og andre aktiviteter, og har oftest behov for mer tid enn andre til praktiske aktiviteter som spising, av- og påkledning, personlig hygiene, forflytning med mer.

Motoriske vansker/bevegelsesvansker har sin største utbredelse i førskolealder (ca. 10 prosent av førskolebarna med behov for særskilt hjelp og støtte). For barn og elever med synshemming, hørselshemming eller motoriske vansker/bevegelsesvansker vil kompensasjonstiltakene ofte være av både tilretteleggende og teknisk natur, og dels som særskilte opplæringstiltak.

For elever med motoriske vansker vil tiltakene ofte være av teknisk og fysisk karakter for atkomst og mobilitet, tilrettelegging for rullestolbrukere (ramper, heis, hev/senkbare pulter) med mer, jf. prinsippet om universell utforming.

Både for barn og elever med synshemming, hørselshemming og med motoriske vansker er det en relativt nær, direkte og veldokumentert sammenheng mellom tiltak/tilrettelegging og resultat. Det er mange ulike aktører som bidrar i tillegg til opplæringssektoren, for eksempel sykehusesenes øyeavdelinger og ØNH-avdelinger/hørselsentraler, nevrologiske avdelinger, habiliteringstjenesten for barn og unge og voksenhabili-

teringen. Videre er det ofte betydelig bistand fra NAV-systemets hjelpemiddelsentraler, og fra kommunal fysioterapitjeneste og ergoterapitjeneste.

Med noen få unntak for døve og hørselshemmede får alle barn og elever fra disse lavfrekvente vanskeområdene sine tilbud i ordinære barnehager og skoler lokalt. I opplæringssektoren har Statped et velutviklet og spesialisert tilbud med betydelige personellmessige og materielle ressurser av høy kvalitet ved de to synssentrene og seks hørselssentrene i landet. De statlige synssentrene og hørselssentrene har dessuten ansatte eller tilknyttede fylkessynspedagoger og fylkesaudiopedagoger på fylkesplan, som sentrenes «forlengede arm» lokalt. Det er også tilbud i Statped Nord. Nærmere oversikt over dette er gitt i kapittel 9 og i vedlegg 3.

Heltidsundervisning i statlige spesialskoler foregår nå bare i hørselssektoren, og elevtallet har gått betydelig ned de siste årene. Elever med syns- og hørselshemminger med opplæringstilbud på bostedsskolen tilbys korttidsopphold, likemannssamlinger med mer på sentrene. Syns- og hørselssentrene driver en omfattende utadrettet tjenesteyting, delvis individrettet (utredning, rådgivning, kurs med mer) mot brukere, foreldre, lærere, førskolelærere med mer for å tilpasse og tilrettelegge opplæringen for brukerne lokalt. Dessuten ivaretar sentrene mer systemrettede oppgaver i forbindelse med generell kompetanseutvikling og kunnskapsspredning.

Det har vært en del uro omkring oppfølgingen av elever med cochleaimplantat (CI). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Stortinget ga i 2008 uttrykk for ønske om å sikre hørselshemmede elever med CI som velger talespråk, et tilbud på samme nivå som døve barn med tegnspråkopplæring. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utarbeide en nasjonal veileder for å bidra til at barn og unge med hørselshemming, herunder CI, får et likeverdig og helhetlig opplæringstilbud.

Særskilte tiltak som iverksettes for disse tre lavfrekvente fagområdene «treffer» ofte bra, og ulike brukerundersøkelser viser gjerne betydelig tilfredshet blant elever, foresatte og førskolelærere og lærere.

Når det gjelder skolefaglige prestasjoner, motivasjon og arbeidsinnsats samt sosial kompetanse, synes både synshemmede og hørselshemmede elever med spesialundervisning å skåre langt bedre enn øvrige grupper, og nesten på linje med elever uten særskilte behov. Når det gjelder trivsel skårer hørselshemmede elever nesten like

godt som elever uten vansker, mens synshemmede elever skårer noe lavere og på linje med elever med fagspesifikke vansker og generelle lære vansker.¹ I løpet av 2009 vil det bli gjennomført en nasjonal kartleggingsundersøkelse for å bedre forståelsen av hvordan hørselshemmede elever klarer seg og har det i skolen. Gjennomføringen blir gjort av Skådalen kompetansesenter på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, og vil bli publisert sommeren 2010.

