



Innst. 50 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Meld. St. 18 (2010–2011), unntatt kapittel 6

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om læring og fellesskap

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Sammendrag

Meldingen om læring og fellesskap legger fram strategier og tiltak for å skape gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov. Det er lagt vekt på at innsatsen settes inn tidlig. Midtlyngutvalgets NOU 2009:18 gir viktige utgangspunkter. Meldingen, unntatt kap. 6, handler om å få dagens system til å fungere bedre – ikke om å bygge helt nye systemer. Når det gjelder kap. 6 om organiseringen av Statped og det statlige støtteapparatet, vises til omtalen i en separat innstilling om bare dette kapitlet, Innst. 405 S (2010–2011), behandlet i Stortinget 15. juni 2011.

Regjeringen mener utdanningssystemet må bli bedre i stand til å kompensere for sosiale ulikheter, slik at mulighetene for å lykkes blir likere fordelt. Viktige forutsetninger for sosial utjevning er tidlig innsats og en god start, sammen med høy lærer- og skolelederkompetanse, gode systemer for vurdering og tilbakemelding, samt variasjon i opplæringen.

Regjeringen viser her til at den har fremmet flere saker for å bidra til tidlig innsats og kompetanseutvikling i barnehage og skole, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) om tidlig innsats, St.meld. nr. 11 (2008–2009) om læreren, St.meld. nr. 31 (2007–2008) og St.meld. nr. 41 (2008–2009) om kvalitet i hhv. skolen og barnehagen, samt St.meld. nr. 44 (2008–2009) om utdanningslinja. Regjeringen viser til at samhandlingsreformen legger vekt på folkehelsearbeid, fore-

bygging og tidlig innsats, jf. St.meld. nr. 47 (2008–2009), og at forslaget til ny folkehelselov tydeliggjør betydningen av tverrsektorielt samarbeid. Barnehage og skole er viktige arenaer for arbeid med forebygging og folkehelse.

Regjeringen ser inkludering som et grunnleggende prinsipp for sin utdanningspolitikk. Barn og unge med ulik sosial bakgrunn og med forskjellig etnisk, religiøs og språklig tilhørighet skal møtes i en barnehage og en fellesskole som har høy kvalitet og høye forventninger til læring for alle. Dette krever positiv diskriminering, at man aktivt tar hensyn til ulike forutsetninger og evner, både i organisering og pedagogikk. Gode læringsmiljøer i skolen innebærer at elevene opplever både faglig og sosialt fellesskap som utviklende og godt. Barnehagens omsorgs- og læringsmiljø skal fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd.

Meldingen angir tre strategier for at utfordringene og mulighetene i utdanningssystemet skal evne til å møte mangfoldet av barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i sin læring og utvikling. Disse er å fange opp og følge opp; videre å satse på målrettet kompetanse for å få et styrket læringsutbytte; og endelig en strategi for samarbeid og samordning, med bedre gjennomføring som siktemål.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tor Bremer, Svein Gjelseth, Anna Ljunggren, Hadia Tajik, Truls Wickholm og lederen Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Mette Hanekamhaug, Tord Lien og Bente Thorsen, fra Høyre, Elisabeth Aspaker, Svein Harberg og Henning Warloe, fra Sosialis-

tisk Venstreparti, Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til meldingen.

For så vidt angår kap. 6 i meldingen, viser komiteen til sine merknader og til de respektive partiers merknader og forslag i Innst. 405 S (2010–2011) og til behandlingen av denne delen av meldingen i Stortinget 15. juni 2011.

Komiteen vil innledningsvis gi sin tilslutning til stortingsmeldingens tre strategier som skal bidra til at barn, unge og voksne som trenger det, får tidlig og kompetent hjelp, at opplæringssystemet sikres nødvendig kompetanse til å møte ulike hjelpebehov, samt at spesialpedagogisk støtte skal ha god tilgjengelighet og opptre mer samordnet overfor brukerne og deres pårørende.

Komiteen mener det er viktig at samfunnet legger til rette for at barn, unge og voksne med særlige behov gis mulighet til læring og fremgang gjennom god tilrettelegging, tidlig innsats og læringsmiljøer av høy kvalitet. Graden av lærevansker, funksjonsnedsettelse eller utviklingshemninger kan variere betydelig. Alle mennesker må møtes med respekt og som enkeltindivider.

Komiteen vil i denne sammenheng understreke betydningen av at den enkelte elev settes i fokus i videreutviklingen av spesialpedagogiske tiltak og at systemet må tilpasses eleven. Målet må være å sette inn hjelp og tiltak for elever som sliter uten at det skal gå automatikk i tunge runder med diagnostisering og tidkrevende sakkyndige vurderinger.

Komiteen ser positivt på etableringen av et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning. Dette legger til rette for forsterket innsats på et område hvor skolen trenger mer kunnskap og bistand for å kunne skape en bedre og mer motiverende skolehverdag for elever med lærevansker og atferdsproblemer.

Komiteen vil vise til at ulike undersøkelser har vist at bråk og uro er et ikke ubetydelig problem i norsk skole. Dette problemet må bekjempes, og komiteen forventer at det nye senteret vil spille en sentral rolle i arbeidet for å sikre alle elever et læringsfremmende miljø både i klassen og på skolen.

Komiteen er enig i regjeringens vektlegging av skolens mulighet til å bidra til sosial mobilitet. Det innebærer at skolen i enda større grad må evne å møte elever med ulikt ståsted med et opplæringstilbud som gir hver enkelt elev mulighet til å utvikle sine evner og talenter. En forutsetning for å lykkes med dette er lærere som er tydelige i sine forventninger og en skole som rår over de nødvendige ressurser og den

kompetanse som kreves for å møte en stadig mer sammensatt elevflokk.

For komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er det grunnleggende for å sikre barn og unge med særlige opplæringsbehov, at spesialpedagoger skal arbeide i nærkontakt med elever og frigjøres fra unødig papirarbeid. Disse medlemmer vil hevde at spesialpedagogisk tilstedeværelse i skolene og i klasserommene er nøkkelen til tidlig effektiv innsats og bedre tilrettelagt undervisning. Ideelt sett skal spesialpedagogene bruke tiden sin der elevene er. Dette bør være et bærende prinsipp i norsk skole.

2. Kunnskapsgrunnlaget

2.1 Sammendrag

Departementet gir i et eget kapittel en samlet framstilling av hvilken statistikk, forskning og annen dokumentasjon som meldingen bygger på. Departementet understreker at målgruppen for meldingen – barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen – ikke er en tydelig avgrenset gruppe. Det dreier seg om barn, unge og voksne med nedsatt funksjonsevne, men også om de som bare har vansker med lesing, skriving eller regning. For å nå denne målgruppen mener departementet det er viktig at barnehager og skoler har et inkluderende miljø. Forskning om bl.a. motivasjon for og utbytte av læring gjengis i meldingen.

Kapitlet bygger på de tre strategiene som departementet presenterte innledningsvis i meldingen. Kunnskapsgrunnlaget dokumenterer hvordan og i hvilken grad de tre strategiene er ivarettatt innenfor dagens system.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen er opptatt av at barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte må sikres et likeverdig opplæringstilbud uavhengig av bosted. Samtidig må det erkjennes at jo mer spesialisert kompetanse som etterspørres, desto mer krevende vil det være for kommunene og skolene å skaffe denne. Sammen med det som Statped kan tilby, forventes PP-tjenesten å kunne dekke behovet for spesialpedagogisk kompetanse for denne sammensatte gruppen. Komiteen ser det som en betydelig utfordring å bidra til å bygge opp sterke fagmiljøer som kan yte helhetlig hjelp av høy kvalitet.

Komiteen vil vise til at undersøkelser som PISA, PIRLS og TIMSS hver for seg og samlet gir informasjon om at foruroligende mange norske elever har problemer med å tilegne seg gode nok

grunnleggende ferdigheter i løpet av de første skoleårene, til senere å kunne mestre så vel ungdomsskolen som videregående opplæring. Statistikk for spesialundervisning bekrefter et bilde der problemene tårner seg opp mot slutten av grunnskolen. Mens 11,7 pst. av 10. klassingene mottar spesialundervisning, mottar bare 4,3 pst. av elevene i 1. klasse slik undervisning. Komiteen mener spesialundervisningen ikke fungerer etter intensjonen når forskningen omtaler såkalte «spesialundervisningskarrierer», og dette må forstås slik at elever som får vedtak om spesialundervisning, blir hengende i systemet for lenge og uten at hjelpetiltakene virker godt nok. Skjevfordelingen mellom kjønnene, der oppunder 70 pst. av dem som mottar spesialundervisning er gutter, må også vies større oppmerksomhet forskningsmessig.

Komiteen ser en sammenheng mellom lærevansker, svake prestasjoner i grunnskolen og frafall i videregående opplæring.

Komiteen vil understreke at det er bred enighet om betydningen av tidlig innsats, og ser det derfor som ønskelig at det på skolenivå bygges opp mer spesialisert kompetanse på de vanligste former for lærevansker som f.eks. lese-, skrive- og matematikkvansker. Komiteen mener dette er en klar forutsetning for å kunne oppnå bedre tilpasset opplæring for flere og for å virkeliggjøre målsettingen om at tiltak skal settes inn tidligst mulig. Som skolen fanger barnehagen opp de aller fleste barn. Spesialpedagogisk hjelp og støtte til barn i førskolealder kan være utslagsgivende for at barnet skal stille best mulig forberedt og på linje med sine jevnaldrende ved skolestart. Barnehagen er blitt en stadig viktigere læringsarena for barn under skolealder. Komiteen er derfor enig i at barnehagen har et særlig ansvar for å forebygge vansker og å fange opp barn med behov for tilrettelegging for å gjøre overgangen fra barnehage til skole til en god opplevelse også for disse barna.

Komiteen vil vise til at meldingen på en god måte beskriver ulike former for lærevansker, sosiale og emosjonelle vansker, funksjonshemminger og utviklingshemninger og den kunnskapen vi har om omfang, hva som kjennetegner de ulike gruppene, og hvordan dagens opplæringstilbud fungerer for mange av disse. Videre blir det pekt på at minoritetsspråklige barn og voksne får problemer fordi de mangler grunnleggende norske språkferdigheter til å kunne få med seg innholdet i opplæringen. Komiteen konstaterer at hjelpebehovet spenner over et vidt spekter, der hvert individ har krav på oppmerksomhet og hjelp slik det er nedfelt i opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Et fellestrekk for alle berørte individer er likevel at læringspotensialet ikke kan tas ut uten at det settes inn nødvendig og kompetent hjelp og støtte.

