



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 6

(2019–2020)

Melding til Stortinget

---

Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO







DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 6

(2019–2020)

Melding til Stortinget

---

Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO



# Innhold

<b>1</b>	<b>Mot en mer inkluderende barnehage, skole og SFO .....</b>	<b>7</b>	<b>3.2</b>	<b>Et bedre tilbud til barn med behov for særskilt tilrettelegging .....</b>	<b>42</b>
1.1	Innledning .....	7			
1.2	For store kvalitetsforskjeller .....	9	3.2.1	Nordahl-rapporten – Inkluderende fellesskap for barn og unge .....	42
1.3	Tidlig innsats og inkluderende fellesskap .....	10			
1.3.1	Hva er inkludering? .....	11	3.2.2	Forslag fra Stoltenberg-utvalget om en støttemodell med tre nivåer .....	46
1.3.2	Hva er tidlig innsats? .....	12			
1.3.3	Forutsetninger for tidlig innsats og inkluderende fellesskap .....	12	3.2.3	Regjeringens vurdering .....	48
1.4	Sammendrag .....	14	3.3	Barn og elever med stort læringspotensial .....	51
<b>2</b>	<b>Tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet .....</b>	<b>18</b>	<b>3.4</b>	<b>Universell utforming .....</b>	<b>51</b>
2.1	Store forskjeller i barnehage- og skoletilbudet .....	18	3.5	Behov for et godt kunnskapsgrunnlag .....	52
2.2	Forutsetninger for god kvalitet i barnehager og skoler .....	21	3.5.1	Piloter for mer inkluderende praksis .....	52
2.2.1	Tidlig innsats er avgjørende .....	21	3.5.2	Senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering .....	53
2.2.2	Nok kvalifiserte ansatte .....	22	3.5.3	Bedre data- og statistikkgrunnlag for barnehage og skole .....	54
2.2.3	Gode ledere og eiere .....	23			
2.2.4	Et trygt og godt barnehage- og skolemiljø .....	24	3.6	Regjeringens tiltak og forventninger .....	54
2.2.5	Et tett samarbeid med hjemmet .....	24	<b>4</b>	<b>Pedagogisk-psykologisk tjeneste .....</b>	<b>55</b>
2.2.6	Gode overganger og sammenhenger i utdanningsløpet .....	26	4.1	Balanse mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid ....	55
2.3	Det starter i barnehagen .....	27	4.1.1	PP-tjenestens oppgaver skal bli tydeligere .....	57
2.3.1	Gode barnehager fremmer trivsel og læring .....	27	4.2	Bedre sakkyndige vurderinger av behov for spesialpedagogiske tiltak .....	58
2.3.2	Språkarbeidet i barnehagen .....	28	4.3	Forutsetninger for gode PP-tjenester .....	58
2.3.3	Vurdere barns norskkunnskaper før skolestart .....	30	4.3.1	Kompetanse i PP-tjenesten .....	58
2.3.4	Et tilgjengelig barnehagetilbud ....	31	4.3.2	Samarbeid .....	59
2.4	En skole for alle elever .....	32	4.3.3	Organisering og ledelse .....	60
2.4.1	En skole for fremtiden .....	33	4.3.4	Støttmateriell og veiledningsressurser .....	61
2.4.2	Skolene må gi alle en god start ....	33	4.4	PP-tjenestens adgang til å henvise til BUP og HABU .....	61
2.4.3	Fleksibel skolestart .....	35	4.4.1	Regjeringens vurdering .....	61
2.4.4	Skolene må følge opp elever med høyt fravær .....	35	4.5	Regjeringens tiltak og forventninger .....	62
2.4.5	Lekser og leksehjelp .....	36	<b>5</b>	<b>Kompetanse i barnehager og skoler og i støtte-systemene .....</b>	<b>63</b>
2.4.6	Språkkartlegging og andre-språkutvikling i skolen .....	37	5.1	Gode rammer .....	63
2.4.7	Overgang til videregående skole .....	38	5.2	Barnehagene trenger flere barnehagelærere .....	64
2.5	Regjeringens tiltak og forventninger .....	40			
<b>3</b>	<b>Mer inkluderende praksis .....</b>	<b>42</b>			
3.1	Mange barn og unge får ikke det pedagogiske tilbudet de trenger .....	42			

5.3	Tydeliggjøre og styrke regelverket om kompetanse .....	64	<b>7</b>	<b>Et bedre statlig støttesystem ....</b>	90
5.3.1	Formell kompetanse for gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning .....	64	7.1	Det statlige støttesystemet skal bidra til inkluderende fellesskap ...	90
5.3.2	Kompetanse i norsk som andrespråk .....	65	7.2	Status og utfordringer for Statped .....	91
5.4	Lærerutdanningene .....	66	7.3	Forslag fra Hagen-utvalget og Nordahl-gruppen .....	91
5.4.1	Endringer i barnehagelærerutdanningen .....	67	7.3.1	Regjeringens vurdering .....	92
5.5	Spesialpedagogikk i lærerutdanningene og egne spesialpedagogiske utdanninger .....	67	7.4	Et tydelig mandat for Statped .....	93
5.6	Videreutdanning .....	68	7.4.1	Statpeds tjenester .....	93
5.6.1	Videreutdanning for barnehagelærere og styrere i barnehagen ....	68	7.4.2	Statpeds bidrag til kompetansespredning på det spesialpedagogiske området .....	94
5.6.2	Videreutdanning for lærere og ledere i skolen .....	69	7.4.3	Statpeds bidrag til kunnskapsutvikling .....	94
5.7	Desentraliserte ordninger for kompetanseutvikling i barnehage og skole .....	72	7.4.4	Konsekvenser av endret mandat ...	95
5.8	Styrke kompetansen i PP-tjenesten .....	74	7.5	Organisering og styring av Statped .....	96
5.9	Andre kompetansetiltak .....	74	7.5.1	Landsdekkende tjenester .....	96
5.9.1	Veiledning av nyutdannede .....	74	7.5.2	Styringsmodell for Statped .....	96
5.9.2	Lærerspesialister .....	75	7.6	Prosess for endringene i Statped og for kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner ...	96
5.9.3	Barne- og ungdomsarbeidere og assistenter i barnehage .....	75	7.7	Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) .....	97
5.9.4	Oppfølgingsordningen for kommuner med svake resultater ...	76	7.8	Samarbeid mellom Statped og helsesektoren .....	97
5.10	Regjeringens tiltak og forventninger .....	77	7.9	Regjeringens tiltak og forventninger .....	98
<b>6</b>	<b>Laget rundt barna og elevene ...</b>	78	<b>8</b>	<b>En skolefritidsordning for alle .....</b>	99
6.1	Mål for tverrfaglig samarbeid .....	78	8.1	Utfordringsbildet .....	99
6.2	Variasjon i kvaliteten på og organiseringen av tverrfaglig samarbeid .....	80	8.1.1	Store variasjoner mellom kommunene .....	99
6.3	Barna selv blir for lite inkludert i samarbeidet .....	82	8.1.2	Økonomi kan stenge barn ute fra SFO .....	100
6.4	For lite samarbeid om barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø .....	82	8.1.3	Folkehelseutfordringer .....	100
6.5	Forslag fra Stoltenberg-utvalget og Nordahl-gruppen om tverrfaglig samarbeid .....	83	8.1.4	Foreldre til barn med behov for særskilt tilrettelegging er mer misfornøyde enn andre .....	101
6.5.1	Regjeringens vurdering .....	83	8.1.5	Foreldrebetaling for SFO på 5.-7. trinn oppleves som urettferdig .....	101
6.6	Behov for bedre og tydeligere regelverk .....	84	8.1.6	Uklar anvendelse av regelverket etter syvende trinn .....	101
6.7	De gode løsningene må utvikles i kommunene .....	85	8.1.7	SFO brukes ikke som virkemiddel i integreringspolitikken .....	102
6.8	Andre yrkesgruppers rolle i barnehage, skole og SFO .....	87	8.2	Innhold og aktiviteter .....	102
6.9	Regjeringens tiltak og forventninger .....	88	8.2.1	Verdigrunnlaget for SFO .....	102
			8.2.2	Lek, kultur og fritidsaktiviteter ....	104
			8.2.3	Helsefremmende SFO .....	105
			8.2.4	Kvalitetsutvikling .....	107
			8.2.5	Kompetanse .....	108

8.3	Moderasjonsordninger .....	110	<b>9</b>	<b>Økonomiske og administrative</b>	
8.4	Inkluderende fellesskap i SFO .....	111		<b>konsekvenser.....</b>	<b>117</b>
8.4.1	Barn med behov for særskilt tilrettelegging .....	111	<b>Referanser .....</b>		<b>120</b>
8.4.2	SFO som integreringsarena for minoritetsspråklige barn .....	114			
8.5	Regjeringens tiltak og forventninger .....	115			







DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 6

(2019–2020)

Melding til Stortinget

## Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 8. november 2019,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Mot en mer inkluderende barnehage, skole og SFO

#### 1.1 Innledning

Alle barn fortjener en god start. Barn og unge skal oppleve å lære, leke, utvikle seg og mestre. Trygge rammer er viktig. Trygge barn som trives, lærer bedre.

Kunnskap gir den enkelte muligheter til å utvikle sine evner på best mulig måte og til å kunne leve et selvstendig liv. Kunnskap er også avgjørende for samfunnsutviklingen, og det er selve grunnlaget for demokrati, verdiskaping og velferd. Gode barnehager og skoler som løfter alle barn uavhengig av bakgrunn, er de viktigste bidragene for å skape et samfunn med små forskjeller og like muligheter for alle.

Et bærekraftig velferdssamfunn forutsetter at flere deltar i arbeidslivet, og at flere står lenger i arbeid. Derfor satser regjeringen på utdanning og kunnskap for alle. Tidlig innsats og inkluderende fellesskap er avgjørende for å sikre at alle barn og unge kan nå sine drømmer og ambisjoner. Regjeringen har som mål at alle barn og unge skal ha like muligheter til allsidig utvikling og læring, uav-

hengig av bakgrunn og forutsetninger. Vi skal ha et utdanningssystem som bidrar til at alle kan oppleve mestring og verdien av kunnskap og fellesskap.

