

## Faktablad

Utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov (Midtlyngutvalget)

# NOU 2009:18 *Rett til læring*

Et offentlig utvalg ledet av kommunaldirektør i Trondheim kommune, Jorid Midtlyng, leverte 2. juli 2009 innstillingen «Rett til læring» til kunnskapsminister Bård Vegar Solhjell. Innstillingen inneholder forslag som skal bidra til bedre læring for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte.

## Mandat

Utvalgets mandat er bredt og sammensatt. Utvalget skal blant annet vurdere spesialundervisningens organisering, ressursbruk og resultater og om den ordinære opplæringen legger til rette for læring og utvikling for barn, unge og voksne med særskilte behov. På bakgrunn av analyser og vurderinger skal utvalget legge fram forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk i en helhetlig tiltakskjede, der fordelingen av ansvar, oppgaver og rolle skal bidra til målrettet og koordinert hjelp nærmest mulig brukeren. Utvalgets forslag skal fremmes innenfor eksisterende ressursrammer.

## Hovedutfordringer

Utvalget bygger sin innstilling på fire sentrale utfordringer når det gjelder evnen til å gi tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende barnehage/skole for alle:

- **Ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet:** Barnehager og skoler forstår og behandler mennesker mer likt enn mangfoldet tilsier. I for stor grad tar man ikke hensyn til eller har forståelse for variasjon og ulikhet mellom mennesker.
- **Ulik forståelse og praktisering av regelverket:** Regelverket forstås og praktiseres ulikt fra kommune til kommune, fra skole til skole og innad på samme skole. Dette bidrar til store variasjoner i kvaliteten på opplæringen. Problemet er ikke nødvendigvis regelverket i seg selv, men heller måten det etterleves på.
- **Mangel på samordning og samarbeidskompetanse:** Opplæringen og hjelpeapparatet består av ulike instanser med delansvar for tiltak overfor barn, unge og voksne med særskilte behov. Ofte samvirker disse ikke godt nok med hverandre eller med barnehage og skole. Konsekvensen er at det utføres dobbeltarbeid, at det mangler helhet og sammenheng i tilbudet og at informasjon mangler og at foresatte i mange tilfeller blir sittende igjen med koordineringsansvaret.
- **Forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen:** Praktiseringen av spesialundervisning gjør at begrepet har fått et uklart innhold, at den spesialpedagogiske innsatsen kommer for sent og at sammenhengen fra kartlegging/utredning og konkret pedagogisk handling ikke blir ivare tatt godt nok.

## Utvalgets strategier og forslag

- **Tidlig innsats og forebygging:** Barnehage- og skoleeier får en plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø. Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og elever. *Læringsboka* innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring.
- **Retten til ekstra tilrettelegging i opplæringen:** Retten til spesialundervisning erstattes av en rett til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Retten utløses som i dag når eleven ikke har tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen skjer gjennom bruk av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak. Dersom det er klart hvilken tilrettelegging det er behov for og skole, foresatte og PP-tjenesten er enige om tiltakene, foreslår utvalget at vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering.
- **Tilpassede og fleksible opplæringsløp:** Alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2+2-løp uavhengig av om de får læreplass eller ikke. Dersom eleven ikke får plass i lærebedrift, skal fylkeskommunen utvikle et tilbud med to års varighet på linje med opplæring i bedrift, eksempelvis gjennom en elevbedrift. Fylkeskommunene videreutvikler og gjør opplæringstilbud med avvik fra læreplanen tilgjengelig for elever som ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse.
- **PP-tjenesten og Statped tettere på:** Utvalget foreslår en klarere ansvarsfordeling mellom PP-tjenesten og statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped). PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker (områder med høy forekomst). Statped organiseres i fire spesialpedagogiske regionsentre (Sørøst, Vest, Midt og Nord). Disse bistår kommunene med spesialisert kompetanse på områdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker. Som en følge av at regionsentrene skal arbeide med områder med lav forekomst, foreslås sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvirket i sin nåværende form.
- **Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid:** Bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven, og bestemmelsene i dagens særlover om individuell plan harmoniseres i de aktuelle lovverkene. Det innføres rett til én tjenesteyter (personlig koordinator) ved behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det foretas en grenseoppgang mellom spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) knyttet til deres ansvar og oppgaver overfor kommunene.
- **Økt kompetanse på alle nivåer:** Den allmenne kvalifiseringen i relevante grunnutdanninger styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen, herunder spesialpedagogiske emner. Barnehager og skoler skal kunne håndtere utfordringer med relativt høy forekomst, eksempelvis knyttet til begynneropplæring (lesing, skriving, regning) og samspillvansker/psykiske vansker. Profesjonsorienteringen i de disiplinorienterte masterutdanningene styrkes når det gjelder praktisk-pedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren.