Språk-, tale- og kommunikasjonsvansker

Felles betegnelse

Språk-, tale- og kommunikasjonsvansker er samlebetegnelse på en rekke utfordringer som i større eller mindre grad påvirker kommunikasjonen mellom de aktuelle personene og deres omgivelser. Vanskene kan vise seg på ulike tidspunkt og på forskjellige måter. For noen vil det alt fra fødselen av være åpenbart at barnet vil trenge støtte til kommunikasjon på midlertidig eller permanent basis (for eksempel Downs syndrom og CP), for andre vil det kunne gå noe tid før problemene viser seg. Voksne som har mistet taleevnen etter et slag vil prøve å få talen gjenopprettet, mens den cerebrale parese-rammede må lære å uttrykke seg på annen måte enn gjennom tale.

Språktilegnelse er en kompleks kognitiv, psykologisk og sosial prosess som gjerne henger sammen med biologiske og miljømessige faktorer. Språkvansker skyldes vanligvis et ugunstig samspill mellom disse faktorene. Det er også åpenbart at vansker med språktilegnelse får konsekvenser for barnets kognitive utvikling, og for emosjonell og sosial utvikling.

Mange tilstander er lavfrekvente. Generelt er forekomsten størst i førskolealder, og her er det en stor utfordring å skille sen språkutvikling/sen utviklingstakt fra språkvansker. Språkvansker opptrer ikke sjelden sammen med vansker med sosialt samspill, oppmerksomhet og konsentrasjon. Barn med språkvansker har således høyere frekvens av emosjonelle problemer enn jevnaldrende uten slike problemer.

Språk- og talevansker

Bredtvet kompetansesenter (Statped) arbeider hovedsakelig i forhold til barn, unge og voksne

med store, spesifikke språk- og talevansker som hovedvanske. Dette er lavfrekvent problematikk på de åtte fagområdene taleflytvansker (stamming og løpsk tale), afasi (erhvervede språkvansker etter skade i hjernen), stemmevansker, leppe-kjeve-ganespalte, strupe- og munnhuleopererte, dysartteri (nevrologisk betingede talevansker), spesifikke språkvansker hos barn og dysleksi (store lese- og skrivevansker). Det er også viktige tilbud i Statped Vest, der avdeling for logopedi arbeider med hele feltet språk- og talevansker. Innen leppe-kjeve-ganespalte og laryngektomi har Statped Vest omfattende oppgaver. Det er også enkelte tilbud i Statped Nord, og Møller kompetansesenter har startet kompetanseoppbygging innenfor språk, tale og kommunikasjon.

Alle de logopediske fagfeltene har sterke grensesnitt mot fagdisipliner som psykologi, medisin og nevropsykologi, og mange av brukerne er også brukere av spesialisthelsetjenesten.

Språk- og kommunikasjonsvansker

En spesiell form for kommunikasjonsproblem har de som må uttrykke seg på annen måte enn gjennom tale. Alternativ kommunikasjon vil si at personen har en annen måte å kommunisere på ansikt til ansikt enn ved tale. Supplerende kommunikasjon betyr støtte- eller hjelpekommunikasjon. At kommunikasjonen er supplerende, understreker at opplæring i alternative kommunikasjonsformer har et tosidig mål; å fremme og støtte persons tale, og å sikre en alternativ kommunikasjonsform hvis personen ikke utvikler evnen til å snakke.²

Alternativ kommunikasjon brukes ofte som en samlebetegnelse på alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). ASK-brukere har svært ulike behov. Noen forstår alt som sies av andre, men mangler talen. Andre både mangler talespråk og har en forsinket eller avvikende språkforståelse, mens noen har liten eller ingen forståelse for hva som blir sagt av andre.

Ulike grupper kan ha behov for ASK. Eksempler er personer med cerebrale parese, Downs syndrom og andre syndromer, personer med autisme, personer med store og omfattende funksjonsnedsettelse, personer med språkvansker, dyspraksi, ervervede skader med mer.

Typiske former for ASK vil for eksempel være manuelle, grafiske og materielle tegn. Eksempler

¹ Nordahl T. og A.-K. Sunnevåg (2008). Spesialundervisningen i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter

² Tetzchner, S. og H. Martinsen, (2002). Alternativ og supplerende kommunikasjon

på dette kan være kroppslige signaler, gester, håndtegn, tegnspråk, bilder, grafiske tegn (PCS, Pictogram, Bliss, Rebus), skrift og konkreter. Eksempler på grafiske kommunikasjonshjelpemidler er symboltavler, kommunikasjonsbøker og talemaskiner.

Hjelp gis i flere ulike kompetansemiljøer, som for eksempel spesialisthelsetjenestens barneavdelinger eller habiliteringstjenesten for barn og unge, sentrene for sammensatte lærevansker i Statped og NAV – Hjelpemiddelsentraler med mer. Det synes å være nokså tilfeldig hvilken rolle, ansvar og kompetanse de mange aktørene på feltet har.

