

Thomas Nordahl mfl.

INKLUDERENDE FELLESSKAP FOR BARN OG UNGE

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging



FAGBOKFORLAGET

INKLUDERENDE FELLESSKAP FOR BARN OG UNGE

Thomas Nordahl mfl.

INKLUDERENDE FELLESKAP FOR BARN OG UNGE

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2018 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave / 1. opplag 2018

ISBN: 978-82-450-2373-2

Grafisk produksjon: John Grieg, Bergen

Omslagsdesign: Bård Gundersen

Foto s. 14: Monkey Business Images | Shutterstock

Foto s. 50, 130, 156, 198, 230: Tine Poppe / Utdanningsdirektoratet

Foto s. 84: Jannecke Sanne Normann / Utdanningsdirektoratet

Foto s. 214: avava Crestock

Spørsmål om denne boken kan rettes til:

Fagbokforlaget

Kanalveien 51

5068 Bergen

Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01

e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.

Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling

bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

FORORD

I februar 2017 fikk vi som står bak denne rapporten en forespørsel fra Kunnskapsdepartementet om vi ville delta i en ekspertgruppe som skulle vurdere tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Begrunnelsen for opprettelsen av ekspertgruppen var at det eksisterende tilbudet ikke var tilfredsstillende for denne gruppen av barn og unge i norsk barnehage og skole. Gjennom arbeidet har vi sett at denne erkjennelsen heller ikke er av ny dato. Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging er over lang tid ikke blitt tilstrekkelig inkludert i fellesskap med andre barn og unge, og de har i for liten grad fått realisert sitt potensial for læring.

Dette utgangspunktet og det mandatet vi ble gitt av Kunnskapsdepartementet, har vi gått inn i med både ydmykhet, respekt, alvor og seriøsitet. Mange ansatte i barnehager, skoler, PP-tjeneste og Statped arbeider daglig for at barn og unge skal få et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud i barnehager og skoler. Vi betviler ikke intensjonene og arbeidsinnsatsen til de som har stått og står overfor store utfordringer i barnehage og skole. Ansatte i barnehage og skole som hver dag gjør sitt beste for at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, fortjener respekt, og det er ikke disse menneskene vi senere i rapporten kritiserer når vi kommer med våre analyser og forslag. Det vi retter søkelyset mot, er systemet og kompetansen som realiserer den praksis barn og unge møter.

Vi i ekspertgruppen har alle brukt vår litt ulike bakgrunn for å kunne belyse de utfordringer dagens system og praksis representerer. Det har helt klart vært en styrke for gruppen at vi representerer alt fra praksis i klasserommet til ledere på ulike nivåer i utdanningssektoren og både spesialpedagogiske og pedagogiske forskere. Videre har det også vært avgjørende å ha med medlemmer fra Sverige og Danmark i ekspertgruppen.

I arbeidet dette drøye året har vi hatt en referansegruppe som vi har hatt gode drøftinger med i de ulike fasene i arbeidsprosessen. Videre

Inkluderende fellesskap for barn og unge

har vi også møtt en rekke fagpersoner, interesseorganisasjoner og representanter fra praksisfeltet som har vært avgjørende for våre analyser og forslag. Vi i ekspertgruppen vil takke alle som på ulike måter har bidratt i denne prosessen. Ikke minst vil vi takke sekretariatet i Utdanningsdirektoratet som har gjort det mulig å gjennomføre dette arbeidet.

Vårt arbeid er med denne rapporten fullført. Det er opp til andre å eventuelt videreføre våre forslag til nødvendige vedtak og handlinger. Vi ønsker imidlertid uansett utfall at rapporten vil danne grunnlag for faglige drøftinger på ulike nivåer i barnehager og skoler. Vi håper at mange her vil finne inspirasjon til å forbedre det pedagogiske tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Men samtidig er det også slik at hele ekspertgruppen står bak alle forslagene, og vi mener det er påkrevet med omfattende endringer. Det fortjener barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole.

SAMMENDRAG

Den 21. mars 2017 ble ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging formelt utnevnt av Kunnskapsdepartementet. Ekspertgruppen fikk et tydelig mandat med følgende målsetning:

Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler og tiltak.

Dette overordnede målet er lagt til grunn for arbeidet som har foregått i ekspertgruppen og som har resultert i denne rapporten. Vi har hatt en bred gjennomgang av eksisterende kunnskap innenfor feltet, og vi har hatt dialog med en egen referansegruppe og egne møter med en rekke ulike aktører. Ut fra den kunnskapen vi har hatt tilgjengelig om det tilbudet barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging har mottatt i barnehage og skole, kan det fremsettes følgende konklusjoner:

Det eksisterer i dag et lite funksjonelt og ekskluderende spesialpedagogisk system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende fordi organiseringen og innholdet fører til en manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge. En stor andel av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter i hverdagen ansatte i skole og barnehage uten pedagogisk kompetanse. Om lag 50 prosent av de som mottar spesialundervisning i grunnskolen, har en assistent, og mange barn i barnehagen møter voksne med lite formell spesialpedagogisk kompetanse. Samtidig vet vi at kompetanse hos lærere er helt avgjørende for barn og unges læring og utvikling.

Det ventes for lenge før tiltakene iverksettes. Andelen barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er størst på ungdomstrinnet. Dette er ikke i samsvar med prinsippet om tidlig innsats. For mange barn og unge vil dette innebære at kunnskaps-hullene og nederlagene er så massive at denne spesialundervisningen ikke vil kunne bidra til noe bedre læringsutbytte. De faglige og kognitive forventningene til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er lave. Dette innebærer ofte at aktivitet hos barn og unge er viktigere enn utvikling og læring. Læringsutbyttet til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er ikke tilfredsstillende og står ikke i samsvar med den betydelige ressursinnsatsen.

Den individbaserte rettighetsorienteringen innebærer at det brukes mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Dette medfører at det tar lang tid fra et behov hos barn og unge oppstår til at tiltak iverksettes. Rettighetsorienteringen har også som konsekvens at særlig ansatte i PP-tjenesten med høy fagkompetanse, bruker mye av tiden sin på arbeid som ikke nødvendigvis bidrar til å øke kvaliteten på den praksis barn og unge møter. Det er et paradoks at ansatte med spesialpedagogisk kompetanse skriver sakkyndige vurderinger mens barn og unge ofte møter assistenter.

Det er langt flere barn og unge i barnehage og skole med behov for særskilt tilrettelegging enn de som mottar hjelp i form av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Det finnes ca. 15–25 prosent av barn og unge som har så store utfordringer at de trenger en form for tilrettelegging i barnehage og skole. Dagens system gir kun hjelp

Inkluderende fellesskap for barn og unge

til et mindretall av disse, og systemet med sterke krav til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak vil aldri kunne gi hjelp til 15–25 prosent av barn og unge. Både PP-tjenesten og Statped er tjenester som befinner seg langt fra praksisfeltet, og de bruker en relativt liten andel av sine ressurser til direkte veiledning og støtte til lærere og andre ansatte i barnehager og skoler.

Ut fra disse hovedkonklusjonene foreslår ekspertgruppen at det etableres et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole. Hovedprinsippene i dette helhetlige systemet er at:

- » Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- » Denne hjelpen og støtten skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.
- » Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse.
- » Den pedagogiske veiledningstjenesten skal organiseres slik at den er nærmest mulig barnehager og skoler.

For å ivareta disse prinsippene foreslås det både et støttesystem for barn og unge og for lærere og andre ansatte i barnehage og skole. Disse støttesystemene og andre forslag fra ekspertgruppen innebærer en omfattende og nødvendig endring av dagens system.

I alle barnehager og skoler skal det for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging etableres et eget pedagogisk støttesystem. Dette støttesystemet skal sikre at alle barn og unge mottar ekstra tid og støtte til å lære så snart de opplever problemer med faglig/språklig og/eller sosial læring og utvikling. Systemet skal bygge på en inkluderende tilnærming og er ikke noe barn og unge skal bli sendt til. Det kreves ingen sakkyndig vurdering for å få hjelp. Barn og unge med behov for varige og omfattende tiltak skal sikres dette. Dette vil være spesialpedagogiske tiltak der det er klare avvik fra rammeplan og læreplan. Denne gruppen av barn og unge vil ha behov for slike individuelle tiltak over lang tid og skal få det. Tiltakene skal være spesifikke og målrettede med en individuell tilrettelegging som ikke

kan skje innenfor rammen av vanlig undervisning og pedagogisk praksis i skole og barnehage.

Lærere i barnehage og skole skal få videreutviklet sin kompetanse ved at desentraliserte kompetansemidler knyttes til spesialpedagogisk arbeid. Det skal videre etableres en kommunal pedagogisk veiledningstjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner. Den skal inkludere dagens PP-tjeneste, men være mer tverrfaglig. Denne veiledningstjenesten skal organiseres nærmest mulig barnehager og skoler. Det frigjøres ca. 1300 stillinger fra dagens sakkynndighetsarbeid, og 300 stillinger overføres fra Statped til denne veiledningstjenesten. Dette vil innebære en betydelig styrking av veiledning og støtte til de som hver dag møter barn og unge i barnehager og skoler. Statped reduseres i omfang og overføres til de nye fylkeskommunene for å gi støtte og veiledning til barn og unge kommunene ikke vil ha tilstrekkelig kompetanse til å gi et godt tilbud. Denne fylkeskommunale tjenesten skal arbeide i skoler og barnehager. Videre foreslås det etablert en egen samisk spesialpedagogisk tjeneste i den nye fylkeskommunen Troms og Finnmark. Denne får en landsdekkende funksjon.

For å sikre bedre overganger fra barnehage til grunnskole, gjennom grunnskolen og inn i videregående opplæring foreslås det etablert en registrering av utdanningsdata på individnivå fra barnehage og ut videregående opplæring i regi av Statistisk sentralbyrå. Dette vil være særlig viktig for oppfølging av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Flere av ekspertgruppens forslag vil nødvendiggjøre endringer i dagens lovverk. Disse endringene er det redegjort for i rapporten.

Det er et klart behov for at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får et kvalitativt bedre pedagogisk tilbud enn det som realiseres i dag. Slik kan denne gruppen av barn og unge få realisert sitt potensial for læring og utvikling, og dermed senere kunne delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv. Om vi ikke lykkes bedre enn i dag, risikerer vi at en stadig større gruppe av barn og ungdom vil oppleve å stå utenfor fellesskapet. I bunn og grunn handler måten vi møter barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging om hvilket samfunn vi ønsker i fremtiden. Et inkluderende og demokratisk samfunn kan kun realiseres om barnehager og skoler fungerer som inkluderende og demokratiske institusjoner. Vi mener at våre forslag er et avgjørende bidrag til dette.

INNHold

I INNLEDNING	15
1.1 Mandatet for ekspertgruppen.....	15
1.2 Ekspertgruppens sammensetning.....	17
1.3 Ekspertgruppens tolkning av mandatet	17
1.4 Ekspertgruppens rammer for arbeidet.....	19
1.5 Ekspertgruppens arbeidsform.....	22
1.6 Utvalgsriterier for kunnskapsgrunnlaget.....	23
1.7 Ekspertgruppens forståelse av sentrale begreper	24
1.8 Tidligere offentlige utredninger av betydning for ekspertgruppens arbeid	37
1.9 Brukermedvirkning og betydningen av foreldresamarbeid	42
DEL I	
Kunnskapsgrunnlaget	49
2 BARNEHAGE.....	51
2.1 Barnehagesektoren — omfang og styring.....	53
2.2 Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen	56
2.3 Organiseringen av spesialpedagogisk hjelp.....	60
2.4 Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp — vanskebilde.....	62
2.5 Tiltak for å fremme kvalitet i barnehagen.....	64
2.6 Forskning om kvalitet i barnehagen	68
2.7 Barna og foreldrenes stemme	75
2.8 Et utviklingsprosjekt i barnehagen.....	76
2.9 Overgang barnehage—skole.....	77
2.10 Oppsummering — barnehage.....	81

Inkluderende fellesskap for barn og unge

3 GRUNNSKOLE.....	85
3.1 Kjennetegn ved grunnskolen.....	86
3.2 Spesialundervisning.....	96
3.3 Forklaringer på hvorfor andelen spesialundervisning øker eller reduseres.....	109
3.4 Elever som mottar spesialundervisning.....	112
3.5 Elevene og foreldrenes stemme.....	119
3.6 Digitalisering i grunnsopplæringen.....	123
3.7 Overgang fra grunnskole til videregående opplæring.....	126
3.8 Oppsummering — grunnskole.....	128
4 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING.....	131
4.1 Inntak til videregående opplæring.....	132
4.2 Frafall i videregående opplæring.....	133
4.3 Grunnkompetanse.....	136
4.4 Kompetanseårsverk i videregående opplæring.....	138
4.5 Økonomi.....	139
4.6 Spesialundervisning i videregående opplæring.....	140
4.7 Elever med behov for særskilt tilrettelegging.....	145
4.8 Innføringstilbud for nyankomne, minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. Et eksempel fra Larvik.....	146
4.9 Forskning på inkludering av elever med særskilte behov.....	147
4.10 Ungdom utenfor opplæring og arbeid.....	151
4.11 Oppsummering — videregående opplæring.....	153
5 STATLIG OG LOKALT STØTTESYSTEM.....	157
5.1 Det statlige støttesystemet.....	157
5.2 Det lokale støttesystem.....	169
5.3 Flerfaglig og tverrfaglig samarbeid.....	182
5.4 Spesialpedagogisk virksomhet i Sverige.....	189
5.5 Spesialpedagogisk virksomhet i Danmark.....	192
5.6 Oppsummering — statlig og lokalt støttesystem.....	195
6 REGELVERKET.....	199
6.1 Lov om barnehager.....	199
6.2 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen.....	204

Del II**Analyse og tiltak213****7 ANALYSE AV DAGENS SYSTEM215**

7.1 Funn og konklusjoner..... 215

7.2 Individperspektivet 217

7.3 Relasjonell og kontekstuell forståelse 219

7.4 En for nær tilknytning mellom spesialundervisning og spesialpedagogikk 221

7.5 Motsetninger mellom institusjonenes interesser og barn og unges behov..... 223

7.6 Allokering av ressurser 226

7.7 Dagens system opprettholder og reproduserer seg selv 227

8 FORSLAG TIL ET HELHETLIG PEDAGOGISK SYSTEM231

8.1 Bakgrunn og hovedmodell..... 231

8.2 Støtte til barn og unge 235

8.3 Støtte til lærere, skoler og barnehager..... 244

8.4 Nødvendige regelverksendringer 252

8.5 Andre nødvendige tiltak 259

8.6 Avslutning..... 264

REFERANSER265



I INNLEDNING

Om rapporten

Denne rapporten er utarbeidet av en ekspertgruppe nedsatt av kunnskapsministeren i februar 2017. Gruppen hadde sitt første møte i slutten av mars 2017 og overleverte rapporten til Kunnskapsdepartementet på en minikonferanse 4. april 2018. Ekspertgruppen kommer med forslag til virkemidler og tiltak som skal fremme inkludering og bedre kvalitet i barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

1.1 MANDATET FOR EKSPERTGRUPPEN

1.1.1 Formål

Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler og tiltak.

1.1.2 Bakgrunn

Inkludering er et grunnleggende prinsipp i norsk utdanningspolitikk og en sentral målsetning i det internasjonale utdannings samarbeidet. Alle barn og unge skal ha et inkluderende og likeverdig opplærings-tilbud. Likevel vet vi at det er utfordringer knyttet til segregering av barn og unge med behov for ekstra hjelp, spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Vi har for lite kunnskap om hvordan man lokalt legger til rette for god hjelp og støtte og inkluderende praksis i barnehage og skole.

Stortingsmeldinger har i flere omganger bekreftet målet om tidlig innsats til barn og unge som har behov for særskilt støtte. Samtidig

stiller skolen store forventninger til elevers læring uavhengig av deres forutsetninger. Barnehagen og skolen skal gi alle barn og unge et tilpasset og tilrettelagt pedagogisk/spesialpedagogisk tilbud.

Kommunen/fylkeskommunen/barnehage- og skoleeiere har i fellesskap et helhetlig ansvar for gode oppvekst- og levevilkår og god kvalitet på tilbudene på tvers av sektorer og fagområder. Forskning viser imidlertid at det er så store forskjeller i tilbudet fra kommune til kommune at det er en risiko for at barn og unge ikke får sine rettigheter oppfylt.

Ekspertgruppen skal

- » Identifisere faktorer og sammenhenger mellom faktorer som fremmer og hemmer inkludering i barnehage og skole, på alle nivåer, fra nasjonale myndigheter til den enkelte gruppe/klasse
- » Foreslå virkemidler og tiltak på de ulike nivåene som kan fremme og styrke en inkluderende praksis i barnehage og skole, herunder vurdere behov for kompetanse og kapasitet
- » Foreslå virkemidler og tiltak for at overgangene fra barnehage til skole og i grunnopplæringen blir best mulig og bidrar til inkludering
- » Drøfte om og hvordan organisering lokalt og hvordan praksis i barnehage og skole kan bidra til et mindre behov for spesialundervisning
- » Foreslå hvordan skolen som organisasjon kan sikre at elever med behov for ekstra støtte blir møtt med tilstrekkelige forventninger og læringstrykk
- » Vurdere hvordan innhold og organisering av kommunale tjenester og flerfaglig samarbeid kan fremme inkludering og bidra til høy kvalitet på tilbudene
- » Belyse hvordan det statlige virkemiddelapparatet bedre kan støtte inkluderingsarbeid lokalt
- » Drøfte eventuelle regelverksutfordringer

Ekspertgruppen skal i hovedsak vurdere hvordan dagens ressurser kan utnyttes på en bedre måte. I tillegg skal gruppen kunne foreslå tiltak som ikke kan realiseres innenfor dagens ressursrammer.

1.2 EKSPERTGRUPPENS SAMMENSETNING

Ved opprettelsen av ekspertgruppen ble det påpekt at det er en bredt sammensatt gruppe, og det ble lagt vekt på at den ikke skulle være for stor. Gruppen har bestått av følgende personer:

- » Professor Thomas Nordahl, Hamar – leder
- » Professor Bengt Persson, Borås, Sverige
- » Førsteamanuensis Camilla Brørup Dyssegaard, København, Danmark
- » Professor Bjørn Wessel Hennestad, Oslo
- » Forsker/PhD Mari Vaage Wang, Oslo
- » Rektor Judith Martinsen, Tromsø
- » Lektor Elin Kragset Vold, Larvik
- » Fag- og kvalitetsdirektør Pia Paulsrud, Oslo
- » Skolesjef Trond Johnsen, Lillehammer

Sekretariatet har bestått av:

- » Ronny Alver Gursli – leder
- » Tone Abrahamsen
- » Julie Ek Holst-Jæger

1.3 EKSPERTGRUPPENS TOLKNING AV MANDATET

Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal iverksettes for å hjelpe og støtte barn og unge som har særlige behov eller som ikke får et tilfredsstillende utbytte av den daglige ordinære pedagogiske praksisen i barnehage og skole. Både forskning og annen dokumentasjon viser at mange barn og unge ikke mottar hjelp og støtte av god nok kvalitet. Dette er bakgrunnen for at det ble nedsatt en ekspertgruppe der målsetningen har vært å foreslå tiltak som kan bidra til at barn og unge får et godt pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud og opplever økt inkludering i barnehage og skole.

Oppgaven som er pålagt ekspertgruppen, er like krevende som den er viktig. Stort sett alle barn og unge tilbringer de aller fleste hverdagene fra de er ett til de er nitten år i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Disse institusjonene har stor betydning for barn og unges utvikling og læring, og det tilbudet barn og unge får der er med på å forme deres fremtidige liv. Dette gjelder alle uavhengig av evner og forutsetninger.

I et slikt perspektiv er det alvorlig når det spesialpedagogiske forskningsprosjektet SPEED konkluderer med at «praksisen er konstruert slik at spesialundervisninga sviktar hensikta mange stader» (Haug, 2017) (*Spesialundervisning. Innbald og funksjon*). SPEED-prosjektet dokumenterer at det er langt flere elever som strever i skolen enn de som mottar spesialundervisning. Prosjektet viser også at elever som mottar spesialundervisning, har dårligere progresjon i læring enn andre elever som strever i skolen, men som ikke får spesialundervisning. Elever som mottar spesialundervisning, trives dårligere enn andre elever og har markant lavere sosiale ferdigheter og arbeidsinnsats. SPEED-prosjektet dokumenterer at det gjøres stor bruk av assistenter uten formell pedagogisk kompetanse i spesialundervisningen. Videre organiseres spesialundervisningen ofte som enetimer og i egne grupper.

Barnehagens utfordring er først og fremst knyttet til variasjon i kvaliteten på barnehagetilbudet, og særlig til de voksnes kompetanse og evne til å se barnets behov og å sette i verk egnede tiltak. Noen barn har behov for å trene på spesifikke ferdigheter eller har behov for små grupper slik at de kan våge å utfolde seg i lek og samspill. Andre barn har behov for støtte til å lytte, se og høre andre barns behov og innspill. Ofte behøves støtte til å utvikle samspills- og språkferdigheter. Barnehagebarn er med andre ord helt avhengige av kompetente barnehagelærere som kan vurdere behov, hva som kan være relevante tiltak og om disse tiltakene virker etter hensikten. Det er i denne sammenheng en utfordring at det er stor variasjon i kvalitet mellom barnehager i Norge (Meld. St. 24 (2012–2013)).

Dette innebærer ikke at all spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp er av dårlig kvalitet og uten nytte for den enkelte. Men slik ekspertgruppen ser det, er variasjonen i tilbudenes innhold og kvalitet for stor. Vi kan ikke være fornøyd med opplæringstilbudet og utbyttet for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

Ekspertgruppens mål er å komme med forslag til virkemidler og tiltak som skal fremme mer inkludering og bedre læring i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Disse forslagene til virkemidler og tiltak skal være på alle nivåer fra den daglige praksisen i den enkelte avdeling i barnehagen og klasserom i skolen til det statlige nivået inklusive regelverket.

1.4 EKSPERTGRUPPENS RAMMER FOR ARBEIDET

Dette kapittelet redegjør for ekspertgruppens tolkning av mandatet som omfatter hele utdanningsløpet og inkluderer alle barn før opplæringspliktig alder, elever og lærlinger/lærekandidater (heretter referert til som elever). Gruppen har valgt begrepet *barn og unge med særskilte behov*, og dette vil bli brukt gjennomgående i rapporten. I enkelte tilfeller nevnes andre begreper som *utviklingshemmet* eller *nedsett funksjonsevne* eller lignende, der vi refererer til forskning eller i direkte sitater der dette begrepet brukes. Rapporten gjør rede for barnehage- og opplæringsloven, forskrift til barnehage- og opplæringsloven, Rammeplanen og Kunnskapsløftet.

Ekspertgruppens arbeid må ses i lys av at det på barnehage- og opplæringsområdet finnes noen overordnede målsetninger og prinsipper. Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter (barnehageloven § 2). Det er ønskelig at flest mulig barn skal gå i barnehage. Ekspertgruppen har videre tatt utgangspunkt i at det er en rett og plikt til tiårig grunnskole og at flest mulig elever skal fullføre og bestå videregående opplæring. Alle elever har rett til tilpasset opplæring (opplæringsloven § 1-3). Barn og unges tilbud i barnehager og skoler styres i stor grad av nasjonale og internasjonale forpliktelser. Det er innført bestemmelser i Grunnloven om barn og unges rettigheter (bl.a. §§ 104 og 109). Dette er bestemmelser som styrker alle barns rettigheter i samsvar med internasjonale forpliktelser som Norge har. Det har også vært viktig for ekspertgruppen at konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne sikrer at funksjonshemmede får innfridd menneskerettighetene sine på samme måte som alle andre. Artikkel 24 i konvensjonen er en rettighetsartikkel som påser at retten til utdanning skal virkeliggjøres uten diskriminering og på like vilkår. Den slår fast at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke skal utestenges fra det allmenne utdanningssystemet. Alle, særskilt barn, med synshemming, hørselshemming, døvhet eller døvblindhet, skal få undervisning som er tilpasset dem. Det forutsetter eksempelvis lærere som kan tegnspråk eller punktskrift (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013).

I alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, enten de foretas av offentlige eller private

velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Det skal gjøres en konkret vurdering for hvert enkelt barn ut fra barnets situasjon og behov, uavhengig av økonomi. Det er nødvendig å undersøke hva som er barnets syn, for å vurdere hva som er barnets beste. Dette betyr blant annet at når PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger for å utrede behovet for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, skal barnet høres og barnets syn legges vekt på. Grunnlovens § 104 og artikkel 12 i barnekonvensjonen skal sikre at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, gis muligheten til å uttrykke disse synspunktene i alle forhold som berører dem. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barnets synspunkter skal høres i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår dem, enten direkte eller gjennom en representant eller et eget organ. Barnet bør høres så tidlig som mulig i saksbehandlingen, og dette kan skje enten direkte eller indirekte. Det er ingen plikt for barn til å uttale seg, men de skal få muligheten og derfor må det legges til rette for at høringen ikke oppleves som en byrde.

Grunnlovens § 109 og barnekonvensjonen artikkel 28 slår fast at barnets rett til utdanning skal anerkjennes, og et barn som er psykisk eller fysisk utviklingshemmet, bør ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltagelse i samfunnet, jf. barnekonvensjonens artikkel 23. Statene som har undertegnet konvensjonen, skal anerkjenne at barn med funksjonshemminger har rett til *særlig omsorg* og skal sikre at barn som oppfyller vilkårene og barns omsorgspersoner får den hjelp de har søkt om og som er rimelig i forhold til barnets tilstand og foreldrenes situasjon. Salamanca-erklæringen slår fast at alle barn med særskilte behov skal ha tilgang til vanlig undervisning som imøtekommer barns behov gjennom en barnesentrert pedagogikk. I erklæringen understrekes det at vanlige skoler med en inkluderende praksis er det mest effektive middelet for å bekjempe diskriminerende holdninger, utvikle tolerante nærmiljøer og et inkluderende samfunn, samt å oppnå at alle barn får opplæring. Salamanca-erklæringen legger til grunn at inkluderende skolesystemer gir en mer effektiv utdannelse til majoriteten av barn og bedrer effektiviteten og kostnadseffektiviteten i hele opplærings- og utdanningssystemet.

I tillegg til å være forpliktet av konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, har Norge også en diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som trådte i kraft 1. januar 2009. «Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltagelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.» Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven forbyr både direkte og indirekte diskriminering og trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har også regler om positiv særbehandling av mennesker med nedsatt funksjonsevne, og den pålegger noen virksomheter en aktivitets- og rapporteringsplikt samt en plikt til både generell og individuell tilrettelegging.

Nærskoleprinsippet som sikrer barn rett til å gå på den skolen som ligger nærmest der de bor og kravene til universell utforming, har sammen med bestemmelsene i Grunnloven og barnekonvensjonen ligget til grunn for ekspertgruppens arbeid med denne rapporten og de forslag til tiltak og virkemidler som foreslås. Likestillings- og diskrimineringslovens § 17 angir regler om universell utforming. Offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Kjernen i definisjoner av universell utforming, er å utforme omgivelsene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi, på en måte som ivaretar hele befolkningens variasjon i funksjonsevne, inkludert behovene til personer med nedsatt funksjonsevne. På denne måten kan flest mulig delta aktivt i samfunnet.

Det er ikke bare opplæringsloven § 5-1 som ved behov gir elever rett til tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet. Elever som ikke har norsk, svensk eller dansk som morsmål, gis rett til særskilt norskopplæring etter opplæringslovens §§ 2-8 og 3-12, inntil han eller hun har tilstrekkelige norskkferdigheter til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Om nødvendig har eleven også rett til tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Retten til særskilt språkopp-læring krever ikke utredning av PP-tjenesten, og det er kommune eller fylkeskommune som har i ansvar å fatte vedtak. Ofte er dette ansvaret delegert til skolens rektor. Det finnes selvfølgelig elever som

både har rett til særskilt språkopplæring og til spesialundervisning. Disse elevene faller i så fall inn under gruppen av barn og unge som omtales i denne rapporten. For minoritetsspråklige barn i barnehagen er det ikke etablert en individuell rett til særskilt språkopplæring, men barnehagen kan få tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen til minoritetsspråklige barn i førskolealder. Dette er et tilskudd som barnehagen kun får hvis den har barn med en annen språkbakgrunn enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk. Tilskudd kan også gis til døve eller sterkt hørselshemmede barn når barnehagen har ansatt en tospråklig assistent som behersker tegnspråk.

Barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver inneholder mange krav til barnehagetilbudet. Reglene gjelder for tilbudet til alle barna i barnehagen, men enkelte steder i rammeplanen er barn med minoritetsspråklig bakgrunn særlig omtalt. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver krever blant annet at barnehagen skal sørge for å:

- » integrere barnet i det sosiale og kulturelle fellesskapet
- » støtte barnets helhetlige utvikling basert på egne forutsetninger
- » støtte dobbel kulturtilhørighet
- » skape et språkstimulerende miljø
- » støtte at barnet bruker sitt morsmål
- » arbeide aktivt med å fremme barnets norskspråklige kompetanse

1.5 EKSPERTGRUPPENS ARBEIDSFORM

Ekspertgruppen har vært opptatt av å ha en åpen prosess i arbeidet med mandatet. For å få til dette har gruppen gjennomført ulike aktiviteter:

- » Ekspertgruppen har møttes ni ganger i løpet av 2017 og 2018.
- » Vi har etterspurt og mottatt muntlige og skriftlige innspill fra aktører og organisasjoner som har erfaring og kunnskap fra feltet.
- » Gruppen har satt seg inn i forskning og statistikk på fagområdet.
- » Vi har forsøkt å ivareta et brukerperspektiv i arbeidet, blant annet gjennom et halvdags seminar med brukerorganisasjoner, og gjennom besøk i barnehager og skoler. Der har vi snakket med barn, foreldre og ansatte.

- » Vi har også deltatt i møter og holdt innlegg, slik at vi kunne ha en åpen dialog og et best mulig grunnlag for å komme med konkrete og relevante forslag.
- » Informasjon om ekspertgruppens arbeid er formidlet på gruppens nettside hvor lesere også har kunnet bidra med blogginnlegg. Nettsiden har vært i aktiv bruk.

1.6 UTVALGSKRITERIER FOR KUNNSKAPSGRUNNLAGET

Ekspertgruppen har ikke i mandat å utarbeide en uttømmende kunnskapsstatus på feltet. I rapportens tilstandsbeskrivelse gjør vi rede for statistikk og forskning som kan bidra til å belyse bredden i ekspertgruppens mandat. Vi har sett etter kilder som beskriver, belyser og undersøker sider ved dagens praksis i barnehager, grunnskoler og videregående opplæring. Vi redegjør også for lovverk og andre aktuelle styrende dokumenter. Rapporten gir likevel ingen fullstendig oversikt over tilgjengelig forskning på feltet.

I tråd med mandatet har ekspertgruppen forsøkt å dokumentere sammenhenger mellom faktorer på ulike nivåer som fremmer og hemmer inkludering av barn og elever i barnehager og skoler. Ekspertgruppen vurderer at inkludering krever en samordnet innsats på flere nivåer. Derfor har vi forsøkt å gjøre rede for statistikk og forskning på ulike nivåer, fra utdanningsmyndigheter og ned til tilbudet det enkelte barn og elev mottar i barnehage og skole. Forskningen vi redegjør for, er i hovedsak norsk og skandinavisk, men enkelte bidrag er også hentet fra europeisk og internasjonal forskning og samarbeid. Dette gjelder spesielt for vår redegjørelse av inkluderingsbegrepet. Vi erfarer at en relativt stor andel av forskningsinnsatsen dreier seg om spesialundervisning i grunnskolen, mens spesialpedagogisk hjelp i barnehagen har vært mindre i fokus. Vi har derfor et noe mindre kunnskapsgrunnlag å ta av når det gjelder barnehage og den videregående opplæringen.

Ekspertgruppen har tatt utgangspunkt i tilgjengelig statistikk fra databasene Basil, GSI og VIGO for å beskrive tilbudet til barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. I barnehage og grunnskole har vi ikke individdata, og det samles ikke inn informasjon som kan bidra til å kategorisere barn og elever med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning etter for eksempel hvilke vansker de strever med.

Vi har derfor ikke detaljert informasjon om barnehagetilbudet og opplæringen for disse barna og elevene. Dette medfører at vi heller ikke kan dokumentere hva slags omfang, organisering og varighet av spesialpedagogisk hjelp og/eller spesialundervisning det enkelte barn eller elev mottar. Vi kan heller ikke sammenstille informasjon om hvordan det går med barna eller elevene i videre opplæring og voksenliv.

Innenfor vår tidsramme har det ikke vært rom for å innhente forskning/utredninger for å supplere kunnskapsgrunnlaget. Dette betyr at det er begrenset med evidensbasert kunnskap for alle tiltakene som foreslås. For eksempel finnes det ikke en (nasjonal/samlet) oversikt over hvor ofte og hvor mye barnehager og skoler henstiller om bistand fra PP-tjenesten. Det finnes også relativt lite forskning om praksisen i videregående opplæring, og om overgangen mellom barnehage og grunnskole og mellom grunnskole og videregående opplæring. Det foreligger ikke omfattende nasjonale oversikter over tilgjengelige årsverk i fylkeskommunal PP-tjeneste. Sist, men ikke minst har vi funnet lite dokumentasjon og forskning om hvordan det går med barn og unge som gjennom utdanningsløpet har mottatt spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, når de kommer i yrkesaktiv alder.

Vi har også fått mange innspill fra brukere og andre interessenter, hatt brukerseminar og møter med ulike fagfolk som har kompetanse på området. Ekspertgruppens arbeidsprosess med forforståelse, forståelse og etterforståelse vil bevege seg i en vekselvirkning mellom skriftlige kilder og erfaringer vi har fra fagfeltet (Kvale & Brinkmann, 2009).

1.7 EKSPERTGRUPPENS FORSTÅELSE AV SENTRALE BEGREPER

Vi vil nedenfor redegjøre for sentrale begreper som har vært gjenstand for drøftelser i gruppen og som vil ligge til grunn for rapporten.

1.7.1 Inkluderingsbegrepet

I det følgende vil vi definere og problematisere inkluderingsbegrepet i en internasjonal og fremfor alt nordisk kontekst. Hensikten er ikke at teksten skal beskrive undervisningspraksis i barnehager og skoler, men at den skal vise begrepets kompleksitet. En grundigere gjennomgang av begrepet er tidligere blitt gjort av blant andre Egelund, Haug og Persson (2006).

1.7.2 Fra integrering til inkludering

Det er ikke vanskelig å finne faglitteratur der begrepene *inkludering* eller *inkluderende undervisning* er sentrale. Det som derimot savnes, er enighet om hva inkludering er og hva det handler om (se f.eks. Lindsay, 2007; Slee, 2011). Et inkluderende barnehage- og skolemiljø forventes å oppmuntre og stimulere alle barn og elever. Målet er meningsfull deltagelse og en opplevelse av tilhørighet. En vanlig misforståelse av begrepet er at det handler om at alle elever alltid skal befinne seg i samme rom og undervises av samme lærere. Denne definisjonen gir et altfor snevert bilde og gir ikke rom for våre målsetninger om et bedre samfunn (Bangs, MacBeath & Galton, 2011; Barton, 1997). Inkludering som begrep ble i begynnelsen brukt i sammenheng med den amerikanske borgerrettsbevegelsen som vokste seg sterk gjennom 1950-tallet.

Tidligere forskning om inkludering gir ulikt innhold til begrepsdefinisjonen. En vanlig måte å forstå inkluderingsbegrepet på er i en kontekst som begrenses til den lokale barnehage eller skole der det handler om at «vanskelige barn og elever» skal «inkluderes» i skolen, klassen eller gruppen. En slik definisjon av begrepet handler snarere om «integrering».

På begynnelsen av 1960-tallet ble den niårige grunnskolen innført i de nordiske landene. Gjennom innføringen av en niårig grunnskole startet en omfattende integreringsprosess av elever med ulike funksjonsnedsettelse, som tidligere hadde fått et opplæringstilbud i spesialskoler eller spesialklasser tilpasset disse gruppernes behov. Hensikten var å innlemme elevene i den vanlige skolen.

Forståelsen og tolkningen av inkluderingsbegrepet kan føres tilbake til to idealtypiske kategorier. På mikronivå er det den lokale konteksten, det vil si klasserommet og den pedagogiske virksomheten, som står i fokus. Det innebærer at spørsmål om inkludering begrenses til en undervisnings- og læringskontekst der inkluderingsobjekt er barnet eller eleven.

Qvortrup, A. og Qvortrup, L. (2015) slutter seg til dette perspektivet og operasjonaliserer inkluderingsbegrepet gjennom å vurdere hvorvidt eleven er fysisk inkludert (formell opptagelse i fellesskapet), sosialt inkludert (aktiv deltaker i fellesskapet) eller psykisk inkludert (opplevd anerkjennelse fra fellesskapet). Fokus ligger på elevens fysiske plassering og sosiale interaksjon samt lærerens evne til å tilpasse undervisningen.

Disse definisjoner beskrives ofte som «praksisnære», samtidig som vi kan konstatere at de ikke tar stilling til samfunnet utenfor skolen eller barnehagen, noe som begrenser forståelsen av inkludering.

En annen idealtypisk posisjon finner vi i en global kontekst. UNESCO gir inkluderingsbegrepet et budskap om at utsatte grupper skal gis mulighet til utdanning av høy kvalitet. The Inclusive Education Initiative (IE) handler om å gjennomføre «Education for All» der oppmerksomheten rettes mot utsatte og undertrykte grupper.

I dette perspektivet er FNs menneskerettighetserklæring og FNs barnekonvensjon av sentral betydning for inkluderingsspørsmålet, uansett om det gjelder forskning eller pedagogisk virksomhet i barnehager og skoler. Barnekonvensjonens artikkel 29 redegjør for skolens bidrag til å forberede barn og unge til et aktivt medborgerskap sammen med andre. Salamanca-erklæringens omtale av «prinsipper, innretning og praksis for opplæring av personer med særskilte behov» tydeliggjorde noen år senere at dette handler om å respektere og verne om ulikheter mellom individer, og at undervisningen skal skje i inkluderende miljøer. Dokumentene gjengis ofte i diskusjoner og tekster der inkludering står på agendaen. Det finnes imidlertid en risiko for at innsatsen stanser med retoriske argumenter og at ideene ikke får konkret gjennomslag i barnehager og skolars daglige praksis.

I en kommentar til FNs konvensjon om rettighetene for personer med nedsatt funksjonsevne fra september 2016 understreker FNs eksperter hvordan man ser på skolens mulighet til å være tilgjengelig for alle. Man skriver blant annet at inkluderende undervisning er sentralt for å bidra til utdanning av høy kvalitet for alle barn og elever og for å utvikle inkluderende, fredelige og rettferdige samfunn. Inkludering er bra for alle barn og unges læring, også de flinke barnehagebarna og skoleflinke.

Uttalelsen, som beskrives som «authoritative new guidelines on the convention», ble publisert av FNs høykommisær for menneskerettigheter. Selv om fokuset er rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne, er målet langt videre enn som så:

The right to inclusive education means transforming culture, policy and practice in all formal and informal educational environments to ensure education is for all learners, og Inclusive education is important not only

for persons with disabilities but the societies they live in, as it helps to combat discrimination, and to promote diversity and participation.

(FNs høykommissær for menneskerettigheter, 2016)

Å motvirke diskriminering samt å fremme mangfold og deltagelse er altså det viktigste målet med en inkluderende virksomhet. Man understreker også at en virksomhet aldri kan være inkluderende og tilgjengelig for alle dersom den ikke medfører forandringer i organisasjonen, innhold, undervisning og i læringsstrategier.

En gjennomgang av internasjonal forskning med fokus på inkluderingsarbeid, internasjonale policydokumenter og avtaler fører til en overgripende definisjon av inkluderingsbegrepet:

Inkludering kan sies å innebære en tenkemåte og dermed en handlemåte der inkludering er et veiledende prinsipp for det pedagogiske arbeidet, og der et høyere mål er å bidra til et mer inkluderende og bærekraftig samfunn der mulighet til å oppleve mestring sammen med andre er sentral. Ut fra denne forståelsen av inkludering begynner arbeidet med en felles oppslutning om prinsipper om likestilt og meningsfull deltagelse i skolens virksomhet. Det langsiktige målet er at alle barn og elever helt fra tidlige år gis mulighet til å møte den naturlige variasjonen i menneskelig mangfold. Dette innebærer at barnehagepedagoger og lærere deler en innstilling som hviler på et etisk grunnlag.

1.7.3 Spesialpedagogikkens innflytelse – et dilemma?

Innenfor forskning og aktuell debatt om skolen er begrepet inkludering i stor utstrekning blitt sett på som et begrep som hører til det spesialpedagogiske kunnskapsområdet (se f.eks. Haug, 2003). Ikke minst kan en definisjon der inkludering handler om å «inkludere» individer i barnehagen og skolens «ordinære» virksomhet, føre til en slik konklusjon. Også internasjonalt oppfattes inkludering som et spesialpedagogisk ansvar, med den konsekvens at den allmenne pedagogikken kan frasi seg et ansvar. En slik ansvarsavgrensning er imidlertid uheldig fordi det får som konsekvens at området plasseres inn blant spørsmål som berører funksjonsnedsettelse og særskilte støttetiltak i det pedagogiske miljøet. Det er naturligvis slik at barn og elever med behov for særskilt støtte ofte er i fokus når det gjelder spørsmål om hvordan

Inkluderende fellesskap for barn og unge

man skal gjennomføre en inkluderende pedagogikk, og det er av største betydning at barn og elever med ulike former for støttebehov får det de er berettigede til. Men inkludering handler om alle barn og elever og om alle nivåer i utdanningssystemet.

Spørsmålet er da hvilke motiver som kan ligge bak segregerende løsninger. Pfahl og Powell (2011) løfter frem den makt som profesjonene har når det gjelder å bedømme og bestemme individers muligheter til å utvikle kunnskap innenfor rammen av den ordinære undervisningen i klasserommet.

Who becomes classified and into which categories always depends on those who identify, assess, diagnose, and classify pupils: measurements are themselves based on the goals and decisions of those in control of «special» educational processes (s. 455).

Pfahl og Powell fortsetter:

Contrary to empirical research results, many parents and educators continue to assume that «normal» school conditions demand too much of some pupils and that «normal» pupils are hindered in their learning by the presence and needs of classmates diagnosed as «having special educational needs» (s. 456).

Det er av avgjørende betydning at vi over tid har en inkluderende innstilling til arbeidet. Vi kan her sammenligne med demokratibegrepet. I begge tilfeller må de normer og vurderinger som utgjør grunnlaget for de respektive begrepene, stadig «gjenerobres». Grunnleggende i et slikt arbeid er den innstillingen at individers ulikheter skal respekteres og ses som noe naturlig, og der akkurat disse ulikheter utgjør en mulighet for oss alle for å gi og få støtte og hjelp i vår utvikling og vår læring slik at vi opplever deltagelse.

1.7.4 Nye krav til skolen og utdanning i en usikker fremtid

I rapporten *Rethinking Education – Towards a global common good?* fra 2015 løfter UNESCO frem spørsmål som «What education do we need for the 21st century? What is the purpose of education in the current context of societal transformation? How should learning be organized?» (s. 3).

Utdanning handler ikke bare om å utvikle kompetanse. Det handler også om verdier som respekt for liv og for menneskeverd, noe som trengs for sosial harmoni i en kompleks verden, og for å kunne leve et meningsfullt og verdig liv:

A humanistic approach takes the debate on education beyond its utilitarian role in economic development. It has a central concern for inclusiveness and for an education that does not exclude and marginalize. It serves as a guide to dealing with the transformation of the global learning landscape, one in which the role of teachers and other educators continues as central to facilitating learning for the sustainable development of all (UNESCO, 2015, s. 37).

Dagens samfunn står overfor store utfordringer. Det innebærer at vi må stille andre spørsmål enn tidligere. Klimaendringer og økt migrasjon er globale spørsmål som vi må ta på alvor. En inkluderende innstilling kan derfor ikke frigjøres fra ideologiske, etiske og humanistiske spørsmål/dimensjoner. Grunnideen bak den inkluderende skolen eller enhetsskolen er at vi lærer av hverandre og på den måten gis vi mulighet til å bygge opp sosialt kapital. Et inkluderende miljø er ikke først og fremst fysisk, men et sosialt eller mentalt fenomen. Å være sammen med likemenn gir trygghet. Å være sammen med de som ikke er like oss, må vi lære. Uten slike erfaringer kan vi ikke bli trygge, ettersom vi stadig kommer til å møte ulikhet.

Det er viktig å understreke inkluderingsbegrepets dynamiske side: Inkluderer er ikke et mål som en kan si at er nådd eller ikke – det er en prosess som inngår i all daglig pedagogisk virksomhet (Solli, 2010, s. 39).

Inkluderingsprinsippet innebærer at alle elever skal inkluderes i opplæringen og få være en del av fellesskapet i en klasse eller basisgruppe. Derfor må opplæringen organiseres og tilrettelegges slik at den virker inkluderende overfor alle elever. En konsekvens av dette er at opplæringen, så langt som råd er, skal tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av opplæring

i klassen/basisgruppen. Inkluderingsprinsippet er tydeliggjort i blant annet opplæringsloven §§ 1-1, 8-1 og 8-2.

Opplæringstilbudet må organiseres og tilrettelegges slik at det oppleves inkluderende for alle elever. Inkludering er slik sett en subjektiv opplevelse. Inkludering kan være av tre ulike former: faglig/pedagogisk inkludering (deltagelse i faglige/pedagogiske aktiviteter med et utbytte), sosial inkludering (deltagelse i fellesskap med andre), og psykisk inkludering (barn og unge opplever at de er inkludert) (Nordahl, 2015). Disse formene for inkludering kan foregå i ulike fellesskap: formelle voksenstyrte læringsfellesskap, voksen–barn/elev-fellesskap (interpersonlige fellesskap) og barn/elev–barn/elev-fellesskap (Nordahl, 2015; Olsen, 2016; Nilsen, 2017 operasjonaliserer begrepet på lignende måte).

Det faglige, det kulturelle og det sosiale skal danne kjernen i et inkluderende utviklings- og læringsmiljø. Kulturelt gjennom å legge til rette for mangfold, ulike læringsstiler og et miljø hvor barnas/elevenes ulike identiteter gjenspeiles. Sosialt gjennom relasjonsbygging og reflektert bruk av samspill mellom barna/elevene. Faglig gjennom berikelse, mestringsopplevelser og avpassede utfordringer. Alle de tre dimensjonene er virksomme for barnet/eleven, men med ulik vektning avhengig av læringssituasjonen. Hvordan de tre inkluderingsdimensjonene faglig, sosial og kulturell inkludering oppleves av eleven, er avhengig av hvordan barnehagen og skolen har organisert læringsmiljøet. Organisatorisk inkludering skjer gjennom tilgjengelighet og høy fleksibilitet. Det omfatter ulike aktiviteter, gruppesammensetninger og vurderingsformer. Det omfatter også aktivitets- og timeplaner og ressursbruk (Olsen, 2016).

1.7.5 Tilpasset opplæring og likeverd

I Norge har fellesskolen lange tradisjoner. Fellesskolen er bygget på prinsippene om likeverd, inkludering og tilpasset opplæring. Skolen skal være for alle uavhengig av blant annet bakgrunn, funksjonshemminger og kjønn. Likeverdsprinsippet handler om at elevene skal bli møtt med utfordringer de kan strekke seg etter, og at ingen elever skal diskvalifiseres fra fellesskapet på grunn av forutsetninger, interesser, talenter, kjønn, alder, sosial, geografisk, kulturell eller språklig bakgrunn. Dette prinsippet forutsetter at «alle elever skal ha like muligheter til å utvikle seg

gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø» (Utdanningsdirektoratet, tilpasset opplæring, 2017).

En nødvendig forutsetning for både likeverdsprinsippet og prinsippet om inkludering er tilpasset opplæring. På 70-tallet kom begrepet tilpasset opplæring inn i grunnskoleloven, og det ble i den forbindelse utarbeidet et veiledningshefte om tilpasset opplæring i grunnskolen (Guldal & Vaksvik, 1979). Hftet gir en første beskrivelse av tilpasset opplæring. Behovet for differensiert undervisning, inkludering i fellesskapet og tverrfaglig samarbeid fremstår som viktige grep for å få til god undervisning. Senere er begrepet blitt tolket på ulike måter, og mange har av den grunn oppfattet begrepet som svært uklart (Nilsen, 2008, 2014).

I Norge er tilpasset opplæring gjerne blitt oppfattet som individualisering i form av individuelt arbeid, individuell veiledning og elevenes valg, og med fravær av fellesundervisning (Bachmann & Haug, 2006). Denne ensidige vekten på individuelt arbeid og nedtoning av andre metoder kan ramme alle elever, spesielt elever med særskilte behov. De trenger øvelse i samarbeid og å arbeide i dybden som alle andre elever. Flere land (for eksempel Skottland og Wales) har gått i en retning der tilpasset opplæring handler om å rette oppmerksomheten mot *personlig læring* (personalised learning). Målet med en slik tilnærming er å se på hvordan lærere og skoler best kan tilrettelegge for elevenes læring gjennom å ta utgangspunkt i interesser, måter å lære på, hvordan de best arbeider sammen med andre, og hvilke andre forutsetninger eleven har (Gross, 2004).

Det er en vanlig oppfatning at økt kvalitet på tilpasset opplæring vil redusere behovet for spesialundervisning.

Spesialundervisning har som formål å dekke et behov hos elevene, men forskning viser at spesialundervisning også synes å ha en avlastningsfunksjon for ordinær undervisning, og på den måten dekker den også læreres behov. Man omtaler dette som spesialundervisningens dobbelte funksjon. Dette kan bidra til at elever som viser dårlig tilpasning, blir sluset ut i pedagogiske, kompensatoriske tiltak, som smågruppetiltak kan være eksempler på (Tetler, 2011; Fylling, 2007; Sørli, 1999).

Tilpasset opplæring er *det skolen må gjøre* for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av opplæringen (NOU 2016:14 *Mer å hente*, s. 22).

Det kan være knyttet til organisering av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon, arbeid med læringsmiljøet, og oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering. Et godt læringsmiljø og gode systemer for lokalt arbeid med læreplaner, vurdering og tilbakemelding er viktige forutsetninger for å fremme en opplæring som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger (Utdanningsdirektoratet, vurdering for læring, 2016).

Læreplanverket inneholder føringer for arbeidet med elevenes læring som må ses i sammenheng med tilpasset opplæring, og disse er relevante når lærere planlegger, gjennomfører og vurderer opplæringen. Elevene kan nå de samme kompetansemålene på ulike måter, og læreplanene i fag gir et handlingsrom for å velge tilpasset opplæring gjennom varierte arbeidsoppgaver, ulikt lærestoff, læringsstrategier, arbeidsmåter, forskjellige læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2016a). Opplæringen må gjennom dette tilpasses elevenes alder og utviklingsnivå, deres ulike forutsetninger og sammensetning av elevgruppen (St.meld. nr. 16 (2006–2007 ... og ingen stod igjen). Tilpasset opplæring skal skje innenfor rammene av både den vanlige undervisningen og i spesialundervisningen. Dette kan illustreres på følgende måte (Nordahl & Hausstätter, 2009, s. 41).



Figur 1 Tilpasset opplæring, vanlig undervisning og spesialundervisning.

En vesentlig utfordring i den inkluderende norske skolen er å gi tilpasset opplæring til flest mulig elever innenfor de ordinære rammene i skolen. Det er en vanlig oppfatning at en styrking av vanlig tilpasset undervisning vil redusere behovet for spesialundervisning.

Til tross for at prinsippet om tilpasset opplæring har vært gjeldende i norsk skole i rundt førti år, er den forskningsbaserte kunnskapen vi

har om virkningen av tilpasset opplæring relativt begrenset, og det varierer hvilket innhold som legges i begrepet. Det er få klare føringer for hvordan tilpasset opplæring skal håndteres, og politikerne overlater i stor grad til den enkelte skole å gi tilpasset opplæring et praktisk innhold (Jenssen, 2011).

Fra 1. klasse på grunnskolen har alle elever rett til undervisvurdering. Undervisvurdering er et redskap i læreprosessen og et grunnlag for tilpasset opplæring. Det er særlig fire prinsipper som er sentrale for god undervisvurdering. Disse prinsippene er forskningsbaserte og tar utgangspunkt i kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven. Elevers og lærlingers forutsetninger for å lære kan styrkes dersom de:

- » Forstår hva de skal lære, og hva som er forventet av dem.
- » Får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen.
- » Får råd om hvordan de kan forbedre seg.
- » Er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling.

Individuell veiledning som angir mål, tilbakemeldinger og egenrefleksjon, trekkes ofte frem som spesielt viktig for elever med særskilte behov. Elevene trenger konkrete mål som motiverer dem ved at målene tar utgangspunkt i deres interesser. De bør ha en aktiv rolle i opplæringen og i valget av lærestoff, og de trenger spesifikk tilbakemelding rettet mot deres individuelle læringsprosess og utvikling (Hattie, 2009; Nordahl, 2015; Skogen, 2014; Utdanningsdirektoratet, vurdering for læring, 2017).

Likeverdig opplæring er et nasjonalt mål og det overordnede prinsippet som dekker alle sider ved opplæringen. Barnekonvensjonen fremhever i artikkel 28 at partene, for å sikre barns rett til like muligheter, skal gjøre grunnutdanningen gratis tilgjengelig for alle. Partene skal oppmuntre utviklingen av forskjellige former for videregående opplæring, herunder allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring, gjøre dem tilgjengelige for ethvert barn, og treffe egnede tiltak som for eksempel innføring av gratis undervisning og tilbud om økonomisk støtte ved behov. Videre skal partene gjøre informasjon og veiledning om undervisning og fagopplæring tilgjengelig og oppnåelig for alle

barn og treffe tiltak for å oppmuntre til regelmessig skolegang og for å redusere antallet av dem som ikke fullfører skolegang.

Ekspertgruppen mener at likeverdighet handler om å gi alle like muligheter til et forsvarlig pedagogisk tilbud i barnehagen og skolen. For å sikre likeverdighet for alle kreves det forskjellsbehandling, ikke lik behandling.

1.7.6 Et likeverdig barnehagetilbud

I barnehagen skal alle barn få leke og utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. Rammeplanen beskriver innhold og oppgaver for det ordinære barnehagetilbudet. Arbeidet med omsorg, danning, lek, læring, sosial kompetanse, kommunikasjon og språk skal ses i sammenheng og samlet bidra til barns allsidige utvikling. Barnehagen skal være en kulturarena hvor barnet er medskaper av egen kultur i en atmosfære preget av humor og glede. Barnehagens fysiske miljø skal være trygt og utfordrende og gi barna allsidige bevegelseserfaringer. Personalet skal utforme det fysiske miljøet slik at alle barn får muligheter til å delta aktivt i lek og andre aktiviteter. Leker og materiell skal være tilgjengelig for barna. Barnehagen skal tilpasse det vanlige pedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og i det vanlige pedagogiske tilbudet. For noen barn vil det være aktuelt at personalet arbeider særlig målrettet og systematisk – over kortere eller lengre perioder – med å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap. Slik innsats kan ytes som spesialpedagogisk hjelp. Barn med nedsatt funksjonsevne skal sikres et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud så lenge dette ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

1.7.7 Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Retten til spesialpedagogisk hjelp og til spesialundervisning er de rettighetene som er mest sentrale for ekspertgruppens arbeid. Andre aktuelle bestemmelser innen det spesialpedagogiske systemet hvor det foreligger krav til sakkyndig vurdering, blir presentert senere i rapporten.

1.7.8 Spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven

I barnehageloven kapittel V A, §§ 19 a flg. er barnets rett til spesialpedagogisk hjelp beskrevet. Regelverket er utgangspunktet for den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særskilte behov etter barnehageloven § 19 a. Retten gjelder uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Det er en individuell rett til spesialpedagogisk hjelp, og vilkåret for at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp er at barnet har særlig behov for slik hjelp. Det beror på en skjønnsmessig vurdering om et barn har særlige behov. Særlig behov innebærer at barnets behov må være mer omfattende enn behov barn på samme alder vanligvis har. Spesialpedagogisk hjelp kan gis barnet individuelt eller i gruppe og skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning. Spesialpedagogisk hjelp skal gi barnet tidlig hjelp og støtte. Formålet med hjelpen er at den skal bidra til barnets utvikling og læring. Det innebærer at hjelpen må ses i sammenheng med formålet om barnehagens innhold og oppgaver. Hjelpen skal bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skolen, og at barnet får nødvendig hjelp slik at vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt.

1.7.9 Spesialundervisning

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Rettigheten defineres med andre ord kontekstuell, i relasjon til innholdet i og kvaliteten på den ordinære opplæringen i skolen. I vurderingen av hva slags (tilrettelagt eller spesialpedagogisk) tilbud som skal gis, skal det legges særlig vekt på elevens utviklingsmuligheter. Opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi elevene et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. Elever som får spesialundervisning, har rett på det samme

timetallet som andre elever, men det kan gjøres avvik fra dette dersom det står i vedtaket og er til det beste for eleven samt at elev/foreldre har samtykket til det.

Et barn eller elev kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning i hele eller deler av utdanningstilbudet. Hjelpen innebærer endringer fra det vanlige tilbudet enten ved organiseringen, innholdet, omfanget eller kompetansen hos personalet. I skolen er retten knyttet til om eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

1.7.10 Behov for særskilt tilrettelegging

Ekspertgruppens mandat gir oss et spesielt ansvar for å se på tilbudet for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. I barnehageloven og opplæringsloven brukes begrepet *særlige behov* om barn og elever som av ulike grunner trenger spesialpedagogisk støtte eller spesialundervisning for å kunne følge det ordinære tilbudet. Ekspertgruppen legger til grunn at «særskilt» og «særlig» i denne sammenheng betyr det samme. I denne rapporten bruker ekspertgruppen *særskilte behov* fordi det samsvarer med mandatet fra Kunnskapsdepartementet. Særskilte behov knytter seg til individet, men behov for særskilt tilrettelegging viser til omgivelsenes ansvar for tilrettelegging. Ekspertgruppen legger til grunn at det er barnets eller elevens forutsetninger i samspill med omgivelsene som styrer hvor lenge og hvilken støtte som gis. Det er altså barnets eller elevens evne til å ta imot det ordinære pedagogiske tilbudet som er avgjørende for om man har særskilte behov etter loven. Denne relasjonelle og kontekstuelle tilnærmingen til barnets eller elevens utfordringer har etter hvert fått betydelig empirisk støtte (Solli, 2010; Nordenbo, Larsen, Tiftikci, Wendt & Østergaard, 2008; Hattie, 2009; Helmke, 2013; Mitchell, 2014; Haug, 2017; Nordahl, 2017). Den relasjonelle forståelsesmåten handler om å endre miljøbetingelsene samtidig som den enkeltes forutsetninger styrkes (Solli, 2010; Tangen, 2014; Persson, 1998). Dette er i motsetning til behovet for å kategorisere barn og unge og finne «diagnosen». Ekspertgruppen vil derfor være opptatt av inkluderende praksis og dialog. Forståelsen av pedagogens tilnærming, vil være at barn og unge opplever medansvar og fellesskap i å finne løsninger. Dette i motsetning til at pedagoger selv vet best og foreslår

«løsninger». Forståelse av behov for spesialpedagogiske tiltak handler derfor om barn og unge *i* vansker, istedenfor barn og unge *med* vansker. Behovet for ekstra tilrettelegging vil være der uansett om det foregår innenfor ordinære eller spesialpedagogiske rammer.

1.8 TIDLIGERE OFFENTLIGE UTREDNINGER AV BETYDNING FOR EKSPERTGRUPPENS ARBEID

NOU 2003:16, *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*, var det første utvalget som foreslo at bestemmelsen om tilpasset opplæring bør erstatte retten til spesialundervisning i opplæringsloven.

Utvalget argumenterte for å avvikle retten til spesialundervisningen, ved at alle elever i stedet ivaretas av bestemmelsen om tilpasset opplæring. Denne endringen ble ikke videreført med St.meld. Nr. 30 (2003–2004), men regjeringen sa seg enige i målsetningen om å forsterke den tilpassede opplæringen, for på den måten å redusere omfanget av spesialundervisning.

Utvalget fastslo også at alle elever og lærlinger skal ha rett til utbytte av opplæringen ut fra egne forutsetninger. De rettet gjennom sine forslag oppmerksomheten mot kvaliteten i læringsutbyttet for den enkelte. Utvalget la til grunn at tilpasset opplæring for alle forutsetter at ressursnivået i grunnopplæringen opprettholdes, inkludert ressursene som brukes til spesialundervisning. Utvalget hadde også forslag knyttet til en sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen. I denne sammenheng foreslo utvalget blant annet at alle barn skal ha en lovfestet rett til heldags barnehagetilbud. Prisen for barnehageplass må være så lav at foreldrenes økonomi ikke blir utslagsgivende for om tilbudet benyttes eller ikke.

NOU 2009:18 *Rett til læring* hadde i oppdrag å foreslå en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Utvalget foreslo flere tiltak knyttet til tidlig innsats og forebygging. I denne sammenheng foreslo utvalget at barnehage- og skoleeiere skulle få en plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barn og elevers utvikling, læring og læringsmiljø. Utvalget foreslo også at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 burde erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. En slik rettighet skulle utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. I denne forbindelse påpekte utvalget også at 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. Utvalget fremmet også forslag om flere tilpassede og fleksible opplæringsløp, at PP-tjenesten og Statped må være tettere på barnehager og skoler, at hensynet til helhet krever tverrfaglige og tverretatlige samarbeid og forslag knyttet til kompetanse på alle nivåer.

Ekspertgruppen for spesialpedagogikk (2014) drøftet og foreslo tiltak for å fremme utdanning og forskning på det spesialpedagogiske fagområdet. Rapporten redegjorde for og kom med anbefalinger om videre utviklingsområder innen fag og forskning (Rognhaug, Ebbesen, Egelund, Ramberg & Rake, 2014). Gruppen slo fast at spesialpedagogiske emner med vekt på forebygging og tilpasset opplæring må vektlegges sterkere i barnehagelærer- og grunnskolelærerutdanningene. For å sikre praksisrelevans anbefalte ekspertgruppen at alle fagene må ta ansvar for tilpasset opplæring innenfor sitt fagområde. Ekspertgruppen påpekte også at det må satses på forskning innenfor det spesialpedagogiske fagområdet, og at forskningen bør skje i samarbeid med internasjonale fagmiljøer/forskernettverk. Vi merker oss også at gruppen poengterte at:

Det er en ufordring, ikke bare for ekspertgruppen, men for besluttede myndigheter og samfunnet som helhet at det ikke foreligger mer sikre tall/anslag på forekomst av de ulike faglige utfordringene knyttet til lærevansker og funksjonshemninger. Å anslå kompetansebehov og å planlegge tiltak blir svært krevende uten et bedre dokumentert tallgrunnlag. Dette mener ekspertgruppen det bør gjøres noe med. I likhet med det medisinske fagområdet bør det foreligge registerdata som muliggjør planlegging av tiltak for mennesker med ulike behov, dimensjonering av utdanningstilbud og mer målrettet forskning med tanke på å forbedre praksis (s. 89).

Denne ekspertgruppens anbefalinger blir også nærmere omtalt under kapittelet om statlig og lokalt støtteapparat.

NOU 2015:2 *Å bære til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* drøftet virkemiddelbruken for et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget foreslo en rekke tiltak for å redusere antall elever som blir krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert i skolen. Blant annet foreslo utvalget:

- » Å innarbeide prinsippene i barnekonvensjonen om inkludering og sosial tilhørighet innarbeides i generell del av læreplanverket.
- » Å utarbeide et nytt inkluderingsbegrep for en mangfoldig skole. Skoleeiers ansvar for å styrke kapasitet i sine skoler må tydeliggjøres, både når det gjelder regelverksetterlevelse og det forebyggende arbeidet.
- » Å endre mandatet til PP-tjenesten slik at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale skolemiljøet til alle elever. I denne sammenheng foreslo utvalget å overføre ressurser fra Statped til skoleeiere for å styrke PP-tjenesten.
- » Å utrede om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanningen i PP-tjenesten.
- » Å revidere forskrift til opplæringsloven kapittel 22, slik at sosialpedagogisk rådgivning får en mer forebyggende funksjon.

NOU 2016:14 *Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial* anbefalte en rekke tiltak på alle nivåer i utdanningssystemet for å styrke opplæringen til og forskningen om elever med stort læringspotensial. Utvalget foreslo blant annet å tydeliggjøre at opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats for å tydeliggjøre at lovbestemmelsen også gjelder elever med stort læringspotensial. Skoleeier anbefales også å ta ansvar for at skole og PP-tjenesten har kompetanse i og ressurser til å identifisere elever med stort læringspotensial slik at opplæringstilbudet også ble tilpasset dem.

I ekspertgruppens mandat står det at vi skal se til NOU 2016:17 *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Utvalget pekte på noen årsaker til at avstanden mellom målene som er satt og dagens praksis er så stor. Utvalget finner ikke noen enkeltstående grunn til manglende inkludering og mangler i undervisningstilbudet til elever med særskilte behov. Snarere henger utfordringsbildet sammen med måten skolene drives på, som igjen påvirkes av statlige reguleringer og føringer, fylkeskommunale og kommunale politiske prioriteringer og eierstyring, den enkelte skoles disponeringer av ressurser og pedagogiske preferanser, samarbeidet med PP-tjenesten og medvirkning fra elever og foreldre. Årsaker til manglende inkludering kan ifølge utvalget være knyttet til:

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- » Ressursknapphet. Dette gjelder både økonomiske ressurser og pedagogiske ressurser.
- » En individrettet forståelse av elevers utfordringer i skolen
- » Økt resultatfokus i skolen
- » Forventninger til voksentilværelsen

Utvalget foreslo følgende tiltak for økt kvalitet i undervisningen av elever med utviklingshemming:

- 1) Loven må/bør endres slik at undervisningen av elever med utviklingshemming ikke lenger kan gjennomføres av personer uten undervisningskompetanse.
- 2) Det bør utvikles standarder for læringsmål og -planer for elever som mottar spesialundervisning og systemer for kartlegging av utbytte.
- 3) Det bør fastsettes forskrift om universell utforming av eksisterende skolebygg.
- 4) PP-tjenesten i kommunene må få et tydeligere ansvar for å veilede skolene om tilpasset opplæring. Det bør også stilles tydeligere krav til innholdet i de sakkyndige vurderingene om spesialundervisning.
- 5) Det bør etableres en godkjenningsordning for spesialskoler og -klasser. Et mindretall i utvalget foreslo å avvikle alle spesialskoler og -klasser.

Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst og kvalitet i skolen* har også hatt stor betydning for vårt arbeid. Denne meldingen påpekte at gode barnehager arbeider godt med tidlig innsats for alle barn, og spesielt med barn som av ulike grunner trenger særlig støtte og omsorg. Departementet vil blant annet:

- » Følge opp arbeidet til ekspertgruppen som skal vurdere tilbudet til barn og unge som har behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole. Det overordnede målet er at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, får et spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole.
- » Prøve ut modeller for bedre utnyttelse av det statlige virkemiddelapparatet rettet mot spesialpedagogisk hjelp / spesialundervisning og inkluderingsarbeidet lokalt.

- » Vurdere å innføre krav om at skolene på barnetrinnet skal ha tilstrekkelig tilgjengelige ressurser med faglig fordypning i spesialpedagogikk.
- » Vurdere å opprette et videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk.
- » Bidra til at kommuner og fylkeskommuner har kompetanse til å oppfylle minoritetsspråklige elevers rettigheter og behov.
- » Klargjøre bestemmelsen om tilpasset opplæring i opplæringsloven, jf. NOU 2016:14.

I februar 2018 la et ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem en rapport om *Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Utvalget anbefaler at oppgaver legges så nær innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning. På denne bakgrunn foreslår utvalget å overføre Statpeds PP-oppgaver til fylkeskommunene og dermed ansvaret for veiledning og støttetjenester overfor kommunene. Statpeds resterende oppgaver, primært utvikling av læremidler og forskning, overføres til Utdanningsdirektoratet (Hagen mfl., 2018). Utvalget mener at de nye fylkeskommunene vil ha kapasitet og kompetanse til å ivareta hoveddelen av Statpeds støttetjenester overfor kommunene. Fordi fylkeskommunene er nær kommunene, vil de ha oversikt over kommunenes og brukernes behov for PP-tjenester og utvikle samarbeidet. Utvalget poengterte at behovet for PP-tjenester må tilpasses brukernes behov og samtidig ta hensyn til de nasjonale føringene som gjelder for tjenesten. Oppgaven er primært av en faglig karakter og i mindre grad gjenstand for politisk debatt. PP-tjenesten bør ses i sammenheng med lokale og regionale behov, og derfor bør tjenesten legges til et folkevalgt organ som kan ha større grad av legitimitet for å tilrettelegge og legge rammer for PP-tjenestenes utvikling. Ekspertutvalget for regionreformen mener videre at en overføring av Statped til fylkeskommunene vil bygge opp under de PP-faglige miljøer fylkeskommunene allerede har, og støtte opp under fylkeskommunenes øvrige ansvar for videregående opplæring. En overføring vil i større grad enn i dag ivareta hensynet til å koble sammen fagmiljøer og fagområder som i stor grad bør ses i sammenheng.

I dette kapitlet ser vi at flere tidlige offentlige utredninger har drøftet og anbefalt å fjerne retten til spesialundervisning. NOU 2003:16

argumenterte for avvikling av spesialundervisningen gjennom en styrking av tilpasset opplæring. Dette ble ikke gjennomført, men fikk støtte i St.meld. nr. 30 (2003–2004) ved at den hadde som et klart mål å redusere spesialundervisningen og styrke kvaliteten på tilpasset opplæring. Utvalget bak NOU 2009:18 ønsket også å fjerne spesialundervisningen som ordning. Utvalget foreslo å erstatte den med *rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen* uten sakkyndig vurdering og ønsket med dette et utvidet undervisningsbegrep og en utvikling av metoder som fremmer en mer inkluderende pedagogisk praksis. Meld. St. 18 (2010–2011) fulgte ikke opp endringsforslaget, men gjentok at spesialundervisningen skal reduseres gjennom blant annet fornyet styrke på mer og bedre tilpasset opplæring.

1.9 BRUKERMEDVIRKNING OG BETYDNINGEN AV FORELDRESAMARBEID

Ekspertgruppen anser det som svært viktig at *alle* barn, unge og foreldre blir hørt. Det å lytte til brukeren (barn, unge, foreldre) og samarbeide er vesentlig for at hjelp og støtte skal kunne bidra positivt for barn og unges faglig/pedagogiske, sosiale og psykiske inkludering. Sentrale begreper for ekspertgruppen er derfor empowerment og brukermedvirkning.

1.9.1 Empowerment og brukermedvirkning

Begrepet *empowerment* ble lansert i Ottawa-charteret i 1986, og ble der definert som en prosess som gjør folk i stand til å øke sin kontroll over egen helsetilstand og til å forbedre egen helse (Forebygging.no, 2018). Empowerment innebærer at folk blir i stand til å definere sine egne problemer ut fra sin egen situasjon, og finne sine egne løsninger i fellesskap med andre. Empowerment betyr å 1) gi makt eller autoritet til, 2) gjøre i stand til, og 3) å tillate. Altså å gi barn, unge og foreldre autoritet i samarbeidet, gi dem nødvendig informasjon og støtte slik at de kan være aktive deltakere i utdanningsløpet, og ikke minst la dem få slippe til og legge til rette for en slik dialog. I NOU 1998:18 *Det er bruk for alle* beskrives empowerment slik (sitat s. 274):

Empowerment er et mål, en metode som passer så vel for den profesjonelle som den ikke-profesjonelle og en pedagogisk, sosial og helsefremmende strategi. Empowerment handler om makt og maktesløshet sett ut fra at maktesløsheten ikke bare er et individuelt problem, men i høy grad sosialt, økonomisk og kulturelt betinget. Empowerment er å styrke den

makt den enkelte eller gruppen måtte være i besittelse av for å endre og påvirke u hensiktsmessige forhold. Målet er at personene mer effektivt kan styre sine liv mot egne mål og behov. Det er en direkte forbindelse mellom empowerment og frigjøring.

Empowerment kan defineres som en prosess der det skjer viktige endringer med deltagerne underveis med større sannsynlighet for å etablere varige endringer. Empowerment retter seg mot denne mangelen på kontroll ved å fremme deltagelse i aktiviteter i lokalsamfunnet, styrke følelsen av tilhørighet i lokalsamfunnets sosiale nettverk, og ved en tro hos folk på at de kan kontrollere sin egen verden (Forebygging.no, 2018).

Betydningen av empowerment gjennom brukermedvirkning legges til grunn for de vurderinger ekspertgruppen gjør underveis i dette arbeidet. Brukere har rett til å medvirke, og tjenestene har plikt til å involvere brukeren. Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet, og er dermed ikke noe tjenesteapparatet kan velge å forholde seg til eller ikke.

