



**DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

*Kunnskaps- og integreringsministeren*

Utdannings- og forskningskomiteen  
Stortinget  
Komitetjenesten  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/688-

14. februar 2020

### **Svar på spørsmål til Meld. St. 6 (2019-2020)**

Jeg viser til brev av 31. januar fra Utdannings- og forskningskomiteen med spørsmål til Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Her følger mine svar på komiteens spørsmål.

1. *Hvilke konkrete tiltak i meldingen mener regjeringen vil snu fordelingen av ressursbruken fra sent til tidlig i opplæringsløpet?*

**Svar:**

Det er kommunene som disponerer ressurser til barnehage og opplæring og det er derfor først og fremst kommunene som må vri ressursbruken. Det er også flere kommuner som har klart å gjøre dette i dag, og som langt på vei innfrir de målene vi ønsker å oppnå om gode inkluderende fellesskap og et tilpasset pedagogisk tilbud for alle barn og elever. For andre kommuner er det nødvendig med en praksisendring og å etablere en felles kultur og forståelse for tidlig innsats og inkluderende fellesskap for å få til de endringene meldingen legger opp til. Dagens regelverk hindrer ikke dette, og med de tydeliggjøringene og presiseringer regjeringen har foreslått, vil det bli mindre rom for fortolkning i kommunene.

Det er heller ikke ett konkret tiltak, men summen av alle tiltak og forventninger i meldingen, som vil bidra til et bedre inkluderende og tilpasset tilbud til alle barn og elever, og spesielt til barn med behov for særskilt tilrettelegging. Tidlig innsats innebærer et godt forebyggende allmennpedagogisk tilbud tidlig i barnehage- og skoleløpet, men det betyr også å sette inn tiltak raskt ved behov gjennom hele utdanningsløpet. Det ene utelukker ikke det andre. Men større innsats og bedre kvalitet på både det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet tidlig i utdanningsløpet, vil kunne bidra til mindre behov for særskilte ordninger for enkeltbarn, og forebygge fremtidige utfordringer. Meldingen legger derfor til grunn av vi må bedre kvaliteten på det ordinære tilbudet og de spesialpedagogiske tiltakene, og at dette er

avgjørende for tidlig innsats og inkluderende fellesskap. For å oppnå dette, foreslår regjeringen tiltak for å:

- bedre kompetansen til de ansatte i barnehage, skole og støttesystemene rundt barna og elevene
- bedre kapasiteten gjennom bedre tverrfaglig samarbeid, og endringer i Statped og PP-tjenesten
- bedre kunnskapen for å få erfaringer og forskning på hvordan barnehager og skoler kan arbeide for tidlig innsats og inkluderende fellesskap

Meldingen bygger også videre på tiltak som allerede er igangsatt i oppfølgingen av Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*.

*2. Hvilke konkrete tiltak i meldingen mener regjeringen vil sikre at PP-tjenesten flytter sitt arbeid fra kontoret og ut på skolene?*

Svar:

Stortingsmeldingen foreslår flere tiltak som skal bidra til at PP-tjenesten er mer til stede i barnehager og skoler: Regjeringen vil bl.a. presisere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats før en vanske oppstår. Det vil gi et tydelig signal til kommunen og PP-tjenesten om at mer av PP-tjenestens ressursbruk bør gå med til forebyggende arbeid. Regjeringen foreslår også å presisere i lovene hvilke krav til kvalitet som gjelder for tjenestene PP-tjenesten skal levere. I utarbeidelsen av disse kravene til kvalitet, vil vi se til kvalitetskriteriene for PP-tjenesten som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet. Regjeringen vil se disse tiltakene i sammenheng med forslaget fra opplæringslovutvalget, før endelig lovforslag utarbeides

PP-tjenesten vil i tillegg inngå i det varige kompetanseløftet innen spesialpedagogikk og inkluderende praksis, som meldingen varsler. Kompetanseløftet vil blant annet kunne øke PP-tjenesten kompetanse i praktisk pedagogisk arbeid i barnehage og skole. På den måten kan veiledningen de gir bli bedre tilpasset barnehagenes og skolenes behov for å kunne tilrettelegge for et inkluderende barnehage- og skolemiljø for alle barn. Meldingen foreslår også tiltak for å bedre tilgangen på spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler, og gjøre lærernes grunnkompetanse i spesialpedagogikk bedre. Bedre kompetanse på praktisk pedagogisk arbeid i PP-tjenesten og bedre spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler kan bidra til at de forstår hverandre og samarbeider bedre.