Feltet er uoversiktlig, og ulike kilder angir ulike tall for forekomst. Tetzchner og Martinsen³ angir forekomst til omkring 0,6 prosent for aldersgruppen 0-19 år, basert på internasjonalt materiale. For voksenpopulasjonen gir andre kilder uttrykk for at antall personer med afasi kan utgjøre ca. 5.000 – 6.000 personer pr år med språk-, tale- og kommunikasjonsvansker.

Signaler fra brukerorganisasjoner kan tyde på at mange ikke får konkret hjelp, verken i tidlig alder eller senere. De siste årene har det vært økende oppmerksomhet omkring denne problematikken, og det har vært hevdet at personer som har behov for ASK ikke har klare rettigheter i lovverket. I den forbindelse har det blant annet vært henvist til de rettighetene som døve og sterkt hørselshemmede har til opplæring i og på tegnspråk, og foreldreopplæringen med mer.

Det har vært tatt til orde for at rettighetsbestemmelser for ASK-brukere og familiemedlemmer bør inn i opplæringsloven, og vært vist til at FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne likestiller ASK med både tegnspråk og vanlig talespråk. Isaac Norge arbeider med å fremme rettighetene for de som har behov for ASK. I senere års debatt har det også kommet forslag om å etablere et nasjonalt kompetansesenter for ASK.⁴

Spørsmålet om ASK-brukernes rettigheter har vært behandlet i Stortinget gjennom Dok nr 8:72 (2008-2009) og Innst. S. nr. 239 (2008-2009), med slik tilråding til Stortinget fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen den 14. mai 2009:

³ Isaac (2008). Når barnet ikke begynner å snakke – hva gjør vi da? En informasjonsbrosjyre til foreldre og foresatte når barnet ikke utvikler forståelig tale

⁴ Statped, 16.02.2009. Kommunikasjonsvansker og manglende rettigheter

Boks 5.2

Statped nr 1/09: Ønsker rett til alternativ og supplerende kommunikasjon

« ...Steinar Sandstad, direktør i Statped Vest, (ser) fordelene for brukerne ved at det etableres ordninger der rettigheter fastsettes. Dette er et politisk spørsmål, men uansett hva politikerne måtte beslutte, har Statped gode muligheter for å utvikle tilsvarende programmer for dem som trenger ASK, sier Sandstad. En forutsetning for å få til dette vil være å utarbeide en samlet, nasjonal oversikt over brukergruppen og deres behov, samt oversikter over fagmiljøer som i dag har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse. Videre må det foretas en gjennomgang av hva som skal være statlige og kommunale oppgaver, og hva som skal tilligge opplæringssektoren og helsesektoren».

- I. 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.
- II. 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.

Ervervet hjerneskade

Ervervet hjerneskade er betegnelse på skade eller sykdom i hjernen som er påført/oppstått (ervert) etter at grunnleggende kognitive funksjoner og språkfunksjoner er utviklet, dvs. ved/etter om lag 2-årsalder. Skader eller sykdom som oppstår før den tid, betraktes som medfødt eller tidlig ervervet hjerneskade. Ikke alle som arbeider med målgruppen finner det hensiktsmessig å skille mellom disse begrepene.

Betegnelsen ervervet hjerneskade (EHS) refererer seg til både traumatiske hjerneskader som følge av trafikkskader, fallskader, vold med mer, og til ikke-traumatiske skader som følge av hjerneblødning, forgiftning, hjernesvulst, oksygenmangel ved drukningsulykker, kvelning med mer. Hjerneskader kan være lette, moderate eller

alvorlige, og kan få store konsekvenser for rehabiliterings- og læringspotensialet.

Moderate og alvorlige hjerneskader kan medføre tydelige fysiske endringer, redusert tempo og tap av taleevne, men kan også ha mer «usynlige» følgetilstander som oppmerksomhetsvansker, hukommelsesvansker og økt tretthet. I tillegg kan personen og omgivelsene oppleve endringer i personligheten som vansker med regulering av atferd og redusert evne til nylæring.

Lette skader synes ofte ikke å få merkbare følger. Først på lengre sikt, for eksempel når barn blir stilt overfor større krav til abstrakt tenkning og resonnering, avdekkes konsekvenser av skade på spesielt det kognitive og atferdsmessige området. Disse problemene kan vise seg flere år etter skaden, og vil ofte ikke umiddelbart bli satt i forbindelse med den opprinnelige skaden/sykdommen.

På grunn av de store variasjoner i skadenes alvorlighetsgrad og følgetilstander, vil en finne personer med ervervet hjerneskade på alle funksjonsnivåer, fra de som strever med å gi enkle responser på stimuli til de som strever med universitetsstudier. Personer med ervervet hjerneskade er derfor en svært heterogen gruppe.