Brukermedvirkning er også et virkemiddel på flere nivåer. Blant annet kan brukermedvirkning bidra til økt treffsikkerhet med hensyn til utformingen og gjennomføringen av både generelle og individuelle tilbud. I tillegg har brukermedvirkning en egenverdi i at mennesker som søker hjelp, på linje med andre, vil gjerne ha styring over viktige deler av eget liv, motta hjelp på egne premisser og bli sett og respektert i kraft av sin grunnleggende verdighet. Dersom brukeren kan påvirke omgivelsene gjennom egne valg og ressurser, vil det kunne påvirke selvbildet på en positiv måte og dermed styrke brukerens motivasjon. Dette vil kunne bidra positivt til brukerens bedringsprosess, og således ha en terapeutisk effekt. I motsatt fall kan den hjelpeløsheten mange brukere opplever, bli forsterket (Forebygging.no, 2018).

1.9.2 Regelverket for brukermedvirkning i barnehager og skoler

Rammeplanen for barnehagen fastslår at barnehagen skal ivareta barnas rett til medvirkning ved å legge til rette for og oppmuntre til at barna kan få gitt uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet,

jf. barnehageloven § 1 og § 3, Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon art. 12 nr. 1. Barna skal jevnlig få mulighet til aktiv deltagelse i planleggingen og vurderingen av barnehagens virksomhet. Alle barn skal få erfare å få innflytelse på det som skjer i barnehagen. Barnehagen skal være bevisst på barnas ulike uttrykksformer og tilrettelegge for medvirkning på måter som er tilpasset barnas alder, erfaringer, individuelle forutsetninger og behov. Det følger av barnehageloven § 3 at barn i barnehager har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige drift og at barn jevnlig skal få mulighet til aktiv deltagelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Opplæringsloven § 1-1 første ledd slår fast at opplæringen i skole og lærebedrift skal skje i samarbeid med, og i forståelse med, hjemmet. At samarbeid hjem-skole er omtalt i formålsbestemmelsen, understreker at dette er et sentralt prinsipp i grunnopplæringen. Samarbeid mellom hjem og skole er også regulert i andre bestemmelser i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven. Det må her skilles mellom bestemmelser om foreldremedvirkning i skolens brukerorgan og samarbeid med foreldrene til enkeltelever. Det er også et grunnleggende prinsipp at skolen og lærebedriften skal forberede elevene på å delta i demokratiske beslutningsprosesser og stimulere til samfunnsengasjement både nasjonalt og internasjonalt. I opplæringen skal elevene utvikle kunnskap om demokratiske prinsipper og institusjoner.

Det er kun i barnehagen og grunnskolen at det er lovpålagt med foreldreråd og foreldrerepresentasjon i samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg. I grunnskolen skal det oppnevnes et foreldreråd ved hver skole, jf. § 11-4, hvor alle foreldrene som har barn på skolen er medlem. Foreldrerådet skal blant annet arbeide for å skape et godt samhold mellom hjem og skole. Foreldrerådet skal velge et arbeidsutvalg (Foreldrerådets arbeidsutvalg, FAU) som blant annet skal sikre reell medvirkning fra foreldre. FAU har et medansvar for at elevenes læringsmiljø er trygt og godt. På nasjonalt nivå representerer Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Foreldreutvalget for barnehager (FUB) foreldregruppene. Kommunen og fylkeskommunen skal på sitt nivå sørge for samarbeid med foreldre i barnehagen, grunnskolen og i videregående opplæring. Organiseringen av foreldresamarbeidet skal ta hensyn til lokale forhold.

1.9.3 Viktigheten av foreldresamarbeid

Ekspertgruppen mener at et godt barnehage/skole- og hjemsamarbeid har stor betydning for kvaliteten på tilbudet og mulighetene for inkludering for barn og unge. Det er viktig at alle barn, unge og foreldre blir hørt – helt uavhengig av bakgrunn og muligheter for å etterspørre medvirkning. Betydningen av et godt samarbeid mellom barnehage, skole og hjemmet er dokumentert i flere av studiene vi omtaler nedenfor.

Det avgjørende for kvaliteten på barnehagen er det pedagogiske personalets arbeid. Men også virksomhetens relasjon til omgivelsene har stor betydning. Den viktigste gruppen i denne sammenheng er barnets og elevenes foreldre. Mitchell (2014) har i sine metaanalyser av foreldremedvirkning vist at dette særlig gjelder elever med behov for særskilt støtte i inkluderende læringsmiljøer.

Et spørsmål som foreldrene ofte uroer seg for, er hvordan inkludering påvirker ikke bare de barn og unge som har behov for særskilt støtte, men også de øvrige elevene i klassen eller gruppen. De Boer, Pijl og Minnaert (2010) har i en metastudie undersøkt foreldrenes holdninger til inkludering og finner at det store flertallet er positive til et større mangfold i barnegruppen eller klassen. Foreldrene til barn med funksjonsnedsettelse er i all hovedsak positive til inkludering, men de ønsker mulighet til å påvirke barnets medvirkning. De Boer mfl. fastslår at det først og fremst er foreldre til barn som ikke har noen funksjonsnedsettelse, som er mest positive. Dette forklares med at ressursene ofte er mer omfattende i inkluderende virksomheter. Dette innebærer at alle barna i klassen eller gruppen kan dra nytte av mangfoldet og det pedagogiske personalets kompetanse når det gjelder ulike former for tilpasninger.

De avvikene det da handler om, er først og fremst oppførsel og konsentrasjonsforstyrrelser der problemet ikke sjelden leder til vansker for skolens virksomhet som sådan. Barnehagen og skolen har et stort ansvar når det gjelder å øke foreldrenes forståelse av de motiver som ligger til grunn for inkludering som prinsipp for virksomheten i barnehagen og skolen.

I studien av inkluderingsprosjektet i Essunga i Sverige, som omtales senere i denne rapporten (Persson & Persson, 2012), drøftes utfordringene en radikal omlegging av virksomheten i skolen innebærer.

Da Essunga kommune vedtok å «tilbakeføre» elevene som tidligere hadde fått sitt opplæringstilbud i små grupper på utsiden av klassefellesskapet, ble både elevene selv og foreldrene involvert i prosessen. Med referanse til relevant forskning viste skoleledelsen til de nye mulighetene som en inkluderende skole kunne innebære. Hver fjerde elev hadde tidligere hatt store deler av sin undervisning i små grupper. Dette var tilbud som nå ble avsluttet. Foreldreintervjuene tre år senere viste at foreldrenes tilfredshet var høy uavhengig av om barnet hadde en funksjonsnedsettelse eller ikke. Skoleresultatene i Essunga ble forbedret blant samtlige elever, og ikke bare blant elever som tidligere hadde fått opplæring i segregerte tilbud. Forskerne påpekte at foreldrenes tillit og aksept for forandringene spilte en viktig rolle for at forandringsarbeidet ble så positivt. I Danmark har Egelund og Dyssegaard gjennomført en systematisk kartlegging av hvordan foreldreinvolvering og foreldresamarbeid kan fremme læring i barnehage og skole hos barn og unge som kommer fra hjem der foreldrene har lav sosial bakgrunn (Egelund & Dyssegaard, 2016, s. 11).

Forskningen viser først og fremst at økt foreldreinvolvering og foreldresamarbeid kan gi sosialt utsatte barn og unge en bedre kognitiv og sosial utvikling. Når økt foreldreinvolvering er godt forankret i barnehage og skole, ser man klare indikasjoner på at økt foreldreinvolvering gir de beste resultatene (Egelund & Dyssegaard, 2016).

En forankring i hjemmet kan også gi gode resultater, men det krever en lengre og varig kontakt med hjemmet, da det kan være vanskelig for enkelte familier å fastholde en stringens i innsatsen.

Et annet sentralt funn er hentet fra studier om skolen og barnehagens samarbeid med minoritetsspråklige foreldre, der flere viser at barnehagen og skolen ofte ikke tar tilstrekkelig høyde for kulturelle forskjeller.

Forskningskartleggingen av foreldreinvolvering viser at nordiske studier om dette temaet kan deles i fire overordnede temaer: sosialt utsatte familier, familier med annen etnisk bakgrunn, generelle utfordringer i barnehagens og skolens samarbeid med foreldrene, samt bruken av

foreldreinvolveringsprogrammer. Vi merker oss at det stort sett er snakk om samme tematikk som i den systematiske forskningskartleggingen. Det viser at det er forskningsmessig interesse for de samme temaene på tvers av landegrenser og forskningstradisjoner.

DEL I

Kunnskapsgrunnlaget

Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler og tiltak. I denne delen beskriver ekspertgruppen kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for analysene og tiltakene i rapporten. Kunnskapsgrunnlaget inneholder følgende deler:

- » Kapittel 2: Barnehage
- » Kapittel 3: Grunnskolen
- » Kapittel 4: Videregående opplæring
- » Kapittel 5: Lokalt og statlig støtteapparat



2 BARNEHAGE

Barnehagesektoren står overfor store utfordringer. Sektoren skal både tilfredsstillende nasjonale myndigheters krav om full barnehagedekning, samtidig som den skal gi barna et kvalitetsmessig godt tilbud. For de fleste barn er barnehagen det første møtet med et mangfoldig samfunn.

Utdanningsløpet for barn begynner som oftest i barnehagen, og alle barn som fyller ett år innen utgangen av november, har rett til barnehageplass. Barnehagen skal gi alle barn et tilpasset og tilrettelagt pedagogisk/spesialpedagogisk tilbud. Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Med 80 prosent av ett- til toåringene og 97 prosent av tre- til femåringene i barnehage i 2017 er Norge blant de OECD-landene hvor flest barn går i barnehage.

Barnehagen utgjør en stadig viktigere del av oppveksten til barn i Norge. Flere barn går i barnehage og flere barn begynner tidligere i barnehage enn før. I 2016 gikk 283 000 barn i barnehage, og det ble utført i overkant av 70 000 årsverk i barnehagene. Om lag 15 prosent av kommunenes driftsutgifter, totalt 42,7 milliarder kroner, ble brukt til barnehage. I 2016 var det 5980 barnehager i Norge. De siste årene er det blitt noe færre barnehager, men en tendens til større barnehageenheter. I overkant av 49 prosent av barna går i private barnehager.

I 2005 ble ansvaret for barnehagene flyttet fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Samtidig som barnehagen da ble en tydeligere del av det formelle utdanningsløpet, ble det viktig å understreke barnehagens egenart. Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage* fastslår at barnehagen både er velferdsarena, en barndomsarena og et første frivillig trinn i utdanningen. Barnehagen skal ivareta barns behov for lek og omsorg og samtidig legge grunnlaget for livslang læring og kompetanseutvikling (Meld. St. 24, s. 10–11). Det er et ønske om at barn skal lære mer, men de skal lære på en annen måte i barnehagen enn i skolen. Korsvold (2010) viser hvordan forståelsen av barnehagens rolle har gått fra å være forankret i familie- og

sosialpolitikk til i dag å være forankret i utdanningspolitikk. Hun påpeker at dette endrer barnehagens funksjon fra å være et supplement til familiens omsorgsrolle, til å være en pedagogisk og skoleforberedende institusjon. Et slikt syn vinner gjenklang i Utdanningsdirektoratets veileder til barnehageloven, der det påpekes at formålet med spesialpedagogisk hjelp også er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring slik at barnet blir bedre rustet til å starte på skole.

Barnehagens virksomhet er styrt av barnehageloven og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2017). I barnehagen skal lek, omsorg, læring og danning ses i sammenheng. Rammeplanen fastslår at barnehagens samfunnsmandat er å ivareta barnas behov for omsorg og lek, samt å fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling i samarbeid med hjemmet.

Å møte barnets behov for omsorg, trygghet, tilhørighet og anerkjennelse og sikre deltagelse og medvirkning i barnehagens fellesskap, er derfor viktige verdier som skal gjenspeiles i barnehagen. I barnehagen handler inkludering blant annet om å tilrettelegge for sosial deltagelse. Det krever at innholdet i barnehagen formidles på en måte som gjør at barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger.

To paragrafer i barnehageloven regulerer barnehagetilbudet til barn med særskilte behov. Paragraf 19 a fastslår at alle barn under opplæringspliktig alder med særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Paragraf 19 g gir kommunen plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne, slik at barnehagetilbudet tilpasses det enkelte barn. Plikten gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehageplassen. Det er kommunen som har ansvaret for å gjøre vedtak om tilrettelegging, og det er ikke stilt krav om at vedtaket skal fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. PP-tjenesten er derimot sakkyndig instans for § 19 a.

Hovedformålet med spesialpedagogisk hjelp er at barn ved behov får tidlig og nødvendig hjelp. Før barnet får spesialpedagogisk hjelp, må kommunen fatte et enkeltvedtak. Den spesialpedagogiske hjelpen skal ha et pedagogisk siktemål, og skal alltid inkludere tilbud om foreldre-rådgivning. Det er PP-tjenesten som foretar en sakkyndig vurdering av barnets behov. I den sakkyndige vurderingen skal PP-tjenesten vurdere om barnet har særlige behov og om barnehagen har nødvendige ressurser

og kompetanse til å avhjelpe barnets behov. Kommunen har ansvaret for at barn faktisk mottar den hjelpen som er fastsatt i vedtaket. Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen kan knyttes til barnehage, sosiale og medisinske institusjoner og lignende, men det kan også organiseres som et eget tiltak. Hjelpen kan også gis av PP-tjenesten eller andre sakkyndige. I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha (Veilederen, spesialpedagogisk hjelp).

Den første barnehageloven ble innført i 1975. Da Blomkomiteen (1969–1970) satte søkelyset på spesialundervisningen i skolen, konstaterte komiteen også at opplæringstilbudet i barnehage for barn med funksjonshemninger var for tilfeldig. Blomkomiteen understreket betydningen av tidlig innsats, og at tilbud til barn med funksjonshemninger burde gis i ordinære barnehager og ikke i spesialiserte tilbud (Sjøvik, 2007b).

2.1 BARNEHAGESEKTOREN – OMFANG OG STYRING

Stortingets barnehageforlik i 2003 markerte begynnelsen på en tverrpolitisk enighet om de store linjene i barnehagepolitikken. Sentrale elementer i Stortingets forlik var økt barnehageutbygging med sikte på full dekning, innføring av maksimalpris for foreldrebetaling, og en plikt til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd. De siste årene har tiltak som kan øke kvaliteten i barnehagetilbudet og likebehandlingen mellom private og offentlige barnehager, satt sitt preg på det politiske ordskiftet om barnehager i Norge.

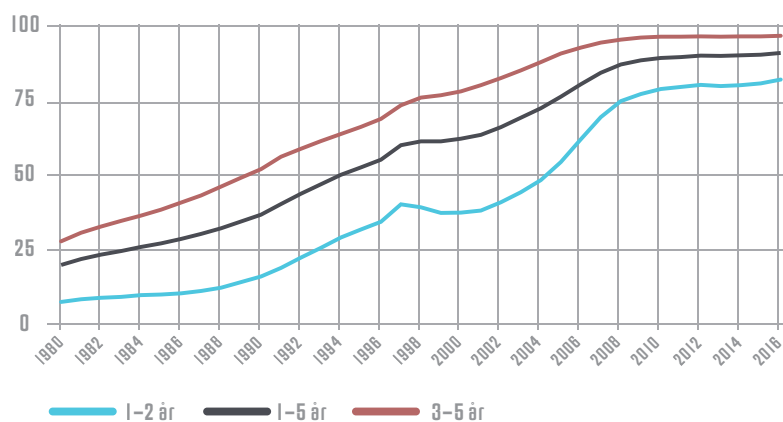
2.1.1 Barnehagedekning og styring av barnehagesektoren

Statlig styring av barnehagesektoren legger noen viktige føringer for inkludering i barnehagen. I 2003 markerte Stortingets barnehageforlik begynnelsen på en tverrpolitisk enighet om de store linjene i barnehagepolitikken.

Barnehagen er en sektor som over tid har vært i kraftig vekst, og i samtlige aldersgrupper er det flere barn i barnehagen enn noen gang tidligere. Det gjelder også for barn med minoritetsbakgrunn. I barnehagesammenheng er dette barn med et annet morsmål enn norsk,

Inkluderende fellesskap for barn og unge

samisk, svensk, dansk eller engelsk, som også har foreldre med et annet morsmål. I 2016 gikk 46 300 barn med minoritetsbakgrunn i barnehage. Dekningsgraden for barn med minoritetsbakgrunn er noe lavere enn for de øvrige barna, og spesielt blant de yngste. Fire av ti (42 prosent) ettåringer med minoritetsbakgrunn går i barnehage. Av barn med minoritetsbakgrunn får totalt 15 300, eller 33 prosent, tilbud om særskilt språklig tilrettelegging innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Andelen varierer på tvers av kommuner (SSB: Barnehager, 2016, endelige tall).



Figur 2 Andel barn i barnehager etter alder fra 1980 til 2016 (Kilde: SSB).

I overkant av halvparten av alle barnehager i Norge (54 prosent) er private. Blant de private barnehagene finnes det både små familiebarnehager og store konsern med mange barnehager. Det er bare et fåtall av de ikke-kommunale barnehagene som ikke passer inn under merkelappen «privat barnehage». Derfor omtaler vi barnehagene som enten private eller kommunale i denne rapporten.

Selv om alle barnehager i Norge skal følge rammeplanen for barnehagens innhold og arbeid, er det stor variasjon i det pedagogiske innholdet på tvers av barnehagene. Det finnes temabarnehager, som friluft- og musikkbarnehager, og barnehager med et alternativt pedagogisk tilbud, som Montessori- og Steiner-barnehager. Samiske barnehager skal ha et innhold spesielt tilpasset samiske barns kultur- og språkbakgrunn. Familiebarnehager er en barnehageform med få barn, der barna får tilbud i private hjem (Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*).

Selv om alle barnehager i Norge skal følge rammeplanen for barnehagens innhold og arbeid, er det stor variasjon i pedagogisk innhold på tvers av barnehagene.

Barnehagesektoren styres i dag med juridiske styringsvirkemidler (barnehageloven og rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver) og økonomiske styringsvirkemidler (øremerkede statstilskudd) samt «myke» virkemidler som veiledere. Vi så en endring av de statlige, økonomiske styringsvirkemidlene da rammefinansieringen av barnehagesektoren ble innført i 2011 (St.prp. nr. 57 (2007–2008)). Tre øremerkede tilskudd til barnehage ble innlemmet i rammetilskuddet fra stat til kommune; driftstilskudd til barnehager, skjønnsmidler til barnehager og tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Fra da av fikk kommunene med andre ord selv ansvar for ressurstilførselen til barnehageformål, slik at de selv prioriterer ressursbruk til egen barnehagesektor. Kravene til innhold og retten til barnehageplass er imidlertid fortsatt regulert i barnehageloven. Flere kommuner har videreført ordningen med et særlig tilskudd til generell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.

Over en lengre tidsperiode påviser forskere ingen statistisk signifikant forskjell i ressursbruken før og etter innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til barnehager (Wendelborg, Caspersen, Kittelsaa, Svendsen, Kongsvik & Borgan Reiling, 2015). Med andre ord ser det ut til at kommunene har tilpasset seg det samme utgiftsnivået som før omleggingen til rammefinansiering. Tendensen underbygges av at om lag to tredjedeler av barnehageeierne svarer at ordningen er blitt videreført helt eller delvis.

I 2016 var 54 prosent av barnehagene private. Tilskuddene til private barnehager utgjør 46 prosent av kommunens totale utgifter til barnehagedrift. Private og kommunale barnehager blir finansiert gjennom kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. I 2016 brukte kommunene i gjennomsnitt 150 600 kroner per barn i barnehagen. Tallet inkluderer kommunenes tilskudd til private barnehager, men utelater statlige tilskudd og foreldrebetaling. Det er stor variasjon mellom kommunene med høyest og lavest tilskudd til kommunene. Beløpet varierer

fra 122 100 til over 289 700 kroner per barn, men et flertall av barna, 78 prosent, går i barnehager i kommuner som bruker mellom 130 000 og 160 000 kroner per barn i barnehagen (Utdanningsspeilet, 2017).

2.2 SPESIALPEDAGOGISK HJELP I BARNEHAGEN

Sentralt i det spesialpedagogiske arbeidet er den individuelle retten enkelte barn har til spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelovens § 19 a. Barnehagelovens § 19 g utløser også ressurser fra kommunen. Her vil vi redegjøre for statistikk og forskning som belyser omfang og innhold i den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagen.

2.2.1 Andel og omfang av barn som mottar spesialpedagogisk hjelp

En vesentlig lavere andel av barna i barnehagen mottar spesialpedagogisk hjelp, enn i skolen. I 2016 mottok 2,9 prosent av barnehagebarna, eller om lag 8300 barn, spesialpedagogisk hjelp etter enkeltvedtak. Som tidligere nevnt gjelder retten til spesialpedagogisk hjelp uavhengig av om barnet går i barnehage, og ved behov gjelder retten fra fødselen av. I 2015 og 2016 fikk henholdsvis 540 og 230 barn i alderen 0–5 år som ikke går i barnehage, spesialpedagogisk hjelp. Hvert år ble ca. 213 årsverk brukt til å gi spesialpedagogisk hjelp til disse barna.

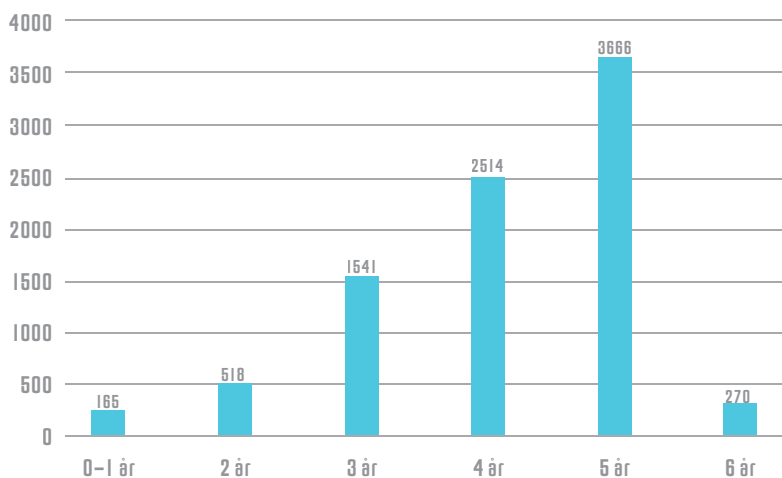
Vi får ikke en fullstendig oversikt over tilretteleggingen for barn med særskilte behov i barnehagen ved kun å se på omfanget av spesialpedagogisk hjelp. Kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne etter § 19 g utløser også ressurser fra kommunen. Ifølge Utdanningsspeilet har nær halvparten av barnehagene fått tildelt ekstra personalressurser til arbeidet med barn eller grupper som har et utvidet behov for tilrettelegging. Det utgjør totalt 3666 årsverk til barn som krever ekstra ressurser (Utdanningsspeilet, 2016).

I en studie av barn med funksjonsnedsettelse i barnehagen i 2009 og 2015 finner NTNU Samfunnsforskning tegn til at barn som tidligere fikk ekstra ressurser gjennom statlige øremerkede midler etter § 19 g, nå i større grad får tilbud om spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a. En klart større andel av barn med mild funksjonsnedsettelse mottar spesialpedagogisk hjelp i 2015 enn i 2009. Dette gjelder særlig i kommuner som ikke oppgir å ha videreført tilskuddsordningen etter § 19 g. NTNU antar at dersom «(...) man ikke legger til rette for en videreføring og oversiktlige ordninger for finansiering av generelle støttetiltak, kan

resultatet bli økt andel barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen» (Wendelborg mfl., 2015, s. 17). I tråd med dette skriver NTNU Samfunnsforskning videre: «Når det gjelder forskjeller mellom 2009 og 2015 i hva som hadde signifikant betydning for antall timer spesialpedagogisk hjelp, var det i 2009 om barnet hadde generelle lærevansker og alvorlighetsgraden av funksjonsvansken. I 2015 er det type funksjonsnedsettelse og ikke alvorlighetsgrad som har betydning» (ibid).

Etter at det statlige tilskuddet til tilrettelegging av barnehagetilbudet etter § 19 g ble innlemmet i rammetilskuddet, har andelen barn med enkeltvedtak økt, særlig i kommuner hvor det i dag må fattes enkeltvedtak for at barnet skal ha rett til ekstra ressurser.

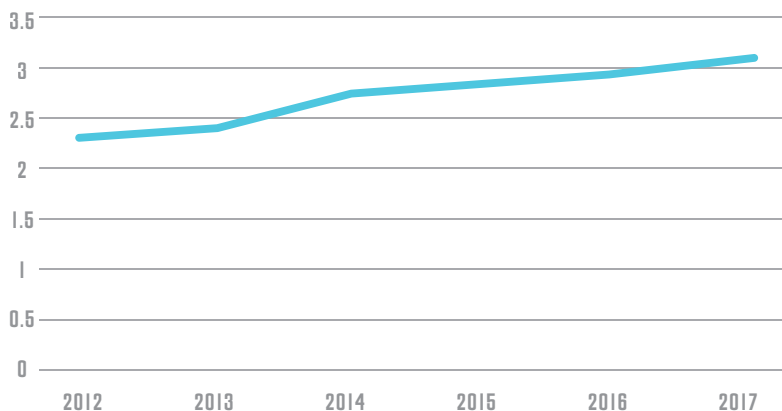
Det har vært en jevn økning i antall og andel barn som får spesialpedagogisk hjelp de siste årene, fra 6600 (2,3 prosent) i 2012 til 8674 barn (3,1 prosent) av samtlige barn i barnehage i 2017. I snitt har barna vedtak om 15 uketimer med spesialpedagogisk hjelp, fordelt på pedagog og assistent. Det innvilges omtrent like mange vedtakstimer til assistenter som til pedagoger.



Figur 3 Figuren viser andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i 2017 (Kilde: Utdanningsdirektoratet, *Tall og analyse av barnehager 2017*).

Inkluderende fellesskap for barn og unge

Som i grunnskolen øker andelen barn med spesialpedagogisk hjelp med barnets alder. De fleste barna som får innvilget spesialpedagogisk hjelp, er i alderen 3 til 6 år. Figuren nedenfor viser hvordan andelen har endret seg over tid.



Figur 4 Andel barn med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage i årene fra 2013 til 2017 (Kilde: Utdanningsdirektoratet, *Tall og analyse av barnehager 2017*).

Tabell 1 Antall og andel barn som får spesialpedagogisk hjelp. 2013–2017 (Kilde: Utdanningsdirektoratet, *Tall og analyse av barnehager 2017*).

	2013	2014	2015	2016	2017
Antall barn med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp	6959	7799	7950	8290	8674
Andel av alle barn i barnehage	2,4 %	2,7 %	2,8 %	2,9 %	3,1 %

Tabellen viser at andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, har økt på landsbasis fra 2,4 prosent i 2013 til 3,1 prosent i 2017.

Rambøll Management (2011) påpeker at økningen i andel barn med spesialpedagogisk hjelp kan skyldes at flere barn enn før går i barnehage, og at det fører til at flere barn med særskilte behov oppdages. Oppmerksomheten rundt tidlig innsats kan også ha bidratt til at barnehagene handler raskere når det er mistanke om at et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

Ofte avdekkes nedsatt funksjonsevne eller særlige behov etter at barnet har gått en tid i barnehagen. Vi har ikke funnet forskning som dokumenterer om barn blir overflyttet til andre barnehager når vansker oppdages, men ved tildeling av plass i barnehage er det mange kommuner som «veileder» barn med særlige behov til kommunale barnehager (Wendelborg mfl., 2015, s. 18).

2.2.2 Spesialpedagogisk hjelp i private og kommunale barnehager

Kommunale barnehager har fremdeles en høyere andel barn som får spesialpedagogisk hjelp enn private barnehager, men trenden de siste årene er at det er en økning i antall barn i private barnehager som mottar spesialpedagogisk hjelp. Dette sammenfaller med en utvikling der den største veksten i antall nye barnehageplasser skjer i privat regi. I 2016 gikk nær 5000 barn med spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager, mens litt over 3000 barn gikk i private barnehager.

Tabell 2 Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i hhv. kommunal og privat barnehage (2016).

Alder	0 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Andel kommunal	0,4 %	0,6 %	1,2 %	2,7 %	4,4 %	6,6 %
Andel privat	0,1 %	0,3 %	0,8 %	1,9 %	3,3 %	4,8 %

Tabellen viser at det er en større andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i kommunale enn i private barnehager uansett alder.

2.2.3 Regional variasjon i andel barn med spesialpedagogisk hjelp

Det er relativt store forskjeller i andel barn med spesialpedagogisk hjelp på tvers av landets fylker. Utdanningsforbundets faktaark 11/07 (Utdanningsforbundet, 2017b) viser blant annet at Oppland har den laveste andelen barn i barnehage med vedtak om spesialpedagogisk hjelp med 2,2 prosent av alle 0–5-åringene, mens Nordland har den høyeste andelen med 3,8 prosent. Også innen hvert fylke er det store variasjoner mellom kommunene. Bare i Nordland varierer omfanget mellom 0 prosent og 11,3 prosent i forskjellige kommuner. Lignende variasjon mellom kommuner finner vi også i Oppland og i andre fylker. Andelen

barn med spesialpedagogisk hjelp kan også variere innad i kommuner. For eksempel har Oslo kommune store variasjoner mellom bydelene (Fürst & Høverstad, 2017).

2.3 ORGANISERINGEN AV SPESIALPEDAGOGISK HJELP

Spesialpedagogisk hjelp kan organiseres på ulike måter. Når vi snakker om organisering, mener vi blant annet hvilken kompetanse ansatte som utfører hjelpen har, og om hjelpen foregår en-til-en, i små grupper eller egne enheter.

2.3.1 Bruk av assistenter

Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, har i gjennomsnitt vedtak om 439 årstimer, fordelt på pedagog og assistent. Dette innebærer at barna i snitt har vedtak om 15 uketimer med spesialpedagogisk hjelp. Dette er en liten nedgang fra 2015, da det ble bevilget i gjennomsnitt 448 årstimer til spesialpedagogisk hjelp. Det innvilges omtrent like mange vedtakstimer til assistenter og pedagoger.

Dette bekreftes av NTNU Samfunnsforskning, som også finner høy forekomst av assistentbruk i både offentlige og private barnehager. I 2009 hadde om lag 70 prosent av barna i deres utvalg i både kommunale og private barnehager assistent. I 2015 gjaldt dette hhv. 64,1 prosent og 59,6 prosent av barna i kommunale og private barnehager.

2.3.2 Organiseringen av støttepersonellet

Det spesialpedagogiske tilbudet organiseres i noen grad utenfor fellesskapet, særlig ved at den spesialpedagogiske hjelpen i en del tilfeller gis av spesialpedagoger som ikke er ansatt i den enkelte barnehage. Den spesialpedagogiske hjelpen er organisert på forskjellige måter. I om lag 30 prosent av kommunene er spesialpedagoger, støttepedagoger og assistenter ansatte ved ressurs- og fagsentre. I 70 prosent av kommunene blir støttepersonellet ansatt direkte i barnehagen.

Det utkrystalliserer seg dermed to hovedstrategier i organiseringen av tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne. Den ene er å lede kompetanse til visse barnehager i kommunen, mens den andre innebærer at kompetansen følger barnet. Åmot og Mørland påpeker utfordringer i utformingen av den spesialpedagogiske hjelpen: Når spesialpedagogisk

hjelp tilbys i grupper av barn som ikke nødvendigvis har utfordringer som kan samkjøres på en god pedagogisk måte. Ambulerende spesialpedagoger som flyttes mellom barnehager, baser eller avdelinger, har lite ressurser på hvert enkeltvedtak. Oppleggene blir lett fragmenterte og satt lite i sammenheng med pedagogisk arbeid for barnegruppen for øvrig (Åmot & Mørland, 2017).

2.3.3 Bruk av spesialenheter og spesialbarnehager

Det har skjedd en svak økning i forekomst og bruk av spesialavdelinger og spesialbarnehager i de store byene. Dette kan være til hinder for sosial inkludering blant barn og i samfunnet for øvrig. Samtidig er det ofte slik at spesialbarnehager innehar god og relevant kompetanse. I St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Strategier for nedbygging av funksjonsbemedes barrierer* var tilgjengelighet og valgfrihet for barn med nedsatt funksjonsevne viktig for foreldrene med tanke på hvilken barnehage de ønsker for barna. Tilgang til spesialbarnehager eller forsterkede avdelinger kan gi føringer for hvilke barnehager som «velges» til det enkelte barn.

Det har skjedd en svak økning i forekomst og bruk av spesialavdelinger og spesialbarnehager i de store byene, og særlig i Oslo (Lundeby & Ytterhus, 2011). Lundeby og Ytterhus viser at barnas foreldre ofte har positive vurderinger av spesialenhetene. De begrunner dette med at de både møter et kompetent og erfarent personale og at de møter andre foreldre i en lignende situasjon.

Sett i forhold til våre nær 6000 barnehager finnes det forholdsvis få forsterkede enheter eller spesialbarnehager i Norge. Tall fra BASIL viser imidlertid at det er etablert flere slike barnehager de tre siste årene. Egne spesialbarnehager finnes så å si bare i de største byene. I kommuner med inntil 75 000 innbyggere fant Lundeby og Ytterhus over tid en nedgang i bruken av spesialenheter (Lundeby & Ytterhus, 2011). I de større byene forekom det i samme periode en økning i bruken av spesialenheter.

Tabell 3 Barnehager som oppgir å ha en profil tilrettelagt for barn med spesielle behov (Kilde: BASIL).

Utvalg	Børnehage tilrettelagt for barn med spesielle behov 2014	Børnehage tilrettelagt for barn med spesielle behov 2015	Børnehage tilrettelagt for barn med spesielle behov 2016
Nasjonalt	39	56	59
Akershus	3	7	6
Aust-Agder	1	1	1
Buskerud	1	1	4
Finnmark	0	1	1
Hedmark	0	2	1
Hordaland	2	3	2
Møre og Romsdal	0	0	0
Nordland	0	0	1
Nord-Trøndelag	1	2	2
Oppland	1	0	0
Oslo	5	5	7
Rogaland	7	8	8
Sogn og Fjordane	0	0	0
Sør-Trøndelag	1	3	5
Telemark	2	2	2
Troms	1	4	4
Vest-Agder	1	5	5
Vestfold	11	11	9
Østfold	2	1	1

2.4 BARN SOM MOTTAR SPESIALPEDAGOGISK HJELP – VANSKEBILDE

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen omfatter et videre spekter av hjelpetiltak enn spesialundervisning i skole. Som tidligere nevnt øker andel barn med spesialpedagogisk hjelp med barnas alder. Dette kan

skyldes at vansker ofte manifesterer seg etter noen år, og at en ser behov for å forberede skolestart (Wendelborg mfl., 2015, s. 96; Utdanningsspeilet, 2016). I BASIL har vi ikke statistikk for kjønnsandelen i spesialpedagogisk hjelp, men fra forskning vet vi at det er flest gutter som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Forskning på spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehagen viser at det som hovedsakelig kjennetegner vanskebildet til barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, er språk- og kommunikasjonsvansker og deretter psykososiale vansker og atferdsvansker. Relativt og grovt sett ser det ut til at vanskene kan rangeres i følgende rekkefølge på landsbasis (Wendelborg mfl., 2015):

1. Språk-/kommunikasjonsvansker blant barn med norsk som morsmål
2. Psykososiale-/atferdsvansker
3. Utviklingshemming (f.eks. Downs syndrom og autismespekterforstyrrelser)
4. Sammensatte vansker (multifunksjonshemminger)
5. Språk-/kommunikasjonsvansker blant minoritetsspråklige barn
6. Motoriske/fysiske vansker (fysisk funksjonshemming)
7. Hørselsvansker
8. Synsvansker

Denne oversikten samsvarer i stor grad med tidligere undersøkelser (Rambøll, 2011; Cameron, Kovac & Tveit, 2011). Særlig gjelder det de to vanligste vanskene, selv om måle metodene som ligger til grunn for undersøkelsene, er ulike.

Hos noen barn viser vanskene seg først etter at barnet har gått noen år i barnehagen (Wendelborg, Caspersen, Kittelsaa, Svendsen, Haugset, Kongsvik & Borgan Reiling, 2015). De siste årene ser NTNU Samfunnsforskning tegn til at funksjonsvansker og diagnoser er viktigere for om et barn får spesialpedagogisk hjelp enn tidligere. «Det er tendenser (...) til at dersom barnet har en definert diagnose så går saksbehandlingen mer automatisk mot et positivt enkeltvedtak, mens andre saker får en mer omfattende prosess ved sakkyndig vurdering» (Wendelborg mfl., 2015, s. 103).

2.5 TILTAK FOR Å FREMME KVALITET I BARNEHAGEN

Ekspertgruppen skal vurdere organiseringen og innholdet i både kommunale og private barnehager. Når vi snakker om innholdet i tilbudet, står barnehagens arbeid med rammeplanen, pedagognormen, kompetanseutvikling og kvalitet sentralt.

2.5.1 Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver

I august 2017 trådte en ny rammeplan for barnehagen i kraft. Rammeplanen er en forskrift til barnehageloven og skal utdype og presisere loven. Planen skal gjøre rede for barnehagens verdigrunnlag og angi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.

Rammeplanen fastslår at barnehagen skal tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet til barnas behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Barnehagen skal ha en helhetlig tilnærming til barnas utvikling og skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Tidlig innsats handler om tilrettelegging på et tidlig tidspunkt i et barns liv, og tidlig i forhold til oppdaging av vansker.

Evalueringer av tidligere rammeplaner gir innsikt i hvordan barnehagen benytter rammeplanen i sitt arbeid. Dronning Mauds Minne Høgskole og Trøndelag Forskning og Utvikling har utarbeidet en kunnskapsstatus og evaluert den forrige rammeplanen for barnehagen fra 2011. Kort oppsummert viser forskningen at barnehageansatte oppgir at rammeplanen er et viktig dokument for de ansatte i barnehagen, blant annet i arbeidet med barnehagens årsplan. Til tross for dette vurderte barnehagens ansatte at planen var et utydelig styringsdokument. Som juridisk dokument ble den oppfattet å være mangetydig og vid (Ljunggren, Hoås, Moen, Seland, Naper, Fagerholt, Leirset & Gotvassli, 2017).

Ljunggren mfl. påpeker at barnehagene må ha kompetanse til å forstå hva som er innholdet i rammeplanen og hvordan de tar det i bruk i barnehagehverdagen. Noen fagområder er vanskeligere å oversette enn andre. En vellykket omsetting av rammeplanens innhold til praksis er avhengig av de ansattes kompetanse. De ansatte i barnehagen trekker frem ledelse som helt sentralt for å implementere rammeplanen. De påpeker også at en nærværende leder, som oversetter rammeplanen

i det daglige arbeidet, fremmer rammeplanimplementeringen. Felles refleksjon over sentrale begreper i rammeplanen er derfor en viktig del av oversettelsesprosessen i barnehagene (Ljunggren mfl., 2017).

OECD har også påpekt at tidligere rammeplaner ikke har vært dekkende eller presise nok, spesielt når det gjelder barnehagens innholdskvalitet (Engel, Barnett, Anders & Taguma, 2015). Meld. St. 19 (Kunnskapsdepartementet, 2015) signaliserer en sterkere styring av sektoren gjennom ny rammeplan som viktig for å styrke kvaliteten i norske barnehager. Betydningen av å ha en rammeplan for kvaliteten i barnehager er blant annet dokumentert i EPPE-studien – *The Effective Provision of Pre-School Education* (Sammons, Melhuish, Sylva, Siraj-Blatchford & Taggart, 2004).

2.5.2 Rammeplanens omtale av inkludering

Både barnehageloven og rammeplanen fastslår at barnehagen har et ansvar for inkludering av barn uavhengig av funksjonsnivå. Rammeplanen påpeker at inkludering i barnehagen blant annet handler om tilrettelegging for sosial deltagelse, ved at barnehagens innhold formidles på en måte som fører til at ulike barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger. Barnehagens viktigste sosialiseringsarena er leken. For noen barn kan tidlig innsats derfor handle om å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap.

Leken har og skal ha stor plass i barnehagen. Det er ofte gjennom lek at barn opplever inkludering. Aktiv deltagelse i lek er viktig for læring og utforsking. Rammeplanen understreker lekens plass i barnehagen, og at lekens egenverdi skal anerkjennes. Leken skal være en arena for barns utvikling og læring, og for sosial og språklig samhandling. Barnehagen skal også bidra til at alle barn kan oppleve glede, humor, spenning og engasjement gjennom lek både alene og sammen med andre (Rammeplanen, 2017).

Flere studier støtter opp om dette perspektivet, blant annet Løge (2011), som viser at lek og sosialt samspill er viktig for barns utvikling. I barnehager med godt tilrettelagt kreativ og fysisk lek er det færre barn med symptomer på språkvansker (Brandlistuen, Helland, Schjølberg, Tambs, Aase & Wang, 2015). I barnehager der det sjelden var tilbud om planlagt kreativ eller fysisk lek, fant forskerne flere tegn på språkvansker hos barn generelt, men mest hos sårbare gutter. Språkvansker kan gjøre

det vanskelig for barn å be om å få være med på leken, sette i gang lek og delta på lik linje med andre barn. Studier viser at barn med språkvansker ofte kan havne utenfor i leken og at de dermed mister dyrebar erfaring. Disse barna står i faresonen for å utvikle sosiale og emosjonelle vansker senere (Brandlistuen mfl., 2015).

Gode barnehager er positivt for barns språklige og kognitive utvikling, særlig for barn fra vanskeligstilte familier. Resultatene er mer variert når det gjelder følelsesmessig og sosial utvikling. Slike ferdigheter kan utvikles og heves av gode barnehager, men det finnes også studier som indikerer at barnehagedeltagelse under noen omstendigheter kan henge sammen med utagerende adferd i tidlig alder. Den norske forskningen speiler i stor grad internasjonale funn (Utdanningsdirektoratet, notat til Ludvigsen-utvalget, 2014, s. 1).

2.5.3 Pedagognorm og bemanningsnorm

Pedagognorm og bemanningsnorm er tiltak som fremstår som viktige for å gi barn i barnehagen et forsvarlig og godt kvalitetsmessig tilbud. I NOU 2012:1 *Til barnas beste – ny lovgivning for barnehagene* påpekte utvalget at dagens regelverk åpner for store forskjeller og at dette kan motvirke et likeverdig tilbud i alle barnehager. Et av utvalgets forslag var å tallfeste krav til barnehagens grunnbemanning i regelverket.

En skjerpet pedagognorm vil fra 1. august 2018 stille ytterligere krav til barnehagens pedagogiske bemanning. Fra 1. august skal det være minst én barnehagelærer per 7 barn under tre år, og minst én barnehagelærer per 14 barn over tre år. Over tid ser vi en nedgang i antall barnehager som ikke fyller krav til pedagogisk bemanning, og i 2016 oppfylte 74 prosent av barnehagene pedagognormen uten dispensasjon fra utdanningskravet. Å ikke oppfylle normen vil si at barnehagen har ansatte som hverken har godkjent utdanning eller dispensasjon fra utdanningskravet. I 2016 hadde 5,2 prosent av de pedagogiske lederne dispensasjon fra utdanningskravet, mens tilsvarende tall for styrere var 1 prosent. I dag krever normen at det er minimum én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år, og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer.

På landsbasis mangler det om lag 1850 pedagogiske ledere for å oppfylle pedagognormen i alle norske barnehager (udir.no).

I barnehagen har det pedagogiske personalet treårig barnehagelærerutdanning, og den andre grunnbemanningen består av barne- og ungdomsarbeidere og ufaglærte assistenter. Det har lenge vært lovfestet hvor mye pedagogisk personale det skal være i barnehagene, men utover dette har det ikke vært lovfestet hvor mye bemanning det skal være. Dette har ført til relativt store variasjoner i bemanningen i norske barnehager (Barnehage.no, 2018).

Når vi kun regner med grunnbemanningen, er det i snitt seks barn per ansatt i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2016a). Det vil si at det er én pedagogisk leder, barne- og ungdomsarbeider eller assistent for hvert sjetten barn i barnehagen. Statistikk fra 2016 viser at det er litt høyere personaltetthet i kommunale barnehager enn i private. Det er 5,92 barn per ansatt i kommunale barnehager og 6,17 barn per ansatt i private barnehager. Med Regjeringens forslag til ny bemanningsnorm foreslår departementet at det stilles krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år (Kunnskapsdepartementet, høringsnotat, 2017).

2.5.4 Kompetansestrategien

For å hjelpe barnehagene med å øke kvaliteten på tilbudet, er det iverksatt flere statlige, regionale og kommunale satsinger på sentrale utviklingsområder for barn. *Kompetanse for fremtidens barnehage* (revidert for 2018–2022) er en strategi for kompetanse og rekruttering som retter seg mot alle ansatte i barnehagen. Strategien skal bidra til at det blir flere barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen, og at det blir flere barnehagelærere med utdanning på masternivå. Tiltakene i strategien er rettet mot alle grupper av ansatte i barnehagen. I tillegg finnes det tiltak for barnehagebasert kompetanseutvikling, der alle de ansatte i barnehagen deltar i etterutdanningstilbud. Satsingsområdene i den reviderte strategien er et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning, språk og kommunikasjon og barnehagens verdigrunnlag (Kunnskapsdepartementet, 2018–2022).

Strategien vurderes å være et viktig tiltak for å implementere rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver. Trøndelag Forskning og Utvikling har evaluert satsingen, og de finner blant annet at barnehagestyrere legger større vekt på kompetanseheving for assistentene enn kommunene som barnehagemyndighet gjør.

Av de ni tiltakene i strategien som gir formell kompetanse til å jobbe i barnehager, er fagbrevet mest utbredt. Fagbrev gjennom praksiskandidatordningen er tatt i bruk eller planlagt tatt i bruk i 58 prosent av de spurte barnehagene. Innen etterutdanningstiltakene har både kommunene og styrerne mest tro på utviklingsprosjekter for hele personalet, såkalt barnehagebasert kompetanseutvikling, samt veiledning av nytilsatte barnehagelærere. Disse tiltakene er enten satt i gang eller planlagt igangsatt innen 2019 i om lag 60 prosent av barnehagene.

Temaområdet *barn med særskilte behov* ble ikke videreført fra forrige strategi. Dette til tross for at barnehager har meldt at dette er et fagområde de i størst grad trenger kompetanseheving i (Gotvassli mfl., 2012). Kompetansestrategiens tema, *barnehagen som pedagogisk virksomhet*, gir imidlertid mulighet for kompetansehevingstiltak om temaer som: tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid, tilrettelegging for et inkluderende og likeverdig tilbud. I strategiperioden er det igangsatt et videreutdanningstilbud for barnehagelærere om barns språklæring og språkutvikling. Dette tilbudet omfatter også temaet barn med særskilte språkvansker. Utdanningsdirektoratet vurderer at studietilbudet har hatt god innsøking (Kunnskapsdepartementet, 2018–2022).

2.6 FORSKNING OM KVALITET I BARNEHAGEN

Ekspertgruppen mener at det er for store variasjoner i kvalitet i barnehagene, og det ser ut til at særlig barn med behov for særskilt tilrettelegging kan være utsatt i barnehager med lav kvalitet. Barnehagen har en unik mulighet til å forebygge og oppdage utfordringer og sette i gang tiltak for de barna som trenger det. Barnehager vil for noen barn i seg selv kunne virke forebyggende, særlig dersom personalet har høy kompetanse og har gode relasjoner med barna (se for eksempel Zachrisson, Lekhal & Schjølberg, 2010). En rekke studier både internasjonalt og i Norge har vist at høykvalitetsbarnehager fremmer barns kognitive og akademiske ferdigheter når de begynner på skolen (Burchinal, Kainz

& Yaping, 2011; Drange & Havnes, 2014) og gir færre emosjonelle og atferdsproblemer, mindre hyperaktivitet og bedre oppmerksomhet enn barnehager med lavere kvalitet (Burchinal mfl., 2011; Keys mfl., 2013; Jensen, Holm & Bremberg, 2012).

I forskning deles barnehagekvalitet ofte inn i to dimensjoner; strukturell kvalitet og prosessuell kvalitet. Mens strukturell kvalitet er observerbare og kvantifiserbare faktorer (f.eks. antall pedagoger og andre medarbeidere i forhold til antall barn, stabilitet i personalet, utdanningsnivå (pedagogtetthet) og økonomiske forutsetninger) (Rao & Li, 2009), er prosesskvalitet i hovedsak prosesser som barnet selv inngår i (f.eks. relasjoner med voksne og barn og pedagogisk innhold) (Drugli, 2014). Dette er vanskeligere å måle (Brønseth, 2013). Strukturelle mål er derfor en gjenganger i kvalitetsforskningen, og faktorer som tilstrekkelig bemanning blir ofte satt i forbindelse med god kvalitet (Ceglowski & Bacigalupa, 2002). Det er grunn til å tro at en barnehage med god strukturell kvalitet også har et godt utgangspunkt for å skape gode forhold for prosessuell kvalitet, men faktorer som bemanning og utdanning kan ikke direkte si noe om den prosessuelle kvaliteten (Brønseth, 2013).

Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage* påpeker at småskalaundersøkelser av prosessuell kvalitet i norske barnehager indikerer at det er store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene i Norge. Meldingen påpeker at det trengs større undersøkelser på feltet før det er mulig å lage noen nasjonal oversikt over denne siden ved kvalitet i norske barnehager. I tiden etter Meld. St. 24 er det publisert funn fra flere store forskningsprosjekter om barnehage.

Selv om mange studier internasjonalt viser at prosesskvalitet og i særlig grad relasjon mellom voksne og barn er av stor betydning for barns trivsel og utvikling i barnehagen, har det vært lite forskning på dette i norsk sammenheng. Den norske mor og barn-undersøkelsen (MoBa) ved Folkehelseinstituttet har sett på sammenhenger mellom strukturell og prosessuell barnehagekvalitet og barns fungering ved femårsalder. Resultatene viser blant annet at gode relasjoner mellom voksne og barn i barnehagen ser ut til å være assosiert med bedre språklig fungering og mindre atferdsvansker hos barna (Brandlistuen mfl., 2015). Studien viser også at sammenhengene var spesielt sterke for sårbare barn. Gode barnehager kan heve alle barn, men har potensial til

å ha spesielt god effekt for / stor påvirkning på utsatte barn (Sammons, Elliot, Sylva, Melhuish, Siraj-Blatchford & Taggart, 2004).

Det daglige pedagogiske arbeidet i barnehagen er avgjørende for alle barn, også for barn med behov for særskilt tilrettelegging. Gode barnehager gir god utvikling for alle barn.

De siste årene har det kommet flere studier med fokus rettet mot barn fra lavinntektsfamilier. Det er studier som tyder på at å starte tidlig (før 18 måneder) i høykvalitetsbarnehager er positivt for senere skoleferdigheter, og at disse sammenhengene er sterkest hos barn fra lavinntektsfamilier (Drange & Havnes, 2015). Forskning viser også at den store satsingen på utbygging av subsidierte barnehager i Norge har ført til bedre språkferdigheter og mindre atferdsvansker hos norske barn, og dette gjelder særlig barn fra lavinntektsfamilier (Zachrisson & Dearing, 2016; Dearing, Zachrisson, Mykletun & Toppelberg, 2018).

Begrepet *innholdskvalitet* benyttes også av enkelte for å beskrive innholdet i barnehagevirksomheten, som for eksempel i hvilken grad kravene i rammeplanen og lovens formålsparagraf og innholdsparagraf oppfylles (Gulbrandsen & Eliassen, 2013). *Resultatkvalitet* kan benyttes i analyser av hvorvidt barnehagen lykkes med å nå sine mål med hensyn til å gi barna en god utvikling, for eksempel sosialt og språklig. Resultatkvalitet kan også knyttes til mer spesifikke mål som for eksempel inkludering og forebygging, eller resultater på lang sikt.

I en gjennomgang av den norske barnehagesektoren fra 2015 skriver OECD at tilsynet med barnehagens *prosessuelle kvalitet* (process quality) er vanskelig å gjennomføre, særlig når det gjelder kvaliteten på samspillet mellom personalet og barna, og barnas utvikling og trivsel. OECD påpeker at innholdskvaliteten i barnehagen er den viktigste faktoren for å støtte barnas utvikling, og at styringsdokumentene derfor bør bli tydeligere på dette. Kommunens vanskelige dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet påpekes, samt kompetansenivået for tilsynsmyndigheten i små kommuner (Engel mfl, 2015, s. 12).

Utdanningsdirektoratet har etablert et system, Kvalitet i barnehagen, som barnehagene kan ta i bruk for å vurdere og utvikle kvaliteten

i barnehagetilbudet. Systemet omfatter statistikk og forskningsresultater og skal sikre at alle aktører, inkludert foreldre, får tilgang til god informasjon om tilstanden i sektoren. Det inneholder også verktøy for vurdering av kvalitet og kvalitetsutvikling i barnehagene. Det er et mål at systemet skal bidra til et mer likeverdig barnehagetilbud for alle barn gjennom å gi støtte til systematisk vurdering og utvikling av kvalitet i barnehagen. Det er frivillig for barnehagene, myndighet og eiere å bruke verktøyene.

Potensialet som ligger i barnehagen for å forebygge, oppdage vansker og igangsette tiltak for barn med behov for særskilt tilrettelegging er stort, men det varierer om de voksne har kompetanse og evne til å se barnets behov og å sette i verk egnede tiltak.

2.6.1 Arbeid med språk i barnehagen

Ifølge Aukrust (2005) kan tidlig innsats med grunnleggende språkferdigheter legge et grunnlag for å redusere sosiale forskjeller på sikt, særlig mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige barn. Internasjonal forskning viser at barnehager med høy kvalitet har positiv effekt på barns språkutvikling. En svensk oversikt av forskning om barnehager med høy kvalitet konkluderer at litteraturen er overbevisende når det gjelder barnehagens positive virkninger på språk, læring og tenkeevne (Sandvik, Garmann & Tkachenko, 2014).

Lesing for barn gir positive effekter på utviklingen av språkferdigheter generelt, og for flerspråklige barn gir lesing positive effekter på barnets samiske- og norskferdigheter. Via høytlesingen innlemmes dessuten barna i skriftspråkkulturen (Simonsson, 2006; Simonsson mfl., 2007; Sandvik og Spurkland, 2012; Larsen mfl., 2008). Enkelte forskningskilder finner at det leses lite i barnehagen (Svensson, 2011). Studier viser at det er sammenheng mellom faktorer i barnehagens språkmiljø og barnas ordforråd i første klasse (Aukrust & Rydland, 2011). Barnehagens arbeid med ordforråd gir også et grunnlag for barnas forståelse av skriftspråket (Aukrust, 2007). Det er sammenheng mellom ordforråd i førskolealder og senere leseforståelse og ordavkodning (Hagtvet mfl., 2011). Nyere skandinavisk forskning viser at mange

barnehager ikke jobber nok med synliggjøring av språklig mangfold og bruk av barnas morsmål som ressurs i barnehagens språkmiljø. Videre pekes det på at morsmålet ikke benyttes som en språklig ressurs i leken for flerspråklige barn.

En effektstudie av et språktreningsprosjekt blant fireåringer med svake språkferdigheter i barnehager med en høy andel minoritetsspråklige barn, viste lovende resultater i kort tid etter intervensjonen, og en noe svakere effekt etter seks måneder (Lervåg mfl., 2014; UiO, 2014). For mange barn er tidlig innsats alene ikke nok. De trenger vedvarende tiltak. Tilsvarende viser en annen norsk studie av språkferdigheter blant barn med minoritetsbakgrunn at barn som lærte norsk som andrespråk ved hjelp av en intens strukturert språktrening, oppnådde en bedring av sine språkferdigheter sammenlignet med barn som ikke fikk denne treningen (Rogde, Melby-Lervåg & Lervåg, 2016).

2.6.2 Kartlegging av språk i barnehagen

Et ekspertutvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet i 2010 vurderte verktøy for språkkartlegging hos majoritetsspråklige og minoritetsspråklige og barn, samt for barn med nedsatt funksjonsevne. Utvalget skulle ta stilling til hvilke kartleggingsverktøy som egner seg til bruk i barnehagen og hvordan disse kan anvendes for å gi resultater knyttet til språkstimulering og forebygging av språkproblemer hos barn. Ekspertgruppen konkluderte med at ingen av de åtte språkkartleggingsverktøyene som ble vurdert, ene og alene imøtekommer kravene som stilles til språkkartlegging. De anbefalte derfor en videreutvikling av språkkartleggingsverktøyene.

Utdanningsdirektoratets språkveileder *Språk i barnehagen. Mye mer enn bare prat* (2013) viser hvordan språkkartlegging må ses i en helhetlig sammenheng, og at selve hensikten med kartlegging er at vurderingene følges opp med tiltak. Barnets omgivelser og språkmiljø må inngå i vurderingen. Det er vurderinger herfra som viser behovet for en eventuell grundigere språkkartlegging hvor kartleggingsverktøy kan tas i bruk. Veilederen viser hvordan en samlet forståelse av arbeid med språk i barnehagen kan være til hjelp i arbeidet med tidlig å identifisere og gi støtte til de barna som har utfordringer med språkutvikling.

I *Spørsmål til Barnebage-Norge 2015* oppgir de aller fleste av barnehagestyrene at deres barnehager benytter kartleggingsverktøy når de

kartlegger barns språk (Haugset mfl., 2015). Seks av ti barnehager kartlegger etter forespørsel fra foreldre eller barnehagens ansatte, mens tre av ti gjør dette rutinemessig. Over tid viser utviklingen en klar nedgang av rutinemessig kartlegging og en tilsvarende økning av kartlegging etter behov.

Flere studier av språkkartlegging i norske barnehager viser at pedagogene først og fremst legger vekt på det barnet mestrer, og ikke på barnets språklige mangler (Lyngseth, 2008). Ifølge Vallberg-Roth er barnehagens ansatte ikke flinke nok til å bruke en kombinasjon av flere verktøy for å få et helhetlig bilde av barnets språkferdigheter (Vallberg-Roth, 2012). Ekspertgruppen er gjort kjent med at verktøy for å kartlegge samiske barns språkutvikling på alle de tre samiske språkene mangler.

For flerspråklige barn vil en eventuell språkvanske gjøre seg gjeldende i begge eller alle barnets språk (Rygvdold & Klem, 2016). Derfor er det viktig å innhente kunnskap om barnets samlede språkkompetanse. En slik kartlegging kan være utfordrende. NAFO påpeker i et notat til ekspertgruppen at kompetanse i flerspråklighet, inkludert andrespråkutvikling og forståelse av barnets migrasjonspedagogiske forutsetninger, er viktig. Det gjelder også samarbeid med foreldrene. Den viktigste informasjonskilden når det gjelder barnets morsmål, vil oftest være foreldrene. Foreldrene har verdifull kunnskap om barnets tidligere språkutvikling, ferdigheter og erfaringer med språket. Ikke minst vil de kunne si noe om det språkmiljøet barnet er i utenom barnehagen. Til tross for at foreldre vil gjøre sine vurderinger ut fra andre kriterier enn pedagoger, tyder forskning på at vi i stor grad kan stole på deres vurderinger og rapporteringer om barnas utvikling (Paradis mfl., 2013).

2.6.3 Språkvansker

Tidlig innsats knyttet til språk kan forebygge vansker. Bekymringer for barns språkutvikling ligger ofte til grunn for henvisninger til PP-tjenesten og kontakt med helsetjenesten. Sametinget påpeker i et notat til ekspertgruppen i januar 2018 at PP-tjenesten mangler kunnskap om språkkartlegging av samiske barn.

Mange barn med språkvansker har tilleggsvansker. Dette gjelder spesielt barn og unge som har varige og omfattende språkvansker.

Tilleggsvanskene kan være knyttet til motorikk, atferd, konsentrasjon eller psykisk helse (Ottem & Lian, 2008). Forskning anslår at rundt 15–30 prosent av barn i barnehagealder med språkvansker også har atferdsvansker (Beitchman mfl., 2001). Barn med språkvansker kan bli avvist av jevnaldrende i lek og får i så fall ikke den samme sosiale treningen som jevnaldrende (Liiva & Cleave, 2005).

En av de hyppigste tilleggsvanskene hos barn i barnehagealder med språkvansker er motoriske vansker (Hill, 2001). Senere lese- og skrivevansker er også vanlig hos barn som har eller har hatt språkvansker (Bishop & Snowling, 2004). Hos barn som har tilleggsvansker, er språkvansken ofte vanskeligere å oppdage fordi oppmerksomheten først og fremst rettes mot tilleggsvansken. Barn med tilleggsvansker kan ha andre behov for tilrettelegging enn barn som kun har språkvansker. Data fra Folkehelseinstituttets MoBa-studie tyder også på at barnehageutbyggingen mellom 2003 og 2008 har gitt en betydelig reduksjon i forskjellen mellom barn fra lavinntektsfamilier og andre barn når det gjelder språkvansker (Dearing mfl., 2015).

2.6.4 Sosiale og emosjonelle vansker

Barnas sosiale og emosjonelle ferdigheter kan fremmes i gode barnehager, men det finnes enkeltstudier som viser at barnehagedeltagelse under noen omstendigheter kan henge sammen med utagerende atferd i tidlig alder. I EPPE-studien har barn som begynner i barnehage før fylte tre år, høyere forekomst av vansker med sosial og emosjonell regulering. To norske studier, *Barns sosiale utvikling* (Bonds) og *Mor og barn-undersøkelsen* (MoBa), finner ikke noen sammenheng mellom atferdsvansker og tidlig barnehagestart eller lange barnehagedager i norske barnehager. Dette kan komme av at kvaliteten i barnehagetilbudet i Norge generelt er bedre enn i mange andre land (Dearing mfl., 2015; Zachrisson mfl., 2013). I EPPE-studien har barn som begynner i barnehage før fylte tre år, en høyere forekomst av vansker med sosial og emosjonell regulering (Sammons mfl., 2004). Forskerne fremhever likevel at denne tendensen motvirkes av gode barnehager i de senere barnehageårene.

Atferdsvansker er vanligere hos gutter enn hos jenter, vanligere i byen enn på landet og i lavere sosiale klasser enn i høyere. Barn med mye atferdsvansker har ofte også spesifikke utviklingsvansker som dysleksi, motoriske vansker og forsinket språkutvikling. I to norske

studier basert på den norske mor og barn-studien er det blitt påvist en sammenheng mellom lav familieinntekt i barnets tre første leveår og utagerende atferd hos femåringer. En studie av fireåringer viser en høyere forekomst av ADHD, atferdsvansker og angst hos barn fra familier med lav sosioøkonomisk status som bodde med én forelder. Engstelige og tilbaketrukne barn er ofte vanskelige å oppdage, fordi de ofte er innesluttede og forsiktige. Omgivelsene barnet er i, er av stor betydning for hvordan barnet gir uttrykk for sine følelser og utvikler seg. Det er derfor av avgjørende betydning at voksne rundt barnet tar et ansvar for relasjonen og støtter barnet i følelsesarbeidet.

2.7 BARNA OG FORELDRENE'S STEMME

NTNU Samfunnsforskning har undersøkt barn, foreldre og ansattes vurderinger av barns trivsel og medvirkning i barnehagen. Foreldrene er stort sett fornøyd med barnets muligheter for medvirkning, og det er ingen vesentlig variasjon i dette etter barnets kjønn, alder, minoritetsbakgrunn eller spesielle behov. De fleste foreldrene er også fornøyd med ulike forhold knyttet til barnehage-hjem-samarbeid. De er også generelt fornøyd med barnehagen og med måten de blir møtt på av personalet (Wendelborg, Caspersen, Kittelsaa, Svendsen, Haugset, Kongsvik & Reiling, 2015).

Foreldrene er noe mindre fornøyd når det gjelder deres medbestemmelse og mulighet for innflytelse på barnehagens virksomhet. De ansatte er opptatt av hvordan de kan legge til rette for medvirkning fra foreldrene ved å høre på innspill, kommunisere godt og gi mye informasjon.

Forskerne finner ingen sammenheng mellom de ansattes vurderinger av barns medvirkning og barnehagens størrelse, eierform og organisering. De fleste barn opplever å ha medvirkning i en del av det som foregår i inne- og utetiden i barnehagehverdagen. Det er likevel en tydelig forskjell på deres opplevelse av å være med å bestemme hva de skal gjøre inne og ute. Innetiden ser ut til å være mer voksenstyrt enn utetiden. Bratterud mfl. har observert 1–3-åringer i ni ulike barnehager og finner at 1–3-åringene stort sett ser ut til å trives og at de har en viss grad av innflytelse på sitt liv i barnehagen. Det er noe misnøye når det gjelder medvirkning og spesielt mulighet for innflytelse på barnehagens virksomhet og informasjon om formelle brukerfora (Bratterud mfl., 2012).

Rundt tre fjerdedeler av foreldrene til barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, er tilfreds med tilbudet barnet får i barnehagen (Wendelborg, Caspersen, Kittelsaa, Svendsen, Haugset, Kongsvik & Reiling, 2015, s. 96). Den fjerdedelen som oppgir at de ikke er tilfreds, begrunner dette med at barnet får for få timer med spesialpedagog eller assistent, samt manglende kompetanse og stabilitet blant assistentene. Selve innholdet i tilbudet er det færre som trekker frem.

Resultater fra foreldreundersøkelsen i barnehagen fra 2016 viser at barnehageforeldre jevnt over er godt fornøyd med barnehagen barna går i. 59 prosent er totalt sett svært fornøyd og 34 prosent er ganske fornøyd. Under to prosent er totalt sett misfornøyd med barnehagen. Foreldrene er særlig fornøyd med forhold som gjelder barnets trivsel og relasjonen mellom barn og voksen i barnehagen. Foreldrene oppgir også å være fornøyd med hvordan barnehagen bidrar til den sosiale utviklingen til barnet. Når det gjelder foreldre og barns medvirkning, er det bare 1 av 3 foreldre som er helt enige i at barnet får være med på å påvirke innholdet i barnehagedagen. Foreldre med barn i private barnehager er betydelig mer fornøyd med barnehagens lokaler og leker og utstyr enn foreldre med barn i kommunale barnehager (Utdanningsdirektoratet, Foreldreundersøkelsen, 2017).

2.8 ET UTVIKLINGSPROSJEKT I BARNEHAGEN

I prosjektet Forskningsbasert arbeid med læringsmiljøet i Kristiansand kommune (FLiK) deltok alle barnehagene i et fireårig utviklingsarbeid. FLiK har vært godt forankret på alle nivåer i barnehagesektoren i kommunen og kan betraktes som et varig systematisk pedagogisk utviklingsarbeid. Fokuset har vært på kvalitetsutvikling i den enkelte barnehage der ulike kartleggingsresultater er analysert og brukt aktivt for å forbedre det pedagogiske arbeidet (Nordahl mfl., 2017). Det er videre gjennomført kompetanseutviklingstiltak for både ansatte og ledere i barnehagene.

For barnehagene viser resultatene en klar positiv utvikling fra 2013 til 2015 og videre til 2017 i barns vurderinger av barnehagen. Barna i Kristiansand trives bedre i barnehagen i 2017 enn de gjorde i 2013. De uttrykker at de liker seg bedre i barnehagen, at de i mindre grad blir ertet og plaget og at de har venner i barnehagen. Dette kan fortolkes som et uttrykk for at barna opplever et mer inkluderende læringsmiljø.

Videre er det noe mindre variasjon mellom barnehagene i barns vurderinger i 2017 enn det var i 2013. En tilsvarende positiv utvikling finnes i kontaktpedagogenes vurderinger av barnas kompetanse. Både barns språklige ferdigheter og deres sosiale ferdigheter er bedre i 2017 enn de var i 2013 ut fra de voksnes vurderinger. Det er også blitt noe mindre variasjoner mellom barnehagene i barns sosiale og språklige ferdigheter og i barnas atferd. Disse vurderingene av barns kompetanse og atferd er i samsvar med barnas opplevelse av barnehagen.

I norsk og skandinavisk sammenheng er disse resultatene oppsiktsvekkende. Vi kan ikke se at alle barnehagene i en kommune tidligere har gjennomført et fireårig kvalitetsarbeid der det er anvendt kartleggingsresultater på en systematisk måte som i Kristiansand. Videre er også barna her hørt ved at alle fire- og femåringer har svart på en nettbasert undersøkelse om hvordan de opplever sitt barnehagetilbud. FLiK er slik et eksempel på at det er mulig å utvikle inkluderende læringsmiljøer i barnehager gjennom utviklingsprosjekter som omfatter alle ansatte i barnehagesektoren i en kommune.

2.9 OVERGANG BARNEHAGE–SKOLE

En kunnskapsoversikt over forskning om tiltak som kan utfordre og tiltak som kan ha positiv innvirkning på barns overgang fra barnehage til skole, viser fellestrekk og ulikheter i opplevelsene til fire aktørgrupper på tvers av land; barn, foreldre, barnehagelærere og lærere i skolen (Lillejord, Børte, Halvorsrud, Ruud & Freyr, 2015). Samlet gir studiene et godt overblikk over kompleksiteten i feltet.

Noen barn opplever problemer som uro og engstelse ved overgang til skole. Slike reaksjoner må ansatte i både barnehage og skole kjenne til, for å vurdere når virkningsfulle tiltak skal igangsettes. Et hovedproblem ser ut til å være manglende sammenheng i overgangen mellom barnehage og skole.

Det som bidrar til kontinuitet i læringsprosessen er at skolen er en reell fortsettelse av barnehage eller førskole, det vil både si at skolen tar hensyn til det barnet har lært i barnehage og førskole og barnets erfaringer. For å få dette til må institusjonene samarbeide og utveksle informasjon om barnets tidlige læring. Selv om studiene er gjennomført i land med svært forskjellige utdanningsystemer og tradisjoner, er det overraskende

Inkluderende fellesskap for barn og unge

store likheter i funn og konklusjoner. Det er en underliggende spenning mellom den anglo-amerikanske curriculum-tradisjonen som er opptatt av å gjøre barna skoleklare, og den kontinentale danningstradisjonen som er mer orientert mot en helhetlig tenkning.

(Lillejord, Børte, Halvorsrud, Ruud & Freyr, 2015, s. 30)

Det som særlig skaper spenninger, er ulike grunnlagstenkning og holdninger som skyldes historiske forskjeller i et fragmentert system (Abry mfl., 2015; Dockett, Perry & Petriwskyj, 2014). Godt samarbeid forutsetter at de forskjellene som faktisk finnes mellom barnehage og skole, anerkjennes før man samarbeider om strategier eller tiltak for barns overgang til skole. For å forstå andres praksis må man erkjenne at egne praksiser også er kulturelt og historisk forankret.

Blant hovedutfordringer fremhever kunnskapscenteret:

- » Skoleforberedende praksiser er innforståtte for ansatte, men ikke tydeliggjort for foreldre og barn.
- » Tverrinstitusjonelt samarbeid om overgang mellom ansatte i barnehager og skoler kan være krevende fordi arbeidsmåtene i barnehage og skole er ulike. Spenninger kan også oppstå som følge av asymmetriske relasjoner mellom ansatte i barnehage og skole. For barnehagens vedkommende kan dette for eksempel innebære at leken ikke får en sentral plass i samarbeidet.
- » Flere studier viser at bærekraften i samarbeidet kan være lav. Selv om et vellykket samarbeidsprosjekt er gjennomført, vender prosjektdeltakerne tilbake til utgangspunktet så snart prosjektet er over.

Kunnskapsoppsummeringen viser at flere former for skoleforberedende aktiviteter kan bidra til at barns overgang fra barnehage til skole blir god. Både støtte hjemmefra og tidlig utvikling av sosiale ferdigheter kan være viktig. Barnehagelærere bør ha kunnskap om blant annet selvregulering (f.eks. impuls kontroll og det å kunne holde oppmerksomhet om en oppgave over tid). En vellykket overgang til skolen handler om å forbedre relasjonene mellom barn, familie, barnehage og skole ved å bruke egnede overgangspraksiser. Det handler ikke bare om at barnet skal være klar for skolen, men i like stor grad om at skolen skal være

klar for barnet. Barna kan være vant til at barnehagen anerkjenner hvor mye barnet kan. Da kan det være en utfordring at skolen lærer dem hvor mye de har å lære.

Den andre kategorien av spenninger har sammenheng med ulike arbeidsmåter. Uibu m.fl. (2011) skisserer tre tradisjoner her. Det tradisjonelle perspektivet på undervisning understøtter lærerstyrte fremgangsmåter. De to andre tilnærmingene – kognitivt-konstruktivistisk og sosialkonstruktivistisk – støtter barnas eller elevenes aktiviteter. Huf (2013) mener at barns evne til å handle på egen hånd blir innskrenket i skoler som har en tradisjonell arbeidsmåte, og DeMarie (2010) spør om skoler som presterer dårlig på standardiserte tester konsentrerer seg om tradisjonell undervisning for å heve elevenes prestasjonsnivå og dermed begrenser barnas muligheter til lek og utfoldelse. Alatalo m.fl. (2015) finner en holdning blant lærere i barnehagen om at man ikke bør gi skolen informasjon om barna. Dels handler dette om omsorg for barna, dels om mistro til skolen og dels om at lærerne ikke ønsker å fylle ut flere skjema. Dette får Alatalo m.fl. til å spørre om barnehagen overser at den faktisk også skal bidra til barnas livslange læring.