*3. Vil kommunene, etter statsrådets vurdering, i løpet av 5 år være i stand til å løse det utvidede spesialpedagogiske ansvaret som stortingsmeldingen skisserer?*

Svar:

Kommunene og fylkeskommunene har allerede i dag ansvaret for å gi gode, tilrettelagte pedagogiske tilbud til alle barn og elever i barnehager og skoler. Kommunene og fylkene får med andre ord ikke et utvidet spesialpedagogisk ansvar eller nye oppgaver. Kompetanseløftet vil bidra til at kommunene i større grad vil være i stand til å ta det ansvaret de allerede

har. Statped er et støttesystem som kan bidra med kompetanse når det er behov for det. Det vil Statped fortsatt være på særlig spesialiserte områder og i svært komplekse saker.

Vi må ikke glemme at tilbudet til barn med behov for særskilt tilrettelegging ikke er godt nok i dag. Flere rapporter peker på at dagens system ikke fungerer, og at mange kommuner ikke tar det ansvaret de har for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Nå gjennomfører vi endringer for at flere skal få bedre og raskere hjelp – der barna og elevene er. Vi har en overgangsperiode på fem år der vi skal bygge opp kompetansen der barna er og for å minske risikoen ved å gjøre endringer. Jeg viser også til svaret under 5 a.

*4. Hvordan vurderer regjeringen behovet for en rammeplan for spesialpedagogisk utdanning tilsvarende som for andre lærerutdanninger?*

Svar:

Det er i dag store variasjoner i innhold i de spesialpedagogiske utdanningene i Norge, dels for store. Ulikheter i innhold og struktur i utdanningstilbudene, gjør at en arbeidsgiver som skal ansette en spesialpedagog, ikke uten videre kan vite hvilke kunnskaper og kompetanser vedkommende innehar. Blant annet varierer det om utdanningene har praksisopplæring, og i hvor stort omfang.

Formålet med nasjonale rammeplaner er blant annet å sikre et nasjonalt likeverdig faglig innhold og nivå, slik at utdanningene er enhetlige på tvers av institusjonene, og studentene får et tilnærmet likt utdanningstilbud. Ulemper med rammeplaner er at de kan begrense den faglige friheten til institusjonene og virke hemmende på nytenking og utvikling. Den faglige friheten gjør at utdanningsinstitusjonene lettere kan utnytte sine sterkeste sider, lage egne, faglige profiler, være innovative og innrette sitt tilbud mer spesifikt mot visse arbeidsområder eller sektorer. Dette er gode grunner til å begrense bruken av rammeplaner.

Når det gjelder spesialpedagogiske utdanninger, er det dessuten en kompliserende faktor at de faktisk ikke er lærerutdanninger. Spesialpedagoger har ikke automatisk undervisningskompetanse, som lærerutdannede har. Mange arbeider dessuten ikke i utdanningssektoren, men i helse- og sosial-sektorene. De spesialpedagogiske utdanningene finner vi med ulike, organisatoriske tilknytninger i UH-sektoren: noen er knytta til lærerutdanning, andre til institutter for pedagogikk eller samfunnsfag, og noen med tilknytning til helsefag.

I stedet for rammeplaner, kan utdanningskvaliteten sikres gjennom at institusjonene og fagmiljøene utarbeider retningslinjer for utdanningene sammen med tjenestene, barnehage- og skolesektoren og øvrig relevant arbeidsliv. Slike retningslinjer kan også utarbeides uavhengig av særskilte nasjonale rammeplaner, som et frivillig samarbeid med UH-institusjonene. Retningslinjene må revideres i tråd med kunnskapsfeltets utvikling.