I lys av at hele 17 pst. av det totale lærertimetallet nå går med til spesialundervisning, mener komiteen det er svært viktig å skaffe mer kunnskap om effekten av disse timene og av ulike måter å organisere spesialundervisningen på og hvordan dette påvirker skolens ordinære undervisning. Komiteen støtter Utdanningsdirektoratets tilnærming som innebærer at det er hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som skal avgjøre bruken av alternativ opplæringsarena utenfor skolen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er behov for å øke skoleeiers handlingsrom når det gjelder tilpasset opplæring for å kunne tilrettelegge undervisningen bedre for den enkelte elev. Alternative opplegg må kunne prøves ut for en tidsavgrenset periode og i samråd med PP-tjenesten, men uten at dette skal utløse krav om sakkyndig vurdering. På denne måten kan hjelpen settes inn tidligere og PP-tjenestens tid kan brukes mer direkte overfor elever og lærere for å få til god tilpasset opplæring.

Disse medlemmer vil vise til at KS under høringen 10. oktober 2011 om ungdomsskolemeldingen gjorde komiteen oppmerksom på at departementet i overgangsprosjektet i Ny GIV, ved å tillate avvik fra opplæringsloven, har lagt til rette for at de involverte kommunene, kan organisere undervisningen for de 10 pst. av elevene som har det svakeste karaktergrunnlaget til jul i 10. klasse, bl.a. ved å samle dem i egne grupper eller på annen måte gi dem en undervisning forskjellig fra den øvrige elevene får. Disse medlemmer anser dette som en innrømmelse fra departementets side av at dagens lovregler står i veien for å kunne gi elever som trenger det, bedre tilpasset opplæring uten å måtte gå den lange veien om utredning og søknad om spesialundervisning.

Disse medlemmer konstaterer at KS finner det problematisk at innsatsen i Ny GIV er konsentrert om siste halvår på ungdomstrinnet, og har merket seg at skoleeierne etterlyser tidligere innsats. Disse medlemmer har forståelse for at de virkemidler som Ny GIV rår over, ønskes satt inn allerede i 8. klasse, for å kunne gi flest mulig elever en opplevelse av mestring alle tre årene på ungdomsskolen.

Disse medlemmer mener større fleksibilitet i undervisningsorganisering, basert på lokale og profesjonelle vurderinger, er riktig vei å gå for at flere elever skal kunne finne seg bedre til rette i skolen. Lærere og skoleledere må gis nødvendig handlingsrom i det daglige uten å komme på kant med loven.

Disse medlemmer er kjent med at kommuner og skoler har etablert opplæringstilbud ut av klasserommet for elever som trenger et alternativ til vanlig undervisning. Disse medlemmer mener det

aktivt må stimuleres til slike tiltak, når det er til elevens beste. Opplæringsloven må tilpasses en skolehverdag som gir rom for dette. Et annet urimelig utslag av opplæringslovens bestemmelser er, ifølge KS, at Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet har kommet til at gjeldende lov ikke gir adgang til å opprette såkalte innføringsklasser for elever som ikke forstår norsk. Dette til tross for at slike klasser har vært vanlige siden 1980-tallet og har vært sett på som en god måte å tilpasse opplæringen på for denne elevgruppen.

Disse medlemmer mener regjeringen må ta initiativ til forsøk med et utvalg kommuner for å prøve ut nye modeller for tilpasset opplæring, der hjelpen utløses raskt og effektivt og minst mulig ressurser bindes opp i saksbehandling.

På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen igangsette prøveprosjekt i inntil ti kommuner der lærer og skoleleder på den enkelte skole, i samråd med PP-tjenesten, bemyndiges til å ta beslutning om spesialpedagogiske tiltak rettet mot enkeltelever.»

Komiteen har merket seg at meldingen peker på at det er et gjennomgående poeng i den tilgjengelige forskningen at gitte pedagogiske metoder og innsatsformer i seg selv ikke nødvendigvis gir effekt, men at effekten avhenger av profesjonaliteten som ytes i innsatsen. Dette underbygger betydningen av godt kvalifisert personale i spesialundervisningen.

Komiteen har merket seg oppsummeringen av følgeforskningen for Kunnskapsløftet knyttet til spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring, der det tegnes et bilde av utydelige sakkyndige vurderinger og for generelle anbefalinger om hvilket tilbud eleven bør få. Forskerne slår videre fast at uten nødvendig faglig guiding får skolen og læreren en vanskelig oppgave med å definere klare mål og støttetiltak ved utarbeidelse av elevens individuelle opplæringsplan (IOP) – og det blir tilsvarende vanskelig å evaluere om målene og tiltakene har fungert. Selv om mange skoleledere likevel uttaler at det har blitt flere IOP-er, større tyngde i oppfølgingen av IOP-ene og økt systematikk ved enkeltvedtak etter innføring av Kunnskapsløftet, mener komiteen kvaliteten i saksbehandling av spesialundervisning må forbedres og følges opp gjennom tilsyn og tiltak departementet finner hensiktsmessig.

Komiteen mener likevel at det er riktig å minke rapporteringsbyrden i skolen og avvike den obligatoriske halvårsrapporten for elever som får spesialundervisning. Tiden bør etter komiteens oppfatning konsentreres om en kvalitativt bedre IOP og at denne følges opp årlig med minst én samlet skriftlig

vurdering av elevens utvikling og som skal ligge ved IOP-en, som foreslått i meldingen.

Komiteen vil fremholde at selv om halvårsrapporten avvikes, så er det viktig at det innføres rutiner for at læreren kontinuerlig kontrollerer at elever både med og uten IOP har fått med seg det faglige innholdet i undervisningen.

Komiteen vil understreke betydningen av at resultatene av kartleggingsprøver og nasjonale prøver virker læringsstøttende, slik at ressursbruken ved gjennomføringen skal kunne forsvares. Komiteen mener det er en utfordring å sikre landets lærere og skoleledere kompetanse til å analysere og etterbruke resultatene. Prøvenes formål må være å bygge opp under hver enkelt elevs læring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til tidligere representantforslag Dokument nr. 8:43 S (2010–2011) om tydeligere retningslinjer for nasjonale prøver for å sikre sammenlignbare resultater mellom skolene og at flest mulig elever deltar, jf. Innst. 203 S (2010–2011).

Leseferdighet hos voksne

Komiteen vil vise til at voksne har lovfestede rettigheter knyttet til grunnskoleopplæring og videregående opplæring, jf. kapittel 4A i opplæringslova. Likevel er det, som Riksrevisjonen har avdekket, mange kommuner som ikke gir et slikt tilbud, og voksnes rettigheter er dårlig kjent. Komiteen legger til grunn at regjeringen vil bidra til at alle kommuner heretter oppfyller sine forpliktelser etter loven, i egen regi eller i samarbeid med andre. Tilbudet må sikres for at voksne som har en rett og voksne med spesialpedagogiske behov skal bli fanget opp og få hjelp. Komiteen mener dette er et tiltak som kan bidra til at voksne med liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet skal kunne få hjelp til å komme ut av sine problemer og bli deltagere i arbeidslivet.

Komiteen ønsker å understreke behovet for å satse mer på leseferdigheter blant voksne. Det er positivt at SSB høsten 2011 skal gjennomføre undersøkelsen PIACC (den internasjonale undersøkelsen om lese- og tallforståelse) som skal kartlegge voksnes ferdigheter. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) står bak undersøkelsen, hvor målet er at undersøkelsen skal gi innsikt i hvordan ferdighetene og kompetansene påvirker den sosiale og økonomiske situasjonen både for enkeltindivid og for landene.

Komiteen vil påpeke at det må offensive tiltak til for å heve leseferdighetene til voksne med manglende slike ferdigheter.

Komiteen vil understreke at det er en stor utfordring å legge til rette for at alle voksne som har behov for kompetanseheving i lesing, kan få tilbud om dette. For voksne med sviktende lesekompetanse er det en reell fare for at tilknytningen til arbeidslivet blir svak, og at evnen til å omstille seg ikke vil være god nok.

Komiteen vil påpeke det faktum at mange voksne med opplæringsrett fortsatt opplever at de ikke får det opplæringstilbudet de har rett til og behov for. Det bør derfor stimuleres til tettere samarbeid med fylker og kommuner med særskilt kompetanse på dette feltet, for å sikre flere voksne med manglende grunnleggende ferdigheter, opplæring av høy kvalitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at grunnleggende ferdigheter for voksne er ett av hovedsatsingsområdene i Prop. 1 S (2011–2012), jf. blant annet kap. 257 Program for basiskompetanse i arbeidslivet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til Dokument nr. 8:104 (2008–2009) og Dokument 8:41 S (2010–2011) hvor det ble fremmet konkrete forslag for å heve leseferdighetene til voksne som har behov for hjelp.

3. Barnehagen og grunnopplæringen

3.1 Sammenheng

Departementet vil videreføre retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, men mener mer må gjøres innenfor rammen av tilpasset opplæring. Det understrekes at hjelpen må gis på måter som ikke medfører segregering av barn og unge. Spesialskoler er bygd ned i Norge, men departementet vil ikke gå inn for en avvikling av disse.

Departementet angir i meldingen tre utdanningspolitiske mål for bedre læring for barn og unge i barnehage og grunnopplæring. I målene sees læringsmiljø, tilpasset opplæring og spesialundervisning i sammenheng. Departementet ser det som et mål å skape motivasjon og forebygge vansker gjennom gode læringsmiljøer. Mangfoldet av elevers forutsetninger og evner skal møtes gjennom tilpasset opplæring. Departementet ønsker realistiske mål, konkrete tiltak og gode rutiner for vurdering i spesialundervisningen.

Departementet er opptatt av at den tilpassede opplæringen skal bli bedre. Spesialundervisning skal først og fremst brukes som en ekstra sikring for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av skolens ordinære opplæringstilbud. Departementet viser

til at skolene, før det fattes vedtak om spesialundervisning, skal kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak. Departementet vil forbedre systemet for vurdering og oppfølging av elever som får spesialundervisning. Reglene for saksbehandlingen skal forenkles. Kravet til skriftlig halvårsvurdering (halvårsrapport) faller bort.

Departementet legger fram også andre tiltak for å bedre rutinene for spesialundervisning i grunnopplæringen og få en god arbeidsdeling mellom skoler og PP-tjeneste. Flere av tiltakene er presiseringer og endringer innenfor det kommuner og fylkeskommuner skal gjøre etter dagens lovverk, bl.a. skolens plikt til å vurdere og prøve ut tiltak før en sak meldes til PP-tjenesten. Departementet ønsker å tydeliggjøre kommunenes og fylkeskommunenes plikter og gjøre rapporterings- og oppfølgingsarbeidet mer målrettet og effektivt.