(Lillejord mfl., 2015, s. 38)

For barna er overgangen til skole både en mental og fysisk prosess, og ikke en enkeltstående hendelse. Når barnehagebarn skal bli skolebarn, skal de etablere nye relasjoner i nye omgivelser og utvikle sine sosiale og kognitive ferdigheter på måter som passer inn i skolens kultur og arbeidsmåter. De voksne må forklare, så tydelig som mulig, hvorfor ulike tiltak settes i gang, hva som skal skje og hvordan det skal skje. Barnehagelærere og lærere må forklare foreldre hvorfor barnehagen gir skolen informasjon om barnet, hva den skal brukes til og hvordan den brukes. Det må utvikles et nettverk rundt barnet, og det forutsetter et godt samarbeid mellom alle barnehagelærere, lærere i skolen, foreldre og barn. Det må utvikles samarbeidstiltak i en utvidet overgangsfase som forener arbeidsmåtene i de to institusjonene.

Mange foreldre til barn med funksjonsnedsettelse opplever overgangen mellom barnehage og grunnskole som en følelsesmessig påkjenning, hvor man stadig blir gjort oppmerksom på sitt barns funksjonshemming (Kristiansen, 2010). Overgangen oppleves som

Inkluderende fellesskap for barn og unge

å gå fra det «trygge» til det «utrygge». Godt samarbeid mellom barnehage og skole er viktig for hvordan alle barn opplever overgangen fra å være barnehagebarn til å bli skoleelev. Det er stor variasjon mellom kommuner i hvordan de tilrettelegger for samarbeid mellom barnehage og skole. En norsk casestudie påpeker at mangelfullt samarbeid og manglende kommunikasjon mellom barnehage og skole kan gi ringvirkninger i form av lite kontinuitet i barnas overgang (Hogsnes & Moser, 2014).

Eksempel på rutiner fra Lillehammer kommune for overgang barnehage—skole

MÅL

- » Sikre at barnet får en god skolestart – at skolen møter barnet ved å ha kjennskap til den enkelte
- » Gi barnet den trygghet og omsorg som er nødvendig i forhold til å skulle flytte over fra barnehage til skole
- » Sikre at nødvendig informasjon blir overbrakt fra barnehage til skole
- » Sikre at foreldre tidlig får etablert kontakt med skolen og får nødvendig informasjon. Trygge foreldre gir trygge barn.

Gjennom hele barnehagetiden skal barnehagen legge til rette for at alle barn før skolestart får kjennskap til:

SPRÅK

- » Å lytte til lyder og rytme i språket
- » Symboler som tall og bokstaver
- » Bøker, sanger, bilder, media m.m.
- » Å bruke språket til å uttrykke følelser, ønsker og erfaringer
- » Å bruke språket til å løse konflikter
- » Å bruke språket til å skape positive relasjoner i lek og annet samvær

SOSIAL KOMPETANSE

- » Å være en god venn
- » Å inkludere andre barn i leken
- » Å vise empati og omsorg overfor andre
- » Å ta andres perspektiv
- » Å sette egne grenser og respektere andres

- » Å sette ord på følelser, opplevelser og meninger
- » Å si fra om diskriminering, utestenging, mobbing og krenkende atferd

MEDVIRKNING

- » Å gi uttrykk for sitt syn på barnehagedagen
- » Å få jevnlig mulighet til aktiv deltagelse i planlegging og vurdering av aktivitetene i barnehagen

IKT

- » Å oppleve at digitale verktøy kan være en kilde til lek, kommunikasjon og innhenting av kunnskap
- » Å bruke Ipad og andre digitale hjelpemidler som pedagogiske verktøy

(Trygg skolestart, Plan for overgangen barnehagen–skolen, 2018–2027)

2.10 OPPSUMMERING – BARNEHAGE

Barnehagesektoren står overfor store utfordringer fordi de skal tilfreds-
 stille nasjonale myndigheters krav om full barnehagedekning samtidig
 som de skal gi barna et kvalitetsmessig godt tilbud. Tilnærmet alle
 barn i alderen 1–6 år går i barnehage, og barnehagen er barnets første
 erfaring som en aktiv deltaker i en samfunnsinstitusjon. I møte med
 barn som har behov for særskilt tilrettelegging står barnehagen overfor
 en del utfordringer:

- » Ekspertgruppen mener at det er for store variasjoner i kvalitet i barnehagene, og det ser ut til at særlig barn med behov for særskilt tilrettelegging kan være utsatt i barnehager med lav kvalitet. Dette understreker at det daglige pedagogiske arbeidet i barnehagen er avgjørende for alle barn, også barn med behov for særskilt tilrettelegging. Gode barnehager gir god utvikling for alle barn.
- » Inkludering i barnehagen har bedre kår der ansatte erkjenner at alle barn er barnehagens felles ansvar, og der fokus snus fra barnets utfordringer til barnehagens ansvar for ivaretagelse og tilrettelegging.
- » Det spesialpedagogiske tilbudet organiseres i noen grad utenfor fellesskapet, særlig ved at den spesialpedagogiske hjelpen i en del tilfeller gis av spesialpedagoger som ikke er ansatt i barnehagen. Dette kan virke stigmatiserende og lite sosialt inkluderende.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- » Barnehagedeltagelsen blant barn med minoritetsbakgrunn er noe lavere enn for barn for øvrig. For barn med minoritetsbakgrunn er barnehagens skoleforberedende rolle svært viktig, og vi ser at språkforståelsen til minoritetsspråklige barn kan forbedres når det settes inn målrettede tiltak for språkstimulering. Det er viktig at innsatsen opprettholdes over tid.
- » Omtrent halvparten av barna under opplæringspliktig alder går i private barnehager. Dette betyr at tiltak og virkemidler som skal sikre barna et godt barnehagetilbud, må være egnet for både private og kommunale barnehageeiere.
- » Etter at det statlige tilskuddet til tilrettelegging av barnehagetilbudet etter § 19 g ble innlemmet i rammetilskuddet, har andelen barn med enkeltvedtak økt, særlig i kommuner hvor det i dag må fattes enkeltvedtak for at barnet skal ha rett til ekstra ressurser.
- » På landsbasis mangler det om lag 1850 pedagogiske ledere for å oppfylle pedagognormen i alle norske barnehager. Mangelen på pedagogiske ledere øker risikoen for at barna ikke får det tilbudet de har krav på i barnehagen.
- » Vi erfarer en svak økning i forekomst og bruk av spesialavdelinger og spesialbarnehager i de store byene. Dette kan være til hinder for sosial inkludering blant barn og samfunnet for øvrig. Samtidig er det ofte slik at spesialbarnehager ofte har ansatte med relevant erfaring og god kompetanse.
- » For å hjelpe barnehagene med å øke kvaliteten på tilbudet er det iverksatt flere statlige, regionale og kommunale satsinger på sentrale utviklingsområder for barn. Kommunene og barnehagenes implementering av slike utviklingstiltak er varierende, og flere steder er det fremdeles en utbredt «vente-og-se-holdning». Med pedagog- og bemanningsnorm gis det bedre muligheter for en generell kvalitetsforbedring i barnehagetilbudet i årene fremover.



3 GRUNNSKOLE

Barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra kalenderåret de fyller seks år. Plikten til skolegang gjelder for alle barn, uavhengig av funksjonsevne og individuelle forutsetninger for læring.

I skoleåret 2016–17 var det til sammen 2858 offentlige og 238 private grunnskoler i Norge. I de offentlige skolene gikk det 606 554 elever. På friskolene gikk det til sammen 22 721 elever. Norsk og matematikk er de største fagene i grunnskolen. De utgjør til sammen nesten 40 prosent av det totale timetallet. Lærertetthet var i skoleåret 2016–17 gjennomsnittlig 13,5 elever per lærer når vi inkluderer ressurser til spesialundervisning og særskilt norskopplæring. Det er betydelige forskjeller i lærertetthet mellom kommunene. Det er forsket mye på effekter av klassestørrelse og lærertetthet, men effekten er ikke entydig (Utdanningsdirektoratet, Lærertetthet, 2017).

Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, selv om denne er individuelt tilpasset, har rett til spesialundervisning. Undervisningen skal gi eleven et forsvarlig utbytte, i forhold til andre elever og i forhold til realistiske mål for eleven. Spesialundervisning kan gis i form av personlig støtte og hjelp i klassesituasjonen, eller ved at eleven får sin opplæring i en annen gruppe enn klassen, får eneundervisning eller får sin opplæring på en annen opplæringsarena enn nærskolen.

Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PP-tjenesten, se under eget kapittel). Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hva slags opplæringstilbud som bør gis. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet gjøre rede for og ta standpunkt til: elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, lærevanskene til eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, realistiske opplæringsmål for eleven, om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. For elever som

mottar spesialundervisning, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan undervisningen skal gjennomføres. Målet er et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

3.1 KJENNETEGN VED GRUNNSKOLEN

Grunnskolen er en kompleks organisasjon. Vi har nedenfor trukket frem noen områder vi vurderer som relevante for vårt oppdrag i mandatet.

3.1.1 Kompetansen i skolen

Mellom skoler og kommuner ser vi variasjon i grunnskolelæreres kompetanse og alder. Kjønnssandelen varierer også. Om grunnskolelærere har fordypning i de fagene de underviser i, varierer også mye. 5,6 prosent av lærerne oppfyller ikke kompetansekravene for tilsetting. Det vil si at de ikke har en lærerutdanning eller annen godkjent utdanning for tilsetting i grunnskolen. 4,4 prosent av undervisningstimene blir gitt av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting. (Utdanningsdirektoratet, Statistikk om grunnskolen 2017–18). Andel årsverk utført av undervisningspersonale uten godkjent kompetanse øker. Tall fra GSI (Grunnskolen informasjonssystem) i 2016–17 viser at 4,1 prosent av årsverkene ble utført av personale uten godkjent kompetanse i kommunale skoler og 11,3 prosent i private skoler. Om lag åtte av ti lærere i norsk og matematikk har fordypning i fagene. Lærere på ungdomstrinnet har i høyere grad enn andre formell kompetanse i fagene de underviser i. Lavest fagkompetanse har lærere på småskoletrinnet. Kompetansefordelingen mellom kvinnelige og mannlige lærere er jevnere i noen fag enn i andre fag. Yngre lærere har som regel høy fagkompetanse, men nesten halvparten (47 prosent) av lærerne under 30 år som underviser i naturfag, har ingen studiepoeng i faget. Lærere med kort ansiennitet (0–4 år) mangler i vesentlig større grad enn andre formell kompetanse i naturfag.

Opplæringsloven § 10-1 stiller ikke kompetansekrav til lærere som skal gi spesialundervisning. Det er derfor ikke nødvendig å tilsette noen med spesialpedagogisk kompetanse for å gi spesialundervisning. Opplæringsloven § 10-1 har en generell bestemmelse om at «Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse».

Gjessing uttrykte allerede i 1967 at ambisjonene om å utvikle en skole for alle, vil øke behovet for spesialpedagogisk kompetanse. Det ble anbefalt at lærere fikk innføring i det spesialpedagogiske fagfeltet allerede i lærerutdanningen, og å øke dekningen av spesialpedagoger i grunnskolen. Det ble anbefalt at spesialpedagoger med høy utdanning kunne fungere som veiledere og rådgivere for lærere og skoleledere i arbeidet med å forbedre opplæringen for elever med behov for hjelp og støtte. Allerede i 2005–2006 fant Riksrevisjonen at rektorene etterlyste bedre kompetanse i personalet for arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning (tydeligere nasjonale krav til kompetanse vil gi rektorene bedre formelt grunnlag til å vektlegge dette ved rekruttering). Rektorene uttrykte stor bekymring for såkalte gråsoner-elevens opplærings situasjon (faller mellom to stoler) (Riksrevisjonen, 2005–2006).

Flere undersøkelser viser også at lærere uttrykker at de mangler kompetanse og ressurser (tid, klassestørrelse osv.) til å støtte elever med særlige behov innenfor den ordinære opplæringen (Nilsen, 2015a; Herlofsen & Nilsen, 2016). Mange opplever usikkerhet om hvilket handlingsrom de har for spesialundervisning i forhold til bl.a. felles kompetansemål i fagene (Nilsen, 2015a, 2017). Gillespie (2016) har undersøkt samarbeidet mellom faglærere og spesiallærere i matematikk. Hun viser hvordan elevenes læringsutbytte og faglige utvikling er avhengig av et godt samarbeid mellom spesiallærer og faglærer. Avhandlingen avdekker at faglærere og spesiallærere stort sett er fornøyd med samarbeid av praktisk karakter, men at de i liten grad vurderer at de når forventede læringsmål for elever med spesialundervisning. Et langsiktig samarbeid om elevens langsiktige mål for læring, for eksempel i utarbeidelsen av individuell opplæringsplan og planlegging av klassens årsplan i matematikk, forekommer sjelden. Ved åtte av ti skoler svarte både lærere og spesiallærere at det aldri eller svært sjelden forekom langsiktig samarbeid. Slik kunne matematikkfaget oppfattes som to fag for elever med spesialundervisning, ett med klassen og ett med spesiallæreren. For elever med spesialundervisning kan det virke som om tiltak for sosial inkludering og trygge rammer er mer vanlig enn fokus på faglig fremgang (Gillespie, 2016).

SPEED-prosjektet viser også til at kompetansen til lærere og assistenter som gir spesialundervisning, gjør det problematisk å realisere målene for elevenes læring i skolen. Spesialundervisning fremstår som

noe som angår få lærere og få elever. Prosjektet viser at det ikke brukes tilstrekkelig tid til å vurdere elevenes læringsutbytte og den pedagogiske praksisen i spesialundervisningen. Elever som altså har stort behov for høy kompetanse, mottar dermed i høy grad spesialundervisning fra ukvalifiserte assistenter som ofte settes inn som vikarer for undervisningspersonalet i ordinær undervisning. Funnene bekreftes også i Barneombudets praksisbeskrivelser fra elever og deres foreldre (2017). Ombudet vurderer at dette bidrar til å gjøre barnas hverdag uforutsigbar, og at det går ut over utbyttet av opplæringen (Barneombudet, 2017). I et dansk forskningsprosjekt som har tatt for seg effekter av spesialundervisning, fant en at kvaliteten på spesialundervisningen er nært knyttet til den faglige profesjonalitet som settes inn i opplæringen. Spesialpedagogisk kompetanse er en avgjørende faktor for om spesialundervisning «virker» (Haug, 2017).

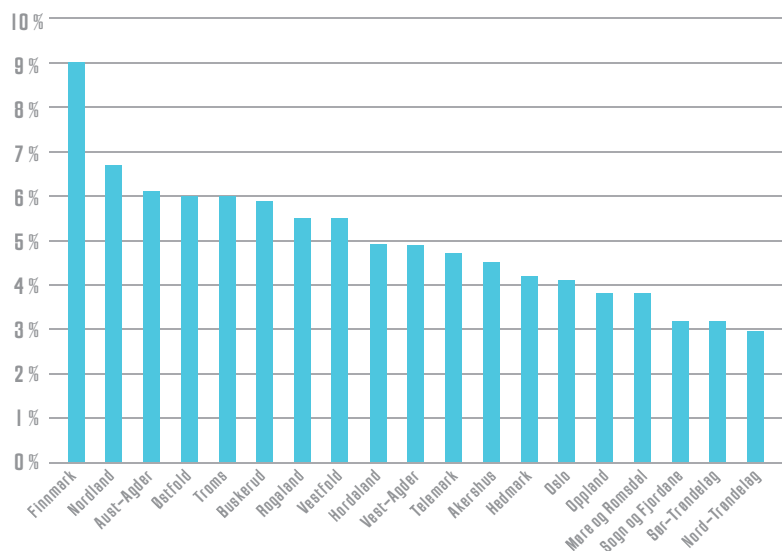
3.1.2 Grunnskolepoeng

Andelen elever som mangler grunnskolepoeng, øker. Grunnskolepoeng oppsummerer elevenes resultater i fag og er utgangspunkt for opptak til videregående opplæring. Det er kun elever som har karakter i mer enn halvparten av fagene, som får beregnet grunnskolepoeng. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste at om lag 2000 elever, eller tre prosent av de vel 60 000 avgangselevne i 2011, ikke fikk grunnskolepoeng. Dette hadde da økt fra rundt én prosent før Kunnskapsløftet. De siste årene ser vi en ytterligere økning i andel elever uten grunnskolepoeng. I skoleåret 2016–17 manglet 3500, eller 5,6 prosent, av elevene grunnskolepoeng. Dette tilsvarer 6,8 prosent av guttene og 4 prosent av jentene. I skoleåret 2014–15, var andelen 4,2 prosent.

Det er en sammensatt elevgruppe som ikke får grunnskolepoeng, og det finnes relativt lite informasjon om hvem de er, men en studie fra SSB fra 2015 viste at 21 prosent av innvandrerelevne ikke får grunnskolepoeng. Tre av fire, eller 75 prosent av elevene som mangler grunnskolepoeng, er uten innvandrerbakgrunn, mens de resterende 4 prosentene er elever som er født i Norge, med foreldre som har innvandret til Norge.

I 2015 hadde 80 prosent av innvandrerelevne som ikke oppnådde grunnskolepoeng bodd i Norge i syv år eller kortere. De kom dermed til landet etter at deres jevnaldrende startet norsk skolegang. Hele 65 prosent hadde vært i Norge tre år eller kortere før de gikk ut av

grunnskolen. Antageligvis er det flere i denne gruppen i skoleåret 2016–17, for i 2015 kom det tre ganger så mange asylsøkere til Norge som i årene før (Østby, 2016).



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Figur 5 Figuren viser andel elever som mangler grunnskolepoeng fylkesvis (Kilde: Utdanningsspeilet/GSI, 2017).

Drøyt halvparten av elevene som mangler grunnskolepoeng, har foreldre med videregående og/eller grunnskole som høyest fullførte utdanningsnivå. Andelen elever som har null grunnskolepoeng, er høyest i Finnmark med 9 prosent og lavest i Nord-Trøndelag med 3 prosent (Utdanningsspeilet, 2017).

3.1.3 Innføringstilbud

I grunnskole og videregående opplæring er det ikke bare elever med særskilte behov som tilbys opplæringstilbud som kan være på siden av det ordinære tilbudet. Elever med minoritetsbakgrunn som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen, har rett til særskilt språkopplæring. For nyankomne elever åpner opplæringsloven også opp for å organisere innføringstilbud. Et innføringstilbud er et tilbud om særskilt språkopplæring til nyankomne,

minoritetsspråklige elever i grunnskole og videregående opplæring. Målet med innføringstilbudet er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge ordinær opplæring i alle fag. Ifølge opplæringslovens § 2-8 kan et innføringstilbud vare i opptil to år. I 2016–17 deltok 6737 elever i innføringstilbud.

Særskilt språkopplæring og innføringstilbud kan være viktige tilbud for elever med minoritetspråklig bakgrunn, men tilbudene kan også utgjøre en inkluderingsutfordring dersom de ikke gjennomføres på en riktig måte. Skoleeiere kan velge å organisere særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever i egne grupper, klasser eller skoler. For å tilby elever særskilt språkopplæring eller innføringstilbud er det tilstrekkelig at kommunen eller fylkeskommunen fatter et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for den enkelte elev etter §§ 2-8 eller 3-12 i opplæringsloven. Det stilles ingen krav til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Skoleeier/skolen kan velge om den særskilte norskopplæringen skal gis etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller i form av særskilt tilpassning innenfor den ordinære læreplanen i norsk. I videregående skole kan opplæringen gis etter læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Rambøll undersøkt hvordan elever, lærere, skoleledere og skoleeiere vurderer organisering, innhold og progresjon i tilbudene om særskilt språkopplæring og innføringstilbud i grunnskole og videregående opplæring (Rambøll, 2016, Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud).

Forskning viser at særskilt språkopplæring og innføringstilbud kan være viktige bidrag for språktilegnelse, men at de også kan utfordre elevenes inkludering i jevnaldrefellesskap på og utenfor skolen. Lovendringen i 2012 har hatt liten betydning for tilbudet mange steder. Det store flertallet av skoleeiere som har innføringstilbud i dag, hadde dette også før lovendringen i 2012. Mange skoleeiere og skoleledere vurderte at regelverket med tilhørende føringer gir få retningslinjer for hvordan tilbudet om særskilt språkopplæring skal utformes og organiseres. Det er opp til skoleeier å avgjøre hvilke læreplaner som skal benyttes og hva som skal være det konkrete innholdet i opplæringen av elever med vedtak om særskilt språkopplæring. På den ene siden vurderes dette som positivt, fordi det gir skoleeier og skoleleder

mulighet til å utvikle et tilbud basert på lokale forutsetninger og tilgjengelige ressurser. På den andre siden oppleves regelverket som for utydelig og lite konkret, og evalueringen viser at flere informanter, både på skoleeier- og skoleledernivå, opplever det som utfordrende å finne frem til løsninger som er praktisk gjennomførbare.

3.1.4 Fritak fra nasjonale prøver

Over tid ser vi en økning i andel elever som fritas fra nasjonale prøver på 8. trinn. I inneværende skoleår, 2017/18, var fra 3,3 til 3,5 prosent av alle elever fritatt fra nasjonale prøver i regning, lesing og engelsk. De tilsvarende andelenene i 2014/15 var mellom 2,4 og 2,8 prosent av elevene (Utdanningsspeilet, 2017).

3.1.5 Økonomi og ressursfordeling

En stor andel av budsjettmidlene til skolen brukes til spesialundervisning. Samlet ble det brukt 70,8 milliarder kroner til grunnskoleopplæring i 2016 (Utdanningsspeilet, 2017). Elever i grunnskolen har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Dette innebærer at offentlige skal dekke alle kostnadene som følger med opplæringen, og at kommunen kan ikke kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter i forbindelse med grunnskoleopplæringen, ifølge opplæringsloven § 2-15. Nesten 18 prosent av lærernes årsverk i grunnskolen benyttes til spesialundervisning. Dette betyr at om lag 10 500 årsverk (ca. 17 000 lærere) jobber med spesialundervisning. I tillegg kommer bruk av ufaglærte assistenter. Det er vanlig at kommunene tildeler økonomiske midler i en pott til skolen og at det er opp til rektor å disponere midlene for sin skole. Tilbakemeldingene fra kommunene er derfor at de får færre midler til ordinær tilpasset opplæring jo flere elever med enkeltvedtak de har. PP-tjenesten får med dette også en viktig rolle som ressursutløser (Iris, 2012). En kartlegging som er gjort i fire storbyer, viser at alle de fire kommunene forskjellsbehandler skolene ved levekårsressursen i budsjettfordelingen (Iversen, Bonesrønning & Nyhus, 2016).

European Agency-prosjektet «Financing Policies for Inclusive Education Systems» bidrar med policyråd om hvordan finansieringsløsninger kan bidra til inkludering i barnehage og skole. Resultatene vil gi innspill til videre politikktutvikling. I European Agencys landstudie av Norge presenteres kommunale og fylkeskommunale modeller for

finansiering av inkluderende opplæring. Flere lokale informanter hevdet at behov for økte ressurser er en driver bak det økende antall elever som får vedtak om spesialundervisning. Andre informanter påpekte at et skifte fra ressursallokering basert på antall elever med vedtak om spesialundervisning til en allokering av faste tildelinger til hver skole, kan bidra til at skolen tar ansvar for å tilpasse opplæringen til et større mangfold av elever. En slik trend kan være en forklaring på hvorfor andel elever med spesialundervisning ser ut til å stagnere. Noen fremtredende temaer i presentasjonen (materialet) og det påfølgende spørreskjemaet fremhevet behovet for å endre tankesett og bruke eksisterende ressurser på andre måter. European Agency etterspurte klart lederskap og visjoner på alle nivåer så vel som dialog og samarbeidende ekspertise. (Vår oversettelse av avsnitt fra European Agencys rapport.)

3.1.6 Universell utforming av skolebygg

Det er store mangler ved universell utforming av skolebygg. En landsomfattende undersøkelse av 784 grunnskoler gjennomført av Norges Handikapforbund (NHF) i 2012 og 2013, viser at 78 prosent av skolene har vesentlige mangler når det gjelder tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Av de 22 prosent som skåret bedre, var det bare tre skoler som tilfredstilte alle tilgjengelighetskrav. I undersøkelsen ses det først og fremst på fysiske barrierer som trapper uten ramper, dører som er vanskelige å åpne, manglende heisløsninger og utilgjengelige toalett. Manglende tilgjengelighet ved skolen kan blant annet bidra til at elever med særskilte behov blir henvist til en annen skole enn nærskolen. NHF undersøkte 160 videregående skoler i 2005. Kun syv av de 160 skolene, eller 4,4 prosent, oppfylte krav i lover og forskrifter. 153 skoler, 95,6 prosent av skolene, hadde mangler i varierende grad (NOU 2016:17 *På lik linje*).

3.1.7 Implementeringen av læreplanen og lokalt læreplanarbeid

Evalueringen av Kunnskapsløftet, viser at det har tatt betydelig tid å implementere Kunnskapsløftet som reform og å utvikle lokale læreplaner. Hovedfunnene i evalueringen av Kunnskapsløftet viste at kompetansemålene i de nye læreplanene i liten grad utfordrer den relativt stabile fagorienteringen i skolen. Læreplaner gir heller ikke god nok støtte i måten det faglige innholdet skal velges ut og tilrettelegges

på. Skoler opplevde også store utfordringer med å utarbeide og implementere lokale læreplaner, noe som også har komplisert utarbeidelsen av individuelle opplæringsplaner. Men dette arbeidet har kommet lengre i dag.

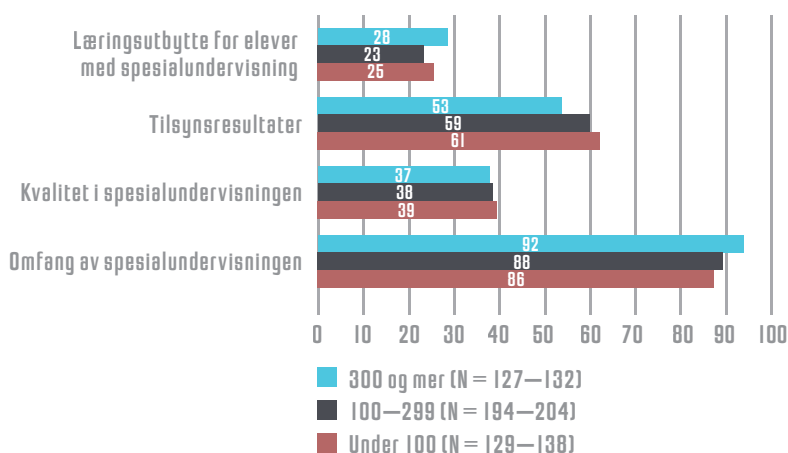
En studie gjennomført av UiO og daværende Høgskolen i Vestfold gjennomgår sentrale utdanningspolitiske dokumenter fra 70-tallet og frem til i dag. Hovedfunnet i studien er at tidlig innsats ikke er tydelig omtalt eller konkretisert i de nasjonale læreplanene. Forskerne mener at dette innebærer at tidlig innsats ikke gjøres forpliktende på en tydelig måte (Nilsen & Bjørnsrud, 2013). Læreplanene etter Kunnskapsløftet skal fornyes. Målet med fagfornyelsen er å gi læreplanene et mer relevant innhold, tydeligere prioriteringer og tydeliggjøre sammenhengen mellom fagene. Utgangspunktet for endringene kommer fra Ludvigsen-utvalget, som leverte sin utredning i 2015 og Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse*. Målet er å styrke utviklingen av elevenes dybdelæring og forståelse. Skolens verdigrunnlag skal løftes frem i læreplanene, og elevene skal blant annet jobbe tverrfaglig med temaer som demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring. Læreplanene skal tas i bruk høsten 2020. Ekspertgruppen vurderer at det ligger et betydelig mulighetsrom for bedre ivaretagelse av elever som ikke har forutsetninger til å nå samtlige kompetansemål i fagfornyelsen som nå pågår. Se også punkt om den spesialpedagogiske tiltakskjeden om individuelle opplæringsplaner.

3.1.8 Kvalitetsvurdering i skolen

Manglende kompetanse hos lærerne og skolens ledelse svekker elevens læringsutbytte. Dagens kvalitetsvurderingssystem består av kunnskapsgrunnlag, verktøy, rutiner, tiltak og innsats på skoler, i lærebedrifter, kommuner, fylkeskommuner og på statlig nivå. Målet med kvalitetsvurdering er utvikling. På Skoleporten kan kunnskap om læringsmiljø og læringsresultater brukes til å vurdere elevenes læring og trivsel. I Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) registreres data om elever, lærere, ressurser og kompetanse. Dataene i GSI er aggregerte, og gir ikke innsikt i sammenhengen mellom opplæringstilbud og læring for den enkelte elev. Vi kan heller ikke få informasjon om varighet på det spesialpedagogiske tilbudet ut fra dataene i GSI. Data fra Skoleporten kan indikere om skolen har utfordringer med inkludering. Andel elever

med enkeltvedtak om spesialundervisning, og andel elever som får denne opplæringen i segregerte grupper, andel elever med null i grunnskolepoeng, og utfordringer i læringsmiljøet, kan være indikatorer på manglende inkludering.

I figuren nedenfor presenteres fire temaer som kan inngå i skoleeiers årlige tilstandsrapport/kvalitetsmelding/årsrapport eller lignende. Den viser hvor stor andel av ledere på grunnskolen som oppgir at de ulike temaene inngår. Omfang av spesialundervisningen er det temaet som desidert flest (om lag 90 prosent) ledere på grunnskolen oppgir at inngår. Mindre enn en tredjedel av respondentene oppgir at rapporten inneholder læringsutbytte for elever med spesialundervisning. Det er flere som oppgir at skolens rapport inneholder tilsynsresultater enn mål på kvalitet i spesialundervisningen. Ledere på grunnskolen oppgir at skoleeiers rapport vier mer fokus til omfang og resultater av spesialundervisningen enn læringsutbytte og kvalitet i spesialundervisningen.



Figur 6 Inngår det følgende i skoleeiers årlige tilstandsrapport/kvalitetsmelding/årsrapport eller lignende? Etter skolestørrelse. I prosent (Kilde: Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*).

Analysen viser at ledere fra ulike regioner svarer likt. På spørsmål om hvorvidt skoleeiers rapport tar opp kvalitet i spesialundervisningen og læringsutbytte i spesialundervisningen, svarer færre ledere i små kommuner ja, sammenlignet med ledere i store og mellomstore kommuner. Men når det kommer til tilsynsresultater, svarer opp mot

20 prosentpoeng flere fra små kommuner ja enn i store og mellomstore kommuner (Utdanningsdirektoratet, 2017, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*). Det synes å være enighet om at manglende kompetanse og kvalitet svekker elevenes læringsutbytte (Egelund & Tetler, 2009).

Ekspert rapport om inkludering i dansk skole

I 2012 inngikk Danmarks daværende regjering og Kommunernes Landsforening en avtale om å inkludere flere barn med særlige behov i folkeskolens vanlige undervisning (Weigaard Jørgensen, 2016). Målsetningen var å flytte 96 prosent av alle barn over i den vanlige folkeskole. Formålet var og er at flere barn skulle inngå i et fellesskap i folkeskolen fremfor å bli ekskludert i spesialklasser. En rekke spesialtilbud er siden blitt nedlagt, og i løpet av relativt kort tid har omkring 10 000 elever skiftet skolegangen i et spesialtilbud ut med undervisning i den vanlige folkeskole. Det fremgår av avtalen at frigjorte ressurser på spesialområdet skal brukes på å styrke den vanlige undervisning i folkeskolen.

I 2016 publiserte en dansk ekspertgruppe en rapport om inkludering i skolen. Ekspertgruppen definerer inkludering i skolemessig sammenheng: 1. Fysisk inkludering: Betingelsene for det fysiske opphold, 2. Sosial inkludering: Samspill, verdi og tilhørighet i det medmenneskelige felt, og 3. Faglig inkludering: Utdannelse og utvikling av kompetanser. Gruppens anbefalinger var rettet mot forskjellige nivåer – ministerier, kommuner og skolens ledelser ikke minst, men ikke direkte til lærere og pedagoger. Målet er at anbefalingene kan skape rammene for at frontpersonalet kan lykkes med deres oppgave faglig og hva angår trivsel. Ekspertgruppen understreker at det ikke finnes quick-fixes i arbeidet med inkluderende læringsmiljøer, og at så mange elever som mulig blir en del av det vanlige miljøet, men at det krever tid og utholdenhet, og at alle i og rundt skolen skal arbeide i samme retning.

1. Anbefaling: Et bedre språk og begrepsbruk
2. Anbefaling: Mer vekt på progresjon
3. Anbefaling: Fokus på sosiale og personlige kompetanser
4. Anbefaling: Synlig prioritering av innsatser/ressurser
5. Anbefaling: Fokus på en tidlig, forebyggende innsats
6. Anbefaling: Bedre adgang til viten og hjelp
7. Anbefaling: Styrket praksisnær kompetanseutvikling
8. Anbefaling: Styrket foreldreinvolvering og -ansvar

(Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016)

3.1.9 Skolefritidsordning (SFO)

Skolefritidsordning (SFO) er et frivillig tilbud før og etter skoletid til barn fra første til fjerde klasse og for barn med funksjonshemming fra første til syvende klasse jf. opplæringslovens § 13-7. GSI viser at det på landsbasis er 160 571 av totalt 447 355 elever på 1.–7. trinn skoleåret 2017–18 som har plass ved SFO. SFO skal være noe annet enn skole og barnehage. Det er ikke fastsatt nasjonale kvalitetskrav til SFO verken når det gjelder kompetanse, bemanning, innhold eller areal. Kommunen har stor lokal frihet til å utforme tilbudet. SFO skal være en trygg oppholdsplass for barna utover skoletiden, gi barnet omsorg og tilsyn, legge til rette for lek, kultur og fritidsaktiviteter og være tilpasset barnas og foreldrenes behov.

En undersøkelse blant foreldre til barn med særskilt tilrettelegging i SFO viser at tilbudet til barna ofte er preget av tilfeldigheter og ikke en strategisk tenkning om hvordan man skal få til et godt innhold. Foreldre etterspør ofte kompetansehevende og habiliterende aktiviteter (Wendelborg, 2006).

3.2 SPESIALUNDERVISNING

Retten til spesialundervisning vurderes individuelt, og skal undersøkes når eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Vi skal nå redegjøre for det kunnskapsgrunnlaget ekspertgruppen har funnet og vurderer som relevant i denne sammenheng.

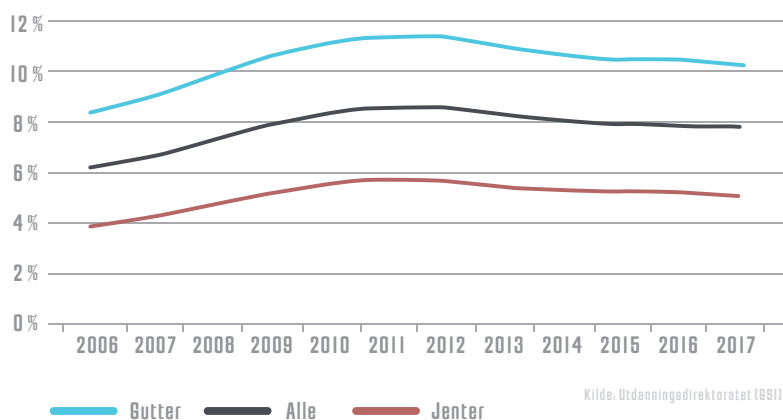
3.2.1 Andel elever som mottar spesialundervisning

Fra 2006 til 2011 økte antallet elever som fikk spesialundervisning. Det har imidlertid vært en svak nedgang de siste årene fra 8,6 prosent skoleåret 2012–13 til 7,8 prosent i skoleåret 2016–17 (Utdannings-speilet, 2017), for igjen å øke litt i inneværende skoleår, til 7,9 prosent (GSI). På grunn av noe ulik praksis på landsbasis ved tolkning av regelverk og rapportering knyttet det noe usikkerhet til eksakt andel elever som mottar spesialundervisning. Dette ble også fremhevet av Ekspertgruppen for spesialpedagogikk i 2014 (Rognhaug mfl., 2014).

Til tross for en tydelig politisk intensjon om at flere elever skal få hjelp tidligere, og nå sist i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*, ser vi over tid en jevn økning i antall elever som mottar spesialundervisning mot slutten av grunnskoleløpet.

Omfang av spesialundervisning øker med alder og skoletrinn. Prosentandelen elever som får spesialundervisning, øker utover i skoleløpet. På første trinn får 3,8 prosent av elevene spesialundervisning, mens prosentandelen på tiende trinn er 10,7 (Utdanningsdirektoratet, Statistikk om grunnskolen 2017–18). Grunnskolen viderefører ikke automatisk den spesialpedagogiske hjelpen barn eventuelt har mottatt i barnehagen.

Vi ser også at andelen elever med spesialundervisning er større i private skoler enn i kommunale. Andelen i private grunnskoler er 10,8 prosent i 2017–18, var 9,7 prosent i 2010–11 og 7,1 prosent i 2005–06.



Figur 7 Figuren viser hvordan andelen elever som mottar spesialundervisning varierer fra 2006 til 2017 og kjønnsforskjellene (Kilde: Utdanningsdirektoratet, *Statistikk om grunnskolen 2017–18*).

Andelen elever med spesialundervisning har økt fra 2006 til 2011, for så å vise en nedgang de siste fire årene. Det fremkommer også her tydelige kjønnsforskjeller. I overkant av 10 prosent av alle gutter og i overkant av 5 prosent av jentene har et enkeltvedtak om spesialundervisning.

Riksrevisjonen påpekte i 2011 at spesialundervisning ikke synes å være et midlertidig tilbud til elevene når behov oppstår. Riksrevisjonen fant mye som tyder på at når en elev først har fått vedtak om spesialundervisning, så får vedkommende dette også resten av skoleløpet (Riksrevisjonen, 2010–2011).

3.2.2 Organisering av spesialundervisningen

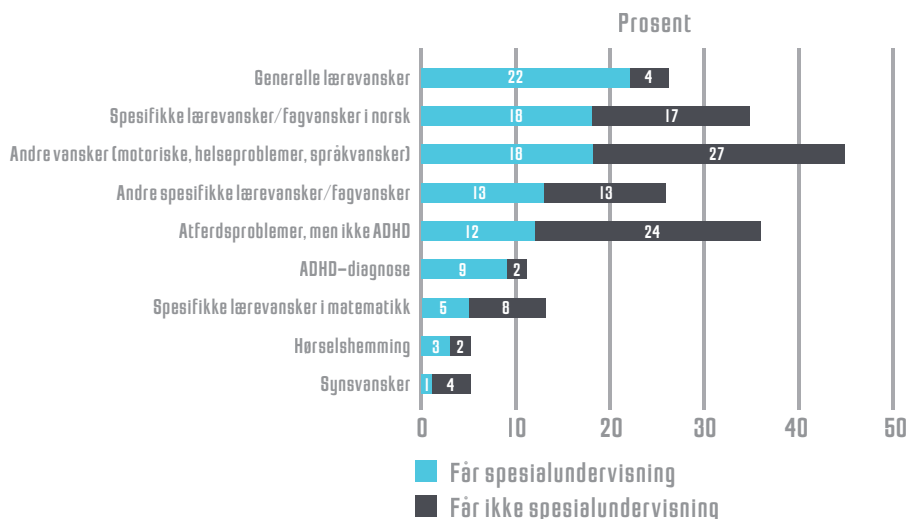
40 prosent av elevene som mottar spesialundervisning, får dette hovedsakelig i ordinær klasse (se tabellen nedenfor). Resten får det meste av spesialundervisningen i grupper (49 prosent) eller alene med assistent eller lærer (13 prosent). Det har vært en vesentlig økning av elever som mottar spesialundervisning i ordinær klasse fra 2013–14, da 28 prosent fikk spesialundervisning i den ordinære klassen. I dag får 40 prosent av elevene spesialundervisning i hovedsak i den ordinære klassen. De øvrige elevene, 60 prosent, får det meste av spesialundervisningen i grupper eller alene.

Tabell 4 Tabellen viser prosentvis andel hvilken organiseringsform spesialundervisningen har hatt i perioden 2013–2018 (Kilde: GSI).

Andel elever mottar spesialundervisning hovedsakelig	i (den ordinære) klassen	i grupper på 6 elever eller flere	i grupper på 2–5 elever	alene
2017/18	40,2 %	8,1 %	38,8 %	12,9 %
2016/17	37,2 %	8,5 %	41,8 %	12,5 %
2015/16	34,5 %	8,8 %	44,0 %	12,6 %
2014/15	32,1 %	9,6 %	45,4 %	12,9 %
2013/14	27,6 %	10,9 %	48,7 %	12,7 %

Elever med generelle lærevansker undervises først og fremst i mindre grupper utenfor klassen, men en betydelig andel får også undervisning alene. Undersøkelsen viser at elever med generelle lærevansker tilbringer mye tid utenfor klassen. Nesten 90 prosent av disse elevene mottar spesialundervisning mer enn fire timer i uken, mens dette bare gjelder for halvparten av andre elever som mottar spesialundervisning (Bachmann, Haug & Nordahl, 2016).

Ifølge rapporten *Kvalitet i opplæringen for elever med utviklingshemming* får elever med generelle lærevansker / utviklingshemming oftere undervisning utenfor klassen enn andre elever med spesialundervisning. Utviklingshemming er en samlebetegnelse for en rekke ulike tilstander som medfører en intellektuell funksjonsnedsettelse (NOU 2016:17 *På lik linje*, s. 27).



Figur 8 Elever med ulike vansker og spesialundervisning (N = 3133) (Kilde: Bachmann mfl., 2016).

Mange elever med synsvansker, hørselshemming, spesifikke matematikkvansker og elever med en ADHD-diagnose, får skjeldnere spesialundervisning (Bachmann mfl., 2016).

3.2.3 Bruk av spesialskoler

Etter at de statlige spesialskolene ble nedlagt på 1990-tallet, er det blitt etablert flere spesialskoler og alternative opplæringsarenaer i landet. I skoleåret 2017–18 går i underkant av 4000 elever i egen fast

Tabell 5 Tabellen viser antall elever i faste avdelinger, i fast avdeling og egne skoler i årene fra 2013–14 til 2017–18 (Kilde: GSI).

Organisering	2013–14	2014–15	2015–16	2016–17	2017–18
Antall elever i fast avdeling for spesialundervisning (inkludert egne skoler for spesialundervisning)	3969	3913	3966	3986	3993
Antall skoler med 10 eller flere elever i fast avdeling (inkludert egne skoler for spesialundervisning)	139	134	134	136	136
Antall egne skoler for spesialundervisning (alle elevene ved skolen har enkeltvedtak)	60	56	58	56	54

avdeling for spesialundervisning. Det finnes 54 egne skoler (spesialskoler) der samtlige elever har enkeltvedtak. Det er en svak nedgang i antall spesialskoler siden 2013–14, men antall elever i fast avdeling for spesialundervisning holder seg stabilt over tid.

3.2.4 Bruk av alternative opplæringsarenaer

Flere forskere mener å ha registrert en endret holdning til bruk av alternative opplæringsarenaer og spesialgrupper etter innføringen av Kunnskapsløftet i 2006. Fylling (2007) hevder at det er relativt enkelt å etablere spesialgrupper sammenlignet med det å etablere spesialskoler i Norge.

Når en eller flere elever i grunnskolen mottar opplæring på et annet sted enn skolens område, kan en alternativ opplæringsarena være tatt i bruk. Eksempler på alternative opplæringsarenaer er opplegg knyttet til friluftsliv, kantinedrift, bondegårder m.m. I Grunnskolens informasjonssystem (GSI) registrerer skolene hvor mange av skolens elever som er utplassert én eller flere dager i uken utenfor ordinær opplæring, i alternativ opplæringsarena. Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-3-2010, med endringer fra november 2017, informerer om skoleiers adgang til bruk av slike opplæringsarenaer.

Utdanningsdirektoratets rundskriv fastslår at «det praktisk mest relevante rettslige grunnlaget for bruk av alternative opplæringsarenaer for en enkeltelev, i hele eller deler av opplæringen, er spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1». Dersom det fremgår av enkeltvedtaket at bruk av alternativ opplæringsarena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen, åpner opplæringsloven altså for en slik løsning.

I GSI finner vi informasjon om antall elever i alternative opplæringsarenaer over en tiårsperiode. Av tabellen over ser vi at antallet elever i slike tilbud øker kraftig over tid. Gutter er i klart flertall, og det er flere elever på 8.–10. trinn enn på barnetrinnet som deltar i slike tilbud. Lillegårdens kartlegging av alternative opplæringsarenaer, eller det de kaller smågruppebaserte opplæringstiltak på 1. til 7. trinn fra 2011, indikerer at omfanget av bruken av alternative opplæringstilbud på barnetrinnet er høyere enn tallene i GSI tilsier (Jahnsen, Nergaard & Grini, 2011).

Vi har ikke funnet nyere forskning om alternative opplæringsarenaer, men Lillegården kompetansesenters (senere Læringsmiljøsentret)

Tabell 6 Elever i alternative opplæringsarenaer.

Åra	D-14 Hvor mange elever registrert ved skolen er utplassert én eller flere dager i uken utenfor ordinær opplæringsarena 1.-7. trinn	D-14 Hvor mange elever registrert ved skolen er utplassert én eller flere dager i uken utenfor ordinær opplæringsarena 8.-10. trinn	D-14 Hvor mange elever registrert ved skolen er utplassert én eller flere dager i uken utenfor ordinær opplæringsarena Gutter	D-14 Hvor mange elever registrert ved skolen er utplassert én eller flere dager i uken utenfor ordinær opplæringsarena Jenter	D-14 Hvor mange elever registrert ved skolen er utplassert én eller flere dager i uken utenfor ordinær opplæringsarena Sum
2017-18	608	1085	1414	279	1693
2016-17	542	1099	1349	292	1641
2015-16	511	1149	1361	299	1660
2014-15	432	1071	1244	259	1503
2013-14			1086	223	1309
2012-13			1072	254	1326
2011-12			1164	248	1412
2010-11			1272	280	1552
2009-10			1307	295	1602
2008-09			1226	288	1514
2007-08			321	114	435
2006-07			547	284	831

kartlegginger av såkalte «smågruppebaserte opplærings tiltak» fra 2006 og 2011 gir oss kunnskap om alternative opplæringsarenaer på hhv. ungdomstrinnet og på 1. til 7 trinn (Jahnsen, Nergaard & Flaatten, 2006). De fant at målgruppen for tiltakene både på ungdomstrinnet og barnetrinnet var elever som viser problematferd i skolen og som har lav motivasjon for tradisjonelt skolearbeid. Kartleggingen fra 2006 avdekket at slike tiltak var relativt vanlige på ungdomstrinnet og at mer enn 2200 elever, eller 1,2 prosent av alle elever på ungdomstrinnet, fikk deler av eller hele sin opplæring i slike tiltak.

Undersøkelsen fra 2006 henvendte seg til offentlige grunnskoler med ungdomstrinn i Norge, og registrerte totalt 271 smågruppetiltak. Av disse var 122 interne tiltak, det vil si tiltak lokalisert i vanlig ungdomsskole, 69 var eksterne, det vil si tiltak som administrativt ligger under en ungdomsskole. I tillegg var 80 selvstendige tiltak, det vil si segregerte smågruppetiltak med en annen administrasjon enn en vanlig grunnskole. De sistnevnte tiltakene kan sammenlignes med tradisjonelle alternative skoler.

Lillegården påpeker at 145 eksterne og selvstendige tiltak innebar en tredobling av slike smågruppetiltak over en 15årsperiode. For ungdomstrinnet fant Lillegården at godt over halvparten, 60 prosent, av elevene var deltidselever, og at nettopp bruken av deltidsplasser var den viktigste endringen i tiltakene siden 1991. Da var nesten alle elevplasser i eksterne og selvstendige tiltak heltidsplasser. Et flertall av elevene i smågruppetiltakene, 75 prosent, var gutter. En lignende kjønnsfordeling fant man i smågruppetiltakene på barneskolen.

Felles for tilbudene på ungdomstrinnet og barnetrinnet er at forekomst har økt kraftig over tid. Lillegårdens kartlegging av slike tilbud på barnetrinnet (Jahnsen, Nergaard & Grini, 2011) viser at litt under halvparten av elevene i målgruppen hadde enkeltvedtak om spesialundervisning. Deltagelsen i slike tilbud økte sterkt frem til og med 7. trinn. De fleste elevene deltok i tilbudet 1 til 2 dager i uken, men 11 prosent av barna hadde hele sitt opplæringsstilbud i smågruppetiltaket.

Lillegården fant at tilbudene i barneskolen syntes å ha et sterkere fokus på trening av sosiale ferdigheter og mer heterogent sammensatte grupper enn det som kom frem i undersøkelsen i 2006. Begrunnelsene for deltagelse i tiltakene var først og fremst lav motivasjon for skole, generell mistriivsel, fagvansker og ulike typer utagerende atferd. I mange

tiltak var det mange elever innom i løpet av en skoleuke. Venner og andre prososiale jevnaldrende var til stede på ulike kurs og opplegg.

Videre oppgir 31 % av tiltakene at elevenes deltakelse sjelden er helt frivillig, og 18 % sier at enkelte elever blir plassert i tiltaket. Legger vi til at elever i svært liten grad tas med i innsøkingen til tiltakene, kan det bety at enkelte elever blir plassert i tiltaket mot sin vilje (Lillegården, 2011, s. 129).

Lillegården (2011) påpeker at gode og mindre gode tiltak mest sannsynlig eksisterer ved siden av hverandre på alle klassetrinn i grunnskolen. En påfølgende casestudie av smågruppetiltak, «Den ene dagen» (Jahnsen, Nergaard, Tveit & Rafaelsen, 2009), gir eksempler på tiltak i ungdomsskolen som bidrar til inkludering selv om elevene har omtrent 20 prosent av sin opplæring i små læringsfelleskap.

Brukerorganisasjoner som ekspertgruppen har snakket med, melder også om at det er stor variasjon i hvordan kommunene forstår og etterlever regelverket. De opplyser at det er en tendens til at stadig flere elever mottar tilbud på utsiden av klassefelleskapet. I en dokumentanalyse av styringsdokumenter med påfølgende intervjuer av utvalgte skoleeiere finner Agenda Kaupang at skoleeier i liten grad følger opp elever med særskilte opplæringsbehov (Sunde, 2017). I den grad elever med særskilte opplæringsbehov omtales, skjer det oftest når en elev ikke skal gå på skolen i nærmiljøet.

3.2.5 Timeomfang av spesialundervisning

Det er en økning av elever som mottar spesialundervisning i et mindre omfang timer. Nærmere halvparten av alle elevene som får spesialundervisning, har et enkeltvedtak på over 7 timer i uken. Elevenes behov for spesialundervisning varierer i tid og grad ut fra hvilket utbytte eleven har av den ordinære opplæringen.

Tabellen under viser at flere elever mottar et høyt antall timer spesialundervisning i perioden etter 2009. Over tid er det også en klar nedgang i antall elever som mottar spesialundervisning i et lavt antall timer (fra 1–75 timer) per år. Totalt sett er det en økning i antall timer som blir gitt til spesialundervisning i denne perioden.

Tabell 7 Tabellen viser hvor mange timer per år elever med spesialundervisning får (Kilde: GSI).

Hvor mange får timer per år	1–75 timer	76–190 timer	191–270 timer	271 og flere timer	Sum elever som får timer med undervisningspersonale
2017–18	2556	23 375	8429	13 619	47 979
2016–17	2645	23 596	8198	12 999	47 438
2015–16	2760	23 851	8210	12 785	47 606
2014–15	2969	24 276	8126	12 717	48 088
2013–14	3188	24 829	8917	12 499	49 432
2012–13	3500	25 077	9080	13 051	50 708
2011–12	3465	25 205	9151	12 994	50 815
2010–11	3865	23 728	9166	12 523	49 282
2009–10	3380	21 909	8374	12 410	46 073
2008–09	3177	19 453	7746	12 009	42 385

3.2.6 Kompetanse og bruk av assistenter i spesialundervisningen

Bruken av assistenter til gjennomføring av spesialundervisning øker. Assistenter er en yrkesgruppe som bistår elever, lærere og annet personell i skolen. Assistenter skal ikke alene ha ansvaret for elevenes opplæring, jf. opplæringslovens § 10-11. Opplæringsloven stiller ingen krav til utdanning for assistenter i grunnskolen. De kan være både faglærte og ufaglærte. Barne- og ungdomsarbeidere er en relativt ny yrkesgruppe som i flere tilfeller erstatter de ufaglærte assistentene.

Om lag 50 prosent av timene til spesialundervisning utføres av assistenter (Utdanningsspeilet, 2017). 64 prosent av disse elevene har mer enn syv timer med assistent per uke (Utdanningsspeilet, 2014). Fordi vi ikke har tilstrekkelig med data, vet vi ikke om tiden med assistenten foregår innenfor eller utenfor klasserommet.

Ifølge en annen undersøkelse viser det seg at dobbelt så mange gutter som jenter får assistenttimer (Haug, 2017).

Den prosentvise andelen bekrefter at det brukes mer assistent til gutter i spesialundervisningen enn for jenter. Det viser seg også at 8 av 15 elever med utviklingshemming undervises av assistent, og at 2 av

Tabell 8 Bruken av assistent fordelt på kjønn (Nordahl, 2017).

Assistentbruk og kjønn	Gutt	Jente
Andel elever med spesialundervisning og assistent	57,6 %	42,4 %
Total fordeling av assistenter på elevene som har spesialundervisning	72 %	28 %

3 elever med utviklingshemming får undervisning av assistent ukentlig (Bachmann mfl., 2016).

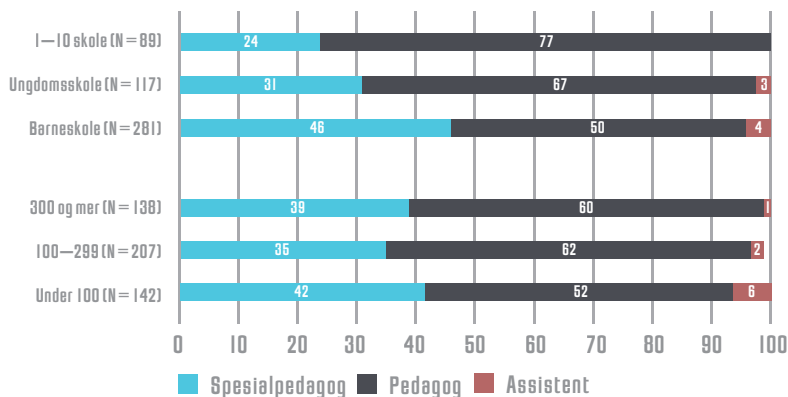
Flertallet av ledere på grunnskoler svarer i en undersøkelse at det er en pedagog som gir tilbudet om spesialundervisning, mens over en tredjedel oppgir at spesialpedagoger gjør det (Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*).

I denne undersøkelsen ble spesialpedagoger definert som ansatte med formell studiekompetanse på mer enn 60 studiepoeng i spesialpedagogikk. De minste skolene oppgir i større grad at det er spesialpedagoger som gir tilbudet sammenlignet med store og mellomstore skoler. Men de minste skolene har også høyest andel som svarer at det er assistenter som gir tilbudet. På de store og mellomstore skolene har svært få respondenter oppgitt at assistenter gir tilbudet. Svarene til ledere på barneskoler fordeler seg jevnt mellom spesialpedagog og pedagog, mens ledere på ungdomsskoler og 1–10-skoler har flertall for pedagoger. Det er ingen ledere på ungdomsskolen som oppgir at assistenter gir tilbud om spesialundervisning. Det er veldig små variasjoner i svarene til ledere i store og små kommuner og fra ulike regioner. Se figuren nedenfor.

Totalt 24 prosent av alle assistenter i skoleverket har fagbrev i barne- og ungdomsarbeid. På topp ligger Vest-Agder, hvor hele 48 prosent har fagbrev, mens bare fem prosent har fagbrev i Oslo.

70 prosent av rektorer på grunnskolen svarte i samme undersøkelse at spesialundervisningen oftest gjennomføres av pedagoger. Halvparten av rektorene på små skoler og i underkant av 70 prosent av rektorene på store skoler svarer at spesialpedagoger gjennomfører spesialundervisningen. Mellom 30 og 46 prosent av rektorene oppgir at assistenter gjennomfører spesialundervisning ved skolen. Det er vanligere at assistenter gjør det på store skoler enn på små og mellomstore. Analyser viser at

Inkluderende fellesskap for barn og unge



Figur 9 Vil tilbudet om spesialundervisning i hovedsak gis av en spesialpedagog, en pedagog eller en assistent? Etter skolestørrelse og skoletype. I prosent (Kilde: Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*).

det er lite forskjeller i svarene til ledere på barneskole, ungdomsskole og 1–10-skole. Den største forskjellen er at andelen ledere på barneskolen som svarte at spesialpedagoger gjennomførte spesialundervisningen var 10 prosentpoeng høyere enn andelen av ledere på ungdomsskolen og ledere på 1–10-skoler (Utdanningsdirektoratet, 2017, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*).

Omfanget av assistentbruk i spesialundervisningen varierer fra skole til skole og fra kommune til kommune (Utdanningsforbundet, 2017a). Økningen i antall assistenter i skolen har sammenheng med økt ressursbruk til spesialundervisning i samme periode. Dette skyldes at antall timer hver enkelt elev får med assistent, har økt. I private grunnskoler er forekomsten av spesialundervisning høyere enn i offentlige skoler. I innværende skoleår, 2017–18, har 10,8 prosent av elevene i private grunnskoler spesialundervisning. Tilsvarende tall for 2005–06 var 7,1 prosent.

Bruken av timer til spesialundervisning med assistenter har økt i lang tid. Fra 2009–10 til 2016–17 har økningen vært på over 80 prosent. Tall fra GSI for skoleåret 2016–17 viser at det brukes ca. 9,5 millioner assistenttimer i spesialundervisning og ca. 6 millioner lærertimer i spesialundervisning. Totalt brukes det 46 prosent flere timer til spesialundervisning hvor assistenter er involvert, enn det som er innrapportert som lærertimer til spesialundervisning med pedagogisk

personale. Assistentbruk i spesialundervisningen koster mindre for kommunen enn bruk av pedagoger. Man kan anta at det er en økonomisk motivasjon bak den omfattende assistentbruken i skolen.

Mjøs (2007) skriver at et tett samarbeid mellom allmennpedagoger og spesialpedagoger ser ut til å være en forutsetning for å lykkes med inkludering og tilpasset opplæring for alle elever. Den spesialpedagogiske kompetansen vurderes som særlig verdifull når den er nært knyttet til ordinær undervisning. Egelund og Tetler (2009) viser at kvalifikasjonene til lærerne er helt avgjørende for resultatene av spesialundervisningen. Dette er i samsvar med annen internasjonal forskning, som viser at læreren har størst betydning for elevenes læring (Hattie, 2009). Mange assistenter har et omfattende ansvar for gjennomføring av undervisningen i skolefag. Forskning viser at en slik nedprioritering av kompetanse i spesialundervisningen bidrar til at læringsutbyttet for elevene blir dårligere enn det kunne ha vært om den pedagogiske og spesialpedagogiske kompetansen hadde vært på et høyt nivå (Haustätter & Nordahl, 2013).

3.2.7 Regional variasjon i andel elever som mottar spesialundervisning

Andelen elever som mottar spesialundervisning, varierer fra skole til skole, mellom kommuner og landsdeler. Det er langt større variasjon mellom kommuner enn mellom fylker i andelen elever som får spesialundervisning.

I rapporten *Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse* har NTNU Samfunnsforskning analysert data fra GSI for å belyse praksis i kommuner og skoler med ulikt omfang spesialundervisning. NTNU finner at kommuner med lav andel spesialundervisning har (ofte) høyere folketall og elevtall enn kommuner med middels og høy andel spesialundervisning. Dette gjelder for samtlige trinn og for begge kjønn. I kommuner med høyt omfang av spesialundervisning finner NTNU at det særlig er gutter som i større grad får spesialundervisning enn i øvrige kommuner (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017). Kommuner med lavt omfang av spesialundervisning har lavere andel elever med spesialundervisning i under fem timer per uke.

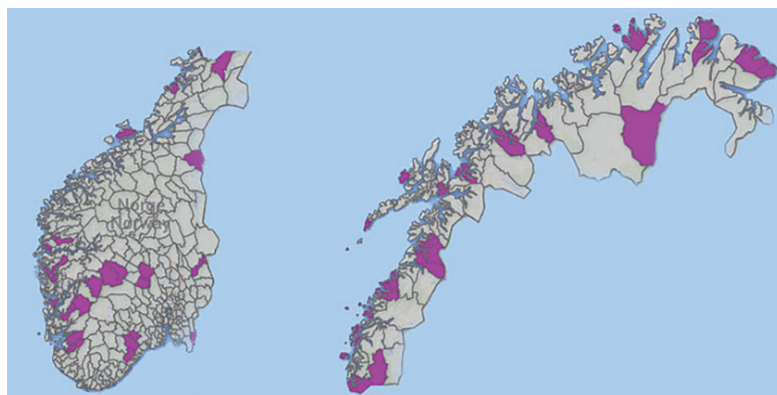
Vi ser av tabellen at det er store regionale forskjeller mellom de ti største kommunene.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

Tabell 9 Tabellen viser oversikt over andel spesialundervisning i de ti største kommunene i Norge skoleåret 2017–18 (Kilde: GSI).

Storby ASSS-nettverket	Sum elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak	Sum elever ved skolen i alt	Andel spesialundervisning
Stavanger	1523	15 248	10,0 %
Tromsø	795	8477	9,4 %
Drammen	665	7933	8,4 %
Trondheim	1568	20 272	7,7 %
Oslo	4887	63 904	7,6 %
Fredrikstad	691	9299	7,4 %
Kristiansand	720	10 742	6,7 %
Bergen	1682	28 986	5,8 %
Sandnes	579	9982	5,8 %
Bærum	862	16 184	5,3 %

Andelen varierer fra 10 til 5,3 prosent. I mindre kommuner finner vi enda høyere andeler, som for eksempel i Modalen var prosentandelen på 22,8, i Tydal 20,5 prosent og Moskenes 18,9 prosent i skoleåret 2014–15. Disse kommunene lå høyest i landet dette skoleåret. Andelen har variert mellom 7,4 og 7,5 prosent for ASSS-nettverket som samlet gjennomsnitt siden 2012 (Asss.no, spesialundervisning, 2017).



Figur 10 De 50 kommunene i landet som har mest spesialundervisning i 2014–15 (Utdanningsnytt.no, 2015).

Kommuner som er farget rosa, er de med høyest andel spesialundervisning skoleåret 2014–15. Kommunene med en høy andel dette skoleåret er spredt på ulike fylker. Over 17 000 av elevene i grunnskolen holder til i de 50 kommunene med mest spesialundervisning. Mer enn 2400 av dem får spesialundervisning. Det tilsvarer et snitt på 14 prosent av elevene. Landssnittet var åtte prosent dette året. Det finnes ikke et kunnskapsgrunnlag som kan forklare denne forskjellen per i dag (Utdanningsnytt.no, 2015).

3.3 FORKLARINGER PÅ HVORFOR ANDELEN SPESIALUNDERVISNING ØKER ELLER REDUSERES

3.3.1 Økning av spesialundervisning

På oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS) ble det i 2012 utarbeidet en oversikt over forskning som fremmer hypoteser om årsakene til veksten i omfanget av spesialundervisning. Denne oversikten påpeker at forskningen fremmer flere hypoteser om drivere enn vi finner i offentlige dokumenter om spesialundervisning og skole (Mathiesen & Vedøy, 2012). I et påfølgende drøftingsopplegg fikk aktører fra kommune, skole og PP-tjenesten anledning til å gi sine vurderinger av drivere og dilemmaer i spesialundervisningen. Litt forenklet ble følgende drivere fremhevet: Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger, krav om mer tilpasset opplæring, prinsippet om tidlig innsats, nye nasjonale føringer (veileder og rundskriv om spesialundervisning), skolens praksis og kvalitet, presset økonomi i skolesektoren, økt fokus på rettigheter, foreldre krever mer av opplæringen, atferdsproblematikk, manglende kunnskap om flerspråklighet, økt vektlegging av PP-tjenesten som sakkyndig og ressursutløser, økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap.

I tillegg ble Kunnskapsløftet fremhevet som en driver i forskningslitteraturen fordi det stilles krav som skolene ikke har effektive nok systemer for å møte. Det økte fokuset på elevens læringsutbytte gjennom Kunnskapsløftets kompetansemål og vektlegging av grunnleggende ferdigheter sammen med økt bruk av nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger, representerer også en mulig driver. Det samme gjør begrensninger i de lokale rammebetingelsene, og det at tydeliggjøringen av mål og resultater er med på å synliggjøre undervisningens kvaliteter overfor elever og foresatte. Innføringen av

Kunnskapsløftet har også bidratt til en økt rettsliggjøring med en sterkere synliggjøring av forventede mål for elevene og hvilke resultater den enkelte elev oppnår (Bliksvær, Fylling, Hustad & Korneliussen, 2017). I IRIS-rapporten (2012) fremheves det at en presset økonomi er en viktig driver fordi manglende ressurser hindrer skolene i å tilpasse opplæringen tilstrekkelig. Elever med mindre vansker som kunne fått tilfredsstillende utbytte av opplæringen dersom den hadde vært godt tilpasset, får det ikke på grunn av dårlig ressurstilgang. Elevene henvises da i stedet til spesialundervisning.

3.3.2 Kommuner med redusert omfang av spesialundervisning

I en undersøkelse av kommuner og skolars praksis i 50 kommuner med lavt omfang av spesialundervisning, viser NTNU Samfunnsforskning at mange av kommunene over tid har jobbet for å få ned andelen elever med spesialundervisning (Wendelborg, Caspersen & Kongsvik, 2015). NTNU har i undersøkelsen lagt til grunn data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Det er i stor grad faglige begrunnelser som løftes frem som bakgrunn for at kommunene over tid har jobbet med å redusere andelen elever med spesialundervisning, men det oppgis også økonomiske årsaker. Det synes å være en fellesnevner at finansieringsmodellene for skolene *ikke* utgjør et økonomisk insentiv for økt spesialundervisning. Skolene tildeles en ramme som også inkluderer midler til spesialundervisning.

I en utdypende studie av seks av kommunene i utvalget viser det seg at kommunene har arbeidet med å tydeliggjøre grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, og de har utarbeidet rutiner og systemer for tiltaksutprøving og kartlegging ved skolene. Rutinene og systemene er gjerne utarbeidet i tverrgående faglige nettverk som frigjør ressurser for PP-tjenesten. I casekommunene har PP-tjenesten klart å prioritere det systemrettede arbeidet. PP-tjenesten nyter i stor grad tillit blant skolepersonellet, og PP-tjenesten og andre aktører som helsesøster og barnevern har klare møtepunkter og rutiner. Flere av informantene opplyser at de har fått en utvidet «normalitetsforståelse», forstått som at grensene for det å være en «normal» elev er blitt utvidet, slik at det nå i større grad inkluderer elever som tidligere falt i en «unormal»-kategori og fikk spesialundervisning. I kommunene er det særlig elever med lette vansker (tildelt under fem timer i uken)

og særlig gutter som ikke får spesialundervisning i utvalgskommunene sammenlignet med de øvrige kommunene. Det er ikke tilrådningspraksisen i PP-tjenesten som er utslagsgivende for at omfanget av spesialundervisning er lavere i utvalgskommunene enn i øvrige kommuner. Erfaringer viser at en slik vridning fra spesialundervisning til tilpasset ordinær opplæring kan medføre utrygghet hos foreldre (Wendelborg mfl., 2015).

Eksempel fra Essunga kommune i Sverige

Høgskolan i Borås har gjennomført en studie av en større omstillingsprosess i en liten svensk kommune. I Essunga har man lyktes i å endre en situasjon der et høyt antall elever fikk sin opplæring i grupper på utsiden av klassefelleskapet og der mange elever hadde svake skolerestulater til et tilbud der elevene inkluderes i klassefelleskapet samtidig som skolerestulaterne forbedres (Persson & Persson, 2012, 2016). Utviklingsarbeidet i Essunga førte til at elevenes skoleprestasjoner på tre år ble forbedret slik at kommunen klatret fra bunnskiktet til de mest fremgangsrike i Sverige. I 2010 hadde alle elevene fullført og bestått grunnskolen og alle begynte på videregående opplæring, noe som var uvanlig tidligere, på grunn av svake studietradisjoner og lavt utdanningsnivå i kommunen.

Avgjørende i forandringsarbeidet var inkludering og måloppnåelse. Hver fjerde elev hadde tidligere hatt spesialundervisning i små grupper og ble nå ført tilbake til sine klasser, samtidig som de hadde muligheten til å få omfattende støtte i klassefelleskapet. For elever, foreldre og lærere i Essunga ble det å nå målene i skolen ansett som en rettighet, formulert som *Elevenes fremgang – skolens ansvar*. For elever med store vansker, for eksempel autismespekterdiagnose, var det fortsatt mulig å forlate klasserommet for å få hjelp av en pedagog. Frem til 2007 hadde alle spesialpedagogiske virksomheter blitt drevet alene eller i små grupper. Dette viste seg å ha negativ effekt på elevenes læring. Svært få av disse elevene hadde tidligere begynt i videregående opplæring. De fleste sluttet i skolen ved seksten års alder.

Fremgangen kan kort sammenfattes slik:

- » Hele skolens personale sluttet opp om ideen om at en gjennomgående forandring var nødvendig.
- » En analyse av hele skolens virksomhet ble gjennomført, og de svake resultatene ble sett på som skolens ansvar og ikke som et resultat av for eksempel manglende muligheter for lekselesing hjemme.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- » Det pedagogiske lederskapet ble prioritert, og forandringsarbeidet var preget av høy profesjonalitet og autoritet.
- » Effektene av den spesialpedagogiske virksomheten ble analysert, og det kunne konstateres at forventningene var lave og at omsorg og vennlighet ble sett på som viktigere enn læring. Spesialpedagogiske tiltak ble fra 2007 koordinert med den ordinære opplæringen slik at støtten ble gitt i den ordinære pedagogiske virksomheten.
- » Det inkluderende grunnsynet ble en måte å tenke på, ikke en fysisk plassering. Når man gikk bort fra å organisere elevene i små grupper, ble ressurser frigjort til å forsterke den pedagogiske bemanningen i klassefellesskapet.
- » En forskningsbasert arbeidsmåte innebar at det pedagogiske personalet satt seg inn i og diskuterte relevant forskning. Dette medførte at den pedagogiske diskusjonen fikk et nytt innhold og ble sett i et større perspektiv av ansvar og rettigheter.

Forskningsresultatene viser at forandringsarbeidet i Essunga fikk flere positive konsekvenser. Det kanskje mest betydningsfulle var at elevene opplevde skolen som viktig, og de var ikke bare opptatt av å få høyest mulig karakterer. Det viste seg også at det ikke bare var de elevene som hadde vansker som fikk nytte av det inkluderende læringsmiljøet. Flikelevers resultater ble også forbedret i like stor grad, noe som ble videreført i resultatene deres i videregående opplæring. Lærernes profesjonalitet ble utviklet i et reflekterende samspill med elevene. Til og med de lærerne som tvilte på den nye fremgangsmåten, kunne se resultater. Observasjoner og intervjuer viste at ulikheter ble respektert både blant elever og voksne.

To årskull fra grunnskolen i Essunga, ble fulgt over i videregående opplæring. Resultatene derfra bekrefter bildet fra grunnskolen om at elevene hadde med seg mye god kunnskap og ikke minst en sosial kapital som gjorde at de var godt rustet for voksenlivet.

(Persson & Persson, 2012, 2016)

3.4 ELEVER SOM MOTTAR SPESIALUNDERVISNING

Det er ofte egenskaper ved eleven, og i liten grad omkringliggende faktorer, som er utløsende for retten til spesialundervisning. Forskning viser at det finnes noen individuelle egenskaper eller ferdigheter ved elever som har behov for spesialundervisning (Haug, 2017). Vi vil i det følgende beskrive de viktigste hovedfunnene.

3.4.1 Diagnose og vanske

Retten til spesialundervisning er ikke knyttet til en diagnose eller vanske, men til elevens manglende utbytte av den ordinære opplæringen (Mathiesen & Vedøy, 2012). Det er ikke slik at en elevs vanske eller diagnose nødvendigvis fører til at eleven mottar spesialundervisning, men mange elever med spesialundervisning har en konkret vanske eller en diagnose. I en undersøkelse i SPEED-prosjektet anslår kontaktlærere at rundt halvparten av elevene som mottar spesialundervisning, har et lavere evnenivå enn de andre elevene i klassen (Haug, 2017). Kontaktlærere vurderer at 8 prosent av elevene som mottar spesialundervisning, har et høyere evnenivå enn de andre elevene i klassen, mens om lag 40 prosent av elevene er på det samme evnenivået.