Barnehagen og skolen skal tenne gnisten som trengs for at barn og unge skal utvikle seg og lære, få et godt liv og bli godt rustet til utdanning og jobb. Læreplanverket definerer fem grunnleggende ferdigheter: lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. Målet er at alle elever skal mestre de grunnleggende ferdighetene når de går ut av grunnskolen. Vi vet at dette har stor betydning for om de gjennomfører videregående opplæring. Regjeringen har som mål at innen 2030 skal 90 prosent av elevene som begynner i videregående opplæring, fullføre og bestå.<sup>1</sup> For å nå dette målet er et viktig skritt på veien at 5 000 flere skal fullføre videregående opplæring hvert år innen 2025.

<sup>1</sup> Tall fra SSB 2019 viser at av de som begynte i videregående opplæring i 2013, fullførte 75,3 prosent innen fem år.

Barnehagen og skolen skal bidra til at barn og unge blir trygge og trives. Barn og unge tilbringer en stor del av oppveksten i barnehage, skole og skolefritidsordning (SFO). Der erfarer de opp- og nedture. De faller og slår seg, krangler og strever. De lærer seg å klatre øverst i treet, knekker lesekode, opplever mestring og får venner for livet. Barnehagen, skolen og SFO skal gi en god ramme for allsidig utvikling. Barna og elevene skal møte tydelige forventninger og få hjelp til å takle både medgang og motgang. Barna og elevene må ha voksne rundt seg som gir støtte og omsorg, enten de må ha hjelp til å finne seg en venn, delta i lek eller lære seg å lese, skrive og regne og forstå samfunnet vi lever i. Barn og elever får det beste grunnlaget for å utvikle seg sosialt og faglig, hvis de opplever at de er en verdifull del av fellesskapet og blir godtatt som de er. De skal føle at de hører hjemme i samfunnet, og at det er bruk for dem og de perspektivene og meningene de har.

Staten har særlige forpliktelser til å trygge samiske barns oppvekstvilkår og deres religiøse, kulturelle og språklige rettigheter. Samisk og norsk er likeverdige språk. Opplæringsloven regulerer retten til samisk opplæring. Loven gir rettigheter til opplæring i lulesamisk, sørsamisk og nordsamisk.<sup>2</sup>

Barn som har behov for det, har rett til å få spesialpedagogisk hjelp, uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, har rett til spesialundervisning. Elever som har tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til opplæring i og på tegnspråk. I tillegg er det egne rettigheter for barn og elever fra nasjonale minoriteter, minoritetsspråklige barn og elever, og barn og elever som trenger alternativ og supplerende kommunikasjon.

Ansatte med god kompetanse og nære relasjoner til barna og elevene er avgjørende for at vi får et inkluderende og godt utdanningsløp for alle. Barnehager og skoler skal, i samarbeid med det lokale støttesystemet, være rustet til å møte mangfoldet blant barn og elever. Et lokalt støttesystem kan bestå av for eksempel pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Barnehage, skole og støttesystemet skal samarbeide om å yte tjenester til barn og unge med ulike behov. Et fellestrekk for de viktigste tiltakene i meldingen er å bringe kompetansen nær-

### Boks 1.1 Mål for bærekraftig utvikling

Utdanning er et prioritert område for regjeringen både nasjonalt og i utviklingspolitikken. Sammen med alle FNs medlemsland har Norge vedtatt 17 mål for bærekraftig utvikling frem mot 2030, og vi har lagt en arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene. En inkluderende, rettferdig og god utdanning for alle er en viktig del av denne planen.

mere barna og elevene. For å få til dette vil regjeringen blant annet satse på kompetanseutvikling i barnehager og skoler og i PP-tjenesten, og på å bedre samarbeidet mellom barnehager, skoler, SFO og det lokale støttesystemet.

Tidlig innsats, inkludering og et godt tilpasset pedagogisk tilbud er bærende prinsipper for regjeringens arbeid med å forbedre utdanningsystemet vårt. Regjeringen har de siste årene tatt betydelige grep for å legge til rette for at vi skal ha barnehager og skoler som gir muligheter for alle, jf. blant annet Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen* og Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*:

- Ny rammeplan for barnehagen tydeliggjør barnehagenes forpliktelser, ansvar og roller og foreldres rettigheter.
- Ny bemanningsnorm for barnehager stiller et minimumskrav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år.
- Skjerpet pedagognorm for barnehagene innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og minst én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år. Barn skal regnes som tre år fra 1. august det året de fyller tre år.
- Moderasjonsordninger og ordninger med gratis kjernetid gir flere mulighet til å sende barna i barnehagen.
- Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen og desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen bidrar til å styrke det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling.
- Oppfølgingsordningen sørger for at kommuner som over tid har svake resultater på

<sup>2</sup> Jf. opplæringsloven § 6-2 første ledd.

sentrale områder i opplæringen, får tilbud om støtte og veiledning.

- Forskningsrådet har fått i oppgave å lyse ut midler til forskning på effekter av tiltak for økt kvalitet i barnehage og skole.
- Kommunene har fått plikt til å tilby intensiv opplæring til elever som henger etter i lesing, skriving eller regning på 1.–4. trinn.
- Flere lærerspesialiststillinger bidrar til flere karriereveier i skoler og styrker det profesjonelle læringsfellesskapet.
- Plikt til samarbeid mellom barnehager og skoler og plikt til samarbeid mellom skoler og andre kommunale tjenester gir bedre sammenheng mellom tilbudene.
- Grunnskolelærerutdanningene har blitt femårige masterutdanninger.
- Det har blitt satset stort på å videreutdanne lærere.
- Lærernormen fastsetter at det maksimalt skal være 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og maksimalt 20 elever per lærer på 5.–10. trinn.

Regjeringen mener at disse, og en rekke andre igangsatte tiltak, vil bidra til å forsterke den positive utviklingen i barnehager og skoler. Denne meldingen bygger videre på og forsterker den politikken som regjeringen har ført. Den bygger også videre på kunnskapsgrunnlaget i de nevnte stortingsmeldingene. Derfor er det i hovedsak kunnskapsgrunnlaget fra nye rapporter som omtales i denne meldingen. Det gjelder særlig rapportene *Inkluderende fellesskap for barn og unge* fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-rapporten) og NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* fra Stoltenberg-utvalget. I arbeidet med meldingen har vi vurdert Nordahl-rapporten i sin helhet og enkelte av forslagene i Stoltenberg-utvalgets rapport. Øvrige forslag fra Stoltenberg-utvalget følges opp i andre prosesser. Den nasjonale evalueringen av SFO *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle*, er også et viktig grunnlag, særlig for delen om SFO. Rapporten fra FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)<sup>3</sup>, fra første evaluering av Norges samlede innsats på inkluderingsområdet, er også et kunnskapsgrunnlag for meldingen, se boks 1.2.

Denne meldingen handler først og fremst om barnehager, grunnskoler og SFO, men flere tiltak gjelder også videregående opplæring. Støttesystemene som samarbeider med barnehager og

skoler, er også omfattet av meldingen. Flere tiltak i meldingen vil dessuten ha betydning for voksne med rett til opplæring. Meldingen omhandler barnehage- og opplæringstilbudet til *alle* barn og unge, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger for å lære.

## 1.2 For store kvalitetsforskjeller

Mange barnehager og skoler har inkluderende fellesskap og følger opp barn og elever på en god måte. Mye har gått riktig vei i barnehager og skoler de siste årene. Vi har likevel store utfordringer å ta tak i. Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger. Det betyr at mange barn og elever har en hverdag der de ikke blir sett og forstått, og der de utvikler seg og lærer mindre enn de kunne gjort med et bedre tilrettelagt pedagogisk tilbud. Det er alvorlig. Disse barna og elevene kan oppleve at de ikke har det godt og trygt i barnehagen eller på skolen, og at de ikke er en verdifull del av fellesskapet.

Nordahl-rapporten peker på at for mange barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ikke får den hjelpen de trenger, og at de for ofte blir tatt ut av barnegruppen og klassefellesskapet for å få et eget tilbud. Noen er alene med en voksen, mens andre er i mindre grupper. Nordahl-rapporten fremhever også at barn og elever med vedtak om spesialpedagogiske tiltak for ofte opplever at de møter voksne uten relevant kompetanse. Rapporten er klar på at PP-tjenesten bruker for lite tid sammen med barna og elevene. Nordahl-gruppen foreslår store endringer i utdanningssystemet for å oppnå at kompetansen kommer nærmere barna og elevene.<sup>4</sup>

Stoltenberg-utvalgets rapport viser at det er tydelige forskjeller mellom hvordan jenter og gutter presterer på alle nivåer i utdanningssystemet. Gutter er overrepresentert i statistikken over spesialpedagogiske tiltak, de har i gjennomsnitt færre grunnskolepoeng enn jenter, og flere gutter enn jenter fullfører ikke videregående opplæring. Stoltenberg-utvalget foreslår tiltak som skal forbedre tilbudet til alle, både gutter og jenter. De mener tiltak som rettes mot hele elevgruppen, vil gi bedre tilrettelegging for alle elevene.<sup>5</sup>

Samiske barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging har ikke god nok tilgang til læremidler, læringsressurser og kartleggings-

<sup>3</sup> FN 2019.

<sup>4</sup> Nordahl et al. 2018.

<sup>5</sup> NOU 2019: 3.

### **Boks 1.2 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)**

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne – CRPD – ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006, og Norge forpliktet seg til å følge konvensjonen i 2013. Konvensjonens formål er å sikre at mennesker med funksjonsnedsettelse får oppfylt sine rettigheter, og den skal bidra til god inkludering og til å hindre diskriminering.

Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne behandlet Norges første rapport i Genève 25. og 26. mars 2019. I sin endelige rapport har komiteen løftet frem positive utviklingstrekk og områder de er bekymret over. På utdanningsområdet er de for eksempel særlig bekymret for at en stor andel av spesialundervisningen tilbys av personale uten tilstrekkelig kompetanse. De løfter videre frem behovet for å sikre inkludering av høy kvalitet og å styrke universell utforming av skolebygg.

