

Inkluderende fellesskap for barn og unge.

Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

20.06.18



INKLUDERENDE FELLESSKAP FOR BARN OG UNGE

EKSPERTGRUPPEN FOR BARN OG UNGE MED
BEHOV FOR SÆRSKILT TILRETTELEGGING

THOMAS NORDAHL MFL.


FAGBOKFORLAGET

MANDAT FOR EKSPERTGRUPPEN FOR BARN OG UNGE MED BEHOV FOR SÆRSKILT TILRETTELEGGING

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

Ekspertgruppen og sekretariat

Ekspertgruppe:

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

Sekretariat lagt til Utdanningsdirektoratet:

- Ronny Alver Gursli (leder)
- Tone Abrahamsen
- Julie Ek Holst-Jæger

Forståelse av inkludering

- Inkludering forstås som en tanke- og handlemåte som skal prege de valg som gjøres i barnehager og skoler.
- Barn og unge skal realisere sitt potensial for læring i inkluderende fellesskap. Dette innebærer både en faglig, språklig, sosial og personlig inkludering.
- Det skal bidra til at det utvikles et inkluderende og bærekraftig samfunn der vi deltar i fellesskap med andre.

1976 - 2018

- 1/1-1976 en felles grunnskolelov for alle elever. Loven gir kommunene et ansvar for alle elever.
- Rett til spesialundervisning etter enkeltvedtak
- Bredt opplæringsbegrep (ikke bare skolefag) – tilpasset opplæring
- Rett til spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolealder og spesialundervisningsrett i videregående opplæring
- 1992 statlige spesialpedagogiske kompetansesentre, senere Statped

Dagen situasjon - kunnskapsgrunnlaget

Andel barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

- 15 – 25 % av barn og unge har så store utfordringer i barnehage og skole at de har behov for ekstra hjelp og støtte
- Disse tallene gjenspeiler at kun 3 av 4 fullfører og består videregående opplæring i løpet av fem år.
- 3500 elever får ikke grunnskolepoeng etter 10. trinn. Dette utgjør 5,6 prosent av elevene, 6,8 prosent av guttene og 4 prosent av jentene.

Andel som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

	Andel
Barnehage	3,1 % (5,7 % av femåringene)
Grunnskolen	7,9 % (10,8 % på 10. trinn)
Videregående opplæring	2,5 %

Kun 4 av 10 som har behov for særskilt tilrettelegging får hjelp

Hvem mottar spesialundervisning?

- Nesten 2 av 3 er gutter
- Klar overvekt av barn av foreldre med lavt utdanningsnivå
- Noe overvekt av barn med en minoritetsspråklig bakgrunn som også ofte er i segregerte tilbud
- Stor variasjon i utfordringer tilknyttet elevenes forutsetninger læring og utvikling
- En sammenheng med livet på andre livsarenaer

Organisering

- I barnehagen tas enkelte barn ut av felleskapet for å motta spesialpedagogisk hjelp
- Ca. 60 % av spesialundervisningen i grunnskolen foregår utenfor klassen.
- 5686 elever i grunnskolen i spesialskoler/avdelinger eller alternative opplæringstilbud i 2017/18 (3206 elever i spesialskoler i 1975)
- I videregående opplæring foregår mye av spesialundervisningen i egne segregerte tilbud.
- Organisering bærer mer preg av ekskludering enn inkludering

Sammenheng mellom ordinær undervisning og spesialundervisning

	A	B	C	X	Y	Z
Spesialund.	5,9	5,1	2,9	19,6	10,3	7,7
Snitt			4,6			12,5

Kompetanse hos ansatte

- Ca. 60 % av barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagen har en assistent
- 50 % av elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen har assistent
- Det har vært en økning i assistentbruk i grunnskolen fra 2009/10 til i dag på 80 %
- Ca. 9,5 millioner assistenttimer i spesialundervisning og ca. 6 millioner lærertimer i 2016/17.
- Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter i alt for liten grad lærere med spesialpedagogisk kompetanse

Utvikling, læring, forventinger og oppfølging

- Utviklingen og læringsutbyttet til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er i gjennomsnitt ikke tilfredsstillende, men det gjelder ikke for alle.
- Det er lave forventninger til denne gruppen av barn og unge, noe som også kan påvirke deres egne forventninger til mestring.
- Elever som mottar spesialundervisning har lavere trivsel, er mer isolerte og viser mer utagerende atferd.
- Det er ikke tilstrekkelig kvalitetskrav tilknyttet organisering, innhold, læring og utvikling