Det kan likevel være uklart for både skolen og PP-tjenesten hvordan kriteriene for henvisning og vedtak skal forstås og praktiseres (Herlofsen, 2014). Flere studier viser at atferdsvansker kan være en av faktorene som er utslagsgivende for vedtak om spesialundervisning, blant annet i Nordahl og Sunnevåg (2008). Forskerne i SPEED-prosjektet fastslår at en fjerdedel av elevene ved skolene som inngår i SPEED-materialet, har vansker på skolen. Dette er høyere enn antall elever som enten presterer under kritisk grense i sentrale skolefag og/eller strever sosialt eller psykisk i skolen. Da er andelen opp mot en tredjedel av elevene. Av elever med vansker får om lag en tredjedel spesialundervisning (Haug, 2017).

Tabell 10 Tabellen viser hvilke vansker elever oftest utviser i skolen fordelt på kjønn (Nordahl, 2017).

Type vanske	Gutt %	Jente %
Hørselshemming	0,4	0,3
Synsvansker	0,9	0,8
ADHD	3,1	1,3
Atferdsproblemer, men ikke ADHD	6,6	2,1
Spesifikke lærevansker	5,7	4,3
Generelle lærevansker	2,8	1,9
Andre vansker	6,2	4,3
Sum	25,6	15,0

Vi ser av tabellen at de vanskene som viser seg hyppigst, er andre vansker, atferdsproblemer (men ikke ADHD) og spesifikke lærevansker. Tabellen viser også visse kjønnsmessige forskjeller som blir omtalt nedenfor. De største gruppene av elever med vedtak om spesialundervisning er også elever med atferdsvansker (om lag 20 prosent av de som får spesialundervisning), elever med spesifikke lærevansker (om lag 40 prosent) og elever med generelle lærevansker (om lag 20 prosent). Mer enn to tredjedeler av elevene med generelle lærevansker får spesialundervisning. Av elever med spesifikke lærevansker får mindre enn en tredjedel spesialundervisning. 70 prosent av elevene med ADHD får spesialundervisning, mens 23 prosent av elevene som bare vurderes å ha atferdsvansker, får spesialundervisning.

Det er vanskelig å skaffe informasjon om hvordan elever generelt er fordelt på ulike vanskegrupper. I enkelte studier klassifiserer kontaktlærere elevene etter vanske (Haug, 2017). I slike studier fremkommer det at 4,8–6,9 prosent av elevene har spesifikke fagvansker, mens 3,6–5,8 prosent av elevene har atferdsvansker. Studiene anslår at opp mot 25 prosent av elevene har vansker når en slår sammen alle vanskegrupper.

3.4.2 Atferd, motivasjon og relasjoner

Elevene med spesialundervisning skiller seg fra andre elever på flere måter (Haug, 2017). Elevene har ofte lavere trivsel, lavere motivasjon og arbeidslyst, lavere engasjement, mindre selvhedelse og selvkontroll og svakere relasjoner til medelever. Elevene kan også ha utfordrende atferd. Det er en tydelig sammenheng mellom lave skår på disse områdene og lave faglige prestasjoner. Dilemmaet er at faktorer som lav elev–elev-relasjon, lav motivasjon og arbeidsinnsats, lav selvkontroll og lite tilpassing til skolenormene ikke i særlig grad påvirker sannsynligheten for å ha spesialundervisning i denne undersøkelsen. Det er mange elever som skårer svakt på disse områdene, men som ikke får spesialundervisning (Haug, 2017).

3.4.3 Elevers kjønn

SPEED-prosjektet (Løken, Lekhal & Haug, 2017) viser at læreres forventninger til gutter og jenters sosiale kompetanse varierer. Internasjonale og nasjonale studier fastslår at om lag dobbelt så mange gutter som

jenter mottar spesialundervisning. Dette er et funn som synes å være stabilt over tid (Haug, 2017). Læreren anerkjenner oftere jenters atferd i klasserommet fordi det gjerne er jenters sosiale kompetanse som ligger nærmest skolens krav og forventninger. Lærere vurderer ofte gutter som mer bråkete og urolige fordi de har en atferd som passer dårligere inn i skolen. Studier viser også at jentenes lave andel i spesialundervisningen også kan skyldes at deres vansker ofte ikke blir sett eller at vansken blir identifisert for sent (Løken mfl., 2017). Dette bekreftes også i tabellen overfor som omhandler vansker, og at gutter generelt sett er hyppigst representert i grupper med samlebetegnelsen «andre vansker og spesifikke lærevansker».

Antall jenter og gutter med lærevansker i skolen kan vise seg å være mer likt enn det antallet som får spesialundervisning tilsier (Løken mfl., 2017). Det er ikke kjønnsforskjellene i seg selv som er utfordringen, men læreres ulike forventninger til kjønn (Løken mfl., 2017).

Resultater fra SPEED-prosjektet viser at kjønnsforskjeller knyttet til lavt presterende elever og sannsynligheten for å få spesialundervisning særlig er knyttet til atferdsvansker, relasjonen til kontaktlæreren og faglig trivsel. Når lavt presterende jenter har atferdsvansker, er sannsynligheten for å få spesialundervisning større enn for lavt presterende gutter med atferdsvansker. Når jenters relasjon til kontaktlæreren er god, gir det større sannsynlighet for spesialundervisning. Det kan også bety at det å ha spesialundervisning gir en god relasjon til læreren. Videre viste analysene at lav faglig trivsel øker sannsynligheten for spesialundervisning for lavt presterende jenter. Dette kan ha sammenheng med hva som forventes av gutter og jenter, og at jenter med atferdsvansker i større grad bryter med forventningene om hvordan jenter skal oppføre seg (Løken mfl., 2017).

3.4.4 Sosial bakgrunn

Det kan være betydelige forskjeller i skoleprestasjoner i grunnskolen ut fra elevers sosiale bakgrunn, og flere studier viser sammenheng mellom grunnskolepoeng og foreldres utdanning (Haug, 2017).

Elever som har foreldre med kun grunnskole eller ingen fullført utdanning, mottar den største andelen med spesialundervisning og har lavest grunnskolepoeng (Nordahl, 2017; SSB, 2015). Dersom foreldrene har høyere utdanning, har de sjeldnere denne rettigheten.

Tabell 11 Tabellen viser sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og elever som mottar spesialundervisning.

Foreldrenes utdanningsnivå	Grunnskole	Yrkesfaglig vgo	Allmennfag vgo	1–3 års høyere utdanning	> 3 års høyere utdanning
Spesialundervisning	11,8 %	8,3 %	6,2 %	4,3 %	3,8 %

Kunnskapsløftet har økt fokuset på kunnskap og styrking av elevenes grunnleggende ferdigheter (Utdanningsdirektoratet, 2012). Forskerne stiller spørsmål om reformen spiller på lag med høyt utdannede, fordi disse lettere tilpasser seg kravene i Kunnskapsløftet. Reformen har endret lærernes vurderingspraksis slik at karakterskalaen skiller tydeligere mellom elevenes kunnskapsnivå. Endringen er ifølge forskerne et svar på Kunnskapsløftets dreining mot de mer faglige sidene ved skolen.

3.4.5 Læringsutbyttet til elever som mottar spesialundervisning

Forskningsprosjektet SPEED har gjennomført like kartleggingsprøver i lesing og regning for elever fra 5. til 9. klasse med ett års mellomrom for å analysere den fremgang elevene har i løpet av et år. Her ble elever som mottar spesialundervisning, sammenlignet med de 20 prosent mest lavtpresterende av de øvrige elevene som ikke mottar spesialundervisning. I den første kartleggingen skåret elevene som mottar spesialundervisning, svakt dårligere enn de lavtpresterende. Resultatene viste at elever som mottar spesialundervisning, har en mindre fremgang i lesing og regning i løpet av ett år enn de 20 prosent mest lavtpresterende av de øvrige elevene (Haug, 2017). Dette innebærer at elevene som mottar hjelp og støtte i form av spesialundervisning, har hatt mindre progresjon i læring i lesing og regning i løpet av ett år enn lavtpresterende elever som har vært i vanlig klasse uten ekstra hjelp og støtte.

Vi vil bemerke at denne studien ikke er en effektstudie som sammenligner to tilfeldige elevutvalg med og uten spesialundervisning. Men studien er et interessant bidrag i diskusjonen om læringsutbyttet til elever med spesialundervisning. Derfor bør resultatene drøftes med forsiktighet som et uttrykk for effekt av spesialundervisning. Men

samtidig viser den at elever som mottar spesialundervisning, har en liten fremgang i læring sammenlignet med andre elever. Læringsutbyttet til elevene i denne studien betraktes derfor som lite tilfredsstillende.

3.4.6 Læringsmiljø og trivsel

Det er generelt lavere forventninger til elever som mottar spesialundervisning, og samtidig viser elevene lavere motivasjon og arbeidsinnsats (Nordahl, 2017). Elever som mottar spesialundervisning, har ofte dårligere progresjon enn andre elever som strever i skolen, men som ikke får spesialundervisning (Haug, 2017). Barneombudets rapport fra 2017 om spesialundervisning i grunnskolen viser resultater som gjør ombudet bekymret for både kompetansen som settes inn i spesialundervisning, kvaliteten på undervisningen, elevenes utbytte av opplæringen og elevenes psykososiale skolemiljøet.

Et viktig funn i SPEED-studier er at det er langt flere elever som strever på skolen enn de som får spesialundervisning. Skolen har problemer med å identifisere hvilke elever som behøver ekstra hjelp. I og med at opplæringsloven ikke avgrenser retten til spesialundervisning på annen måte enn med manglende utbytte, oppfattes grunnlaget for å gi elever spesialundervisning som uklart. Hvilke elever dette er, er det opp til den enkelte skole og kommune å avgjøre, og det fører til store variasjoner. SPEED-studien konkluderer med at «praksisen er konstruert slik at spesialundervisninga sviktar hensikta mange stader» (Haug, 2017). SPEED dokumenterer blant annet at elever som mottar spesialundervisning, har dårligere progresjon i læring enn andre elever som strever i skolen, men som ikke får spesialundervisning. NOU 2016:17 *På lik linje* sier også at mange undersøkelser om spesialundervisning er knyttet til organisering og hvilke tiltak som benyttes, og virkninger og erfaringer som lærerne og brukerne har med disse tiltakene. Det er langt vanskeligere å si noe om resultater dersom elevene ikke hadde fått spesialundervisning.

Relativt mye av spesialundervisningen foregår utenfor klasserommet og i mindre grupper, eller én til én med spesiallærer, lærer eller assistent (Utdanningsdirektoratet, 2015a). Eneundervisning eller undervisning i små grupper vil potensielt gjøre noe med hvordan elevene opplever skolehverdagen. Barneombudet uttaler at elever som mottar spesialundervisning, lett kan føle seg sosialt stigmatisert. Tidligere studier

antyder at elever som mottar spesialundervisning, generelt har lavere motivasjon og arbeidsinnsats, trives dårligere og opplever mer sosial isolasjon enn elever som ikke mottar spesialundervisning (Nordahl, 2017). For eksempel har en studie vist at mellom 80 og 90 prosent av norske elever trives meget godt eller svært godt på skolen. For elever med særskilte behov er derimot andelen av elever som trives, 70 prosent (Nordahl, 2017). Lignende resultater finner vi også i forskning knyttet til funksjonshemmedes erfaringer. Om lag en tredjedel av funksjonshemmede har opplevd krenkende og hatefulle ytringer, og skolen er en hyppig arena for dette (Nordahl, 2017). Dagens situasjon og utfordringsbilde er samlet sett slik at en rekke elever/barn med særlige behov ikke opplever den tilpasning av opplæringstilbudet og det sosiale og faglig-kulturelle fellesskapet som intensjonene om en inkluderende skole og barnehage tilsier (Buli-Holmberg, Nilsen & Skogen, 2015; Nilsen, 2017).

Den norske mor–barn-studien (Folkehelseinstituttet, 2016) viser at læringsmiljøfaktorer knyttet til eleven var forbundet med skoleferdigheter og utvikling. Hvor godt eleven trives, om han eller hun blir mobbet, om eleven har få eller mange venner, og elevens arbeidsinnsats og motivasjon var de læringsmiljøfaktorene som i størst grad var forbundet med forskjeller i andel elever med dårlige, middels og gode skoleferdigheter og i andel elever med utviklingsvansker. Blant elever som er vurdert å ha lav motivasjon eller lav arbeidsinnsats, hadde opp mot 70 prosent også svake skoleferdigheter, og over 70 prosent hadde utviklingsvansker. Blant elever som læreren verken rapporterte å ha lav motivasjon eller lav arbeidsinnsats, hadde 15 prosent dårlige skoleferdigheter og 21 prosent hadde ulike vansker i sin utvikling.

3.4.7 Samiske elever

I en studie som omhandler samer med funksjonsnedsettelse, peker Melbøe mfl. (2016) på flere forhold innen det norske velferdsapparatet som gjør at mennesker med samisk bakgrunn og funksjonsnedsettelse(r) ikke får likeverdige tilrettelagte tjenester. Fokus på diagnose og funksjonsnedsettelse overskygger en tilnærming som forstår, verdsetter og vektlegger det kulturspesifikke i samisk tenkemåte, verdier, historie og hverdagsliv. Samer tenker tradisjonelt ikke i diagnostiske termer. Selv om unge og voksne samer med funksjonsnedsettelse(r)

primært har fått gå på skole i sitt nærmiljø, viser det seg at tilgangen til samisk språkopplæring tross rettighetsfesting fortsatt kan være en kamp for mange. På tvers av alder fremgår det at mobbing i skolen er omfattende. Å få tilgang til arbeidslivet oppleves av flere som en utfordring. Det kan se ut som at fokuset primært er på funksjonsnedsettelsene og lite på elevens samiske bakgrunn. Blant samene med utviklingshemming jobbet flere tidligere innenfor det ordinære arbeidslivet, men har i dag tilbud ved ulike kommunale sysselsettingstiltak som verksted og dagsenter. Når det gjelder demokratisk deltagelse, ser samisk bakgrunn ut til å fremme engasjement og aktivitet i samfunnslivet, mens funksjonsnedsettelsen er et forhold som bidrar til manglende eller redusert deltagelse. For øvrig ser samer med funksjonsnedsettelse(r) sin deltagelse i demokratiske prosesser i liten grad ut til å skille seg fra deltagelsen til mennesker uten funksjonsnedsettelse. Et annet viktig funn er opplevelsen av ofte å måtte forsvare samiske interesser på vegne av hele den samiske befolkningen i enhver sammenheng. Intervjuene viser at situasjonen til samer med funksjonsnedsettelse varierer både med oppvekstvilkår, tilknytning til egen samisk bakgrunn, kjønn, type funksjonsnedsettelse, alder og bosted og så videre.

3.5 ELEVENE OG FORELDRENES STEMME

3.5.1 Elevene

I Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse er medvirkning i skolehverdagen og elevdemokrati sett i sammenheng. Elevundersøkelsen gir ikke anledning til å undersøke hvordan elever med spesialundervisning oppfatter skolemiljøet de er en del av. Det er relativt liten variasjon i hvordan elevene skårer på de ulike variablene. Lavest skår gir elevene på spørsmålet om medvirkning i arbeidet med fagene. Her er gjennomsnittet 3,4 på en skala fra 1 til 5 der 5 er høyest. Mer enn halvparten er involvert i å lage regler for klassen. Gjennomsnittsskåren for medvirkning i klassemiljøarbeid ligger på 4. Elevene skårer høyest (i gjennomsnitt 4,1) på lærernes tilretteleggelse for elevrådsarbeid. Litt færre (i gjennomsnitt 3,8) mener at skolen hører på de forslagene elevene kommer med. Elevundersøkelsen måler hvordan elevene vurderer sin egen innflytelse i skolen, men gir ikke grunnlag for å fastslå om enkelte grupper har mer innflytelse enn andre. Resultatene tyder

Inkluderende fellesskap for barn og unge

på at verken kjønn, skolestørrelse, lærertetthet, skolens geografiske beliggenhet eller andelen minoritetsspråklige elever gir nevneverdige utslag for hvordan elevene vurderer sin egen innflytelse i skolen. Elever på de ulike studieretningene skårer litt forskjellig på spørsmålene om elevdemokrati og medvirkning. I årene 2014–2016 var det elevene på helse- og oppvekstfag som opplevde at de hadde størst innflytelse på skolen (Wendelborg, 2017).

Det er tydelige forskjeller fra klassetrinn til klassetrinn. Elevene på mellomtrinnet på barneskolen skårer høyere på elevdemokrati og medvirkning enn elevene i ungdomsskolen og i videregående skole. Dette trenger imidlertid ikke bety at de yngste elevene har mer innflytelse enn elevene i ungdomsskole og videregående skole. Det kan også skyldes at eldre elever har høyere forventninger til innflytelse og påvirkning av egen skolehverdag enn de yngre. Sannsynligheten for å bli valgt inn i elevråd varierer med kjønn, skoleprestasjoner og familiebakgrunn. Størst sjanse har jenter med gode karakterer som kommer fra hjem der det finnes mange bøker (Wollebæk, 2011).

Barneombudet intervjuet barn og unge i arbeidet med rapporten *Uten mål og mening?* Her fremkommer verdifull og bekymringsfull informasjon om deres opplevelser av å motta spesialpedagogiske tiltak i skolen.

«Jeg møter lærere som ikke har utdanning. Jeg møter vikarer. Jeg møter en spansk lærer som kan veldig dårlig norsk. Det som kunne hjulpet meg litt, var om de hadde litt bedre utdanning. Hvordan kan de undervise folk som liker å være mer aktive, folk som utagerer?»

«Jeg er ikke en helt vanlig elev. Men de har jo et system som er tilpasset for en vanlig elev, og de trekker helt spesielle elever med spesialbehov igjennom det systemet.»

«Jeg fikk noen måneder med leksefri. Da var jeg ganske liten så jeg skjønnte ikke at det ikke var bra. Men da havna jeg tre måneder bak (...) jeg fikk liksom aldri tatt det igjen.»

«Helt til slutt i siste del av tiende klasse skulle jeg egentlig ha en som skulle hjelpe meg, men det ble til at vi bare gikk på skolekjøkkenet.»

Flere forteller om alvorlige episoder. Mange har også gode opplevelser, men altfor ofte viser det seg at barn og unge med særskilte behov blir diskriminert og får et dårligere utdanningstilbud enn øvrige elever. Dette er også grundig dokumentert i blant annet i NOU 2016:17 *På lik linje*.

Elevundersøkelsene i de siste årene viser at læringsmiljøet på skolene i landet generelt sett er svært godt. I 2016–17 rapporterer 89,5 prosent av elevene at de trives godt eller svært godt på skolen. 94,1 prosent har ofte eller alltid noen å være sammen med i friminuttene. Det er også uendret fra året før. De aller fleste elever rapporterer om høy motivasjon for skolearbeid og læring,

selv om nivået er noe lavere for elever på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Elevundersøkelsen tyder også på at læringskulturen ved norske skoler er blitt bedre i løpet av de siste årene, blant annet er arbeidsroen i timene blitt bedre. Dette underbygges av de internasjonale undersøkelsene som er gjennomført etter innføringen av Kunnskapsløftet: I PISA 2003 rapporterte 41 prosent av elevene om bråk og uro i timene. I 2015 hadde denne andelen sunket til 25 prosent. De aller fleste elevene rapporterer om god støtte fra lærerne, ved at lærerne har tro på og bryr seg om elevene, behandler elevene med respekt og gir støtte i skolearbeidet. De aller fleste elevene mener at de får faglige utfordringer tilpasset deres nivå. Nasjonale studier fra de siste 20 årene viser at norske ungdomsskoleelever i økende grad trives på skolen. Det er en svak tendens blant jentene om at færre trives. Siden 2007 har også andelen elever som opplever seg mobbet to til tre ganger i måneden eller mer, variert fra rundt 3,7 til 7,5 prosent. Mobbingen kan foregå av medelever, voksne på skolen eller digitalt av medelever. Imidlertid vet vi ikke hvilke elever som ikke har svart på undersøkelsen. Mye tyder på at elever med særskilte behov ofte ikke får tilpasset mulighetene for å kunne svare på slike undersøkelser og nasjonale kartleggingsprøver (Utdanningsdirektoratet, Elevundersøkelsen, 2017).

Når det gjelder *medvirkning*, forteller elevene til Barneombudet at de ikke medvirker til egen læring. De fleste elevene vet ikke hva medvirkning til læring er, og de har heller ikke opplevd det i praksis. De får ikke hjelp eller anledning til å ta del i avgjørelser som gjelder dem. Få av elevene har en klar oppfatning om hva retten til medvirkning går ut på. De opplever sjelden å medvirke i valget om å ha spesialundervisning eller når og hvordan denne skal gjennomføres. De forteller også at undervisningen er et ferdig opplegg alle må følge, selv om de kan det fra før eller har behov for noe annet. Elevene vet lite om hva de kan medvirke til, eller hvordan de kan gjøre det. Det å ikke bli lyttet til skaper frustrasjon hos noen, og avmakt og likegyldighet hos andre (Barneombudet, 2017). Barn i barnehagen bør også få medvirke i sin egen hverdag, men de får ofte ikke muligheter til det. Også barn i lav alder (1–3 år) har ofte klare meninger om hva de vil gjøre inne og ute, og de opplever også å ha medvirkning i en del av det som foregår i barnehagehverdagen (Bratterud mfl., 2012).

3.5.2 Foreldrene

I fylkesmennenes tilsyn med elevenes utbytte av opplæringen, herunder spesialundervisningen i perioden 2014–2016, fant de at skolene ofte ikke innhenter samtykke fra foreldrene. Dette fratår foreldrene muligheten til å ta viktige beslutninger for eget barn (Utdanningsdirektoratet, 2016c). PP-tjenesten har også i for liten grad samtaler med barnet om deres barnehage- og skolesituasjon (Herlofsen, 2013). Formålet med saksgangen før skolen iverksetter spesialundervisning, er både å ha et godt grunnlag for å imøtekomme elevens behov og å sikre elevens rettssikkerhet.

Utdanningsdirektoratet gir tilbud om å gjennomføre brukerundersøkelsene for *alle* elever, lærlinger, voksne i grunnopplæringen, lærere, instruktører og foreldre i barnehagen og i skolen ved at de kan si sin mening om læring og trivsel. Resultatene skal fortrinnsvis brukes til lokal kvalitetsutvikling.

I likhet med elevene forteller foreldre og organisasjoner om manglende muligheter for *medvirkning*. De opplever en evig kamp for at barna skal få den undervisningen de trenger (Barneombudet, 2017). En forsvarlig og likeverdig opplæring er noe man må kjempe for. Ungdomsorganisasjoner forteller til Barneombudet (2017, s. 48) at elevene er helt avhengig av å ha ressurssterke foreldre for å klare seg. Noen organisasjoner sier at lovgrunnlaget er greit, men at det svikter i praksis. Elevenes rettigheter ser ut til å være oppfylt formelt sett, men kvaliteten på opplæringen er ikke god, og det er vanskelig å avdekke og bevise hva skolen faktisk gjør. Foreldre og organisasjoner forteller at de møter en skoleledelse og lærere som ikke vil ta imot deres eller andres kunnskap. De forteller også at det er stor variasjon mellom kommunene på når elevene fanges opp, kvaliteten på tilbudet, og måten det organiseres på. Det stilles ikke forventninger til at elevene kan lære noe.

Et eksempel på hvordan medvirkning har resultert i et digitalt prosjekt for å bedre samhandling på tvers

Den digitale kontaktboken er et av mange prosjekter som har sitt utspring fra Tanketanken, som er et samlingssted og nettsted hvor kommunen er i dialog med brukerne for å bedre tjenester på tvers. Den digitale kontaktboken er et nettbasert kommunikasjonsverktøy som inneholder en rekke funksjoner. Deriblant er det mulig

å legge inn beskjeder og meldinger som åpner for kommunikasjon mellom partene om både praktiske beskjeder og hyggelige historier om hva som har skjedd med eleven i dag. Dette bidrar til at alle parter holder seg oppdatert, forbedrer samarbeid og motvirker bekymring blant pårørende.

(Bærum kommune, Tanketanken, 2017)

3.6 DIGITALISERING I GRUNNOPPLÆRINGEN

Teknologi i opplæringen kan gi økt læringsutbytte og bedre inkludering. Digitale ferdigheter er en av de fem grunnleggende ferdighetene som skal utvikles gjennom hele grunnopplæringen. Meld. St. 28 melder at fagjennomgangen skal bidra til å tydeliggjøre hvilke fag som har hovedansvar for å utvikle ulike sider ved ferdighetene. Det er viktig at læreplanene beskriver progresjonen i ferdighetene for å sikre en kontinuerlig utvikling av elevenes grunnleggende ferdigheter gjennom hele grunnopplæringen.

Stor informasjonstilgang, digital informasjons- og kommunikasjons-teknologi og høy grad av skriftlighet i samfunnet gjør det avgjørende for elevene å mestre grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning samt digitale ferdigheter. Å kunne gjøre kritiske vurderinger og bruke digitale medier på en sikker måte er en sentral del av dette.

Digital kompetanse er ofte sett på som en nødvendig forutsetning for å delta på ulike arenaer, enten det er snakk om skole, jobb eller fritid. Forsknings- og kompetansenettverk for IT i utdanning (ITU) definerte i 2005 digital kompetanse som kunnskaper, ferdigheter, holdninger og kreativitet som alle trenger for å kunne bruke digitale medier for læring og mestring i kunnskapssamfunnet (ITU, 2005). Når man ser hvordan grunnleggende digitale ferdigheter er definert av Utdanningsdirektoratet i 2017, ser man at de fire begrepene (kunnskaper, ferdigheter, holdninger og kreativitet) fremdeles er vektlagt.

Digitale ferdigheter vil si å innhente og behandle informasjon, være kreativ og skapende med digitale ressurser, og å kommunisere og samhandle med andre i digitale omgivelser. Det innebærer å kunne bruke digitale ressurser hensiktsmessig og forsvarlig for å løse praktiske oppgaver. Digitale ferdigheter innebærer også å utvikle digital dømmekraft ved å tilegne seg kunnskap og gode strategier for nettbruk (Utdanningsdirektoratet, Digitale ferdigheter, 2017).

Inkludering har lenge vært et sentralt begrep også innen området digital kompetanse. Ofte har begrepet *digitale skiller* (eng. digital divide) vært benyttet som utgangspunkt for problematisering av hvordan mennesker inkluderes og ekskluderes når teknologi inntar nye samfunnsområder. Det første skillet man identifiserte gikk på tilgang, at noen mennesker hadde tilgang til teknologi som andre ikke hadde. Etter hvert som stadig flere fikk tilgang på særlig smarttelefoner, også fra mindre ressurssterke deler av samfunnet, endret perspektivet seg fra tilgang til kompetanse. Man så at forskjeller i digital kompetanse hadde betydning og at dette dannet grunnlaget for det andre digitale skillet. Mer nylig er det blitt foreslått at et tredje digitalt skille kan ses når man vurderer hvordan mennesker klarer å utnytte teknologien i ulike sammenhenger. I skolesammenheng kan vi se at det er forskjeller mellom skolenes teknologistandard, i elevenes digitale ferdigheter og i hvilken grad elevene klarer å nyttiggjøre seg teknologi til eget læringsarbeid.

Digitale skiller er relevant for problemstillinger knyttet til spesialundervisningen. For det første er det som nevnt store forskjeller mellom skolene når det gjelder kvalitet i utstyr og infrastruktur. Egeberg, Hultin og Berge (2016) undersøkte fem områder knyttet til skolenes digitale modenhet (utstyr, kompetanse, planer, ledelse og organisering) og fant at det området som varierte mest, var tilgang på, og kvalitet i, utstyr og nødvendig infrastruktur. Det første digitale skillet er kanskje ikke så aktuelt på individnivå lenger, men det eksisterer på skolenivå. Flere undersøkelser viser også stor variasjon i elevenes digitale ferdigheter (Egeberg, Hultin & Berge, 2016; Hatlevik & Throndsen, 2015), med andre ord er det andre digitale skillet fremdeles relevant. Det man vet mindre om, er hvilke digitale ferdigheter elever med særskilte behov / elever som mottar spesialundervisning har. Et relevant spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt det finnes elever som har så lave digitale ferdigheter og som ikke uten videre klarer å nyttiggjøre seg ordinær undervisning.

Teknologi kan bidra til å inkludere elever med særskilte behov i den ordinære undervisningen. Tilgjengelighetsfunksjoner som forstørring av innhold, justering av farger og fonter, tekst til tale og opplesing av knapper og funksjoner, forsterket støtte til tekstproduksjon, tilpassede læremidler og flere tilsvarende muligheter, gjør at elever med tilstrekkelige tekniske ferdigheter og tilgang på hensiktsmessig teknologi lettere

kan få tilpasset sin undervisning som del av den øvrige elevgruppen. Teknologi kan tilpasses den enkelte, ikke bare de med særskilte behov, og slik blir det også mindre stigmatiserende å jobbe med annet innhold enn de øvrige. Det er likevel viktig å peke på mulige hindringer knyttet til de nevnte skillene.

Teknologi som en faktor i arbeidet med spesialundervisning kan være med å bøte på funksjonshemminger, samtidig som teknologien også kan «produsere» elever med svake digitale ferdigheter.

I det følgende vil vi gjøre rede for utvalgte rapporter om elever med svake digitale ferdigheter. Vi vil vise at kunnskapsgrunnet er utilstrekkelig og at det på enkelte områder kun er egnet til å gi noen vage holdepunkter. Videre er mange problemstillinger ikke tilstrekkelig belyst. Vi vil fremheve hvordan digital teknologi både kan være en styrke og gi muligheter, men at den også kan skape noen utfordringer.

Statped tilbyr en oversikt over relevante (digitale) læringsressurser innen spesialpedagogikkfeltet som også inkluderer det samiske området (SEAD). Det finnes imidlertid ingen god helhetlig oversikt over slike ressurser og også lite forskning på kvaliteten ressursene tilbyr. ICILS-rapporten (Hatlevik & Throndsen, 2015) viser at nesten en fjerdedel av niendeklassingene i undersøkelsen hadde så svake digitale ferdigheter at de ville ha problemer i videre skolegang. SMIL-studien (Krumsvik mfl., 2013) peker også på at elevenes digitale ferdigheter er ulik og at for noen elever er ferdighetene svake. Det er utviklet en god del prøver for å måle digitale ferdigheter i Norge. Utdanningsdirektoratet har en kartleggingsprøve for elever på fjerde trinn. Formålet med denne prøven er å skille ut gruppen med så svake digitale ferdigheter at elevene trenger oppfølging. Teknisk rapport fra denne prøven viser at det er spredning blant elevene og at elevene under bekymringsgrensen skårer klart dårligere enn gruppen over. Direktoratet har også prøver på åttende trinn, også her viser rapporter at variasjonen i ferdigheter er store. Oslo kommune har som del av sitt prøveopplegg i mange skoler hatt prøver i digitale ferdigheter. I rapportene kommunene har om disse prøvene er funnet det samme; det er store variasjoner mellom elevene. I Oslo ser man også store forskjeller mellom skolene.

Alle aktørene i sektoren trenger mer forskningsbasert kunnskap, og det er behov for mange forskjellige typer forskning (Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021). Mye av den relevante

forskningen på feltet foregår i utlandet. Blant annet en doktorgrad fra Danmark som har sett på *Teknologibaseret læsning og skrivning i folkeskolen* (Svendsen, 2016) og hvordan digitale tjenester kan være viktige verktøy i inkluderingsssammenheng. Det finnes også en håndbok i *Effective inclusive schools* som tar for seg både forskning og veiledning i bruk av teknologiske hjelpemidler i skolen, *Crayons and Ipads* om hvordan Ipads kan brukes i undervisningssammenheng og *Use of Assistive Technology in Inclusive Education*. I Norge gjennomførte Folkehelseinstituttet en studie om digital mobbing i 2016 (Folkehelseinstituttet, 2016). Konklusjonen etter et omfattende litteratursøk er at det mangler kunnskap på dette feltet, særlig når det kommer til forskning av høy kvalitet. I tillegg er særtrekkene ved digital mobbing ikke inkludert i tilstrekkelig grad i generelle mobbetiltak. Norske studier av tiltak mot digital mobbing var fraværende.

3.7 OVERGANG FRA GRUNNSKOLE TIL VIDeregående OPPLÆRING

«Du har mye mer ansvar selv», sier en av elevene som er intervjuet i en undersøkelse om overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole (Lødding, Markussen & Wollscheid, 2016, s. 86). Et gjennomgående tema når elever og lærere i Vg1 sammenlignet arbeidsmåter i ungdomsskolen og Vg1, var graden av styring og kontroll og selvstendighet i elevenes læringsarbeid. Grunnskolen skal ha forberedt elevene til å ta ansvar for egen læring, men når de begynner på videregående, blir skolehverdagen hard for mange (Forskning.no, 2016). Ansvar for egen læring ser imidlertid ikke ut til å gi det beste utbyttet for elevene (Forskning.no, 2015).

Ekspertgruppen skal ifølge mandatet se på overgangene i utdanningsløpet. Vi finner ikke mye forskning om overgangen mellom grunnskole og videregående skole. Nesten alle elever som går ut av grunnskolen, begynner direkte i videregående opplæring. 98 prosent av 16-åringene som avsluttet grunnskolen våren 2016, var i videregående opplæring 1. oktober samme år. Det er ofte i overgangene mellom trinnene at elever slutter eller gjør omvalg. En liten andel elever slutter i videregående i overgangen mellom Vg1 og Vg2. Det vil si 7 prosent av elevene er ute av videregående opplæring året etter de gikk Vg1. Blant de som gikk i Vg2, er det 12 prosent som ikke er i videregående opplæring året etter. Analyser viser at en del av disse

kommer tilbake til videregående opplæring etter en tid. De fleste av dem som ikke fortsetter i videregående opplæring rett etter Vg2, har gått på yrkesfag (Utdanningsspeilet, 2017).

Overganger kan likevel være en kritisk periode i utdanningsløpet, særlig i overgangen fra kommunalt eide grunnskoler til fylkeskommunale videregående. Mange elever og foreldre opplever overgangen fra grunnskole til videregående skole som en utfordring, blant annet fordi arbeidet med å få på plass et godt skoletilbud starter for sent. Gjertsen og Olsen (2013) viser til flere undersøkelser som viser at mangelfull informasjonsutveksling fra den ene skolen til den andre er en medvirkende årsak til at overgangene blir utfordrende. Opplæringsloven § 9-2 første ledd og forskrift til opplæringsloven § 22-1 gir elever rett til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. Vi har ikke avdekket kunnskap om slik rådgivning blir gitt til elever med utviklingshemming. Forskning viser at funksjonshemmede elever som er i en overgangsfase, generelt får lite råd og bistand knyttet til overganger (Legard, 2013; NOU 2016:17 *På lik linje*, s. 63). Elever som kommer til Norge sent i skoleløpet, står overfor ekstra mange utfordringer både språklig og faglig. Mange av de nyankomne elevene trenger særskilt oppfølging for å kunne fullføre og bestå videregående opplæring. Arbeidet som gjøres i forkant av og i samband med overganger mellom grunnskole og videregående opplæring og mellom innføringstilbud og ordinære tilbud, er derfor essensielle (NAFO, Overganger, 2017).

Eksempel på regionale rutiner for overganger mellom grunnskolen og den videregående opplæringen

Overgang grunnskole -> videregående opplæring. Håndbok for skoler, kommuner og fylkeskommunen er første trinn i et større arbeid for å styrke prosesskvaliteten i overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring, overgangene i videregående opplæring og overgangen fra videregående opplæring til opplæring i bedrift/universitet/høyskole/arbeidsliv. Fylkeskommunen har et pådriver- og koordineringsansvar for dette arbeidet i kraft av sin rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene er også tildelt koordineringsansvaret for de fylkesvise «Partnerskap for karriereveiledning» som ble opprettet for å styrke regional koordinering, sørge for samordning og støtte lokale behov i arbeidet med yrkes- og utdanningsveiledning.

(Sør-Trøndelag fylkeskommune, 2017)

3.8 OPPSUMMERING – GRUNNSKOLE

Alle barn og unge har rett og plikt til å gå i den 10-årige grunnskolen i Norge. Her skal de delta i inkluderende fellesskap og få realisert sitt potensial for læring. Ulike forskningsstudier viser imidlertid at det er en rekke utfordringer i utdanningstilbudet, og særlig knyttet til opplæringen av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

- » Det er store forskjeller på kvaliteten på opplæringstilbudet mellom kommuner, i kommuner og i enkeltskoler. Videre er det en klar sammenheng mellom kvaliteten på den ordinære undervisningen og behovet for spesialundervisning. I skoler med god kvalitet på læringsmiljøet og undervisningen har færre elever behov for spesialundervisning.
- » Om lag 50 000 elever i grunnskolen mottar spesialundervisning. Andelen øker med elevens alder – andelen elever med spesialundervisning er nesten tre ganger så høy på tiende trinn som første trinn. Om lag 10 000 årsverk jobber med elever som mottar spesialundervisning, og samlet brukes det omtrent 6,5 milliarder kroner til spesialundervisning i grunnskolen.
- » De senere årene har om lag 8 prosent av elevene i grunnskolen mottatt spesialundervisning. Ulike studier viser imidlertid at ca. 20–25 prosent av elevene har utfordringer i skolen som innebærer at de har behov for særskilt tilrettelegging. Det er derfor langt flere elever som har behov for støtte og hjelp enn de elever som mottar spesialundervisning.
- » Om lag 32 000 elever får spesialundervisningen i mindre grupper eller alene, og det resterende opplæringstilbudet fås i klassen. Nesten 4000 elever går på egne skoler for spesialundervisning eller i egne faste avdelinger for spesialundervisning. Dette innebærer at spesialundervisningen fører til segregering for mange elever.
- » Andelen elever med vedtak om spesialundervisning er høyere i friskoler enn i offentlige skoler, noe som kan medføre opphoping av elever som strever i friskoler. Samtidig som det kan være et uttrykk for at dagens system med individuelle rettigheter til spesialundervisning gir økonomiske insentiver til friskolene.
- » Halvparten av spesialundervisningen gjennomføres av assistenter. Den store bruken av assistenter er sannsynligvis en viktig årsak til

at tilbudet om spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene. Det er i dag mangelfulle kompetansekrav til personalet som skal planlegge, gjennomføre og vurdere spesialundervisning.

- » Det er en klar tendens til at antallet elever i alternative opplærings-tiltak har økt betraktelig de senere årene. Dette er segregerte opplæringsstilbud der elevene en eller flere dager i uken er utenfor fellesskapet av andre elever. Det føres i liten grad tilsyn med disse tilbudene, og oversikten over tilbudene er mangelfull. Andelen ansatte med formell pedagogisk kompetanse på de alternative opplæringsarenaene er langt lavere enn i ordinær grunnskole.
- » Elever som mottar spesialundervisning, trives dårligere, utviser mer negativ atferd, har mindre motivasjon og noe svakere relasjoner til medelever. Videre vurderes de til å ha svakere sosiale ferdigheter enn andre elever, og deres progresjon i læring er ikke like god som hos elever som ikke mottar spesialundervisning.
- » Det er dobbelt så mange gutter som jenter som mottar spesialundervisning, men til tross for denne ekstra hjelpen i form av spesialundervisning har gutter et klart lavere læringsutbytte enn jenter i grunnskolen.
- » Barn av foreldre med lavt utdanningsnivå og elever med en minoritets-språklig bakgrunn er klart overrepresentert i spesialundervisningen. Men det er liten grunn til å tro at spesialundervisning er et egnet virkemiddel for å redusere sosiale og kulturelle forskjeller i skolen.
- » Erfaringer fra noen norske kommuner og andre skandinaviske land viser at tidlig innsats, økt lærertetthet i enkelte perioder, lærer-kompetanse og høye forventninger til elevene er faktorer som gir økt læringseffekt for barn og unge med behov for særskilt tilrette-legging.
- » Overganger kan være kritiske perioder i utdanningsløpet – særlig i overgangen fra kommunalt eide grunnskoler til fylkeskommunale videregående. Nesten alle elever som går ut av grunnskolen, begynner direkte i videregående opplæring. Det er ofte i overgangene mellom trinnene at elever slutter eller gjør omvalg.



4 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Fortsatt er det mange unge som ikke fullfører og består videregående opplæring. Videregående skoler skal bidra til at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elevene har krav på et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet.

Det går tydelige sosiale og økonomiske skillelinjer mellom personer som har fullført og bestått videregående opplæring, og de som ikke har det. Å fullføre videregående opplæring er et viktig grunnlag for inngang til og deltagelse i arbeidslivet. Det har også stor betydning for annen aktiv samfunnsdeltagelse.

Det finnes relativt lite forskning om hvordan det tilrettelegges for elever med særskilte behov i videregående opplæring, men forskning om frafall fra videregående opplæring omfatter i høy grad elever som tidligere har hatt spesialundervisning i grunnskolen.

Skolens formålsbestemmelse fastslår at elever, og spesielt elever i den videregående skolen, skal utvikle kunnskaper, ferdigheter og holdninger slik at de kan delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. For å få dette til skal skolen ta utgangspunkt i elevens forutsetninger og samarbeide med foreldre, opplæringsbedrifter og andre relevante parter.

Barnelovens § 32 fastslår at barn som har fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Dette innebærer at foreldre ikke kan motsette seg at ungdommen velger bort videregående opplæring eller bestemmer hvilket utdanningsprogram han eller hun vil søke på. Tilsvarende gjelder ved avbrudd av videregående opplæring. Eleven har også anledning til å takke nei til tilbud om spesialundervisning, og tilbakemeldinger ekspertgruppen har fått, tyder på at dette skjer relativt ofte i videregående opplæring. Det understrekes at 15 år ikke er en generell skolerettslig myndighetsalder. Foreldreansvaret gjelder frem til fylte 18 år.

Ungdom har rett, ikke plikt til videregående opplæring dersom søkeren har fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende. Nesten alle, 98 prosent, av elevene som fullfører grunnskolen, begynner i videregående skole året etter.

Opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning gjelder både i grunnskole og videregående opplæring, og opplæringsloven § 3-1 gir elever med spesialundervisning rett til to års utvidet tid i videregående skole hvis utvidelsen kan medføre at eleven når opplæringsmålene sine. Ved overgang til videregående opplæring skal det tas fornyet stilling til behovet for spesialundervisning, og fylkeskommunal PP-tjeneste skal utarbeide en ny sakkyndig vurdering. Lærlinger har ikke rett til spesialundervisning, men er omfattet av det alminnelige prinsippet om tilpasset opplæring og skal ha samme tilgang til PP-tjenesten som øvrige elever.

Bakgrunnen for at Norge i 1998 fikk en felles opplæringslov for grunnskole og videregående opplæring, var blant annet et ønske om å sikre større sammenheng i opplæringen. Mye tyder likevel på at lovverket håndteres ulikt. Til tross for at samme lovformulering regulerer retten til spesialundervisning i begge opplæringsløp, er andelen elever med spesialundervisning i videregående opplæring betydelig lavere enn i grunnskolen.

4.1 INNTAK TIL VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Selv om den siste store reformen i grunnopplæringen, Kunnskapsløftet (2006), ikke endret regelverket for spesialundervisning, ble det gitt signaler om at man ønsket mer tilpasset opplæring og mindre spesialundervisning (Markussen, 2009). I tiden etter Kunnskapsløftet er dette fulgt opp med enkelte presiseringer, blant annet i forskrift til opplæringsloven, kapittel 6, om inntak til videregående opplæring (forskrift om endring i forskrift til opplæringslova av 1. september 2013, nr. 1046). I 2013 ble inntakskapittelet endret. Endringene omfatter kun elever som har hatt vedtak om spesialundervisning og som skal ha full måloppnåelse og som konkurrerer seg inn i videregående med karakterer. For disse elevene ble fortrinnsretten til inntak på et særskilt utdanningsprogram i videregående opplæring fjernet. For disse elevene

ble det også innført en endring som medførte en plikt for skolene til å vurdere utbyttet av opplæringen før det gjøres vedtak om spesialundervisning (Rundskriv F-04-13, Kunnskapsdepartementet, 2013). Det finnes ikke forskning om virkningene av denne endringen, men en undersøkelse av omfanget av spesialundervisning i videregående opplæring (Vibe, 2012) viser at andelen elever med spesialundervisning varierte mellom fylkene fra 3,7 til 11,5 prosent, med et nasjonalt snitt på 6 prosent umiddelbart før forskriftsendringen. Dette er langt høyere enn omfanget på spesialundervisning i tiden etter forskriftsendringen, slik det oppgis i VIGO-databasen. I skoleåret 2016–17 har 2,5 prosent av elevene, eller totalt 4900 elever i videregående opplæring, enkeltvedtak om spesialundervisning (Utdanningsspeilet, 2017).

Tilbudet i videregående opplæring er langt mer differensiert enn på ungdomstrinnet. Dette gir ungdom flere valgmuligheter enn på ungdomsskolen. I tillegg til at elevene kan velge en mer praktisk rettet opplæring, kan også en lavere gruppestørrelse på yrkesfaglige utdanningsprogram gi bedre forutsetninger for å tilpasse opplæringen til elevenes forutsetninger.

4.2 FRAFALL I VIDERE GÅENDE OPPLÆRING

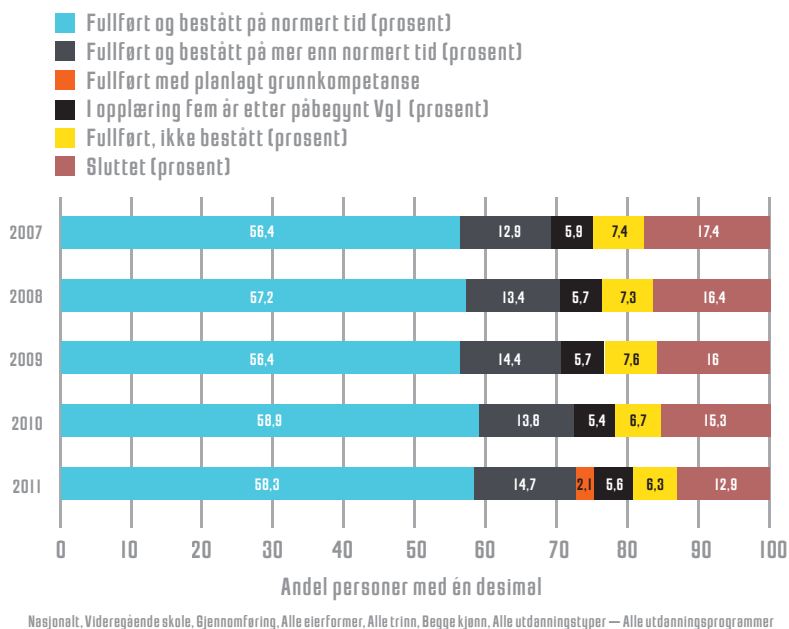
Selv om vi ser en liten reduksjon i elevers frafall fra videregående opplæring de siste årene, er det fortsatt bekymringsfullt mange som ikke fullfører og består videregående opplæring. Frafallsproblematikken viser at videregående opplæring har særegne utfordringer som kan føre til utenforskap. I 2017 fullførte 73 prosent av elevene videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år (SSB, 2017). Andelen som fullfører er blitt høyere de siste årene. Sammenlignet med det første kullet som begynte i videregående etter innføringen av Kunnskapsløftet i 2006, bestod 3 prosent flere elever videregående opplæring i 2016.

Det er størst frafall blant elever med lave karakterer fra grunnskolen (Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – samordnet innsats for voksnes læring*), og de fleste som slutter, går på yrkesfag. I forrige kapittel viste vi at andelen elever uten grunnskolepoeng har økt markant de siste årene. De fleste elevene som har spesialundervisning, går på yrkesfaglige utdanningsprogrammer (NOU 2016:17 *På lik linje*). Blant elever på yrkesfag er gjennomføringsprosenten etter fem

Inkluderende fellesskap for barn og unge

år vesentlig svakere enn for elever som har gått studiespesialiserende utdanningsprogrammer. På yrkesfag fullfører 59 prosent, henholdsvis 56 prosent av guttene og 64 prosent av jentene.

Norskfødte med innvandrerbakgrunn fullfører videregående opplæring i like stor grad som øvrige elever, men for utenlandsfødte elever som har innvandret til Norge, er det betydelig større frafall. I denne gruppen fullfører bare omtrent halvparten av elevene videregående opplæring (Lillejord mfl., 2015).



Figur 11 Nasjonalt, videregående skole, gjennomføring. Alle eierformer, alle trinn, begge kjønn, alle utdanningstyper – alle utdanningsprogrammer.

Figuren viser at andelen elever som fullfører og består videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, øker. For elever som begynte i videregående opplæring i 2011, er det også registrert andel elever som har oppnådd grunnkompetanse. Dette er unge som enten er lærekandidater eller praksisbrevkandidater. Andelen med planlagt grunnkompetanse utgjør 2,1 prosent av alle elever som begynte i videregående opplæring høsten 2011. Elever telles i statistikken med fullført planlagt grunnkompetanse dersom

de har vært i videregående opplæring i minst tre av de fem årene som gjennomføringsstatistikken dekker. Det var med Reform 94 at dokumentert delkompetanse ble innført i videregående opplæring. Kompetanseformen har endret betegnelse, først til *delkompetanse*, så til *kompetanse på lavere nivå* og til slutt, i 2011, til *grunnkompetanse*. Både lærekandidatordningen og praksisbrevordningen har et stort innslag av praksis og mindre grad av fellesfag, programfag og yrkesteori enn ordinær yrkesutdanning. En lærekandidat kan gå i skole og bedrift i flere år. Praksisbrevutdanningen er i utgangspunktet toårig. Læreplanene er standardiserte, og kandidatene må bestå yrkesfaglig norsk, samfunnsfag og matematikk, slik at alle praksisbrevkandidater i et fag i prinsippet skal ha den samme kompetansen (Markussen, 2014).

Eksempel på en skoleeier som pådriver for nærvær — Telemark fylkeskommune

Telemark fylkeskommune har utviklet en veileder for å støtte skoler og andres arbeid for at elevene skal være mer til stede på skolen. Statistikkportalen viser at Telemark hadde det laveste skolefraværet på vitnemålet i 2015–16.

Fylkeskommunen har 11 skoler med hver sin rektor og til sammen 6100 elever, 1500 lærekontrakter, voksenopplæringen – i tillegg til en avdeling på 50 ansatte i fylkeskommunen. Sentralt i arbeidet er det å arbeide for økt nærvær.

«Telemark har et mål om 100 prosent gjennomføring i videregående opplæring – de ønsker ikke å ha et mål om at noen ikke skal klare å gjennomføre. Alle kan lære, og alle kan nå noen kompetansemål. Det er nærværet som gir resultater, og det må fokuseres på hvordan man kan optimalisere nærværet.»

Etter mistanker om bruk av rusmidler og forsøk på ulike tiltak i samarbeid med politiet, fant fylkeskommunen ut at det ikke bare dreide seg om rus, men også andre forhold som gjorde at elever ikke hadde det bra på skolen. Hvordan skolen og systemet arbeidet for enkeltelever når det var grunn til bekymring, var bakgrunnen for at de satte i gang et arbeid med handlingsveilederen «Tett på».

(Utdanningsdirektoratet, Forebygge fravær, 2018)

4.2.1 Skolebidragsindikatorer

Skolebidrag kan defineres som den økningen i elevers læringsutbytte som er et resultat av skolens innsats. Det kan forstås som det en tilfeldig valgt elev hadde oppnådd ved å gå på en skole dersom elevgrunlaget

hadde vært likt for alle skoler. Sagt på en annen måte: Skolebidragsindikatorene angir om elevresultatene er bedre eller dårligere enn forventet dersom skolens elever hadde vært gjennomsnittlige på forhold med betydning for læringsutbytte, f.eks. grunnskolekarakterer, kjønn og foreldres utdanning (NIFU Rapport 2017:7, Skolebidragsindikatorer i videregående skole, indikatorer for skolers bidrag til fullføring, gjennomføring og gjennomsnittskarakterer for skoleåret 2014–2015 og kullet som begynte i videregående skole høsten 2012).

NIFU har laget en indikator for elevers gjennomføring av videregående opplæring med spesialundervisning. Den er laget med utgangspunkt i elever som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan etter opplæringslovens § 5-1 i skoleåret 2014–15. Disse elevene er ikke inkludert i de øvrige beregningene av grunnskolepoeng fordi de ofte mangler karakterer fra tidligere år, fordi karakterene ikke nødvendigvis gir et godt bilde på elevenes evner og behov, og fordi de ofte er i utdanningsløp som avviker fra de vanlige utdanningsprogrammene. Det ble laget en egen indikator for spesialundervisning. Den legger til grunn gjennomføring i videregående opplæring skoleåret 2014–15, med oppstart om høsten og avslutning i juni 2015. Det skilles ikke på trinn eller utdanningsprogram. I beregning av indikatoren for spesialundervisning er det tatt hensyn til trinn, borteboerstatus, familiens inntekt, foreldrenes yrkesstatus, innvandringsstatus, kjønn og foreldrenes utdanningsnivå. Det antas at disse forholdene kan fange opp noe av variasjonen i elevgrunnlaget blant elever med spesialundervisning som begynner på ulike skoler. Indikatoren får imidlertid i mindre grad tatt hensyn til elevenes kunnskapsnivå ved starten av skoleåret enn indikatorene som har med tidligere karakterer. Gjennomsnittlig gjennomføring i denne gruppen var på 95,3 prosent.

4.3 GRUNNKOMPETANSE

Grunnkompetanse gir kompetanse på et lavere nivå enn yrkes- eller studiekompetanse. For mange elever med behov for særskilt tilrettelegging kan grunnkompetanse være et relevant tilbud. Grunnkompetanse kan være planlagt eller ikke planlagt, og elever kan ha det som mål i både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Grunnkompetanse oppnås gjennom praksisbrev- eller lærekandidatordning.

4.3.1 Praksisbrevkandidat

Målgruppen for praksisbrevordningen er elever fra grunnskolen som kan ha svake karakterer og høyt fravær, men som ikke har lærevansker eller særskilte opplæringsbehov og som man antar over tid vil kunne oppnå kompetansemålene ved mer praktisk opplæring i bedrift. En typisk elev i praksisbrevordningen er arbeidsorientert, men har lite motivasjon for ordinær skole (Utdanningsdirektoratet, 2015b). Praksisbrevutdanningen ble en fast ordning fra 2016, og er i utgangspunktet toårig. Læreplanene er standardiserte, og kandidatene må bestå yrkesfaglig norsk, samfunnsfag og matematikk. Dette innebærer at alle praksisbrevkandidater i et fag i prinsippet skal ha den samme kompetansen (Markussen, 2014). NIFU evaluerte forsøket med praksisbrev som tiltak mot frafall i perioden 2008–2013. Halvparten av de totalt 51 deltakerne i praksisbrevforsøket hadde strykkarakter eller var ikke vurdert i ett eller flere fag fra grunnskolen, og hadde ellers et generelt lavt karakternivå og høyt fravær. Ut fra tidligere erfaringer og forskning ville man ha forventet at de fleste elever med dette utgangspunktet enten ville være ute av opplæring eller forsinket etter to år. Av de 51 kandidatene som startet på praksisbrevet i 2008, gjennomførte 41 hele den toårige praksisbrevperioden. Syv av de ti som gikk ut av prosjektet, gikk over i annen opplæring. To gikk over i arbeid. Evalueringen konkluderte med at forsøket har bidratt til langt lavere frafall og til bedre gjennomføring av yrkesutdanning for de som har deltatt, enn det man ville ha forventet dersom de hadde fulgt ordinært løp i videregående opplæring (Høst, 2011).

4.3.2 Lærekandidat

Lærekandidatordningen ble innført i videregående opplæring i 2001. Ordningens historiske linje går tilbake til innføringen av Reform 94. Da ble kompetanseformen «dokumentert delkompetanse» innført i lov om videregående opplæring. Loven sa at videregående opplæring skal føre frem til «studiekompetanse, yrkeskompetanse, herunder fag-/svennebrev, dokumentert delkompetanse eller annen avsluttet videregående opplæring» (Innst. S. nr. 200 1991–92:10).

Lærekandidatordningen er tilpasset elever som ønsker videregående opplæring i bedrift, men som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- og svenneprøven. De kan tegne opplæringskontrakt med en bedrift

med sikte på et lavere kompetansenivå enn fag- eller svennebrev. Opp-læringen avsluttes ved at lærekandidaten går opp til en kompetanseprøve. Består denne har kandidaten fullført videregående opplæring med grunnkompetanse. Denne grunnkompetansen kan bygges videre til yrkeskompetanse (Utdanningsdirektoratet, 2015a). I mange år var lærekandidatordningen lite brukt, og Markussen mfl. (2008) oppsum-merste i forbindelse med et større prosjekt om frafall og gjennomføring på Østlandet at planlagt kompetanse på lavere nivå (grunnkompetanse) i altfor liten grad benyttes. Nå er situasjonen endret, og antallet søkere som inngår alternative kontraktordninger, har økt betraktelig. I 2015 ble det inngått 1138 opplæringskontrakter for lærekandidater. Det gir en økning på 24 prosent i perioden 2011–2015 (Riksrevisjonen, 2016).

Ordningen brukes svært ulikt av fylkeskommunene (Riksrevisjonen, 2016), og det er uvisst hvilke kriterier fylkeskommunen legger til grunn for å velge ut kandidater til lærekandidatordningen. I og med at ordningen er tiltenkt elever som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- og svennebrev, kan det antas at de fleste som inngår en slik kontrakt har hatt spesialundervisning i grunnskolen. Riksrevisjonen har uttrykt bekymring for at elever med forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring, rekrutteres inn i ordningen (Riksrevisjonen, 2016). Fylkeskommuner som bruker ordningen mye, mener ordningen forhindrer frafall og fungerer godt som tilpasset opplæring i praksis (Riksrevisjonen, 2016). I 2018 evalueres lærekandidatordningen.

Det finnes ikke mye forskning på lærekandidatenes overgang til arbeidsmarkedet, men i en undersøkelse av ungdom som hadde kompetansebevis etter å ha vært lære- eller praksisbrevkandidater i Akershus fylkeskommune i 2009–2012, fant man at lærekandidater hadde en svakere posisjon i arbeidsmarkedet enn ungdom med fag-/svennebrev. De hadde imidlertid en sterkere posisjon enn ungdom som hadde avbrutt lærekandidatløpet og ungdom som hadde hatt spesialundervisning i mindre grupper (Markussen, 2014).

4.4 KOMPETANSEÅRSVERK I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

I videregående opplæring er det generelt høy fagkompetanse blant lærerne, men fremdeles mangler om lag 20 prosent pedagogisk kompetanse. I 2016 var det i underkant av 22 000 lærerårsverk i videregående opplæring, en økning på nesten 1000 siden 2008.

8 av 10 lærere i videregående opplæring har universitets- eller høyskoleutdanning med pedagogikk (Utdanningsspeilet, 2017). Denne andelen har vært stabil over tid. Bare 6 prosent av lærerne har ikke fullført studier på universitets- eller høyskolenivå. Størst andel med pedagogikk finner vi i de offentlige skolene og blant de eldste lærerne. Nesten halvparten av lærere uten høyere utdanning har fag-/svennebrev, mot 16 prosent av lærere i videregående totalt sett. Blant de yngste lærerne har en noe høyere andel ikke fullført en pedagogisk utdanning. Samtidig er det vanligere blant de yngre lærerne å ha lang høyere utdanning, det vil si utdanning på masternivå eller tilsvarende. I privateide skoler utgjør lærere med pedagogikk 72 prosent. 14 000 av 27 000 lærere har praktisk-pedagogisk utdanning (PPU). Sett i forhold til antall lærere med lærerutdanning, er det over 60 prosent som har PPU. I løpet av de siste årene er det blitt innført nye krav til læreres utdanning og kompetanse.

4.5 ØKONOMI

Fylkeskommunen bruker betydelige midler på å tilrettelegge opplæringen for elever med behov for særskilt tilrettelegging. Utgiftene per elev på videregående skole i Norge er 62 prosent høyere enn OECD-snittet. Også sammenlignet med de andre nordiske landene har Norge høyere utgifter per elev i videregående opplæring. Fylkeskommunene brukte nærmere 28 milliarder kroner på videregående skoler i 2016, en nedgang på 0,5 prosent fra 2015. Tallet inkluderer blant annet utgifter til undervisning, lokaler, særskilt tilpasset opplæring, oppfølgingstjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). I 2016 brukte fylkeskommunene nærmere 2,6 milliarder kroner på spesialundervisning og særskilt tilrettelegging (Utdanningsspeilet, 2017). Det utgjør litt over 9 prosent av fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring. Ifølge SSB kostet ett lærerårsverk i 2016 på videregående i snitt rett under 700 000 kroner (inkludert overhead på 35 prosent og arbeidsgiveravgift o.l.). Nesten 3800 lærerårsverk ble brukt til spesialundervisning og særskilte tiltak (Utdanningsspeilet, 2017). I denne utgiftsposten inngår også utgifter til innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever og særskilt norskopplæring (Utdanningsspeilet, 2017). Fylkeskommunen brukte i gjennomsnitt 14 900 kroner per elev på spesialundervisning og

særskilt tilrettelegging i videregående. Nordland, som brukte mest i 2016, brukte 26 prosent mer enn gjennomsnittet. Oslo, som brukte minst, brukte 19 prosent mindre enn gjennomsnittet.

4.6 SPESIALUNDERVISNING I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

I likhet med elever i grunnskolen har elever i videregående skole som ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Retten gjelder også lærekandidater, men ikke lærlinger. Elevene kan få spesialundervisning i et ordinært eller tilrettelagt opplæringsløp i skole, eller innenfor opplæring i bedrift. Den første gruppen som tas inn til Vg1, er søkere som oppfyller vilkårene til fortrinnsrett. Etter forskriftsendringen i 2013 er det flere, men samtidig mer definerte grupper, som har fortrinnsrett til videregående utdanning på grunnlag av særskilte behov (se punkt 4.1). Vanskene som gir fortrinnsrett, er utviklingshemming, andre funksjonsnedsettelse, spesifikke lærevansker, motivasjonsproblemer, atferdsproblemer og/eller emosjonelle problemer eller annet.

Det finnes to grupper av elever med spesialundervisning i videregående opplæring. Den ene er elever som har mål om full kompetanse og ordinært vitnemål. Den andre gruppen er elever som får spesialundervisning med mål om kompetanse på lavere nivå, såkalt planlagt grunnkompetanse.

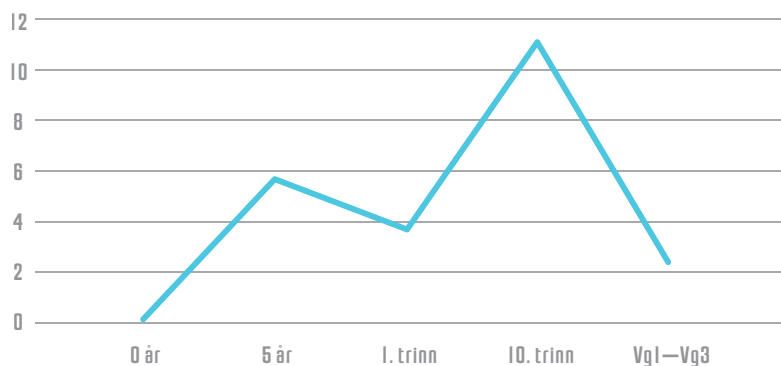
Selv om den siste store reformen i grunnopplæringen, Kunnskapsløftet (2006), ikke medførte noen endringer i regelverket for spesialundervisning, ble det gitt signaler om at man ønsket mer tilpasset opplæring og mindre spesialundervisning (Markussen, 2009). Dette er senere fulgt opp med enkelte presiseringer, som for eksempel i 2013, da forskrift til opplæringslovens kapittel 6, om inntak til videregående opplæring, ble strammet inn. Fortrinnsretten hadde tidligere omfattet samtlige elever med rett til spesialundervisning og som på grunnlag av sakkyndig vurdering hadde behov for et særskilt utdanningsprogram på videregående trinn 1. Med innstrammingen i 2013 skulle ikke fortrinnsretten lenger omfatte elever med spesialundervisning som har mål om full måloppnåelse og som konkurrerer seg inn i videregående med karakterer. For disse elevene ble det også innført en plikt for skolene til å vurdere utbyttet av opplæringen før det gjøres vedtak om spesialundervisning (Rundskriv F-04-13, Kunnskapsdepartementet, 2013).

Det føres ikke sentral statistikk over elevers bruk av fortrinnsrett ved opptak til videregående opplæring.

4.6.1 Andel elever som mottar spesialundervisning

Omfanget av spesialundervisning i videregående opplæring er vesentlig lavere enn på ungdomstrinnet, og det er mange elever som har hatt spesialundervisning i ungdomsskolen, som ikke har det i videregående (Utdanningsspeilet, 2017). Tall fra databasen VIGO viser at 2,5 prosent av elevene, eller totalt 4900 elever, i videregående opplæring hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleåret 2016–17 (Utdanningspeilet, 2017). Denne andelen er noe redusert de siste årene. For skoleåret 2013–14 var tilsvarende andel 2,7 prosent av elevene.

Følgende figur illustrerer variasjonen i andel elever som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning fra barnehagealder til og med videregående skole.



Figur 12 Figuren viser hvordan andelen som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning varierer – barnehage- og skoleåret 2016–17 (Kilde: Utdanningspeilet, 2017).

Figuren viser at andelen barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagealder øker fra 0,17 til 5,72 prosent, deretter er andelen som mottar spesialundervisning på første trinn 3,7 prosent som øker til 10,8 prosent på 10. trinn. Andelen synker så betraktelig i videregående opplæring til 2,5 prosent. Vi har ikke her tall på andel i Vg1, Vg2 og Vg3.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

Tabell 12 Tabellen viser andel elever med spesialundervisning fordelt på fylkene.

Skoleår	Fylke	Antall	Antall	Andel spesialund. i %
2016–2017	Østfold	11 229	378	3,4
2016–2017	Akershus	21 860	599	2,7
2016–2017	Oslo	19 237	396	2,1
2016–2017	Hedmark	7131	152	2,1
2016–2017	Oppland	6825	204	3,0
2016–2017	Buskerud	9687	239	2,5
2016–2017	Vestfold	9298	252	2,7
2016–2017	Telemark	6552	132	2,0
2016–2017	Aust-Agder	4633	106	2,3
2016–2017	Vest-Agder	7205	133	1,8
2016–2017	Rogaland	18 823	601	3,2
2016–2017	Hordaland	19 747	601	3,0
2016–2017	Sogn og Fjordane	4327	142	3,3
2016–2017	Møre og Romsdal	10 352	217	2,1
2016–2017	Sør-Trøndelag	11 557	215	1,9
2016–2017	Nord-Trøndelag	5704	179	3,1
2016–2017	Nordland	9365	191	2,0
2016–2017	Troms	6066	65	1,1
2016–2017	Finnmark	3002	69	2,3
2016–2017	Svalbard	36	0	0,0
2016–2017	Nasjonalt	192 636	4871	2,5

Det er store forskjeller mellom fylkene i andelen elever som mottar spesialundervisning.

Vi har ikke sikker viten om årsakene til denne variasjonen og hva som gjør at andelen faller betraktelig i overgangen til videregående skole. Dette til tross for at en felles opplæringslov og et felles læreplanverk ligger til grunn for de to skoleslagene. Mathiesen og Vedøy (2012) fremmer noen hypoteser: Elevene i videregående opplæring er gamle nok til selv å bestemme om de vil motta tilbudet om spesialundervisning. De velger også ulike utdanningsprogrammer de vil delta på, og for elever på yrkesfaglige utdanningsprogram er det lavere elevtall i gruppene enn det elevene er vant til fra 10. trinn. Dette vil kunne gi bedre muligheter for individuelle tilpasninger. Spesialundervisning i videregående opplæring brukes ofte i de yrkesfaglige utdanningene. Omfanget av spesialundervisningen er vesentlig større der enn i de studiespesialiserende retningene. Videregående opplæring er fylkeskommunens ansvarsområde, og fylkeskommunene i denne undersøkelsen opplever situasjonen med spesialundervisning svært forskjellig fordi de tolker regelverket ulikt (Mathiesen & Vedøy, 2012). Databasen VIGO viser at 2,5 prosent av elevene, eller totalt 4900 elever, i videregående opplæring hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleåret 2016–17 (Utdanningsspeilet, 2017). For skoleåret 2013–14 var tilsvarende andel 2,7 prosent av elevene.

4.6.2 Organisering av spesialundervisning

Spesialundervisning i videregående opplæring kan innebære endringer eller tiltak knyttet til progresjon og arbeidsmåter, avvik fra læreplanen, lærer med særskilt kompetanse og/eller organisatorisk tilrettelegging. Studier av spesialundervisning i videregående opplæring i perioden 1994–2009 viser en utbredt bruk av segregerte tilbud. I hele perioden ble enetimer, små grupper og permanent tilhørighet til klasser med redusert elevtall brukt i stor grad, til tross for myndighetenes uttalte ønske om en mer inkluderende praksis ved begynnelsen av Kunnskapsløftet. Forskerne påpeker at sigalene var at utdanningsmyndighetene ønsket inkludering, samtidig som det ikke ble innført vesentlige tiltak for å «snu» etablert praksis (Markussen mfl., 2009).

I evalueringen av Kunnskapsløftet fant NIFU at mellom 7 og 9 prosent av elevplassene i Oslo, Telemark og Hordaland var dimensjonert til klasser med redusert elevtall.

I oppsummeringen av evalueringen av spesialundervisning i Kunnskapsløftet skriver Utdanningsdirektoratet:

Forskerne finner ingen endringer i spesialundervisningen i videregående opplæring etter innføringen av Kunnskapsløftet. Andelen elever som får spesialundervisning er lavere på studiespesialisering enn på yrkesfag. Tilhørighet i ordinære klasser er viktig. Elever som får spesialundervisning og har tilhørighet til ordinære klasser, oppnår bedre resultater enn elever som ikke går i ordinære klasser. Skolelederne er i all hovedsak tilfredse med spesialundervisningen som gjennomføres ved egen skole, men forskerne finner få prinsipielle føringer eller visjoner for det spesialpedagogiske arbeidet. Forskerne mener mange skoleledere har en forståelse av enkeltvedtak, sakkyndige vurderinger og individuelle opplæringsplaner som er i konflikt med opplæringsloven.

(Utdanningsdirektoratet, 2006–12)

I perioden 1994–2009 ble det gjennomført flere studier av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge, både kvantitative og kvalitative studier, blant annet Markussen (2000), Kvalsund og Myklebust (1998), Markussen, Frøseth og Grøgaard (2009), Markussen, Brandt og Hatlevik (2003) og Markussen mfl., (2009).

De kvantitative studiene som ble gjennomført i perioden 1994 til 2009 antydte at elever med spesialundervisning i gjennomsnitt oppnådde bedre målbare resultater når de har tilhørighet til ordinære klasser, enn når de har permanent tilhørighet til klasser med redusert elevtall. Om elevene får noe av opplæringen f.eks. i enetimer eller i små grupper, ser ikke ut til å ha stor betydning så lenge de har tilhørighet til ordinære klasser. En sentral forklaring på dette er at de unge får et faglig løft av prestasjonsnivået i klassen. Kvalitative studier gjennomført i samme periode modererer i noen grad dette funnet. Både studien fra 2003 og studien fra 2009 viste at bak gjennomsnittstallene finnes elever som hadde godt utbytte av å motta spesialundervisning i grupper med lavere elevtall. Dette illustrerer at det spesialpedagogiske feltet ikke kan tegnes sort-hvitt med enkle enten-eller-løsninger, men at det er nødvendig med en nyansert tilnærming i gjennomføringen av spesialundervisning. Når mangfoldet er stort, både blant elever og med tanke på opplæringstilbudet, er

det fortsatt behov for mer kvantitativ og kvalitativ forskning om spesialundervisning i videregående opplæring.

4.7 ELEVER MED BEHOV FOR SÆRSKILT TILRETTELEGGING

Vi har begrenset oversikt over elever med særskilte behov og elever med spesialundervisning i videregående skole. I en kartlegging foretatt av NTNU Samfunnsforskning fra 2017 estimeres det at en andel på rundt 5 prosent av elevene i videregående opplæring har nedsatt funksjonsevne (Wendelborg, 2017). Som i grunnskolen er det ikke slik at alle elever med nedsatt funksjonsevne har spesialundervisning. Wendelborg fant at over halvparten av elevene med nedsatt funksjonsevne hadde psykiske lidelser, rundt 31 prosent hadde utviklingshemming, mens om lag 8 prosent hadde sansevansker og 7 prosent hadde bevegelsvansker. Denne fordelingen samsvarer med andre oversikter av unge personer med nedsatt funksjonsevne, som eksempelvis de som mottar arbeidsavklaringspenger (Dyrstad, Mandal & Ose, 2014). En annen kartlegging av elever med funksjonsnedsettelse i videregående opplæring (Gjertsen & Olsen, 2013) antyder at det er nesten 11 000 elever med funksjonsnedsettelse i videregående opplæring, og at 2800 av disse har en utviklingshemming.