Norge skal innen medio 2023 rapportere om hva som er gjort for å følge opp rapporten fra komiteen. Status for gjennomføringen av tiltakene i denne stortingsmeldingen og andre relevante tiltak regjeringen vil utarbeide de nærmeste årene, vil være viktig for denne rapporteringen.

materiell på samisk. I tillegg er det mye som tyder på at det er store variasjoner i støttesystemets (PP-tjenestens) kunnskap om samisk språk og kultur, noe som er viktig for å kunne gi samiske barn et godt tilrettelagt og spesialpedagogisk tilbud.

Det er for store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, mellom skolene og mellom SFO-ene. Vi har mange gode barnehager, men det er også for mange som ikke gir et godt nok tilbud.<sup>6</sup> Hvilken kommune elevene bor i, og hvilken skole de går på, har betydning for hvor mye de lærer på skolen.<sup>7</sup> Det er også store forskjeller mellom SFO-ene. En del SFO-er har klare peda-

gogiske planer og fyller ordningen med godt innhold for barna, mens andre har satset mindre på innhold. Mange SFO-er er for dårlige til å tilpasse tilbudet for barn med behov for særskilt tilrettelegging.<sup>8</sup>

For mange elever har et for høyt fravær fra grunnskolen, og det fortsetter for mange når de starter i videregående opplæring.<sup>9</sup> Noen utvikler også skolevegring. Høyt fravær kan få store konsekvenser for elevene det gjelder, og det kan bli vanskelig å fullføre videregående opplæring.<sup>10</sup> Selv om en stadig større andel av elevene fullfører videregående opplæring, er det fremdeles én av fire elever som ikke fullfører i løpet av fem år. Det er også store forskjeller mellom fylkene.<sup>11</sup> Elever og lærlinger som fullfører videregående, får bedre muligheter i arbeidslivet senere i livet.

### **1.3 Tidlig innsats og inkluderende fellesskap**

I denne meldingen presenterer regjeringen konkrete tiltak for å bedre utdanningssystemet. Regjeringens tiltak vil ikke i seg selv være nok for å lykkes med tidlig innsats og en mer inkluderende praksis i barnehager og skoler. Kunnskapsgrunnlaget for meldingen viser at praksis ikke er tråd med regelverket alle steder. Vi er helt avhengige av at kommuner og fylkeskommuner arbeider målbevisst for inkludering og tidlig innsats, og at de innfrir kravene som ligger i regelverket. Til slutt i hvert kapittel har meldingen derfor en liste over forventninger til kommuner, fylkeskommuner og andre aktører som viser hva regjeringen mener er særlig viktig for at vi sammen skal nå målet om tidlig innsats og et inkluderende tilbud til alle. Kommuner og fylkeskommuner styres gjennom lov og forskrift slik det fremgår av kommuneloven § 2-1. Forventningspunktene som er rettet mot kommuner og fylkeskommuner, innebærer dermed i seg selv ingen nye rettslige forpliktelser.

Nøkkelord for innholdet i meldingen er:

- kvalitet
- kultur
- kunnskap
- kompetanse
- kapasitet

<sup>6</sup> Bjørnstad og Os 2018, Bjørnstad et al. 2019, Bjørnstad 2019, Rege et al. 2018.

<sup>7</sup> Utdanningsdirektoratet 2019c, Utdanningsdirektoratet 2018b.

<sup>8</sup> Wendelborg et al. 2018.

<sup>9</sup> Utdanningsdirektoratet 2019f.

<sup>10</sup> Bratholmen 2018.

<sup>11</sup> Skoleporten.udir.no.

Det er et overordnet mål å videreutvikle kvaliteten i barnehager og skoler, slik at alle barn og elever får lære, mestre og utvikle seg i inkluderende fellesskap. Bedre kvalitet på det ordinære tilbudet kan gi mindre behov for særskilte ordninger for enkeltbarn. Samtidig kan bedre kvalitet på den spesialpedagogiske innsatsen sikre at barn og unge får en bedre utvikling og lærer mer. Skal kvaliteten bli bedre, er kultur, kunnskap, kompetanse og kapasitet sentrale faktorer.

For det første er det helt grunnleggende at alle barnehager og skoler har en kultur for inkludering og tidlig innsats. En viktig forutsetning for dette er god ledelse på alle nivåer i kommunen, fylkeskommunen og hos private barnehage- og skoleeiere. Regjeringen vil dessuten at statlige mål og tiltak for barnehage- og skoleutvikling skal ha inkludering som et grunnleggende premiss.

For det andre er det behov for mer kunnskap om hva som skal til for å lykkes med å endre praksis og gi et godt tilbud til alle barn og elever. Regelverket gir alle barn og unge viktige rettigheter. Flere rapporter og statlige tilsyn viser at barnehager, skoler og kommuner ikke alltid ivaretar sine forpliktelser og oppfylder barnas og elevenes rettigheter. Regjeringen vil styrke forskningen og legge til rette for at erfaringer kan deles på en mer systematisk måte. I denne meldingen har vi med flere eksempler på hvordan kommuner arbeider med tidlig innsats og inkludering. Disse eksemplene kan brukes som inspirasjon for andre kommuner, fylkeskommuner og private barnehage- og skoleeiere i deres arbeid med å utvikle en mer inkluderende praksis.

For det tredje er kompetanse avgjørende. Det er allerede mye god kompetanse i barnehager og skoler og i støttesystemene, men det er for store variasjoner rundt i landet. Vi trenger et kompetanseløft for å sikre et bedre tilpasset og mer inkluderende pedagogisk tilbud til alle barn uavhengig av hvor de bor. Regjeringen vil sette i gang en stor og langsiktig satsing for å heve kompetansen i kommuner og fylkeskommuner. Satsingen vil være særlig rettet mot barnehager, skoler og PP-tjenester.

For det fjerde kan vi øke kapasiteten i utdanningssystemet ved å organisere arbeidet bedre og bruke kompetansen der den gir størst nytte. Regjeringen vil styrke samarbeidet på tvers av fagområder og sektorer slik at kompetansen blir mer tilgjengelig for barna og elevene som trenger den. Med et sterkere lag rundt barna, elevene og lærerne kan vi få til gode helhetlige tilbud for alle barn og unge.

### 1.3.1 Hva er inkludering?

Inkludering i barnehage og skole handler om at alle barn og elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. De skal føle seg trygge og kunne erfare at de er betydningsfulle, og at de får medvirke i utformingen av sitt eget tilbud. Et inkluderende fellesskap omfatter alle barn og elever.

Av og til er det nødvendig å gi et tilbud utenfor den vanlige barnehagegruppen eller utenfor den ordinære opplæringen for at det enkelte barn skal lære og utvikle seg på en måte som passer nettopp det barnet best. Det handler om fleksible løsninger for å oppnå inkludering. Det avgjørende er at barna og elevene opplever å få være seg selv i et inkluderende fellesskap og å få like muligheter som alle andre til å utvikle seg ut fra sine forutsetninger.

Barn og unge er forskjellige. De har ulik bakgrunn og ulike interesser, erfaringer og forutsetninger, og de utvikler seg i ulikt tempo. Noen barn og unge har utfordringer som gjør at de trenger ekstra hjelp og støtte. Andre har spesielle evner

#### Boks 1.3 Forpliktelser om inkluderende utdanning

FNs barnekonvensjon slår fast at barnets utdanning skal bidra til å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) slår fast at alle har krav på en utdanning som er uten diskriminering og som gir alle de samme mulighetene.

UNESCOs Salamanca-erklæring av 1994 (Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education) legger vekt på at utdanningssystemene må ta hensyn til den store variasjonen i barnas egenskaper, forutsetninger og behov. Erklæringen vektlegger at utdanningen skal gis i inkluderende miljøer uavhengig av elevenes fysiske, intellektuelle, emosjonelle og språklige bakgrunn, og uavhengig av sosial, kulturell og etnisk bakgrunn.

Norge har, med bakgrunn i urfolks særlige rettigheter, en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og samiske foreldres interesser, jf. Grunnloven § 108, barnekonvensjonen artikkel 30 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

eller høyt læringspotensial innenfor ett eller flere fag. Det innebærer at barnehager og skoler må tilpasse tilbudet slik at det ivaretar barn og elevers ulike forutsetninger.

I en tid preget av stadig raskere endringer og økende mangfold i samfunnet er barnehagene, skolene og SFO de viktigste fellesarenaene for barn og unge. Mangfold er en berikelse for barnehagene, skolene og SFO. Det gir barna og elevene mulighet til å utvikle toleranse og respekt for at vi er forskjellige, og til å lære om andre språk og kulturer. Inkluderende fellesskap i barnehager og skoler gir grunnlag for å ta vare på mangfoldet og videreutvikle demokratiet.

Noen barn og elever får i dag tilbud i spesialklasser eller spesialskoler. Mange som får et slikt tilbud, opplever større sosial tilhørighet med andre barn og elever der enn i et ordinært tilbud. Det er likevel et mål at alle barn og elever skal kunne oppleve god tilrettelegging og et inkluderende fellesskap i ordinære tilbud.

### 1.3.2 Hva er tidlig innsats?

Tidlig innsats betyr et godt pedagogisk tilbud fra tidlig småbarnsalder, at barnehager og skoler

#### **Boks 1.4 Prosjektet Country Policy Review and Analysis (CPRA)**

I 2016 deltok Norge i prosjektet Country Policy Review and Analysis (CPRA) i regi av European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Prosjektet er en undersøkelse der det blant annet ses på hvor stor vekt de ulike landene legger på forebyggende og tidlig innsats fremfor kompensierende tiltak. Dette påvirker inkludering i praksis fordi kompensierende tiltak gir større fare for segregering enn forebyggende tiltak og tidlig innsats. For Norges del er hovedbildet at forebygging og tidlig innsats dominerer i utdanningspolitikken. Norge har imidlertid også enkelte kompensatoriske ordninger, som egne enheter ved nærskolen og egne spesialskoler for elever med særlig omfattende behov.

På nasjonalt nivå gir dette prosjektet og tilsvarende undersøkelser grunnlag for å diskutere om prioriteringene og styringssignalene våre er i tråd med målet om inkluderende utdanning, og hvordan dette blir håndtert i praksis i kommuner og fylkeskommuner.

arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes. Tiltak kan være å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet og/eller ved å sette inn særskilte tiltak.