PP-tjeneste og sakkyndige vurderinger

- Ca 80 % av arbeidstiden til PP-tjenesten brukes til å utarbeide sakkyndige vurderinger. Det innebærer omlag 1300 årsverk.
- Sakkyndige vurderinger brukes primært som grunnlag for enkeltvedtak, og i langt mindre grad som grunnlag for pedagogisk praksis.
- PP-tjenesten der de ansatte har høy spesialpedagogisk kompetanse, bruker liten tid i og har for stor avstand til i barnehager og skoler

Statlig ansvar og oppgaver

- Det pedagogiske og spesialpedagogiske fagområdet står svakt i grunnutdannelsen av lærere
- Det statlige tilsynet har et sterkt fokus på at regelverket etterleves.
- Statped driver en omfattende virksomhet med samlet tildeling på ca. 800 millioner kroner og 720 årsverk.
- Det varierer hvor mye kommunene benytter seg av Statped, og det er en uklar oppgavefordeling mellom Statped og PP-tjenesten.

Konklusjon og analyse

Hovedkonklusjon

- Dagens system for å motta spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er lite funksjonelt og til dels ekskluderende for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.
- Resultatene av virksomheten står ikke i samsvar med den betydelige ressursinnsatsen.
- Dette får for mange barn og unge negative konsekvenser for mulighetene til videre utdanning, yrkesliv og samfunnsdeltagelse.

Analyse av dagens system for for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

- Rettighetsorientering innebærer at søkelyset i for stor grad rettes mot det enkelte barn og de vansker og problemer barnet har.
- Det er et manglende fokus på de muligheter som ligger i å forbedre læringsmiljøet og den pedagogiske praksis i barnehagen og skolen.
- Systemet bidrar til at skoler og barnehager slipper å ha et kritisk søkelys på seg selv og sin egen praksis – en avlastningsordning.
- Det eksisterer få insentiver tilknyttet å realisere målet om en inkluderende skole og barnehage
- Systemet reproducerer seg selv ved at institusjoner og fagpersoner har egeninteresser i at det videreføres.

Styring gjennom individuelle rettigheter

- Styring av kvalitet gjennom regelverk har sine klare begrensninger:
 - Individuelle rettigheter vil innebære fokus på saksbehandling og mindre på kvaliteten i den pedagogisk praksis. Etterlevelse av regelverket blir viktig i seg selv.
 - Rettigheter vil vanligvis også innebære sanksjonsmuligheter. Sanksjoner bedrer ikke til å bedre kvaliteten på praksis eller kompetanse hos lærere, heller tvert imot.
 - Individuelle rettigheter vil lett stå i motsetning til fellesskapets behov. Skole er felleskap som krever en form for tilpasning, og deltagelse i fellesskapet gir god læring for alle.