Den lave andelen elever med bevegelsvansker og høye andelen elever med psykiske lidelser gir grunn til å tro at undersøkelsen fanger opp elever som skolen har behov for å tilrettelegge for, mer enn faktisk antall elever med nedsatt funksjonsevne.

Elever med nedsatt funksjonsevne går ofte på helse- og oppvekstfag, restaurant- og matfag og naturbruk.

Wendelborg, Kittelsaa og Wiik (2018) finner en klar overrepresentasjon av elever med utviklingshemming i studiespesialiserende utdanningsprogrammer og i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene restaurant- og matfag, naturbruk, bygg og anleggsteknikk og design og håndverk. Tilhørighet til et utdanningsprogram er ofte underordnet for elever med utviklingshemming, fordi tilbudene de går i er løst tilknyttet et utdanningsprogram og tilhører et spesielt tilrettelagt tilbud med særlig vekt på arbeidstrening eller hverdagsliv-/botrening (Wendelborg mfl., 2017). Det er indikasjoner på at det er et økonomisk motiv for å lede elever med utviklingshemming til studiespesialisering. Det er færrest timer på studiespesialisering er dermed minst kostbart

for fylkeskommunen å ha elever med utviklingshemming på det utdanningsprogrammet.

Undersøkelser viser at et flertall elever med lærevansker, ca. 70 prosent, har liten medvirkning i eget utdanningsvalg. I de fleste tilfellene må eleven velge et «egnet tilbud» eller et tilpasset studieretningsfag (NOU 2016:17 *På lik linje*).

4.8 INNFØRINGSTILBUD FOR NYANKOMNE, MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER I VIDeregående OPPLÆRING. ET EKSEMPEL FRA LARVIK

Et innføringstilbud er et tilbud om særskilt språkopplæring til nyankomne, minoritetsspråklige elever i grunnskole og videregående opplæring. Målet med innføringstilbudet er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge ordinær opplæring i alle fag. Studier viser at gode innføringstilbud blant annet kjennetegnes av aktive skoleeiere, fleksibilitet og tilpassede tilbud, et godt skole-hjemsamarbeid og fokus på elevenes motivasjon (Utdanningsdirektoratet, 2017).

Fra 1. august 2012 ble det lov å tilby særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler (opplæringsloven §§ 2-8 femte ledd og 3-12 femte ledd).

De siste årene har flere fylkeskommuner utviklet innføringstilbud der særskilt språkopplæring kombineres med et grunnskoletilbud i videregående skole (Utdanningsdirektoratet, 2017, *Hva kjennetegner gode innføringstilbud for elever som nylig har kommet til Norge*).

Et eksempel på et slikt tilbud, er «kombinasjonsklassen, et innføringstilbud i regi av Larvik kommune. *Kombinasjonsklassen*, organiseres som en egen avdeling på Thor Heyerdahl videregående skole (THVS), en videregående skole der 98 prosent av ungdommene i Larvik går. Tilbudet er grunnskoleopplæring, der man samler elever mellom 16 og 20 år som har kort botid i Norge og som ikke har godt nok grunnlag, språklig og/eller faglig, til å starte videregående opplæring. Elevene får ulike opplæringstilbud, og de har ulike rettigheter.

Avdelingsleder for kombinasjonsklassen ved THVS sier at

Når du kommer som ungdom til en ny kultur, er det vanskeligere å finne norske venner, enn om du kommer som barn. Små barn leker, det gjør ikke ungdom.

4 Videregående opplæring

Vi har hatt fokus på å hjelpe elevene til å finne norske venner, men vi ser også at det viktigste er å ha venner. Det har også stor betydning for elevene og oppleve seg som en del av fellesskapet. De er elever på THVS. De tenker ikke på at de går i grunnopplæringen. De går på videregående skole sammen med alle andre ungdommer i Larvik.

Vi opplever lite rasisme på skolen, men vi ser at det er gjensidig skepsis. Når det står en gruppe ungdommer og snakker et fremmed språk, engasjert og med store armbevegelser, da går norske ungdommer i en bue rundt. Det samme skjer når en gruppe norske ungdommer står sammen og ler og prater, da går elever fra kombinasjonsklassen i en bue rundt. Det tar tid å lære ikke bare språk, men de kulturelle kodene, og lærerne er opptatt av å lage møteplasser. På skolen er det språkkaffe i samarbeid med skolens bibliotek og elevene på helse og oppvekst, felles aktivitetsdag med elevene på idrettslinjen, det arrangeres internasjonal dag hvor elever og ansatte på skolen får smake på mat fra hele verden, lære danser og snakke med elever på stand fra mange land. Elever blir også invitert inn i historie- og samfunnsfagtimer for å fortelle sine historier. Det er viktig for elevene våre å oppleve at de er en ressurs.

Avdelingen samarbeider derfor med barnevernet og kommunens samfunnskontakt om et kursopplegg. Elevene er med på en kursrekke hvor de får besøk av blant andre sexolog og politiet. I tillegg arrangeres det temakveld for foreldrene.

4.9 FORSKNING PÅ INKLUDERING AV ELEVER MED SÆRSKILTE BEHOV

Tidligere forskning har vist at holdningene til inkludering er minst positive blant de som er nærmest eleven og skal gjøre jobben, mens den er høyest blant de som i liten eller ingen grad møter eleven i klasserommet. NTNU Samfunnsforskning vurderer at dette kan være en indikasjon på en konflikt og motstand mot inkludering i skolefeltet, og at det kan synes som om de som står i klasserommet er de som bestemmer retningen for inkluderingsarbeidet i skolen. Det påpekes at dette også er en lederutfordring, hvor skoleeiere, skoleledere og PP-tjenesten har holdninger som i større grad samsvarer med den vedtatte politikken på feltet, men som ikke makter å sette den ut i livet (NTNU Samfunnsforskning, 2014).

NTNU Samfunnsforskning viser at elever med utviklingshemming deltar mest med andre elever i yrkesfaglig utdanningsprogram, sammenlignet med fellesfag og programfag på studieforberevende

utdanningsprogram. Kroppsøving er for øvrig det fellesfaget flest skoler oppgir at elever med utviklingshemming deltar i sammen med elever uten funksjonshemming. Resultatene fra NTNU Samfunnsforsknings studie indikerer at det er en sammenheng mellom funksjonsnivå og deltagelse i undervisning sammen med elever uten funksjonsnedsettelser og at holdninger til lærere kan ha innvirkning på i hvilken grad elever med utviklingshemming deltar i undervisningstimer sammen med andre elever uten nedsatt funksjonsevne.

I prosjektet *Overgang skole–arbeid for elever med utviklingshemming* fra 2018 viser NTNU Samfunnsforskning hvordan et bevisst valg av plassering kan gi elevene muligheter for sosial kontakt med elever uten funksjonsnedsettelser. Ved to av caseskolene i prosjektet er grupperommene plassert i utkanten av det øvrige skolemiljøet, mens de befinner seg midt i skolelokalene ved den tredje skolen. Plasseringen midt i skolen gir økt tilgjengelighet til fellesområder som bibliotek og kantine, og bidrar til elevenes adgang til fellesskapet med andre elever.

NTNU Samfunnsforskning fant at det vanligste organiseringstilbudet til elever med utviklingshemming er en kombinasjon av arbeidslivstrening, ADL (hverdagslivstrening) og opplæring i basisferdigheter i fellesfag. Inntrykket er imidlertid at elever med utviklingshemming er mye utenfor ordinær undervisning i videregående opplæring. NTNU Samfunnsforsknings studie viser også at det kan være store forskjeller i foreldres og skolens forventninger til hva elever med utviklingshemming kan lære. Foreldre kan oppleve skolens manglende ambisjon som tilbakelenthet, arroganse, lite kreativitet og kompetanse mens skolen vurderer at de gir et tilbud som er i samsvar med det livet som venter på eleven etter avsluttet skolegang. Det er et kjent funn at foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne opplever det som en kamp for å få et godt tjenestetilbud til sine barn (Tøssebro & Wendelborg, 2014).

Foreldre som ble intervjuet om overgang til videregående skole i forbindelse med NTNU Samfunnsforsknings studie *Å vokse opp*, hadde delte meninger om hvorvidt overgangen til videregående opplæring var til det verre eller til det bedre for elever med utviklingshemming (Wendelborg, 2014). Foreldre som la mindre vekt på opplæringstilbudet og mer på det sosiale, opplevde overgangen til videregående skole som positiv. Andre foreldre fortalte om negative erfaringer, som

redusert kontakt mellom skole og hjem og at de faglige forventningene til elevene var lavere enn de hadde vært i ungdomsskolen.

Det kommer videre frem at samtidig som elever plasseres utenfor klassen, mister de muligheter til fellesskap og deltakelse med andre elever. Dette fører til utestenging fra jevnalderfellesskapet både i skoletiden og i fritiden.

Selv om inkludering har vært et grunnleggende prinsipp ved den norske skolen, samsvarer realitetene ikke alltid med idealene. Wendelborg (2014) viser hvordan elever med nedsatt funksjonsevne i økende grad mottar opplæring utenfor ordinær klasse etter hvert som de kommer på høyere klassetrinn. I en kohortstudie av barn med nedsatt funksjonsevne (Wendelborg, 2014) var 11 prosent i segregerte tilbud i barnehagen, mens det i barneskolen var 30 prosent. Da barna hadde kommet i alderen hvor de går i videregående skole, var 72 prosent i et segregert tilbud. Wendelborg (2014) peker også på at det finnes mange ulike måter å organisere undervisning utenfor klasserommet på.

Haug (1998) bruker begrepet *segregerende integrering*. Det betyr at eleven kan gå på vanlig skole, men tilbys enetimer og opplæring som innebærer svært lite samvær med jevnaldrende.

En samtale med spesialpedagogisk koordinator ved Thor Heyerdahl videregående skole

Høydeopphold

Den store fordelene med *Høydeopphold* er at det er null byråkrati, sier spes.ped.-koordinator ved Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik. Elevtjenesten ved skolen har en pott penger. Når faglærer opplever at en av elevene henger etter, kan han eller hun sende e-post til elevtjenesten og be om Høydeopphold. Dersom det er mulig for faglærer å ta ekstra timer selv (og få betalt overtid), er det det beste. Da kan timene legges inn før prøver eller innleveringer når eleven har ekstra behov, eller fast hver uke. Om det ikke går, settes det inn en ekstra lærer til enkeltelever eller grupper. Matematikk er et fag mange elever sliter med. Skolen, som har 1650 elever,

Inkluderende fellesskap for barn og unge

har derfor en matematikklærer med spesialpedagogikk i 100 prosent stilling som underviser elever i en periode eller er med som to-lærer i klasser. Systemet er fleksibelt og settes inn ved behov.

Hva kan reduksjonen i spesialundervisning fra grunnskole til videregående skole henge sammen med?

Refleksjoner fra spes.ped.-koordinator ved Thor Heyerdahl videregående skole er:

- » Mange av elevene som har slitt på ungdomsskolen, kommer inn i grupper med 16 elever på yrkesfaglige linjer. Det skjer noe med motivasjonen når de får på vernebriller og snekkerbukse.
- » Matematikk, som er den store utfordringen for mange, blir i større grad yrkesrettet. Elevene ser at de trenger matte for å utføre oppgaver. Matematikklærerne er ofte med i verkstedet eller på kjøkkenet.
- » På yrkesfag er det elevassistenter i minst én gruppe per avdeling, som følger gruppen 30 timer i uken og som kjenner elevene godt. Faglærerne er der i sine timer, assistentene er hele tiden. Assistentene demper uønsket atferd og hjelper faglig alle elevene i gruppen.
- » Faglærer blir alltid brukt når elever har ekstra faglige behov, og det er utbredt bruk av to-lærere, særlig på yrkesfag.
- » Rådgiverne for det enkelte utdanningsprogram møter alle elever som søker seg til skolen og som har papirer med seg. De spør elevene hva slags undervisning de ønsker. Mange har hatt en-til-en-undervisning eller vært ute på grupper i grunnskolen, og mange svarer at de ikke ønsker å fortsette med det. Elevene ønsker i minst mulig grad å skille seg ut og bli stigmatisert.
- » En-til-en-undervisning er også en mulighet, særlig for elever med sterk angst. Det er ulike muligheter for å legge til rette undervisning og endre underveis.

Har retten til spesialundervisning betydning for kvaliteten på særskilt opplæring for elevene på Thor Heyerdahl videregående skole?

Nei, svarer spes.ped.-koordinator ved skolen. Elever skal få hjelp ut fra det behovet de har, ikke på grunn av en rett som noen har og som andre, som kanskje hadde trengt det like mye, ikke har. Vi kartlegger alle elevene når de starter, og det er regelmessige samtaler med alle elevene og med foreldrene. Lærerne er dyktige til å observere og gi beskjed om noe ikke stemmer, og det er et mål å sette inn hjelp raskt.

De elevene som har klare diagnoser og store funksjonsnedsettelse, har tett oppfølging fra de blir født. De trenger ikke en egen rett til spesialundervisning for

å få hjelp. Det er kommunens plikt å legge til rette for sine innbyggere, og det er krav til universell utforming. Mange av disse elevene har sin egen individuelle plan hvor opplæring inngår.

Et eksempel på hvordan tilrettelegging kan løses er en svaksynt elev som begynte her for noen år siden. Det fulgte mange fagfolk med fra PPT og fra Statped. Det første møtet der vi fikk beskjed om hvordan vi skulle legge til rette for eleven fysisk, var bra, men stormøtene noen ganger i året der alle fagfolkene skulle følge opp, kuttet vi ut. Det var mye mer hensiktsmessig at eleven sammen med assistenten, kontaktlæreren og kommunens koordinator møttes til et kort møte hver uke. Der følte eleven seg trygg og kunne snakke om hva som fungerte og hva som burde endres. Skal hjelp fungere, må den være tett på eleven.

Det er barn med mindre funksjonsnedsettelse, der noen har rett på spesialundervisning og andre ikke, som sliter mest. Her er det elever som vi sliter med å skaffe lærlingplass til og som faller utenfor samfunnet.

Vi må se alle elevene våre, og se hvem som har behov, ikke ha fokus på hvem som har rett til spesialundervisning eller ikke.

4.10 UNGDOM UTENFOR OPPLÆRING OG ARBEID

I 2016 hadde 15 prosent av landets ungdommer i alderen 16–25 år ikke fullført og bestått videregående opplæring, samtidig som de heller ikke befant seg i videregående opplæring. Dette viser et behov for å styrke kvaliteten og inkluderingen i videregående opplæring. Omtrent halvparten av disse var i jobb. 8 prosent var i en situasjon der de verken hadde fullført videregående opplæring, var i videregående opplæring eller i jobb. Andelen som ikke er i utdanning eller jobb, er lavest blant de yngste. Det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører videregående opplæring, men guttene er i større grad enn jentene i arbeid (Utdanningsspeilet, 2017).

Oppfølgingstjenesten (OT) er en fylkeskommunal tjeneste som skal følge opp ungdom under 21 år som har rett til opplæring, men som ikke er i arbeid eller opplæring. OTs formål er å sørge for at ungdommer utenfor skole og arbeidsliv får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak. Målet er å få ungdom i aktivitet. Oppfølgingen skal så langt som mulig føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Mer spesifikt er OTs mandat å gi informasjon om opplæring i skole/bedrift og om arbeidsmarkedet for øvrig, gi veiledning om yrkes- og utdanningsvalg eller bistå med å skaffe praksisplass eller arbeid.

I juni 2017 var 18 000 ungdommer i målgruppen til Oppfølgings-tjenesten. Det er omtrent 300 færre enn på samme tid året før. OT har også ansvaret for å koordinere og samordne den tverrfaglige innsatsen for disse ungdommene. To av fem følges opp fordi de ikke har søkt skole- eller lære plass. Av alle ungdommene som var tilmeldt OT i juni 2017, var 35 prosent i OT fordi de ikke hadde søkt om skole- eller lære plass. Andelen ungdommer som tilmeldes OT fordi de ikke søker om skole- eller lære plass, stiger klart med alderen. 64 prosent av 20-åringene er i OT fordi de ikke har søkt om plass. De yngste tilmeldes OT fordi de avbryter opplæringen i større grad enn de eldre ungdommene. To til tre prosent av norske ungdommer begynner ikke i videregående opplæring.

I 2017 var 45 prosent (om lag 8000) av ungdommene som ble tilmeldt oppfølgings-tjenesten, kommet i aktivitet via OT. 23 prosent får oppfølging og veiledning, mens 26 prosent er avklart og trenger ikke videre oppfølging dette skoleåret. De resterende 6 prosentene har ikke OT fått kontakt med, og de står derfor med statusen «ukjent aktivitet». Det er stor variasjon mellom fylkene både når det gjelder andelen i aktivitet og hvilken type aktivitet ungdommene er i.

I snitt er 2 prosent av ungdommene i kombinasjonstiltak der NAV og fylkeskommunen samarbeider om innhold og/eller finansiering. Hvert fylke har imidlertid ulike samarbeidsmodeller med NAV, noe som gjør at det varierer om tiltakene klassifiseres som kombinasjonstiltak eller NAV-tiltak. Totalt har 12 prosent av ungdommene startet i videregående opplæring ved hjelp av OT. Det er 20 prosent flere enn i 2016. 9 prosent av disse går på videregående skole, mens 3 prosent er i lære (Kilde: www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/ungdom-utenfor-opplaring-og-arbeid/).

4.10.1 Fravær

En forutsetning for bedre inkludering er at elevene er til stede på skolen. Endelige fraværstall viser at elever i videregående typisk har 3 dager og 9 timer fravær i skoleåret 2016–17. I 2015–16 var det typiske fraværet 5 dager og 12 timer. Samtidig viser tallene at andelen elever uten vurdering (IV – ikke vurdert) og andelen elever som slutter, holder seg stabilt. Fraværet har generelt gått mye ned fra skoleåret 2015–16 til 2016–17, både på studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, men den største nedgangen er på yrkesfag.

Fra skolestart 2016–17 ble det innført en fraværsgrense i videregående skole. Fraværsgrensen innebærer at elever som har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag, som hovedregel ikke får karakter i faget. Rektor vil kunne benytte skjønn i spesielle tilfeller. Målt i median er dagsfraværet på yrkesfag halvert, mens timefraværet er redusert med 40 prosent. Fraværet er samlet sett, i dager og timer, lavere blant elever som går yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn blant elever som tar studieforbereende. Fraværet har gått særlig ned blant elevene som går design og håndverk, naturbruk og bygg og anleggsteknikk. En elev på design og håndverk hadde i 2015–16 typisk 10 dager og 20 timer fravær. I 2016–17 er fraværet 5 dager og 11 timer. Det er om lag en halvering av fraværet (Utdanningsdirektoratet, 2017).

4.11 OPPSUMMERING – VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Fortsatt er det mange elever som ikke fullfører og består videregående opplæring. Videregående skoler skal bidra til at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elevene har krav på et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet.

- » Det er mindre empiri knyttet til det spesialpedagogiske tiltaks-systemet i videregående opplæring enn på grunnskolen. Vi kan likevel anta at mange av de samme utfordringene som er knyttet til grunnskolen, også gjelder for videregående opplæring.
- » Hovedtendensen i landet i grunnopplæringen er at andelen elever med behov for spesialundervisning har økt de senere årene. Samtidig ser vi at det er en markant nedgang i andel elever med spesialundervisning fra 10. trinn (10,8 prosent) til videregående opplæring (2,5 prosent).
- » Studier viser at segregering (forstått som opplæring utenfor klasserommet) er et vedvarende trekk ved praksis i videregående opplæring. Det er utstrakt bruk av segregerende løsninger, det vil si at spesialundervisningen organiseres i større grad utenfor fellesskapet og er mindre fysisk inkluderende enn i grunnskolen. Segregerende løsninger gir svakere utbytte enn inkluderende løsninger.
- » 1 av 5 lærere i videregående skoler mangler pedagogisk utdanning. Dette er en utfordring for kvaliteten på den opplæringen som gis. Mange som underviser har faglig fordypning, men mangler

Inkluderende fellesskap for barn og unge

didaktisk kompetanse. Høy kompetanse er en viktig faktor for å kunne tilrettelegge for mangfold.

- » Som i grunnskolen, og barnehagen, er bruken av assistenter i videregående også omfattende.
- » Svake prestasjoner i grunnskolen er den klart viktigste forklaringen på manglende gjennomføring av videregående opplæring.
- » Hvert fjerde barn som starter i barnehagen, fullfører og består ikke videregående opplæring på normert tid.
- » Mange videregående skoler synes å ha laget sin egen veilednings- og opplæringstjeneste på skolen. Dette er ofte en type støtteordning som er tilpasset mangfoldet på skolene. Fortsatt er det store forskjeller i hvordan videregående skoler tilrettelegger for mangfoldet i elevgruppen ved skolen.



5 STATLIG OG LOKALT STØTTESYSTEM

Det lokale og nasjonale støttesystemet består av ulike aktører og er viktige medspillere for det spesialpedagogiske tilbudet som barn og unge med behov for særskilt støtte får. Summen av den samhandlingen som skjer i dette systemet, avgjør i hvilken grad tilbudet blir inkluderende. Som illustrasjonen nedenfor viser, består det nasjonale utdanningssystemet av flere nivåer med sine ansvarsområder som samhandler: Stortinget, Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Statped, nasjonale sentre og universitets- og høyskolesektor. På lokalt nivå finner vi barnehage-, skole- og PP-tjeneste-eier, og de enkelte barnehager, skoler og PP-tjenester. Vi starter opp dette kapitlet med en presentasjon om det statlige støttesystemet på nasjonalt nivå.

5.1 DET STATLIGE STØTTESYSTEMET

Det statlige støttesystemet legger tydelige føringer for hvordan inkludering praktiseres for barn og unge. Staten har dermed også et stort ansvar for hvordan verdien om inkludering prioriteres og kommuniseres på underliggende nivåer.

5.1.1 Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet

Sammen med Storting og Regjering står Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet ansvarlig for å lage og forvalte regelverket som finnes i dag. Regelverket skal etterfølges ved tilsyn og gi viktig informasjon om hvordan praktiseringen av dette er. De har således også et overordnet ansvar for at regelverket og de tiltak som iverksettes på statlig nivå, bidrar til en inkluderende praksis. Likeledes har de et styringsansvar overfor Statped og Fylkesmannen.

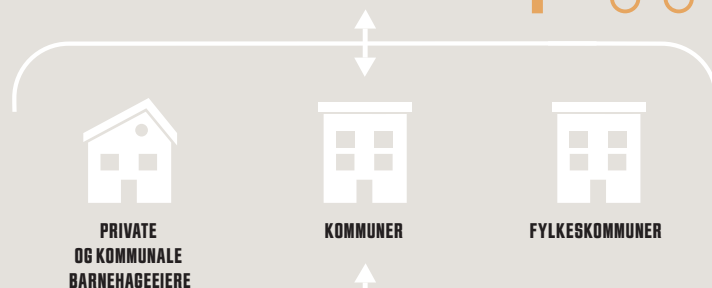
Inkluderende fellesskap for barn og unge

BARNEHAGEN er en arena for omsorg, lek, læring og danning.



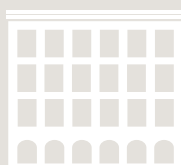
SKOLEN skal gi alle elever og lærlinger kompetanse som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.

Kommunale og private barnehageeiere har ansvaret for at barnehagene utfører oppgavene sine. Kommunen fører også tilsyn med alle barnehager.



Kommunene har ansvar for grunnskolen og fylkeskommunen for videregående opplæring. Private eiere har ansvar for egne grunnskoler og videregående skoler.

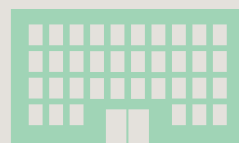
FYLKESMANNEN er statens representant i fylket, og fører tilsyn, gir støtte og sørger for at barnehager og skoler følger regelverket.



STORTINGET vedtar den nasjonale utdanningspolitikken.



KUNNSKAPS DEPARTEMENTET former den nasjonale utdanningspolitikken, og delegerer oppgaver.



UTDANNINGSDIREKTORATET skal sikre at barn, elever og lærlinger får et barnehagetilbud og en opplæring av høy kvalitet.

Figur 13 Figuren illustrerer de statlige og lokale forvaltningsnivåene i utdanningssektoren (Kilde: Utdanningsspeilet, 2016).

Kunnskapsdepartementet satte i april 2015 ned en gruppe (Gjerdrem (leder) og Fagernæs) for å få en gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren. Gruppen skulle gi råd om forenkling, bedre styring og mer effektiv ressursbruk i kunnskapssektoren. Den skulle også vurdere organiseringen av oppgavene i sektoren og arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomheter.

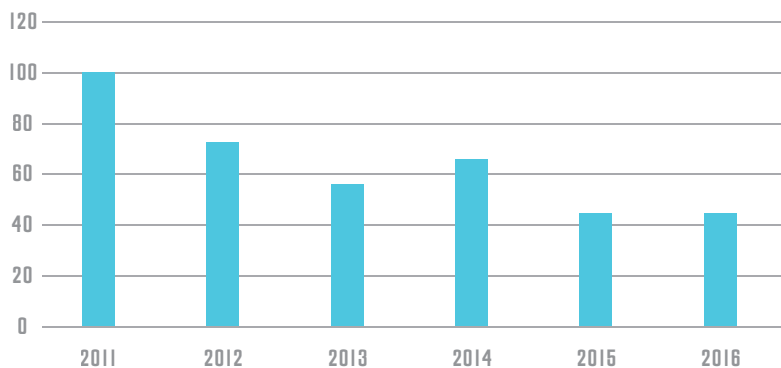
Det fremkommer i liten grad eksplisitt på informasjonssider eller i styringsskriv hvor ansvaret for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ligger i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Det kommuniseres heller ikke tydelig til sektoren om verdien av inkludering.

5.1.2 Fylkesmannen

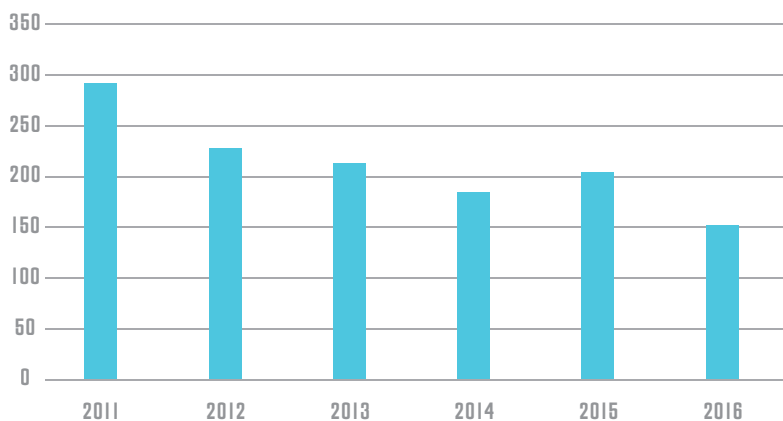
Fylkesmannen har også ansvar knyttet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. De er statens representant i fylket og har ansvaret for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og Regjeringen. Fylkesmannen skal informere og veilede innbyggere og eiere av barnehager og skoler etter opplæringsloven, friskoleloven og barnehageloven med tilhørende forskrifter. Tilsyn, klagesaksbehandling og veiledning er embetenes hovedoppgaver innenfor både barnehagen, grunnskole og videregående opplæring og på barnevernet (NOU 2015:2 *Å høre til*).

Spesialundervisning har vært gjenstand for Fylkesmannens tilsyn flere ganger de siste ti årene. Det siste tilsynet var knyttet til kravet om et forsvarlig system i kombinasjon med temaene tilpasset opplæring og spesialundervisning, herunder tilpasset opplæring for barn/unge på barnevernsinstitusjoner. Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er et av de temaene Fylkesmannen oftest mottar klagesaker på. Dette gjelder både for barnehage, grunnskole og videregående skole.

Inkluderende fellesskap for barn og unge



Figur 14 Figuren viser antall klagesaker til Fylkesmannen om spesialpedagogisk hjelp i perioden 2011–2016 (Kilde: fylkesmennenes årsrapporter).



Figur 15 Figuren viser antall klagesaker til Fylkesmannen om spesialundervisning i perioden 2011–2016 (Kilde: fylkesmennenes årsrapporter).

Av figurene ser vi at klagesaker til Fylkesmannen om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning har vist en nedgang i perioden 2011–2016.

Det bemerkes at tallene i tabellen har bakgrunn i to ulike regelverk. Frem til medio 2016 var spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder regulert i opplæringsloven, mens etter 1. juli 2016 er dette regulert i barnehageloven. Tendensen er som vi ser at det klages mindre på den spesialpedagogiske hjelpen før opplæringspliktig alder.

Et fellestrekk i klagesakene er at det er så store samarbeidsproblemer mellom kommunen og den aktuelle familien at god dialog og

godt samarbeid er vanskelig. Det er ofte et gap mellom forventninger og tilbud, både når det gjelder økonomi og når det gjelder mål for opplæringen.

5.1.3 Statped

Dagens spesialpedagogiske system har vært prøvet ut over mange år, og Statped har en vesentlig rolle i dette. Statpeds organisasjonsform og oppgaver har endret seg over tid.

Historisk tilbakeblikk

I 1976 fikk vi en felles skolelov for alle barn, og spesialskoleloven ble en del av den generelle loven. Staten skulle fortsatt drive de statlige spesialskolene. I 1988 ble det etablert en prosjektgruppe i departementet som skulle arbeide med nedbygging av avviking av de statlige spesialskolene (Prosjekt S). Planen ble avvist av Stortinget. St.meld. nr. 51 (1989–90) tar hensyn til Stortingets merknader. I 1992 vedtas det en overføring av noen skoler til lokalmiljøet, og det ble etablert landsdekkende spesialpedagogiske kompetansesentre og regionale spesialpedagogiske kompetansesentre med egne styrer (Hesselberg & Tetzchner, 2016, Utdanningsnytt.no, 2012). Dette dannet grunnlaget for Statped.

Om virksomheten i dag

Statped er den statlige spesialpedagogiske tjenesteyter som skal gi støtte til kommuner og fylkeskommuner. De er delegert oppgaver som skal bidra til at sektormålene satt for barnehagen og grunnopplæringen nås (Prop. 1 S (2016–2017)). Ifølge tildelingsbrevet fra Utdanningsdirektoratet 2017 skal Statped bidra til å heve kompetanse og kvalitet på det spesialpedagogiske tilbudet for barn, unge og voksne (individbaserte tjenester) og til barnehager, skoler og fagpersoner (systembaserte tjenester) (Statped.no, TB 2017). Statped tilbyr tjenester innenfor seks fagområder: ervervet hjerneskade, hørsel, kombinert syn- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte lærevansker, språk/tale og syn. Statped skal bidra til kunnskaps- og kompetansespredning om likeverdig, tilpasset og inkluderende utdanning gjennom sine fagområder. I tillegg har Statped en særlig funksjon knyttet til samiskspråklige barn, unge og voksne med spesialpedagogiske behov

innen sine fagområder. Statped skal bidra til spesialpedagogiske utdanninger og forskningsarbeid på det spesialpedagogiske området. Statped skal med sin erfaring og sin spesialpedagogiske kompetanse medvirke til og delta i aktuelle tverrfaglige og tverretatlige nettverk mellom barnehage- og skoleeiere, PP-tjenesten, fylkesmannsembetene, nasjonale sentre, universiteter og høyskoler samt andre relevante statlige og kommunale tjenester og fagmiljøer.

Statped skal utvikle læringsressurser og ta i bruk ulike former for teknologi. Digitale verktøy kan bety at elever med tilpasningsbehov i større grad kan ta del i opplæringen i klasserommet istedenfor å tas ut av klassen. Digitalisering kan gjøre kunnskaps- og kompetansespredning både mer effektivt, konstadsbesparende og enklere for den enkelte kommune, skole og barnehage å nyttiggjøre seg av. Statped må gjøre seg kjent med gjeldende nasjonale strategier, handlingsplaner og stortingsmeldinger som berører virksomhetens målsetninger. Statped har brukermedvirkningsorganer på både nasjonalt og regionalt nivå, samt på alle fagområder. I brukermedvirkningsforaene får Statped innspill på og viktig informasjon om hvordan Statped som etat oppleves fra et brukerståsted, men også om hvilke utfordringer brukergruppene står overfor i arbeidet med tilrettelegging og mestring.

Statpeds virksomhetsmål

Stortinget har i forbindelse med behandlingen av Statsbudsjettet for 2017 satt tre hovedmål for Statped:

- 1) Statped skal være en tydelig og tilgjengelig yter av spesialpedagogiske tjenester til kommuner og fylkeskommuner. Alle kommuner og fylkeskommuner skal få likeverdig tilgang til tjenester fra Statped.
- 2) Statped skal videreutvikle spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og være en bidragsyter til kunnskaps- og kompetansespredning om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring på disse områdene.
- 3) Statped skal arbeide ut fra en helhetlig FoU-strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid på det spesialpedagogiske området, forankret i et samarbeid med universiteter og høyskoler.

Sammen med disse hovedmålene og føringer i årlige tildelingsbrev er Statpeds målbilde et viktig strategisk dokument. I målbildet beskriver de seks innsatsområder hvor inkluderingsperspektivet får en sentral plass i perioden 2017–2022 (NOU 2009:18 *Rett til læring*, Meld. St. 18. (2010–2011) *Læring og fellesskap* med Innst. 405 S (2010–2011)).

Statpeds individbaserte tjenestetilbud

En individbasert tjeneste fra Statped kan innvilges etter søknad fra PP-tjenesten, eventuelt etter en henvisning fra spesialisthelse-tjenesten (notat fra statped til ekspertgruppen mottatt 03.11.17). I alt hadde Statped per oktober 2017 hatt 7472 brukersaker, hvorav 1998 omhandlet barn under opplæringspliktig alder, 3615 omhandlet grunnskole, 576 omhandlet videregående opplæring og 1283 omhandlet voksne. De henvises innenfor fagområdene kombinert syns- og hørselstap/døvblindhet, ervervet hjerneskade, hørsel, sammensatte lærevansker, språk/tale og syn. De fleste henvisningene knyttet seg til språk/tale, deretter kommer hørsel, syn, sammensatte lærevansker og de andre. Henvisningene fordelte seg i de fire helse-regionene, hvorav sørøst har det høyeste antallet med 3909 saker, og nord har 894 saker. Antall brukere som har hatt én eller flere aktive tjenester i perioden fra 2014 til 2017 (2. tertial), har sunket fra 9919 til 7187. De aktive tjenestene fordeler seg også på fagområdene, i de fire regionene og i årene fra 2014 til 2017. Det er her en jevn nedgang i alle regioner på stort sett alle fagområder. I gjennomsnitt utgjør det totale antall saker i denne perioden, hele landet sett under ett, 1,4 per 1000 innbyggere.

Avtaler med kommuner og fylkeskommuner

Rammeavtaler med kommuner og fylkeskommuner er ett av virkemidlene som er initiert for å tydeliggjøre ansvars- og oppgavedelingen mellom Statped og kommuner/fylkeskommuner (notat fra Statped til ekspertgruppen mottatt 03.11.17). Ved 2. tertial 2017 hadde Statped inngått rammeavtaler med 84 prosent av kommuner og fylkeskommuner. I tillegg til rammeavtalene utarbeides samarbeidsavtaler som benyttes for å skape struktur og forutsigbarhet i det løpende samarbeidet mellom Statped og PP-tjenesten. Samarbeidsavtalene skal bidra til

Inkluderende fellesskap for barn og unge

å konkretisere samarbeidet og sikre tjenester som er tilpasset den enkelte brukers/kommunens behov, og legge grunnlag for en tydelig og avklart oppgavedeling i tjenesteytingen. Samarbeidsavtaler benyttes også der hvor det skal gis systembaserte tjenester til en eller flere kommuner. Det er totalt kun 21 av 427 kommuner (per 2017, inkludert Svalbard) som ikke har søkt eller fått individbaserte tjenester fra Statped i løpet av årene 2014 t.o.m. oktober 2017.

Samtidig som statistikken viser at de aller fleste kommuner drar nytte av Statped, er erfaringen at det er forskjeller i hvorvidt kommunene etterspør deres kompetanse i tilstrekkelig grad til å ivareta brukernes behov.

Statped tilrettelegger årlig nærmere 140 nye lærebøker pedagogisk enten i punktskrift eller som lydbok. Statped låner årlig ut mellom 30 000 og 50 000 lydbøker og selger nærmere 7000 læringsressurser årlig gjennom nettbutikken.

Systembaserte tjenestetilbud

Hvis vi ser på antall systembaserte tilbud fra Statped, har de hatt totalt 1241 saker i 2017, 1245 saker i 2016 og 845 i 2015. Alle de fire regionene og hovedkontoret har hatt en økning av slike saker. Sørøst har hatt flest systemsaker med 538 saker, midt og vest ligger ganske likt, deretter nord og til sist hovedkontoret med 90 saker.

Sammen med universiteter og høyskoler har Statped samarbeid om flere FoU-prosjekter. Statped bidrar også inn i flere utdanninger gjennom forelesninger, veiledning, praksisplasser og gjennomføring av utdanninger. I 2017 har Statped arrangert 488 kurs, og i 2016 deltok om lag 8700 på kurs arrangert av Statped. Arbeidet med å utvikle Statped.no har vært viktig i arbeidet med kunnskapsspredning. Nettstedet er en ressurs- og kompetanseportal som tilbyr relevant faglig informasjon og veiledningsmateriell til PP-tjenesten, barnehager, skoler, foreldre og andre interesserte.

Økonomi og årsverk

Ifølge tildelingsbrevet til Statped fra Utdanningsdirektoratet for 2017 ble Statped tildelt i overkant av 700 millioner kroner. I tillegg tildeles andre prosjektmidler, slik at en samlet tildeling for 2016 var på om lag 800 millioner kroner. Statped har om lag 720 årsverk fordelt på 4 regionkontorer; sørøst, vest, midt og nord og et hovedkontor. Statped har 23 ansatte med formell forskerkompetanse og flere som er i ferd med å avslutte PhD-utdanning.

Omstillingen av Statped 2013–2016

Statped har i årene 2013–2016 vært i omstilling (Deloitte, 2017). Formålet med omstillingen av Statped har vært å oppnå en likeverdig tilgang til Statpeds tjenester for kommuner og fylkeskommuner, en mer enhetlig strategi for å utvikle og bruke spisskompetanse, utvikle tydelige forventninger til Statped som en tredjelinjetjeneste og å etablere en tydeligere profil for brukere og ansatte. Overnevnte funn tilsier at det varierer hvor mye kommunene benytter seg av Statpeds tjenester. Det ble konkludert med at oppgavefordelingen mellom Statped og PP-tjenesten var uklar og til dels overlappende. Erfaringer viste at brukerne var fornøyde med den enkelte tjenesten de mottok. Samtidig erfarte de utfordringer med samordning, utveksling av informasjon og fordeling av ansvar mellom aktørene i tiltakskjeden. Tilgjengeligheten til Statpeds tjenester er likere enn før omorganiseringen fordi det er «en dør inn». Med «en dør inn» menes at søknader til Statped behandles gjennom et eget system for oppdrags håndtering, med retningslinjer og maler som skal sikre at søknader og henvisninger håndteres likt uavhengig av region. Dette sikrer også en flerfaglig vurdering (årsrapporten til Statped for 2016). Dersom det mangler kompetanse på et fagområde i en region, hentes den fra en av de andre regionene.

5.1.4 Andre aktører

Vi har også nasjonale sentre, universiteter og høyskoler og interesseorganisasjoner som spiller en aktiv rolle i arbeidet for barn og unge i utdanningssystemet.

Nasjonale sentre

De nasjonale sentrene skal bidra til at sektormålene for barnehagen og grunnopplæringen i Prop. 1 S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet nås (oppdragsbrevet for de nasjonale sentra, 2016). Senter for samisk i opplæringen har i oppgave å utarbeide materiell på samisk. Sentrene har på ulike satsingsområder nøkkelroller for å utvikle kvaliteten på opplæringen. Den fremtidige organisatoriske plasseringen av sentrene er under vurdering (Gjedrem & Fagernes, 2016). De nasjonale sentrene skal bidra i gjennomføringen av nasjonal utdanningspolitikk, og de skal være en ressurs i arbeidet med nasjonale satsinger.

I 2014 gjennomførte NIFU en evaluering av de den gang åtte nasjonale sentrene (Aamodt, Seland, Opheim, Carlsten, Lødding & Røsdal, 2014). Med hensyn til plassering av sentrene i UH-sektoren viser evalueringen at faglig samarbeid med vertsinstitusjonen varierer mellom sentrene, og samarbeidet kjennetegnes ved ulik grad av formalisering. Det er sentrenes nettsted som brukes mest. Andelen barnehager, skoler eller skoleeiere som står i direkte kontakt med sentrene, er betydelig lavere. Resultatene viser også at det er store forskjeller mellom sentrene i hvor mange som bruker dem, men likevel er det omtrent hver tredje skole som har brukt nettstedene selv til de sentrene som er minst brukt. Sammenlignet med skolene er det en betydelig lavere andel av barnehagene som har hatt kontakt med eller benyttet tilbud/ressurser fra sentrene. Det er derimot mange styrere i barnehager som oppgir å ha hørt om ett eller flere av de nasjonale sentrene, men uten å ha brukt dem. Det er Lesesenteret, Matematikksenteret og Skrivesenteret som har de høyeste andelene brukere i skolesektoren, mens Nynorsksenteret og Kunst- og kultursenteret er minst brukt. Brukermønstrene varierer mellom skolenivåene. Lesesenteret er klart mest brukt i barneskolen. Matematikksenteret er mest brukt i ungdomsskolen. Matematikksenteret, Skrivesenteret og Naturfagsenteret er mest brukt i de videregående skolene. De videregående skolene bruker også Nynorsksenteret i betydelig større grad enn grunnskolene. I barnehagesektoren er det Lesesenteret, NAFO og Matematikksenteret som er de tre sentrene flest barnehager har hatt kontakt med. Skoler med få elever og kommuner med få innbyggere bruker i mindre grad sentrene enn store skoler og store kommuner. Kunnskap om læringsmiljøets betydning for læring skal være et viktig grunnlag for arbeid med ressurser og veiledning for

primærmålgruppene. Hele styringsansvaret ble overført til universiteter og høyskoler fra 1. januar 2018 (Aamodt mfl., 2014).

Høyskoler og universiteter

Når det gjelder høyskoler og universiteter, er det overordnede målet for Kunnskapsdepartementet kunnskap for ny erkjennelse, samfunnsutvikling og konkurransekraft, samt kompetanse, utvikling og aktiv deltagelse i samfunnet. Universiteter og høyskoler har imidlertid stor selvvråderett, og det finnes ikke ingen statlige krav for godkjenning av forståelse av kunnskapsgrunnlag og fagplaner. Dette utfordrer kvaliteten på tilbudene som gis.

I 2014 så ekspertgruppen for spesialpedagogikk på utdanning og forskning på det spesialpedagogiske fagområdet. Rapporten redegjorde for og kom med anbefalinger om videre utviklingsområder innen fag og forskning (Rognhaug mfl., 2014). De kom blant annet med følgende anbefalinger:

Ekspertgruppen anbefaler at spesialpedagogiske emner med vekt på forebygging og tilpasset opplæring må vektlegges sterkere i barnehagelærer- og grunnskolelærerutdanningene. Det foreslås temaer innen både forebygging og tilpasset opplæring og inkludering. Flere av disse temaene står i dag i Forskrift om rammeplaner (BLU og GLU), men det er uklart i hvilken grad de er sentrale i lærerutdanningene. I tillegg må studentene få breddekompetanse innenfor prematuritet, språkvansker, lese- og skrivevansker, matematikkvansker, sosiale og emosjonelle vansker, inklusive psykisk sykdom, store lærevansker / utviklingshemming, sansetap, lov og reglement (barnehagelov, opplæringslov), PP-tjenesten og førstelinjetjenesten, Statped og andrelinjetjenesten, Spesialisthelse-tjenesten (andrelinjetjeneste) og kulturkompetanse. Temaer som forebygging, tilpasset opplæring og inkludering må være en naturlig del av den undervisningen som gis i alle fag. De høyfrekvente fagområdene (lese- og skrivevansker, matematikkvansker) legges til de respektive fagene. De øvrige temaene legges til undervisningen i pedagogikk.

For å sikre praksisrelevans anbefaler ekspertgruppen at alle fagene tar ansvar for tilpasset opplæring innenfor sitt fagområde. De mener det er nødvendig med konsensuskonferanser innenfor og/eller på tvers av utdanningsinstitusjoner for å skape enighet om hvordan de ulike spesialpedagogiske emnene kan ivaretas innenfor utdanningene slik at

tilpasset opplæring kan realiseres i praksis for kommende yrkesutøvere. Departementet bør ha ansvaret for slike konferanser.

Denne ekspertgruppen (fra 2014) anbefaler videre tiltak innenfor de ulike profesjonsutdanningene som blant annet barnehagelærerutdanningen (BLU), grunnskolelærerutdanningen (GLU), lektorutdanningene, PPU og spesialpedagogiske utdanninger.

Ekspertgruppen anbefaler avslutningsvis at det også i fremtiden satses på forskning innenfor det spesialpedagogiske fagområdet. Forskningen må skje i samarbeid med internasjonale fagmiljøer/forskernettverk.

De siste årene er det tatt mange grep for å legge rammer for lærerutdanninger som svarer på skolens og samfunnets behov samt legge et grunnlag for fremtidsrettede lærerroller. Endringer som sterkere grad av profesjonsretting og forskningsbasering kan bidra til dette og til nye måter å integrere teoretisk og praktisk kunnskap på. Masterutdanning kan gi kvalifikasjoner som vil legge grunnlag for profesjonell utvikling gjennom yrkeskarrieren og bidra til bruk av oppdatert, forskningsbasert kunnskap. For å utdanne lærere som er trygge i den rollen de skal gå inn i, trengs en fortsatt satsing på å styrke lærernes kompetanse til å møte skolens elevmangfold, til å arbeide i teknologirike læringsmiljøer og i profesjonelle fellesskap.

Ekspertgruppen om lærerrollen (Dahl, Askling, Heggen, Kulbrandstad, Lauvdal, Qvortrup, Salvanes, Skagen, Skrøvset, Thue & Mausethagen, 2016) foreslår som ett av flere tiltak at flere profesjoner må inn i skolen. De uttaler at skolen har i dag utfordringer på en rekke områder som går utover lærernes kjernekompetanse. En lærerrolle som skal fremme dybdelæring, må avlastes for oppgaver som andre profesjoner er mer kompetent til å utføre. Videre sier de at det i dag er godt forskningsbelegg for å hevde at profesjoner som helsesøstre og barnevernspedagoger i samvirke med lærerne kan bidra til å styrke elevenes utvikling og læringsmiljø og at større oppmerksomhet bør rettes mot tverrprofesjonelle samarbeid (Dahl mfl., 2016).

I rapporten fremkommer det også at innenfor et elevperspektiv blir lærerens kompetanse til å tilpasse opplæringen til elever med ulike forutsetninger og behov et kjernepunkt. Det uttales at lærerutdanningen må bidra til at lærerkandidatene har kompetanse i å tilrettelegge «til beste for elevens utvikling og læring (KD, 2015a). Siden norsk skole bygger på prinsippet om integrering av alle elever, må skolen kunne ivareta også elever med spesialundervisning. Innføring i spesialpedagogiske

temaer har vært tydeliggjort som en del av pedagogikkfaget i lærerutdanningen siden 1990-årene. Det hevdes at ingen annen utdanning er så ofte diskutert i Stortinget som lærerutdanningene, og ingen annen høyere utdanning med nasjonale planer har de siste årene fått endret de nasjonale rammene som styrer utdanningen, så ofte.

Det er utfordrende at Storting og Regjering ikke prioriterer de didaktiske og pedagogiske fagområdene i lærerutdanningene. Det at det er manglende kvalitetssikring av fagplanene som universiteter og høyskoler lager, kan også redusere kvaliteten på tilbudet.

5.2 DET LOKALE STØTTESYSTEM

Fylkeskommunen og kommunen har et ansvar for å forvalte regelverket for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging på en forsvarlig måte innenfor sitt handlingsrom.

5.2.1 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten)

PP-tjenesten er en veldig sentral tjeneste i det lokale støttesystemet og dermed også i arbeidet med å inkludere barn og unge i barnehager og skoler. PP-tjenestene i landet varierer i størrelse og form, og deres lovpålagte oppgaver forvaltes ulikt.

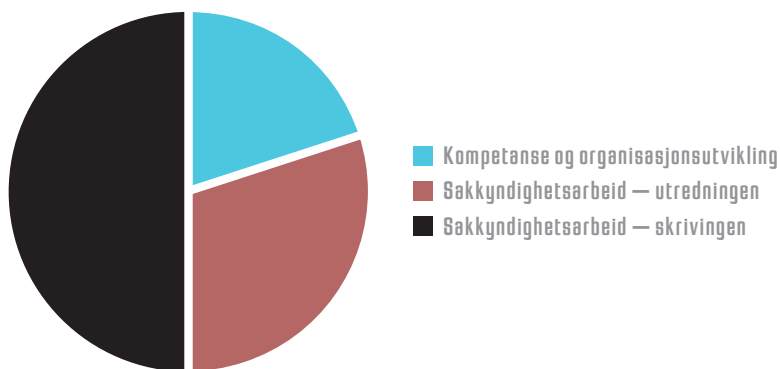
Historisk tilbakeblikk

I 1948 ble det første kommunale skolepsykologiske kontoret åpnet i Oslo, som senere er blitt det vi dag kjenner som PP-tjenesten. Skolepsykolog-tjenesten hadde i oppgave å diagnostisere og sortere elever som kunne følge Normalplanen eller ikke. Når rett til opplæring tilpasset den enkeltes evner, og en egen paragraf i loven om PP-tjenesten, ble innført i 1969. I 1989 ble det innført et nytt kommunalt inntektssystem som endret arbeidet med søknader om ressurser til spesialundervisning fra skoledirektør til kommune, samtidig som refusjon av utgifter til PP-tjenesten ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene. I 1998 ble opplæringslovene samlet til én lov, og PP-tjenesten fikk også tillagt oppgaven med å hjelpe de kommunale og private skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å inkludere alle elever (Hesselberg & Tetzchner, 2016).

Mandatet og praktiseringen av dette

PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det – ofte omtalt som det individrettede arbeidet. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehagen og skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling – ofte omtalt som det systemrettede arbeidet. Utdanningsdirektoratet har beskrevet hva som forventes av PP-tjenestens arbeidsoppgaver (Utdanningsdirektoratet, PP-tjenestens arbeidsoppgaver, 2017). I 2016 ble det utarbeidet fire kvalitetskriterier for PP-tjenesten (Utdanningsdirektoratet, Kvalitetskriterium for PP-tjenesten, 2016). Det fremkommer i undersøkelsen at mange av barnehagene og skolene ønsker seg individrettet sakkyndighetsarbeid fra PP-tjenesten (Hustad, Strøm & Strømsvik, 2013). Dette er PP-tjenestens kjernekompetanse. Utredningskompetansen skal utfylle barnehagene og skolenes egen kompetanse. Sakkyndighetsrollen til PP-tjenesten er rettslig forankret og gjenstand for tilsyn, og enkeltvedtaket gir klageadgang.

Ifølge kompetansekartleggingen av PP-tjenesten i forkant av Strategi for etter- og videreutdanning for ansatte i PPT (SEVU PPT 2013–2018), vurderer fagansatte i PP-tjenesten at 30 prosent av arbeidstiden brukes til utredning og 50 prosent til selve skriveoppgaven. Dette betyr at 80 prosent av PP-tjenestens arbeidstid brukes til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.



Figur 16 Viser hvor mye tid PP-tjenesten bruker på utøvelsen av mandatet (Wendelborg mfl., 2015).

Flertallet av de fagansatte ønsker at oppgavefordelingen skal være omvendt. I tilsynene som har kontrollert saksbehandlingstiden

i PP-tjenesten, ser vi for eksempel at kommunene må redusere saksbehandlingstiden fra elever meldes til PP-tjenesten og til sakkyndig vurdering foreligger. En undersøkelse knyttet til barn under opplæringspliktig alder (Wendelborg mfl., 2015), viser at gjennomsnittet for å utarbeide en sakkyndig vurdering ligger på 12 uker (3 måneder). Deretter tar det lang tid fra vedtaket er fattet til hjelpen settes inn. Barneombudets rapport viser også til lang saksbehandlingstid i alle ledd. Undersøkelsen oppsummerer også at lang saksbehandlingstid i stor grad handler om kapasitetsproblemer i PP-tjenesten, og at samtykke fra foreldre kan få innvirkning på når PP-tjenesten og kommunen kan gå inn i saken. Særlig barnehagestyrere i private barnehager rapporterer om lang behandlingstid i kommunen (Wendelborg, Caspersen, Kittelsaa, Svendsen, Haugset, Kongsvik & Reiling, 2015).

PP-tjenesten får en sentral rolle som ressursfordelere i barnehager og skoler, og deres lange saksbehandlingstid i arbeidet med sakkyndige vurderinger vanskeliggjør mulighetene for tidlig innsats for barn og unge.

Evalueringen av *Faglig løft for PP-tjenesten* konkluderer med at PP-tjenestens rolle i barnehagers og skolars arbeid med tilpasning og inkludering er begrenset av at PP-tjenesten i liten grad har kapasitet og anledning til å arbeide direkte inn i institusjonene med saker som gjelder tilrettelegging av lærestoff, utforming av læringsmål og organisering av opplærings situasjoner. Både PP-tjenesten selv, skoler og barnehager bekrefter dette. En bredere tilnærming til den spesialpedagogiske tiltaksjeden med flere handlingsalternativer underveis og systemarbeidet, har fått økt fokus i tjenesten over tid. Det har skjedd en styrking av systemarbeidet når det gjelder forutsigbare samarbeidsrelasjoner og kvalitetssikrede tiltak på for eksempel utforming av tilmeldingsprosesser og sakkyndighetsarbeid (Hustad & Fylling, 2010). Flere PP-tjenester er imidlertid ute i skolene på tverrfaglige team og lignende. I *Spørsmål til Skole-Norge* svarte over halvparten av ledere på grunnskolen at skolen har fått hjelp av PP-tjenesten til organisasjonsutvikling og kompetanseheving (Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*). Samtidig tyder mye på at systemarbeidet begrenses både

av PP-tjenestens kapasitet og av at barnehagene og skolene selv bare i begrenset grad ønsker at PP-tjenesten skal bidra på en slik måte. Kommunene og fylkeskommunene praktiserer den spesialpedagogiske tiltakskjeden ulikt; noen har en smal tilnærming, mens andre har en bred tilnærming. Dette blir omtalt under eget punkt senere.

Sakkyndige vurderinger

I *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017* oppgir 81 prosent av skoleledere i grunnskolen at PP-tjenestens sakkyndige vurdering i stor grad var nyttig for forrige enkeltvedtak som skolen fattet om spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*). Dette er jevnt over i alle regioner. Det store flertallet av skoleledere på grunnskolen svarer at sakkyndigvurderingen oppga avvik med hensyn til organiseringen, innholdet og omfanget av spesialundervisningen. Flest ledere oppgir at det ble påpekt avvik med hensyn til omfanget og innholdet i spesialundervisningen. Nesten alle ledere på grunnskolen (94 prosent) svarer at den sakkyndige vurderingen ga dem opplysningene de trengte for å skrive enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er ingen forskjell mellom ulike skolestørrelser og skoletyper eller kommunestørrelser eller regioner på dette spørsmålet.

Felles nasjonalt tilsyn (2014–2017) viste imidlertid at PP-tjenestene ikke gir tydelige nok tilrådninger i de sakkyndige vurderingene om hvilken organisering av opplæringen som ivaretar elevens individuelle behov. Vurderingene mangler ofte tilrådninger om hvilken kompetanse som kreves hos undervisningspersonalet for å ivareta elevenes individuelle behov. Manglende innhold og føringer i de sakkyndige vurderingene fører til at opplæringen ikke ivaretar de særskilte behovene den enkelte eleven har. Barneombudet peker også i sin rapport *Uten mål og mening?* (2017) på at det er store variasjoner på kvaliteten i de sakkyndige vurderingene. De viser blant annet til at det fremgår i flere av de sakkyndige utredningene at PP-tjenesten har snakket med skole og foreldre, men ikke med eleven selv. Mange av de sakkyndige vurderingene mangler en tydelig beskrivelse av elevenes potensial for utvikling og realistiske opplæringsmål. De er ofte preget av at standardformuleringer og tilrådningene til skolene er lite konkrete på innhold, omfang og organisering av opplæringen. Funnene fra Barneombudets rapport er gjenkjennbare i annen forskning som

er gjort på området, for eksempel i SPEED-studien. Denne studien påpeker at den manglende kvaliteten på sakkyndighetsarbeidet kan føre til at elevene får et dårligere opplæringstilbud enn de ville hatt uten spesialundervisning (Løken mfl., 2017). Imidlertid rapporterer ledere på grunnskoler av ulik størrelse at den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket var nyttig for det videre arbeidet med individuell opplæringsplan (Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*). To tredjedeler av lederne svarer at det ikke hender at sakkyndige vurderinger returneres til PP-tjenesten for å utbedres. Mens på mellomstore og store skoler mener under halvparten av lederne at det forekommer at sakkyndige vurderinger returneres.

Intern og ekstern organisering

Det er ikke noen nasjonale krav til organisering av PP-tjenesten. PP-tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen, ifølge opplæringsloven § 5-6.

Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) i 2017–18 viser at det er registrert 280 PP-kontorer med 2178 årsverk (fagansatte med 1861 årsverk og 173 årsverk med ledelse). I tillegg kommer et antall ansatte som jobber med videregående opplæring. Det er store variasjoner i hvordan de kommunale PP-tjenestene er organisert (Fylling & Handegård 2009; Hustad & Fylling, 2010, 2012).

Hvordan PP-tjenesten er organisert eksternt og internt, er av stor betydning for hvor tett PP-rådgiverne kan være på barnehagene og skolene, det tverrfaglige samarbeidet og brukerne. Variasjoner går både på intern organisering (organisering av arbeidsoppgavene i tjenesten) og ekstern organisering (eierskapsmodeller). PP-tjenestene har varierende størrelse, avhengig av hvor i landet de ligger og hvilket geografisk område de dekker. Et kontor i en storby kan bestå av flere avdelinger, mens mindre kontorer kan være samorganisert med andre kommunale eller fylkeskommunale tjenester. Andre mindre tjenester gjør en ansvarsfordeling ut fra den kompetansen PP-rådgiver har. På denne måten sikres god faglig fordypning innen regelverk og aldersspesifikk fagkompetanse.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

De interkommunale tjenestene har også et faglig praksisfellesskap med andre tverrfaglige tjenester som ivaretar barn, unge og voksne, for eksempel barneverntjenesten og fritidstjenester (Hesselberg & Tetzchner, 2016). PP-tjenestenes interne og eksterne organisering får betydning for hvor *tett på* tjenesten kan være i arbeidet for inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæring. Tall fra GSI i 2016 viser at om lag 180 av årsverkene i tjenestene brukes til lederoppgaver. Dette innebærer at noen er ledere i hele sin stilling, mens de fleste har en kombinert leder-/rådgiverstilling. En kartlegging som Nordlandsforskning gjorde i 2013, viste at 44 prosent av PP-tjenestene i landet har mer enn 10 årsverk, og 33 prosent har 5–10 årsverk. Noen steder følger PP-tjenestene opp flere kommuner og har av den grunn også lang reisevei til barnehager og skoler. Oppfølgingen av elever i videregående opplæring er i dag et fylkeskommunalt ansvar, og det er noe ulikt om denne tjenesten er samorganisert med kommunal PP-tjeneste (Hustad mfl., 2013).

Kompetansen i tjenesten

Kommunen eller fylkeskommunen skal sørge for at PP-tjenesten har den nødvendige kompetansen til å kunne utføre sine oppgaver. Det som særlig kjennetegner PP-tjenestens sakkyndige kompetanse, er at de innehar test- og kartleggingskompetanse. De har også kompetanse i å analysere og se sammenhenger i kartlegginger eller opplysninger man har om barnet eller eleven, og de innehar god kjennskap til tiltak man kan prøve ut med utgangspunkt i utredningene.

I 2013 ble det foretatt en kartlegging av kompetansen til de fagansatte i PP-tjenesten som viste at tjenestene hadde mangelfull kompetanse innen flerspråklighet, ASK, regelverk, rammeplanarbeid, vurdering for læring og læreplanarbeid (Hustad mfl., 2013). Det blant annet å inneha kompetanse om rammeplanarbeid, læreplanarbeid og vurdering for læring, fremstår som sentrale for å komme tett på arbeidet som foregår i barnehagen og skolen.

Siden denne kartleggingen har 584 ansatte og ledere fått innvilget finansiering av Utdanningsdirektoratet for videreutdanning ved universiteter og høyskoler innenfor (SEVU PPT 2013–2018). Tiltakene

i strategien har hatt til hensikt å styrke PP-tjenestens systemrettede kompetanse, og har ikke primært omhandlet regelverk, rammeplanarbeid, læreplanarbeid og vurdering for læring. I tillegg er det blitt fordelt flere millioner kroner til praksisnære etterutdanningstiltak og etablering av regionale nettverk.

Både skoleeiere, PP-ledere og fagansatte sier seg enige i at tjenesten har kompetanse til å hjelpe skoler med organisasjonsutvikling, bidra med kompetanseutvikling, angi hva som er forsvarlig tilbud, vurdere tilpasninger i ordinære opplæringstilbud og vurdere barns/elevs læreforutsetninger. Likevel gir drøyt en av fire skoleeiere uttrykk for at PP-tjenestens kompetanse ikke er tilfredsstillende når det gjelder systemrettede oppgaver som organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling i skole. Vi kan anta at dette også gjelder barnehegeområdet. Høsten 2018 publiseres en ny kartlegging av kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten som en del av evalueringen av SEVU PPT på Udir.no.

Kunnskap om PP-tjenesten

I GSI finnes informasjon om antall årsverk ansatte, antall årsverk ledelse og deres profesjonsutdanninger. Skoleeier rapporterer også om andel barn med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det finnes ikke nasjonale data som kobler vanskeårsak med tiltak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning på individnivå. En evaluering av *Faglig løft for PP-tjenesten* konkluderer med at dokumentasjon rundt PP-tjenestens nytte og kvalitet har potensial for forbedring (Hustad & Fylling, 2009). Det brukes i all hovedsak to fagsystemer som er svært ulike med tanke på hvilke data man kan innhente, og brukervennligheten varierer. De synes også å være lite oppdaterte på dagens digitale systemer, noe som gjør det vanskelig å bruke dem. Søk som ekspertgruppen har gjort, viser at det finnes lite empirisk forskning ved universiteter og høyskoler om PP-tjenesten.

5.2.2 Den spesialpedagogiske tiltakskjeden

Regelverket danner en spesialpedagogisk tiltakskjede i arbeidet med barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Tiltakskjeden omhandler kartlegging og utprøving av tiltak, en sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og individuell opplæringsplan (forkortet IOP for elever i skolen) og årsrapport.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

Den spesialpedagogiske tiltakskjeden

Forhenvinningsfasen

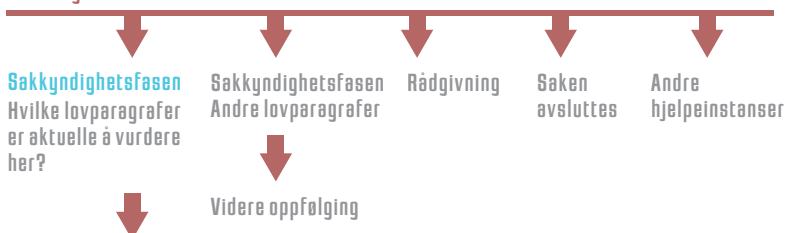
Bekymring for barn/elev og samtale foreldre
Kartlegging, observasjon, samtale og tiltak prøves ut
Drøftes internt i barnehage/skole ev. med PPT



Kartlegging, utprøving
av tiltak gjentas innen-
for ordinært tilbud

Henvinningsfasen

Henvinnsing til PPT med pedagogisk rapport
PPT utreder (samtaler, møter, info. om andre hjelpeinstanser, ev. testing)
Vurdere hva behovet for hjelp innebærer

Handlingsalternativer:**Vedtaksfasen**

Barnehagemyndighet/skolen
fatter vedtak med eller uten individuell rett

Handlingsalternativer:**Evalueringsfasen**

Dersom spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal det lages årsrapport

Handlingsalternativer:

Figur 17 Eksempel på den spesialpedagogiske tiltakskjeden (Kilde: Holst-Jæger, 2018).

Den spesialpedagogiske tiltakskjeden fremstår som oversiktlig regelverksmessig, men i praksis svekker tiltakskjeden for ofte kvaliteten på tilbudet til barnet/eleven.

Nedenfor er en illustrasjon av hvordan den spesialpedagogiske tiltakskjeden på kommunalt og fylkeskommunalt nivå kan praktiseres dersom man har en *bred* tilnærming. Dersom man har en smalere tilnærming, vil en henvisning til PP-tjenesten ha en kausal sammenheng med en sakkyndig vurdering med rett til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning.

Figuren illustrerer hvordan tiltakskjeden kan praktiseres i barnehagen og skolen. Det er ikke et lovkrav om at tiltak skal være prøvet ut etter oppl. § 5-4 eller at det skal foreligge en individuell opplæringsplan etter oppl. § 5-5. I tillegg til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er PP-tjenesten sakkyndig instans i forhold til elleve andre lovparagrafer i barnehage- og opplæringsloven.

5.2.3 Den spesialpedagogiske tiltakskjeden i barnehagen

Det finnes få undersøkelser om hvordan den spesialpedagogiske tiltakskjeden praktiseres for barn under opplæringspliktig alder. Den spesialpedagogiske tiltakskjeden inneholder arbeid med sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og årsrapport. Vi kan imidlertid anta at man finner flere av de samme utfordringene i både barnehage- og opplæringssektorene. I en undersøkelse på barnehageområdet fra Oslo kommune (Først & Høverstad, 2017) ble det avdekket at variasjonen er stor i hvordan arbeidet utføres i praksis. De pedagogiske fagsentrene i Oslo er organisert ulikt, iverksetter ulike tiltak, har ulike former for samarbeid med barnehager, helsestasjoner og PP-tjenesten. Det varierer mellom bydelene hvordan foreldre involveres med å vurdere barnets behov før en eventuell henvisning til PP-tjenesten. Det er i liten grad slik at arbeidet er styrt gjennom veiledere, tydelige felles normer eller en dokumentert bestep praksis. Bydelene uttrykker et behov for avklaringer særlig når det gjelder PP-tjenestens vurdering og tilrådning, konkret knyttet til forholdet mellom spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging (barnehageloven § 19 g), og spesialpedagogisk hjelp og det allmennpedagogiske tilbudet.

5.2.4 Den spesialpedagogiske tiltakskjeden i skolen

Den spesialpedagogiske tiltakskjeden beskriver den juridiske rekkefølgen på saksgangen fra sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IOP, opplærings tilbud og årsrapport. Norge er alene i Skandinavia om å ha en nasjonalt styrt spesialpedagogisk tiltakskjede. Det er lovpålagt å utarbeide sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport i skolen. I 2017 ble det gjennomført en undersøkelse om nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov i grunnskolen (Sunde, 2017). I 2013 ble det gjennomført en kvalitativ dokumentanalyse av lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer (Herlofsen, 2014). Funnene i begge undersøkelsene viser at det er varierende samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis i de ulike fasene av tiltakskjeden. På noen områder etterleves regelverket på en god måte, på andre områder er det en uklar og mangelfull oppfølging av regelverk og retningslinjer.

Helhetsinntrykket indikerer at det er behov for kvalitetsutvikling i hvert enkelt ledd i tiltakskjeden, men i særlig grad mellom leddene. Tidligere undersøkelser som er utført av Riksrevisjonen (2005–2006 og 2010–2011) og statlige tilsyn (Utdanningsdirektoratet, Rapport etter tilsyn, 2007) bekrefter mangelfull lokal forståelse og klare svakheter i praktisering av regelverket (Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*; Riksrevisjonen, 2005–2006; Herlofsen & Nilsen, 2012, 2016). I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*, s. 31, uttaler Kunnskapsdepartementet: «Fylkesmennene gjennom felles nasjonalt tilsyn i 2006 og 2007 kontrollerte om skoleeier oppfyller kravene i opplæringsloven kapittel 5 om spesialundervisning og om skoleeier hadde et forsvarlig system for å ivareta at loven oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10. Fylkesmennene fant i tilsynene at mange kommuner og fylkeskommuner ikke har et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.»

Det synes også å være store forskjeller (og til dels store mangler) i etablering og praktisering av interne systemer og rutiner som både angår pedagogisk kartlegging/vurdering av behovet for spesialundervisning, interne bekymringsmeldinger, etablering og bruk av spesialpedagogiske team, tilmelding til PPT, kommunikasjon med PPT, utforming av vedtak (når dette er delegert), utforming og implementering av IOP og arbeid med løpende vurdering og årsrapport. Det pekes på

at lederrollen er avgjørende for å få etablert et «bedre system» i arbeidet med spesialundervisning. Det gjelder allerede i prosessen med å utvikle en felles forståelse i personalet av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Lærerne uttrykker at lederen må bidra til å avklare både hvem som har ansvar for hva, hvordan ansvar på området skal deles mellom klasselærer og spesiallærer, og hvordan det skal samarbeides. Det vises til behov for å etablere avklarte rutiner og samarbeidsordninger. Det gjelder for eksempel å utvikle en ordning med jevnlig møter i spesialpedagogiske team, hvor en går gjennom og drøfter bekymringsmeldinger ut fra de kartlegginger og vurderinger som foreligger, og tar stilling til – og gir råd om – hva en bør gjøre for å følge opp elever som trenger ekstra støtte (Herlofsen & Nilsen, 2016).

Det finnes også store forskjeller i kompetanse og praksis ved kartlegging av tilpasningsbehovet (knyttet til både individ- og kontekstfaktorer). Dette handler om konsekvenser for om tiltak er «treffsikke» i å møte behovet. Tilsvarende forskjeller i selvkritisk vurdering av hvordan igangsatte tiltak virker og justering av kursen videre (Arnesen, Braeken, Melby-Lervåg & Ogden (under utgivelse); Nilsen, 2012; St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*). Store variasjoner er det også i tidlig oppdaging og innsats (vel dokumentert i flere statlige utredninger; Bjørnsrud & Nilsen, 2013). Det er også behov for – men store variasjoner i – kompetanse som innebærer et metoderepertoar som muliggjør de variasjoner og tilpasninger som trengs (Buli-Holmberg, 2015).

Det er også store variasjoner i hvordan kommunal skoleledelse har etablert systemer og retningslinjer for arbeidet i tiltakskjeden for spesialundervisning / spesialpedagogisk hjelp (med konsekvenser for rutiner og kvalitet på skolens pedagogiske kartlegging, skolens tilmelding til PPT, PPTs sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, skolens IOP og vurderingspraksis) (Nilsen & Herlofsen, 2012, 2016). I en undersøkelse knyttet til videregående opplæring beskrives det at «Mange av dem [skoleledere] mener at det ikke er nødvendig å innhente sakkyndig vurdering før vedtak skal fattes, at den sakkyndige vurderingen ikke skal relateres til opplæringstilbudet og at det heller ikke skal innhentes ny sakkyndig vurdering når opplæringstilbudet endres. Mange forteller også at individuell opplæringsplan er ferdig utarbeidet først et godt stykke ut på høsten». (Markussen, Frøseth & Grøgaard, 2009, s. 31).

Det er også store variasjoner i hvordan kommuneleddet kommuniserer med skolene/barnehagene, fanger opp behov, veileder og støtter skolene/barnehagene i arbeidet med spesialundervisning / spesialpedagogisk hjelp. Det gjelder både mht. system- og individrettede tiltak (Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*; Nilsen, 2011).

Enkeltvedtak

Enkeltvedtakene om spesialundervisning og de sakkyndige vurderingene er ofte uklare og noen ganger så ufullstendige at det ikke fremkommer hvilket tilbud som eleven bør eller vil få. Tilsyn fra Fylkesmannen i 2016 avdekket at svært få skoler oppfyller alle kravene til hva et enkeltvedtak om spesialundervisning skal inneholde. Om lag 80 prosent av enkeltvedtakene som er kontrollert i tilsynene, mangler opplysninger om antall timer spesialundervisning eleven skal ha, hvilke fag- og områder den gjelder for, hvilke mål den skal ha, hvordan organiseringen skal være eller hvilke kompetansekrav som gjelder for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. Når det er uklarheter eller mangler i vedtaket, kan dette skyldes at den sakkyndige vurderingen ikke inneholder all relevant informasjon som vedtaket krever.