Meldingen presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen, særlig i spesialundervisningen. Departementet mener at assistenter kan ha en viktig rolle i skolen, men at personale som ikke oppfyller kravene til faglig og pedagogisk kompetanse, ikke skal lede opplæringen eller ha ansvaret for spesialundervisningen.

Departementet går inn for at de av opplæringslovas bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder, flyttes til barnehageloven. Barnehageloven vil da regulere alle pedagogiske tilbud til barn under opplæringspliktig alder. Hensikten er å tydeliggjøre de rettighetene barn har til spesialpedagogisk hjelp og retten til tegnspråkopplæring. En overføring vil ikke svekke rettighetene til barn som ikke går i barnehagen, ettersom disse også har rett til spesialpedagogisk oppfølging og hjelp.

Departementet vil ta initiativ til programmet «Vi sprenger grenser». Dette er et tiltak for å gi økt oppmerksomhet til og styrke oppfølgingen av elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger.

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

Departementet sammenfatter sine forslag til tiltak på områdene barnehage og grunnopplæring slik: Departementet vil

- sikre at alle barn får tilbud om språkkartlegging i barnehagene
- flytte opplæringslovens bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven

- at kommunens og fylkeskommunens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringsstilbudet uttales eksplisitt i opplæringslova
- øke oppmerksomheten om opplæringsstilbudet til elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger gjennom programmet Vi sprenger grenser
- videreutvikle Veileder til opplæringslova om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning til en brukervennlig digital versjon som, med utgangspunkt i dagens veileder, skal være tilpasset nettformatet i språk og innhold. Veilederen skal inneholde maler, rutinebeskrivelser og eksempler fra kommuner. Den digitale veiledningen skal også nå målgruppen voksne, samt foreldre ved blant annet å inneholde en foreldreplakat med oversikt over rettigheter og brukermedvirkning
- erstatte kravet om å utarbeide halvårsrapporter for elever som får spesialundervisning med en bestemmelse om at vurdering av elevens utvikling skal samles skriftlig minst én gang i året i elevens individuelle opplæringsplan
- innføre en bestemmelse i opplæringslova som presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen
- innføre en egen lovbestemmelse i opplæringslova om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon
- ta initiativ til en kartlegging av systemer/verktøy som brukes i kommuner, fylkeskommuner og i enkelte andre land for dokumentasjon og oppfølging av enkeltelevers læring
- vurdere å opprette et tverrfaglig forum eller råd for å bidra til en bedre samordnet pedagogisk oppfølging av barn med cochleaimplantat.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen vil påpeke viktigheten av å ha en god, offentlig fellesskole som er inkluderende overfor alle elever. Komiteen mener at hovedregelen må være at hjelpen settes inn der eleven er. Komiteen er tilfreds med at departementet understreker at man både vil videreføre retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, samtidig som det understrekes at mer må gjøres innenfor rammen av tilpasset opplæring. Det er komiteens oppfatning at dersom mulighetene innenfor bedre tilpasset opplæring brukes mer aktivt mye tidligere enn i dag, vil behovet for vedtak om spesialundervisning seinere i skoleløpet kunne reduseres. Dette vil være bedre for elevens læring og utvikling.

Språkkartlegging

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg forslaget fra regjeringen om frivillig språkkartlegging for 3-åringer i barnehagen. Tilbud om språkkartlegging forutsetter at barnehagen har tilgang på den kompetanse som kreves for å gjennomføre tiltaket.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til omtalen av dette i St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen, der det framgår at de aller fleste barnehager allerede driver med språkkartlegging, og at det derfor ikke vil innebære noe betydelig merarbeid at dette gjøres til et fast tilbud.

Dette flertallet viser også til det arbeidet departementet har iverksatt for å kvalitetssikre arbeidet med språkkartlegging.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre vil i denne sammenheng vise til at flere av høringsinstansene har pekt på at kompetanse raskt kan bli en betydelig knapphetsfaktor om de fleste barna, etter foreldrenes samtykke, vil ta imot tilbudet om språkkartlegging.

Disse medlemmer viser til at ikke alle barn går i barnehagen, og mener at også disse barna må inkluderes i tilbudet om språkkartlegging. Disse medlemmer vil også påpeke at et frivillig tilbud kan bety at barn som trenger språkmessig oppfølging, ikke blir oppdaget og får den hjelpen de burde hatt som forberedelse til skolestart.

Disse medlemmer er av den oppfatning at systematisk språkkartlegging før skolestart er en viktig forutsetning for at alle barn skal stille best mulig forberedt i første klasse. Disse medlemmer mener derfor språkkartlegging må være obligatorisk og viser til tidligere forslag fra disse partier om at slik kartlegging bør bli en del av 4-årskontrollen på helsestasjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener imidlertid at der forholdene ligger til rette for det, kan språkkartlegging også skje i barnehagen. Disse medlemmer vil da påpeke at barn som ikke går i barnehage, må fanges opp av helsestasjonen.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at språkkartleggingen utføres av kvalifisert personell og følges opp med tiltak overfor barn som trenger det. Den raske barnehageutbyggingen de senere årene har medført betydelig knapphet på før-

skolelærere, og det er derfor ingen selvfølge at barnehagene alle steder har den nødvendige kompetanse til å forstå og følge opp språkkartleggingen av barnehagebarn i forskolealder. Disse medlemmer mener PP-tjenesten må ha en viktig rolle for å kvalitetssikre all språkkartlegging og etterfølgende tiltak.

På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen lovfeste obligatorisk språkkartlegging for alle barn etter fylte tre år, i barnehage eller på helsestasjonen, i den hensikt å avdekke eventuelle behov for hjelpetiltak for at barnet skal være best mulig forberedt ved skolestart.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre viser til behandlingen av Innst. 162 S (2009–2010) fra familie- og kulturkomiteen om kvalitet i barnehagene hvor disse partier gikk imot å flytte språkkartleggingen fra helsestasjonene og over til barnehagene. Disse medlemmer mener dette vil kunne bidra til at den gruppen man ønsker å nå, ikke fanges opp og får et tilbud om oppfølging. Disse medlemmer er kritisk til krav om kartlegging og dokumentasjon som fjerner pedagogene fra direkte arbeid med barna. Disse medlemmer viser til erfaringer fra Danmark som dokumenterer at det brukes unødvendig mye tid på å kartlegge barn som overhodet ikke trenger noen spesiell oppfølging, i stedet for å følge opp de barna som trenger det.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at språkkartlegging leder barnehagen i skolefaglig retning, istedenfor å styrke barnehagen som arena for læring gjennom lek.

Lovgivning

Komiteen mener det må være en målsetting at opplæringslovas bestemmelse § 1-3 om tilpasset opplæring skal etterleves bedre. Det innebærer at skolen også må bli bedre på å sette inn tiltak så tidlig som mulig. Dersom færre elever henvises til utredning, kan det frigjøres verdifull kapasitet i PP-tjenesten, slik at spesialpedagogisk ekspertise kan bli mer tilgjengelig for skolen. Bedre veiledning av lærere og samarbeid om elevrettede tiltak som settes inn tidligere enn i dag, vil kunne forebygge økte problemer og senere vedtak om spesialundervisning.

Komiteen støtter videreføringen av retten til spesialundervisning (opplæringslova § 5-1) som en sikringsmekanisme og vil samtidig understreke at elever som ikke får det nødvendige utbytte av opplæringen, må få hjelp innen rimelig tid. Komiteen har i denne sammenheng merket seg Riksrevisjonens påpekning av lang saksbehandlingstid i PP-tjenesten

samt at kvaliteten på PP-tjenestens sakkyndige vurderinger må bli bedre. Komiteen mener denne situasjonen er utilfredsstillende og forutsetter at regjeringen følger opp og vurderer tiltak for å sikre en forsvarlig saksbehandling. Komiteen viser i denne sammenheng til enstemmig Innst. 390 S (2010–2011) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité der regjeringen bes vurdere å innføre saksbehandlingsfrister i PP-tjenesten.

Komiteen mener det er av stor betydning at saksbehandling og dokumentasjon knyttet til vedtak om spesialundervisning holdes på et akseptabelt svarlig nivå. Komiteen viser til regjeringens forslag om å erstatte kravet til egne halvårsrapporter for elever som får spesialundervisning, og at vurderingen av elevens utvikling og fremgang minst én gang årlig skriftliggjøres som et ledd i oppfølging/videreutvikling av den enkelte elevs opplæringsplan.

Komiteen vil likevel peke på at behovet for forenkling er et stadig tilbakevendende tema, og vil i denne sammenheng henvise til at KS under komiteens høring 9. mai 2011 ga uttrykk for at det bør være rom for ytterligere forenklinger som kan frigjøre tid og ressurser som kan komme skolen til gode – og til at dette er fulgt opp i brev av 10. juni 2011 fra KS til komiteen. I brevet vises det til en rekke problemstillinger som komiteen vil henstille til regjeringen å gå nærmere inn i, for å vurdere om og hvordan de omtalte tiltakene kan bidra til mer effektiv ressursbruk på spesialundervisningsfeltet.

Komiteen viser til at regjeringen i meldingen side 75 har erkjent at systemet for vurdering av oppfølging av elever ikke fungerer godt nok.

Komiteen finner det kritikkverdig at saksbehandlingstiden for sakkyndig vurdering er for lang, samt at det foreligger vesentlige mangler ved mange enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner.

Komiteen finner det videre kritikkverdig at rapporteringen ikke har vært god nok.

Komiteen viser videre til behandlingen av Riksrevisjonens Dokument 3:7 (2011–2012) og Innst. 390 S (2010–2011), der disse spørsmålene er tatt opp.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen, Dokument 3:7 (2010–2011). Denne undersøkelsen påpeker omfattende svakheter i måten saksbehandlingsreglene knyttet til spesialundervisning blir etterlevd. Disse medlemmer finner det kritikkverdig at saksbehandlingstiden for sakkyndig vurdering er for lang, samt at det foreligger vesentlige mangler ved mange enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner. Disse medlemmer vil påpeke at denne

stortingsmeldingen tar grep for å rette på disse manglene, men at dette er et arbeid som må følges nøye opp på alle forvaltningsnivåer. For å oppnå dette er det nødvendig å sikre at alle kommuner har tilskrekkelig kompetanse for å kunne fatte vedtak som sikrer at elever som trenger det, får oppfylt retten til spesialundervisning. Dette er avgjørende viktig bl.a. sett i lys av funn i internasjonal forskning som viser at fire av fem lesesvake elever kan bli kvitt problemene sine hvis de får hjelp i løpet av de tre første årene i skolen (Dagsavisen 27. september 2011).