Behov for en omfattende omlegging

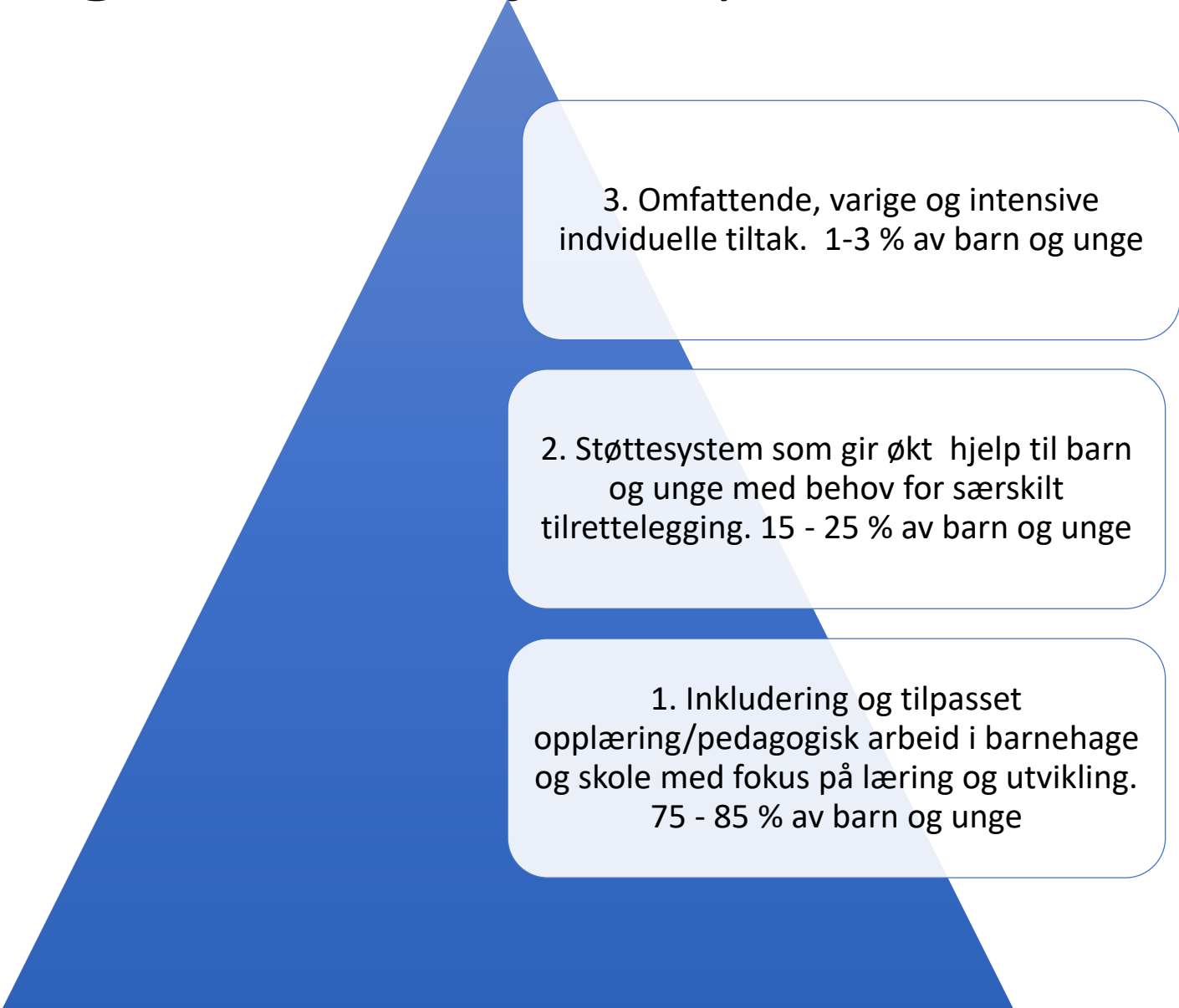
- Vi kan ikke fortsette med det vi har gjort siden 1976 om alle barn og unge skal få et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud.
- Ekspertgruppen mener det ikke er tilstrekkelig med med noen små justeringer.
- Mye har endret seg siden 1976:
 - Kun 10 % av barn i førskolealder gikk i barnehage
 - Kun 60 % av 17-åringene var under utdanning

Et nytt helhetlig system

Et helhetlig system

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

Et helhetlig intervensjonssystem



3. Omfattende, varige og intensive individuelle tiltak. 1-3 % av barn og unge

2. Støttesystem som gir økt hjelp til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. 15 - 25 % av barn og unge

1. Inkludering og tilpasset opplæring/pedagogisk arbeid i barnehage og skole med fokus på læring og utvikling. 75 - 85 % av barn og unge

Støtte til barn og unge

- Inkluderende og tilpasset praksis i barnehage og skole
 - Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging har rett til lærer med godkjent pedagogisk utdanning
 - Obligatorisk kartlegging og tidlig innsats rett etter skolestart
- Et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler
 - Det skal etableres et pedagogisk støttesystem for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Det skal ikke være behov for sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å få hjelp
 - De pedagogiske ressursene i støttesystemet skal være målrettede, fleksible og iverksettes hurtig.
- Varige og omfattende individuelle tiltak
 - Barn og unge med behov for individuelle tiltak med klare avvik fra læreplan og rammeplan skal sikres dette

Pedagogiske prinsipper

- Det skal være et sterkt fokus på barn og unge sin progresjon tilknyttet læring og utvikling
- Det skal drives en forskningsinformert pedagogisk praksis som er variert og tilpasset barn og unge sine forutsetninger
- Det skal samarbeides aktivt med foresatte gjennom en kontinuerlig dialog om barns læring og utvikling
- Barn og unge skal bli sett og hørt og slik få medvirkning i barnehager og skoler.