På bakgrunn av statistikk beregnes om lag 1 600 nye tilfeller hvert år innen grunnopplæringen (0-19 år) som på grunn av skade/sykdom i hjernen (av lett, moderat eller alvorlig grad) kan ha behov for særlig oppmerksomhet og i mange tilfeller særskilt tilrettelagt opplæring. Statistikken tilsier at det er like mange som får en ervervet hjerneskade i denne aldersgruppen som i de øvrige (høyere) aldersgruppene til sammen. Tallene bygger i hovedsak på norsk og nordisk, men i noen grad også på internasjonal forskning/statistikk. Mye av forskningen er ikke sammenlignbar og det knytter seg noe usikkerhet til tallene, men det er større sannsynlighet for at forekomsten er høyere enn lavere i forhold til det som er angitt.

Er skaden alvorlig, er det et stort traume og en total omveltning i ens liv. Funksjoner er gått tapt eller er sterkt svekket. Livet kan aldri bli det samme. Det betyr at opplæringsbehovet kan berøre alle sider ved livet, og må derfor forstås i en vid sammenheng.

Opplæringsbegrepet må på samme måte gis en vid betydning og knyttes til begrepet «kognitiv rehabilitering» slik det brukes i medisinsk terminologi, det vil si bistand i forhold til svikt i kognitive funksjoner som for eksempel sansning, språk, oppmerksomhet, hukommelse, problemløsning

og overordnet atferdsregulering med mer. I denne sammenheng vil det være sammenfall mellom kognitiv rehabilitering og opplæring og det vil i videste forstand dreie seg om tilegnelse av ny kunnskap, ferdigheter og holdninger. Et slikt sammensatt opplæringsbehov forutsetter en helhetlig, tverrfaglig og tverretattlig tilnærming.

Et overordnet behov hos alle personer med ervervet hjerneskade, er å «bli sett og forstått» i skole, hjem, fritid og arbeid. Det betyr at de har behov for nære personer, eventuelt bistandspersoner som er kjent med at de har en skade og som har kunnskap om skadens betydning for personenes mulighet for læring og fungering på ulike livsarenaer. De vil også ha behov for forståelse og bistand i sorgprosessen over «tap av eget liv» og i erkjennelses- og bearbeidingsprosessen som skal gi «håp om nytt liv». Dette er særegent for denne målgruppen.

Opplæringsbehovet for denne gruppen kan omfatte alt fra stimulering i akutfasen (første fase etter skade), via gjenopptrening av svekkede funksjoner og nylæring og til utvikling av kompensierende strategier for tapte funksjoner. Eksempel på det kan være kompensierende strategier og hjelpemidler for svekket minnefunksjon.

I tradisjonell opplæringssammenheng er opplæringsbehovet først og fremst å få tilrettelagt/tilpasset opplæring med utgangspunkt i eget fungeringsnivå og eget mål for opplæringen. Opplæringsbehovet vil variere med alder og opplæringsnivå og med ulike faser i rehabiliteringsprosessen, men det vil hele tiden være behov for helhet og sammenheng i rehabiliteringsprosessen (koordinert og tverrfaglig bistand) og i opplæringen som en integrert del av denne prosessen.

Opplæringsbehovet hos barn og unge vil være preget av at de har både opplæringsrett- og plikt. Det krever at de i størst mulig grad blir inkludert i barnehage- og skolefellesskapet, at de får oppgaver som representerer mestring og utfordringer og at opplæringen skal føre fram til et meningsfylt og aktivt yrkes- og voksenliv. Barn og unge vil derfor ha et særlig behov for god og ofte tverrfaglig utredning og kartlegging av utviklings- og læringspotensialet og for særlig tilrettelagt opplæring, stimulering og trening.

Voksne vil i hovedsak ha andre opplæringsbehov enn barn og unge i barnehage og skole, og de vil ofte ha behov for å få opplæringen på andre arenaer enn i ordinær skole. Voksne vil blant annet ha behov for gjenopptrening eller kompensatorisk hjelp for svekkede eller tapte funksjoner

som er viktig for dagliglivet i arbeid, familie og fritid. I sum vil behovet være å gjenvinne og opprettholde voksenrollen så langt det er mulig.

Ervervet hjerneskade representerer et lavfrekvent fagområde. Innenfor Statped har Øverby kompetansesenter, avdeling for ervervet hjerneskade spisskompetanse på dette området, med landsdekkende funksjon. I utkast til handlingsplan for habilitering av barn og unge fra Helsedirektoratet er det foreslått etablert et nasjonalt kompetansenettverk for barn og unge med ervervet hjerneskade, med en universitetsklinikk til å lede nettverket. I utkastet vises det til behovet for å styrke innsatsen på dette fagområdet spesielt for de med de alvorligste hjerneskadene, men også for de med mer moderate skader. Godkjent handlingsplan er planlagt satt i verk fra 1. juli 2009. Det er klart behov for samarbeid og samordning på dette fagområdet mellom Statped/regionsentrene på den ene side og helseforetakene på den annen side, og behov for forankring av beslutninger om ansvars- og oppgavefordelingen mellom de to berørte direktorater.