Disse medlemmer viser til innspillene fra KS vedrørende forenkling av saksbehandlingen knyttet til spesialundervisning. Etter disse medlemmers mening er det helt avgjørende å bygge ned byråkratiet knyttet til denne saksbehandlingen, slik at tid og ressurser kan frigjøres og fagfolk dermed direkte kan bistå elevene. Disse medlemmer legger til grunn at departementet på egnet måte vil komme tilbake til Stortinget i forbindelse med denne problematikken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er viktig å definere kompetansebehov og kriterier for god tjenesteyting med utgangspunkt i dagens mandat og oppgaver for PP-tjenesten i landets kommuner.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fastsette kvalitetskrav og tidsfrister for saksbehandling i PP-tjenesten, slik at sakene kan avgjøres raskere og hjelpen settes inn tidligere.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at Riksrevisjonens funn vedrørende den lange saksbehandlingstiden i PP-tjenestene er uakseptabel. Når 70 pst. av PP-tjenestene har en saksbehandlingstid på over 3 måneder, og 25 pst. av PP-tjenestene har en saksbehandlingstid på over 6 måneder, sier det seg selv at det er behov for et kraftig løft for PP-tjenestene. Disse medlemmer vil understreke at det ikke er saksbehandlingsfrister alene som er løsningen på denne utfordringen, men tilstrekkelig antall fagfolk som kan følge opp elevene.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en forpliktende opptrappingsplan for å øke antallet spesialpedagoger i norsk skole.»

Barnehagelov

Komiteen viser til forslaget om å flytte opplæringslovas bestemmelser som gjelder barn under

opplæringspliktig alder til barnehageloven, og at KS under høringen har ytret bekymring for at dette skal komplisere saksbehandlingen fordi en slik endring innebærer at man må forholde seg til to lovverk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er opptatt av at slike lovendringer ikke fører til forlenget saksbehandling og at lovendringer generelt må følges opp med god informasjon til de instanser som skal praktisere lovverket.

Flertallet viser til at et hovedmål med meldingen er å sikre tidlig innsats overfor barn som har behov for spesialpedagogisk oppfølging. Det er positivt om problemer kan avdekkes allerede i barnehagen, slik at skolestart kan forberedes på en god måte og barnet kan få et best mulig utgangspunkt for mestring.

Flertallet har merket seg at regjeringen støtter Midtlyngutvalgets vurdering av at opplæringslovas bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder, bør flyttes til barnehageloven, og at det legges fram forslag om dette i meldingen.

Flertallet viser til at dagens lovverk innebærer at de fleste barn under opplæringspliktig alder med særlige behov er i en situasjon der det ordinære barnehagetilbudet reguleres etter barnehageloven, mens det spesialpedagogiske tilbudet reguleres av opplæringslova. Ved å samle dette regelverket i barnehageloven gis det bedre muligheter for å se retten til det enkelte barnet i en helhetlig sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til forslaget om å flytte opplæringslovas bestemmelser som gjelder barn under skolepliktig alder til barnehageloven. Disse medlemmer går imot dette. Disse medlemmer mener det er avgjørende at bestemmelsene dekker alle barn og at det fortsatt vil være behov for tiltak som for eksempel språktiltak også utenfor barnehagens regi. Ved å beholde det i eksisterende lovverk vil fortsatt kommunene kunne be barnehager være ansvarlige for det faglige opplegget. Disse medlemmer deler også KS sin bekymring for at dette vil kunne komplisere saksbehandlingen fordi en må forholde seg til to lover.

Disse medlemmer vil påpeke det faktum at barnehagen i motsetning til skolen, ikke er obligatorisk. Det er etter disse medlemmers oppfatning derfor ikke hensiktsmessig eller noen forenkling å flytte opplæringslovens bestemmelser for barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven. Disse medlemmer vil med bakgrunn i dette gå imot departementets forslag og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen videreføre dagens lovparagrafer i opplæringslova for barn under opplæringspliktig alder, slik at denne loven fortsatt omfatter alle barn.»

ASK og CI

Komiteen er fornøyd med at regjeringen vil innføre en egen lovbestemmelse i opplæringslova om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Komiteen vil vise til at Stortinget gjennom tidligere anmodningsvedtak har vært opptatt av å sikre elever som trenger utvikling i talespråk, tegnspråk, alternativ kommunikasjon, supplerende kommunikasjon eller en kombinasjon av disse, likeverdige rettigheter i lovverket. Stortinget har videre bedt regjeringen styrke og videreutvikle kompetansen om alternative og/eller supplerende kommunikasjon (ASK) og vurdere behovet for et eller flere kompetansesentre for ASK. Komiteen er oppmerksom på at ASK er en fellesbetegnelse for mange ulike måter å kommunisere på og at behovet for tilpasninger kan variere betydelig fra person til person. Dette innebærer at behovet for tilpasninger blir underlagt en individuell vurdering etter bestemmelser om spesialundervisning for elever som har behov for det.

Komiteen vil støtte opprettelsen av et tverrfaglig forum eller råd som skal bidra til en bedre helhetlig oppfølging av barn med cochleaimplantat (CI). Det er avgjørende at barn som har operert inn CI får et godt tilbud om opplæring i talespråk og samtidig gis mulighet til tegnspråkopplæring når dette er viktig for barnets egen utvikling og for kommunikasjon med dets familie.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at meldingen har flere tiltak som vil kunne bidra til at barn med CI får en bedre opplæring. Blant annet gjelder dette omorganiseringen av Statped som Stortinget har sluttet seg til, jf. Innst. 405 S (2010–2011). Dette skal bidra til bedre kompetanse og tjenestetilbud også for barn med CI som trenger talespråklig opplæring. Utarbeidelsen av en foreldreplakat vil gi foreldre bedre oversikt over gjeldende rettigheter. Rettighetene som barn med CI har etter kapittel 5 i opplæringslova, vil bli tydeliggjort gjennom videreutviklingen av «Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning», som er rettet mot skoleeier. Innenfor etter- og videreutdanning i PPT er det flere kompetanseområder som er aktuelle, deriblant barn og elever med hørselshemming.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil vise til at opplæringslova i dag har bestemmelser som sikrer døve tegnspråkbrukere og svaksynte elever rett til nødvendig språkopplæring. Døve og sterkt hørselshemmede barn kan med cochleaimplantat (CI) få mulighet til å oppfatte og tolke lyd og tale og har i dag rett til tegnspråkopplæring, men har i dag ikke rett til ekstra talespråkopplæring. Det medisinske tilbudet er i dag på plass, men det samme kan ikke sies om den pedagogiske habiliteringen.

Disse medlemmer mener innføringen av rett til CI-operasjon, fra 2005, så raskt som mulig må følges opp av en rett til forsterket opplæring basert på talespråk, slik de fleste foreldre synes å foretrekke for sine barn. Retten til ekstra språkopplæring må gjøres nøytral i forhold valg av tegn eller tale som førstespråk, og foreldrenes valg av førstespråk for barnet må respekteres.

Disse medlemmer mener en slik lovmessig likestilling av rett til ekstra opplæring basert på tegnspråk eller talespråk er viktig for at CI-opererte barn skal få mulighet til å utnytte de nye høre- og talemuligheter CI-teknologien gir. Disse medlemmer viser til forslag fra Hørselshemmedes landsforbund og støtter at det innarbeides en ny lovparagraf i opplæringslova som gir denne elevgruppen en reell mulighet til å lære det språket som er deres førstespråk, enten foreldrene velger talespråk eller tegnspråk som førstespråk for sitt barn.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en ny lovparagraf i opplæringslova som gir CI-opererte rett til også å velge forsterket talespråkopplæring.»

Nye programmer – «læringsboka»

Komiteen ser positivt på opprettelse av det nye programmet «Vi sprenger grenser» og mener dette kan være et viktig bidrag til å fornye og forsterke innsatsen overfor elever med spesielle behov. Målet må være å gi både elever med generelle lærevansker og elever med utviklingshemninger enda bedre forutsetninger for læring. Komiteen er opptatt av at slikt utviklingsarbeid som dette involverer alle berørte parter og at resultatene på en effektiv måte gjøres tilgjengelig for alle som kan ha interesse av dette.

Komiteen har gjennom ulike innstillinger gitt uttrykk for at det er viktig å redusere rapporteringsbyrden i skolen for at mer tid skal kunne brukes direkte læringsfremmende i møte mellom lærer og elev. Komiteen mener intensjonen bak «læringsboka» er god, men registrerer at det er ulike syns-

punkter på om dette bidrar til en forenkling for skolen og at det er delte meninger blant skoleeiere om omfang og innhold av «læringsboka». En slik samling av personopplysninger om enkeltelever reiser også viktige spørsmål knyttet til god ivaretagelse av personvernet.

Komiteen mener på denne bakgrunn det er klokt at det innhentes erfaringer både fra andre land når det gjelder ordninger som «læringsboka» og fra kommuner/fylkeskommuner om dagens dokumentasjonssystemer beregnet for oppfølging av enkeltelever, før det tas beslutning om utprøving av «læringsboka» som verktøy i læringsarbeidet. Slik utprøving forutsetter også at kravene til personvern blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte.

Spesialpedagogisk kompetanse

Komiteen deler regjeringens oppfatning om at det er behov for å styrke også den spesialpedagogiske kompetansen i skolen, og imøteser nye tiltak fra regjeringens side for at flere lærere skal kunne benytte seg av tilbud om relevant videreutdanning. Komiteen støtter at tidlig innsats også må gjelde i barnehagen og at det må legges til rette for kompetanseutvikling som setter personalet i stand til å iverksette tiltak overfor barn under skolealder med ulike hjelpebehov.

Komiteen erkjenner at norsk skole har en betydelig utfordring når en stadig større andel av elever ikke synes å få et godt nok utbytte av den ordinære undervisningen. Økningen i antall elever som mottar spesialundervisning er bekymringsfull på den måten at mange av disse elevene henvises til opplæring utenom klassen uten at det kan dokumenteres at dette gir de forventede resultater. Komiteen vil også vise til at vedtak om og rett til spesialundervisning ikke har vært noen garanti for at disse elevene får oppfølging av kvalifisert personell.