Departementet viser til at det er etablert et nettverk mellom spesialpedagogutdanninger. Det er ikke planer om å innføre rammeplan på det nåværende tidspunkt.

5. I meldingen varsler regjeringen en omorganisering av det etablerte spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) og at tilskuddet derfor skal reduseres med 150-200 mill. kroner over 5 år. Til dette har komiteen følgende spørsmål:

- a. *Hva mener statsråden vil være konsekvensene av å bygge ned det etablerte Statped før man kan være sikre på at kommunene er klare til å overta mange av disse oppgavene selv?*

Svar:

Kommunene har ansvar for å kunne gi et godt pedagogisk tilbud til alle barn og elever. Dette ansvaret innebærer at de må sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig for å klare dette. Statped er en støttetjeneste for kommuner på områder vi ikke kan forvente at de har kompetanse på selv. Nå er situasjonen slik at Statped bistår kommunene på områder de ikke har skaffet seg kompetanse, selv om dette er områder kommunene burde klare å håndtere og bygge kompetanse på selv. På den andre siden er det kommuner som ikke i tilstrekkelig grad benytter seg av Statpeds tjenester til tross for behov for spesialisert kompetanse.

Det er med andre ord avhengig av hvilken kommune barnet/eleven bor i om han/hun får hjelp fra Statped eller ikke. Det er også slik at det i stor grad er kommunene som har god grunnkompetanse selv, som benytter seg av Statpeds tjenester mest. Det sier noe om hvor viktig det er å ha god kompetanse tett på barna og elevene. Mangel på kompetanse lokalt kan føre til at barn og elever aldri blir fanget opp og fulgt opp på en god måte. Vi må satse på å bygge kompetanse i kommuner og fylkeskommuner slik at de som er sammen med barna i barnehagen og elevene i klasserommet har god nok kompetanse til å se og følge opp barna der de er.

Reduksjonen i Statpeds budsjett og oppbygging av kompetansen i kommuner og fylkeskommuner skal gå parallelt og over tid. Departementet har tett dialog med bl.a. KS og Statped slik at vi kan få best mulig sammenheng mellom endringene i Statped og tiltakene for kompetanseutvikling i kommuner og fylkeskommuner. Jeg er klar over at det innebærer en risiko å endre komplekse systemer, men jeg mener at det innebærer en større risiko å ikke gjøre noe. Departementet legger opp til grundige prosesser for å gjøre risikoen så liten som mulig, og for å få til endringer som gjør at vi får et bedre system for alle barn og elever. Vi vil også sette i gang en følgeevaluering av prosessen for omleggingen av Statped og kompetansebyggingen i kommuner og fylkeskommuner.

- b. *Meldingen kan leses som at Statped i mindre grad skal jobbe med høyfrekvente diagnoser og i større grad konsentrere seg om lavfrekvente diagnoser. Hvilke vurdering er gjort av konsekvensene for tilbudet til de barna som i dag omfattes av Statpeds tilbud og som etter omorganiseringen ikke vil være omfattet av tilbudet?*

Svar:

Det er riktig at det i meldingen legges opp til at Statped skal gi tjenester innenfor spesialiserte fagområder og i svært komplekse saker. I det ligger det at kommuner og fylkeskommuner må kunne håndtere vanlige (eller høyfrekvente om man vil) utfordringer og

relativt komplekse saker selv. Når man gjør store endringer i en tjeneste, vil det alltid være en risiko for at noen ikke lenger får et tilbud som de i dag opplever som godt. Dette søker vi å unngå gjennom grundige prosesser og god dialog med blant andre kommuner og fylkeskommuner i en overgangsperiode på fem år.

Samtidig som det er en risiko ved å gjøre endringer, innebærer det også stor risiko å ikke gjøre noe. Vi vet at systemet ikke fungerer godt nok i dag for barn og elever som trenger ekstra tilrettelegging. For mange barn og elever får hjelp for sent eller får ikke hjelpen de trenger i det hele tatt. Det er ikke slik at det i dag er klart og tydelig hvilke barn og elever som bør få hjelp fra Statped. Det avhenger i stor grad av hvilken kommune barna og elevene bor i, hvorvidt de får hjelp av Statped. Det henger sammen med at det er de som er tett på barna og elevene som må ha kompetanse nok til å fange opp behovene deres.