Andre vansker, medisinske vansker

Det finnes en rekke funksjonshemninger og sykdommer som ikke er umiddelbart synlige, men som likevel kan ha store konsekvenser for de

barn og unge det gjelder om ikke de ansatte i barnehagen og skolen er kjent med dette. Noen har kroniske lidelser, mens andre er symptomfrie i perioder. Barnehage og skole må forholde seg til medisiner, dietter med mer og ha kunnskap om akutte situasjoner.

Enkelte av disse tilstandene er høyfrekvente, for eksempel astma og allergi, mens de fleste er svært lavfrekvente. Enkelte vil ha behov for særskilt tilrettelegging av opplæringen, eventuelt særskilt bistand, andre ikke. Brukerne har medisinske diagnoser, og viktige støttespillere vil gjerne være helseforetakene og kommunal helsetjeneste. Også en del skoler ved medisinske og sosiale institusjoner yter tjenester på dette området.

Oppsummering om forekomst i ulike grupper

Tabell 5.1 gir i oppsummert form en samlet oversikt over forekomst i ulike grupper eller fagområder, eventuelt også for undergrupper. Ulike undersøkelser og ulike forfattere kan gi noe ulike tall, som blant annet kan ha bakgrunn i ulike definisjoner og avgrensninger m.m. Men det er i de fleste undersøkelsene stor grad av samsvar, og det synes å være helt klart grunnlag for å skille mellom lavfrekvente og høyfrekvente grupper. Norske tall for forekomst synes i stor grad også å bli gjenspeilet internasjonalt.

Tabell 5.1 Tall for forekomst, eventuelt behov for spesialpedagogiske tilbud på ulike fagområder. Ulike kilder.

Fagområde	Rygvdold og Ogden ¹	Andre kilder/referanser	Merknad
Synsvansker	Ca. 2 % av TOT er blinde og svaksynte. Mellom 1 – 5 barn fødes hvert år som blind. Ca. 1 400 personer mellom 0-20 år har synsvansker	St.meld. nr. 23 (1997-98): SPT mellom ca. 1 % og 5 %, avhengig av alder m.m.	Synsvansker inngår i flere kjente syndromer. Medisinsk diagnose
Hørselsvansker	Ca. 2 % av skolebarna «nedsatt hørsel». I FS og GRS har ca. 0,2% SPT. Det fødes ca. 20-30 døve pr år. 0,02 % av TOT er døve	St.meld. nr. 23 (1997-98): SPT mellom ca. 1% og 4%, avhengig av alder m.m. Statped: 0,2 % av alle elever ved skolestart har hørselstap større enn 40dB, og 600-1 200 i GRS er hørselshemmet. Av disse er 40 % sterkt tunghørte eller døve	Ca. 350 000 personer av TOT har hørselshemming, sterkt økende i høy alder. Arvelige disposisjoner ved sterkt nedsatt hørsel. Medisinsk diagnose
Motorikk/ bevegelsehemming	Cerebral parese ca. 0,2 % av TOT. 75-100 barn pr år fødes med CP. Ryggmargsbrokk: Årlig fødes ca. 25 barn som vokser opp. Muskel sykdommer: Ca. 400 barn og unge. Revmatiske sykdommer: Ca. 800 barn og unge med leddgikt. Ervervet hjerneskade: Ca. 800 nye tilfeller hvert år, knapt 200 med klart rehab.behov (20-åringer mest utsatt). Ryggmargsskader: Ca. 100 nye tilfeller pr år (mest mellom 18-30 år), av TOT ca. 3 000-5 000	St.meld. nr. 23 (1997-98): SPT mellom ca. 1% og 5%, avhengig av alder m.m., i FS ca. 10%.	Motoriske vansker/bevegelsevansker samlebetegnelse for begrensninger i aktivitet og deltakelse pga svikt i kroppsfunksjon eller kroppsstruktur. Som oftest en medisinsk diagnose
Kommunikasjons-, språk- og talevansker	Spesifikke språkvansker: Ca. 7 % i FS. Stammer: Ca. 2 % i FS, ca. 1 % i GRS/VGO/VO. Stemmevansker/heshet: Varierende, mye i FS. Generelt: Ca. 10 % av barna vil streve med språk og/eller tale	St.meld. nr. 23 (1997-98): SPT mellom ca. 8 % i GS og 3 % i VGO, og inntil ca. 34 % i FS og 15 % i VO (bl.a. afasi).	
Lese- og skrivevansker	Internasjonalt: 4-10 % av befolkningen har dysleksi, mens generelle lese- og skrivevansker er langt mer omfattende og varierer med språkets ortografi/ transparens	St.meld. nr. 23 (1997-98): 10% i GRS generelle lese- og skrivevansker, 1-2% (kanskje inntil 5%) dysleksi. St.meld. nr. 16 (2006-07): Blant 16-20åringer har ca. 20% utilstrekkelig lese- og mestringskompetanse for å kunne fungere adekvat i arbeids- og samfunnsliv, og hele 54% for de over 60 år	Dysleksi: Spesifikke lese- og skrivevansker av vedvarende karakter, med språklig årsak som ikke eller bare sjelden knyttes til evnesvikt. Arvelige disposisjoner