Individuelle opplæringsplaner

Funn fra tilsyn viser at de individuelle opplæringsplanene (IOP) i nesten halvparten av de kontrollerte tilfellene ikke var i samsvar med vedtaket. Mange skoler følger ikke saksbehandlingsreglene når de setter i gang spesialundervisning. Alle de kontrollerte skolene hadde mangler knyttet til at skolen skal varsle elevene og foreldrene før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Et kritisk punkt for utarbeidelse av IOP er sammenhengen mellom planleggingsnivåer fra nasjonal læreplan, til lokal læreplan, til klassens plan og til individuell opplæringsplan (Nilsen, 2015a). Samordningen av IOP med gruppens plan står med dette sentralt. Det kan være en styrke i planarbeidet at skolen, eleven, foreldre og PP-tjenesten har et samarbeid rundt utformingen av IOP. Betydningen av gode individuelle opplæringsplaner for å styrke kvaliteten på opplæringen beskrives i flere publikasjoner (Nordahl, 2015; Nilsen, 2015a). Arbeidsplaner for opplæringen i klassen er imidlertid ofte lite differensiert, slik at elever med særlige behov må arbeide med de samme oppgavene som alle andre elever, og

arbeidsplanene kan være laget uten kjennskap til eller hensyntaken til elevenes IOP (Nilsen, 2015b). Tilsynene i 2016 viste også at kommunenes forsvarlige systemer ikke er egnet til å avdekke feil og mangler ved spesialundervisningen. Kommunene som ansvarlige for at regelverket blir fulgt, har altså ikke tilfredsstillende kontrollmekanismer på plass for å avdekke og rette opp brudd på regelverket.

Gjennomføringen

Når det gjelder gjennomføringen av spesialundervisning, fant Riksrevisjonen (2010–2011) omfattende svakheter i saksbehandlingen ved vurdering av behovet for spesialundervisning og ved tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisning. Riksrevisjonen uttalte at dette innebærer en risiko for at elever med særskilte behov ikke får et likeverdig opplæringstilbud, og at det kan stilles spørsmål om hvorvidt rettssikkerheten til elever med særskilte behov ivaretas. Opplæringen i mange klasser er for lite variert til å gi elever med særlige behov et tilpasset opplæringstilbud (Nilsen, 2015b). Mangelen på kompetanse for å gjennomføre spesialundervisning skaper usikkerhet og mangel på det metoderepertoar som trengs for å møte elevens tilpasningsbehov (Buli-Holmberg mfl., 2015; Barneombudet, 2017; Bele, 2010). En mangelfull forståelse av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning og en rekke svakheter i den lokale forståelsen og praktiseringen av regelverket fremgår også av senere forskning som retter oppmerksomheten mot ulike faser i spesialundervisningens tiltakskjede (Nilsen & Herlofsen, 2012; Herlofsen, 2014; Herlofsen & Nilsen, 2016). Tidsfaktoren trekkes frem av lærere til den manglende helheten i den spesialpedagogiske tiltakskjeden på skolenivå, det vil si at lærere opplever at de mangler tid til planarbeid, samarbeid og refleksjon for å sikre et helhetlig opplæringstilbud for elevene (Gillespie, 2016; Nilsen, 2015a, 2017; Herlofsen & Nilsen, 2016). Intensjonene og styringssignalene lærerne må forholde seg til, kan oppleves som både for lite romslige og som å gå i ulik retning.

Erfaringer fra tilsyn

Ekspertgruppen er kjent med at tre fylkesmannsembeter i 2012/2013 gjennomførte tilsyn med spesialundervisning hvor det ble lagt vekt på å ha et tydelig individperspektiv. Fylkesmennene ønsket å undersøke

elevenes reelle samlede opplærings situasjon og gjennom dette vurdere om elevenes samlede opplærings tilbud ga eleven et forsvarlig utbytte. Et overordnet tema i tilsynene var å undersøke hva som lå til grunn / var førende for det opplærings tilbudet som elevene faktisk mottok. På grunn av taushetsbelagte opplysninger i rapportene har vi valgt å ikke gjengi referanser til tilsynsrapportene. Hovedkonklusjonen etter tilsynene var imidlertid at fylkesmannen ikke kunne konstatere om det er dokumentene i sakene, herunder enkeltvedtak, sakkyn-dig vurdering eller IOP, skolens generelle tilrettelegging eller den enkelte lærers individuelle faglige vurdering som er styrende for den opplæringen elevene faktisk mottar. Det ble også avdekket mangler knyttet til at skolene ikke hadde etablert en felles forståelse for ordinær opplæring, spesialundervisning og saksgang ved utredning av behov for spesialundervisning.

5.3 FLERFAGLIG OG TVERRFAGLIG SAMARBEID

Flerfaglighet og tverrfaglighet¹ kan være utfordrende, og mange barn og unge får av den grunn hjelp sent. Vi kjenner til mange hindringsfaktorer i et samarbeid (Johannessen & Skotheim, 2018; Glavin & Erdal, 2013; Winsvold, 2011). Eksempler på noen av dem kan være:

- » taushetsplikten
- » urealistiske forventninger til samarbeidet
- » lite kunnskap om hverandre
- » uoversiktlige rutiner
- » lite samhandlingskompetanse
- » begrensede tilbakemeldinger
- » for lite prioritet i ledelsen
- » gevinsten for samarbeidet virker asymmetrisk
- » ulike profesjonsinteresser
- » samarbeidet oppleves pålagt
- » begrensede ressurser og tid til samarbeidet
- » profesjonskulturer og
- » domenekonflikter

¹ Ofte skilles det mellom det som er flerfaglig og det som er fagovergripende, dvs. tverrfaglig (Borg, Drange, Fossetøl & Jarning, 2014).

Det er av den grunn iverksatt flere prosjekter for å styrke det flerfaglige og tverrfaglige samarbeidet på ulike nivåer i utdanningssektoren. Nedenfor skisseres noen aktuelle prosjekter som har en inkluderende målsetning.

5.3.1 Et eksempel på et tverrfaglig statlig prosjekt

Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging har ofte utfordringer som krever samarbeid på tvers av sektorer.

I perioden 2015–2020 arbeider fem direktorater (Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helse- og omsorgsdirektoratet) for å samordne og videreutvikle statens virkemidler rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år. Innsatsen springer ut av en erkjennelse av at utfordringer som krysser sektorgrenser, kan være vanskelige å løse.

0–24-prosjektet retter seg særlig mot utfordringer som også bunner i en sterkt sektorisert stat. I sine respektive sektorer benytter direktoratene ofte de samme typer virkemidler: regelverk, tilsyn, tilskudd, statistikk og dokumentasjon, informasjon og veiledning, kompetanseheving og utviklingsarbeid. Når virkemidlene brukes i de respektive «systemene», kan det ha noen uheldige «bivirkninger» for utfordringer som krysser sektorgrensene.

- » De ulike etatene og tjenestene som skal samarbeide har ulike regelverk, blir utsatt for separate tilsyn, har stort sett statistikk og tallmateriale for egen sektor, får veiledning, kompetanseheving og utviklingsmidler hver for seg, osv. Dette vanskeliggjør samarbeid mellom dem.
- » Tjenestene bemannes av fagfolk som har ulike utdanninger, snakker ulikt fagspråk, er preget av ulik kultur og har ofte lite kjennskap til mandat og oppgaver hos de andre sektorene og tjenestene.
- » I 0–24-prosjektet erkjenner man også at det er for få felles innsatser fra statlig hold som er rettet mot utsatte barn og ungdom.

En bedre samordning på direktoratsnivå skal igjen gjøre det enklere og stimulere til mer samhandling og samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år i kommuner og fylkeskommuner (Regjeringen.no, nedlastet 30.01.18). 0–24-samarbeidet arbeider med utfordringene

på ulike måter. I alt 25 tiltak skal følges opp på områdene regelverkskonflikter, samordning av tilskuddsforvaltning, språkvansker og språkopplæring, asylsøkere og utvikling av direktoratenes organisering og samhandlingspraksis. Det er også nedsatt en egen arbeidsgruppe som vurderer hvordan bedre sektorsamarbeid kan sikre bedre informasjon og koordinerte tjenester på tvers av sektorer til barn og unge med nedsatt funksjonsevne / funksjonshemming og deres familier.

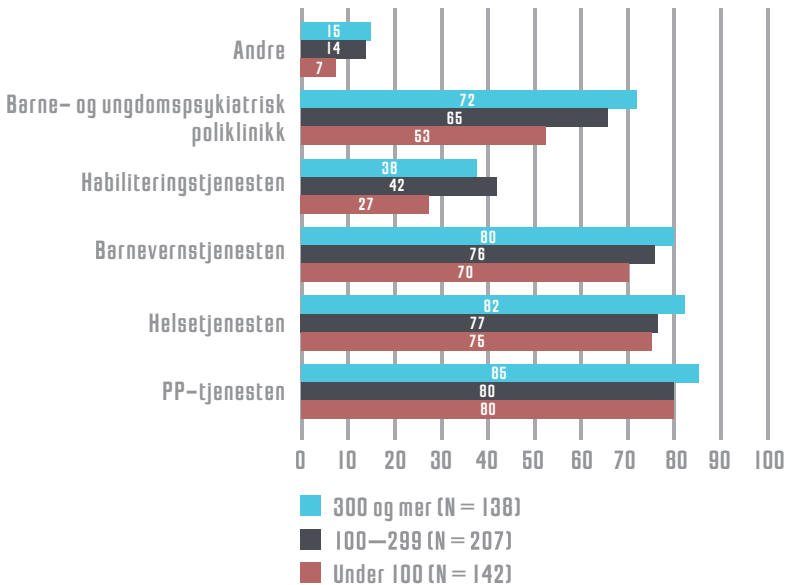
5.3.2 Et eksempel på tverrfaglig studie om samarbeid rundt et barn med spesielle behov i barnehagen

Universitetet i Agder gjennomførte i 2013 en studie med tittelen *Profesjonsutøvelse i tverrfaglig samarbeid rundt barn med spesielle behov i barnehagen* (Cameron & Tveit, 2013). Noen av hovedfunnene i studien er at fagpersoner må synliggjøre sin ekspertise gjennom språket. For at de profesjonelle i et tverrfaglig samarbeid skal beholde sin legitimitet og for at deres bidrag skal bli verdsatt, må de bruke et språk som gjenspeiler deres fagkunnskap. I tillegg ble det funnet at det kan være direkte skadelig for samarbeidet når deltakerne opplever at noen i ansvarsgruppen gir uttrykk for motstridende verdier samtidig som de ikke tar opp slike motsetninger. Denne problematikken illustreres i datamaterialet gjennom misnøye med de profesjonelles engasjement og ulike oppfatninger av samarbeidets mål og muligheter. Det viser seg at det ikke bare er på såkalt faglig grunn at uenighet og konflikt oppstår. Det antas at de ulike holdningene hos deltakerne i studien i tillegg kan forklares med deres ulike verdier og engasjement samt med eksterne faktorer som ressursituasjonen og arbeidspresset de profesjonelle jobber under. Dessuten synes det som om de profesjonelles egne handlinger til tider forsterker forskjellene mellom medlemmene i ansvarsgruppen. Det er også klart at en profesjons faglige fokus forandrer seg over tid og i samsvar med verdimeslige endringer i feltet. Funnene understreker at å samarbeide ikke er et mål i seg selv, men et arbeidsredskap for å oppnå et mål.

5.3.3 Kartlegging av det lokale tverrfaglige samarbeidet i skolen 2017

Årlig sender Utdanningsdirektoratet ut *Spørsmål til Skole-Norge* som skoleeiere og skoleledere besvarer. I 2017 ble det sendt ut spørsmål om erfaringer med tverrfaglig samarbeid. Figuren under viser at det

store flertallet av ledere på grunnskolen (uansett skolestørrelse) oppgir at skolen deres samarbeider med PP-tjenesten, helsetjenesten og barneverntjenesten (Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*). De største skolene oppgir i litt større grad enn de andre at de samarbeider med nevnte tjenester. Av tjenestene de ble spurt om, er habiliteringstjenesten den som færrest ledere på grunnskolen oppgir at de samarbeider med. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk oppgir over 70 prosent av ledere på store skoler at de samarbeider med, mens litt over 50 prosent av ledere på små skoler gjør det. Mindre enn 15 prosent av respondentene mener at det er noen andre instanser som skolen samarbeider med. Ledere på barneskole, ungdomsskole og 1–10-skole svarer likt.



Figur 18 Hvilke instanser samarbeider skolen med? Flere kryss mulig. Etter skolestørrelse. I prosent (Kilde: Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*).

Det store flertallet av kommunene oppgir at det finnes rutiner for flerfaglig samarbeid ved deres skole. Ledere på skoler i Midt-Norge og Nord-Norge svarer i noe mindre grad enn ledere i de øvrige regionene at det er rutiner for flerfaglig samarbeid ved deres skole. Store skoler svarer i litt større grad ja, men det er svært lite forskjell mellom ledere

på skoler av ulik størrelse og mellom ledere på barneskole, ungdomsskole og 1–10-skole. Det store flertallet av ledere på grunnskolen svarer at hjelpetjenestenes arbeid samordnes inn mot skolen. Mindre enn en fjerdedel svarer at de ikke gjør det. De mellomstore skolene har noe høyere andel av ledere som svarer at hjelpetjenestens arbeid samordnes, sammenlignet med de store og små skolene. Ledere på ungdomsskolen svarer i større grad nei enn ledere på barneskoler og 1–10-skoler på at hjelpetjenestenes arbeid samordnes inn mot skolen. Det er ingen forskjeller i svarene til ledere fra ulike regioner eller fra store eller små kommuner. Særlig i overganger, for eksempel fra barnehage til skole, er barn/elever med behov for ekstra støtte sårbare. Barn får bedre overgang fra barnehage til skole når overgangen betraktes som en prosess, ikke en hendelse, viser en kunnskapsoversikt (Cameron & Tveit, 2013).

5.3.4 Eksempler på lokale tverrfaglige prosjekter

Fordi erfaringer viser at tverrfaglig samarbeid ofte er vanskelig å få til på en god måte slik at barn og unge får hjelp raskt og de rette tiltakene settes inn, er det blitt iverksatt flere prosjekter på lokalt nivå. Vi kommer nedenfor med noen eksempler.

Eksempel på tverrfaglig prosjekt — Et lag rundt eleven

Et lag rundt læreren var et statlig prosjekt i regi av Utdanningsdirektoratet, der utgangspunktet er å ta vare på og bygge ut en velferdsstatlig fellesskoletradisjon hvor økt læringsutbytte for alle er mulig, uten at innsatsen bidrar til økt segregering (Borg, Drange, Fossetøl & Jarning, 2014). Fra 2017 skiftet prosjektet navn til *Et lag rundt eleven*. Sentralt i prosjektet er utvikling av godt tverrfaglig samarbeid mellom lærere og andre yrkesprofesjoner og sektorer. I kunnskapsoversikten skilles det mellom det skoleinterne samarbeidet og det skoleeksterne. Når det gjelder det skoleinterne samarbeidet, er lærer, spesialpedagog, helsesøster og miljøterapeut viktige roller. Vi finner at det er forskjeller i samarbeidsmønstre for dem som har fag som hovedområde (lærer og spesialpedagog), dem som har helse som sitt primærområde (helsesøster) og dem som er ansatt i skolen for sin sosialpedagogiske kunnskap. Når det gjelder lærere og spesialpedagoger, samarbeider de i størst grad med hensyn til tilpasset opplæring, i mindre grad gjennom spesialundervisning. Samarbeidet med helsesøster ser ut til å være

problematiske på grunn av for liten helsesøsterressurs. Dette betyr at helsesøster i mindre grad enn ønsket er til stede på skolen, og når hun først er der, går tiden med til lovpålagte tjenester. Miljøterapeut er en relativt ny yrkesgruppe i skolen, og tjenesten er ikke lovpålagt. Samarbeidet med lærer varierer i stor grad på ulike skoler, og graden av samarbeid blir gjerne personavhengig i relasjonene.

Et utvalg av eksterne samarbeidspartnere som PP-tjeneste, ambulerende team og oppsøkende tjenester har ulike måter å jobbe i skolen på, noe som har konsekvenser for det tverrfaglige samarbeidet. PP-tjenesten i likhet med ambulerende team blir ofte koblet inn når skolen har problemer med enkeltindivider. PP-tjenesten utreder ofte behovet for spesialpedagogiske tiltak, mens ambulerende team jobber tettere med skolen og eleven for å få eleven integrert tilbake i klasserommet. Ulike fokusområder fører til at skolen ofte opplever samarbeidet med ambulerende team som tettere enn med PP-tjenesten, som har taushetsplikt i enkeltsakene. Oppsøkende tjeneste er på lik linje med ambulerende team ingen lovpålagt tjeneste, men har en lengre tradisjon i kommunene enn ambulerende team. Det nye med uteseksjonen eller utekontakten er at den i større og større grad bruker skolen for sitt oppsøkende arbeid. Selv om den ofte jobber tett med skoleledere og lærere, er den mer «uavhengig» enn for eksempel ambulerende team, i den forstand at den ikke nødvendigvis jobber for et bedre læringsmiljø for elevene. Det foreligger ikke ennå noen evaluering av effekten av studien (Borg mfl., 2014).

Eksempel på tverrfaglig prosjekt — Ambulerende team

Flere kommuner har opprettet såkalte ambulerende team, det vil si team som reiser rundt og veileder lærere og skoleledere i hvordan de skal håndtere atferdsproblematikk. Intensjonen er å beholde elever mest mulig inne i klasserommet, veilede lærere i å håndtere problematferd og skape et mest mulig inkluderende miljø for alle i klassen og på skolen (Nergaard & Grini, 2015, s. 110). Resultater av undersøkelsen indikerer at det er en betydelig del av større norske kommuner som forsøker å arbeide systematisk for å forhindre at elever blir segregert. Organisering og utvikling av disse tiltakene kommer først og fremst av lokale initiativ, ikke som et resultat av føringer fra nasjonale myndigheter. En viktig forutsetning for at ambulerende team skal kunne lykkes, er at det er en

grunnleggende forståelse for og ønske om disse tiltakene hos lederne i skolene. (Nergaard & Grini, 2015). For å lykkes med kvalitets- og resultatforbedringsarbeid i skolene må ledelsen også i kommunen stå tydelig frem og være tett på skolelederne. Forskerne vurderer at økt fokus på forebygging og kompetanse i skoleeierleddet på denne måten kan være en del av årsaken til at man har etablert mobile team som jobber for å forbedre praksis i klasserommene. Forskerne finner noen forhold som går igjen i mange av tiltakene. Høy fagkompetanse hos de ansatte fremstår som viktig, sammen med felles forståelse og helhetlig arbeid i teamet. Videre blir det lagt vekt på at teamene er gode til å skape positive samarbeidsrelasjoner. Mange er også opptatt av at tiltakene har lite byråkrati og kort responstid. Noen mener at en viktig suksessfaktor er at de tilbringer nesten all tid sammen med læreren i klasserommet, mens andre legger vekt på at de følger en bestemt veiledningsmetodikk når de arbeider ute i skolene (Nergaard & Grini, 2015).

Eksempel på tverrfaglig prosjekt — Sammen for barn og unge

Det er gjennomført flere lokale og regionale prosjekter for å styrke det tverrfaglige samarbeidet. NOVA har foretatt en evaluering av prosjektet *Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge* (Winsvold, 2011). Prosjektet ble satt i gang for å prøve ut tverrfaglige samarbeidsmodeller i 15 kommuner, rettet mot barn og unge som er avhengig av flere tjenester på kommunalt nivå. Hovedfunnene var blant annet at viktige suksessfaktorer for godt tverrfaglig samarbeid var åpenhet, felles arenaer, personlige relasjoner, formelle strukturer, ledelsens ansvar, samlokalisering, brukermedvirkning og verktøy. Hindringer for tverrfaglig samhandling kan blant annet skyldes ulike profesjonskulturer, urealistiske forventninger, lite kunnskap om hverandre, uoversiktlige rutiner, lite samhandlingskompetanse, begrensede tilbakemeldinger, for lite prioritet i ledelsen, etc. For å overkomme slike hindringer er det viktig å ta tak i holdninger, kunnskap og strukturene for samhandling.

Eksempel på Tidlig innsatsteam

Tidlig innsatsteam i Bærum kommune kan inviteres inn i saker der man er bekymret for barns/ungdoms trivsel og utvikling. Målgruppen er gravide og barn og unge fra 0 til 23 år. Fagpersonene som deltar i teamet, kjenner ofte ikke barnet/ungdommen.

5 Statlig og lokalt støttesystem

De kan derfor bidra til å se nye muligheter hvis situasjonen synes fastlåst eller man trenger et nytt blikk på saken. I teamet sitter noen faste medlemmer som har ulik faglig erfaring og kompetanse. Dermed kan de belyse saken fra ulike sider.

Deltagere i teamet er helsesøster, spesialpedagog/psykolog og barnevernkonsulent. I tillegg deltar ledelsen ved barnehagen eller skolen som barnet eller ungdommen tilhører. Andre samarbeidspartnere deltar etter behov i samråd med ungdommen og foreldrene. Dette kan for eksempel være bestemor, egen helsesøster eller fastlege. Tolk kan bestilles hvis det er behov for det. Ungdom og foreldre kan alltid delta i samtalene i Tidlig innsatsteam.

Foreldre og ungdom kan henvende seg direkte til kontaktpersonene eller via sin helsestasjon, barnehage eller skole som kan melde saken inn til Tidlig innsatsteam. Barn og unge skal så tidlig som mulig få bistand til å løse utfordringene de står i. Koordinator inviterer til et møte. Sammen med foreldrene og den unge det gjelder, blir man enig om en forpliktende handlingsplan som viser hvordan den videre oppfølgingen skal skje. Planen beskriver hva som skal tas tak i, hvem som skal gjøre det og når dette skal skje.

(Bærum kommune, Tidlig innsatsteam, 2017)

5.4 SPESIALPEDAGOGISK VIRKSOMHET I SVERIGE

Målsetningen med dagens svenske barnehager og skoler er at alle skal få mulighet til å oppleve delaktighet og tilhørighet i et inkluderende miljø. Den store utfordringen er å motvirke utstøting ved å gi alle mulighet til utvikling og læring ut fra sine forutsetninger. Om eller når dette ikke lykkes, er det ofte skolen og lærerne som får ansvaret. Staten pålegger altså skolen et omfattende ansvar når det gjelder å gi støtte og hjelp til elever som trenger det. Staten sier imidlertid ikke hvordan støtten skal gis. I det målstyrte utdanningssystemet angir staten rammene for virksomheten gjennom mål og retningslinjer, mens det er kommunene og til slutt den lokale skolens ansvar å gi målene et konkret innhold.

I den gjeldende opplæringsloven (skollagen) fra 2010 fremkommer det at en elev som strever med å oppnå grunnskolens krav, skal tilbys særskilt støtte:

Særskilt støtte skal gis i stedet for den opplæringen eleven ellers skulle ha deltatt i, eller som et komplement til denne. Den særskilte støtten skal i første omgang gis innenfor den elevgruppen som eleven tilhører. Dersom det finnes særskilte behov, skal den særskilte støtten

gis i eneundervisning eller i en annen undervisningsgruppe (særskilt undervisningsgruppe).

Dette innebærer at rektor kan beslutte om støtten skal gis til eleven utenfor ordinær undervisningstid dersom dette vurderes som bedre. Bare unntaksvis kan støtten gis i en særskilt gruppe. Også i barnehagen skal barn som har vansker, tilbys særskilt støtte, utformet i samråd med foreldrene slik at deres spesielle behov ivaretas. I videregående skole gjelder også at særskilt støtte skal gis hvis eleven trenger det. Imidlertid kan støtten utformes på flere måter i skoleformen, for eksempel at eleven kan få gå om igjen et årstrinn eller at utdanningsprogrammet utformes spesielt.

Det kan bemerkes at den svenske opplæringsloven ikke omtaler at elever som behøver særskilt støtte, trenger å ha spesialundervisning. Det eneste stedet man omtaler spesialpedagogisk virksomhet overhodet, er når det gjelder skolens elevhelsetjeneste:

Elevhelsetjenesten skal omfatte medisinske, psykologiske og spesialpedagogiske innsatser. Elevhelsetjenesten skal først og fremst forebygge og være helsefremmende. Elevenes utvikling mot opplæringsens mål skal støttes.

Den svenske lovgivningen på skoleområdet stiller altså ingen krav om at skolen skal gi spesialundervisning, og eleven har heller ingen rett på spesialundervisning. Man kan beskrive støttevirksomheten i tre steg:

- » For det første skal den ordinære virksomheten tilrettelegges slik at eleven kan få undervisning på sitt nivå.
- » For det andre skal eleven støttes med hjelp av ekstra tilpasninger.
- » For det tredje skal eleven gis særskilt støtte som medfører innsatser som ikke kan ordnes i den ordinære undervisningen.

Når det gjelder ekstra tilpasninger og særskilt støtte, gir Skolverket følgende råd:

Det er innsatsenes omfang og varighet som skiller særskilt støtte fra den støtten som gis i form av ekstra tilpasninger. Særskilt støtte er som oftest mer omfattende og pågår i en lengre periode. At en elev får støtte fra spesiallærere eller får eneundervisning noen enkelte ganger i en kortere periode, omtales for eksempel som ekstra tilpasninger, ikke som særskilt støtte. Det må ikke fattes noen formelle vedtak for å gi tilpasninger.

Særskilt støtte er innsatser av mer inngrepene karakter som normalt ikke kan gjøres innenfor rammen av den ordinære undervisningen. Ofte blir særskilt støtte nødvendig når elevens behov for støtte er mer omfattende og varig. Før man bestemmer seg for å gi særskilt støtte, må skolen gjøre en utredning. Det er rektor som skal sørge for at det gjøres en slik utredning og som deretter beslutter om særskilt støtte skal gis. Særskilt støtte må dokumenteres i et såkalt handlingsprogram som beskriver den særskilte støtten som en elev har fått. Det skal altså ikke ta opp eventuelle diagnoser som eleven har fått. Handlingsprogrammet handler om skolens innsatser og undervisningen.

Rektor har ansvar for at skolen har rutiner for arbeidet med ekstra tilpasninger og særskilt støtte. Rektor har også ansvar for at personalet skal kjenne til rutinene som finnes på skolen. En rektor kan delegere oppdraget om å utrede en elevs behov for særskilt støtte. Rektor kan også delegere ansvaret for å beslutte om en handlingsplan skal utarbeides eller ikke. Men om handlingsplanen inneholder en beslutning om at en elev skal få eneundervisning, delta i særskilte opplæringsgrupper eller få et tilpasset opplæringsløp – da må rektor ta beslutningen selv.

Skolen trenger foresattes samtykke om leger eller psykologer skal gjøre vurderinger knyttet til utredningen. Imidlertid trengs det ikke samtykke når skolen gjør den pedagogiske vurderingen. Dersom de foresatte har innvendinger mot de innsatser skolen gjør for å hjelpe en elev til å nå kunnskapskravene, kan de påklage innholdet i handlingsplanen. De kan også påklage dersom rektor beslutter at eleven ikke trenger særskilt støtte. Men for øvrig består skolens ansvar om å gi eleven den undervisningen han eller hun trenger. Skolen må aldri gi opp en elev (Skolverket, 2017).

I skoleåret 2012–13 hadde 13,9 prosent av elevene i grunnskolen særskilt støtte og dermed handlingsplan. Denne andelen minket drastisk i forbindelse med at ekstra tilpasninger ble innført og var 5,0 prosent i skoleåret 2016–17. 1,2 prosent av elevene får opplæringsgrupper i særskilte undervisningsgrupper, en andel som har vært mer eller mindre konstant lav i lang tid. Andelen elever med støtte i særskilte undervisningsgrupper øker for hvert årskull. Størst er andelen i årskull 9, der totalt 2,6 prosent får støtte i særskilte undervisningsgrupper. Det er også i årskull 9 at forskjellen mellom jenter og gutter er størst. I årskull 9 har 1,9 prosent av jentene og 3,3 prosent av guttene støtte i særskilte undervisningsgrupper i skoleåret 2016–17.

Noen virksomheter tilsvarende PP-tjenesten finnes ikke i Sverige. Barnehagene og skolene skal selv sørge for at utredninger gjennomføres dersom det anses nødvendig for å finne adekvate tiltak for barn og elever som har vansker. Dersom elevhelsetjenestens ressurser og kompetanse ikke er tilstrekkelig, brukes ofte barne- og ungdomspsykiatrien, leger, psykologer og kuratorer.

På nasjonalt nivå finnes Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) som arbeider for at barn, unge og voksne uavhengig av funksjonsnivå skal ha forutsetninger til å nå målene i opplæringen. Myndigheten er landsdekkende og oppdelt i fem regioner. SPSMs primæroppgaver er å tilby spesialpedagogisk støtte i form av rådgivning til barnehager, skoler og kommunens pedagogiske personale.

5.5 SPESIALPEDAGOGISK VIRKSOMHET I DANMARK

Danmark så en økende andel elever i segregerte tilbud over tid. Fra 3,9 prosent i 1999 til over 5 prosent i 2012. Folkeskoleloven og inkluderingslovgivningen ble endret i 2012. Det ble gitt pålegg om at 96 prosent av elevene skal være i folkeskolen. Lærerne var mindre positive til slik inkludering enn rektorene, og dette bidro til å vanskeliggjøre implementeringen i skolen. Forskning viser inklusjonshemmende faktorer. Økonomiske insentiver viste seg å hjelpe innledningsvis, men midlene er ved å forsvinne nå. Timer til å gi særskilt støtte prioriteres ofte til elever med utagerende atferd, på bekostning av den faglige støtten til elever med for eksempel dysleksi. Det at ressurser tildeles grupper av elever eller klasser, i stedet for til enkeltelever, kan virke forebyggende. Det bør unngås at timer går til brannslukking og vikardekning. Utgangspunktet har vært et annet enn i Norge. Det var en høyere andel elever segregert i spesialskoler. Norges grisorienterte bosetningsmønster har mange steder gitt en kultur for inklusjon. Det er ikke nok å si at vi vil inkludere uten å være spesifikke på hva det innebærer. Barnehage-tilbudet i Danmark er mer inkluderende, spesialtilbud har ofte ligget i det ordinære dagtilbudet.

5.5.1 Lovgivningen

Fra den første lovgivning om spesialundervisning i 1958 har tildeling av spesialundervisning bygget på en skolepsykologisk undersøkelse som skolelederen skulle ta utgangspunkt i. I 2012 ble lovgivningen

endret, slik at begrepet spesialundervisning, som forutsetter en pedagogisk psykologisk utredning ved Pedagogisk-psykologisk rådgivning (PPR), kun dekker innsatser over ni klokke timer i uken. Innsatser under dette betegnes som supplerende undervisning og annen faglig støtte, og denne innsats kan rettes mot enkeltelever, grupper av elever eller klasser, og beslutningen om innsatsen ligger ved skolelederen. Foreldrene har ingen klagemuligheter.

Bakgrunnen for endringen i 2012 var at ressursforbruket til spesialundervisning var vokst til å utgjøre 30 prosent av folkeskolens samlede utgifter, og at 5,6 prosent av alle elever i 2010 ble undervist i segregerte tilbud, spesialklasser og spesialskoler. Målet var at kun 4 prosent av alle elever skulle gå i spesialtilbud. Dessuten ønsket man at tildelingen av ressurser til elever med mindre støttebehov skulle bli mer fleksibelt og kunne rettes mot undervisningsmiljøet og ikke bare enkeltelever.

5.5.2 Støttetilbud

Etter lovgivningsendringen i 2012 finnes det to typer av støtte, nemlig spesialundervisning (på ni timer eller mer) samt supplerende undervisning og annen faglig støtte (under ni timer). Spesialundervisningen finner nesten utelukkende sted i kommunale spesialskoler og spesialklasser. I 2014–15 var det kun 1421 elever i folkeskolens alminnelige (ordinære) klasser, tilsvarende 0,26 prosent, som mottok spesialundervisning, og andelen som mottok spesialundervisning i spesialskoler og spesialklasser, var redusert til 4,4 prosent. Det skjer ingen sentral innrapportering av tildelingen av supplerende undervisning, men en datainnsamling i 13 av de danske 98 kommuner fra 21. september til 11. oktober 2015 viste at det var 10,8 prosent av elevene i alminnelige (ordinære) klasser som hadde en slik form for støtte. Innen regelendringen var det i 2010 4,5 prosent av elevene i ordinære klasser som det per 5. september var planlagt spesialundervisning som støtte til allmennundervisningen.

Ressursene til spesialundervisning, supplerende undervisning og annen faglig støtte skjer med utgangspunkt i skolens ressurstildeling som i nesten alle kommuner er basert på elevtall per årsgang, samt en ekstra pulje som bygger på skolens sosioøkonomiske bakgrunn. Skolene skal selv utrede de beløp de trenger for å kunne plassere elever

i spesialklasser og spesialskoler utenfor skolen. Kun for mindre skoler med under ca. 200 elever finnes sentrale tilskuddsordninger som bidrar til å finansiere spesialundervisning.

5.5.3 Statlige støtteråd

I 1991 ble det opprettet en forsøksordning for syv kunnskapssentre innenfor handikappområdet, og de ble etter forsøksperiodens avslutning i 1997 gjort permanente som institusjoner i amtkommunal regi. Etter nedleggelsen av amtene i 2007 ble den nasjonale vitens- og spesialrådgivningsorganisasjon opprettet på sosial- og spesialundervisningsområdet, VISO, som et statlig foretak med hovedsete i Odense. VISO yter gratis rådgivning og utredning til fagfolk når det er behov for supplerende ekspertise, viten og erfaring. VISO yter også gratis rådgivning til borgerne fra noen av landets dyktigste spesialister på feltet.

Som ledd i skolereformen fra 2014 ble det med inspirasjon fra Ontario, Canada, etablert et læringskonsulentkorps, som består av erfarne lærere, pedagoger, skoleledere og forvaltningskonsulenter. Korpsset er etablert i undervisningsdepartementets regi, og prinsippet er at konsulentene har kunnskap med seg fra deres egen praksis. Størstedelen av konsulentene er ansatt på deltid i departementet, siden de også arbeider som lærere, pedagoger og ledere på skoler eller som medarbeidere i forskjellige kommuner over hele landet. Læringskonsulentene er administrativt plassert tre steder i landet, i København, Aarhus og Odense. En stor del av læringskonsulentenes arbeid foregår på landets skoler og i kommuner, hvor de understøtter lærere, skoleledere og forvaltningsmedarbeidere i arbeidet med å implementere folkeskolereformen. Omkring 20 av læringskonsulentene inngår i et team om inkludering, og i 2017 ble det etablert en økonomisk pulje. Dette betyr at skoler og kommuner kan søke om å få bruke ressurser som er avsatt til spesialpedagogiske tiltak, til vanlig undervisning.

5.5.4 utfordringer

Den største endringen siden 1958 er at det ikke er krav om en pedagogisk-psykologisk utredning fra PPR for støttetilbud under ni klokke-timer i uken, og at støtten ikke nødvendigvis behøver å være bundet i individuelle elevbehov. Dette gir økt fleksibilitet og mulighet til å anlegge en systemisk betraktning som er i tråd med de seneste danske

og internasjonale spesialpedagogiske strømninger. Praksis, blant annet dokumentert i både kvantitative og kvalitative studier, har imidlertid vist at det kan være vanskelig for skoleledere å prioritere ressurser til støtte, og at lærere opplever at bruken av ressursene blir uoversiktlig. Mens lærere etterspør «verktøy», raske løsninger eller en lærer ekstra i klassen, får de tilbud om etterutdanning i inkludering, samt utdanning og ansettelse av inkluderingssveiledere. Dette er ikke et svar på deres behov. Det at elever ikke utredes, betyr også at en del lærere selv utnevner og snakker om deres elever som «inkluderings elever». De opplever derfor at de ikke kan romme flere elever med særlige behov i deres klasser.

5.6 OPPSUMMERING – STATLIG OG LOKALT STØTTESYSTEM

Det spesialpedagogiske systemet i Norge har over mange år bidratt til mer segregering enn inkludering. Dette til tross for at det er gjort flere forsøk på å forbedre kvaliteten på det tilbudt barn og elever mottar i barnehager og skoler. Utfordringsområdene er mange på de ulike nivåene i utdanningssystemet – fra statlig styring helt ned til barnet og eleven.

- » Det fremkommer i mindre grad av Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets strukturer eller styringsskriv at de har ansvar for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Verdien av inkludering kommuniseres heller ikke tydelig nok til sektoren.
- » Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp er et av de temaene Fylkesmannen oftest mottar klagesaker på. Dette gjelder særlig på grunnskole. Det har vært en viss nedgang de siste årene. Fylkesmannen rapporterer årlig til Utdanningsdirektoratet, og de har et styrings- og oppfølgingsansvar.
- » Det er utfordrende at Storting og Regjering ikke prioriterer de didaktiske og pedagogiske fagområdene i lærerutdanningene. Manglende kvalitetssikring av fagplanene ved universiteter og høyskoler kan også redusere kvaliteten på tilbudet. De nasjonale sentrene er i dag underlagt universiteter og høyskoler. Det er behov for mer forskning innenfor det spesialpedagogiske fagområdet.
- » Statped tilbyr tjenester innenfor seks fagområder: ervervet hjer- neskade, hørsel, kombinert syn- og hørselstap og døvblindhet,

sammensatte lærevesker, språk/tale og syn. Vi ser en jevn nedgang i antall henvisninger som gjelder enkeltindivider, og noe økning av systemrettet arbeid. Statped har en særlig funksjon knyttet til samiskspråklige barn, unge og voksne med spesialpedagogiske behov innen sine fagområder. Statped skal bidra til spesialpedagogiske utdanninger og forskningsarbeid på det spesialpedagogiske området. Samtidig som statistikken viser at de aller fleste kommuner drar nytte av Statped, er erfaringen at det er ulikheter i hvorvidt kommunene etterspør deres kompetanse for å ivareta brukernes behov. Statped får tildelt om lag kroner 800 millioner kroner i året og har 720 årsverk ansatt i 2017. Oppgavefordelingen mellom Statped og PP-tjenesten er uklar og til dels overlappende.

- » PP-tjenesten får en sentral rolle som ressursfordelere i barnehager og skoler, og deres lange saksbehandlingstid i arbeidet med sakkyndige vurderinger vanskeliggjør mulighetene for tidlig innsats for barn og unge. Tjenesten har om lag 2000 årsverk ansatte og ledere. I tillegg kommer ansatte og ledere som jobber i fylkeskommunal PP-tjeneste og oppfølgingstjeneste (OT) overfor videregående opplæring. Om lag halvparten av PP-tjenestene har interkommunal organiseringsform. Mange av tjenestene mangler blant annet kompetanse innen rammeplanarbeid, læreplanarbeid og vurdering for læring, som fremstår som viktige kompetanseområder for å komme tett på arbeidet som foregår i barnehagen og skolen.
- » Den spesialpedagogiske tiltakskjeden fremstår som oversiktlig regelverksmessig, men i praksis svekker tiltakskjeden ofte kvaliteten på tilbudet til eleven.
- » Flerfaglighet og tverrfaglighet kan være utfordrende, og mange barn og unge får av den grunn hjelp sent. Det er derfor iverksatt flere prosjekter for å styrke det flerfaglige og tverrfaglige samarbeidet på flere nivåer i utdanningssektoren. Systematisk og kunnskapsbasert samarbeid som er godt forankret i ledelsen, synes å være avgjørende for å få til god synergi og gi effekt for arbeidet med barn og unge. Brukermedvirkning er også en viktig suksessfaktor.
- » I Sverige har man ingen individuell rett til spesialpedagogisk støtte. De ivaretar denne hjelpen gjennom særskilt støtte som gis istedenfor den undervisningen elever ellers skulle deltatt i eller

som et tillegg til denne. Rektor står ansvarlig for å gi elevene den støtten de har behov for.

- » I Danmark får elevene spesialundervisning dersom de har behov for hjelp og støtte i ni timer i uken eller mer. Det forutsetter en pedagogisk-psykologisk utredning ved Pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR), men det er ikke krav om en individuell opplæringsplan. For elever som har behov for mindre hjelp enn dette, kalles det supplerende undervisning og annen faglig støtte. Det er ikke krav til sakkyndig vurdering for supplerende undervisning.



6 REGELVERKET

Frem til nå har vi redegjort for et kunnskapsgrunnlag om praktiseringen av regelverket. Kunnskapsgrunnlaget viser at praktiseringen av regelverket ikke i tilstrekkelig grad bidrar til en inkluderende praksis i barnehager og skoler. Det er bekymringsfullt. Vi vil i dette kapittelet redegjøre for regelverket slik dette er ment å virke.

6.1 LOV OM BARNEHAGER

Siden 2006 er det Kunnskapsdepartementet som har forvaltet barnehageloven. Departementet fastsetter også Rammeplan for barnehagen, som angir retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver. Barnehager for samiske barn i samiske distrikter skal bygge på samisk språk og kultur (jf. lovens § 8).

Barnehageloven § 1.

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnets behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Barnehagene skal møte barn 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.

6.1.1 Spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven

I barnehageloven kapittel V A, § 19 a flg. er barnets rett til spesialpedagogisk hjelp regulert. De juridiske beskrivelsene danner grunnlaget for den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov etter barnehageloven § 19 a.

Retten gjelder uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Det er en individuell rett til spesialpedagogisk hjelp, og vilkåret for at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp er at barnet har særlig behov for slik hjelp. Det beror på en skjønnsmessig vurdering om et barn har særlige behov. Særlig behov innebærer at barnets behov må være mer omfattende enn behov barn på samme alder vanligvis har. Spesialpedagogisk hjelp kan gis barnet individuelt eller i gruppe og skal omfatte tilbud om forelderådgivning. Spesialpedagogisk hjelp skal gi barnet tidlig hjelp og støtte. Formålet med hjelpen er at den skal bidra til barnets utvikling og læring, og må ses i sammenheng med formålet om barnehagens innhold og oppgaver. Hjelpen skal bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skolen, og at barnet får nødvendig hjelp slik at vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt.

Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering etter barnehageloven § 19 d og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre, etter barnehageloven § 19 b. Foreldrene skal kunne gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og ha mulighet til å uttale seg før det fattes vedtak. Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utarbeides i samarbeid med foreldrene, og det skal legges stor vekt på deres syn. En gang i året skal det utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling.

Det er PP-tjenesten som skal utarbeide sakkyndige vurderinger, se barnehageloven § 19 c. PP-tjenesten skal også bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge for barn med særlige behov. Bistanden fra PP-tjenesten skal bidra til helhet og sammenheng i det spesialpedagogiske arbeidet og styrke PP-tjenestens forebyggende funksjon og arbeid med tidlig innsats i barnehagen. PP-tjenesten kan innhente hjelp til å utarbeide den sakkyndige utredningen, for eksempel fra Statped (Prop. 103 (2015–2016)). Det er kommunen eller i unntakstilfeller fylkeskommunen som fatter

vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 e. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket, og vedtaket skal for øvrig inneholde opplysninger om hva hjelpen skal gå ut på, hvor lenge hjelpen skal vare, hvilket timeomfang hjelpen skal ha og hvordan hjelpen skal organiseres, hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha, samt tilbud om foreldrerådgivning

Før vedtak om spesialpedagogisk hjelp utarbeides etter barnehageloven § 19 e, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Her skal det utredes og tas stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet. Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring, om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring, hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Tredje ledd fastslår at spesialpedagogisk hjelp skal gis til barnet direkte eller i gruppe. Spesialpedagogisk hjelp kan for eksempel omfatte språklige, motoriske eller sosiale hjelpetiltak. Hjelpen kan også inneholde bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Hvilke tiltak den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde, vil avhenge av hvilke behov barnet har. Spesialpedagogisk hjelp omfatter et videre spekter av hjelpetiltak enn spesialundervisning. Tilbud om foreldrerådgivning skal alltid inngå i den spesialpedagogiske hjelpen. Spesialpedagogisk hjelp kan for eksempel dreie seg om støtte til språklig, sosial eller motorisk utvikling, som er grunnleggende for barnets trivsel og helhetlige utvikling. Spesialpedagogisk hjelp omfatter også språkstimuleringsiltak, både for språkutvikling generelt og for norskferdigheter spesielt, dersom barnet har et særlig behov for dette (Prop. 103 (2015–2016)).

Barn med nedsatt funksjonsevne har etter barnehageloven § 19 g krav på å få et individuelt barnehagetilbud. Plikten om tilrettelegging omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å bygge ned funksjonshemmedes barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Plikten

tilsvare kommunens tilretteleggingsplikt etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16. Plikten gjelder barn med nedsatt funksjonsevne som er bosatt i kommunen, og som har barnehageplass. Det er ikke krav til sakkyndig vurdering som grunnlag for et enkeltvedtak etter barnehageloven § 19 g, og det er opp til kommunen å avgjøre hva som er tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag. I forarbeidene til bestemmelsen (Prop. 103 L (2016–2017)) uttales det at: Kommunen må sette barnehagene i stand til å gi de aktuelle barna et tilrettelagt tilbud. Eksempler på tilrettelegging kan være at kommunen sørger for at barnehagen har det nødvendige utstyret, støtte til bygningsmessige endringer, støtte til ekstra bemanning eller andre tiltak. Kommunens tilretteleggingsplikt gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen. Kommunens tilretteleggingsplikt etter barnehageloven innebærer ikke at kommunen må finansiere tilrettelegging som den enkelte barnehage er pålagt som følge av krav i barnehageloven eller annet regelverk. Kommunens plikt til tilrettelegging er begrenset til tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmedes barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Uforholdsmessighetsbegrensningen er en snever sikkerhetsventil (Prop. 103 (2015–2016)). Det vil likevel være tilfeller der tilrettelegging av tilbudet i en bestemt barnehage vil innebære en uforholdsmessig stor byrde for kommunen. Barn kan derfor i unntakstilfeller tilbys plass i en annen barnehage enn den foreldrene foretrekker, dersom individuell tilrettelegging ved den foretrukne barnehagen er uforholdsmessig byrdefull.

Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til dette etter barnehageloven § 19 h. Som ved vedtak om spesialpedagogisk hjelp, er det kommunen/fylkeskommunen som fatter vedtak om tegnspråkopplæring. Før kommunen fatter et slikt vedtak, skal PP-tjenesten utarbeide en sakkyndig vurdering, og før det utarbeides sakkyndig vurdering, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre.

6.1.2 Kommunalt tilskudd til godkjente private (ikke-kommunale) barnehager

Ekspertgruppen har fått i oppgave å se på både private og kommunale barnehagetilbud. Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert. Kommunene kan finansiere barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagetilskuddene innlemmes i kommunerammen og kommunen avgjør søknaden etter eget skjønn. Økonomisk likeverdig behandling er både et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full dekning, lavere foreldrebetaling og kvalitet i barnehagetilbudet. Det er kommunen som skal sørge for at ikke-kommunale barnehager behandles likeverdig med hensyn til offentlige tilskudd. De siste 40 årene har norske kommuner i stadig større grad fått frihet til selv å prioritere hvor store ressurser de vil bruke på ulike offentlige tjenester. Det ordinære driftstilskuddet beregnes ut fra kommunens kostnader til «ordinær drift». Kostnader kommunen har med hensyn til spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging av barnehagetilbudet etter barnehagelovens § 19 g i egne barnehager, holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Denne type tiltak i private barnehager skal finansieres særskilt. Før 1986 ble kommunesektoren i hovedsak finansiert av sektorbaserte blokktilskudd (øremerkning). Som en konsekvens av den omfattende reformen i finansiering av kommunesektoren i 1986 ble de tidligere blokktilskuddene omgjort til generelle tilskudd til kommunene (rammefinansiering). Hensikten med reformen var å desentralisere avgjørelsen om ressursfordeling innenfor kommunal sektor, og gi kommunene sterkere insentiver til å fordele ressurser på en mer optimal måte enn tidligere. Ved reformen i 1986 ble imidlertid tilskudd til barnehagedrift holdt utenfor (Wendelborg mfl., 2015). Begrunnelsen for dette var dels at det var komplisert å innpasse statsstøtten i rammetilskuddet, samt at det var utfordrende å finne gode kriterier som kunne fange opp tilsynsbehov (jf. NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*). Videre var heller ikke barnehagetilbudet særlig godt utbygd på midten av 80-tallet. Tanken var at det øremerkede tilskuddet skulle fungere som et insentiv til ytterligere utbygging av sektoren, og at tilskuddet først skulle innlemmes i rammetilskuddet idet man nådde målsetningen om full barnehagedekning (Wendelborg mfl., 2015).

6.2 LOV OM GRUNNSKOLEN OG DEN VIDEREGÅENDE OPPLÆRINGEN

Det er den individuelle retten til spesialundervisning som får mest oppmerksomhet i regelverket når vi snakker om det spesialpedagogiske systemet. Det er imidlertid flere bestemmelser i opplæringsloven som omhandler rettigheter som får betydning for inkludering av elever i grunnskolen og den videregående opplæringen. Vi begynner derfor først med å se på regelverket som omhandler alle elever – og mange av bestemmelsene er like for hele det 10-årige opplæringsløpet. For spesialundervisning er det i all hovedsak det samme regelverket som gjelder for grunnskole og videregående opplæring, og all opplæring skal gjennomføres med utgangspunkt i opplæringslovens formålsbestemmelse.

Opplæringsloven § 1-1.

Opplæringen i skolen skal, i samarbeid og forståelse med hjemmet, åpne dører mot verden og fremtiden og gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringen 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 (...)

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.

Skolen skal møte elevene og lærlingene med tillit, respekt og krav og gi de utfordringer som fremmer danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeides.

Opplæringsloven § 1-3 slår fast at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningen til den enkelte elev, lærling, praksisbrevkandidat og lærekandidat. På første til fjerde trinn skal kommunen sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk eller samisk og matematikk har høy lærertetthet og at den er særlig rettet mot elever med svak kunnskap i lesing og regning. Prinsippet om tilpasset opplæring favner både ordinær opplæring og spesialundervisning. I den ordinære opplæringen har

ikke eleven rett til noen særskilt tilrettelegging. Spesialundervisning er derimot en individuell rett eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære tilbudet.

For å oppfylle plikten til tidlig innsats i form av målrettet og tilpasset opplæring for å heve grunnleggende ferdigheter, er det viktig å kjenne til ferdighetene og kunnskapsnivået hos elevene. Sammen med skoleledelsen bør skoleeiere identifisere elevgrupper med svake ferdigheter i lesing og regning. Målsetningen er å få flest mulig til å nå kompetansemålene i norsk eller samisk og matematikk, og at de elevene med svakest grunnleggende ferdigheter får et faglig løft.

Læreplanverket består av generell del, prinsipper for opplæringen, læreplaner for fag og fag- og timefordelingen. Det er en forskrift til opplæringsloven og styrer innholdet i opplæringen. Læreplanverket er med på å definere elevenes og lærlingenes rettigheter. Dette gjelder både læreplanverket og læreplanverket – samisk. Læreplanens generelle del utdyper formålsparagrafen i opplæringsloven, angir overordnede mål for opplæringen og inneholder det verdimesige, kulturelle og kunnskapsmessige grunnlaget for grunnleggende og videregående opplæring. Målet med opplæringen er å ruste barn, unge og voksne til å møte livets oppgaver og mestre utfordringene sammen med andre. Utgangspunktet for oppfostringen av elevene er deres ulike personlige forutsetninger, sosiale bakgrunn og lokale tilhørighet.

Andre bestemmelser med tilknytning til den ordinære opplæringen, men som gir individuelle rettigheter i grunnskolen og den videregående opplæringen, er:

- » utsatt skolestart (opplæringsloven § 2-1 tredje ledd)
- » tidlig skolestart (opplæringsloven § 2-1 tredje ledd)
- » fritak fra opplæringsplikten (opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd)
- » tegnspråkopplæring i grunnskolen og i videregående opplæring (opplæringsloven §§ 2-6 og 3-9)
- » punktskriftopplæring m.m. i grunnskolen og i videregående opplæring (opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10)
- » alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) (opplæringsloven §§ 2-16, 3-13 og 4A-13)
- » inntak til et særskilt utdanningsprogram i videregående opplæring (forskrift til opplæringsloven § 6-16)

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- » unntak fra kravet til bestått i inntil to av fellesfagene for å få utstedt fag- og svennebrev (forskrift til opplæringsloven § 3-67 fjerde ledd)
- » utvidet opplæringsstid i videregående opplæring (opplæringsloven § 3-1 femte ledd)

Dette er bestemmelser som kan ha betydning for elever med behov for særskilt tilrettelegging. Alle elever i grunnskolealder som bor i samisk distrikt, har rett til opplæring i og på samisk, jf. opplæringsloven § 6-2 første ledd. Elever i samisk distrikt skal ha opplæring i samsvar med læreplanverket for Kunnskapsløftet – samisk. Det samme gjelder elever utenfor samisk distrikt når de får opplæring på samisk, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 bokstav b). Alle samiske elever i videregående opplæring har rett til opplæring i samisk, jf. opplæringsloven § 6-3. Dette gjelder selv om eleven ikke hadde opplæring i samisk i grunnskolen.

6.2.1 Kompetansekrav

For at elevene skal få et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet stiller opplæringsloven kapittel 10 krav til personalet i skolen m.m. Den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i den videregående skolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse, jf. opplæringsloven § 10-1. Videre fremkommer det i § 10-2 at tilsatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i, og i § 10-11 er det bestemt at personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling etter § 10-1 eller § 10-6, kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Slik hjelp må bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, skal ikke ha ansvar for opplæringen.

6.2.2 Spesialundervisning

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1.

Elever med særskilte behov som lærer raskere og som eventuelt oppnår gode skoleresultater, har ikke rett til spesialundervisning.

I vurderingen av hva slags (tilrettelagt eller spesialpedagogisk) tilbud som skal gis, skal det særlig legges vekt på elevens utviklingsmuligheter. Opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi elevene et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. Elever som får spesialundervisning, har rett på det samme timetallet som andre elever, men det kan gjøres avvik fra dette dersom det står i vedtaket og er til det beste for eleven samt at elev/foreldre har samtykket til det. I opplæringsloven § 5-3 er det bestemt at før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven.

Før det utarbeides en sakkyndig vurdering skal skolen vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, jf. opplæringsloven § 5-4.

Det skal også innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene til eleven. Tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er utformes i samarbeid med eleven og foreldrene, og det skal legges stor vekt på deres syn. Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

I opplæringsloven § 5-6 er det bestemt at hver kommune og hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Denne kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling slik at de kan legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov. Videre skal tjenesten sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger. Sakkyndige vurderinger skal vurdere og ta stilling til elevens utbytte av opplæringen, lærevanskene hos eleven og særskilte forhold som er viktig for opplæringen. Vurderingen skal også angi realistiske opplæringsmål,

om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som gir et forsvarlig tilbud. Det forutsettes at innholdet i den sakkyndige vurderingen skal være så konkret som mulig. Vurderingen bør også foreslå tiltak som vil være til hjelp og bistand for eleven. Dette gjelder blant annet behovet for særskilt utstyr, særskilt tilrettelagte læringsmidler, læremiljø og kompetanse hos personalet (Utdanningsdirektoratet, Veilederen om spesialundervisning).

Eleven eller foresatte kan kreve at skolen gjør de undersøkelsene som er nødvendige for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger, se opplæringsloven § 5-4. Undervisningspersonalet skal også vurdere om en elev trenger spesialundervisning, og melde fra til rektor når slike behov oppstår. Enkeltvedtaket gir rammene for den individuelle opplæringsplanen (IOP). Etter opplæringsloven § 5-5 skal elever som får spesialundervisning, få utarbeidet en individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål og innhold i opplæringen og hvordan opplæringen skal drives. Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven får, og gjøre en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklingen til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.

Særskilt for videregående opplæring

Elever, lærlinger, praksiskandidater og lære kandidater som helt eller delvis mangler funksjonell tale, og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få ta i bruk egne kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen, jf. opplæringsloven § 3-13. Lærlinger har ikke rett på spesialundervisning. Når det gjelder hvordan opplæringen skal drives, handler dette også om hvor undervisningen skal gis, i klasserommet eller på en alternativ opplæringsarena. Inkludering som prinsipp står sterkt i Norge, og hovedregelen er at alle elever skal ha tilhørighet til ordinære klasser og at opplæringen skal foregå her (§ 8-2). Her fremkommer det også at det til vanlig ikke er tillatt å organisere opplæringen etter faglig nivå (se også *Veiledning om organisering av elevene*).

Det er likevel en åpning for at opplæringen kan foregå på alternative opplæringsarenaer, f.eks. i form av gruppeundervisning eller eneundervisning utenfor klasserommet. Om dette skal skje, må det

inngå i enkeltvedtaket. Dersom alternative opplæringsarenaer skal brukes, må det begrunnes.

Reform 94 (R94) ble satt i verk fra skoleåret 1994–95. Reformen medførte at alle ungdommer som hadde fullført grunnskolen våren 1994 eller senere, hadde rett til videregående opplæring i tre år. Reformen bestemte strukturen for videregående utdanning frem til reformen ble avløst av den neste store reformen, Kunnskapsløftet i 2006. Det er også innført en plikt for skolene til å vurdere utbyttet av opplæringen før det kan gjøres vedtak om spesialundervisning. Det betyr at elever som hadde spesialundervisning på ungdomsskolen, ikke automatisk får videreført enkeltvedtak om spesialundervisning i videregående skole.

For søkere til videregående opplæring som oppfyller vilkårene for inntak, plikter fylkeskommunen å sikre inntak til ett av tre valgte utdanningsprogrammer. Dette gjelder også for søkere som mangler vurdering med karakter i mer enn halvparten av fagene, for eksempel elever med spesialundervisning. Det er regulert fire rettslige grunnlag som åpner for at søkere har fortrinnsrett ved inntak. Det er kun søkere som oppfyller vilkårene i en av disse bestemmelsene, som skal tas inn før det ordinære inntaket. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for at det utarbeides sakkyndig vurdering, men kommunen skal i tilmeldingen av søkeren sende med en rapport. De fire rettslige grunnlagene for fortrinn er:

- » Fortrinnsrett til et særskilt utdanningsprogram.
- » Fortrinnsrett for søkere med sterkt nedsatt funksjonsevne.
- » Fortrinnsrett for søkere med rett til opplæring i eller på tegnspråk etter opplæringsloven § 3-9.
- » Fortrinnsrett for søkere med vedtak om utvidet tid etter opplæringsloven § 3-1 femte ledd.

I tillegg til dette er det tydeliggjort at ulike typer søkere kan ha behov for å bli behandlet individuelt i det ordinære inntaket, blant annet søkere med rett til spesialundervisning som ikke har vurdering med karakter i mer enn halvparten av fagene. Dette er ikke en fortrinnsrett, men saksbehandlingsregler som skal sikre at disse søkerne får oppfylt sin lovfestede rett til ett av de tre valgte utdanningsprogrammene.

Særskilt for friskoler

Det følger av friskoleloven § 3-6 at opplæringsloven § 5-1 om rett til spesialundervisning, § 5-3 om sakkyndig vurdering, § 5-4 om saksbehandlingen i sammenheng med vedtak om spesialundervisning og § 5-5 om unntak fra reglene om innholdet i opplæringen og om kompetansekrav gjelder tilsvarende for friskoler. Hjemkommunen eller hjemfylket til eleven skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialundervisning. Det er også hjemkommunen eller hjemfylket som skal dekke utgiftene til spesialundervisning i frittstående skoler på lik linje med offentlige skoler. Beregningen av midler til spesialundervisning skal være relatert til antall elever med spesialundervisning. I tvilstilfeller er det departementet som avgjør om kommunen eller fylkeskommunen er ansvarlig for kostandene. Departementet har tilsvarende ansvar for elever ved norske skoler i utlandet. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten i vertskommunen som er ansvarlig for å hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge bedre til rette for elever med særlige behov.

Andre bestemmelser

Andre lover som får betydning for tiltakene som ekspertgruppen har vurdert. Dette gjelder:

- » Organisering av elevene i klasser eller basisgrupper
- » Elevenes psykososiale miljø
- » Særskilt språkopplæring
- » Fravær
- » Individuell vurdering i grunnskole og videregående opplæring
- » Videregående opplæring i bedrift

Del II

Analyse og tiltak



7 ANALYSE AV DAGENS SYSTEM

I den første delen av denne rapporten er det foretatt en beskrivelse og vurdering av det tilbudet som barn og unge med særskilte behov møter i dagens barnehage og skole. Vår hovedkonklusjon er at dette tilbudet ikke er tilfredsstillende. Det eksisterer et spesialpedagogisk system som ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at de mål som er satt for norsk barnehage og skole, blir nådd. I dette kapitlet vil vi kort presentere hovedkonklusjonene og drøfte dette opp mot eksisterende kunnskap og tilnærminger på feltet.

7.1 FUNN OG KONKLUSJONER

Ekspertergruppens hovedkonklusjon er at vi i dag har et lite funksjonelt og ekskluderende spesialpedagogisk system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Denne hovedkonklusjonen bygger på følgende empirisk dokumentasjon og funn:

Et ekskluderende system

Dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende fordi organiseringen og innholdet fører til en manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge (Persson & Persson, 2012). Størstedelen av spesialundervisningen foregår som gruppeundervisning eller enetimer utenfor klassen, og bruken av assistenter har også ofte sosialt ekskluderende konsekvenser. Også i barnehagen brukes i noen grad spesialpedagoger som ikke er tilknyttet den enkelte barnehage.

Manglende kompetanse

En stor andel av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter i hverdagen ansatte i skole og barnehage uten pedagogisk kompetanse. Om lag 50 prosent av de som mottar spesialundervisning i grunnskolen, har en assistent, og mange barn i barnehagen møter voksne med lite formell spesialpedagogisk kompetanse. Samtidig vet vi at kompetanse hos lærere er helt avgjørende for barn og unges læring og utvikling (Egelund, 2011).

Det ventes for lenge

Andelen barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp / spesialundervisning, er størst på ungdomstrinnet (GSI). Dette er ikke i samsvar med prinsippet om tidlig innsats. For mange barn og unge vil dette innebære at kunnskapshullene og nederlagene er så massive at denne spesialundervisningen ikke vil kunne bidra til noe bedre læringsutbytte. Når innsatsen kommer sent, vil det bære mer preg av å være en avlastningsordning enn en hjelp til barn og unge (Stangvik, 1995).

Lave forventninger og lite tilfredstillende læring og utvikling

De faglige og kognitive forventningene til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er lave (Haug, 2017). Dette innebærer ofte at aktivitet hos barn og unge er viktigere enn utvikling og læring. Læringsutbyttet til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er ikke tilfredsstillende og står ikke i samsvar med den betydelige ressursinnsatsen.

Det brukes mye tid på sakkyndighetsarbeid

Den individbaserte rettighetsorienteringen innebærer at det brukes mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Dette medfører at det tar lang tid fra et behov hos barn og unge oppstår til at tiltak iverksettes. Rettighetsorienteringen har også som konsekvens at særlig ansatte i PP-tjenesten med høy kompetanse, bruker mye av tiden sin på arbeid som ikke nødvendigvis bidrar til å øke kvaliteten på den praksis barn og unge møter. Det er et paradoks at ansatte med spesialpedagogisk kompetanse skriver sakkyndige vurdering, mens barn og unge ofte møter assistenter.

Kun 4 av 10 barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får hjelp

Det er langt flere barn og unge i barnehage og skole med behov for særskilt tilrettelegging enn de som mottar hjelp i form av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Ca. 15–25 prosent av barn og unge har så store utfordringer at de trenger en form for tilrettelegging i barnehage og skole. Dagens system gir kun hjelp til et mindretall av disse, og systemet med sterke krav til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak vil aldri kunne gi hjelp til 15–25 prosent av barn og unge.

Det eksisterer ikke klare kvalitetskrav til praksis og oppfølging på læring og utvikling

Innenfor dagens spesialpedagogiske hjelp og spesialundervisning er det ikke tydelige kvalitetskrav. Dette ser ut til å medføre at kompetansen hos de som gjennomfører tiltakene, er lav og at i grunnskolen er lærere som skal drive spesialundervisning ofte vikarer for klasselærere. Det er videre få kommuner som har utviklet kvalitetssystemer som innebærer at de har kunnskap om denne gruppen av barn og unges læring og utvikling.

PP-tjenesten og Statped har for stor avstand til den daglige praksis i barnehage og skole

Både PP-tjenesten og Statped er tjenester som befinner seg langt fra praksisfeltet, og de bruker en relativt liten andel av sine ressurser til direkte veiledning og støtte til lærer og andre ansatte i barnehager og skoler. Det er dessuten etablert henvisningssystemer som krever mye av barnehager og skoler for å kunne få hjelp

7.2 INDIVIDPERSPEKTIVET

I pedagogikken og spesialpedagogikken finnes det flere ulike tilnæringer til å forstå hvorfor mange elever har problemer med læring og utvikling i barnehage og skole og hvilke strategier som er nødvendige for å forbedre læringsutbyttet. Disse tilnærmingene bygger på ulike forståelsesmodeller for hva som forklarer eller er viktigst for barn og unges læring og utvikling.

Individperspektivet defineres ofte som et kategorisk perspektiv innenfor spesialpedagogikken, og kan anvendes på barn og unge som har problemer i barnehage og skole enten de mottar spesialpedagogisk hjelp eller ikke (Persson, 1997). Det kategoriske perspektivet er sterkt individentsentrert og knyttet til barn og unges forutsetninger for læring med fokus på de vansker eller skader som den enkelte har. I dette ligger det også et fokus på hjemmeforhold med vekt på sosioøkonomiske forhold. Barn og unges atferd og læring, og ikke minst problemer tilknyttet dette, blir her tolket ut fra sosiologiske, medisinske og psykologiske tilnæringer (Skrtic, 1991). Forståelsesmodellen er at disse barn og unge har problemer, skader og vansker som hindrer dem i å dra nytte av den ordinære pedagogiske praksisen i barnehagen og

skolen og de muligheter for tilpasning som ligger i denne. Fokuset rettes i hovedsak på det enkelte barn og i langt mindre grad på den pedagogiske praksis og læringsmiljøet.

Dette individperspektivet er nødvendig for å kunne etablere individuelt tilpassede og målrettede tiltak. Mange barn og unge har faktiske problemer og vansker som det er nødvendig å utrede også i en pedagogisk sammenheng.

7.2.1 Et noe ensidig fokus på barn og unges vansker og problemer

Identifisering av det enkelte barns problemer og vansker vil derfor være sentral for å kunne gi best mulig individuelt tilpasset hjelp. Innenfor det kategoriske perspektivet anvendes det derfor i stor grad diagnostikk for å definere problemene og finne frem til gode metodiske løsninger. Dette ser vi i spesialpedagogikken ved bruk av betegnelser som atferdsvansker, lærevansker, lese- og skrivevansker og mer spesifikke diagnostiske termer som *attention deficit hyperactivity disorder* (ADHD), Aspergers syndrom, dysleksi, dyskalkuli, Tourettes syndrom og lignende (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, DSM 5). Betegnelsene og diagnosene uttrykker en individorientering ved at de beskriver vansker, dysfunksjoner, avvik eller syndromer som den enkelte elev har, enten de er medfødt eller miljøpåvirket gjennom oppveksten. Det er også en klar tendens til at diagnoser utløser rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Til grunn for denne individorienterte spesialpedagogiske praksis er det en antagelse om at spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er et rasjonelt og hensiktsmessig virkemiddel (Skrtic, 1991). Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning ses på som et hensiktsmessig og funksjonelt tilbud til barn og unge som blir diagnostisert til å ha problemer. Ved å identifisere barn og unges vansker kan det ut fra denne tilnærmingen planlegges og gjennomføres en pedagogisk praksis som er godt tilrettelagt for å møte det enkelte barns problemer.

Forvaltningen og videreføringen av dette individorienterte perspektivet med tilhørende årsaksforklaringer skjer i noen grad gjennom de tjenestene og profesjonene som forvalter det spesialpedagogiske feltet i barnehagen og skolen (Egelund, 2009). Spesialpedagoger, psykologer, leger og andre pedagoger som arbeider innenfor dette feltet, har hatt og har fortsatt stor makt og innflytelse til å definere eller diagnostisere

hvilke barn og unge som har vansker og hva slags hjelp og støtte de trenger. De skriver sakkyndige vurderinger som i prinsippet ikke kan overprøves. Gjennom denne praksisen profesjonene utøver, vil deres maktposisjon og avgjørelser få store konsekvenser for mange barn og unge i samfunnet.

Innenfor dagens system eksisterer det stor tiltro til profesjonsutøvernes kunnskap, og til at de forvalter en «objektiv» kunnskap til stor nytte for barn og unge. Det er imidlertid lite innsyn og dokumentasjon omkring hvordan kunnskapen brukes og hvilke resultater som oppnås gjennom bruken av dagens organiseringsformer (Mitchell, 2014). På mange måter er det tatt for gitt at det kategoriske perspektivet med en individorientert praksis er et rasjonelt planlagt og koordinert tjenestesystem som alltid er tjenlig og hensiktsmessig for barn og unge som blir diagnostisert til å motta disse tjenestene.

Dette individfokuset er en forutsetning for at spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal kunne realiseres, men samtidig kan det sterke fokuset på det enkelte barns vansker og hjemmeforhold bidra til at det i mindre grad rettes et søkelys på generelle forhold i den pedagogiske praksis, undervisningen og læringsmiljøet i barnehagen og skolen. I stedet for å analysere de faktorer som læreren kan ha en direkte innflytelse på, kan det lett brukes tid og krefter på å finne frem til forklaringer og variabler det er vanskelig å påvirke innenfor barnehagens og skolens mandat. Det er også grunn til å tro at denne individorienterte tilnærmingen med fokus på individuelle forutsetninger og hjemmeforhold anvendes mest på barn og unge som har utfordringer i barnehage og skole, og mindre på barn og unge som lykkes relativt godt.

7.3 RELASJONELL OG KONTEKSTUELL FORSTÅELSE

I dette relasjonelle perspektivet legges det vekt på at barn og unges utfordringer i barnehagen og skolen har en sammenheng med struktur og kultur, læringsmiljøet og ikke minst med innholdet i den ordinære pedagogiske praksisen i barnehage og skole. Her vektlegges ikke barn og unges forutsetninger og hjemmeforhold like mye som i den individorienterte tilnærmingen. Denne relasjonelle og kontekstuelle tilnærmingen til forståelse for elevenes utfordringer har etter hvert fått betydelig empirisk støtte (Nordenbo mfl., 2008; Hattie, 2009; Helmke, 2013; Mitchell, 2014).

Barn og unges problemer forstås ikke her som kun en konsekvens av vansker eller skader hos barnet, men også som et uttrykk for at den ordinære pedagogiske praksis i barnehage og skole ikke har vært kvalitativt god nok. Overforenklet kan vi si at dårlige resultater i barnehagen og skolen ikke alltid kan forklares ved at det er noe galt med barn og unge, det kan også være noe med den pedagogiske praksis og læringsmiljøet som ikke møter barn og unges behov og forutsetninger på en hensiktsmessig måte. Dette ser vi blant annet ved at det er en nær sammenheng mellom kvaliteten på den ordinære undervisningen i skolen og elevenes behov for spesialundervisning (Mitchell, 2014).

I et relasjonelt perspektiv vil det være et mål å utvikle inkluderende fellesskap der det rettes et særlig fokus mot sosiale og faglige prosesser i kollektivet i barnehagen og skolen. Det eksisterer her en forståelse av at det er prosesser og strukturer innenfor sosiale fellesskap som bidrar til både inkludering og ekskludering. Dette gjelder både i forhold til språkutvikling, faglig læring og sosial utvikling. Barn og unges utfordringer blir her ikke bare sett på som et individuelt problem, men også som et implisitt uttrykk for at skolen og den pedagogiske praksis setter rammer og etablerer betingelser for læring og reell deltagelse (Dale, 2008).

Innenfor det relasjonelle perspektivet i pedagogikken eksisterer det flere teorier og ideologier som kan gi forståelse både til ekskluderende og inkluderende prosesser i skole og barnehage. De fleste grunnleggende læringsteorier uttrykker eksplisitt at barn og unges utvikling og læring på ulike måter og i noen grad er et resultat av det miljøet de er i og den undervisning de møter (Bandura, 1986; Bruner, 1960; Dewey, 1961; Piaget, 1926). En sterkere vektlegging av et systemperspektiv kan ses på som en relasjonell tilnærming, og da særlig innenfor en forståelse av sosiale systemer (Luhmann, 2000; Rasmussen, 2003). Det eksisterer også en betydelig mengde empirisk basert kunnskap som viser at det er klare sammenhenger mellom kontekstuelle betingelser i skolen i form av sosiale strukturer og problemer elever har i skolen knyttet til både læring og atferd (Nordenbo mfl., 2008; Marzano, 2009; Hattie, 2009; Mitchell, 2014). Ikke minst viser Mitchell (2014) at det finnes noen former for pedagogisk praksis som har stor sannsynlighet for læring, også for barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Barn og unges problemer i barnehagen og skolen kan i dette perspektivet ses som et uttrykk for og en reaksjon på pedagogiske og

organisatoriske forhold i barnehagen og skolen. I skolen må f.eks. elevene tilpasse seg organisatoriske rammer og en pedagogisk praksis som kan skape problemer for enkelte elever. Pedagogikkens oppgave i et relasjonelt perspektiv vil da blant annet være å finne løsninger som bidrar til at de organisatoriske rammene skaper mindre problemer og utfordringer for barn og unge. Fokuset må rettes på læringsmiljøet i skolen og den pedagogiske praksis, og ikke bare på barn og unge.