Grunnlaget for utvikling og læring blir lagt i barnas første leveår. Dersom barna utvikler et godt fundament disse årene, øker sannsynligheten for en god utvikling videre. Det tilbudet barna får i barnehagen og de første årene i grunnskolen, legger grunnlaget for hvordan de lykkes videre i utdanning og arbeid. Det er derfor viktig at alle barn får tilgang til et godt tilpasset pedagogisk tilbud tidlig i livet.

Når det oppstår nye behov underveis i utdanningsløpet, skal barn og elever få rask hjelp og tilrettelegging for å unngå at utfordringer vokser seg større. Det er viktig for at den enkelte skal oppleve seg som en verdifull del av fellesskapet og ha muligheter til utvikling og læring. Det er også verdifullt for samfunnet at alle får den hjelpen de trenger tidlig, slik at alle som har forutsetninger for det, kan utvikle seg til aktive samfunnsborgere som deltar i arbeidslivet og bidrar til verdiskapingen i landet.

### 1.3.3 Forutsetninger for tidlig innsats og inkluderende fellesskap

Det er et vanlig anslag at det til enhver tid er 15–25 prosent av barn og unge som trenger særskilt tilrettelegging. Noen trenger særskilt tilrettelegging i en kort periode, andre trenger det varig eller over lengre tid. Det betyr at behov for tilrettelegging ikke er unntak, men noe som er helt vanlig. Inkluderende fellesskap forutsetter at ansatte, barn, elever og foreldre<sup>12</sup> i barnehager, skoler og SFO-er har en grunnholdning om at alle barn og unge, med sine ulikheter, hører til i fellesskapet. Lokaler og uteområder som er fysisk tilrettelagt for alle, er også en forutsetning for inkludering.

Inkludering krever at barnehagene, skolene og SFO-ene har fleksible løsninger og setter av nok ressurser til å tilpasse tilbudet slik at alle blir ivare tatt. Barna og elevene skal oppleve et helhetlig tilbud der de spesialpedagogiske tiltakene henger godt sammen med det ordinære tilbudet.

Å lytte til barna og elevene og ta dem med på råd er grunnleggende for å lykkes med å legge tilbudet godt til rette. Når barn og elever får påvirke egen læring og hverdag og føler seg sett og for-

<sup>12</sup> I denne meldingen omfatter begrepet *foreldre* både foreldre og andre foresatte.

**Boks 1.5 Barns rett til medvirkning**

Barns rett til å bli hørt i spørsmål som berører dem, følger av barnekonvensjonen og er slått fast i Grunnloven § 104:

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Barns rett til å medvirke er også integrert i formålsparagrafene i barnehageloven og opplæringsloven.

stått, kan de blir tryggere og mer motiverte. Det gir et godt utgangspunkt for utvikling og læring. En god dialog med foreldrene er også avgjørende. Det er som regel de som kjenner barna sine best. Sammen med barna kan foreldrene gi viktig kunnskap til barnehagen og skolen om hvordan barna har det, og hva de trenger.

For at alle barn og elever skal få et godt tilbud, er det viktig at tilbudet er kunnskapsbasert og blir gitt av kompetente fagfolk. Ansatte med høy kompetanse må jobbe tett på barna og elevene slik at de raskt kan fange opp behov og tilrettelegge tilbudet på en god måte. Det er viktig at de som arbeider tett på barna og elevene, har kunnskap om hvordan mangfold kan brukes som en ressurs, og om hvordan de kan støtte, styrke og følge opp barn og unge ut fra deres individuelle forutsetninger. Lærerutdanningene og videreutdanningene må inneholde det lærerne trenger av grunnleggende kompetanse. Det er også nødvendig at barnehager og skoler har tilgang til fagpersoner med ulik kompetanse som sammen med lærerne kan danne et lag rundt barna og elevene. Barnehagene, skolene og det lokale støtte-systemet må samarbeide godt slik at barna og elevene får et helhetlig tilbud og rask tilgang til

relevant kompetanse. På noen områder er det nødvendig med et nasjonalt støttesystem. Statped skal bidra med spisskompetanse innenfor små og spesialiserte fagområder eller svært komplekse saker, slik at kommuner og fylkeskommuner får hjelp til å gi et tilrettelagt tilbud til barn og elever med varige og/eller omfattende behov.

Den teknologiske utviklingen gir barnehager og skoler nye muligheter til å tilrettelegge tilbudet. Digitale verktøy kan være til stor hjelp for mange barn og unge med for eksempel synshemninger, hørselshemninger eller lese-, skrive- eller matematikkvansker. Digitale verktøy kan bidra til at barn og elever får et tilrettelagt tilbud innenfor rammene av fellesskapet. Barnehage- og skoleeiere må sørge for at barnehager og skoler har oppdatert kompetanse til å ta i bruk digitale verktøy på en god måte, og kommuner og fylkeskommuner har ansvar for at det lokale støtteapparatet har kompetanse til å bidra i dette arbeidet. Nasjonale myndigheter må bidra med veiledning og støtteressurser.

Målet om at alle barn og unge skal få et inkluderende barnehage- og skoletilbud som gjør at de trives, utvikler seg, opplever mestring og lærer, krever innsats både fra nasjonale og kommunale myndigheter og i den enkelte barnehage og skole. Internasjonalt pekes det i mange sammenhenger på betydningen av å ansvarliggjøre alle forvaltningsnivåer i systemet for å realisere inkludering i praksis. European Agency for Special Needs and Inclusive Education har utarbeidet et verktøy som de ulike nivåene i systemet kan bruke i dette arbeidet, jf. boks 2.2 i kapittel 2.

Nasjonalt må det blant annet legges til rette for et godt kunnskapsgrunnlag, relevante studietilbud og kompetansetiltak, god veiledning og støtte, hensiktsmessige regelverk og andre strukturelle tiltak. Kommunale myndigheter og kommunale og private barnehage- og skoleeiere må ta et overordnet ansvar for å drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid i alle barnehager, skoler og SFO-er. Barnehager, skoler og SFO-er må ta utgangspunkt i prinsippet om inkludering når de planlegger og gjennomfører det pedagogiske tilbudet. Lærerne kan ikke stå alene i dette arbeidet. Ledere på alle nivåer må bidra til å utvikle gode, profesjonelle fellesskap. Det må legges til rette for at lærerne evaluerer egen praksis, deler og drøfter hverandres praksis, videreutvikler arbeidet sitt på grunnlag av aktuell forskning og møter utfordringer sammen. Lederne må gi de ansatte støtte og veiledning, følge opp kompetansebehov hos ansatte, legge til rette for at flere yrkesgrupper samarbeider og sørge for at ressursene brukes på best mulig måte.

## 1.4 Sammendrag

De kommende kapitlene i meldingen går nærmere inn på utfordringer i dagens barnehager, skoler, SFO-er og støttesystemer og regjeringens tiltak. Nedenfor er et kort sammendrag av de ulike kapitlene.

### Kapittel 2 Tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet

Regjeringen mener at det viktigste grepet vi kan ta for å fremme og styrke en inkluderende praksis i barnehage og skole, er å forbedre kvaliteten på det ordinære, allmennpedagogiske tilbudet. Regjeringen er opptatt av at det er elevenes innsats, engasjement og talent som skal avgjøre hvor godt de gjør det på skolen, ikke kjønn, bosted, foreldrenes utdanning og inntekt eller hvilket land foreldrene er født i. De siste årene har regjeringen derfor gjort betydelige grep for å styrke kvaliteten i barnehager og skoler, og det er mye som går riktig vei.

Hvilken barnehage eller skole barna eller elevene går i, har likevel fremdeles betydning for tilbudet de får. Regjeringen forventer at barnehager, skoler, kommuner og fylkeskommuner arbeider målrettet med tidlig innsats for at alle barn og elever kan delta i fellesskapet og utvikle seg, mestre og lære ut fra egne forutsetninger. Barn skal få oppleve en god overgang fra barnehagen til skolen og SFO og gode overganger videre i utdanningsløpet.

#### Regjeringens tiltak:

- lovfeste at barnehagen skal arbeide forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet, og innføre en aktivitetsplikt for de som arbeider i barnehagen som skal sikre at alle barna har det trygt og godt
- utrede mulige tiltak for bedre informasjons- overføring mellom utdanningsnivåer og tjenester for å gi barn og elever best mulige overganger
- innføre en plikt for kommunen til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart for å identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper
- gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle et gratis, kvalitetssikret verktøy for språkkartlegging med veiledningsmateriell
- nedsette et ekspertutvalg som, basert på skolebidragsindikatorene, skal komme med anbefalinger om hvordan skoler som bidrar mindre til elevenes læring enn det vi kan forvente, kan bli bedre

- ta sikte på å utarbeide og gjennomføre en årlig undersøkelse om trivsel og læringsmiljø for 1.–4. trinn
- gi kommunene mulighet til å prøve ut nye modeller for fleksibel skolestart
- innføre en oppfølgingsplikt for skolene til å følge opp elever med høyt fravær i grunnskolen
- utvikle nettbasert veiledningsmateriell for å spre kunnskap om hvordan lekser kan gis på en god måte
- endre regelverket for leksehjelp for å gi mer fleksibilitet til kommunene
- innføre tiltak for å bedre samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole
- legge frem en melding til Stortinget om videregående opplæring våren 2021

### Kapittel 3 Mer inkluderende praksis

Det er et stort problem at ikke alle barn og unge får den hjelpen de trenger, tidlig nok eller ikke i det hele tatt. Det tyder på at systemene som skal sikre dette, ikke fungerer godt nok alle steder.

Regjeringen ønsker å innhente mer kunnskap om hvordan tilbudet til barn og unge i barnehage og skole kan bli bedre tilpasset og inkluderende for alle. Vi vil opprette et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkluderende praksis for å legge til rette for en langsiktig styrking av forskningen på dette feltet. Vi vil også sette i gang piloter og forskningsoppdrag som kan gi erfaringer med, og kunnskap om, hvordan barnehager, skoler og kommuner kan jobbe for å forebygge at problemer vokser seg store, og hvordan den spesialpedagogiske kompetansen i større grad kan komme barna til gode. Erfaringene fra piloter og forskningsoppdrag kan danne grunnlag for videre politikktutvikling.