Tabell 5.1 Tall for forekomst, eventuelt behov for spesialpedagogiske tilbud på ulike fagområder. Ulike kilder.

Fagområde	Rygvdold og Ogden ¹	Andre kilder/referanser	Merknad
Matematikkvansker (spesifikke lærevansker i matematikk)	<p>Smal definisjon: 3-5 % av elevene har spesifikke matematikkvansker.</p> <p>Bred definisjon: 15-20 % av elevene har så svak matematisk ferdighet og forståelse at det vil skape vansker i skole-, arbeids- og fritidsammenheng.</p> <p>Disse ca. 15-20 % av elevene totalt, med behov for spesielle tiltak, fordeler seg slik:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Strever med skolematematikken, ca. 16-20 %. 2. Matematikkvansker, ca. 7-15 %. 3. Spesifikke matematikkvansker, ca. 3-6 % (dyskalkuli). 4. Store, spesifikke matematikkvansker, ca. 1-2 % 		
Generelle lærevansker, utviklingshemming	<p>Ca. 1,5 % av TOT, dvs vel 70 000 personer totalt, men har en meget stor andel av SPT. Disse er fordelt slik på fire ulike funksjonsnivåer (sum 100 %):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lett/mild grad ca. 75-90 % (grenser mot det normale, IQ fra 50-55 til 70). Framtrer som litt seine, med begrenset hjelpebehov. 2. Moderat grad ca. 10-15 % (typisk Downs, IQ fra 35-40 til 50-55). De fleste avhengige av hjelp hele livet. 3. Alvorlig grad ca. 7 % (IQ fra ca. 20-25 til 35-40). Kan i liten grad uttrykke seg, begrensede sanseinntrykk, meget store hjelpebehov. 4. Dyp grad ca. 1 % (IQ under 20-25). Svært begrenset kommunikasjonsevne, mye tilleggs-problematikk, kontinuerlig omsorgs- og pleiebehov 	<p>Omfanget angitt av Rygvold og Ogden her er høyere enn det andre kilder oppgir – disse antyder om lag 0,7 – 0,8 % av TOT.</p> <p>St.meld. nr. 23 (1997-98): Av alle som har behov for SPT utgjør de med generelle lærevansker ca. 15% i FS og i GRS, ca. 28% i VGO og inntil ca. 55 % i VO (noe varierende i ulike kilder).</p>	<p>Ulike grader av mental retardasjon, intellektuell fungering betydelig under gjennomsnittet. Felles er skåre under 70 på en IQ-Wisc-III-test</p>
Psykososiale vansker, problematferd	<p>Ca. 10 % av elevene totalt atferdsvansker, hvorav ca. 2-5 % med så betydelig atferdsavvik at skolen ikke greier å mestre dem med vanlige virkemidler.</p>	<p>St.meld. nr. 23 (1997-98): Ca. 10% i GRS har problematferd. Mindre alvorlig elevatferd dominerer.</p>	

Tabell 5.1 Tall for forekomst, eventuelt behov for spesialpedagogiske tilbud på ulike fagområder.
Ulike kilder.