Det viktigste vi kan gjøre for å få et bedre tilbud til alle barn og elever, er å bygge kompetanse hos de som er tette på barna og elevene. Derfor legger vi opp til det store kompetanseløftet. Vi legger også opp til tiltak som skal gi et bedre tverrfaglig samarbeid i kommunene. Et godt tverrfaglig samarbeid vil bidra til at kommunene kan håndtere relativt komplekse utfordringer selv.

*c. Vil de 150-200 millioner som skisseres flyttet til kompetansetiltak i kommunene være tilstrekkelig for å sikre at alle elever med behov for særskilt tilrettelegging og spesialpedagogisk spisskompetanse fortsatt vil få et likeverdig opplæringstilbud tilpasset sine forutsetninger og behov?*

Svar:

Det er ikke slik som spørsmålet antyder at alle barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging får et godt og likeverdig tilbud i dag. Da ville det ikke vært behov for å gjøre endringer. Norge bruker store ressurser på barnehager og opplæring, også på spesialpedagogiske tiltak. Likevel er det for mange som får et mangelfullt tilbud. Ressursene må brukes annerledes enn i dag. 150-200 millioner kroner årlig til å bygge kompetansen i kommuner og fylkeskommuner er mye midler, og det vil sette kommunene i langt bedre stand til å ivareta det ansvaret de har på feltet. Tiltakene må også ses i sammenheng med og bygge videre på kompetanse som allerede finnes i kommunene.

I tillegg vil tiltak for bedre tverrfaglig samarbeid være sentralt for å få til et bedre tilpasset tilbud til alle barn og elever. Det samme gjelder tiltakene for å styrke PP-tjenesten, jf. svar på spørsmål 2. Tiltakene for å bedre kunnskapen om hvordan barnehager og skoler kan gi gode tilrettelagte tilbud er også viktig. Det er ikke ett tiltak som kan sikre at alle barn og elever får det tilbudet de trenger og har krav på. Det er mange tiltak som må virke sammen, og det er et kontinuerlig arbeid som må gjøres både nasjonalt og lokalt.

*d. Når vil regjeringen avklare innretningen på brukes av de 150-200 millioner som skisseres flyttet til kompetansetiltak i kommunene?*

Svar:

De overordnede rammene for kompetanseløftet er omtalt i meldingen. Departementet samarbeider med KS og Utdanningsdirektoratet om nærmere innretningen av kompetanseløftet. Etter planen skal dette besluttes innen sommeren. Utdanningsdirektoratet vil få ansvaret for ordningen og vil igangsette første del av satsingen høsten 2020. Oppbyggingen av kompetanseløftet må ses i sammenheng med endringene i Statped som skal skje i en overgangsperiode på fem år. Det betyr at oppbyggingen av kompetanseløftet vil skje gradvis i løpet av de fem årene. I forbindelse med de årlige budsjettproposisjonene vil departementet komme tilbake til Stortinget med en vurdering av ordningen og om det er behov for justeringer, samt forslag til hvor mye midler som skal tilføres kompetanseløftet i løpet av overgangsperioden.

*e. I hvilken grad vil statsråden legge til grunn erfaringene og de kritiske bemerkningene fra innføringen av Desentralisert ordning for kompetanseutvikling (DeKomp) i opprettelsen av de nye ordningene?*

Svar:

I spørring til Skole-Norge våren 2019 svarer 94 prosent av skolene (90 prosent i 2018) at de deltar i den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Omtrent 7 av 10 av kommunene som er spurt svarer at deres kompetansebehov ivaretas i stor grad eller i svært stor grad. 9 av 10 kommuner svarer at de opplever samarbeidet med Fylkesmannen og andre skoler godt eller svært godt, og 7 av 10 svarer også at de opplever samarbeidet med universitet og høyskoler godt eller svært godt.