#### Regjeringens tiltak:

- vurdere å utvide bestemmelsen om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for 1.–4. trinn til flere trinn
- vurdere hvordan det statlige tilsynet og den statlige veiledningen bedre kan bidra til at barn og elever får et godt tilpasset og inkluderende tilbud
- vurdere å foreslå endringer i opplæringsloven for elever med stort læringspotensial i oppfølgingen av innstillingene fra opplæringslovutvalget og Lied-utvalget
- bedre veiledningen om universell utforming av barnehage- og skolebygg
- innhente mer kunnskap gjennom piloter og styrke forskningen for å få til mer inkluderende praksis



- opprette et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering
- utrede mulige løsninger for å få bedre statistikk og data om barnehage og skole der hensynet til personvern blir ivaretatt på en god måte

#### Kapittel 4 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

PP-tjenesten er både en sakkyndig instans og en samarbeidspart for barnehager og skoler i arbeidet med å forebygge utfordringer og i arbeidet med å oppdage og følge opp barn og elever som trenger særskilt tilrettelegging. Disse oppgavene utgjør et helhetlig mandat for PP-tjenestens arbeid og må ses i sammenheng. Regjeringen vil legge til rette for at PP-tjenesten forbedrer kvaliteten på arbeidet med sakkyndige vurderinger. Videre vil regjeringen styrke PP-tjenestens evne til å arbeide forebyggende og bidra til at barnehager og skoler følger opp barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging på en god måte. Vi vil satse på kompetanseutviklingstiltak i kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på PP-tjenesten, jf. kapittel 5.

#### Regjeringens tiltak:

- vurdere å endre kravet til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i enkelte forhold slik at barnehagen og skolen kan gjøre vedtak i samråd med foreldrene, dersom saken er godt nok opplyst for å kunne fatte et forsvarlig vedtak
- presisere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats
- presisere i lovene hvilke krav til kvalitet som gjelder for tjenestene PP-tjenesten skal levere
- vurdere om PP-tjenesten bør kunne henvise direkte til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og habilitering for barn og unge (HABU), og om slik henvisning får betydning for regler om finansiering av helsetjenester

#### Kapittel 5 Kompetanse i barnehager og skoler og i støttesystemene

Den viktigste jobben for å skape gode inkluderende miljøer for barn og unge er det lærerne og de andre ansatte i barnehager og skoler som gjør. Lærerne og andre som arbeider tett på barna og elevene må ha kompetanse til å følge opp alle på en god måte. Regjeringen vil videreføre og styrke kompetansetiltak for lærere og andre ansatte i barnehager og skoler. I tillegg vil regjeringen sette i gang et omfattende og lang-

siktig kompetanseløft innenfor spesialpedagogikk og inkludering, rettet mot barnehager, skoler og det lokale støttesystemet, med særlig vekt på PP-tjenesten.

#### Regjeringens tiltak:

- over tid skjerpe forskriftskravet til pedagogisk bemanning i barnehagen til minst én pedagogisk leder per seks barn under tre år og én pedagogisk leder per tolv barn over tre år (50 prosent barnehagelærere)
- foreslå å presisere i barnehageloven at ansatte som gir spesialpedagogisk hjelp, som hovedregel skal ha formell pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse
- tydeliggjøre og stramme inn regelverket for bruk av assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning i skolen
- foreslå å presisere i opplæringsloven at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha
- vurdere hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til spesialpedagogisk kompetanse
- vurdere hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til kompetanse i norsk som andrespråk
- nedsette en ekstern gruppe som skal foreslå konkrete endringer i rammeplanen for barnehagelærerutdanningen
- følge med på det frivillige nettverket av UH-institusjoner som tilbyr spesialpedagogiske utdanninger for å fremme samarbeid om felles retningslinjer og utvikling av utdanningene
- vurdere om en mastergrad i spesialpedagogikk med integrert undervisningsfag kan gi undervisningskompetanse for tilsetning i skolen
- i samarbeid med partene vurdere behovet for egne stillingshjemler i barnehagen og skolen for spesialpedagoger uten undervisningskompetanse
- i dialog med sektoren vurdere behovet for et tilbud innenfor spesialpedagogikk på mastergradsnivå som felles utdanningsløp for barnehage- og grunnskolelærere
- utvikle videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk og fysisk-motorisk utvikling og aktivitet for barnehagelærere
- vurdere å innføre en plikt for skoleeiere til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer
- samordne de desentraliserte kompetanseordningene for kompetanseutvikling for barne-

hage og skole for mer helhet og bedre sammenheng

- vurdere om kompetansesatsingen på det spesialpedagogiske feltet, inkludert PP-tjenesten, kan bli en del av eller ses i sammenheng med de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling
- igangsette en varig kompetansesatsing på det spesialpedagogiske feltet, i samarbeid med KS, for kommuner og fylkeskommuner
- innføre en plikt for kommunene til å sørge for at alle skoler skal ha tilgang på lærerspesialist i begynneropplæring på 1.–4. trinn innen 2025

#### Kapittel 6 Laget rundt barna og elevene

Barnehagen og skolen er viktige arenaer for å forebygge, oppdage og følge opp ulike utfordringer som barn og elever møter i hverdagen. Et godt lokalt støttesystem rundt barna og lærerne er viktig for å få til et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud. Ofte er det nødvendig med ulike fagkompetanse for å kunne gi et godt og helhetlig tilbud. Regjeringen er opptatt av å styrke det tverrfaglige samarbeidet i og rundt barnehager og skoler.

#### Regjeringens tiltak:

- utrede muligheten for en ny støttetjeneste som blant annet skal se på hvordan PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan samordnes bedre eller eventuelt slås sammen
- foreslå å harmonisere og styrke bestemmelsene om samarbeid for barn og unge i sektorlovene, herunder utrede regelverksendringer for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester til barn og unge
- se på hvordan de pedagogiske virkemidlene i direktoratene kan samordnes bedre gjennom prosjektet *Bedre tverrsektorielt samarbeid (BTS)*
- kartlegge situasjonen for andre yrkesgrupper i barnehage, skole og SFO og vurdere hvilket ansvar og hvilke oppgaver ulike profesjoner bør ivareta, samt foreslå tiltak for å styrke de ulike yrkesgruppens situasjon i barnehage, skole og SFO

#### Kapittel 7 Det statlige støttesystemet

Kompetansen i det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) skal utnyttes enda bedre i utdanningssystemet. Regjeringen vil gjøre Statpeds mandat mer avgrenset og tydelig og gjøre tjenestene mer tilgjengelige for barn og elever som har

komplekse utfordringer og/eller varige og omfattende behov for tilrettelegging. Dette vil få konsekvenser for organiseringen av Statped. Barna og elevene med behov for særskilt tilrettelegging må bli fanget opp raskt og få hjelp når de trenger det. Da må kompetansen være der barna og elevene er, lokalt i barnehager og på skoler og i det lokale støttesystemet. Regjeringen vil derfor omdisponere ressurser fra Statped til kompetansehevingstiltak i kommunene.

Utdanningsdirektoratet skal styrke sitt arbeid for inkluderende fellesskap i barnehager og skoler og bidra til bedre kunnskap og kompetanse på det spesialpedagogiske området. Fylkesmannen vil også være en viktig aktør i arbeidet med tidlig innsats og bedre inkludering, særlig i videreutviklingen av kompetanseordningene for kommuner og fylkeskommuner.

#### Regjeringens tiltak:

- beholde Statped som en statlig virksomhet som skal styres direkte av Kunnskapsdepartementet
- videreutvikle Statped slik at hele virksomheten blir sett under ett og gir landsdekkende, flerfaglige tjenester med kontorer i regionene
- avgrense Statpeds mandat til å gjelde tjenester og kompetansespredning på små og særlig spesialiserte fagområder og i svært komplekse saker
- overføre ressurser fra Statped til kompetanse tiltak rettet mot kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på PP-tjenesten
- lyse ut et oppdrag om å følgevaluere prosessen for omlegging av Statped og kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner
- utrede hvordan produksjonen av læremidler og læringsressurser skal organiseres
- opprettholde Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) som en del av Statped, og gi SEAD et særskilt mandat som skal utarbeides i overgangsperioden for endringene i Statped

#### Kapittel 8 En skolefritidsordning for alle

Et godt SFO-tilbud kan bidra til inkludering og til å jevne ut sosiale forskjeller. SFO er en viktig sosial arena der barna kan utvikle vennskap, leke og prøve seg på ulike aktiviteter. Regjeringen er opptatt av at det skal bli et mer likeverdig SFO-tilbud i landet, og vil innføre en nasjonal rammeplan for SFO med rom for lokale variasjoner. Vi ønsker at flest mulig skal kunne gå på SFO, uavhengig av bakgrunn. Vi vil derfor gi tilbud om moderasjonsordninger.

## Regjeringens tiltak:

- gjøre endringer i opplæringslovens regulering av SFO, blant annet tydeliggjøre formålet med og verdigrunnlaget for SFO
  - innføre en nasjonal rammeplan for SFO som er basert på gjeldende rett, og som gir rom for lokale variasjoner
  - utvikle støtte- og veiledningsmateriell for kvalitetsutvikling i SFO som blant annet skal omfatte veiledning om læringsstøttende aktiviteter gjennom lek, gi støtte til kommuner som ønsker å benytte SFO som virkemiddel for bedre integrering, og bidra til bedre kosthold i SFO
  - legge til rette for økt fysisk aktivitet i SFO gjennom rammeplanen for SFO og støtte- og veiledningsmateriell
- innføre en nasjonal ordning med redusert foreldrebetaling i SFO for lavinntektsfamilier
  - innføre en nasjonal ordning for gratis SFO for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn
  - presisere i bestemmelsene om samarbeid med andre tjenester i opplæringsloven at dette også inkluderer SFO
  - utarbeide veiledningsmateriell til kommunen som skoleeier om muligheten for å gi tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven innenfor rammen av SFO
  - oppdatere Helsedirektoratets veiledninger slik at de omfatter SFO der det er relevant, for eksempel i veiledning om barn og unge med habiliteringsbehov

## 2 Tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet

Regjeringen mener at det viktigste grepet vi kan ta for å fremme og styrke en inkluderende praksis i barnehage og skole, er å forbedre kvaliteten på det ordinære, allmennpedagogiske tilbudet. Barnehager og skoler med høy kvalitet har dyktige lærere, ledere og andre ansatte som sørger for at barn og elever mestrer, lærer og utvikler seg ut fra egne forutsetninger. Barnehagene og skolene må sammen med foreldrene legge til rette for at barna og elevene etablerer gode relasjoner og trygg tilknytning til de ansatte og andre barn og elever, og at de opplever anerkjennelse, tilhørighet og trivsel.