Fagområde	Rygvdold og Ogden ¹	Andre kilder/referanser	Merknad
Andre vansker, medisinske vansker	<p>Ulike kroniske funksjonshemninger av oftest medisinsk karakter, som noen ganger kan kreve kompensatorisk undervisning. Forekomsttall:</p> <p>Allergi og astma: Ca. 10-12 % av alle barn og unge, de aller fleste lette plager</p> <p>Diabetes: Ca. 1.500 under 18 år</p> <p>Epilepsi: Ca. 0,3-0,6 % hos barn</p> <p>Hjertefeil: Ca. 500 barn fødes hvert år med hjertefeil. Nevrofibromatose: Ca. 15 nye tilfeller pr år. Cystisk fibrose: ca. 125 personer under 18 år</p> <p>Leukemi: Ca. 30-40 barn pr år</p> <p>Hjernesvulst: Ca. 30-40 barn pr år</p>	<p>Statped (Øverby): Ca. 1.600 barn og unge pådrar seg traumatisk hjerneskaade hvert år (ervertet). Økende omfang pga akuttmedisinske framskritt.²</p>	<p>Kalles ofte skjulte funksjonshemninger. Barnehagen og skolen må forholde seg til medisiner, dietter m.m. og ha kunnskap om akutte situasjoner</p>

¹ A.-L. Rygvold og T. Ogden (red), 2008. Innføring i spesialpedagogikk.

² Øverby kompetansesenter, 2006. Elever med ervertet hjerneskaade. En veileder basert på nevropedagogisk tenkning. Forkortelser: FS=Førskolealder. GRS=Grunnskolealder. VGO=Videregående opplæringsalder. VO=Voksenalder. TOT= Totale befolkning. SPT=Behov for spesialpedagogiske tiltak/særskilt tilrettelegging i opplæringen.

Vedlegg 6

Ulike modeller for ny organisering av ressursene i Statped og PP-tjenesten

Kontinuitetsmodellen («Som i dag»)

I denne modellen foretas det ingen strukturendringer i forholdet mellom Statped og PP-tjenesten. Modellen vil bidra til kontinuitet og vil være minst krevende for de ansatte i Statped. Dette er imidlertid en ganske passiv tilnærming til oppdraget gitt i mandatet, ettersom tilbakemeldinger fra mange hold er at dagens støttetjenester er i ubalanse eller er uhensiktsmessig organisert.

Sentraliseringsmodellen («Staten samlet ansvar»)

I denne modellen tas de samlede ressursene i kommunal og fylkeskommunal PP-tjeneste ut av rammetilskuddene og overføres til statsbudsjettet. Staten får et samlet ansvar for den hjelpen og støtten til barnehager og skoler som Statped og PPT i dag ivaretar, med til sammen ca 2.900 årsverk.

Modellen vil kunne gi en jevnere geografisk fordeling av tjenester enn i dag, mindre avhengig av kommunenes økonomi. Denne modellen vil måtte innebære lovfesting av et utvidet Statped-system.

Modellen innebærer sentralisering av tjenestene. Et statlig ansvar for tjenester som er typisk innrettet mot kommunenes behov kan være lite hensiktsmessig, og ville bryte sterkt med tenkningen om å legge ansvaret for en tjeneste til et forvaltningsnivå nær brukeren, barnehage og skole.

Desentraliseringsmodellen («Kommunene samlet ansvar»)

I denne modellen overføres Statpeds og den fylkeskommunale PP-tjenestens samlede ressurser til en utvidet PP-tjeneste på kommunalt nivå, som til sammen får ca 2.900 årsverk.

Modellen innebærer en overføring av Statpeds samlede ressurser og ressursene til PP-tjenesten i 8-10 fylkeskommuner som ikke har gjennomgående PP-tjeneste i dag til rammetilskuddet til kom-

munene. Denne modellen desentraliserer ansvar og ressurser. En overføring av alle eller et betydelig antall årsverk til PPT ville gi en sterkere PPT. En negativ konsekvens kunne imidlertid være at etterspørselen etter tjenester tilknyttet sjeldent forekommende problematikk ikke ville bli ivare tatt, fordi bl.a. små kommuner ikke kan forventes å ha nødvendig kompetanse.

En ytterligere desentralisert variant innenfor denne modellen, er å legge alle ressursene (2.900 årsverk) helt ut på barnehage- og skolenivå. Dette ville i tilfelle imøtekomme ønsker om en maksimalt desentralisert tjeneste. Med til sammen 6.600 barnehager, 3.100 grunnskoler og 450 videregående skoler i landet ville dette imidlertid gi en særdeles spredt og «tynn» faglig tjeneste, uten faglig kraft.

Fylkesmodellen («Fylkeskommunene samlet ansvar»)

I denne modellen overføres Statpeds og den kommunale PP-tjenestens samlede ressurser til en utvidet PP-tjeneste i fylkeskommunene.

Modellen innebærer at fylkeskommunene får lovfestet ansvar for å betjene alle innbyggere i kommunene med de tjenester som Statped, den kommunale PP-tjenesten og den fylkeskommunale PP-tjenesten i dag ivaretar. Fordelene ved denne modellen kan blant annet være at to støttetjenester med to eiere blir en tjeneste, som vil kunne gjøre det spesialpedagogiske tilbudet mer oversiktlig.