Støttesystem i alle skoler og barnehager

- Kartleggingssystemer som avdekker om barn og unge har utfordringer med læring i barnehagen og skolen
- Intensive kurs over 6–8 uker for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging
- Spesialpedagoger som arbeider fleksibelt i klasser, grupper og i noen tilfeller med enkeltbarn
- Systematisk to-lærersystem i enkeltfag
- Lærerspesialister innenfor ulike fagområder
- Trening av sosiale ferdigheter
- IKO (identifisering, kartlegging, oppfølging)
- Pedagogisk analyse
- Profesjonelle læringsfellesskap som drøfter læring og utvikling for enkeltbarn og klasser/grupper
- Differensierte læremidler for ulike grupper av barn og unge

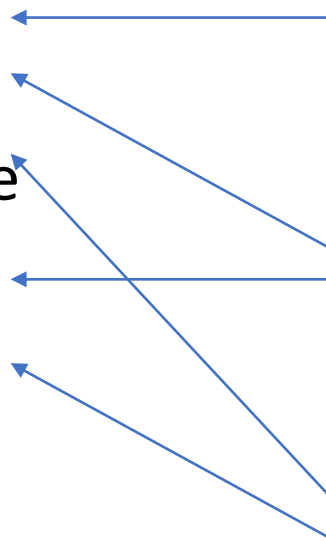
Et helhetlig intervensjonssystem

Støtte til barn og unge

- Varige og intensive individuelle tiltak
- Støttesystem i den enkelte skole og barnehage for barn og unge med behov for tilrettelegging
- Inkluderende og tilpasset opplæring i barnehage og skole

Støtte til lærere

- Statlig/fylkeskommunalt støttesystem
- Kommunal pedagogisk veiledningstjeneste tilknyttet skoler og barnehager
- Individuell og kollektiv kompetanseheving i barnehage og skole