Regjeringen har som mål at ni av ti elever som begynner på videregående opplæring, skal fullføre og bestå innen 2030. Et viktig skritt på veien er at 5 000 flere skal fullføre videregående opplæring hvert år innen 2025. Skal vi nå dette målet, er det viktig at barna får et godt pedagogisk tilbud allerede fra de er små.

### 2.1 Store forskjeller i barnehage- og skoletilbudet

Regjeringen har de siste årene gjort betydelige grep for å styrke kvaliteten i barnehager og skoler, og det er mye som går riktig vei. De fleste foreldre som svarer på Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse opplever at barnet trives og føler seg trygg på personalet i barnehagen.<sup>1</sup> De fleste skoleelever trives på skolen og opplever mestring og faglige utfordringer.<sup>2</sup> Det er også positivt at stadig flere elever gjennomfører videregående opplæring. Andelen som fullfører videregående opplæring innen fem år, lå lenge stabilt rundt 70 prosent, men blant dem som startet videregående opplæring i 2013, hadde 75,3 prosent fullført i løpet av fem år. Andelen som fullfører har økt mest blant elever med lavt utdannede foreldre, elever med dårlige karakterer fra grunnskolen og elever med innvandrerbakgrunn.<sup>3</sup> Det betyr at

mange barnehage- og skoleeiere arbeider systematisk for å gi barn og elever et godt barnehage- og opplæringstilbud.

For enkelte er skolegangen langt fra tilfredsstillende. Ulike forhold kan føre til mistriivsel, fravær og frafall. Fraværstall for tiende trinn viser at elevene i gjennomsnitt hadde seks dager og fem timer fravær i skoleåret 2018/19. Nivået har holdt seg stabilt over tid. Elevene i Finnmark har tre dager høyere fravær enn snittet for resten av landet. Nesten 9 000 elever, det vil si 14 prosent av elevene, hadde mer enn 15 dager fravær i løpet av skoleåret.<sup>4</sup> Det er bekymringsfullt.

Andelen elever som mangler karakterer i mer enn halvparten av fagene fra grunnskolen, og dermed ikke får beregnet grunnskolepoeng, har økt fra 2,2 prosent i 2008/09 til 5,5 prosent 2018/19. Blant elever som begynte i videregående opplæring i 2013 uten beregnet grunnskolepoeng, var det 30 prosent som fullførte videregående opplæring i løpet av fem år. Elever uten grunnskolepoeng tilhører i hovedsak følgende elevgrupper: Elever som får spesialundervisning, elever med manglende vurderingsgrunnlag på grunn av høyt fravær eller minoritetsspråklige elever som nylig har kommet til Norge. Hovedårsaken til at andelen elever uten grunnskolepoeng har økt de siste årene, er at det har kommet flere flyktninger med for kort tid i grunnskolen til å ha opparbeidet seg et vurderingsgrunnlag.<sup>5</sup>

For mange elever går ut av grunnopplæringen uten et tilstrekkelig grunnlag for videre utdanning og arbeidsliv. Det er fremdeles for mange som ikke gjennomfører videregående opplæring. De som har manglende ferdigheter i grunnskolen eller faller fra i videregående opplæring, sliter oftere med å beholde sin plass i arbeidslivet senere i livet. De har gjerne lavere inntekt som voksne og større risiko for å bli varig uføre.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Utdanningsdirektoratet 2019a.

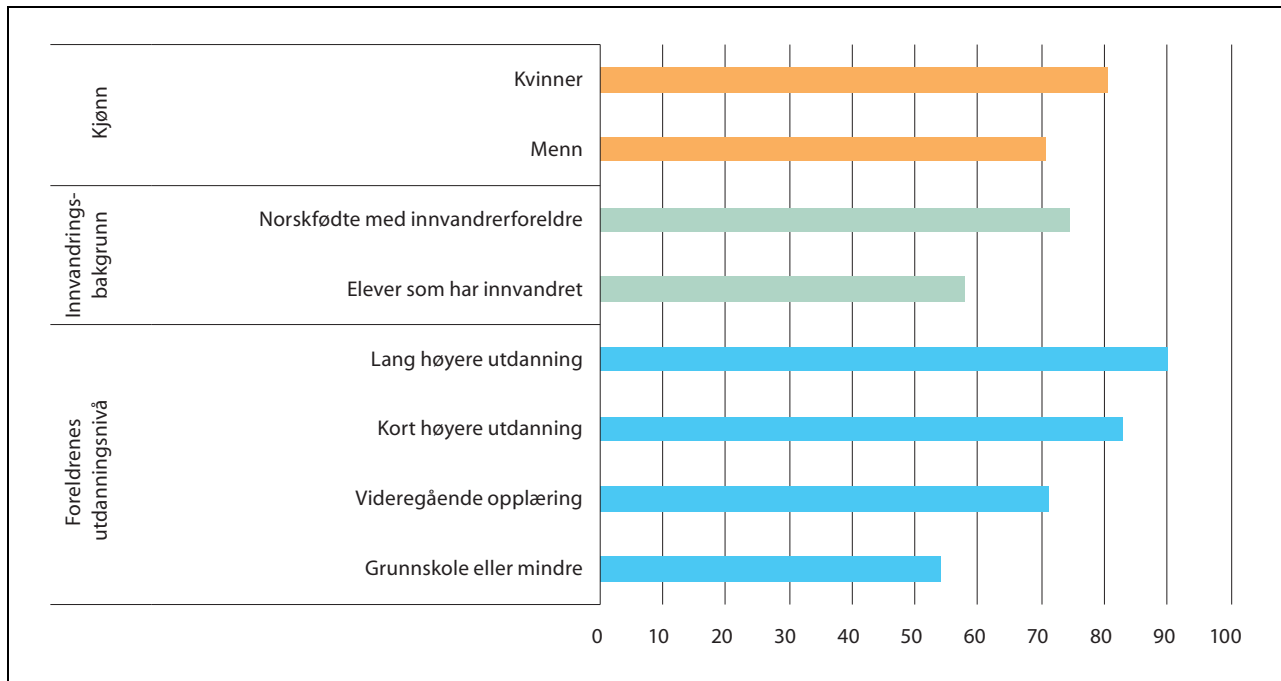
<sup>2</sup> Utdanningsdirektoratet 2018a.

<sup>3</sup> <https://ssb.no/vgogjen>

<sup>4</sup> Utdanningsdirektoratet 2019f. Det innhentes ikke nasjonale tall over fravær på 1.–9. trinn.

<sup>5</sup> SSB Statistikkbanken, Bjugstad 2016, Utdanningsdirektoratet 2018c.

<sup>6</sup> Albæk et al. 2019, Barth et al. 2019.



Figur 2.1 Andel elever som hadde fullført i 2018, blant de som begynte på videregående opplæring i 2013, i prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som figur 2.1 viser, varierer andelen som fullfører videregående opplæring innen fem år mellom ulike grupper. Jo lengre utdanning foreldrene har, desto større er sjansen for at barna fullfører. Jenter fullfører dessuten i større grad enn gutter, og Norge er her et av landene med størst kjønnsforskjell.<sup>7</sup> Blant elever som selv har innvandret til Norge, fullfører bare 57 prosent innen fem år. Blant de som innvandrer i ungdomsskolealder, fullfører kun halvparten videregående opplæring innen de er i slutten av tjuetårene.<sup>8</sup> Norskfødte med innvandrerforeldre fullfører imidlertid nesten i like stor grad som andre elever.

Forskning viser at forhold tidligere i elevenes liv har stor betydning for hvor sannsynlig det er at de gjennomfører videregående opplæring.<sup>9</sup> Barna som strever gjennom barnehagealder, strever ofte videre i skolen.<sup>10</sup> Det er en klar sammenheng mellom resultater på nasjonale prøver på femte trinn og sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring, jf. figur 2.2.

Forskjellene mellom ulike grupper viser seg også tidlig i utdanningsløpet. Barn som har foreldre med høyere utdanning, skårer bedre på

nasjonale prøver, og får i mindre grad spesialundervisning enn barn med foreldre med lavere utdanning.<sup>11</sup> Disse barna går også oftere i barnehage fra de er små.<sup>12</sup> Elever med minoritetsspråklig bakgrunn er også overrepresentert i spesialundervisningen.<sup>13</sup>

Som Stoltenberg-utvalget peker på, er det tydelige kjønnsforskjeller på alle nivåer i utdanningssystemet: Resultater fra Stavangerprosjektet viser at jentene har bedre ferdigheter enn guttene i barnehagealder innenfor språk og matematikk, de er mer selvstendige, mestrer hverdagsferdigheter som påkledning bedre, er mer sosialt kompetente, leker mer med andre og har bedre finmotorikk. Bare innen grovmotorikk, regellek og mer avansert konstruksjonslek er jentene og guttene like gode.<sup>14</sup> På nasjonale prøver på 5. trinn og i ungdomsskolen gjør jentene det best i lesing, mens guttene gjør det best i regning. Nasjonale prøver i lesing viser en gradvis økende kjønnsforskjell gjennom grunnskolen. Ved avslutningen av grunnskolen får jentene bedre karakterer enn guttene i alle fag bortsett fra kroppsøving. Som figur 2.3 viser, er kjønnsforskjellene til stede i

<sup>7</sup> Borgonovi, Ferrara og Maghnouj 2018.

<sup>8</sup> Kunnskapsdepartementet 2018.

<sup>9</sup> Markussen 2010, Lillejord, Halvorsrud et al. 2015.