På den annen side kan denne modellen lett virke sentraliserende ved at eierskap og ansvar for PP-tjenesten flyttes fra kommunalt nivå, og barnehager og skoler vil føle at hjelpen er lenger unna enn før.

Behovsmodellen («Brukerbetaling»)

I denne modellen avvikles sentrene for sammensatte læreverser og Statped Nord (utenom SEAD), og ressursene overføres til rammetilskud-

det til kommunene/fylkeskommunene. Sentre for syn, hørsel, språk/tale, ervervet hjerneskade og sterkt sammensatte funksjonshemminger videreføres med ca 670-680 årsverk innenfor Statped-systemet. Kommuner og fylkeskommuner må kjøpe tjenester fra disse sentrene etter kostpris, herunder eventuell heltidsopplæring.

En fordel med denne modellen er at den kan medføre en tjenesteproduksjon som blir dimensjonert etter kommunenes faglige behov og tar hensyn til ulik kommunestørrelse, og at gratis tjenester som ikke dekker viktige behov ikke blir etterspurt og dermed faller bort. Modellen kan imidlertid medføre utilsiktede virkninger ved at spisskompetanse kan forsvinne og gå ut over tilbudet til grupper som lokalsamfunnet ikke har kompetanse på.

Regionsmodellen («Staten ivaretar i hovedsak lavfrekvente og PP-tjenesten høyfrekvente behov»)

I denne modellen videreføres PPTs ansvar på fagområder knyttet til grupper med høy forekomst og Statpeds ansvar på fagområder med få brukere. Det vesentligste av Statpeds ressurser tilknyttet sentre for sammensatte lærevansker trekkes ut. Statped regionaliseres i fire regioner, og dagens sentre samorganiseres og samlokaliseres som flerfaglige sentre under ledelse av en direktør for hvert regionsenter.

De frigjorte midlene nyttes bl.a. til styrking av arbeidet med kompetanseutvikling for PPT og

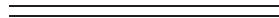
samarbeidspartnere (femårig program) på områder som barnehager og skoler i dag opplever som særlig utfordrende, herunder atferdsproblematikk, dels på varig og dels på midlertidig basis. Videre styrkes SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte).

Helseforetaksmodellen («Statped inn i sykehusene»)

Mange av de som nytter Statpeds tjenester er også brukere i helseforetakene. I mange år har det vært en diskusjon omkring særlig Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) i helseforetakene og deler av Statped om delvis overlapping i arbeidsoppgaver. Dette gjelder i noen grad også i forholdet mellom sentrene for sammensatte lærevansker i Statped og barne- og ungdomspsykiatrien (BUP). Brukere av syns- og hørsels-sentrene i Statped får ofte også tjenester fra øyeavdelinger og ØNH-avdelinger i spesialisthelsetjenesten.

Mulige fordeler ved dette ville vært bedre koordinering for brukerne av delvis overlappende tjenester og fagpersonell. Det synes imidlertid uvisst hva konsekvensene ville bli, med til dels forskjellige faglige tradisjoner. Samme uvisshet kan forventes dersom man alternativt besluttet at f.eks. HABU i helseforetakene ble lagt til Statped.

Det kan også tenkes kombinasjoner av ulike modeller.



Norges offentlige utredninger

2008 og 2009

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.
NOU 2008: 10.
Yrkessykdommer. NOU 2008: 11.
Skift og turnus – gradvis kompensasjon for
ubekvem arbeidstid. NOU 2008: 17.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.
Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.
Med barnet i fokus. NOU 2008: 9.
Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.

Finansdepartementet:

Kultur momsutvalget. NOU 2008: 7.
Revisjonsplikten for små foretak. NOU 2008: 12.
Eierkontroll i finansinstitusjoner. NOU 2008: 13.
Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering
av finansiell informasjon. NOU 2008: 16.
Skadeforsikringsselskapenes virksomhet.
NOU 2008: 20.
Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren
mv. NOU 2009: 2.
Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.
NOU 2008: 5.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.
NOU 2008: 2.

Justis- og politidepartementet:

Fra ord til handling. NOU 2008: 4.
Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.
NOU 2008: 8.
Barn og straff. NOU 2008: 15.
Fiskefartøyet "Western"s forlis 6. februar 1981.
NOU 2008: 19.
Nettbankbasert betalingsoverføring. NOU 2008: 21.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kultur- og kirkedepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

Sett under ett. NOU 2008: 3.
Fagopplæring for framtida. NOU 2008: 18.
Rett til læring. NOU 2009: 18.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

På sikker veg. NOU 2009: 3.

Utenriksdepartementet:

Samstemt for utvikling? NOU 2008: 14.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg
og pris får man hos:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO

E-post: offpubl@akademika.no

Telefon: 22 18 81 00

Faks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