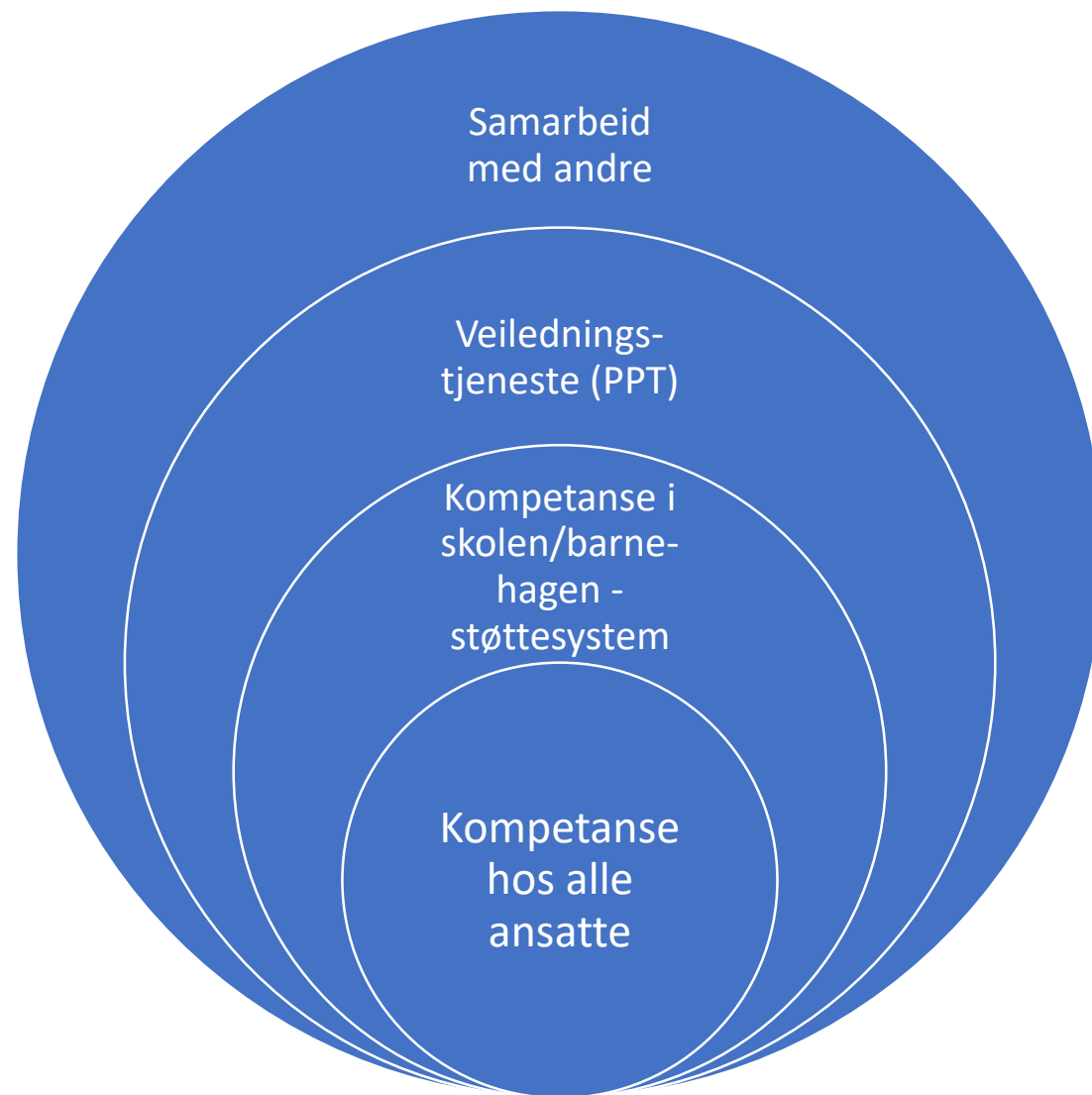
Støtte til lærere, skoler og barnehager

- Samarbeid og kompetanseheving i barnehager og skoler
 - De desentraliserte kompetansemidlene skal brukes for å utvikle nødvendig pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse.
- En lokal pedagogisk veiledningstjeneste
 - Det etableres en tverrfaglig pedagogisk veiledningstjeneste som primært skal arbeide i skoler og barnehager. Høy kompetanse nærmest mulig barn og unge
 - Veiledningstjenesten skal utrede, analysere, veilede og hjelpe pedagogisk ansatte samt bidra til relevant kompetanseheving
 - Det overføres ca. 300 stillinger fra dagens Statped til veiledningstjenesten.
 - Ved at det ikke lenger utføres sakkyndige vurderinger frigjøres i tillegg ca 1300 stillinger i dagens PP-tjeneste

Støtte til lærere, skoler og barnehager (forts.)

- Statlige/fylkeskommunale tjenester
 - Statped sitt ansvar for utvikling av spesialpedagogisk læringsressurser overføres Utdanningsdirektoratet
 - Overføring av tjenester til de nye fylkeskommunene for grupper av barn og unge kommunene ikke har kompetanse i forhold til.
 - Landsdekkende tjenester som f.eks. til døvblinde drives videre og legges til en av de nye fylkeskommunene
 - Oppgavene til samisk spesialpedagogisk tjeneste overføres til fylkeskommunen Troms/Finnmark. Denne får også en landsdekkende funksjon, også i forhold til det lulesamiske og sørsamiske området

Kompetanse på ulike nivå



Nødvendige regelverksendringer

- Alle barn og unge har rett til barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Barnehagen og skolen skal i samarbeid med hjemmet, gi omsorg, fremme læring og møte alle barn og unge med tillit og respekt.
- Utvalget ser ikke at det er hensiktsmessig med en egen individuell rettighet ut over dette.
- Retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning faller bort og erstattes med foreslåtte endringer og nye bestemmelser.
 - Rett til lærer med godkjent pedagogisk utdanning
 - Et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler
 - En kommunal pedagogisk veiledningstjeneste
 - Krav til utredning og evaluering av tilbudene og læringsutbyttet
- Foresatte skal ha medvirkning og klagerett

Andre tiltak

- Alle lærerutdanningene må i større grad sikre at lærere har bedre kompetanse for å møte barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging
- Videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk må fortsette selv om grunnutdannelsen er på masternivå
- Det etableres en registrering av utdanningsdata på individnivå fra barnehage til ut videregående opplæring.
- Forsknings- og utviklingsarbeid tilknyttet barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging styrkes

Implementering

- Ekspertgruppen ser to muligheter for implementering:
 - En gradvis implementering av det helhetlige systemet på landsplan
 - Utprøving av det helhetlige systemet i et eller flere fylker
- Uavhengig av dette vil det være avgjørende å etablere implementeringsstrategier som sikrer nødvendige endringer i den praksis barn og unge møter

Om vi ikke lykkes bedre enn i dag, risikerer vi at en stadig større gruppe av barn og unge opplever utenforskap i barnehage, skole og samfunn. Et inkluderende og demokratisk samfunn kan kun realiseres om barnehager og skoler fungerer som inkluderende og demokratiske institusjoner.

Ekspertgruppen mener at disse forslagene vil være et avgjørende bidrag til dette.