Komiteen vil i denne forbindelse understreke viktigheten av at det er kvalifisert pedagogisk personale som skal ha ansvaret for det som skjer i undervisningssituasjonen i skolen – ikke ufaglærte assistenter. De høye tallene som rapporteres vedrørende ufaglærte som har ansvaret for spesialundervisning, gir etter komiteens mening all grunn til bekymring, og komiteen legger til grunn at det igangsettes utvidede tiltak dersom situasjonen vedvarer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til GSI-tallene for 2010/11, der det går fram at 95 pst. av elevene fikk spesialundervisning med undervisningspersonale. Disse tallene viser også at 48,5 pst. fikk spesialundervisning med assistent. Det betyr at de fleste får assis-

tent som et tillegg til spesialundervisning med undervisningspersonale.

Flertallet påpeker at GSI-tallene på denne måten viser at omkring 5 pst. av elevene som får spesialundervisning, får det uten undervisningspersonale og bare med assistent. Tallene tar dog ikke høyde for at ved sykdom eller vikarbehov kan være en andel ufaglærte som ikke registreres og som GSI dermed ikke fanger opp.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil vise til at forskning utført av professor Thomas Nordahl har avdekket at ufaglærte står for om lag 40 pst. av spesialundervisningen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre vil også minne om undersøkelsen som Tekna fikk utført i mars 2011. I rapporten fremkommer det at 45 pst. av lærerne ikke har fått vurdert sin kompetanse i fagene matematikk og naturfag. Disse tallene bekreftes også av Deltakerundersøkelsen 2011 (Oxford Research) om deltakernes utbytte av videreutdanning i strategien Kompetanse for kvalitet 2009–2012.

Med bakgrunn i at læreren er den viktigste ressurs for elevens læringsutbytte så mener disse medlemmer at det er viktig at lærernes kompetanse kartlegges, og at de får faglig påfyll der det er behov for det.

Disse medlemmer mener at en ikke kan se bort fra at antall elever som har behov for spesialundervisning blir høyere dersom læreren ikke er faglig oppdatert.

Andre yrkesgrupper – assistenter

Komiteen er opptatt av å sikre elever med spesialpedagogisk behov den hjelpen de trenger, og at hjelpen skal holde høy kvalitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, ser behovet for at det fortsatt skal ansettes assistenter i skolen. Med assistenter menes i denne sammenheng personer uten lærerkompetanse. Disse kan ofte ha annen relevant kompetanse. Assistenter er ikke undervisningspersonale og kan ikke erstatte læreren eller spesialpedagogen, og skal heller ikke lede opplæringen eller ha ansvar for spesialundervisningen. Settes elever med behov for hjelp under assistenters ansvar slik at de ikke får den hjelpen de trenger fra en relevant fagperson, er det helt uakseptabelt.

Flertallet ser at assistenter i mange tilfeller kan spille en viktig rolle som støttespillere til lære-

ren. Deres rolle er viktig for at undervisningspersonalet skal få tid og albuerom til å skjøtte sine oppgaver som pedagoger, ikke å overta undervisningspersonalets oppgaver.

Flertallet ser behovet for at man i opplæringslova presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen, da en slik presisering vil klargjøre ikke bare mulighetene men også de nødvendige begrensningene bruk av assistenter må medføre, til det beste for eleven.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ser positivt på at flere yrkesgrupper finner sin naturlige plass i skolen, og vil derfor påpeke at en generell omtale av andre yrkesgrupper som «assistenter» kan tildekke både behov og realiteter i Skole-Norge. For eksempel kan yrkesgrupper som miljøarbeidere, barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere, kontoradministrativt personale og teknisk personale bidra til å gjøre skolehverdagen enklere for både elever og lærere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er sterkt opptatt av å sikre elever med spesialpedagogiske behov hjelp av høy kvalitet. Det innebærer at dagens situasjon ikke kan fortsette og at det må settes inn nødvendige ressurser, slik at elevene møter lærere med den rette kompetansen. Disse medlemmer er ikke imot at det fortsatt ansettes assistenter i skolen, men vil fremholde at det er enda viktigere å ha fokus på hvordan skolen kan skaffes nok spesialpedagogisk personale. Disse medlemmer viser til behandling av stortingsmeldingen om Tidsbruketvalget (jf. Innst. 219 S (2010–2011)), da et samlet Storting var opptatt av å sikre at mest mulig av lærerens tid blir forbeholdt undervisning – at læreren skal få lov å være lærer. Dette innebærer at skolen også bør ha tilgang på annet relevant personale for å avlaste lærere og skoleledere og for å kunne gi elevene enda bedre oppfølging ved ansettelse av andre yrkesgrupper i skolen. Disse medlemmer er usikker på om en lovfesting av assistenter, slik regjeringen foreslår, vil bidra til at skolen fremstår som en attraktiv arbeidsplass fordi bruk av begrepet assistenter som en «sekkebetegnelse» for andre yrkesgrupper som kan ha like lange utdanninger som lærere, kan virke som en nedvurdering av deres kompetanse. Likeledes kan bruken av en slik betegnelse medføre at omfanget av faktisk ufaglært arbeidskraft i skolen blir vanskeligere å kartlegge.

Definisjonen av ufaglærte i skolen har til dels skygget over det faktum at det i dag ikke er uvanlig med tilsetting av annet høyskoleutdannet personell i skolen med annen høyere utdanning enn lærerutdan-

ning, for eksempel barnevernspedagoger og vernepleiere. Disse medlemmer vil understreke at skolen trenger slik kompetanse og mener den må verdsettes høyere enn i dag.

Disse medlemmer mener det er en stor utfordring å sikre at de mest hjelpetrengende elevene møter lærere som har de nødvendige faglige og pedagogiske kvalifikasjoner til å heve deres skoleprestasjoner. Disse medlemmer vil påpeke at det er et stort behov for etter- og videreutdanning blant norske lærere, noe som er av særlig betydning når det gjelder spesialundervisning. Tidlig innsats forutsetter at de nye lærerutdanningene gir fremtidige lærere en viss innføring også i spesialpedagogiske problemstillinger. På lengre sikt må lærerutdanningen styrkes ved at den omgjøres til en 5-årig mastergrad med større mulighet for fordypning og spesialisering.

Disse medlemmer viser til behandlingen av Meld. St. 19 (2009–2010) Tid til læring – oppfølging av Tidsbruketvalgets rapport, der en samlet komité ga uttrykk for behovet for å avlaste lærerne oppgaver av ikke-pedagogisk art og at regjeringspartiene den gang ikke ville støtte et forslag fra opposisjonen om en opptrappingsplan for andre yrkesgrupper i skolen. Disse medlemmer etterlyser initiativ fra regjeringen for å medvirke til en mer bevisst politikk på dette området, slik at andre yrkesgrupper kan finnes sin naturlige plass i skolen og bistå lærerne slik at flere elever kan få et bedre læringsutbytte.

Disse medlemmer mener også at det er helt nødvendig å se på hvordan man kan sikre at assistentene i større grad har en relevant fagutdanning, f.eks. som barne- og ungdomsarbeider, når de skal assistere i en undervisningssituasjon. Målet må uansett være at alle assistenter i norsk skole skal være faglærte eller ha relevant høyere utdanning.

Skole-hjem

Etter komiteens syn er det viktig å utvikle dialogen mellom skole og hjem slik at foreldre kan ble bedre informert og bevisstgjøres på betydningen av å støtte opp om verdien av opplæringen. Meldingen trekker frem forskningsresultater om foreldrenes betydning for barns skoleprestasjoner. Derfor er det både i skolens og elevens/foreldrenes interesse å bygge gode samarbeidsrelasjoner hjem/skole.

Komiteen er kjent med at foreldre med barn som har behov for særskilt hjelp og støtte, kan oppleve at det er vanskelig å få oversikt over hva man har krav på og kan forvente av utdanningssystemet. Komiteen støtter derfor videreutviklingen av Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning til en mer brukervennlig versjon som gjøres digitalt tilgjengelig. Den nye veilederen skal gjøre det enklere for disse foreldrene å kunne følge opp barna sine på en god måte.

Komiteen ser betydningen av å utvikle en egen «foreldreplakat» som klargjør barnets viktigste rettigheter og at denne vil kunne være til ytterligere hjelp. Komiteen vil i denne sammenheng vise til at pårørende til voksne med sammensatte hjelpebehov har uttrykt ønske om en tilsvarende «pårørendeplakat», og viser til statsrådets svar til komiteen 18. mai 2011 der det vises til at dette kan vurderes i arbeidet med veilederen. Komiteen legger til grunn at dette følges opp.

Komiteen mener det er viktig å gi foreldre til barn med særlige behov bedre tilbud om opplæring. Det må likevel understrekes at dette ikke betyr at foreldrene skal gå inn i den krevende rollen som koordinator i tilfeller der barnet mottar hjelp fra flere instanser. Komiteen vil understreke at ansvaret for helhetlig og koordinert støtte må tillegges det profesjonelle hjelpeapparatet.

Komiteen er enig med departementet i at:

«Forskningsbasert kunnskap om foreldrenes betydning for elevens skoleprestasjoner gjør at skolen bør samarbeide nært og godt med foreldrene i grunnopplæringen. Nordahl understreker at samarbeidsforholdet hjem-skole er et vesentlig bidrag til skolens læringsmiljø(...) Videre sier Hattie at det er foreldrenes forventninger til skoleprestasjoner som har sterkest innvirkning på elevenes motivasjon og innsats; dernest følger foreldrenes interesse for skolearbeid hjemme og på skolen, leksehjelp og dialog om skolefremgang. Dette betyr mye mer enn andre faktorer i familien, slik som sosioøkonomisk status. Hattie trekker også frem at mange foreldre er fremmedgjorte for skolen fordi de ikke forstår skolens språk. Derfor må skolen og hjemmene snakke samme språk og formidle de samme forventningene; slik at elevene slipper å leve i to verdener.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at det ovenstående tilsier at samarbeidsforholdet hjem-skole bør gis en helt annen plass og oppfølging enn det som det gis mulighet til i skolen i dag. Disse faktorene som her understrekes, vil etter disse medlemmers syn i tillegg være enda viktigere for barn som har behov for tilpasset undervisning. Det tilsier at hjem/skolesamarbeid burde kommet tydeligere til uttrykk gjennom forslag og tiltak i denne meldingen.