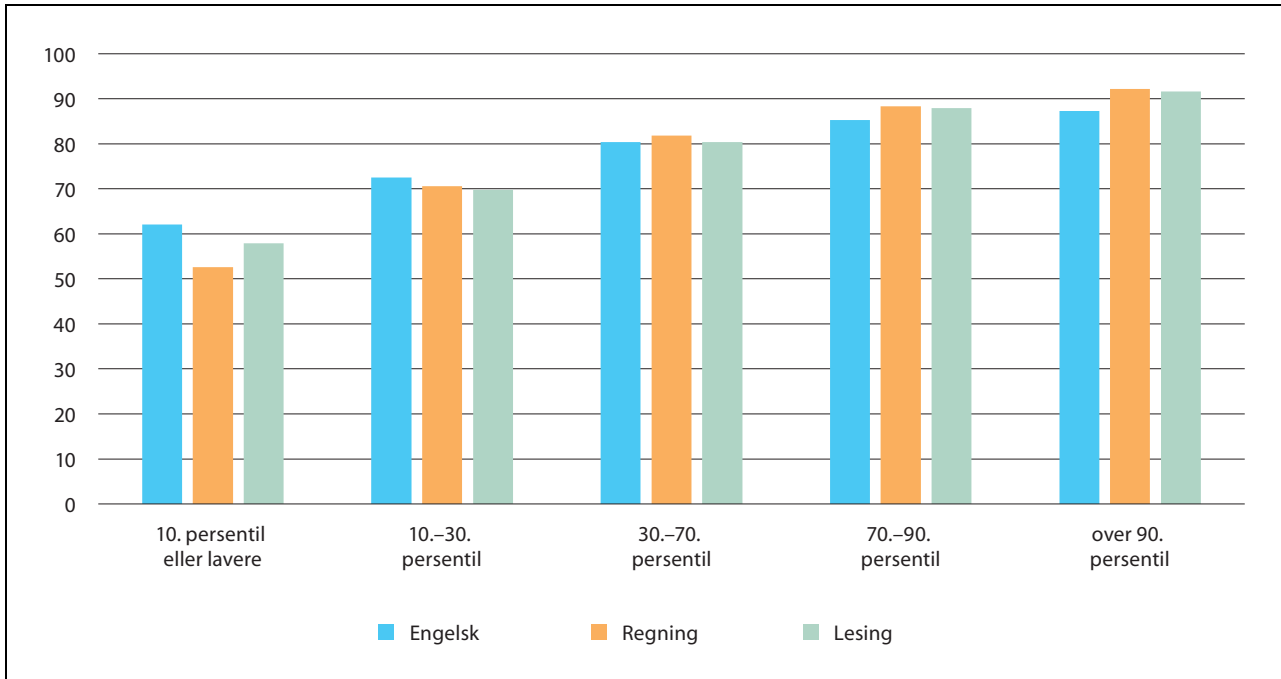
<sup>10</sup> Lesesenteret 2018, Hjetland et al. 2017.

<sup>11</sup> Nordahl et al. 2018.

<sup>12</sup> Moafi 2017.

<sup>13</sup> Nordahl et al. 2018.

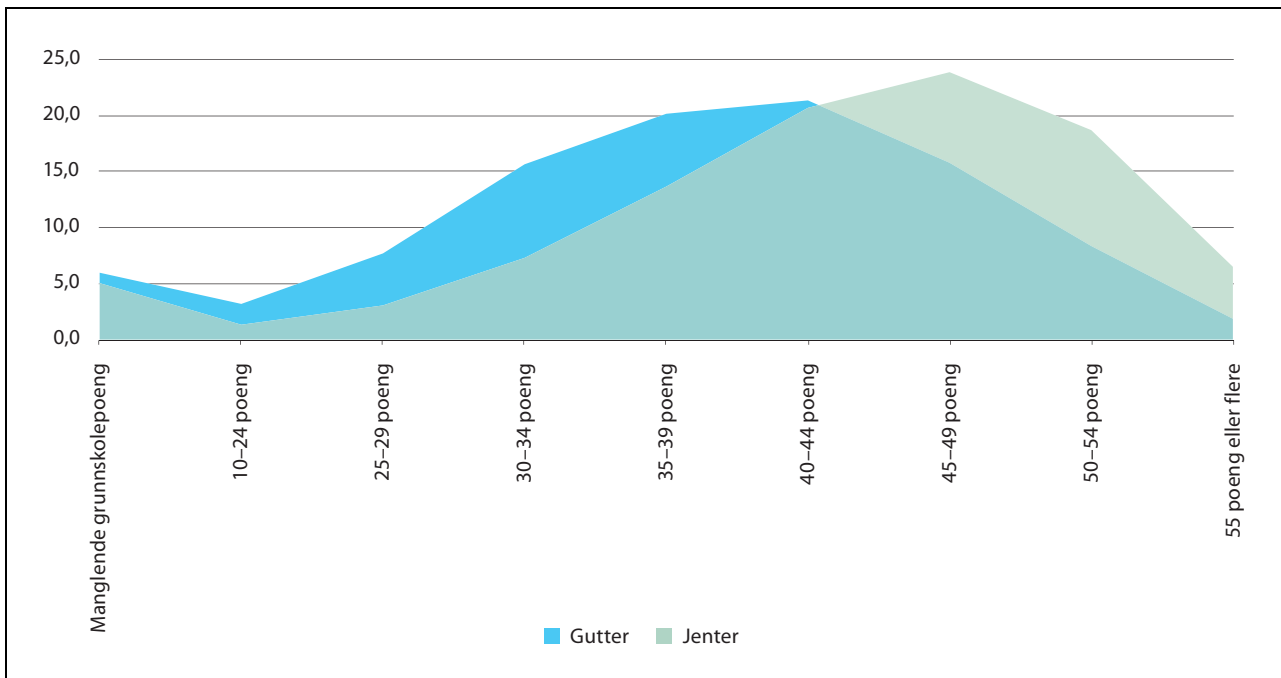
<sup>14</sup> Lesesenteret 2018.



Figur 2.2 Gjennomføring av videregående opplæring etter 5 år (2013–18) etter resultater på nasjonale prøver på 5. trinn, fordelt på persentiler, i prosent

Resultatene på 5. trinn er delt i persentiler, der 10. persentil eller lavere er lavest mestring og over 90. persentil er høyest mestring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.3 Fordeling av grunnskolepoeng etter kjønn 2019, i prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

hele fordelingen av grunnskolepoeng. I den nedre delen av fordelingen av grunnskolepoeng er det flere gutter enn jenter, mens det er flere jenter enn gutter som får høye grunnskolepoeng. Kjønnsforskjellene er like stor blant elever som har foreldre med lavt og høyt utdanningsnivå. Nær 70 prosent av de som får spesialundervisning i grunnskolen, er gutter.<sup>15</sup>

Forskjellene i resultater mellom ulike grupper viser at ikke alle barnehager og skoler klarer å kompensere godt nok for barnas og elevenes bakgrunn. Vi vet at det er store forskjeller mellom tilbudene barna får i de enkelte barnehagene, skolene og kommunene. Regjeringen mener dette er bekymringsfullt.

Forskningsprosjektet GoBaN (Gode barnehager for barn i Norge) har fulgt om lag 1 200 barn i 93 barnehager, fra barna er to år til de begynner på skolen, i perioden 2013–2018. Forskerne fant at den samlede kvalitetsskåren i barnegruppenes omsorgs-, leke- og læringsmiljø var på et for lavt nivå. Småbarnsgruppene skårer 3,9 og storbarnsgruppene skårer 4,2 på en skala fra 1 til 7.<sup>16</sup> Barnehagene skårer dårligst på hygiene, sikkerhet, tilgjengelighet og variasjon i lekemateriell, mangfold, språk og samspill. Litt over halvparten av de ansatte har et positivt samspill med barna gjennom dagen. Rundt halvparten av de observerte gruppene har et godt og stimulerende språkmiljø. Mange av barnehagene er for dårlige til å støtte relasjonene mellom barn på samme alder.<sup>17</sup>

Resultater fra Agder-prosjektet viser at det er store forskjeller mellom barnehager når det gjelder i hvilken grad de bidrar til å utvikle barnas språk, matematikkferdigheter og evne til selvregulering. Forskerne sammenlignet barna som gikk i barnehagene med mest læring, med de som gikk i barnehagene med minst læring, og fant at det i gjennomsnitt var fem måneders forskjell i barnas utvikling når de kontrollerte for familiebakgrunn.<sup>18</sup>

Skolebidragsindikatorer for grunnskolen viser hvor mye skolene bidrar til elevenes resultater på nasjonale prøver og eksamen, når man tar hensyn til foreldrenes utdanning, inntekt og innvandrerbakgrunn og elevens tidligere resultater. Tallene viser at det er klare forskjeller

mellom skolene og mellom kommunene. Statistisk sentralbyrå (SSB) har anslått at forskjellen mellom skolene som bidrar henholdsvis mest og minst til elevenes læring på mellomtrinnet og ungdomstrinnet, kan tilsvare opp mot ett år med læring i løpet av de tre årene på trinnet. Oslo bidrar mest til elevenes læring på barneskolen, mens Østfold bidrar mest på ungdomsskolen. Finnmark kommer dårligst ut på 1.–4. trinn og 8.–10. trinn, mens Telemark kommer dårligst ut på 5.–7. trinn.<sup>19</sup>

Barn og elever som har psykiske vansker og/eller er ensomme, kan ha en ekstra vanskelig barnehage- og skolehverdag. Forskning indikerer at det er en del barn i barnehagen som opplever at de ikke blir inkludert i lek og det sosiale fellesskapet.<sup>20</sup> Elevundersøkelsen viser at 6,1 prosent av elevene fra femte trinn og oppover opplever å bli mobbet. På enkelte klassetrinn og ved enkelte skoler er tallene høyere.<sup>21</sup> Mellom 15 og 20 prosent av alle barn og unge har psykiske plager, noe som går utover trivsel, læring, daglige gjøremål og samvær med andre.<sup>22</sup>

## 2.2 Forutsetninger for god kvalitet i barnehager og skoler

En god utdanning er vårt viktigste virkemiddel for at alle skal få mulighet til å lykkes, uavhengig av bakgrunn. Regjeringen er opptatt av at det er elevenes innsats, engasjement og talent som skal avgjøre hvor godt de gjør det på skolen, ikke kjønn, bosted, foreldrenes utdanning, hvilket land foreldrene er født i, eller deres inntekt.