En utfordring ved det relasjonelle perspektivet er at det står sterkere som teori og forskningsbasert kunnskap enn som praktisk pedagogikk for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Dette har sannsynligvis sammenheng med de dilemmaer som oppstår i forholdet mellom å skulle gi det enkelte barn nødvendig hjelp og støtte samtidig med at det skal vektlegges en inkluderende pedagogisk praksis. Men de senere årene er det dokumentasjon på at denne relasjonelle og inkluderende tilnærmingen til elevenes utfordringer i skolen har bidratt til pedagogiske løsninger som gir elevene et bedre læringsutbytte (Fibæk Laursen, 2015). Den empiriske støtten til perspektivet gir gradvis sterkere føringer for en form for pedagogisk praksis som har en god effekt på barn og unges læring og utvikling (Melhuish, 2011; Hattie, 2009).

7.4 EN FOR NÆR TILKNYTNING MELLOM SPESIALUNDERVISNING OG SPESIALPEDAGOGIKK

Det engelske begrepet *special education* har i norsk språkbruk både betydningen spesialpedagogikk og spesialundervisning. Spesialundervisningen har i skolen vært en måte å møte den naturlige variasjon i læreforutsetninger som finnes i elevgruppen. Slik har spesialundervisningen fått i oppgave å løse de mest utfordrende differensieringsproblemer i skolen ved å ta hånd om elever som ikke har hatt et tilfredsstillende utbytte av den vanlige undervisningen.

Den tradisjonelle spesialundervisningen har dermed også fått en organisatorisk differensierende funksjon ved at denne undervisningen ofte drives i egne grupper ved siden av den vanlige undervisningen. Utfordringen er at for mange elever blir vurdert til å ha behov for spesialundervisning, og at elevenes utfordringer i liten grad forstås og analyseres som et allmennpedagogisk spørsmål. Spesialpedagogikken har slik både sortert og rangert elever som allmennpedagogikken ikke har lyktes med. På den ene siden skal spesialundervisningen og

spesialpedagogikken hjelpe barn og unge som har utfordringer og sliter med læring, samtidig som den sorterer barn og unge ut fra fellesskapet og avlastet den vanlige undervisningen og pedagogisk arbeid i barnehagen.

Dette innebærer at det innenfor spesialpedagogikken er mange motsetningsfylte tilnæringsmåter og dilemmaer som innebærer spenninger i både faget og i praksis i skole og barnehage. Skal det satses på individuelle eller systemrettede tiltak? Skal det vektlegges mulige kausale forklaringer og prediksjoner, eller er det unike og spesielle det avgjørende? Dette er eksempler på motsetninger eller en dikotomi i spesialpedagogikken som ofte innebærer et «enten–eller». Denne type enten–eller-positjoner har ikke praksisfeltet og barn og unge vært særlig tjent med.

7.4.1 Det er behov for spesialpedagogikk

Det vil imidlertid alltid være elever i skolen og barn i barnehagen som har behov for spesialpedagogisk støtte. Det innebærer at det er behov for en spesialpedagogisk kompetanse som er komplementær til den allmennpedagogiske kompetansen. Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få dette av velutdannede og kompetente spesialpedagoger når det er nødvendig. Dette innebærer at spesialpedagogiske tiltak i stor grad vil være proaktive gjennom å forebygge læringsmessige utfordringer for barn og unge. Men når barn og unge trenger direkte hjelp i læringen, er det nødvendig at det blir anvendt spesialpedagogisk støtte.

Ved å betrakte spesialpedagogikk som noe mer og noe annet enn spesialundervisning gis det også gode muligheter for å videreutvikle spesialpedagogikken som fagfelt. Stangvik (1995) hevdet at spesialpedagogikkens dilemma er at den er «innelåst i et undervisningsparadigme» (s. 24). Dette understreker at selv om ekspertgruppen i denne rapporten argumenterer for å fjerne retten til spesialundervisning i skolen og retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, innebærer ikke det at det skal være ulike former for spesialpedagogisk støtte i barnehage og skole. Tvert imot åpner dette for en mer fleksibel bruk av spesialpedagogisk kompetanse og en videreutvikling av spesialpedagogikk som fagfelt.

Tidligere forskning (se f.eks. Persson & Persson, 2012) viser at det som regel er umulig for en elev som har vansker med læring, å tette kunnskapshullene gjennom spesialundervisning og avansere til sine

jevnaaldrendes kunnskapsnivå. Spesielt vanskelig er dette dersom spesialundervisningen gjennomføres separat fra den vanlige undervisningen fordi klasseromsinteraksjonen brytes i kortere eller lengre perioder.

I det såkalte Bergensprosjektet pekte Gjessing mfl. (1982) allerede på 1980-tallet på spesialundervisningens urovekkende store omfang. De fant også at spesialundervisning for mange elever har liten nytte, samtidig som det finnes elever som bare kan hjelpes gjennom den kompetansen som spesialpedagogisk støtte av god kvalitet representerer. Problemet er at dette paradokset bidrar til at spesialpedagogikken har fått et ufortjent dårlig rykte på grunn av den dårlige treffsikkerheten når det gjelder hvilke elever som skal få støtte. Spesialpedagogiske strategier bør ses på som et kvalifisert supplement til skolens allmennpedagogiske praksis og anvendes der den allmennpedagogiske kompetansen ikke er tilstrekkelig.

Både barnehagen og skolen har et kompensatorisk oppdrag når det gjelder de barn og unge som har vanskeligheter med å nå de målene som er satt for institusjonenes arbeid. For at disse barn og unge skal gis muligheten å utnytte sitt hele potensial for læring og utvikling, kreves det at barnehagen, skolen og kommunen kan tilby særskilt støtte av høy kvalitet. Den spesialpedagogiske kompetansen blir dermed viktig for å kunne oppfylle barnehagens og skolens oppdrag. Hvordan den spesialpedagogiske praksisen skal organiseres og drives, er spørsmål som må drøftes i barnehager og skoler ut fra barn og unges behov og forutsetninger. I en del tilfeller kan spesialpedagogen arbeide proaktivt med lærerne og skoleledelsen, i andre tilfeller sammen med læreren i barnehagen og i klasserommet. Når dette ikke er tilstrekkelig, kan skolen organisere det slik at eleven, alene eller i en mindre gruppe, undervises av spesialpedagogen, uten at det dermed kalles spesialundervisning. Målet bør imidlertid være at en slik organisering skal være kortvarig og at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i hovedsak deltar i den ordinære pedagogiske praksis i et inkluderende fellesskap.

7.5 MOTSETNINGER MELLOM INSTITUSJONENES INTERESSER OG BARN OG UNGES BEHOV

Det er i flere sammenhenger blitt argumentert for at skolen i seg selv har interesse og motiv for selv å definere verdier, normer, krav og forventninger til elevene. På samme måte kan skolen ha interesse og motiv for å forklare problemer i skolen gjennom årsaker som ligger

i elevene eller i andre forhold utenfor skolen (Elmore, 2011). Slike interesser og motiv er det også grunn til å tro at eksisterer i barnehagesektoren. Denne makten og innflytelsen som skoleforvaltningen og lærerne har, gjelder ikke minst med hensyn til hvordan problemer, vansker og utfordringer med elevers læring og atferd defineres og håndteres i skolen. Mistilpasning gjennom dårlige læringsresultater og/eller atferdsproblemer står det opp til skolesystemet selv å definere. Senere bestemmer skolesystemet selv også hvilke tilbud disse elevene eventuelt skal få. Spesialundervisningen kan dermed også få noen avlastningsfunksjoner som tjener skolen og lærerne like mye som elevene. På denne måten kan dårlige resultater i den enkelte skole bli tildekket eller usynliggjort ved å rette fokus på elevenes manglende læreforutsetninger og individuelle vansker eller problemer. Til en viss grad vil disse perspektivene også kunne brukes i barnehagen. Ved å rette fokus på barns problemer fjernes søkelyset på de voksne og kvaliteten på det ordinære pedagogiske tilbudet i barnehagen.

7.5.1 En avlastningsfunksjon

Dette viser at skolen og sannsynligvis barnehagen i seg selv har interesse av og til en viss grad har etablert administrative systemer og en pedagogisk praksis som bidrar til at en del av de negative følgene ved institusjonene forblir skjult for omgivelsene. Sammenhengen mellom skolesystemets funksjon og resultater blir skjult fordi skolen har etablert et spesialpedagogisk system som skal «hjelp og støtte» disse elevene med ulike vansker. På samme måte er det etablert et system for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Implisitt innebærer dette at det spesialpedagogiske systemet i minst like stor grad dekker lærernes, ledelsens og forvaltningens behov som barn og unges behov (Skrtic, 1991). Det er derfor grunn til å hevde at spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning har en avlastningsfunksjon. Skolen og undervisningen skal hjelpe og støtte elevene i læringsarbeidet, men samtidig kan det være hensiktsmessig å reflektere over at de som arbeider i skolen, også har egne interesser.

Det er i motsetningene og spennet mellom institusjonenes og lærernes egeninteresser og barn og unges behov at den spesialpedagogiske praksis kan forstås. Barn og unge som av ulike grunner ikke har en tilfredsstillende læring og utvikling og/eller viser en lite hensiktsmessig

atferd, vil utfordre og true lærernes posisjoner og interesser sterkere enn andre barn og unge. Denne gruppen av barn og unge kan lett bidra til at barnehagen og skolen ikke lykkes i å nå sine mål for barns læring og utvikling, og de kan gi lærerne og andre ansatte en opplevelse av ikke å ha kontroll. Dette er barn og unge som også kan få en opplevelse av at de ødelegger for både det pedagogiske personalet og andre barn og unge.

7.5.2 Få insentiver som styrker en inkluderende praksis

Overfor barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging har i utgangspunktet skolen og barnehagen to muligheter. De kan på den ene side velge å se kritisk på sin egen praksis for gjennom dette å forbedre den ordinære pedagogiske praksisen slik at barn og unge gjennom denne oppnår bedre læring og utvikling innenfor et inkluderende fellesskap. På den annen side kan de også vende oppmerksomheten mot barn og unge og både implisitt og eksplisitt uttrykke at det dette barnet trenger noe ekstra eller noe annet enn det de andre barn og unge får.

Problemet er at det er klare insentiver knyttet til å fokusere på barn og unges problemer og vansker. Det kan utløse ressurser til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, og ikke minst vil det bidra til at det blir iverksatt noe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Det ligger ingen insentiver for de pedagogisk ansatte i barnehage og skole i å forbedre den mer ordinære pedagogiske praksisen. Det gir kun ekstraarbeid, og det er vanskelig å dokumentere at noe er gjort. Videre har også lærerne egeninteresser i å ikke se kritisk på egen praksis fordi det kan bidra til at de må gjøre noe nytt. Dermed vil de tape det som de selv mener har fungert. Det er derfor vi kan si at endring og forbedring er tap (Reeves, 2009).

Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er blitt en institusjonalisert praksis med relativt etablerte pedagogiske strategier. Det er et av de områdene i barnehagen og skolen der vi i stor grad kan si at «det er slik vi gjør det her». Det ser ut til å være en institusjonalisert praksis det i liten grad stilles spørsmål om. I alle skoler og barnehager vil det kontinuerlig være barn og unge som har behov for særskilt tilrettelegging. Ledere og andre pedagogisk ansatte ser at disse barn og unge trenger hjelp og støtte, og det er grunn til å tro at de opplever forventninger om at det skal skje noe. Da vil det være lett å gjøre det vi tradisjonelt alltid har gjort, vi henviser til PP-tjenesten og får en

sakkyndig vurdering og et enkeltvedtak. Da er noe gjort, men det stilles ikke nødvendigvis høye krav til praksis og evaluering. I dag finnes det få insentiver til å gjøre noe annet enn det vi har gjort og som ikke ser ut til å gi tilfredsstillende resultater.

7.6 ALLOKERING AV RESSURSER

Alle kommuner i Norge har en ramme til grunnopplæringen. Det er slik at jo mer som brukes på spesialundervisning, jo mindre til ordinær opplæring. Dette vil i stor grad også gjelde for barnehagesektoren og forholdet mellom midler til den ordinære pedagogiske praksisen og spesialpedagogisk hjelp.

Kommuner med høy andel spesialundervisning har tilsvarende lite til ordinær opplæring. Vi kjenner til at kommuner bruker opp mot 30 prosent av timeressursene sine til spesialundervisning. Variasjonen er imidlertid stor mellom kommuner og mellom skoler. Kriteriet for å få spesialundervisning er at eleven ikke har utbytte av ordinær opplæring. I de kommunene som har bundet opp store ressurser til spesialundervisning, vil det da bli lav grunnbemanning innenfor ordinær opplæring. Lavere lærertetthet gir mindre mulighet for tilpasset opplæring. Prioritering mellom ulike rettigheter og behov er et dilemma for skoleeier og skolene. Allerede knappe ressurser skal ivareta ulike grupper og ulike interesser. To grunnleggende spørsmål blir da:

1. Hvis noen får mer, hvem får da mindre?
2. Hvordan bruke ressurser til grunnopplæringen på en måte som sikrer tilfredsstillende utbytte av opplæringen for alle elever?

Det ser ut til at jo mer vi kan styrke den ordinære opplæringen gjennom universelle tiltak i klasserommet, jo bedre læringsutbytte får majoriteten av elevene. Når vi ser på statistikk over bruk av ressurser til spesialundervisning, så ser vi at store ressurser brukes på små vedtak, dvs. fra 1–5 timer i uken. Å flytte de ressursene til ordinær opplæring vil etter vår mening være med på å sikre at flere får større utbytte av opplæringen, også de elevene som i dag har små vedtak.

Det er et behov for drivere for at flest mulig barn og unge sikres tilpasset opplæring gjennom det ordinære tilbudet. I dag er det slik at du får ekstra ressurser til klassen eller til skolen (avhengig

av ressurstildelingsmodell) hvis elever ikke har utbytte av ordinær opplæring. Satt på spissen vil det være slik at jo dårligere tilpasset opplæring du gir, jo flere enkeltvedtak, jo mer ressurser får du til klassen din. Dette er paradoksalt, og det bør utvikles et system som gir så gode rammer som mulig til ordinær opplæring.

Det ser gjennomgående ut til at dersom elever først får spesialundervisning, så slutter de svært sjelden med det. Det betyr at det bindes opp store ressurser til enkeltelever gjennom hele skoleløpet. Dette gir mindre ressurser til ordinær opplæring.

De fleste kommuner har ressursfordelingsmodeller der ressursene legges ut på skolene. Skolene får en ramme og må prioritere. Prinsippet om at økonomistyring er delegert til rektor, bygger på en forståelse av at det er den beste måten å sikre god økonomistyring på. Dette handler om ansvarliggjøring. Det betyr at jo mer til en klasse, jo mindre til andre klasser eller andre elever. Der det er skoler med lav grad av kollektiv orientering vil det bli en intern kamp om ressurser til sin klasse/gruppe. Et enkeltvedtak basert på sakkyndig vurdering fra PPT legger også føringer for rektors ressursbruk. Hvem har da ansvar for helheten? Tilfeldighetene blir m.a.o. store i spillet om ressursbruken. Dette er et usolidarisk system – der tilfeldighetene om hvordan ressursene brukes er store.

Det er slik at flere kommuner og skoler kommer inn i en negativ spiral ved at det blir lite ressurser til differensiering innenfor ordinær opplæring som fører til flere henvisninger og spesialundervisning, som igjen gir færre ressurser til ordinær opplæring. Dette er realiteten i mange kommuner. For at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få et bedre pedagogisk tilbud, ser det ut til å være hensiktsmessig å flytte fra spesialundervisning til ordinær opplæring. Det vil bidra til bedre kvalitet i opplæringen for alle elever, og gjennom det bidra til en mer solidarisk bruk av ressursene kommunene har til grunnopplæringen.

7.7 DAGENS SYSTEM OPPRETHOLDER OG REPRODUSERER SEG SELV

Ut fra internasjonale analyser av spesialundervisningens mange funksjoner, er det god grunn til å hevde at dette systemet reproducerer seg selv. Skrtic (1991) viser at skolen som organisasjon er tjent med at det eksisterer et spesialundervisningssystem som trekker fokus vekk fra

skolen og retter søkelyset på individets mangler og problemer. Slik slipper skolen å ha en kritisk tilnærming til sin egen virksomhet. Årsakene til problemene kan knyttes til elevene, og da gjelder det å identifisere disse elevene. Det er ovenfor argumentert for at spesialpedagogisk hjelp i barnehagen har de samme funksjonene.

Dette understrekes av at så lenge vi har et spesialpedagogisk system som uttrykker at det er barn og unges vansker og problemer som er årsak til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, så vil dette systemet reproducere seg selv. PP-tjenesten, skolene og barnehagene er tjent med å ha et slikt system, og dermed vil de sørge for at systemet opprettholdes og forsterkes. Satt på spissen så lønner det seg å ha barn og unge med problemer for da kan du få hjelp i form av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Det er slik flere insentiver i barnehager og skoler knyttet til å etablere en ekskluderende praksis, og da vil denne praksisen lett opprettholdes og forsterkes.

Videre er det innenfor dagens spesialpedagogiske system en rekke fagpersoner og institusjoner som har betydelige egeninteresser i at det videreføres. Ansatte i PP-tjenesten har knyttet hoveddelen av sin arbeidsinnsats til at det finnes barn og unge som trenger sakkyndige vurderinger, og en rekke spesialpedagoger er avhengig av at det eksisterer barn og unge med problemer og vansker for at de fortsatt skal ha de arbeidsoppgaver de er vant til å utøve.

Aronowitz og Giroux (1993) viser at i pedagogiske institusjoner vil ansatte ha egeninteresser knyttet til å opprettholde eller forsterke sin egen posisjon, og at dette ofte er sterke drivkrefter for at systemer overlever. Det som kjennetegner profesjoner og interesser som opprettholder og forsterker sin egen posisjon, er at de har et hegemoni. Når det gjelder PP-tjenesten, kan det knapt tenkes et system som i større grad gir ansatte hegemoni enn sakkyndige vurderinger. Disse vurderingene kan ikke overprøves, og de danner det avgjørende grunnlaget for vedtak. Det er få institusjoner som vil gi fra seg et slikt hegemoni uten at selve systemet endres.

Skrtic (1991) viser at det spesialpedagogiske systemet har en iboende rasjonalitet og logikk. Det vil til enhver tid vil være barn og unge som har problemer i barnehager og skoler. Rettighetene er individuelle og tilknyttet det enkelte barn, og da er det nødvendig med sakkyndige vurderinger som kan danne grunnlaget for vedtak og senere

tiltaksutvikling. Denne logikken er ikke urimelig og lett å akseptere, dermed vil den også være vanskelig å angripe og eventuelt endre. Dette ser vi også ved at til tross for at systemet åpenbart ikke gir ønskelige læringsresultater for barn og unge, så opprettholdes praksisen. Det er god grunn til å hevde at praksisen opprettholdes fordi det eksisterer et stort system som har egeninteresser i at systemet fortsetter.



8 FORSLAG TIL ET HELHETLIG PEDAGOGISK SYSTEM

I dette kapitlet beskrives et helhetlig pedagogisk system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole. Hensikten med systemet er å sikre at alle barn og unge får realisert sitt potensial for læring i inkluderende fellesskap i barnehage og skole. Uavhengig av læringsforutsetninger, sosial og kulturell bakgrunn skal barn og unge møte en praksis med høy kvalitet utført av kompetente lærere.

8.1 BAKGRUNN OG HOVEDMODELL

8.1.1 Dagens system

Siden 1976 har vi i Norge hatt et spesialpedagogisk støttesystem i grunnskolen og senere i barnehagen og videregående opplæring som har gitt en rettighet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp for barn og unge som trenger særlig hjelp. Den individuelle retten til spesialundervisning ble etablert som en følge av at spesialskoleloven ble en del av grunnskoleloven. I stedet for to parallelle offentlige skoleløp skal det nå være en felles skole som skal gi opplæring til alle elever.

For å sikre at alle elever skulle få dekket sine behov for opplæring i grunnskolen, ble det også innført en rett til opplæring i samsvar med egne evner og forutsetninger, den såkalte integreringsloven. Dette skulle sikre en tilpasset og likeverdig opplæring for alle, men det ble likevel opprettholdt to former for undervisning i grunnskolen; ordinær undervisning og spesialundervisning. Videre ble tidligere begreper som hjelpeundervisning og særskilt undervisning endret til spesialundervisning gjennom endringen i lovverket (Kjellemo, 1995). Dette understreker at selv om alle elever har rett til en tilpasset opplæring, er det fortsatt noen elever som har et behov for en annen undervisning enn andre elever. Dette prinsippet om to former for undervisning er senere også blitt innført i barnehager og videregående opplæring.

For å ivareta denne retten til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp ble det videreutviklet og etablert et omfattende spesialpedagogisk system. Systemet består av en PP-tjeneste (lokalt) som skal utarbeide sakkyndige vurderinger og gi veiledning til skoler og

barnehager. Videre ble det fra begynnelsen av 90-tallet etablert statlige kompetansesentre, senere Statped, som skal støtte og hjelpe skoler og barnehager i arbeidet med barn og unge som trenger en særlig kompetanse. I den enkelte kommune fattes det enkeltvedtak, ofte delegert til skoleleder, og det utarbeides individuelle opplæringsplaner. Videre gir rettighetsordningen klagemuligheter og et klart ansvar for Fylkesmannen. Disse hovedprinsippene i det spesialpedagogiske systemet har i hovedsak vært uendret siden 1976.

I denne rapporten er det godt dokumentert at dette omfattende spesialpedagogiske systemet ikke fungerer etter hensikten. Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Det er et ekskluderende system der organiseringen og innholdet i tilbudet ofte innebærer en segregering ut av fellesskapene i skole og barnehage.
2. Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter ofte voksne uten formell pedagogisk kompetanse.
3. Det ventes for lenge før barn og unge får hjelp.
4. Det er lave forventninger til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, og de har ikke en tilfredsstillende sosial og faglig læring og utvikling.
5. En stor andel av fagpersonene bruker mye av sin tid på sakkyndighetsarbeid.
6. Det er en stor andel barn og unge med behov for en særskilt tilrettelegging som ikke får nødvendig støtte og hjelp.
7. Det eksisterer ikke kvalitetskrav til opplæring av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.
8. PP-tjeneste og Statped har for stor avstand til den daglige praksis i barnehage og skole.

8.1.2 Det er behov for en omfattende endring

Ekspertgruppens konklusjon er at det er behov for et helt annet pedagogisk støttesystem i skoler og barnehager for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Vi mener det er behov for en markant omlegging av det systemet vi nå har hatt i 40 år. Denne oppfatningen er i samsvar med Mitchell (2018), som påpeker at vi ikke lenger kan fortsette med det vi har gjort, om alle barn og unge skal få et likeverdig

og inkluderende opplæringstilbud. Det holder ikke med å lappe på deler av utdannelsessystemet, det krever en nytenkning (Mitchell, 2018, s. 14). Dagens system har ikke fungert i samsvar med de overordnede målsetningene for barnehagen og grunnopplæring, og det har ikke i tilstrekkelig grad realisert barn og unges potensial for læring. Systemet har vært justert flere ganger fra 1976 og frem til i dag, men det har ikke ført til vesentlige endringer i praksis. Dette har sannsynligvis en sammenheng med at det spesialpedagogiske systemet opprettholder og forsterker seg selv og den praksisen som ikke fungerer. Derfor mener utvalget at det er behov for en omfattende omlegging av det spesialpedagogiske systemet i barnehage og skole.

I beskrivelsen av dette helhetlige systemet har vi tatt utgangspunkt i barn og unges behov og det pedagogiske tilbudet de skal møte i barnehage og skole. Deretter beskriver vi hva som kreves i den enkelte skole og barnehage for å sikre barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging god læring. Videre beskrives hvilke spesialpedagogiske støttesystemer som må eksistere på kommunalt og statlig nivå. Ut fra disse beskrivelsene utledes så hvilke regelverksendringer som trengs for å kunne sikre læringen til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, og hvilke andre tiltak som det er nødvendig å iverksette.

8.1.3 Hovedmodell for inkluderende fellesskap i barnehage og skole

Det helhetlige systemet som beskrives i dette forslaget, innebærer en grunnleggende inkluderende tilnærming. Alle barn og unge uavhengig av behov og forutsetninger skal delta og lære i et inkluderende fellesskap sammen med andre jevnaldrende i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Hovedprinsippene i dette systemet er at:

- » Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- » Denne hjelpen og støtten skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.
- » Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse.
- » Den pedagogiske veiledningstjenesten skal organiseres slik at den er nærmest mulig barnehager og skoler.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

Dette helhetlige systemet har god støtte i forskningsbasert kunnskap om virksomme strategier for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (DuFour mfl., 2016; Mitchell, 2014). Systemet bygger på en tredeling av innsatstyper som er skissert i modellen nedenfor:

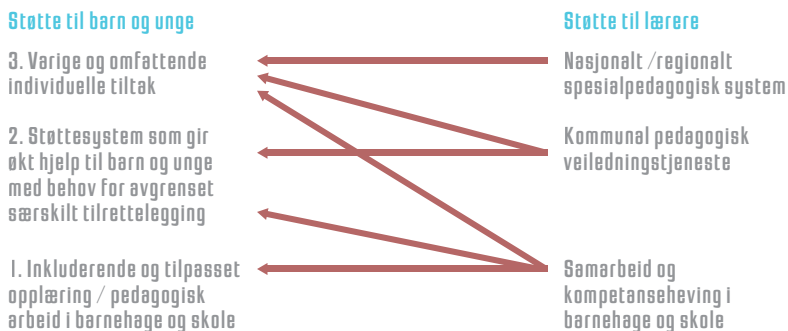


Figur 19 En tredelt og differensiert hjelp og støtte til barn og unge.

Denne modellen for det helhetlige systemet innebærer at prinsippene for en inkluderende og tilpasset opplæring gjelder for alle barn og unge, også de barn og unge som har behov for varige og intensive individuelle tiltak. Systemet er bygd omkring det inkluderende prinsippet «minst restriktive plassering». Det innebærer at alle barn og unge så langt det er mulig skal ha tilhørighet i fellesskapet, og den hjelp og støtte de trenger skal som hovedprinsipp gis i den enkelte klasse, skole og barnehage. Innholdet i disse tre nivåene i pedagogisk praksis blir beskrevet videre i forslaget.

Om disse ulike typene av tiltak og strategier skal gi god læring hos barn og unge, er det avhengig av at lærere og andre ansatte i skole og barnehage har høy og relevant kompetanse. Det innebærer at lærere som daglig møter barn og unge i barnehage og skole, skal få tilstrekkelig støtte og veiledning. I forslaget ligger det derfor også et system for støtte til lærere som er skissert nedenfor:

8 Forslag til et helhetlig pedagogisk system



Figur 20 Et støttesystem for både barn og unge og lærere / andre ansatte i barnehager og skoler.

Det er lærere og andre ansatte i barnehage og skole som hver dag møter barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. De står overfor kompliserte og svært utfordrende oppgaver, og de trenger støtte og kompetanse for å kunne lykkes. I det videre vil både tiltakene for barn og unge og støtten til lærere og andre ansatte bli beskrevet mer konkret.

8.2 STØTTE TIL BARN OG UNGE

Det mest avgjørende ved et helhetlig system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, er at disse barn og unge tidlig og raskt får hjelp der de er av ansatte med høy formell og reell kompetanse. Denne gruppen av barn og unge skal møte et system som realiserer deres potensial for læring i et inkluderende fellesskap med andre barn og unge.

8.2.1 Inkluderende og tilpasset opplæring / pedagogisk praksis i barnehage og skole

Alle barn og unge i barnehager og skoler skal møte en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis. Undervisning og pedagogisk arbeid i de inkluderende fellesskapene i barnehage og skole bør drives etter følgende prinsipper om barn og unge skal realisere sitt potensial for læring:

Forslag

Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehagen og skolen skal ha rett til lærere med pedagogisk godkjent utdannelse
For å sikre at barn og unge får en tilpasset opplæring og realisert potensial for læring, er det avgjørende at det er lærere med godkjent pedagogisk

utdannelse som har ansvaret for planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisning og pedagogisk arbeid i barnehagen (NOU, 2016). Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal ha rett til lærere med relevant og høy pedagogisk og/eller spesialpedagogisk kompetanse. Denne retten må innebære at det skal være lærere med formell kompetanse som planlegger, gjennomfører og vurderer undervisningen og det pedagogiske arbeidet. Dette er en forutsetning for å sikre høy kvalitet på det pedagogiske tilbudet i barnehager og skoler (Egelund & Tetler, 2009)

Obligatorisk kartlegging og tidlig innsats

Rett etter skolestart gjennomføres det en kartleggingsprøve av barns leseferdigheter og sosiale ferdigheter. Elevene som presterer i de laveste 20 prosentilene, får umiddelbart ekstra pedagogisk hjelp og støtte.

Barn og unge i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte så snart de møter utfordringer med faglig, sosial og språklig læring eller andre utfordringer i læringsmiljøet (Melhuish, 2011). Denne formen for tidlig innsats skal iverksettes både i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, og den er særlig viktig tidlig i utdanningsløpet. Tidlig og hurtig innsats innebærer at den enkelte skole og barnehage har et system for når og hvordan denne innsatsen skal iverksettes. Tidlig innsats skal være målrettet og direkte knyttet til de læringsmessige utfordringer barn og unge har.

Pedagogiske prinsipper

Resultatorientering med fokus på barn og unges fremgang i læring

I undervisningen i skolen og i det pedagogiske arbeidet i barnehagen skal det være et klart og entydig fokus på det faglige, sosiale og personlige læringsutbytte barn og unge har. En kontinuerlig oppfølging på resultater for alle barn og unge er avgjørende om potensialet for læring skal realiseres (Bernhardt, 2013). Dette er avgjørende viktig for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging der resultatoppfølgingen tidligere har vært mangelfull, som igjen har ført til at den pedagogiske praksis også har vært preget av lave forventninger.

Det innebærer at barn og unges fremgang eller progresjon i læring skal stå sentralt i arbeidet. Læringsmiljøet, undervisningen og det pedagogiske arbeidet i den enkelte barnehage og skole skal sikre læring, og den pedagogiske praksisen skal ikke være et mål i seg selv.

Det skal drives en forskningsinformert pedagogisk praksis

Undervisningen og det pedagogiske arbeidet i skole og barnehage skal være forskningsinformert. Det eksisterer i dag mye forskningsbasert kunnskap om hva som har effekt på læring, også for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Heward, 2003; Hattie, 2009; Mitchell, 2018). Pedagogisk praksis i barnehage og skole skal ta utgangspunkt i denne kunnskapen. Dette er en forutsetning for at barn og unge skal få realisert sitt potensial for læring. Det er lærere sammen med veiledere som skal sikre at denne pedagogiske og spesialpedagogiske forskningen blir omsatt og tilpasset det pedagogiske tilbudet barn og unge møter.

Det skal samarbeides aktivt og nært med foresatte

Foresatte spiller en avgjørende rolle i barn og unges læring og utvikling. De er som regel de eneste som er engasjert i det enkelte barns læring og utvikling gjennom både barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Dette gjelder også i høyeste grad for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole. Barnehagen og skolen vil ha behov for den kjennskapen foresatte har til egne barns behov, for å kunne tilpasse opplæring på en hensiktsmessig måte (Nordahl, 2015). Dette kan kun sikres gjennom en kontinuerlig dialog mellom hjemmet og skolen/barnehagen om barnets læring og utvikling. I samarbeidet må det tas hensyn til de særlige utfordringer foreldre til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ofte har, og disse foreldrene må få konkrete råd om hvordan de kan støtte opp om egne barns læring.

Tett på barnet og eleven

Alle barn og unge er aktører i eget liv med selvstendige meninger og oppfatninger. Derfor er det avgjørende at barn og unge i barnehager og skoler blir sett og hørt og slik får medvirkning. Dette vil være særlig viktig for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Om den særskilte tilretteleggingen skal gi faglig og sosial læring, er det avgjørende at denne ikke oppleves som belastende eller ekskluderende. Samtidig skal alle barn og unge bli møtt av voksne i barnehager og skoler som kombinerer en nær og støttende relasjon med tydelighet og forventninger.

8.2.2 Et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler

Ut fra forskning ser det ut til at om lag 15–25 prosent av barn og unge har behov for en særskilt tilrettelegging utover den vanlige eller ordinære pedagogiske praksis (Haug, 2017). Om alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få realisert sitt potensial for læring, er det avgjørende at alle skoler og barnehager har et fleksibelt og effektivt støttesystem.

Forslag

Det etableres et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler

Et pedagogisk støttesystem skal sikre at alle barn og unge mottar ekstra tid og støtte til å lære så snart de opplever problemer med faglig/språklig og/eller sosial læring og utvikling. Dette pedagogiske støttesystem er ikke et tilbud du blir sendt til, men et system som sikrer deg tilpasset opplæring og læring i fellesskapet. Eksempler på utfordringer og behov hos elever som kan møtes av et slikt støttesystem, er:

- » Forsinket språkutvikling
- » Spesifikke lærevansker
- » Dysleksi, dyskalkuli
- » Atferdsproblemer
- » Minoritetsspråklige barn og unge med språklige utfordringer

Det skal ikke være behov for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å motta hjelp fra dette pedagogiske støttesystemet. På denne måten frigjøres det ressurser fra administrativt arbeid til direkte hjelp for barn og unge. Systemet vil dekke flertallet av de barn og unge som i dag får spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.

Dovre kommune er et eksempel på en kommune som i prinsippet allerede har etablert et slikt støttesystem i skolen. Dette støttesystemet i Dovre er blant annet knyttet til en vektlegging av to-lærersystem, intensiv opplæring i lesing og regning. Dette har bidratt til at andelen elever som mottar spesialundervisning, er ned mot 2 prosent. Samtidig kan kommunen vise til svært gode resultater for elevenes læring.

I Nøtterøy kommune er det i alle barnehager ansatt en spesialpedagog som i praksis fungerer som et støttesystem i den enkelte barnehage. Denne spesialpedagogen kjenner alle barna og kan raskt observere, veilede og være en direkte ekstra ressurs for at barn skal få en bedre læring og utvikling.

Eksempler på ressurser og strategier i et støttesystem

Ressursene og strategiene i det pedagogiske støttesystemet skal være målrettede, mangfoldige og fleksible (DuFour mfl., 2016). De skal realiseres automatisk når barn og unge har behov for særskilt tilrettelegging og skal slik inngå i skolens og barnehagens daglige drift. De ressursene og strategiene som skal inngå i støttesystemet i barnehagen og i skolen, skal være forskningsbaserte (Mitchell, 2018). Støttesystemet kan ses som en operasjonalisering av tilpasset opplæring og kan bestå av tiltak og strategier som:

- » Kartleggingssystemer som avdekker om barn og unge har utfordringer med læring i barnehagen og skolen
- » Intensive kurs over 6–8 uker for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging
- » IKO (identifisering, kartlegging, oppfølging)
- » Pedagogisk analyse
- » Lærerspesialister innenfor ulike fagområder
- » Spesialpedagoger som arbeider fleksibelt i klasser, grupper og i noen tilfeller med enkeltbarn
- » Samarbeidslæring
- » Trening av sosiale ferdigheter
- » Systematisk to-lærersystem i enkeltfag
- » Elevantjeneste
- » Barnevernspedagoger
- » Profesjonelle læringsfellesskap som drøfter læring og utvikling for enkeltbarn og klasser/grupper
- » Systematisk samarbeid med helsesøster
- » Differensierte læremidler for ulike grupper av barn og unge

Skoler og barnehager skal ha kompetanse og fleksibilitet til raskt å iverksette denne type strategier og tiltak slik at barn og unge får en tidlig og målrettet tilpasset opplæring før utfordringene blir for omfattende. Hvilke typer av tiltak og strategier som vil inngå i støttesystemet, vil variere ut fra behov og forutsetninger i de enkelte skolene og barnehagene. Kun unntaksvis vil det være nødvendig at assistenter uten pedagogisk utdanning er en del av dette støttesystemet i skolen. Det er avgjørende at de enkelte skoler og barnehager utarbeider en felles målsetning for deres arbeid som er kjent og akseptert blant medarbeiderne, slik at de valgte tiltak og strategier reelt iverksettes (Dyssegaard, 2011).

Pedagogiske prinsipper

Et institusjonsomfattende pedagogisk støttesystem

Dette pedagogiske støttesystemet skal omfatte hele skolen/barnehagen, og skal sikre at barn og unges læring og utvikling ikke bare er et ansvar som den enkelte lærer har. Det er hele skolen og barnehagen som skal sikre at alle barn og unge lærer uavhengig av hvilken lærer de har. En direkte og umiddelbar støtte til barn og unges læring er barnehagens og skolens ansvar, og det er skoleeier og barnehagemyndighet som skal sørge for at slike systemer eksisterer.

Det er viktig å understreke at systemet ikke kan og ikke skal kompensere for dårlig kvalitet på det daglige pedagogiske arbeid i barnehagen og undervisning i skolen (DuFour mfl., 2016). Det er avgjørende at den daglige pedagogiske praksisen alle barn og unge møter, er av høy kvalitet, og at flest mulig barn og unge får en tilpasset og likeverdig opplæring i inkluderende fellesskap. Behovet for støtte og hjelp vil også være mindre når det daglige pedagogiske arbeidet holder høy kvalitet.

I barnehager og skoler med et lite antall barn og ansatte vil det være skole-/barnehageeier som må sørge for at et slikt støttesystem er tilgjengelig på tvers av små institusjoner.

Ressurser i støttesystemet i skoler og barnehager

Det pedagogiske støttesystemet bygger ikke på en forutsetning om ekstra ressurser, men det krever at skolene og barnehagene bruker de eksisterende ressursene – tid, personale og materialer – på en annen måte. Ressursene som barnehage- og skolesektoren disponerer, skal

i størst mulig grad knyttes direkte til elevenes læring, og ikke til administrativt arbeid. Slik vil et fleksibelt støttesystem disponere flere og mer fleksible ressurser for barn og unges læring enn dagens spesialpedagogiske rettighetssystem. Støttesystemet skal ikke innebære systematisk nivådeling over tid ut fra barn og unges forutsetninger for læring, fordi dette virker negativt for lavtpresterende elever (Hattie, 2009).

Et effektivt pedagogisk støttesystem forutsetter at organiseringsprinsipper, gruppestørrelser og lærertilknytning endres fleksibelt ut fra barn og unges behov. I skolen har undervisning lenge vært styrt av tid, og elever og lærere har vært begrenset av klokkeslett og timeplaner (Goldberg & Cross, 2005 i DuFour mfl., 2016). Lærere og ledere må undersøke hvordan de bruker den eksisterende tiden de er tildelt, til å skape flere muligheter for at elevene kan lære. Støttesystemet vil særlig for skolene innebære at både elevens og lærers timeplaner endres ut fra elevenes behov.

Støttesystemet skal sikre rask og tidlig innsats

Skoler og barnehager skal være preget av et miljø av høye forventninger til barn og unges læring. Det vil si at disse institusjonene og støttesystemet skal drives ut fra en antagelse om at alle barn og unge er i stand til å oppnå en vesentlig læring (Cotton, 2000). Marzano (2003) viser at de skolene som har en sterk innflytelse på elevenes prestasjoner, stiller raskt støtte og hjelp til rådighet. Noen barn og unge har bruk for mer tid og støtte til læring enn andre, og støttesystemet skal sikre at de raskt får denne støtten. Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal gjennom støttesystemet sikres at de raskt får den hjelp og støtte de trenger til sine utfordringer med læring i bred forstand.

De strategier og tiltak som iverksettes, skal være basert på de utfordringer barn og unge har. Dermed er det nødvendig at tiltakene er basert på utredninger og analyser som er gjort i den enkelte skole og barnehage, eventuelt med støtte fra en veiledningstjeneste.

Dokumentasjon på tiltak og elevens læringsutbytte

De tiltak og strategier som iverksettes for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging innenfor støttesystemet, skal registreres i den enkelte skole og barnehage. Videre skal barn og unges læring dokumenteres. Her må det legges stor vekt på barn og unges fremgang

eller progresjon i læring. Denne dokumentasjonen over iverksatte tiltak og barn og unges læring, har til hensikt å forbedre kvaliteten på den pedagogiske praksis i barnehager og skoler og skal slik realisere potensialet for læring hos den enkelte elev. Denne dokumentasjonen på læring og utvikling vil også innebære at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging må møtes med høye og realistiske forventninger.

Ansvar hos institusjonsledelse og eier/myndighet

Det er ledelsen i den enkelte barnehage og skole som har ansvar for at det eksisterer et pedagogisk støttesystem i den enkelte institusjon. Det er ledelsen som må uttrykke hensikten med og forventningene til bruken av det pedagogiske støttesystemet, og samtidig legge til rette for at dette kan foregå. Ledelsen må sørge for at lærere gis muligheter og tid til å arbeide med ulike strategier og tiltak for å forbedre den praksis som barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter i barnehager og skoler. Ledelsen må selv aktivt etterspørre og bidra til at støttesystemet anvendes.

Der barnehager og skoler er for små og har for få ansatte til å drive et pedagogisk støttesystem, er det eier/myndighet sitt ansvar å drive støttesystemet i et samarbeid mellom skoler og barnehager. Videre skal eier/myndighet etterse at det er systematiske pedagogiske systemer med høy kvalitet i alle barnehager og skoler.

8.2.3 Varige og omfattende individuelle tiltak

Enkelte barn og unge i barnehage og skole har individuelle forutsetninger for læring som innebærer at de har behov for varig og omfattende individuell tilrettelegging (Mitchell, 2014). Dette utgjør ikke en stor andel av barn og unge, og det vil i store utvalg dreie seg om ca. 1–3 prosent av et årskull, der det kan variere mer i mindre kommuner. Dette vil være en langt lavere andel av elever enn de som i dag mottar spesialundervisning i grunnskolen ut fra enkeltvedtak og sakkyndig vurdering.

Forslag

Barn og unge med behov for varige og omfattende tiltak skal sikres dette
Varige og omfattende tiltak vil innebære pedagogiske tiltak der det er klare avvik fra rammeplan og læreplan, og at barn og unge vil ha

behov for et slikt individuelt tiltak over lang tid. Tiltakene skal være spesifikke og målrettede med en individuell tilrettelegging som ikke kan skje innenfor rammen av vanlig undervisning og pedagogisk praksis i skole og barnehage.

Det er her også viktig å understreke at likestillings- og diskrimineringsloven også gir rett til individuell tilrettelegging. Barn med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale barnehagetilbud for å sikre likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter. Personer med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgsloven, av varig karakter for den enkelte, for å sikre et likeverdig tilbud.

Behov og forutsetninger som nødvendiggjør varige og intensive individuelle tiltak

Noen barn og unge har behov for spesialpedagogiske tiltak og strategier som i liten grad kan realiseres uten en form for sterk individuell tilrettelegging. Disse barn og unge vil ikke få tilstrekkelig hjelp gjennom det støttesystemet som vil eksistere i barnehager og skoler. Mitchell (2014) eksemplifiserer dette gjennom følgende beskrivelse:

- » Multifunksjonshemmede barn og unge og noen med store fysiske funksjonshemminger vil ha behov for assistanse til bevegelse og pleie som må gis av egne ansatte.
- » Noen utviklingshemmede barn og unge har behov for at noen av læringsmålene brytes ned i enkeltdeler som det må arbeides med individuelt.
- » Noen barn og unge med tale- og språkproblemer vil ha behov for individuell og spesialisert opplæring.
- » Noen hørselshemmede barn og unge har behov for opplæring i tegnspråk, tilrettelegging av teleslynger o.l.
- » Noen synshemmede elever trenger mobilitetstrening og er avhengig av hørsel og taktile sanser i læringsprosessen.

Det er en forutsetning at disse varige og intensive individuelle tiltak er preget av forventninger til barn og unge, og at de drives av ansatte med høy pedagogisk kompetanse.

Pedagogiske prinsipper

Utredningsarbeid

Disse tiltakene skal basere seg på utredninger som gjennomføres av den lokale pedagogiske veiledningstjenesten og ofte i samarbeid med habiliteringstjenesten og barne- og ungdomspsykiatrien. Det vil også være nødvendig at lærere som skal gjennomføre tiltakene, involveres i dette utredningsarbeidet. Utredningsarbeidet skal ivareta både medisinske, psykologiske, spesialpedagogiske og pedagogiske tilnærminger.

Individuell opplæringsplan

Når de varige og omfattende tiltakene innebærer et klart avvik fra rammeplan og kompetansemålene i læreplan, skal det utvikles en individuell opplæringsplan. Denne individuelle opplæringsplanen vil være en del av den individuelle planen for de barn og unge som har rett til det. Den individuelle opplæringsplanen skal ta utgangspunkt i utredningsarbeidet og beskrive både det tilbudet det enkelte barn skal få og hvordan dette tilbudet skal evalueres. Det er ikke slik at lav måloppnåelse i forhold til f.eks. kompetansemålene i Kunnskapsløftet, er et tilstrekkelig grunnlag for at det skal utarbeides en individuell opplæringsplan.

Deltagelse i fellesskap med andre

Selv om disse barn og unge vil ha individuell tilrettelegging i større eller mindre omfang, skal de også delta i fellesskap med andre. Den inkluderende skolen og barnehagen skal i utgangspunktet romme alle barn og unge, og denne individuelle tilretteleggingen vil for mange innebære en kompensering som gjør at de kan delta i fellesskapet. Varige og intensive individuelle tiltak vil kun unntaksvis nødvendig-gjøre at opplæringen foregår i et eget organisatorisk tilbud.

8.3 STØTTE TIL LÆRERE, SKOLER OG BARNEHAGER

Om alle barn og unge skal få realisert sitt potensial for læring, er det avgjørende at lærere og andre ansatte i barnehager og skoler får den støtte og veiledning de trenger. Det er lærere og andre ansatte som i det daglige møter barn og unge i barnehager og skoler. Utvikling og opprettholdelse av en inkluderende og tilpasset opplæring for barn og unge er en utfordrende og kompleks oppgave for lærere, barnehager

og skoler. Det kan ikke forventes at alle lærere har den kompetansen som trengs for å realisere disse oppgavene, og dermed er det avgjørende at lærere har tilgang til nødvendig kompetanse, støtte og hjelp.

8.3.1 Samarbeid og kompetanseheving i barnehager og skoler

Om vi virkelig ønsker å forbedre alle barn og unges læringsutbytte i bred forstand, er det avgjørende å identifisere de viktigste barrierene for en slik forbedring. Den viktigste barrieren er først og fremst knyttet til variasjonen vi finner internt i hver enkelt barnehage og skole (Hattie, 2015). Det er flere forklaringer på disse forskjellene, men en av de viktigste er den forskjellen vi finner mellom lærerne og hvordan de påvirker elevenes læring. Derfor er det avgjørende at det eksisterer systemer som gjør at lærere og andre ansatte kan lære av hverandre og dessuten få veiledning og støtte når de har behov for det.

Forslag

Desentraliserte kompetansemidler skal brukes for å utvikle spesialpedagogisk kompetanse

Desentraliserte kompetansemidler knyttes direkte til spesialpedagogisk kompetanseheving av lærere som arbeider med barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Slik skal det utvikles kompetanse i barnehager og skoler med fokus på å realisere en tilpasset og inkluderende pedagogisk praksis.

Pedagogiske prinsipper

Samarbeid i profesjonelle læringsfellesskap

Profesjonelle læringsfellesskap i barnehager og skoler der lærere og andre ansatte samarbeider for å lære av hverandre og løse ulike utfordringer. Lærere og ledere i profesjonelle læringsfellesskap skal lære ved å anvende forskningsbasert kunnskap om pedagogisk praksis og knytte dette til både planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisningen. Profesjonelle læringsfellesskap er en arbeidsmåte som preger hele kulturen i en skole og en barnehage. Gode profesjonelle læringsfellesskap kjennetegnes ved at det er en samarbeidsorientert kultur og innstilling hos de ansatte. Denne type profesjonelle læringsfellesskap må etableres i alle skoler og barnehager slik at hver enkelt får støtte og hjelp til å arbeide med å realisere en inkluderende og

tilpasset praksis. Her vil det også være naturlig at ulike lærere får ansvar for å være oppdatert på forskningsbasert kunnskap innenfor sentrale praksisområder.

Kompetanseheving

Innenfor fagområder knyttet til en inkluderende og tilpasset praksis er det mange ansatte som har et stort behov for kompetanseheving. Utover de desentraliserte kompetansemidlene er det skole- og barnehageeier som har ansvar for etter- og videreutdanning av lærere og andre ansatte. Det er avgjørende at dette følges opp slik at barn og unge med lave forutsetninger for læring får den pedagogiske praksis og undervisning de trenger. Denne kompetansehevingen vil i noen grad også kunne knyttes til bestemte grupper av barn og unge.

8.3.2 En lokal pedagogisk veiledningstjeneste

Det er avgjørende at lærere og andre ansatte som i hverdagen møter barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, får nødvendig hjelp og støtte. Dagens PP-tjeneste bruker en altfor stor del av sin arbeidstid på sakkyndige vurderinger, og systemrettet arbeid i form av blant annet veiledning i skoler og barnehager skjer kun i begrenset omfang.

Forslag

Det etableres en pedagogisk veiledningstjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en egen pedagogisk veiledningstjeneste som skal sikre at barnehager og skoler har tilgang til ekstra veiledning og støtte i arbeidet med å gi barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging et kvalitativt godt pedagogisk tilbud. Denne veiledningstjenesten skal arbeide tett og direkte inn i skoler og barnehager, og den skal bidra til at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter lærere med høy kompetanse. Tjenesten skal primært finnes i den enkelte skole og barnehage. Det er naturlig at mange av de ansatte i tidligere PP-tjeneste blir en del av denne pedagogiske veiledningstjenesten.

Ved at det ikke lenger er behov for å utarbeide sakkyndige vurderinger, vil PP-tjenesten frigjøre mye tid og kompetanse. Arbeidsinnsatsen skyves dermed fra sakkyndige vurderinger til direkte veiledning

av lærere. Anslagsvis vil denne endringen frigjøre ca. 1300 stillinger i dagens PP-tjeneste til mer direkte hjelp for barn og unge. Videre ligger det i forslaget at ca. 300 stillinger fra Statped overføres til denne pedagogiske veiledningstjenesten.

Forslaget innebærer en betydelig økning i støtte og veiledning av den pedagogiske praksis i den enkelte barnehage og skole.

Organisering

Det er den enkelte kommune/fylkeskommune som bestemmer organiseringen av denne veiledningstjenesten. I kommuner med relativt store skoler og barnehager kan det være naturlig at de ansatte i tjenesten er direkte tilknyttet den enkelte skole eller barnehage, mens det i andre kommuner kan det være mer hensiktsmessig med en egen kommunal tjeneste. Prinsippet skal være at kompetansen er nærmest mulig de institusjonene der barn og unge befinner seg.

Pedagogiske prinsipper

En flerfaglig veiledningstjeneste

Denne veiledningstjenesten skal være forankret i det pedagogiske fagfeltet fordi den skal betjene skoler og barnehager. Men den bør samtidig representere en mer flerfaglig profil for å møte de utfordringer som finnes blant barn og unge i barnehage og skole. Derfor er det naturlig at den sosialpedagogiske tjenesten inngår i denne veiledningstjenesten og at det etableres et nært samarbeid med skolehelsetjenesten og barnevernet.

I videregående opplæring i Møre og Romsdal vil en sammenslåing av den delen av den kommunale PP-tjenesten som betjener videregående og den samlede rådgivingstjenesten innebære en pedagogisk veiledningstjeneste med 42 stillinger som langt mer direkte enn i dag vil kunne hjelpe og støtte lærerne i videregående opplæring.

Utrede og analysere

De ansatte i veiledningstjenesten skal i samarbeid med lærere i barnehager og skoler gjennomføre utredninger av barn og unge med behov

Inkluderende fellesskap for barn og unge

for særskilt tilrettelegging. Videre vil de ansatte analysere resultater fra utredninger, og sammen med lærere utvikle forbedret pedagogisk praksis. På denne måten vil utredning og gjennomføring av pedagogiske og spesialpedagogiske tiltak knyttes mye tettere sammen enn med dagens sakkyndige vurdering, som har en langt sterkere juridisk forankring.

Veilede og hjelpe lærere og ansatte

Denne veiledningstjenesten skal veilede og støtte lærere og andre ansatte i den enkelte skole og barnehage. Dette innebærer at de ansatte i tjenesten må ha god kunnskap om læringsmiljø og pedagogisk praksis i skole og barnehage. Det vil videre være avgjørende at de ansatte er til stede i skoler og barnehager slik at de kan observere og veilede lærere direkte i deres arbeid. Det kan også være nødvendig at de ansatte i veiledningstjenesten underviser i skolen og deltar i pedagogisk arbeid i barnehagen, både i grupper, klasser og i noen tilfeller for enkelte barn og unge.

En systemorientert og inkluderende tilnærming

Den pedagogiske hjelpe- og veiledningstjenesten skal ha en systemorientert tilnærming i sitt arbeid. Det innebærer at fokus skal være på undervisningen / pedagogisk arbeid og læringsmiljø i skoler og barnehager og den sammenheng det er mellom pedagogisk praksis og barn og unges læring. Det er ved å endre på praksis at barn og unge kan øke sitt læringsutbytte, og dermed er det avgjørende at denne tjenesten har en systemisk tilnærming.

Videre skal denne lokale hjelpe- og veiledningstjenesten bidra til en inkluderende praksis i barnehager og skoler. Tjenesten skal arbeide for at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging opplever å være inkludert i både faglige og sosiale fellesskap, og tjenesten skal forebygge og motvirke etablering og drift av klart ekskluderende tilbud i skoler og barnehager.

Lokal kompetanseheving

Det er klart behov for en høyere og mer relevant kompetanse hos mange lærere og andre ansatte som møter barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Denne lokale veiledningstjenesten skal arbeide med

institusjonsbasert og systematisk kompetanseheving av ansatte i skoler og barnehager. Dette vil i stor grad dreie seg om en praksisorientert kompetanseheving der forskningsbasert pedagogisk og spesialpedagogisk kunnskap oversettes og prøves ut i pedagogisk praksis.

8.3.3 Statlige/fylkeskommunale spesialpedagogiske tjenester

Det vil fortsatt være behov for noen tjenester som kommunene ikke vil være i stand til å dekke om alle barn og unge skal kunne få realisert sitt potensial for læring.

I dag dekkes denne type oppgaver av Statped, som er en forlengelse av tidligere statlige spesialskoler og senere statlige kompetansesentre. Mange av tjenestene Statped tilbyr, kan faglig sett ses som en videreføring av de statlige spesialskolene. Flere av tjenestene ligger videre tett opp til helsevesenets ansvarsområde. Ekspertgruppen vil understreke at Statped-systemet i prinsippet har eksistert siden 1992 og at dette systemet må ta sitt ansvar for at mange barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ikke har hatt et tilfredsstillende tilbud. Til tross for at Statped disponerer betydelige økonomiske ressurser, ser det ikke ut til at dette i tilstrekkelig grad har medført et bedre tilbud i barnehager og skoler. Dette er det mange grunner til.

Ekspertgruppen vil først og fremst peke på at det er stor avstand fra Statped til den pedagogiske praksis i skoler og barnehager der barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging befinner seg. Denne store avstanden fører også til at mange ansatte med høy spesialpedagogisk kompetanse bruker en liten del av sin arbeidstid med barn og unge i barnehager og skoler. Dette har sannsynligvis også ført til at kompetansen i Statped ikke har tilstrekkelig relevans for praksisfeltet.

Flere av de forslagene som ekspertutvalget her har kommet med, vil ha konsekvenser for de statlige spesialpedagogiske tjenestene, og må sammen med manglende resultater føre til endringer i tjenestetilbudet.

Forslag

Overføring av oppgaver til Utdanningsdirektoratet og nye fylkeskommuner

I en rapport fra ekspertutvalget om regionreformen foreslås mange av tjenestene som Statped i dag utfører, overført til de nye fylkeskommunene

Inkluderende fellesskap for barn og unge

tilknyttet regionreformen. Videre foreslår også dette utvalget at Statped's ansvar for utvikling av læremidler overføres til Utdanningsdirektoratet. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging støtter disse forslagene fordi dette vil innebære at tjenestene kommer nærmere barn og unge.

Landsdekkende tjenester som f.eks. til døvblinde skal drives videre og legges inn under en av de nye fylkeskommunene.

Overføring av stillinger fra Statped til den kommunale pedagogiske veiledningstjenesten

Ekspertgruppen mener videre at ca. 300 stillinger overføres fra dagens Statped til den kommunale pedagogiske veiledningstjenesten. Dette kan gjøres ved å redusere og avvikle de systemrettede tjenestene og redusere ansvaret for sammensatte lærevansker.

Statped's systemrettede tjenester skal ivaretas i universitets- og høyskolesektoren

Statped's systemrettede tjenester kan reduseres i betydelig omfang og i større grad dekkes lokalt av universitets- og høyskolesektoren gjennom anvendelse av de desentraliserte kompetansemidlene.

Forsknings- og utviklingsarbeid i Statped

Statped har i dag en egen enhet som både bedriver forsknings- og utviklingsarbeid og som bestiller forskning og utredninger fra andre. Dette er en særegen ordning som ikke er i samsvar med øvrig pedagogisk og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid. Denne enheten bør reduseres, og det bør vurderes om ikke dette bør legges inn under universitets- og høyskolesektoren.

Pedagogiske prinsipper

Etter ekspertgruppens vurderinger er det avgjørende at det finnes spesialpedagogiske tjenester som kan dekke oppgaver det ikke er grunn til å vente at kommuner kan håndtere selv. Dermed er det naturlig at overføring av deler av Statped til de nye fylkeskommunene knyttes til arbeid med marginale grupper av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging og nødvendig utvikling av læringsressurser. Det er nedenfor skissert områder utvalget mener det er naturlig at det her tas et ansvar for.

Tjenester for marginale grupper av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

På fylkeskommunalt nivå skal det være kompetanse tilgjengelig for kommunene tilknyttet grupper av barn og unge der det ikke kan forventes at kommuner selv har kompetanse. Dette bør i utgangspunktet gjelde:

- » Kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet
- » Hørsel
- » Syn
- » Språk og tale
- » Ervervet hjerneskade

Tilknyttet dagens ansvar for sammensatte lærevansker eksisterer det i dag parallelle tjenester i helsesektoren, og det er derfor et klart behov for en samordning. Her vil en ny organisering på fylkeskommunalt nivå gi bedre muligheter for samarbeid gjennom blant annet habiliterings-tjenesten.

Læringsressurser

Dagens statlige spesialpedagogiske tjenester innebærer et ansvar for å utvikle ulike former for læringsressurser. Dette er læremidler, verktøy, tilnærminger og teknologi for å tilrettelegge for utvikling og læring for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Disse oppgavene er det nødvendig å videreføre fordi det ikke kan forventes at forlag eller andre læremiddelprodusenter dekker dette. Disse oppgavene kan overføres til Utdanningsdirektoratet.

8.3.4 Samiske spesialpedagogiske tjenester

Det vil være samiske barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging som kommunene ikke vil ha tilstrekkelig kompetanse til å gi et tilpasset og inkluderende pedagogisk tilbud. Dette er det særlig viktig å understreke innenfor det samiske området fordi kommuner der det bor samiske barn og unge har ulik samisk språkforvaltning og dermed ulike behov for støtte til samiske barn i barnehager og skoler. Videre er det et stort behov for å utvikle samiskspråklige spesialpedagogiske læremidler og kartleggingsverktøy. Statped har gjennom Samisk spesialpedagogisk

Inkluderende fellesskap for barn og unge

tjeneste (SEAD) hatt i oppgave å bistå i tilrettelegging for opplæring av samiske barn og unge i barnehager og skoler.

Forslag

Samisk spesialpedagogisk tjeneste

Oppgavene til Samisk spesialpedagogisk tjeneste overføres til den nye fylkeskommunen Troms og Finnmark og blir en del av de spesialpedagogiske tjenestene som den nye fylkeskommunen får ansvar for. Denne samiske spesialpedagogiske tjenesten skal støtte og hjelpe kommuner i det nordsamiske området i Finnmark og Troms. Videre får denne tjenesten også en landsdekkende funksjon i forhold til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging utenfor Troms og Finnmark. Tjenesten skal også ha ansvar for det lulesamiske og sørsamiske området.

Samiske læremidler og kartleggingsverktøy

Ansvaret for utvikling av samiske spesialpedagogiske læremidler og kartleggingsverktøy legges til Utdanningsdirektoratet. Her er det avgjørende at det etableres et nært samarbeid mellom Sametinget og Utdanningsdirektoratet om hvilke typer læremidler og kartleggingsverktøy det er behov for å utvikle.

Forskning og kunnskapsutvikling

Det eksisterer lite forskning om samiske barn med behov for særskilt tilrettelegging og det pedagogiske og spesialpedagogiske tilbudet de mottar. Her er det et klart behov for en spesifikk forskningsinnsats gjennom etablering av et avgrenset forskningsprogram. Dette bør utvikles i et samarbeid mellom Sametinget og Utdanningsdirektoratet, og det kan overføres midler fra dagens FoU-avdeling i Statped.

8.4 NØDVENDIGE REGELVERKSENDNINGER

Ekspertgruppens forslag innebærer at retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til spesialundervisning erstattes med nye bestemmelser som sammen med øvrige forslag til «systemendringer» sikrer barn og unges pedagogiske og spesialpedagogiske behov på en bedre måte. Dette har også skjedd i flere andre land med de samme begrunnelsene som ekspertgruppen har gitt. Barn og unges rettigheter til barnehage og skolegang sikres gjennom eksisterende lovgivning:

- » Alle barn i Norge har rett til barnehageplass. Denne retten til barnehageplass gjelder for barn som fyller ett år senest innen utgangen av november det året det ble søkt om barnehageplass.
- » Alle barn og unge har både rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller 6 år og til de har fullført det tiende skoleåret. Rett til grunnskoleopplæring betyr at alle barn og unge har krav på å få opplæring på en offentlig grunnskole. Plikt betyr at elevene må delta i grunnskole.
- » Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. I fag der læreplanen forutsetter lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommen rett til opplæring i samsvar med den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen.

Disse rettighetene gjelder alle barn og unge, også barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Det er barnehagen og skolen som skal sørge for at alle barn og unge får et tilpasset og inkluderende pedagogisk tilbud.

Samiske elever i grunnskolealder har rett til opplæring i samisk, og i samiske distrikter også rett til opplæring på samisk. I videregående opplæring har samiske elever rett til opplæring i samisk. Disse rettighetene gjelder også samiske barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

Forslag

Ekspertgruppen er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig og nødvendig med en individuell rettighet utover dette til noen bestemte grupper av barn og unge i barnehage og skole.

Nedenfor redegjøres det overordnet for andre nødvendige endringer. Redegjørelsene er ikke fullstendige. På opplæringsområdet foreslås det at utvalget som ser på hele opplæringsloven, tar dette videre i sitt arbeid. Deretter må det gjøres parallelle endringer i barnehageloven. Ekspertgruppen legger til grunn at forslagene i større grad vil ivareta Grunnlovens §§ 104 og 109, internasjonale forpliktelser og annet nasjonalt regelverk og at opplæringsloven §§ 8-1 og 8-2 fortsatt vil bestå.

Barnehagen og skolen må sikre en inkluderende pedagogisk praksis

Ekspertgruppen foreslår en plikt for barnehager og skoler til å sikre et inkluderende pedagogisk barnehage- og opplæringstilbud for alle barn og unge. Det må tydeliggjøres at dette er en plikt som skal sikre tidlig og målrettet tilpasset opplæring med utgangspunkt i barn og elevers evner, behov og forutsetninger. Barn og unge skal sikres best mulig praksis for å nå sitt potensial for læring i et inkluderende fellesskap. Barnehagen og skolen må forpliktes til å sørge for at alle barn og unge får rask og effektiv hjelp med sine vansker.

Som del avplikten må barnehagene og skolene jevnlig innhente og ta stilling til barn, elever og foresattes opplevelse av barnehage- og skoletilbudet. Barnehageloven har allerede ivaretatt dette i § 3, mens tilsvarende bestemmelse må innføres i opplæringsloven og friskoleloven. En annen del av denneplikten må ses i sammenheng med at barnehagene og skolene må ha systemer for kartlegging og utredning av barn og unges behov og forutsetninger.

Barnehagen og skolen må sikre at barn og unge møter en lærer med godkjent pedagogisk kompetanse

Dette innebærer at barnehagen og skolen må sikre at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i tillegg møter fagpersoner med relevant kompetanse til deres vansker. Ekspertgruppen foreslår at det innføres konkrete bestemmelser om at alle barn og unge i barnehager og skoler skal møte en lærer med godkjent pedagogisk utdanning. I tillegg må det stilles krav om at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får tiltakene planlagt, utarbeidet og vurdert av ansatte med relevant og/eller spesialpedagogisk kompetanse. Denneplikten skal sikre at all undervisning og de pedagogiske aktivitetene planlegges, gjennomføres og vurderes av ansatte med relevant faglig kompetanse ut fra de behovene barn og unge har. Dette skal omfatte både faglig og sosial læring.

Barnehagene og skolene skal ha et pedagogisk og spesialpedagogisk støttesystem

Regelverket må slå fast at alle barnehager og skoler skal ha et pedagogisk og spesialpedagogisk støttesystem internt i institusjonen. Systemet skal være en del av barnehagen og skolens organisering og

bidra til å sikre tidlig og målrettet innsats. Barnehagen og skolen må selv sørge for å ha eller innhente kompetanse til å kartlegge og utrede barn og unges behov for tidlig og målrettet innsats. I dette institusjonsbaserte støttesystemet må det i det minste være pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse. Men det kan også være nødvendig med annen fagkompetanse som komplementerer den pedagogiske og spesialpedagogiske kompetansen barn og unge har behov for. Kompetansen skal være tett knyttet til der barn og unge oppholder seg. (Spesialpedagogisk kompetanse må ikke nødvendigvis være fysisk plassert i barnehagen og skolen, men være lett tilgjengelig og en integrert del av barnehagen og skolen.) Det pedagogiske og spesialpedagogiske støttesystemet i barnehagen og skolen skal i utgangspunktet sammen med kommunal/fylkeskommunal hjelpe- og veiledningstjeneste ivareta alle individuelle rettigheter som det i dag stilles krav om sakkyndighet til. Det kreves ikke enkeltvedtak for at støtten skal iverksettes.

I de tilfellene barnehagen og skolen er så liten at det ikke er praktisk mulig å ha spesialpedagogisk kompetanse internt i virksomheten, må det gjøres avtaler med kommunal veiledningstjeneste eller «vertskommunen» for å sikre at slik kompetanse er tilgjengelig raskt og i tilstrekkelig grad.

Kommunene og fylkeskommunene skal ha en pedagogisk veiledningstjeneste

Regelverket må slå fast at kommunen/fylkeskommunen skal ha en pedagogisk veiledningstjeneste med spesialpedagogisk og tverrfaglig kompetanse for å bistå barnehagene og skolene. De må organisere den spesialpedagogiske kompetansen slik at de ansatte i tjenesten er i stand til å bruke sin ekspertise og overholde lovpålagte plikter. Spesialpedagogene må forpliktes til straks å gi den støtten og hjelpen barn og unge har behov for og som barnehagene og skolene ikke selv har tilstrekkelig kompetanse på. Spesialpedagogen kan overlate bestemte oppgaver til annet personale hvis det er forsvarlig ut fra oppgavens art, personalets kvalifikasjoner og den oppfølgingen som gis. Annet personale skal alltid være underlagt pedagog og spesialpedagogs ansvar.

Det rettslige kravet til denne veiledningstjenesten bør plasseres i tilknytning til allerede gjeldende bestemmelser om barnehagemyndighetens

og skoleeiers ansvar (barnehageloven kapittel IV og opplæringsloven kapittel 13). Det kreves ikke enkeltvedtak for at støtte fra veiledningstjenesten skal iverksettes.

Krav til kartlegging, utredning og dokumentasjon

Barnehagene og skolene skal kartlegge alle barn og elever og ta stilling til deres behov for tilpassede tilbud i et inkluderende fellesskap. Det er styrer/rektors ansvar at dette skjer. I denne sammenheng må det vurderes om allerede gjeldende bestemmelser kan være dekkende for kartlegging. I så fall bør dette synliggjøres. Dersom kartleggingen avdekker enkelt barn og elever med behov for tilpasninger utover det barnehagen eller skolen selv har kompetanse til å håndtere innenfor det ordinære tilbudet, skal det foretas en nærmere utredning av barnet eller eleven. Barnehagene og skolene må benytte relevant faglig kompetanse til denne utredningen. Dette kan bety at kompetanse må innhentes enten fra kommunal/fylkeskommunal veiledningstjeneste eller statlig støttetjeneste. I alle tilfeller vil det fortsatt være styrer/rektors ansvar å planlegge, iverksette og følge opp tiltak basert på utredningen.

Barnehagen og skolen må sørge for at tiltakene som iverksettes, nedtegnes skriftlig. (Dette gjelder både tiltak som iverksettes innenfor ordinært tilbud, og tiltak som iverksettes fordi barn og unge har behov for omfattende, varig og intensiv individuell tilrettelegging.) Det stilles ikke formkrav til denne nedtegningen, og det kreves ikke at det skal fattes i enkeltvedtaks form. Men nedtegningen skal vise hva tiltakene bidrar til å løse, hvilke tiltak som er planlagt og når tiltakene skal gjennomføres. Det må også fremkomme hvordan barnet, eleven eller dens foresatte har vært involvert i utformingen og evalueringen av tiltakene, og hvordan deres meninger er ivaretatt. Dette betyr at barnehagen/skolen må dokumentere hva som er gjort for å sikre barn og unges fremgang eller progresjon i læringen. Dokumentasjonen skal ligge til grunn for informasjonsoverføring mellom barnehage og grunnskole og mellom grunnskolen og videregående opplæring. Dokumentasjonen (fra barnehagen) skal sette grunnskolen i stand til å iverksette tilpasset opplæring og særskilte tiltak for en elev allerede fra første stund på grunnskolen. Dokumentasjonen (fra grunnskolen) må ivareta prinsippene som ligger til dagens regelverk om fortrinnsrett til videregående opplæring.

Krav til evaluering

Barn i barnehagen og elever i skolen har krav på at barnehagen og skolen evaluerer og gir tilbakemelding til barnet, eleven og/eller deres foresatte om virkningen av de tiltakene som er satt i verk. For opplæringsområdets del betyr dette at det må vurderes i hvilken grad kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven allerede dekker dette behovet. I tillegg til bestemmelsene i forskrift til opplæringsloven kapittel 3 bør det innføres en rett til foreløpig vurdering av tiltakene innen rimelig tid (f.eks. senest 3 måneder) etter at de ble innført. Deretter skal tiltakene vurderes jevnlig (f.eks. hvert halvår). På barnehageområdet må det således innføres tilsvarende bestemmelser om vurdering.

Evalueringen må være egnet til å ta stilling til om det må gjøres endringer i tiltakene eller om tiltakene kan avsluttes fordi barnet eller eleven ikke lenger har behov utover det som tilbys i det ordinære pedagogiske tilbudet i barnehagen eller skolen.

Det bør i denne sammenheng også vurderes om det skal innføres en plikt for barnehageeier og skoleeier til å arkivere evalueringen og overlevere disse til nye barnehageeiere og skoleeiere dersom barnet eller eleven flytter. Og at denne dokumentasjonen følger barnet og eleven gjennom hele utdanningsløpet fra barnehagen til videregående opplæring / eventuelt så lenge barnet/eleven har behov for tilrettelagte tiltak. Dette vil bidra til å sikre bedre overganger mellom barnehage og grunnskole og mellom grunnskole og videregående opplæring. Ekspertgruppen er kjent med at tilsvarende individopplysninger tidligere er foreslått, men avslått blant annet med bakgrunn i personopplysningsloven. Likevel finner ekspertgruppen det nødvendig å påpeke slike opplysningers viktighet for at barn og unge så tidlig som mulig skal få den hjelpen og støtten de trenger ved overgang til annen institusjon e.l.

Frister for utarbeidelse av spesialpedagogiske tiltak

Tiltak skal være igangsatt innen rimelig tid, og det bør vurderes om det skal fastsettes konkrete tidsfrister for hvor raskt spesialpedagogiske tiltak må iverksettes.

Varslingsplikt for ansatte og krav til ledelsens oppfølging

Det bør vurderes å innføre en plikt om at alle som jobber i barnehager og skoler, skal følge med og varsle (styrer/rektor) dersom de har

mistanke om at barn og unge ikke får realisert sitt potensial for læring. Denne plikten må også gjelde overfor barn og unge som allerede mottar støtte utover det ordinære pedagogiske tilbudet. Ledelsen må parallelt forpliktes til å håndtere varslene i tråd med øvrige bestemmelser som foreslås. I tillegg bør det innføres en plikt for styrer/rektor om å inngå en dialog med foreldrene om hvordan barnets/elevens vansker og utfordringer skal håndteres videre.