Disse medlemmer mener læring og mestring forutsetter gode arbeidsvaner på skolen og hjemme og er viktig for alle elever. Lekser skal virke læringsstøttende, og det er derfor av stor betydning at elevene opparbeider seg gode leksevaner fra første klasse. Foreldre spiller en viktig rolle for sine barns skolemotivasjon og det er viktig at skolen gir foreldrene mulighet til å delta og følge barnas utvikling på skolen, blant annet gjennom leksearbeid hjemme.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil at det skal gjennomføres forsøk med hjemmebesøk i utvalgte kommuner. Samtaler om felles mål og handling for eleven på foreldrenes egen hjemmebane vil styrke foreldrenes rolle i forhold til skolen. Det vil også kunne gi en mer helhetlig forståelse av eleven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, og Venstre vil vise til erfaringer med den lovfestede frivillige leksehjelpen, og mener det er et behov for å gjøre ordningen mer fleksibel, slik at kommunene og skolen kan sette hjelpen inn på senere trinn der behovet for kvalifisert leksehjelp blir gradvis større. Det påpekes nå fra skolehold at leksehjelp på skolen fra 1.–4. klasse bidrar til at mange elever ikke har lekser med hjem, med den konsekvens at de ikke blir vant med å gjøre lekser. Like betenkelig er det at foreldrene dermed kobles av skolearbeidet de første skoleårene når mange selv opplever at de har best forutsetninger for å hjelpe barna sine. Disse medlemmer mener derfor det er gode grunner til at skolens leksehjelpstilbud bør gis på øvre del av barnetrinnet og i ungdomsskolen der mange foreldre må innrømme at de kommer til kort når barna trenger hjelp til leksene.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre opplæringslovens bestemmelser om leksehjelp slik at hjelpen kan settes inn på de trinn skolen anser det pedagogisk mest virkningsfullt.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, er kjent med at bl.a. Stavanger kommune har innført «foreldreskole» for å dyktiggjøre foreldrene i rollen som veiledere for sine barn gjennom skoleløpet. Foreldre som vet hva som kreves av dem, har bedre forutsetninger for å kunne stå frem som trygge forbilder og motivere barna sine til større innsats på skolen.

Disse medlemmer vil likevel understreke at foreldrene ikke skal overta lærerens rolle, men foreldre kan bidra til at elever med lekser de mestrer, utvikler gode arbeidsvaner fra tidlige skoleår. God dialog hjem-skole, basert på gjensidig respekt, er viktig for at flere foreldre skal kunne opptre som positive støttespillere gjennom hele grunnopplæringen. Disse medlemmer mener departementet må ta et ansvar for at god praksis på dette området, blir dokumentert og gjort tilgjengelig slik at flere kommuner kan la seg inspirere til å gå nye veier i kontakten med hjemmet.

Med bakgrunn i dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stimulere til erfaringsutveksling mellom kommuner som har etablert nye rutiner for hjem-skole-samarbeid, for å tydeliggjøre foreldrenes rolle som støtte for sine barn, i grunnopplæringen.»

FUG/FUB

Komiteen mener generelt det er viktig at skolen og det spesialpedagogiske støttesystemet må legge stor vekt på god kommunikasjon med foreldre/foresatte. Komiteen forutsetter at regjeringen legger til rette for at Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Foreldreutvalget for barnehagen (FUB) involveres i alle prosesser knyttet til opplæring og der foreldre/foresatte er part på vegne av barna. FUG har de senere årene fått utvidet sitt mandat til også å omfatte videregående opplæring. Komiteen anser det som avgjørende at FUG og FUB følges opp ressursmessig slik at utvalgene på en god måte blir i stand til å oppfylle sine mandater, som talerør og samhandlingspart med nasjonale opplæringsmyndigheter på vegne av norske foreldre.

4. Det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet

4.1 Sammendrag

Departementet behandler i meldingen det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet, med hovedvekt på PP-tjenesten. Når det gjelder det statlige støtteapparatet (kapittel 6), vises til sammendrag i separat innstilling om dette, Innst. 405 S (2010–2011).

Departementet legger fram fire forventninger til PP-tjenesten med sikte på å tydeliggjøre mandatet og oppgavene til tjenesten: Det forventes at PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng. Videre forventes PP-tjenesten å arbeide forebyggende. PP-tjenesten skal bidra til tidlig innsats i barnehage og skole. Endelig forventes PP-tjenesten å være en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner.

Til disse rådgivende forventningene er det knyttet flere tiltak. I sum innebærer disse økt veiledning, informasjon og kompetanseutvikling. Et viktig tiltak er en etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten. Meldingen sier også noe om hva barnehagesektoren og opplæringssektoren kan gjøre for å få bedre informasjon og samarbeid med foreldre og brukere av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet. Ett av forslagene er en foreldreplakat. Hensikten er å gi helhetlig informasjon til foreldre som har

barn med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen.

Departementet foreslår en toårig prøveordning som gir PP-tjenesten henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU). Videre skal det legges opp til å etablere interkommunale kompetansenettverk i kommunene. Målet er bedre samarbeid og samordning mellom de ulike tjenestene i kommune, fylkeskommune og stat.

Departementet sammenfatter sine forslag til tiltak i det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet slik: Departementet vil

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

4.2 Komiteens merknader

Status og utfordringer

Komiteen viser til departementets redegjørelse av status og utfordringer for dagens situasjon, og deler vurderingen av at det i mange tilfeller tar lang tid før barn får den nødvendige hjelpen. Komiteen vil videre vise til at PP-tjenesten i mange kom-

muner og fylkeskommuner har for lang ventetid. Denne ventetiden kan også øke når det er behov for å samordne tjenester fra flere hold. På bakgrunn av dette deler komiteen synet på at det er nødvendig med en bedre samordning av tjenestene, noe meldingen har som mål å bidra til.

PP-tjenesten – tettere på for tidlig innsats

Komiteen viser til de fire forventingene til PP-tjenesten som presenteres i meldingen:

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

Komiteen er enig i at dette er mål PP-tjenesten i hver enkelt kommune og fylkeskommune bør strekke seg etter for å kunne yte den nødvendige spesialpedagogiske hjelpen til elevene som har behov for det. Komiteen vil i denne sammenheng legge avgjørende vekt på behovet for tidlig innsats. Det gir grunn til bekymring at bruken av spesialundervisning er på det høyeste i tiende klasse, men er veldig lav i første klasse. På den bakgrunn støtter komiteen tiltak som bidrar til økt fokus på tidlig innsats i PP-tjenesten. Komiteen deler departementets ønske om at PP-tjenesten skal kunne arbeide mer systemrettet og kunne arbeide tettere på den enkelte barnehage og skole.

Komiteen finner grunn til å understreke at det er avgjørende viktig at nasjonale utdanningsmyndigheter initierer målrettede utviklingsprosesser som skal minske byråkratiet knyttet til spesialundervisning og frigjøre tid fra utredning til direkte elevrettet innsats der eleven er. Veiledning av lærere og de elevene det gjelder, og større fokus på forebyggende innsats er viktig om man skal kunne lykkes med tidlig innsats og kunne unngå at et stadig økende antall elever må utredes av PP-tjenesten. Komiteen har merket seg at en mer skolenær virksomhet er ønskelig også sett fra PP-tjenesten.

Komiteen er opptatt av at PP-tjenesten må rustes til å møte de utfordringene elevgruppen representerer. Bedre kartleggingsverktøy, kompetanseheving og nettverksbygging vil være sentrale tiltak i denne sammenheng.

Komiteen viser til departementets første forventning til PP-tjenesten, at PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng. PP-tjenesten er en avgjørende del av apparetet som skal sikre gode tjenester til barn som trenger det.

Komiteen støtter departementets forslag om en forsøksordning som gir PP-tjenesten i utvalgte fylker eller innenfor en region henvisningsrett til BUP (barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker) og HABU (habiliteringstjenesten for barn og unge). Dette forslaget har fått bred støtte i høringssvarene til Midtlyng-utvalgets rapport. En slik ordning vil være en viktig måte å sikre mer sammenhengende tiltak overfor barn og unge. Komiteen mener at et slikt tiltak vil bidra til betydelig forenkling for de barna det gjelder og at det vil kunne gi dem raskere hjelp.

Komiteen vil peke på nødvendigheten med at PP-tjenesten er tilgjengelig for både skoler og barnehager, men også for foreldre slik at de vet hvor de kan henvende seg for å få hjelp. Komiteen støtter forslaget om at aktuell statistikk og opplysninger om PP-tjenesten skal inngå i den veiledende malen for årlig rapportering om tilstanden i grunnskolen og videregående opplæring etter § 13-10 i opplæringslova. Kompetansen PP-tjenesten innehar er sentral for å kunne løse utfordringer i skolen. Skoleeier må sikres god informasjon om PP-tjenestens arbeid, for å kunne følge opp bruken av spesialundervisning lokalt.

Komiteen viser til departementets andre forventning til PP-tjenesten, at PP-tjenesten arbeider forebyggende. Komiteen vil vise til at PP-tjenesten selv ytrer ønske om å kunne arbeide mer systemrettet og bistå skolene med organisasjonsutvikling. Det er viktig at forholdene PP-tjenesten arbeider under legges til rette for dette.

Komiteen viser til departementets tredje forventning til PP-tjenesten, at PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole. Dette er et helt nødvendig grep for å styrke spesialundervisningen i skolen og bidra til at barn som trenger det får den hjelpen de trenger så tidlig som mulig. PP-tjenesten bør bidra til å finne løsninger som gir den enkelte hjelp innenfor rammen av tilpasset opplæring. Etter komiteens syn vil det være hensiktsmessig, slik meldingen påpeker, å komme frem til løsninger som bidrar til at PP-tjenesten kan komme med forslag til tiltak som kan gjennomføres innenfor elevens ordinære læringsmiljø. Komiteen ser også behov for å redusere behovet for sakkyndig vurdering og utredninger før man kan iverksette tiltak for å hjelpe barnet. Dette bør sees i sammenheng med behovet for å redusere saksbehandlingstiden i PP-tjenesten.

Komiteen viser til departementets fjerde forventning til PP-tjenesten, at PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner. Komiteen vil vise til kravene til sakkyndig vurdering som skisseres i meldingen. Tilsynsrapportene fra fylkesmennene i 2007 og 2008 har avdekket at kommunene ofte har utfordringer knyttet til å etterleve bestemmelsen om sakkyndig vurdering. Disse

funnene blir også støttet av Riksrevisjonens rapport. Komiteen vil peke på at dette er utfordringer som må tas på alvor og at det synes nødvendig å styrke kompetansen i PP-tjenesten for å bl.a. kunne utarbeide sakkyndige vurderinger som ivaretar kravene i lovverket.

Det kompetansefremmende arbeidet er av avgjørende betydning for å sikre at PP-tjenesten er i stand til å håndtere de komplekse henvendelsene den til enhver tid må håndtere. Komiteen vil trekke frem departementets forslag om å videreføre arbeidet med kartleggingsprøver til bruk for minoritetsspråklige elever og skoloring av PP-tjenesten i bruk av kartleggingsverktøy. Minoritetsspråklige elever representerer en betydelig elevgruppe i mange skoler. Det er en utfordring at slike skoler ofte sliter med å ha tilstrekkelig kompetanse til å håndtere disse problemstillingene på en god måte.