## Prosedyre for bedre oppfølging og tidlig innsats

Utvalget foreslår at alle barn og unge får en læringsbok som følger deres utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Læringsboka skal sikre kontinuerlig og systematisk oppfølging av barn og elever og sammen med ulike oppfølgingsverktøy bidra til å styrke lærerens profesjonelle skjønn. Systematikken mellom det å oppdage utfordringer og det å sette realistiske mål og relevante tiltak, er viktig for et system med læringsbok. Dette beskrives nærmere i utvalgets prosedyre for tidlig innsats bedre oppfølging:

- Når eleven begynner på skolen vil det foreligge informasjon fra barnehagen, gjennom læringsboka, bedre kartleggings- og oppfølgingsverktøy og rutiner for sikring av overganger.
- Mål for opplæringen framgår av læreplan for Kunnskapsløftet/Kunnskapsløftet – Samisk, samt i lokale læreplaner. Med utgangspunkt i elevenes bakgrunn og mål for opplæringen, setter skolen mål for elevgruppen, eventuelt individuelle mål der kunnskap om enkeltelever tilsier dette.
- Der skolen med bakgrunn i faglig skjønn og/eller i formaliserte kartlegginger ser at en elev ikke har forventet og ønsket læringsutvikling, har skolen plikt til å foreta tilpasninger i opplæringen med sikte på å øke læringsutbyttet for eleven. En skal altså ikke vente og se om situasjonen løser seg av seg selv, dersom informasjon tilsier at det er behov for å handle. Men tilpasningen skal heller ikke være mer omfattende enn situasjonen krever. Tilpasningen kan for eksempel handle om tettere oppfølging av eleven, differensiering av tempo og nivå eller bruk av andre læringsarenaer, læringsmetoder og læremidler i gruppen/klassen. Elevens foresatte skal orienteres om tilpasningen og vil i mange tilfeller være en viktig samarbeidspart. Ofte vil det være hensiktsmessig å søke råd hos skolens ressursteam eller annen relevant kompetanse i kommunen. Tilpasningen som gjøres og hvilke resultater en forventer å oppnå skal beskrives i læringsboka, sammen med plan for evaluering.
- Dersom evalueringen viser at tilpasningen ikke har forventet effekt, har eleven rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen.

## Utfordringer og muligheter i oppfølgingen av barn og unge med særskilte behov<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Venstre kolonne i tabellen er basert på evalueringen av spesialundervisningen under Kunnskapsløftet, Høgskolen i Hedmark, 2009. Høyre kolonne er basert på en omfattende undersøkelse av spesialundervisningen i Danmark, N. Egelund og S. Tetler, 2009.

Tabellen viser på den ene siden trekk ved spesialundervisningen i grunnskolen i dag, og på den andre siden en retning for hvordan barnehager og skoler kan forbedre tilbudet til barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte. Denne sammenstillingen tydeliggjør fem grep som kan bidra til bedre læringsutbytte for barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte: Tiltak må settes i verk tidligere, spesialisert kompetanse må brukes der behovet er størst, elevene må inkluderes gjennom positiv diskriminering, læringsutbyttet må vurderes løpende slik at tiltak kan iverksettes raskest mulig og elevens behov må bestemme valg av læringsstrategi.

### Spesialundervisning i grunnskolen

- 7,2 prosent av elevene i grunnskolen fikk spesialundervisning etter enkeltvedtak skoleåret 2008–2009. Dette er en økning på 0,9 prosentpoeng fra året før. Andelen har vært relativt stabil de siste ti årene, men det har vært en økning fra ca. 5,5 prosent før innføringen av Kunnskapsløftet.
- I tillegg til de elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak (formalavgrensning) er en betydelig gråsone av elever som får spesialundervisningslignende tiltak, uten at det er fattet enkeltvedtak (praksisavgrensning).
- Det er en større andel spesialundervisning på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet, men andelen har vært økende for begge trinnene.
- Det er bemerkelsesverdig stabilitet i kjønnsfordelingen de siste ti årene. Om lag 69 prosent av elevene med spesialundervisning er gutter. Dette kan enten tyde på at skolen ikke er godt tilpasset gutters interesser og væremåte, eller at jenter blir oversett.
- Spesialundervisningstimerne kan gis mer eller mindre integrert. Av de 44 000 elevene som får spesialundervisning, får nær 8 000 elever over halvparten av sine spesialundervisningstimer hovedsakelig alene med lærer. Ca. 26 000 elever får minst 50 prosent av sin spesialundervisning med lærer i liten gruppe (2-5 elever). Dette betyr at så mye som 77 prosent av alle elever i grunnskolen som får spesialundervisning, får dette alene eller i liten gruppe.
- Det er en utstrakt bruk av assistenter i spesialundervisningen. Om lag en tredjedel av årstimerne blir dekket opp av assistenter, og forholdet mellom lærertimer og assistenttimer synes å være relativt konstant.