Barnehagen, skolen (eller eier) må innhente bistand / tverrfaglig bistand når barn og unges behov tilsier det

Det må innføres en plikt om at styrer/rektor innhenter bistand fra andre kommunale eller statlige støttetjenester dersom barnehagen eller skolen selv ikke har tilstrekkelig og relevant kompetanse internt. Det kan også vurderes om barnehageeier/skoleeier bør ha en plikt til å etablere rutiner for å innhente tverrfaglig (flerfaglig) kompetanse. For at barn og unge skal tilbys et best mulig tilpasset opplegg, kan det være nødvendig å innhente erfaringer, kunnskap og virkemidler fra andre kommunale tjenester, f.eks. sosialtjenesten e.l. Dersom barn og unges behov tilsier det, skal utarbeidelse av tiltak skje i samarbeid og samhandling med annet kvalifisert personale i kommunen/fylkeskommunen.

Medvirkning og klagerett

Dersom barnet, eleven eller foresatte mener at barnehagen eller skolen ikke etterlever sine lovpålagte plikter, kan dette meldes til styrer/rektor.

Dersom barnet/eleven etter en slik henvendelse ikke utredes eller det ikke settes inn tiltak som imøtekommer henvendelsen, kan dette meldes videre til barnehagemyndighet og skoleeier.

Dersom barnet, eleven eller foresatte fortsatt mener at tiltakene ikke er tilstrekkelige eller mangelfulle, kan dette påklages til Fylkesmannen.

Klageretten avgrenses slik at det ikke kan klages på konkrete tiltak som er iverksatt innenfor det ordinære tilbudet. Barn, elever og foresattes misnøye med disse tiltakene må ivaretas gjennom medbestemmelsesretten i barnehageloven § 3 og eventuell ny tilsvarende bestemmelse i opplæringsloven og i dialog med barnehagen eller skolen. (Dette innebærer ikke noe nytt siden man heller ikke i dag kan klage på retten til tilpasset opplæring.) Ekspertgruppen legger til grunn

at helheten i forslagene i denne rapporten vil styrke kompetansen og kapasiteten nærmest mulig barn og unge slik at tiltakene som blir iverksatt, allerede vil være godt utredet og tilstrekkelige for å sikre progresjon i læring og utvikling.

I vurderingen av hvor detaljert klageordningen skal utformes, må det også tas stilling til hva Fylkesmannen som tilsynsmyndighet kan føre tilsyn med.

Andre forutsetninger

Dersom disse endringene innføres, bør det også vurderes om andre bestemmelser som f.eks. opplæringsloven § 1-3 blir overflødig.

8.5 ANDRE NØDVENDIGE TILTAK

Om det helhetlige systemet som her skisseres skal bidra til å realisere et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud for alle barn og unge, er det også nødvendig med enkelte andre tiltak enn de som er skissert. Disse er knyttet til grunnutdanning og videreutdanning av lærere, registrering av data på individnivå, implementeringsstrategier og i hvor stort omfang et nytt helhetlig system bør utprøves og realiseres.

8.5.1 Lærerutdanningene og videreutdanning i spesialpedagogikk

Både barnehagelærerutdanningen og grunnskolelærerutdanningen må sikre at fremtidige lærere har nødvendig kompetanse for å kunne møte de heterogene barne- og ungdomsgruppene som finnes i alle barnehager og skoler. Alle nyutdannede lærere vil raskt møte barn og unge som har både utfordringer med læring og sosial utvikling og som dermed har behov for særskilt tilrettelegging.

Den femårige grunnskolelærerutdanningen på masternivå må sikre at lærerstudentene får tilstrekkelig pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse. Dette er ikke tilstrekkelig sikret gjennom dagens modell der kun 45 av 300 studiepoeng er knyttet til pedagogikk og elevkunnskap, og der variasjonen mellom og i lærerutdanningsinstitusjonene om hva som vektlegges, er stor. Alle elever i norsk skole skal motta en tilpasset og inkluderende opplæring, og da må hele grunnskolelærerutdanningen i sterkere grad drøfte hvilke konsekvenser dette har for innholdet i utdanningstilbudet. Andelen studiepoeng til pedagogikk og spesialpedagogikk må økes.

Barnehagelærerutdanningen må også sikre at barnehagelærere får nødvendig spesialpedagogisk kompetanse gjennom denne grunnutdanningen.

Det vil fortsatt være et stort behov for spesialpedagoger i barnehager, skoler og veiledningstjenesten, og universitets- og høyskolesystemet må gjenspeile dette behovet gjennom gode videreutdanningstilbud. Dette er særlig utfordrende på grunnskoleområdet når grunnutdanningen er på masternivå. Det må bli attraktivt å ta videreutdanning i spesialpedagogikk etter barnehage- og grunnskolelærerutdanning både stillings- og lønnsmessig.

8.5.2 Registrering av utdanningsdata på individnivå

Ekspertgruppen har i arbeidet manglet longitudinelle data på individnivå. Derfor har vi liten kunnskap om hvordan det går med barn og unge som har mottatt spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det brukes om lag 10 milliarder kroner per år på denne virksomheten, og vi vet i prinsippet svært lite om hvilke resultater som oppnås på lang sikt.

Forslag

Ekspertgruppen foreslår derfor at det etableres en registrering av utdanningsdata på individnivå fra barnehage og ut videregående opplæring i SSB. Begrunnelsen for dette forslaget er knyttet til følgende forhold:

- » Individdata vil bidra til at overgangene i utdanningssystemet kan bli mindre utfordrende for det enkelte barn. Ved å anvende disse opplysningene vil barn og unge sikres kontinuitet i det pedagogiske tilbudet.
- » Registrering av utdanningsdata på individnivå vil gi kunnskap om hvordan barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging klarer seg gjennom barnehage, grunnskole, videregående opplæring og inn i høyere utdanning, arbeidsliv eller NAV-systemet.
- » Utdanningsdata på individnivå kan bidra til at det utvikles kunnskap om når det er nødvendig å sette inn tiltak på ulike stadier i utdanningssystemet.

8.5.3 Forsknings- og utviklingsarbeid

Det er avgjørende at det foregår en kontinuerlig kunnskapsutvikling om barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Denne

forskningen og utvikingsarbeidet bør knyttes til universitets- og høyskolesektoren og etablerte forskningsinstitutter. Det vil sikre kvaliteten på kunnskapsutviklingen og knytte denne forskningsbaserte kunnskapen til profesjonsutdanningene.

Forslag

Det frigjøres forskningsressurser fra forsknings- og utviklingsenheten i Statped til forskning på barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging og det pedagogiske tilbudet de mottar. Dette kan organiseres som en egen utlysning innenfor FINNUT-programmet i Forskningsrådet. Videre bør det vurderes om et etablert forskningsmiljø tilknyttet Universitets- og høyskolesektoren bør få en grunnbevilgning til spesialpedagogisk forskning.

8.5.4 Implementering av et nytt system

Virkeliggjøring av en inkluderende skole og barnehage fordrer politiske vedtak og påfølgende omfattende endring av ansvars- og organisasjonsforhold i utdanningssystemet. Det er en utfordring, men det er bare en nødvendig begynnelse. Den inkluderende skole fordrer en endret hverdag i barnehager og skoler. Virkeliggjøring av de ideene som ligger til grunn, fordrer mer enn nødvendige strukturelle grep. Det fordrer at ideene er nedfelt i praksis og gjennomsyrrer skolens og barnehagens hverdagsvirkelighet.

Mer enn omstrukturering

Fra kunnskapen om organisasjonsendring vet vi at dette er så utfordrende at langt de fleste større – paradigmatisk – endringsprosjekter havarerer. Hvorfor det er slik, varierer naturligvis. Men én ting synes felles; en undervurdering av hva sosial og organisatorisk endring innebærer. Og følgelig at selve endringen – skapelsen av den nye hverdagsvirkelighet – ikke ledes og følges tilstrekkelig opp.

Organisasjoner er mer enn ansvarsdeling og organisasjonskart. Ikke minst består de av mennesker som hver for seg har kompetanser, behov og drivkrefter. At individer har ulike forutsetninger og mandater, innebærer også at de bevisst og ubevisst samspiller på egne interesser. Organisasjoner er også makt, interesser og politikk.

Derfor er organisasjoner – også skolen og barnehagen – «fanget av fortiden». Det ligger i uttrykket «kultur spiser strategi til frokost».

Over tid har de utviklet en kurs; en måte å takle sitt samfunnsoppdrag på. På organisasjonsnivå er det uttrykt som «måten vi gjør det på her». I stor grad gjelder det også på institusjonelt nivå. Det som har virket – måte en har sluppet unna med – har nedfelt seg i kultur.

Nødvendighet og retning som forutsetning

Skal en slik utviklingsprosess komme i gang, må *to grunnleggende forhold* være til stede i tillegg til tydelig ledelsesforankring av disse. Det fordrer en organisasjonsmessig utbredt *opplevelse av avgjørende nødvendighet*. Folk blir ikke reelt med og tar ikke tak om de ikke opplever at endringen er viktig og nødvendig. Dersom medarbeidere ikke opplever at «dette holder ikke»; «dette kan ikke fortsette slik», melder de seg ikke på. Det er ikke nok til å gi dra-kraft.

Men det er ikke nok å innse at den etablerte organisasjonspraksis ikke holder mål. Slik «krise» fører i seg selv mest til frustrasjon. Det må finnes et *overbevisende alternativ*. En *troverdig retning* – vei ut av det etablerte – er også avgjørende for at folk blir med. Endringsvisjonen – hva vi skal bli i forhold til hva vi er, hva og hvordan vi skal gjøre ting i forhold til hvordan ting er nå – må fremstå som et troverdig alternativ om medarbeidere skal legge energi i å skape den.

En mer inkluderende skole og barnehage må skapes. Virkeliggjøringen fordrer at en ny organisasjonsvirkelighet skaper en sosial konstruksjon. Det fordrer at de ansatte må se annerledes på virksomhetens og sin egen oppgave, hverandre og å handle med tanke på det. Skal det skje på en varig måte, må det etableres systemer som støtter opp om målet om den inkluderende skole og barnehage.

Endringsstruktur for endring av det etablerte

I organisasjonsfaget heter det at virksomheter forenklet består av to typer prosesser. Vi kan kalle de samspillsprosesser som produserer det virksomheten skal – i dette tilfelle pedagogisk praksis – for driftsprosesser. Den andre type prosesser er de som fordres for å endre disse; endringsprosesser. En slik endring blir ikke til ved en hendelse. Siden driftsprosesser både er etablert og oftest kan sies å være kulturelt forankret, fordres vedvarende arbeid for å få dem endret. Det fordrer endringsprosesser.

Og det er her endringsprosjekter ofte svikter. Etablert drift er manifestert i etablerte strukturer. Skal disse endre form og innhold,

fordres en struktur – et opplegg for – endringsarbeid som tar høyde for den kompleksitet det innebærer. Det fordrer delmål, beslutninger underveis, evalueringer, revurderinger når det gjelder en bevissthet om endringsvisjonen.

En endringsstruktur – et opplegg for å arbeide med virkeliggjøring – er en forutsetning for utøvelse av selve endringsledelsen. Det handler om å lede virkeliggjørelsen av en ny barnehage- og skolehverdag. Grunnforutsetningen for å virkeliggjøre en omfattende og grunnleggende organisasjonsendring er alltid lederstøtte og -drivkraft. En vanlig fallgrube er å tro at en er i mål før endringen(e) er institusjonalisert; nedfelt i nye kollektive væremåter og understøttende systemer og strukturer. Intensjonene blir ikke realisert – eller bare delvis realisert – i ny organisasjonspraksis.

Selv om organisasjonsendring må være basert på en ny overbevisende retning og være gjenstand for vedvarende ledelse, er en forutsetning for vellykkethet medarbeidermobilisering. Det må skapes et momentum – en egenkraft – for endring. Medarbeiderne må også etter hvert ta ballen for at ny ønsket organisasjonspraksis skal skapes. En kan ikke forandre folk, men myndiggjorte og overbeviste folk kan forandre seg. Og endre det kollektive.

Selv om initiativet til endring av skoleverdenen kommer utenfra, kan det bare skje ved krefter innenfra. Virkeliggjøring av de verdier og retningslinjer som ligger i dette forslaget, vil etter vår mening gi en bedre skole og barnehage. Men det er bare de enkelte skoler og støttevirksomheter som kan skape den. Det kan de om det er politisk støtte, press fra eiernivå, ledere som tar ballen og ansatte som velger å tro på muligheten.

8.5.5 Utprøving av et helhetlig system – eller full implementering?

Ut fra ekspertgruppens analyser og vurderinger er dagens system dysfunksjonelt og implisitt segregerende. Det er en rekke barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging som får et kvalitativt dårlig tilbud med negative konsekvenser for deres fremtidige liv. Samlet dreier dette seg om flere titusener av barn og unge som har et større potensial for læring enn det de får realisert. De har ikke tid til å vente på noe som kan bli bedre. Ut fra en slik betraktning mener ekspertgruppen at dette bør være en fullskalaimplementering når nødvendige regelverksendringer er foretatt. Barn og unge har ingen tid å miste.

Alternativt kan dette helhetlige systemet utprøves fullt ut i ett eller flere fylker der alle barnehager, skoler og kommuner deltar. Det vil da være avgjørende at nødvendige ressurser blir stilt til disposisjon og videre at det blir gitt tillatelse til nødvendige unntak fra lovverket.

Begge forslagene til implementering må følges opp med grundig følgeforskning som kan dokumentere resultater og utvikle kunnskap om hva som skal til for å etablere mer inkluderende skoler og barnehager.

8.6 AVSLUTNING

I dette arbeidet har ekspertgruppen gjennomgått og analysert en omfattende forskningsdokumentasjon omkring det pedagogiske tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Videre har vi gjennom en rekke møter med ulike fagpersoner og interessegrupper fått innblikk i mer erfaringsbasert kunnskap om feltet. Det er dette samlede kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for de forslagene som her er skissert.

Det er et klart behov for at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får et kvalitativt bedre pedagogisk tilbud enn det som realiseres i dag. Slik kan denne gruppen av barn og unge få realisert sitt potensial for læring og dermed senere kunne delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv. Om vi ikke lykkes bedre enn i dag, risikerer vi at en stadig større gruppe av mennesker opplever utenforskap. I bunn og grunn handler måten vi møter barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging på om hvilket samfunn vi ønsker i fremtiden. Et inkluderende og demokratisk samfunn kan kun realiseres om barnehager og skoler fungerer som inkluderende og demokratiske institusjoner. Vi mener at våre forslag er et avgjørende bidrag til dette.

REFERANSER

- Abry T, Latham, S, Bassok, D. & LoCasale-Crouch, J. (2015). Preschool and kindergarten teachers' beliefs about early school competencies: Misalignment matters for kindergarten adjustment. *Early Childhood Research Quarterly*, 31(2nd Quarter 2015), 78–88.
- Asss.no, spesialundervisning (2017). *Nøkkeltall med kommentarer. Spesialundervisning*. Nedlastet 01.03.18: <http://asss.no/ressursbruk-og-kvalitet/grunnskole/nokkeltall-med-kommentarer/spesialundervisning/>
- Aukrust, V.G. (2005). *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Oslo: UiO.
- Aukrust, V.G. (2007). Young children acquiring second language vocabulary in preschool group-time: Does amount, diversity, and discourse complexity of teacher talk matter? *Journal of Research in Childhood Education*, 22(1), 17–37.
- Aukrust, V.G. & Rydland, V. (2011). Preschool classroom conversations as long-term resources for second language and literacy acquisition. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 32(4), 198–207.
- Bachmann K., Haug, P. & Nordahl, T.T. (2016). *Kvalitet i opplæringen for personer med utviklingshemming*. Notat nr. 2/2016. Volda: Høgskulen i Volda.
- Bachmann, K. & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Bangs, J., Galton, M.J. & MacBeath, J.E.C. (2011). *Reinventing Schools, Reforming Teaching: From Political Visions to Classroom Reality*. London: Routledge.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). *Konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne- og familiedepartementet (1994). *Lov om barnehager: Med forskrifter*. Oslo: Departementet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2013). *Slik har jeg det i dag. Rapport om levekår for 48 mennesker med utviklingshemming*. Rapport 1-2013. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017). *Barn og unge med behov for tilrettelegging*. Nedlastet 08.02.18: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barnehage_og_skole/Barn_og_unge_med_behov_for_tilrettelegging/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017). *Elevdemokrati og medvirkning i skolen*. Nedlastet 08.02.18: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Samfunnsdeltakelse/Elevdemokrati_og_pavirkning_i_skolen/

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Barnehave.no (2017). *Med Christian i huset hver dag er tidlig innsats mer enn et honnørord*. Nedlastet 16.02.18: <https://www.barnehave.no/artikler/med-christian-i-huset-hver-dag-er-tidlig-innsats-mer-enn-et-honnorord/427501>
- Barnehave.no (2018). *Endelig en bemanningsnorm for barnehager, men hvorfor jubler vi ikke?* Artikkel. Publisert: 28.02.2018.
- Barnehageloven (2005). *Lov om barnehager*.
- Barneombudet (2017). *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017. Oslo: Barneombudet.
- Barton, L. 1997. Inclusive education: Romantic, subversive or realistic? *International Journal of Inclusive Education*, 1(3), 231–42.
- Befring, E. & Tangen, J. (red.) (2012). *Spesialpedagogikk*. 5. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Beitchman, J.H., Wilson, B., Johnson, C.J., Atkinson, L., Young, A., Adlaf, E., Escobar, M. & Douglas, L. (2001) Fourteen-year follow-up of speech/language-impaired and control children: psychiatric outcome. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 40(1), 75–82.
- Bele, I.V. (2010). Læreres egenvurdering av spesialpedagogisk kompetanse – og viktige kilder for kompetanseutvikling. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, nr. 10.
- Bernhardt, V.L. (2013). *Data analysis for continuous school improvement*. New York: Routledge.
- Bjørnsrud, H. & Nilsen, S. (2013). Intensjoner for tidlig innsats – uttrykt eller utelatt i utdanningspolitiske dokumenter? En analyse av utdanningsreformer fra 1970-årene og fram til i dag. *Spesialpedagogikk*, 78(3), 40–52.
- Bliksvær, T., Fylling, I., Hustad, B.C. & Korneliussen, T. (2017). Læreres forståelser av årsaker til en høy forekomst av spesialundervisning. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(1), 27–44.
- Borg, E., Drange, I., Fossestøl, K. & Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren – Kunnskapsoversikt*. AFI Rapport (2014):8. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Borge, L., Haraldsvik, M. & Nyhus, O. (2012). *Undersøkelse av kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling*. SØF-prosjekt nr. 2350. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Brandlistuen R.E., Helland, S.S., Evensen, L., Schjølberg, S., Tambs, K., Aase, H. & Wang, M.V. (2015). *Sårbare barn i barnehagen – betydningen av kvalitet*. Rapport 2/2015. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Bratterud, Å. Sandseter, E.B.H. & Seland, M. (2012). *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre og ansattes perspektiver*. Skriftserien til Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge. Rapport 21/2012. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Bruner, J.S. (1960). *The Process of Education*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brønseth, J. (2013). *Foreldreperspektiver på barnehagekvalitet i forbindelse med tidlig barnehagestart*. Oslo: HiOA.
- Buli-Holmberg, J. & Nilsen, S. (2010). *Kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring. Om forbedring av opplæringen for barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Buli-Holmberg, J. (2015). Lærerenes rolle i tilpasset opplæring. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen, K. *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid* (s. 56–82). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. & Skogen, K. (2015). *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Burchinal, M., Kainz, K. & Cai, Y. (2011). How well do our measures of quality predict child outcomes? A meta-analysis and coordinated analysis of data from large-scale studies of early childhood settings. I Zaslow, M., Martinez-Beck, I., Tout, K. og Halle, T. (red.), *Quality measurement in early childhood settings* (s. 11–31). Washington D.C.: Paul H. Brooks Publishing Co.
- Bærum kommune (2017). *Tanketanken*. Nedlastet 16.02.18: <http://tanketanken.no/enklere-samarbeid-og-kommunikasjon-med-digital-kontaktbok/>
- Bærum kommune (2017). *Tidlig innsatssteam*. Nedlastet 16.02.18: <https://www.baerum.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/helsetjenester-for-barn-og-unge2/tidlig-innsatssteam/>
- Cameron, D., Kovac, V. & Tveit, A.D. (2011). *En undersøkelse om pp-tjenestens arbeide med barnehagen*. Skriftserien nr. 155. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Cameron, D.L. & Tveit, A.D. (2013). Profesjonsutøvelse i tverrfaglig samarbeid rundt et barn med spesielle behov i barnehagen. *Tidsskriftet FoU i praksis*, 7(1), 9–26.
- Cotton, K. (2000). *The schooling practices that matter most*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Dahl, T., Askling, B., Heggen, K., Kulbrandstad, L.I., Lauvdal, T., Qvortrup, L., Salvanes, K.G., Skagen, K. & Dale, E.L. (2008). *Fellesskolen og tilpasset opplæring: en kritisk og konstruktiv analyse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- De Boer, A., Pijl, S. & Minnaert, A. (2010). Attitudes of parents towards inclusive education: a review of the literature. *European Journal of Special Needs Education*, 25(2), 165–181.
- Dearing, E., Zachrisson, H.D., Mykletun, A. & Toppelberg, C.O. (2018). Estimating the Consequences of Norway's National Scale-Up of Early Childhood Education and Care (Beginning in Infancy) for Early Language Skills. *AERA Open*, 4(1), 1–16. (<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2332858418756598>)
- Dearing, E., Zachrisson, H.D. & Nærde, A. (2015). Age of entry into early childhood education and care as a predictor of aggression: faint and fading associations for young Norwegian children. *Psychological science*, 26(10), 1595–1607.
- Deloitte (2017). *Evaluering av omstillingen i Statped*. Sluttrapport. Oslo: PROBA samfunnsanalyse.
- Dewey, J. (1961). *Democracy and education: an introduction to the philosophy of education*. New York: The Macmillan Company.
- Dockett, S., Petriwskyj, A. & Perry, B. (2014). Theorising transition: Shifts and tensions. I Perry, B., Dockett, S. & Petriwskyj, A. (red.), *Transitions to school-International research, policy and practice* (s. 1–18). Part of the *International perspectives on early childhood education and development* book series (CHILD, volume 9). Dordrecht: Springer.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Drange, N. (2016). *Gratis kjernetid i barnebage i Oslo. Rapport 1: Oppfølging av barna på tredje trinn*. Rapporter 2016/36. Oslo: SSB.
- Drange, N. & Havnes, T. (2014). *Early and bright? Child care for toddlers and early cognitive skills*. Ljubljana: European Economic Association.
- Drange, N. & Havnes, T. (2015). *Child care before age two and the development of language and numeracy: Evidence from a lottery*. Rapport no. 808. Oslo: SSB.
- Drugli, M.B. (2014). *Liten i barnebage*. Oslo: Cappelen Damm.
- DuFour, R., DuFour, R., Eaker, R. & Many, T. (2016). *Håndbog i professionelle læringsfællesskaber*. Frederikshavn: Dafolo.
- DuFour, R., DuFour, R., Eaker, R. & Many, T. (2016). *Learning by doing*. Bloomington: Solution Tree Press.
- Dyrstad, K., Mandal, R. & Ose, S.O. (2014). *Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: Sintef.
- Dyssegaard, C. (2011). *Inkluderende pædagogik: den svære vej fra idealer til praksis*. Frederikshavn: Dafolo.
- Dyssegaard, C., Larsen, M.S. & Tiftikçi, N. (2013). *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*. København: Dansk Clearinghouse for uddannelsesforskning, IUP, Aarhus Universitet.
- Econ (2008). *Tilbud til barn med nedsatt funksjonsevne i barnebage*. Rapport 2008-061. Oslo: Econ Pöyry.
- Egeberg, G., Hultin, H. & Berge, O. (2016). *Monitor skole (2016) – Skolens digitale tilstand*. Oslo: Senter for IKT i utdanningen.
- Egelund, N., Haug, P. & Persson, B. (2006). *Inkluderende pedagogik i skandinavisk perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Egelund, N. (2009). *TALIS: Lærere og skoleledere om undervisning, kompetenceudvikling og evaluering – i et internationalt perspektiv*. København: Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen.
- Egelund, N. & Tetler, S. (red.) (2009). *Effector av specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte læringsituationer og elevenes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Egelund, N. (2011). *Folkeskolens udfordringer*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Egelund, N. & Dyssegaard, C. (2016). *Systematisk kortlægning om foreldreinvolvering og forældresamarbejde, der kan fremme læring hos børn og unge med ressourcetsvag social baggrund i dagtilbud og skole*. København: Dansk Clearinghouse for uddannelsesforskning, DPU, Aarhus Universitet, 2016.
- Eliassen E., Zachrisson, H. & Melhuish, E. (2017). Is cognitive development at three years of age associated with ECEC quality in Norway? *European Early Childhood Education Research Journal*, 26(1), 97–110.
- Ellingsæter, A. & Gulbrandsen, L. (2003). *Barnebage – Fra selektivt til universelt velferdsgode*. NOVA-rapport 24/03. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Elmore, R.F. (2011). *I used to think ... And now I think ...* Cambridge: Harvard Education Press. Endret 19.12.2011.

- Engel, A., Barnett, W.S., Anders, Y. & Taguma, M. (2015). *Early Childhood Education and Care Policy Review. Norway*. Paris: OECD.
- European Agency (2016). *Financing Policies for Inclusive Educational Systems (FPIES)*. Nedlastet: 15.01.18: <https://www.european-agency.org/agency-projects/fpies>
- European Department (2017). *Inclusive education for learners with disabilities*. Brussel: Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. European Parliament.
- FFOs Rettighetssenter (2008). *Rett til spesialundervisning i praksis? En rapport om spesialundervisning i grunnskolen og videregående skole*. FFOs skriftserie 07-08. Oslo: Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.
- Folkhelseinstituttet (2015). *Den norske mor og barn-undersøkelsen (MoBa)*. Bergen: Folkehelseinstituttet.
- Folkhelseinstituttet (2016). *Digital mobbing. Kunnskapsoversikt over forskning på effekter av tiltak*. Rapport 2016:3. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Forebygging.no (2018). *Brukermedvirkning*. Helsedirektoratet. Nedlastet 04.03.18: <https://helsedirektoratet.no/folkhelse/psykisk-helse-og-rus/brukermedvirkning>
- Forebygging.no (2018). *Empowerment*. Helsedirektoratet. Nedlastet 04.03.18: <http://www.forebygging.no/Ordbok/A-E/Empowerment/>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet & Difi (2009). *Europeisk veileder i brukerretting og brukermedvirkning*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Forskning.no (2015). *Sånn får vi god skole, mener skoleforskeren*. Artikkel. Foredrag med Thomas Nordahl, 27.04.2015.
- Forskning.no (2016). *Elever uforberedt på ansvaret i videregående skole*. Artikkel. 29.6.2016.
- Forskrift om endring i forskrift til opplæringslova av 1. september 2013, nr. 1046.
- Forskrift til opplæringslova kapittel 6 om *Inntak til videregående opplæring* (endret 1. september (2013) nr. 1046).
- Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*.
- Fylling, I. (2007). *Tilpasning for alle? Modell og praksis i forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning*. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 91(4), 303–315.
- Fylling, I. & Rønning, W. (2007). *En studie av Modellprosjektet «Tilpasset opplæring og spesialundervisning»*. NF-rapport nr. 6/2007. Bodø: Nordlandsforskning.
- Fylling, I. & Handegård, T.L. (2009). *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 5/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Fylling, I. (2016). *Systemrettet arbeid i lokal kontekst*. Nedlastet 14.03.18: <https://www.sevuppt.no/felles-innhold/felles-del-systemrettet-arbeid-i-lokal-kontekst/>
- Gillespie, A. (2016). *Lærersamarbeid om tilpasset opplæring i matematikk. En kvalitativ interjuundersøkelse av faglæreres og spesiallæreres opplevelse av samarbeid om elever med spesialundervisning i matematikk på 9. trinn*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Gjedrem, S. & Fagernæs, S.O. (2016). *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*. Rapport til

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Kunnskapsdepartementet 6. januar 2016. Nedlastet 14.03.18: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kunnskapssektoren-sett-utenfra/id2469493/>
- Gjertsen, H. & Olsen, T. (2013). *Broer inn i arbeidslivet. Elever med funksjonsnedsettelser i videregående opplæring – kartleggingsstudie av opplæringstilbud, organisering og tilpasninger*. NF-notat nr. 1003/2013. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gjessing, H.G., Nygaard, H.D., Solheim, R. & Aasved, H. (1982). *Lærevansker som samspillsproblem*. Rapport nr. 1. Bergen-prosjektet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjessing, H.J. (1967). *Spesialundervisningens personellbehov*. Oslo: Statens spesiallærerskole.
- Glavin, K. & Erdal, B. (2013). *Tverrfaglig samarbeid i praksis. Til beste for barn og unge i kommune-Norge*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Gotvassli K.-Å., Haugset, A.S., Johansen, B., Nossum, G. & Sivertsen, H. (2012). *Kompetansebehov i barnehagen. En kartlegging av eiere, styrere og ansattes vurderinger i forhold til kompetansebeving*. Rapport (2012):1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Gross, M.U.M. (2004). *Exceptionally Gifted Children*. 2. utg. London: Routledge Farmer.
- GSI (2016). *Grunnskolens Informasjonssystem*. Oslo: UDIR.
- Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2013). *Kvalitet i barnehager*. NOVA Rapport 1/2013. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Guldal, V. & Vaksvik, T. (1979). *Informasjonsbifte nr. 17*. Oslo: Universitetsforlaget, Grunnskolerådet.
- Hagen, Å.M. (2017). Improving language comprehension in preschool children with language difficulties: a cluster randomized trial. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 58(10), 1132–1140.
- Hagen, T.P., Knudsen, J.P., Fimreite, A.L., Hansen, G.S., Hjortland, C., Tore Eriksen, T. & Ludvigsen, S. (2018). *Regionreformen, Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Ekspert rapport. Oslo: Regjering – Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Hagtvet, B.E. (2011). Writing early. I Aukrust, V. (red.), *Learning and cognition in education* (s. 212–219). Oxford: Elsevier.
- Hagtvet, B.E., Lyster, S.-A.H., Melby-Lervåg, M., Næss, K.-A.B., Hjetland, H.N., Engevik, L.I., Hølland, S., Karlsen, J., Klem, M. & Kruse, J. (2011). Ordforråd i førskolealder og senere leseferdigheter – En metaanalytisk tilnærming. *Spesialpedagogikk*, 76(1), 34–49.
- Hansen, H.R. (2014). *Fællesskabende didaktikker*. Nedlastet 04.02.18: [http://edu.au.dk/fileadmin/edu/Forskning/KULT/Faellesskabende_didaktikker_-_PPt_\(2013\)_01.pdf](http://edu.au.dk/fileadmin/edu/Forskning/KULT/Faellesskabende_didaktikker_-_PPt_(2013)_01.pdf)
- Hatlevik, O.E. & Thronsdn, I. (2015). *Læring av IKT – Elevenes digitale ferdigheter og bruk av IKT i ICILS (2013)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning – A Synthesis of over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*. New York: Routledge.

- Hattie, J. (2015). Synlig læring i dag. *Paideia*, 2015(9), 9–21. Frederikshavn: Dafolo.
- Haug, P. (2003). Regimer i forskning om spesialundervisning i Norge. *Psykologisk Pædagogisk Rådgivning*, 40(2), 181–204.
- Haug, P. (2017). Kva spesialundervisning handlar om, og kva funksjon den har. I Haug, P. (red.), *Spesialundervisning. Innbald og funksjon* (s. 385–411). Oslo: Det norske samlaget.
- Haugset, Anne S., Dyblie Nilsen, R. & Haugum, M. (2015). *Spørsmål til Barnehage-Norge (2015)*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Hausstätter, R.S. & Reindal, S.M. (2010). *Spesialpedagogikk og etikk. Kollektivt ansvar og individuelle rettigheter*. Oslo: Høgskoleforlaget.
- Hausstätter, R.S. (2016). *Fra kaos til systemrettet arbeid*. SEVU PPT nett. Nedlastet 14.03.18: <https://www.sevuppt.no/felles-innhold/felles-del-systemrettet-arbeid-i-lokal-kontekst/>
- Helmke, A. (2013). *Undervisningskvalitet og lærerprofessionalitet: diagnosticering, evaluering og utvikling af undervisningen*. Frederikshavn: Dafolo.
- Herlofson, C. & Nilsen, S. (2016). Spesialundervisning i spenningsfeltet mellom juridisk regelverk og lokal praksis. I Andenæs, K. & Møller, J. (red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 138–158). Oslo. Universitetsforlaget.
- Herlofson, C. (2014). *Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer. En kvalitativ dokumentanalyse av elevsaker*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hesselberg, F. & von Tetzchner, S. (2016). *Pedagogisk-psykologisk arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heward, W.L. (2003). Ten faulty notions about teaching and learning that hinder the effectiveness of special education. *The journal of special education*, 36(4), 186–205.
- Hill, E. (2001). Non-specific nature of language impairment: a review of the literature with regard to concomitant motor impairments. *International Journal of Language & Communication Disorders*, 36(2), 149–171.
- Hogsnes, H.D. & Moser, T. (2014). Forståelser av gode overganger og opplevelse av sammenheng mellom barnehage, skole og SFO. *Nordisk Barnehageforskning*, 7(6), 1–24.
- Holmgren, S. (2009). *Child day care center or home care for children 12–40 months of age. What is best for the child?* Rapport 2009:9. Östersund: The Swedish National Institute of Public Health.
- Holst-Jæger, J.E. (2018). Tett på arbeidet for inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæring. I Johanessen, B. og Skotheim, T. (red.), *Barn og unge i midten. Tverrfaglig og tverretattlig arbeid i barn og unges oppvekst* (s. 173–206). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hustad, B.-C. & Fylling, I. (2010). *Bære i staur eller løfte i flokk? Evalueringen av modellprosjektet «Faglig løft for PPT»*. NF-rapport nr. 15/2010. Bodø: Nordlandsforskning.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Hustad, B.-C. & Fylling, I. (2012). *Innovasjon gjennom samhandling. Sluttevaluering av Faglig løft for PPT*. NF-rapport nr. 16/2012. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hustad, B.-C., Strøm, T. & Strømsvik, C.L. (2013). *Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene? Kartlegging av kompetansen i PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 2/2013. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hustad, B.-C., Lødding, B., Fylling, I. & Ulriksen, R. (2016). *Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten*. Rapport 2016:24. Oslo: NIFU.
- Høst, H. (2011). *Praksisbrevordningen viser gode resultater*. Rapport. Oslo: NIFU.
- IKT-senteret (2016). *Årsrapport*. Nedlastet 07.02.18: [http://iktsenteret.no/sites/iktsenteret.no/files/arsrapport_\(2016\)_lowrez_med_folgebrev.pdf](http://iktsenteret.no/sites/iktsenteret.no/files/arsrapport_(2016)_lowrez_med_folgebrev.pdf)
- ITU (2005). *Digital skole hver dag – om belbetlig utvikling av digital kompetanse i grunnopplæringen*. Nedlastet 14.03.18: http://www.ituarkiv.no/digital_kompetanse/1130232549.62.html
- Iversen, J.M.V., Bonesrønning, H. & Nyhus, O.H. (2016). *Spesialundervisning i storbyene*. SØF-rapport nr. 04/16. Trondheim: Senter for Økonomisk Forskning.
- Jahnsen, H., Nergaard, S.E. & Grini, N. (2011). *Er alle med? Smågruppetiltak for elever som viser problematferd og/eller lav skolemotivasjon. En kartlegging på 1.–7. trinn i grunnskolen*. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter.
- Jensen, B., Holm, A. & Bremberg, S. (2011). *The effect of an inclusive ECEC-intervention program on child strengths and difficulties*. Working Paper Series, WP No. 0009. København: CSER, Aarhus Universitet.
- Jenssen, E.S. (2011). *Tilpasset opplæring i norsk skole. Politikere, læreres og lederes handlingsvalg*. Doktorgradsavhandling. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Jenssen, E.S. & Lillejord, S.S. (2009). *Tilpasset opplæring: politisk dragkamp om pedagogisk praksis*. *Acta Didactica Norge*, 3(1), Art. 13.
- Johannessen, B. & Skotheim, T. (2018). *Barn og unge i midten. Tverrfaglig og tverretattlig arbeid i barn og unges oppvekst*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, E., Kokkersvold, E. & Vedeler, L. (2015). *Rådgivning. Tradisjoner, teoretiske perspektiver og praksis*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Karseth, B., Møller, J. & Aasen, P. (2013). *Reformtakter: om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Keys, T.D., Farkas, G., Burchinal, M.R., Duncan, G.J., Vendell, D.L., Li, W., Ruzek, E.A. & Howes, C. (2013). *Preschool center quality and school readiness: Quality effects and variation by demographic and child characteristics*. *Child development*, 84(4), 1171–90.
- Kjellemo, B.T. (1995). *Rett til spesialundervisning i grunnskolen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Fylkesmennenes årsrapporter i perioden 2011–2016 om antall klagesaker*. Styringsportalen for fylkesmannen. Sogn- og Fjordane: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kongeriket Norges grunnlov (1814). *LOV-1814-05-17*.
- Korsvold, T. (red.) (2010). *Barndom – barnebake – inkludering*. Tanum, Oslo

- Kristiansen, J.I. (2010). Barnet, familien og «det offentlige». I Horgen, T., Gjerme stad, A. & Slåtta, K. (red.), *Multifunksjonsbemning. Livsutfoldelse og læring* (s. 23–47). Oslo: Universitetsforlaget.
- Krumsvik, R.J., Egeland, K., Sarastuen, N.K., Jones, L.Ø. & Eikeland, O.J. (2013). *Sammenheng mellom IKT-bruk og læringsutbytte (SMIL) i videregående opplæring*. Nedlastet 14.03.18: <http://www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/skole/kvalitet-i-skolen/fou-sammenheng-mellom-ikt-bruk-og-laringsutbytte/>
- KS (2015). *Tiden inne for tjenstedesign? Innføring for kommunale innovasjonsprosesser. Bruk av tjenstedesign og samskaping i kommunale innovasjonsprosesser*. KS FoU-prosjekt nr. 144018.
- Kunnskapsdepartementet (2011). *Vurdering av verktøy som brukes til å kartlegge barns språk i norske barnehager*. Rapport fra Ekspertutvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet 2010/2011. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Fra eldst til yngst – samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Veileder. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2017). *Forslag til endringer i barnebelloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning (minimumsnorm for grunnbemanning, skjerpet norm for pedagogisk bemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO)*. Høringsnotat. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2017). *Framtid, fornyelse og digitalisering. Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021*. Strategi. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2017). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022*. Strategi. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet (1998). Ot.prp. nr. 46 (1997–98). *Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*. Oslo: Kyrkje-, utdannings og forskningsdepartementet.
- Lagerstrøm, B.O., Moafi, H. & Killengreen Revold, M. (2014). *Kompetanseprofil i grunnskolen, hovedresultater 2013/2014*. Nedlastet 24.10.17: <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/kompetanseprofil-i-grunnskolen>
- Larsen, M.S., Dyssegaard, C.B. & Tiftikci, N. (2012). *Effekt og pedagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen*. Rapport. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, DPU, Aarhus Universitet.
- Laursen, P.F. (2015). Er Hattie og co. gyldige i Danmark? *Paideia*, 2015(9), 34–41. Frederikshavn: Dafolo.
- Legard, S. (2013). *De vanskelige overgangene. En kunnskapsoversikt over forskning, politikk og tiltak for å bedre unge funksjonsbemedes overgang til høyere utdanning og arbeid*. AFI Rapport 2013:7. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Lekhal, R. (2017). Elever med vedtak om spesialundervisning. Hva vet vi, hvordan har de det, og trives de på skolen? I Haug, P. (red.), *Spesialundervisning. Innbald og funksjon* (s. 368–385). Oslo: Samlaget.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Lekhal, R., Zachrisson, H.D., Wang, M.V., Schjølberg, S. & von Soest, T. (2011). Does universally accessible child care protect children from late talking? Results from a Norwegian population-based prospective study. *Early Child Development and Care*, 181(8), 1007–19.
- Lekhal, R., Vartun, M., Gustavson, K., Saugestad Helland, S., Wang, M.V. & Schjølberg, S. (2013). *Den norske mor og barn-undersøkelsen. Variasjon i barnebagekvalitet. Beskrivelser fra første datainnsamling fra barnebagene*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Lervåg, A., Rogde, K., Åste, M.M. & Melby-Lervåg, M. (2014). *Utvikling og stimulering av språkeferdigheter hos barn med ett og to språk*. Presentasjon på seminar om utdanningsforskning ved UiO 3. februar 2014.
- Liiva, C.A. & Cleave, P.L. (2005). Roles of Initiation and Responsiveness in Access and Participation for Children With Specific Language Impairment. *Journal of Speech, Language, and Hearing Research*, 48(4), 868–883.
- Likestillings- og diskrimineringsloven (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*.
- Lillejord, S., Børte, K., Halvorsrud, K., Ruud, E. & Freyr, T. (2015). *Tiltak med positiv innvirkning på barns overgang fra barnehage til skole – En systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O.J., Hauge, T.E., Homme, A.D. & Manger, T. (2015). *Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lindsay, G. (2007). Educational psychology and the effectiveness of inclusive education/mainstreaming. *British Journal of Educational Psychology*, 77(1), 1–24.
- Ljunggren, B., Hoås Moen, K., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.-Å. (2017). *Barnebagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. Trondheim: Dronning Mauds Minne Høgskole.
- Luhmann, N. (2000). *Sosiale systemer. Grundrids til en almen teori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lundeby, H. & Ytterhus, B. (2011). Barn med funksjonsnedsettelse i en «barnehage for alle». I Korsvold, T. (red.), *Barndom – barnehage – inkludering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Luther Handegård, T. & Fylling, I. (2009). *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 5/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Læringsmiljøseneteret (2017). *Hvordan Skedsmo kommune arbeidet for å redusere problematferd i skolen*. Universitetet i Stavanger. Artikkel. Nedlastet 16.02.18: <https://laringsmiljoseneteret.uis.no/skole/organisasjonsutvikling/ending/hvordan-skedsmo-kommune-arbeidet-for-a-reduere-problematferd-i-skolen-artikkel117288-21086.html>
- Lødding, B., Markussen, E. & Wollscheid, S. (2016). *Kvalitet, innhold og relevans i de studieforberevende utdanningsprogrammene*. Rapport 2016:1. Oslo: NIFU.

- Løge, I.K. (2011). *Språkvanskar og sosioemosjonelle vanskar*. I Midthassel, U.V., Bru, L.E., Ertesvåg, S. og Roland, E. (red.), *Sosiale og emosjonelle vansker: barnehagens og skolens møte med sårbare barn og unge* (s. 56–73). Oslo: Universitetsforlaget.
- Løken, G., Lekhal, R. & Haug, P. (2017). Lavt presterende elever og kjønnsforskjeller – hvem får og hvem får ikke spesialundervisning? I P. Haug (red.), *Spesialundervisning. Innhold og funksjon* (s. 122–145). Oslo: Samlaget.
- Markussen, E. (2000). *Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående – hjelper det? Om segregering, inkludering og kompetanseoppnåelse i det første Reform 94-kullet*. Fafo-rapport 341. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Markussen, E. (2014). *Jobb å få? Om overgang til arbeid for personer som har vært i løp mot planlagt grunnkompetanse i Akersbus i årene 2009–2012*. Rapport 19/2014. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen, E., Brandt S.S. & Hatlevik, I.K.R. (2003). *Høy pedagogisk bevissthet og tett oppfølging, Om sammenheng mellom pedagogikk og faglig og sosialt utbytte av videregående opplæring for elever med spesialundervisning*. Rapport 5/2003. Oslo: NIFU.
- Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B. & Sandberg, N. (2008). *Bortvalg og kompetanse: Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 13/2008. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen, E., Frøseth, M.W. & Grøgaard, J.B. (2009). *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet*. Rapport 17/2009. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen, E., Flatø, M. & Borgan Reiling, R. (2017). *Skolebidragsindikatorer i videregående skole. Indikatorer for skolers bidrag til fullføring, gjennomføring og gjennomsnittskarakterer for skoleåret 2014-2015 og kullet som begynte i videregående skole høsten 2012*. Rapport 2017:7. Oslo: NIFU.
- Marzano, R.J. (2003). *What Works in Schools: Translating Research into Action*. Alexandria: ASCD.
- Marzano, R.J. (2009). Setting the Record Straight on «High Yield» Strategies. *Phi Delta Kappan*, 91(1), 30–37.
- Mathiesen, I. & Vedøy, G. (2012). *Spesialundervisning – drivere og dilemma*. Rapport IRIS – 2012/017. Stavanger: IRIS.
- Melbøe, L., Johnsen, B-E., Fredreheim, G.E. & Hansen, K.L. (2016). *Situasjonen til samer med funksjonsnedsettelse*. Rapport. Stockholm: Nordens välfärdscenter.
- Melby-Lervåg, M. (2017). *Å skape varige endringer i språkferdigheter hos enspråklige barn – er det mulig?* Publisert 08.08.2017 – Læringsbloggen. Nedlastet: 1.12.17. Utdanningsforskning.
- Melby-Lervåg, M. (2017). *Forskning: spesialundervisninga fungerer dårlig*. Publisert 08.09.2017 – Læringsbloggen. Nedlastet 07.02.18: <http://laeringsbloggen.com/spesialundervisning-virker-ikke-stemmer-det-egentlig/>
- Meld. St. 18 (2010–2011). *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljø for barn, unge og voksne med særlig behov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 24 (2012–2013). *Framtidens barnebane*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Meld. St. 16 (2015–2016). *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 28 (2015–2016). *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2016–2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst og kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Melhuish, E.C. (2011). Preschool matters. *Science*, 333(6040), 299–300.
- Menneskerettighetsloven (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett*.
- Mitchell, D. (2014). *What really works in special and inclusive education: using evidence-based teaching strategies*. 2. utg. London: Routledge.
- Mitchell, D. (2018). *Det ved vi om Inklusion*. Frederikshavn: Dafolo.
- Mjøs, M. (2007). *Spesialpedagogens rolle i dagens skole. En studie av hvordan prinsippene om inkludering og tilpasset opplæring for alle elever kommer til uttrykk i skolen, og av spesialpedagogens rolle i denne sammenheng*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- NAFO (2017). *Overganger*. Nedlastet 04.03.18: <http://nafo.hioa.no/videregaende/organisering-vgs/overganger/>
- Nergaard, S. & Grini, N. (2015). Lærere får hjelp i klasserommet – Lokalt utviklingsarbeid for inkludering og utvikling av læringsmiljø. *Spesialpedagogikk*, 2015(2), 7–14.
- Nergaard, S., Rafaelsen, F., Tveit, A. & Jahnsen, H. (2009). *Den ene dagen. Ungdomsskoler som bruker smågruppebaserte deltidstiltak for elever som viser lav skolemotivasjon og problematferd. Aktørenes begrunnelser og opplevelser. En kasusstudie*. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter.
- Nilsen, S. (2008). Tilpasset opplæring gjennom spesialundervisning – i samspill mellom fellesskap og tilpasning. I Bjørnsrud, H. og Nilsen, S. (red.), *Tilpasset opplæring – intensjoner og skoleutvikling* (s. 115–143). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nilsen, S. (2011). The Chain of Actions in Special Education – The Relationship between National Guidelines and Municipal Follow-up: An Evaluation based on a Case Study from one Norwegian Municipality. *International Journal of Special Education*, 26(1), 33–43.
- Nilsen, S. (2012). Evaluering i opplæringen som grunnlag for tidlig innsats. I Bjørnsrud, H. og Nilsen, S. (red.), *Tidlig innsats – bedre læring for alle?* (s. 51–69). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nilsen, S. (2014). Spesialundervisning i nasjonale læreplaner – utelatt, uteglemt eller «integreert vekk»? En analyse av nasjonale læreplaner for grunnskolen fra og med 1974. *Psykologi i kommunen*, 49(5), s. 47–62.

- Nilsen, S. (2015a). Planleggingsarbeid i spesialundervisning. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen, K. *Kultur for tilpasset opplæring. Skoleledervollen, lærerrollen og planleggingsarbeid* (s. 108–131). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nilsen, S. (2015b). Planleggingsarbeid i tilpasset opplæring. Bruk av tilpassede arbeidsplaner i ordinær opplæring og samordning med IOP. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen, K. *Kultur for tilpasset opplæring. Skoleledervollen, lærerrollen og planleggingsarbeid* (s. 132–151). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nilsen, S. (2017). Å møte mangfold og utvikle fellesskap. I Nilsen, S. (red.), *Inkludering og mangfold – sett i spesialpedagogisk perspektiv* (s. 15–35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilsen, S. & Herlofsen, C. (2012a). National regulations and guidelines and the local follow-up in the chain of actions in special education. *International Journal of Special Education*, 27(2), 136–147.
- Nilsen, S. & Herlofsen, C. (2012b). Tiltakskjeden ved rett til spesialundervisning – regelverk og praksis. I Jakhelln, H. og Welstad, T. (red.), *Utdanningsrettslige emner* (s. 229–255). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nilsen, S. & Bjørnsrud, H. (2013). Intensjoner om tidlig innsats – uttrykt eller utelatt i utdanningspolitiske dokumenter? – En analyse av utdanningsreformene fra 1970-årene og fram til i dag. *Spesialpedagogikk*, 2013(3), 42–54.
- Nordahl, T. (2015). *Hjem og skole. Hvordan skape et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. (2016). *Bruk av kartleggingsresultater i skolen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nordahl, T. (2017). Forståelse av læringsutbyttet til elever som mottar spesialundervisning. I Haug, P. (red.), *Spesialundervisning. Innbald og funksjon*. (s. 350–367). Oslo: Samlaget.
- Nordahl, T. & Sunnevåg, A.-K. (2008). *Spesialundervisningen i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter*. Rapport nr. 2–2008. Hamar: Høgskolen i Hedmark.
- Nordahl, T. & Haustätter, R.S. (2009). *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Rapport nr. 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet. Hamar: Høgskolen i Hedmark.
- Nordahl, T. & Overland T. (2015). *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Tilfredsstillende læringsutbytte for alle elever*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nordahl, T., Overland, T. & Hansen, O.H. (2017). *Dette vet vi om diagnoser og læring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nordahl, T., Øyen Nordahl, S., Sunnevåg, A.K., Berg, B. & Martinsen, M. (2017). *Det gode er det fremragende sin fiende. Resultater fra kartleggingsundersøkelser i Kristiansand kommune*. Hamar: Senter for praksisrettet utdanningsforskning, Høgskolen i Hedmark.
- Nordenbo, S.E., Larsen, M.S., Tiftikci, N., Wendt, R.E. & Østergaard, S. (2008). *Lærerkompetanser og elevers læring i førskole og skole: Et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole C.Y.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Notater til Ekspertgruppen* (2017). Nedlastet 15.02.18: <http://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/innspill-til-ekspertgruppen/>
- NOU 1998:18 (1998). *Det er bruk for alle – Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 2003:16 (2003). *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2005:18 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009:18 (2009). *Rett til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015:2 (2015). *Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015:8 (2015). *Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2016:14 (2016). *Mer å hente. Bedre læring for elever med særskilte behov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2016:14 (2016). *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2016:17 (2016). *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Offentlig utvalg om styring av barneagesektoren – mandat* (2011). Regjeringen. Nedlastet 07.02.18: https://www.google.no/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=w eb&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwig55307pXZAhXRJSwKHdn3CfIQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2FKD%2FVedlegg%2FBarnehager%2FUtvalg_bhgsektor_Endelig_mandat.pdf&usg=AOvVaw2zlGdsCuKO4fCc90ceyJ-W
- Office of the UN High Commissioner for Human Rights* (2016). Nedlastet 13.02.18: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=-20437&LangID=E>
- Olsen, M.H. (2016). Relasjoner i pedagogikken. I Olsen, M.H. (red.), *Relasjoner i pedagogikken – i lys av Baumans teorier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, T., Vedeler, J.S., Eriksen, J. & Elvegård, K. (2016). *Hatytringer. Resultater frå en studie av funksjonshemmedes erfaringer*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Olsen, T.S. & Jentoft, N. (2013). *En vanskelig start: Om tidlig innsats og tverretattlig samarbeid for å forebygge ung uforbet*. FoU rapport nr. 6/2013. Kristiansand: Universitetet i Agder og Agderforskning.
- Oppdragsbrevet for de nasjonale sentra* (2016). Nedlastet 17.08.17: [https://www.udir.no/globalassets/filer/om-udir/dokumenter/oppdragsbrev-nasjonale-sentrene-\(2016\).pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/om-udir/dokumenter/oppdragsbrev-nasjonale-sentrene-(2016).pdf)
- Opplæringslova (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa*. LOV 1998, endret 19.12.2008.
- Oslo Economics & Fürst og Høverstad (2017). *Kartlegging av tilbudet til barn med særlige behov i Oslo kommune*. Oslo: Oslo Economics.
- Ottem, E. & Lian, A. (2008). Spesifikke språkvansker I. I Bele, I. (red.), *Språkvansker* (s. 31–43). Oslo: Cappelen Damm.

- Overland, T., Nordahl, T. & Hansen, O. (2017). *Det vet vi om diagnoser og læring*. Frederikshavn: Dafolo.
- Paradis, J.J., Schneider P. & Duncan T.S. (2013). Discriminating Children With Learning Impairment Among English-Language Learners from Diverse First-Language Backgrounds. *Journal of Speech, Language and Hearing Research*, 56(3), 971–981.
- Pasient- og brukerrettighetsloven (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter*.
- Persson, B. (1997). *Spesialundervisning och differentiering*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Persson, B. (1998). *Den motsägelsesfulle specialpedagogiken: motiveringer, genomförande och konsekvenser*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Persson, B. & Persson, E. (2012). *Inkludering och måloppfyllelse: att nå framgång med alla elever*. Stockholm: Liber.
- Persson, B. & Persson, E. (2016). *Inkludering och socialt kapital: Skolan och ungdomars välbefinnande*. Lund: Studentlitteratur.
- Pfahl, L. & Powell, J.J.W. (2011). Legitimizing school segregation. The special education profession and the discourse of learning disability in Germany. *Disability & Society*, 26(4), 449–462.
- Piaget, J. (1926). *La représentation du monde chez l'enfant*. Paris: Félix.
- Prop. 103 L (2015–2016). *Endringer i barnebageloven og opplæringslova* (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.).
- Prop. 1S (2015–2016). *For budsjettåret 2016*.
- Qvortrup, A. & Qvortrup, L. (2015). *Inklusion. Den inklusionskompetente Lærer, Pædagog og elev*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Qvortrup, L. (2012). Inklusion – en definition. I Qvortrup, L. og Næsby, T. (red.), *Er du med? Om inklusion i dagtilbud og skole* (s. 5–16). Seriehefte nr. 5. Aalborg: UCN.
- Rao, N. & Li, H. (2009). Quality matters: Early childhood education policy in Hong Kong. *Early Child Development and Care*, 179(3), 233–45.
- Rasmussen, J. (2003). Inklusion og eksklusion – om skolens rummelighet. *Psykologisk Pædagogisk Rådgivning*, 40(6), 645–655.
- Reeves, D.B. (2009). *Leading change in your school: How to conquer myths, build commitment, and get results*. Alexandria: ASCD.
- Regjeringen.no (2017). *0–24-samarbeidet*. Nedlastet 08.02.18: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/0-24-samarbeidet/id2511690/>
- Regjeringen.no (2018). *Lovfester plikt til tidlig innsats*. Nedlastet 09.02.18: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lovfester-plikt-til-tidlig-innsats/id2556743/>
- Regjeringen.no (2018). Pressemelding. Dato: 11.01.2018 *Flere barnebagelærere i barnebagene*. Nedlastet 29.01.18: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-barnebagelarerere-i-barnehagen/id2585153/>
- Reiling, R.B. & Wendelborg, C. (2015). *Barn med særlige behov i barnebage*. Delrapport for prosjektet «Undersøkelse av tilbudet til barn med særlige behov

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- under opplæringspliktig alder». Rapport 2015. Mangfold og inkludering. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Riksrevisjonen (2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005–2006). Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*. Dokument 3:7 (2010–2011). Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av styremaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar*. Dokument 3:12 (2015–2016). Oslo: Riksrevisjonen.
- Rogde, K., Melby-Lervåg, M. & Lervåg, A. (2016). Improving the General Language Skills of Second-Language Learners in Kindergarten: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Research in Educational Effectiveness*, 9 (Supplement 1), 150–170.
- Rognhaug, B., Ebbesen, G.R., Egelund, N., Ramberg, K. & Rake, C. (2014). *Utdanning og forskning i spesialpedagogikk – veien videre. Rapport fra Ekspertgruppen for spesialpedagogikk, 2014*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Rundskriv F-04-13 (2013). Informasjon om endring i opplæringsloven og privatskoleloven (spesialundervisning m.m). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Rundskriv Udir 3-2010 (2010). *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Rygvold, A.-L. & Klem, M. (2016). Spesifikke språkvanser – en begrepsavklaring. *Norsk Tidsskrift for logopedi*, 62(1), 18–22.
- Sammons, P., Elliot, K., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004). The impact of pre-school on young children's cognitive attainments at entry to reception. *British Educational Research Journal*, 30(5), 691–712.
- Sandvik, M. & Spurkland, M. (2012). *Lær meg norsk før skolestart*. Oslo: Cappelen Damm.
- Sandvik, M., Garmann, N.G. & Tkachenko, E. (2014). *Synteserapport om skandinaviske forskning på barns språk og språkmiljø i barnehagen i tidsrommet 2006–2014*. Oslo: HiOA. Nedlastet 23.08.17: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/forskning-pa-barns-sprak-og-sprakmiljo-i-barnehagen2/>
- Schjølberg, S., Lekhal, R., Wang, M.V, Zambrana, I.M., Mathiesen, K.S., Magnus, P. & Roth, C. (2008). *Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn-undersøkelsen*. Rapport 2008:10. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Simonsson, M. (2006). *Pedagogers möte med bilderböcker i förskolan*. Linköping: Linköpings universität.
- Simonsson, M. (2007). Barndom och kulturella artefakter: platsen som skapas runt bilderboken. I Halldén, G. (red.), *Den moderna barndomen och barns vardagsliv* (s. 119–139). Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Sjøvik, P. (2007a). En barnehage for alle med mangfold som ressurs. I P. Sjøvik (red.), *En barnehage for alle. Spesialpedagogikk i førskoleutdanningen* (s. 34–56). Oslo: Universitetsforlaget.

- Sjøvik, P. (2007b). Tiltak for barn med særskilte behov i et historisk perspektiv. I P. Sjøvik (red.), *En barnebage for alle. Spesialpedagogikk i førskolelærerutdanningen* (s. 17–33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogen, K. (2014). *Læreren som talentutvikler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogen, K. (2015). Skolelederrollen og spesialundervisning. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. & Skogen, K. *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid* (s. 33–55). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Skoleverket (2017). *Særskilt stöd*. Nedlastet 16.10.17: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/lorande/sarskilt-stod-1.243296>
- Skrøvset, S., Thue, F. & Mausethagen, S. (2016). *Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skrtric, T.M. (1991). *Behind Special Education. A critical Analysis of Professional Culture and School Organization*. Denver: Love Publishing Company.
- Slee, R. (2011). *The Irregular School: Exclusion, Schooling and Inclusive Education*. London: Routledge.
- Solli, K.-A. (2010). Inkludering og spesialpedagogiske tiltak – motsetninger eller to sider av samme sak? *Tidsskriftet FoU i praksis*, 4(1), 27–45.
- SSB (2016). *Barnebager, 2016, endelige tall*.
- SSB (2017). *Gjennomføring i videregående opplæring*.
- SSB (2017). *Læreres kompetanse i videregående skole. En registerbasert forstudie*.
- St.meld. 23 (1997–1998). *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Den spesialpedagogiske tiltakskjeda og det statlege støttesystemet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. 30 (2003–2004). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. 16 (2006–2007). *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Stangvik, G. (1995). Spesialpedagogikken mellom ideologi, politikk og samfunn. I Haug, P. (red.) *Spesialpedagogiske utfordringer* (s. 27–51). Oslo: Universitetsforlaget.
- Statped.no (2017). *Informasjon om Kartleggingsmateriell på samisk*. Oversikt over Statped/SEADs kartleggingsmateriell på samisk. Nedlastet 08.02.18: <http://www.statped.no/temaer/samisk-spesialpedagogisk-stotte/kartenavdnasat/>
- Statped.no (2017). *Informasjon om Statped*. Nedlastet 16.10.17: <http://www.statped.no/om-statped/mer-om-statped/>
- Sunde, H.K. (2017). *Nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov i grunnskolen*. Agenda Kaupang Rapport nr. 9659. Stabekk: Agenda Kaupang.
- Svendsen, H. (2016). *Teknologibaseret læsning og skrivning i folkeskolen*. Doktorgradsavhandling. København: Aarhus Universitet.
- Svensson, A.K. (2011). *Språkstimulerende miljøer i förskolan: en utvärdering av Att läsa och berätta – gör förskolan rolig och lärorik*. Borås: Högskolan i Borås.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Sørli, M.-A. (1999). Alternative skoler – lovende tiltak i forebygging av alvorlige atferdsproblemer og tilkorkoming. *Spesialpedagogikk*, 9(64), 12–24.
- Sør-Trøndelag fylkeskommune (2017). *Overgang grunnskole -> videregående opplæring. Håndbok for skoler, kommuner og fylkeskommunen*. Nedlastet 04.03.18: <https://www.stfk.no/upload/FVO/Info.m%C3%B8ter%202015/H%C3%A5ndbok%20overgangen%20grunnskole%20-%20videreg%C3%A5ende%20oppl%C3%A6ring.pdf>
- Taguma, M., Shewbridge, C., Huttova, J. & Hoffman, N. (2009). *OECD Review of Migrant Education. Norway*. Paris: OECD.
- Telemarksforskning (2015). *Kostnader i barnehager*. TF-rapport nr. 395. Nedlastet 18.08.17: [https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/statistikk-og-forskning/kostnader_i_barnehager_\(2015\).pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/statistikk-og-forskning/kostnader_i_barnehager_(2015).pdf)
- Tetler, S. (2011). Inkluderende spesialpedagogikk ... som konstruktiv selvmodsigelse. *Spesialpedagogikk*, (2), 3–14.
- Tøssebro, J. & Lundeby, H. (2002). *Å vokse opp med funksjonsbemming – de første årene*. Oslo: Gyldendal.
- Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2014). *Oppvekst med funksjonsbemming – Familie, livsløp og overganger*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- UNESCO (1994). *The Salamanca Statement and framework for action on Special needs education*. Adopted by the World conference on special needs education: Access and quality. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2015). *Rethinking Education – Towards a global common good?* Paris: UNESCO.
- Utdanningsdirektoratet (2007). *Rapport etter tilsyn*. Nedlastet 15.02.18: https://www.udir.no/Upload/Rapporter/5/felles_nasjonalt_tilsyn_2007.pdf
- Utdanningsdirektoratet (2007). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2012). *Evaluering av kunnskapsløftet 2006-2012*. Nedlastet 19.11.17: https://www.udir.no/Upload/Rapporter/EVAKL_presentasjoner_sluttrapporter/UDIR_Evaluering_Kunnskapsloftet_2012_korr3.pdf?epslanguage=no
- Utdanningsdirektoratet (2013). *Veiledningsmateriell. Felles nasjonalt tilsyn (2014)-(2017)*. Nedlastet: 01.06.16: <http://www.udir.no/PageFiles/79327/TILSYNS-VEILEDER%20BOKMAL.pdf?epslanguage=no>
- Utdanningsdirektoratet (2014). *Veilederen Spesialundervisning*. Nedlastet 15.03.18: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet (2015a). *Evaluering av Utdanningsdirektoratet*. Rapport 2015:17. ISSN 1890-6583. Oslo: DIFI.
- Utdanningsdirektoratet (2015b). *Svar på bestilling – forskning om barnehage*. Notat til Lundvigenutvalget, Regjeringen.no. Nedlastet 15.02.18: <http://nettsteder.regjeringen.no/fremtidensskole/files/2014/05/Forskning-om-barnehage-svar-p%C3%A5-bestilling-fra-Ludvigenutvalget-oppdatert-per-7-mai.pdf>

- Utdanningsdirektoratet (2016a). *Barn og ansatte i barnebager i 2016*. Nedlastet 08.02.18: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/barn-og-ansatte-bhg>
- Utdanningsdirektoratet (2016b). *Barneagespeilet*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2016c). *Tilsyn med veiledning skaper endring. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barneageområdet i 2015*. Nedlastet 01.06.17: <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/fylkesmenn-og-tilsyn.pdf>
- Utdanningsdirektoratet (2016d). *Utdanningspeilet 2016*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2016e). *Vurderingspraksis*. Nedlastet 01.06.16: <http://www.udir.no/vfl>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Alle barn har rett til ... – Fylkesmennenes tilsyn med barneage og opplæringsområdet i 2016*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Barn og ansatte i barnebager i 2016*. Nedlastet 08.02.18: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/barn-og-ansatte-bhg/spesialpedagogisk-hjelp-og-prioritert-opptak/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Digitale ferdigheter*. Nedlastet 15.02.18: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/grunnleggende-ferdigheter/digitale-ferdigheter/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Evaluering av Kunnskapsløftet*. Nedlastet 07.02.18: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/evaluering-av-kunnskapsloftet/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Fraværet har gått ned – endelige fraværstall etter skoleåret 2016-17*. Nedlastet 15.03.18: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/fravaer2016-17/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Hva gjør PP-tjenesten?* Nedlastet 15.03.18: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Hva kjennetegner gode innføringstilbud for elever som nylig har kommet til Norge?* Nedlastet 19.03.18: <http://tallogforskning.udir.no/innhold/hva-kjennetegner-gode-innforingstilbud-for-elever-som-nylig-har-kommet-til-norge/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Kvalitetskriterium for PP-tjenesten*. Nedlastet 18.08.2017: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Lærertettbet*. Nedlastet 13.02.18: <http://tallogforskning.udir.no/innhold/hva-vet-vi-om-laerertetthet/hva-betyr-laerertetthet-for-elevenes-laering/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Rammeplan for barneagen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Resultater fra foreldreundersøkelsen i barneage*. Nedlastet 08.02.18: <https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKUewj207yM7pXZAhW12ywKHWTJC3gQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.udir.no%2Fudir%2FPrintPageAsPdfService.ashx%3Fpid%3D136982%26epslanguage%3Dno&usg=AOvVaw07ojtjM8WJpuq51xglN5CB>

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Utdanningsdirektoratet (2017). *Rettigheter og plikter. Informasjon til foreldre om regelverket i grunnskolen*. Nedlastet 13.02.18: https://www.udir.no/Upload/Foreldrebrosjyre_regelverk_BM.pdf
- Utdanningsdirektoratet (2017). *SEVU-PPT*. Nedlastet 15.03.18: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/pp-tjenesten/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Spørsmål til Skole-Norge bosten 2017*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Statistikk om grunnskolen 2017-18*. Nedlastet 19.03.18: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/elever-og-ressurser-i-grunnskolen2/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Studietilbud for 2017/18*. Nedlastet 08.02.18: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/studie-tilbud/#g=bh&d=spraak>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Svar til Fylkesmannen i Rogaland på spørsmål om barn med nedsatt funksjonsevne*. Nedlastet 15.03.18: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOS/Barnehage%20og%20oppl%c3%a6ring/Diverse%20brev/Svar%20p%c3%a5%20sp%c3%b8rsm%c3%a5%20om%20barn%20med%20nedsatt%20funksjonsevne.pdf>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Tall og analyse av barnehager 2017 (notat)*. Nedlastet 19.03.17: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/tall-og-analyse-av-barnehager-2017/spesialpedagogisk-hjelp/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Tildelingsbrev til Statped for budsjetåret 2017*. Nedlastet 16.10.17: http://www.statped.no/globalassets/om-statped/tildelingsbrev/statped_tildelingsbrev_2017_fra_udir.pdf
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Tilpasset opplæring*. Nedlastet 15.03.18: <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Tilsynsrapport for (2016)*. Nedlastet 07.02.18: <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/tilsynsrapport-2016.pdf>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningspeilet 2017*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp*. Nedlastet 15.03.18: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialpedagogisk-hjelp/faser-i-saksgangen/fase-1-du-tror-et-barn-har-behov-for-spesialpedagogisk-hjelp/>
- Utdanningsdirektoratet (2018). *Endringer i reglene for inntak og formidling*. Nedlastet 09.02.18: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/ettertema/Inntak-til-videregaende-opplaring/Endringer-i-reglene-for-inntak-og-formidling/>
- Utdanningsdirektoratet (2018). *Forebygge fravær*. Nedlastet 23.02.18: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/narvar/telemark-fylkeskommune/>
- Utdanningsdirektoratet (2018). *Kvalitet i barnehager*. Nedlastet 30.01.18: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet (2018). *Rammeplan for barnehagen. Tilrettelegging av det allmennpedagogiske tilbudet for barn som trenger ekstra støtte*. Nedlastet 16.03.18:

- <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/pedagogisk-virksomhet/ekstra-stotte/>
- Utdanningsdirektoratet (udatert). *Likeverdig opplæring – et bidrag til å forstå sentrale begreper*. Brosjyre. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsforbundet (2017a). *Bruk av assistenter i grunnskolen*. Faktaark 2017:3. Oslo: Utdanningsforbundet.
- Utdanningsforbundet (2017b). *Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder*. Faktaark 2017:11. Oslo: Utdanningsforbundet.
- Utdanningsnytt.no (2012). *Spesialskolenes historie*. Artikkel. Publisert 21.09.2012.
- Utdanningsnytt.no (2015). *Disse 50 kommunene har mest spesialundervisning*. Artikkel. Publisert 21.04.2015.
- Vallberg-Roth, A.-C. (2012). Different forms of assessment and documentation in Swedish preschools. *Nordisk barnebeforskning*, 5(23), 1–18.
- Wang, M.V. (2012). *Fakta om språkvansker hos barn*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Wang, M.V., Engvik, M., Evensen, L., Jin, F., Johansen, R., Lekhal, R., Schjølberg, S. & Aase, H. (2014). *Sammenbenger mellom barnebegevalitet og barns fungering ved 5 år*. Rapport 2014:1. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Weigaard Jørgensen, A.S. (2016). *Af rapportering af inklusionseftersynet – Den samlede af rapportering*. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Wendelborg, C. (2006). *Friwillig skolefritidsordning? En undersøkelse blant foreldre til barn med særskilt tilrettelegging i SFO*. Notat 2006:1. Steinkjer: Nord-trøndelagsforskning.
- Wendelborg, C. (2017a). *Analyser av indekser på Skoleporten 2016*. Analyser på fylkes- og nasjonalt nivå for 7. trinn, 10. trinn og Vg1. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C. (2017b). *Elevundersøkelsen (2016–2017)*. Statistikkbank. Oslo: Utdanningsdirektoratet/Skoleporten.
- Wendelborg, C., Caspersen, J. & Kongsvik, T. (2015). *Mot et større mangfold?* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Kittelsaa, A., Svendsen, S., Haugset, A., Kongsvik T. & Reiling, R. (2015). *Barnebagetilbudet til barn med særlige behov*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C., Kittelsaa A.K. & Wik S.E. (2017). *Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemning*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Winsvold, A. (2011). *Evaluering av prosjektet: Sammen for barn og unge bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. NOVA Rapport 18/11. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Wollebæk, D. (2011). Analyser av Ung i Norge-data 2002. I Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (NOU 2011:20), *Ungdom, makt og medvirkning*. Oslo. Oslo: Departementenes servicesenter, informasjonsforvaltning.
- World Education Forum (2000). *The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments*. Konferanse i Dakar, Senegal, 26–28 april 2000.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

- Zachrisson, H.D., Dearing, E., Lekhal, R. & Toppelberg, C.O. (2013). Little Evidence That Time in Child Care Causes Externalizing Problems During Early Childhood in Norway. *Child Development*, 84(4), 1152–1170.
- Zachrisson, H.D. & Dearing, E. (2015). Family income dynamics, early childhood education and care, and early child behavior problems in Norway. *Child development*, 86(2), 425–40.
- Zachrisson, H.D., Lekhal, R. & Schjølberg, S. (2010). *Does universally accessible child care protect children from late talking? Results from a Norwegian population-based prospective study*. Taylor & Francis Online.
- Østby, L. (2016). Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015. *Samfunnsspeilet*, 4/2016, 3–8.
- Aamodt, P.O., Seland, I., Opheim, V., Carlsten, T.C., Lødding, B. & Røsdal, T. (2014). *Evaluering av de nasjonale sentrene i opplæringen. Evaluering av åtte nasjonale sentre i et styrings- og brukerperspektiv*. Rapport 49/2014. Oslo: NIFU.
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T.S. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Rapport 20/2012. Oslo: NIFU.
- Åmot, I. & Mørland, B. (2017, 28.08). Kronikk – Barns rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Spesialpedagoger må bli en del av barnehagens grunnbemanning. *Adresseavisen*, publisert online.