Midtlyng-utvalget har foreslått grep for å styrke kompetansen i PP-tjenesten og svært mange av høringsinstansene er positive til dette, noe meldingen tar opp i seg. Komiteen viser til departementets forslag om å ta initiativ, i samarbeid med KS og andre sentrale aktører, til å starte arbeidet med å utvikle en etter- og videreutdanningsstrategi for PP-tjenesten. Komiteen vil likevel påpeke at det vil være hensiktsmessig å se etter- og videreutdanningsbehovet i PP-tjenesten som en del av en samlet, helhetlig kompetansehevingstrategi for grunnopplæringen. En slik strategi bør kunne ivareta behovet til ulike typer profesjonsgrupper i skolen. Komiteen viser også til departementets forslag om å ta opp behovet for veiledende kompetanse- og kvalitetskriterier for PP-tjenesten med KS for å vurdere ulike tilnærminger som eventuelt kan synliggjøre hvilken kompetanse og kriterier for god tjenesteyting som kan forventes innenfor dagens mandat og oppgaver til PP-tjenesten. Dette vil kunne være et viktig grep for å styrke kompetansen i PP-tjenesten i kommunene, men komiteen vil understreke nødvendigheten av at slike kriterier kun skal fungere som en veileder og må kunne tilpasses lokale forhold og behov.

Komiteen er videre positiv til forslaget om å legge til rette for interkommunale kompetansenettverk innenfor Statped-regionene, i samarbeid med kommuner/fylkeskommuner som ønsker det. Slike kompetansenettverk vil bidra til verdifull kompetansedeling og erfaringsutveksling. Komiteen legger til grunn at PP-tjenesten vil være en naturlig del av slike kompetansenettverk der dette er hensiktsmessig.

Komiteen mener at det for å skape god inkludering og et bedre læringsmiljø for elever med særlige behov, forutsettes at en arbeider målrettet også med hele elevgruppen. Kompetanseheving innen organisasjonsutvikling er et avgjørende bidrag knyt-

tet til forebygging og dermed også et bidrag i retning av å redusere en for stor fremvekst av elever med særlige behov. Komiteen viser til at det i kommunene i svært liten grad finnes andre instanser eller fagpersoner enn PPT som kan hjelpe skolene i arbeidet med utvikling av læringsmiljøet. Komiteen viser videre til at meldingen understreker fire forventninger til PP-tjenesten, herunder «Forventning nr. 2» – «PP-tjenesten arbeider forebyggende». Komiteen mener at hvis PPT's arbeid i skolene kun er knyttet til elever med særskilte behov, vil de aldri komme i posisjon til å bidra til læringsmiljøutvikling generelt. Inkluderende læringsmiljøer kan ikke bygges bare med utgangspunkt i elever med særrettigheter i skolen. Komiteen mener PPT også bør ha et ansvar for å hjelpe skolene med å forbedre læringsmiljøene generelt. I arbeidet med å utvikle læringsmiljøet trenger skoler hjelp fra fagpersoner som kjenner skolen, men som ikke nødvendigvis er en del av den. Både skolens ledelse og lærerne i klasserommene trenger et slikt konstruktivt kritisk utenfra blikk.

Komiteen mener for øvrig det er svært viktig å innføre gode tilbakemeldingsrutiner til lærerne i tillegg til kontinuerlige rutiner for at lærerne stiller elevene faglig spørsmål for å kontrollere om det faglige innholdet er forstått.

Komiteen viser til Talis-rapporten der det fremkommer at det bare er rundt 30 pst. av lærerne som kontrollerer om elevene har forstått det faglige innholdet. Komiteen ser ikke bort fra at dette er en medvirkende årsak til det økende behovet for spesialundervisning.

30 pst. av lærerne opplyser videre at de ikke har mottatt vurdering eller tilbakemelding fra skoleleder eller andre.

Komiteen viser til at det opprettes et eget senter for læringsmiljø, jf. meldingen side 128, og har forventninger om at dette skal gi en betydelig styrking av støtten til PP-tjenesten og arbeidet med læringsmiljø i skole og barnehage, samt en bedre koordinert og samlet statlig innsats på læringsmiljøfeltet enn tilfellet er i dag.

Rådgivning i skolen, oppfølgingstjenesten og skolehelsetjenesten

Komiteen vil fremheve viktigheten av en god rådgivningstjeneste. Midtlyng-utvalgets rapport pekte at det er betydelige variasjoner mellom skoler, spesielt når det gjelder organisering, kompetanse og ressurser. Komiteen mener i lys av dette at det vil være av interesse å se nærmere på en deling av den karriereveiledende delen og den sosiale og psykososiale delen av rådgivningstjenesten.

Helsestasjonene og skolehelsetjenesten yter viktige tjenester til barn og unge. I meldingen viser

departementet til Meld. St. 19 (2009–2010) Tid for læring, jf. Innst. 219 S (2010–2011), hvor behovet for å trekke inn andre yrkesgrupper i skolen fremheves.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at en plan for hvordan man kan rekruttere andre yrkesgrupper i skolen vil bidra til bedre tjenester for barn som har behov for hjelp. Det vil også bidra til at ansatte med riktig kompetanse ivaretar barnas og elevenes behov.

Disse medlemmer viser til skolehelsetjenesten er svært dårlig utbygd i mange kommuner. Disse medlemmer mener det er behov for et kraftig, nasjonalt løft for skolehelsetjenesten.

Disse medlemmer vil understreke at skolehelsetjenesten er en viktig del av skolen, men også en viktig del av sikkerhetsnettet i velferdsstaten. En god skolehelsetjeneste er avgjørende for det forebyggende helsearbeidet; er viktig for å koordinere mellom barnevern og skole; virker positivt for elevene gjennom sosial tilstedeværelse; og bidrar til at lærerne får mer tid til sine kjerneoppgaver.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med sak om et nasjonalt løft for skolehelsetjenesten.»

Informasjon og samarbeid

Informasjon mellom tjenestene og tettere samarbeid mellom de som yter hjelpen bidrar til et bedre tilbud til barn og foreldre/pårørende. Komiteen vil understreke nødvendigheten av at foreldrenes behov for informasjon blir ivaretatt, og at de skal unngå å føle at de selv må oppsøke og koordinere hjelpen barnet deres mottar. På bakgrunn av dette er komiteen positiv til forslaget om å utarbeide en foreldreplakat som skal gi foreldre oversikt over gjeldende rettigheter og informere om betydningen av brukermedvirkning, samt at den skal gjøres tilgjengelig på flere språk. Samtidig vil komiteen understreke at en slik løsning forutsetter at hjelpen er tilgjengelig når et barn har behov for det. Komiteen vil samtidig påpeke at det under komiteens høring i denne saken kom frem et ønske om en lignende pårørendeplakat som vil gi den samme informasjonen til pårørende av voksne med et betydelig opplæringsbehov, for eksempel afasipasienter.

Komiteen vil fremheve viktigheten av gode rutiner for informasjonsdeling på tvers av tjenesteytere og nivåer. Dette skal sikre barn og unge den best mulige hjelpen. Komiteen stiller seg positivt til forslaget om å innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringslova som presiserer at barnehagen

og skolen for barn i førskolealder skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. Etter komiteens syn er en slik ordning nærmest en selvfølge, da det er naturlig at skolen som opplæringsarena tar del i dette arbeidet.

Komiteen vil vise til departementets arbeid med «Veilederen for barn og unge med hørselshemming» og imøteser en evaluering, slik departementet skisserer, av hvordan denne veilederen blir brukt i sektoren, og om den bidrar til et bedre og mer helhetlig opplæringstilbud for denne gruppen.

Komiteen er videre positiv til at meldingen også tar opp opplæringstilbudet til barn av asylsøkere og unge asylsøkere.

Barnevern

Komiteen vil peke på at det er viktig å ha fokus på opplæringssituasjonen til barn og unge i tiltak gjennom barnevernet eller under barnevernets omsorg. Dette er en sårbar gruppe med barn som ofte har behov for tettere oppfølging gjennom utdanningsløpet.

Komiteen vil imidlertid også påpeke at det er viktig å ha de samme forventninger og krav til barn som er i kontakt med barnevernet som til andre barn.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til en brukerundersøkelse blant ungdommer i barnevernet mellom 9 og 18 år, gjennomført av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2011. 1 av 4 ungdommer som bor på barnevernsinstitusjon, svarte at de ikke går på skole. Av de 815 som svarte på brukerundersøkelsen, var det 468 som bodde på barnevernsinstitusjon. Det betyr at over 100 av institusjonsungdommene som svarte på undersøkelsen ikke går på skole i det hele tatt. Hvis tallene er representative for barnevernsbarn, betyr det at det er nærmere 300 av disse som ikke går på skole.

Tendensen avdekket i brukerundersøkelsen til Bufdir understøttes av fylkesmennenes nasjonale tilsyn med skolegangen til beboere i barnevernsinstitusjoner fra 2008, som avdekket kritikkverdige forhold i alle fylker.

Flertallet bekymres av dette. Manglende skolegang kan, som andre undersøkelser påpeker, få svært dyptgripende konsekvenser for framtiden til disse ungdommene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil minne om at det er fylkeskommunen der barnevernsinstitusjonen ligger, som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opp-

læring for barn og unge i barneverninstitusjoner, jf. opplæringslova § 13-2.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre forutsetter at Bufdir iverksetter nødvendige tiltak og etablerer rutiner som skal sikre at barn i barnevernets omsorg blir fulgt opp der de bor, og slik at de får oppfylt retten til opplæring.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til Dokument nr. 15:1823 (2010–2011), hvor kunnskapsministeren understreker fylkeskommunens ansvar for disse barna. Disse medlemmer vil advare mot at man fra departementets side utelukkende ser på dette som et fylkeskommunalt ansvar. Disse medlemmer mener det er nødvendig med tiltak på både kort og lang sikt for å sikre at også barnevernsbarn får det opplæringstilbudet de har krav på. Barnevernsbarn er en særlig sårbar gruppe, og Norge kan ikke være bekjent av å ikke gi disse barna tilfredsstillende oppfølging. Disse medlemmer legger til grunn at departementet vil følge dette opp på egnet måte.

5. Forskning og utdanning

5.1 Sammen drag

Departementet understreker i meldingen at det er behov for mer kunnskap om innholdet i og dimensjoneringen av ulike spesialpedagogiske utdanninger. Det samme gjelder tilbudene til barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Departementet vil bl.a. nedsette en ekspertgruppe som skal gjennomgå og komme med forslag til forbedringer i dagens spesialpedagogiske forskning og utdanningstilbud. Departementet varsler økt bevilgning til programmet «Utdanning 2020» slik at man får mer kunnskap om årsakene til og effektene av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning.