Rapportering fra Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene forteller også at barnehager, skoler, kommuner, UH og fylkesmannsembetene sier de er kommet godt i gang med de desentraliserte ordningene, men at det kreves langsiktighet og forutsigbarhet for å sikre kvalitet i samarbeidet mellom aktørene og i tiltakene for kompetanseutvikling i skolene. I rapporteringen gis det også uttrykk for at det oppleves som nyskapende og engasjerende å få til gode partnerskap mellom UH og barnehage- og skoleeiere, og at det har skjedd en positiv utvikling i dette arbeidet. Samtidig er det krevende å få til gode partnerskap alle steder; omstilling til nye arbeidsmåter tar tid og kan også kreve omorganiseringer internt hos UH-institusjonene.

I oppbyggingen av kompetanseløftet innen spesialpedagogikk og inkluderende praksis vil vi se til erfaringene fra desentralisert og regional ordning for kompetanseutvikling. I dette arbeidet involverer vi også kommuner, fylkeskommuner og sentrale aktører og organisasjoner slik at de kan komme med innspill.

*f. Vil Statped få dedikerte omstillingsmidler i 5 årsperioden omstillingen skal pågå?*

Svar:

Departementet har lagt til grunn at omstillingen må gjennomføres innenfor gjeldende

budsjettrammer. Departementets vurdering er at det er rom innenfor Statped's budsjett til å sette av ressurser til omstillingsarbeidet samtidig som ordinær drift blir opprettholdt. Statped's budsjett skal reduseres over en femårsperiode. Hvor mye budsjettet skal reduseres med og når, må vurderes både med hensyn til behovet i Statped og til utviklingen av kompetanseløftet for kommuner og fylkeskommuner.

*g. Statped har i dag ansvar for å utvikle, produsere og veilede om bruk av tilpassede læremidler og læringsressurser for flere grupper. Regjeringen signaliserer ved å sette i gang en utredning av organiseringen av produksjon av læremidler, at denne oppgaven skal flyttes. Hvordan vil regjeringen sikre at det ikke blir et svekket tilbud og tap av kompetanse når en samtidig kutter i overføringene til Statped?*

Svar: De store endringene som skal gjennomføres i Statped, gjør at det også er nødvendig å vurdere spørsmålet om læremiddelproduksjonen. Spørsmål som må utredes er blant annet kompetansebehov i produksjonen og veiledningen, mulighet til samarbeid med relevante kompetansemiljøer, effektivitet og kvalitet. Regjeringen vil vurdere om læremiddelproduksjonen skal forbli i Statped eller om det finnes bedre måter å organisere det på, etter at utredningen er ferdig. Vi vil søke en løsning som gir et styrket tilbud der kompetansen utnyttes godt og effektivt. Hvordan dette skal gjøres må vi komme tilbake til etter utredningen.

*6. Regjeringen foreslår overføring av nye oppgaver til skolene uten tilsvarende ressursøkning. Komiteen savner en grundigere redegjørelse hvordan denne overføringen er tenkt gjennomført og av de økonomiske konsekvensene av oppgaver og tiltak som skisseres i meldingen og ber om en nærmere redegjørelse og kostnadsberegning.*

Svar:

Det fremkommer ikke av spørsmålet over hvilke tiltak komitéen sikter til som nye oppgaver til skolene. Forslagene i meldingen innebærer i hovedsak ikke nye oppgaver til barnehagene eller skolene, men ligger etter departementets vurdering innenfor gjeldende plikter og regelverk. Mange av regelverksforslagene i meldingen er presiseringer av gjeldende rett og vil ikke gi nye plikter eller oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Det gjelder bl.a. PP-tjenestens forebyggende rolle, tydeliggjøring av krav til kvalitet på tjenestene som PP-tjenesten skal levere og innføringen av en nasjonal rammeplan for SFO. Meldingen har også flere regelverksendringer som skal vurderes, som f.eks. forslaget om en oppfølgingsplikt for skolene for elever med høyt fravær, plikt for kommunene til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart, og forslagene knyttet til tydeliggjøringen av regelverket for bruk av assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. De økonomiske og administrative konsekvensene vil vurderes i forbindelse med det videre arbeidet med disse forslagene. Departementet vil også vurdere forslagene som har kommet fra opplæringslovutvalget, før endelig lovforslag sendes på høring. Jeg viser for øvrig til kapittel 9 i meldingen om de økonomiske og administrative konsekvensene.

Videre har komiteen følgende spørsmål:

- a. *Gitt over 2800 grunnskoler i Norge med 1.-4. trinn, hvor mange lærespesialister finnes i begynneropplæring, hvordan mener regjeringen alle skoler skal oppfylle kravet om lærerspesialister, hvor mange flere tenker regjeringen å tilby videreutdanning, og hva vil det koste?*

Svar:

Det er ikke et krav at alle skoler skal ha lærerspesialister i begynneropplæring. Derimot er det foreslått å stille som krav at alle skoler skal ha tilgang til slike. Dette betyr at for store kommuner vil det være behov for flere lærerspesialister, mens for små kommuner med få og små skoler, vil det være behov for færre. Det kan også være mulig for en kommune å dele på en lærerspesialist med en annen kommune.

I statsbudsjettet for 2020 er det bevilget til sammen 200 mill. kroner til lærerspesialister, der målet bl.a. er å få tilsatt 1500 lærerspesialister i funksjon fra høsten 2020. Dette er et totaltall for alle fagområder. Innenfor denne rammen regner vi med at antallet spesialister i begynneropplæring vil øke. Det er nå i overkant av 1000 lærerspesialister tilsatt i skolen i ulike fag. Av disse er det i overkant av 200 lærerspesialister i begynneropplæring.

For å rekruttere flere spesialister i begynneropplæring, har det siden 2018 blitt gitt tilbud om spesialistutdanning i begynneropplæring. Innen våren 2021 vil om lag 50 lærere ha avsluttet sin spesialistutdanning i begynneropplæring. Spesialistutdanningen er imidlertid ikke et krav for å få tilsetning som lærerspesialist i begynneropplæring og mange vil kunne gå inn i funksjonen på bakgrunn annen erfaring og kompetanse..

Fra høsten 2020 legges det opp til et nytt kull på til sammen 250 studieplasser. Dette gjelder alle tilbudene i spesialistutdanning. I utlysning av spesialistutdanningene 2020–2021 er begynneropplæring blant de fagene som vil bli prioritert i søknadsbehandlingen. Departementet vil komme tilbake til Stortinget om videre utvikling i lærerspesialistordningen i det årlige budsjettprosessen.

- b. *For å oppfylle den tiltenkte rollen lærespesialisten skal ha, peker Stoltenberg-utvalget på at det er nødvendig at lærerspesialisten frikjøpes en viss prosentandel fra stillingen sin. Hvordan tenker regjeringen dette fulgt opp og finansiert?*

Svar:

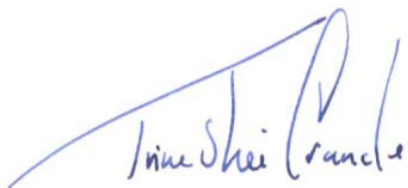
I piloteringen prøves det ut to ulike finansieringsmodeller for funksjonen som lærerspesialist. Modell 1 gir i lønnstillegg per lærer. I denne modellen forventes det at lærerne bruker den tiden de allerede har til disposisjon til å utføre oppgavene i funksjonen. Modell 2 kombinerer lønn og redusert undervisningstid. I denne modellen kan inntil halvparten av lønnstillegget brukes til reduksjon av undervisningstid. I praksis har det vist seg at de fleste benytter modell 2.

Det gjennomføres nå en evaluering av piloten som omfatter både spesialistfunksjonen- og utdanningene. Sluttrapporten fra evalueringen kommer i juni 2021. Hvordan finansiering av lærerspesialister, herunder spesialister i begynneropplæring, skal skje etter at piloten er



avsluttet, må bygge på erfaringene fra piloten og det som kommer frem av evalueringen.  
Departementet vil komme tilbake til Stortinget om finansiering av lærerspesialistordningen.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Trine Skei Grande". The signature is stylized with a long, sweeping horizontal line that starts under the 'T' and extends across the top of the name.

Trine Skei Grande