Meldingen redegjør for hvordan departementet arbeider for å møte nye og endrede kompetansebehov i barnehager og grunnsopplæringen. Det gis en oversikt over oppfølgingen av NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen, de nye grunnskolelærerutdanningene og relevante etter- og videreutdanningstilbud.

Departementet sammenfatter sine forslag til tiltak på områdene forskning og utdanning slik: Departementet vil

- nedsette en ekspertgruppe til å utarbeide en kunnskapsstatus og en analyse over behov for videre satsing på spesialpedagogiske utdanninger og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsar-

beid, herunder behov for nordisk samarbeid om forskning på særlig små og sårbare spesialpedagogiske områder

- øke tildelingen til Utdanning 2020 for å styrke forskning om årsaker og effekter av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i barnehage og grunnsopplæring
- gjennom ekspertgruppen, være pådriver for økt samarbeid for arbeidsdeling og konsentrasjon i de spesialpedagogiske fagmiljøene ved universiteter og høyskoler
- ta initiativ til systematisk samarbeid mellom universiteter og høyskoler og et regionalisert Statped, gjennom partnerskapsavtaler
- utvikle en overordnet og helhetlig strategi for å rekruttere, videreutvikle og beholde nødvendig kompetanse i barnehagen
- foreslå overfor partene i strategien Kompetanse for kvalitet at spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner blir prioritert i forbindelse med fornyelse av strategien fra 2012
- vurdere om spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner kan gis som etterutdanningstilbud for lærere.

5.2 Komiteens merknader

Status og utfordringer

Komiteen viser til departementets redegjørelse over status og utfordringer knyttet til forskning og utdanning innen det spesialpedagogiske feltet.

Forskning og utvikling

Komiteen viser til departementets gjennomgang av de senere års spesialpedagogisk forskning. Denne gjennomgangen understreker også behovet for en forsterket forskningsinnsats på dette feltet. Oppdatert forskning er viktig for å kunne videreutvikle den spesialpedagogiske tjenesten. Komiteen viser til departementets forslag om å nedsette en ekspertgruppe for å utarbeide kunnskapsstatus og analysere behov for videre satsing på spesialpedagogiske utdanninger og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid. På bakgrunn av de beslutninger som tas, skal gruppen følge opp implementeringen, samt gi støtte og råd til sektoren. Etter komiteens syn er en kunnskapsstatus en nødvendig begynnelse for å kunne styrke forskningen innen spesialundervisningsfeltet. Komiteen vil i tillegg understreke at spesialpedagogiske utdanninger må ta inn over seg de siste forskningsresultatene og at det er nødvendig med tette bånd mellom forskningsmiljøene og utdanningsinstitusjonene.

Komiteen viser videre til forslaget om å øke bevilgningen til Utdanning 2020 for å styrke forskning om årsaker til og effekter av spesialpedagogisk

hjelp/spesialundervisning i barnehage og grunnopplæring. Komiteen mener det spesialpedagogiske feltet er et underforsket område, spesielt sett i lys av ressursbruken som legges ned. Videre vil komiteen peke på den økte tendensen til diagnostisering og de økte forskjellene mellom gutters og jenters prestasjoner i skolen som viktige fremtidige forskningsområder.

Grunnutdanningene

Komiteen viser til departementets redegjørelse om grunnutdanningene. Komiteen er positiv til departementets ønske om å opprette en følgegruppe for førskolelærerutdanningen. Videre ser komiteen frem til innspillene fra følgegruppen for grunnskolelærerutdanning og vil be Kunnskapsdepartementet holde Stortinget informert om dette arbeidet.

Spesialpedagogiske utdanninger

Komiteen vil understreke betydningen gode, faglig oppdaterte spesialpedagogiske utdanninger har for å sikre høyt faglig nivå på den spesialpedagogiske hjelpen elevene får. Disse utdanningene bidrar til den nødvendige kompetansen i skolen på dette feltet. Departementet har i meldingen lagt frem forslag om å be ekspertgruppen utarbeide en samlet kunnskapsstatus om de spesialpedagogiske utdanningstilbudene. Dette er en nødvendig forutsetning for å kunne styrke disse utdanningene dersom det skulle avdekkes behov for det.

Videre viser komiteen til forslaget om, gjennom ekspertgruppen, å være pådriver for økt samarbeid for arbeidsdeling og konsentrasjon i de spesialpedagogiske fagmiljøene ved universiteter og høyskoler. Komiteen er av den oppfatning at sterke fagmiljøer er en viktig forutsetning for å bidra til å bygge opp den nødvendige kompetansen på dette området. Økt samarbeid og arbeidsdeling synes som nødvendige virkemidler for å få til dette. Komiteen mener man må legge forholdene til rette for at fagmiljøene kan utvikle seg videre, samt at man får sikret en videre faglig utvikling av disse miljøene.

Komiteen har merket seg at departementet foreslår å ta initiativ til systematisk samarbeid mellom universiteter og høyskoler og et regionalisert Statped gjennom partnerskapsavtaler. Komiteen er positiv til dette forslaget, men vil understreke at der det er behov for det, eller der det vil være hensiktsmessig, bør aktuelle miljøer innenfor PP-tjenesten involveres i slike partnerskapsavtaler.

Etter- og videreutdanningstilbudet på det spesialpedagogiske området

Komiteen viser den omforente enigheten det er knyttet til at etter- og videreutdanning er et nøkkellement for å sikre faglig oppdaterte medarbeidere i skolen. Dette gjelder i aller høyeste det spesialpedagogiske området også. På bakgrunn av dette viser komiteen til departementets forslag om å utvikle en overordnet og helhetlig strategi for å rekruttere, videreutvikle og beholde nødvendig kompetanse i barnehagen.

Komiteen vil understreke behovet for å se nærmere på den nødvendige kombinasjonen av kompetanse i barnehagen og i PP-tjenesten slik at man får gitt den best mulige hjelpen til de barna som trenger det.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil i denne sammenhengen vise til forslaget om frivillig språkkartlegging barnehagen. Skal dette forslaget kunne realiseres på best mulig måte, fordrer det at barnehagen har tilgang på den nødvendige kompetansen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg høringsinstansene som har problematisert utfordringene knyttet til tilgang på nok kompetent personale i barnehagene på det nåværende tidspunkt. Dette er et viktig moment som må vurderes i forbindelse med eventuell språkkartlegging i barnehagen.

Komiteen vil videre vise til forslaget om å foreslå overfor partene i strategien «Kompetanse for kvalitet» at spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner blir prioritert i forbindelse med fornying av strategien fra 2012. Komiteen vil påpeke at dette er en nødvendig satsing, men at denne satsingen ikke må fortrenge en fortsatt satsing på etter- og videreutdanning innen basisfagene i skolen.

Komiteen har også merket seg at departementet har foreslått å vurdere om spesialpedagogiske og allmennpedagogiske emner kan gis som etterutdanningstilbud for lærere. Departementet bør vurdere om ikke også skoleledere bør kunne gis et slikt tilbud. Komiteen vil understreke at det må være en forutsetning at dette gjøres i form av moduler som er kompetansegivende, ved at den enkelte lærer oppnår studiepoeng. Slike moduler må kunne inngå som en del av større utdanninger slik at lærerne får mulighet til å bygge videre på kompetansen de har.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Sammendrag

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene, vil regjeringen komme tilbake til konkrete tiltak og eventuelle kostnadsendringer i de årlige budsjettforslagene.

Meldingens forslag til systemforbedring og forenkling på barnehagens og grunnsopplæringens område innebærer ikke ekstra kostnader for kommunene. Klare rutiner og en god arbeidsfordeling mellom skoler og PP-tjenesten vil imidlertid kunne bedre kapasiteten i PP-tjenesten.

Programmet «Vi sprenger grenser», som skal styrke oppfølgingen av barn og elever med generelle lærevansker og utviklingshemninger, vil medføre oppgaver for Statped. Dette skal gjennomføres innenfor rammene av kap. 0230 i statsbudsjettet.

Under det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet foreslås å hjemle bestemmelser om individuell plan i barnehageloven. Dette skal bidra til å tydeliggjøre at barnehagen skal delta i et samarbeid om å utarbeide og følge opp planens mål og tiltak. Departementet ser ikke at dette vil medføre større arbeidsoppgaver for barnehagene enn det som er vanlig praksis i dag.

Departementet vil sette av midler for å stimulere arbeidsgivernes arbeid med etter- og videreutdanning av ansatte i PP-tjenesten. Eventuelle ekstra midler til dette vil bli behandlet i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Under forskning og utdanning foreslås en ekspertgruppe som skal arbeide med spesialpedagogiske utdanninger og spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid. Dette vil bli finansiert innenfor dagens rammer. Det samme gjelder økt tildeling til Utdanning 2020.

Komiteen viser til meldingen.

7. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen igangsette prøveprosjekt i inntil ti kommuner der lærer og skoleleder på den enkelte skole, i samråd med PP-tjenesten, bemyndiges til å ta beslutning om spesialpedagogiske tiltak rettet mot enkeltelever.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen videreføre dagens lovparagrafer i opplæringslova for barn under opplæringspliktig alder, slik at denne loven fortsatt omfatter alle barn.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utarbeide en ny lovparagraf i opplæringslova som gir CI-opererte rett til også å velge forsterket talespråkopplæring.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen stimulere til erfaringsutveksling mellom kommuner som har etablert nye rutiner for hjem-skole-samarbeid, for å tydeliggjøre foreldrenes rolle som støtte for sine barn, i grunnsopplæringen.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med sak om et nasjonalt løft for skolehelsetjenesten.

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen endre opplæringslovens bestemmelser om leksehjelp slik at hjelpen kan settes inn på de trinn skolen anser det pedagogisk mest virkningsfullt.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen lovfeste obligatorisk språkkartlegging for alle barn etter fylte tre år, i barnehage eller på helsestasjonen, i den hensikt å avdekke eventuelle behov for hjelpetiltak for at barnet skal være best mulig forberedt ved skolestart.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen fastsette kvalitetskrav og tidsfrister for saksbehandling i PP-tjenesten, slik at sakene kan avgjøres raskere og hjelpen settes inn tidligere.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen legge fram en forpliktende opptrappingsplan for å øke antallet spesialpedagoger i norsk skole.

8. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Meld. St. 18 (2010–2011) om læring og fellesskap – vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 10. november 2011

Marianne Aasen

leder

Elisabeth Aspaker

ordfører