### 2.2.1 Tidlig innsats er avgjørende

Skal vi lykkes med å nå målet om en god utdanning og like muligheter for alle, må vi starte tidlig. I de tre første årene i et barns liv er hjernen på sitt mest formbare, og disse årene er avgjørende for videre utvikling og læring, jf. figur 2.4. I denne perioden utvikler hjernen seg i rekordfart, og barna lærer mer enn på noe tidspunkt senere i livet. Blir det lagt et godt grunnlag i disse årene, øker sannsynligheten for en god utvikling videre.<sup>23</sup>

<sup>15</sup> NOU 2019: 3.

<sup>16</sup> Goban har benyttet seg av kvalitetsskalaene kalt ITERS-R, ECERS-R og CIP. På skalaen er 1 regnet som «utstrekkelig», 3 er «minimal», 5 er «god» og 7 er «utmerket».

<sup>17</sup> Bjørnstad og Os 2018, Bjørnstad et al. 2019, Bjørnstad 2019.

<sup>18</sup> Rege et al. 2018.

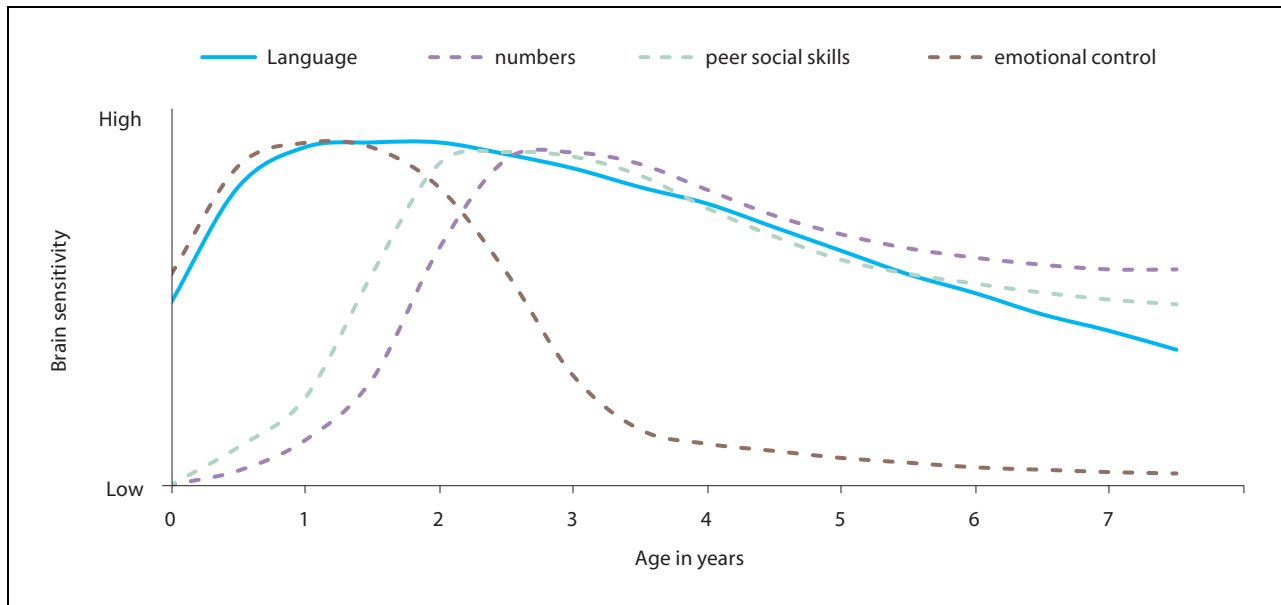
<sup>19</sup> Utdanningsdirektoratet 2019c, Steffensen et al. 2017.

<sup>20</sup> Lund et al. 2015, Bratterud, Sandseter og Seland 2012, Nordahl et al. 2017.

<sup>21</sup> Wendelborg 2019.

<sup>22</sup> Helse- og omsorgsdepartementet et al. 2017.

<sup>23</sup> OECD 2017a, Caspi 2016, Knudsen 2006, Drugli 2016.



Figur 2.4 Hjernens sensitivitet de første leveårene

Kilde: OECD 2017a

Forskning tyder på at barns erfaringer allerede fra ettårsalderen er med på å danne grunnlaget for barnas selvregulering. Det innebærer blant annet evnen til å kontrollere impulsivitet, være oppmerksom, samarbeide og følge regler. Disse egenskapene er viktige for utvikling og læring.<sup>24</sup>

De første årene i barns liv har også stor betydning for den videre språkutviklingen. Dersom barna har et godt ordforråd og god begrepsforståelse i barnehageårene, øker sannsynligheten for god språkutvikling og gode skoleprestasjoner senere.<sup>25</sup>

Kommunikasjonen, relasjonen og samspillet barna har med omsorgspersonene rundt seg i denne perioden, er avgjørende for hvordan de utvikler seg videre. Barna er avhengige av gode relasjoner til omsorgsfulle voksne som responderer på signalene deres, og som hjelper dem med å takle utfordringer. De trenger å bli stimulert, få hjelp til å regulere følelsene sine og oppleve nærhet, trøst og beskyttelse.<sup>26</sup>

Foreldrene er barnas viktigste omsorgspersoner. Forskning viser at det betyr mye hvilken familie barna vokser opp i, og at forskjellene gjerne viser seg tidlig i livet. Barn som vokser opp med foreldre med ulike utfordringer, som for

eksempel økonomiske vansker, rus eller psykiske lidelser, får ofte mindre støtte og stimulering hjemme enn andre.<sup>27</sup> Det gir barnehagene og skolene et stort ansvar for å gi alle barn en god start på livet og for å kompensere for manglede støtte og stimulering hjemme når det er nødvendig.

### 2.2.2 Nok kvalifiserte ansatte

For at barnehagebarn og elever skal få den oppfølgingen de trenger, er det viktig med nok kvalifiserte ansatte som kan se dem, gi omsorg og stimulere til lærelyst og utforskertrang. Gode lærere er avgjørende for at barna og elevene skal lære og trives, men det er også behov for ansatte med annen kompetanse. Regjeringen har gjennom flere år satset på å styrke lærernes og de andre ansattes kompetanse i barnehager og skoler, jf. kapittel 5.

For å sikre nok kvalifiserte ansatte i barnehager har regjeringen skjerpet pedagognormen og vedtatt ny bemanningsnorm. Skjerpet pedagognorm innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per syv barn som er under tre år og minst én pedagogisk leder per fjorten barn som er over tre år. Regjeringen planlegger å skjerpe pedagognormen ytterligere, jf. omtale i kapittel 5. Bemanningsnormen er omtalt i boks 2.1. Regje-

<sup>24</sup> Mischel 1989, Moffitt et al. 2011, ten Braak et al. 2018, Goodman et al. 2015.

<sup>25</sup> Hjetland et al. 2017, Lervåg 2010, Aukrust 2005.

<sup>26</sup> Law 2017.

<sup>27</sup> Dietrichson et al. 2017, Yoshikawa, Aber og Beardslee 2012.



### Boks 2.1 Krav til bemanning i barnehagen

Bemanningsnormen innebærer at det stilles krav om at barnehagene har en grunnbemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn som er under tre år og én ansatt per seks barn som er over tre år. Barn skal regnes for å være tre år først fra og med august det året de fyller tre år. Hvis barnehagen ikke innfridde kravet innen 1. august 2019, måtte barnehageeieren søke om dispensasjon.

Tall fra 2018 viser at 75 prosent av barnehagene oppfylte kravet om maksimum 6 barn per ansatt, en økning fra 56 prosent i 2017. På nasjonalt nivå er det i gjennomsnitt 5,8 barn per ansatt, noe som er en forbedring fra 2017, da det i gjennomsnitt var 6 barn per ansatt. Det er i gjennomsnitt 5,7 barn per ansatt i kommunale barnehager og 6 barn per ansatt i de private.

ringen har også innført lærernorm i skolen. Lærernormen innebærer at det maksimalt kan være 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer på 5.–10. trinn.

### 2.2.3 Gode ledere og eiere

Gode ledere og eiere i barnehage og skole er nødvendig for å utvikle et godt tilbud til barn og elever. Barnehage- og skoleeier har det overordnede ansvaret for kvaliteten på tilbudet og for å sikre gode rammebetingelser for og støtte til arbeidet i den enkelte barnehage og skole. Det innebærer også ansvar for å sørge for at barnehagen og skolen har dyktige ledere. Det er barnehagestyrer og rektor som har det daglige ansvaret for å sørge for at alle barn og elever får delta i fellesskapet og utvikle seg, mestre og lære. Barnehagestyrer og rektor skal også sørge for at de ansatte har et godt og utviklende arbeidsmiljø.

For å ivareta og videreutvikle kvaliteten i tilbudet til alle barn og elever finnes det mange ulike verktøy og metoder eiere og ledere kan benytte seg av. Utdanningsdirektoratet har utviklet rammeverk for styrerutdanning og rektorutdanning som gir gode beskrivelser av hvilke krav og forventninger som stilles til ledelse i barnehage og skole. Direktoratet har også

### Boks 2.2 EU-prosjektet Financing Policies for Inclusive Education Systems

I perioden 2016–18 deltok Norge i EU-prosjektet Financing Policies for Inclusive Education Systems (FPIES) i regi av European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Det overordnede målet med prosjektet var å bidra til å styrke elevers inkludering i skole og sosialt liv ved å se på finansieringssystemer og -modeller. I prosjektet ble det utviklet et selvevalueringsverktøy. Dette verktøyet kan benyttes på ulike nivåer i utdanningssystemet for å reflektere over hvor inkluderende opplæringstilbudet er, og om innsatsen og politikken støtter opp om inkludering. Selvevalueringsverktøyet er ment å være en hjelp for både nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå/skoleeiernivå for å få til en bedre inkluderende praksis.

Rammefinansieringssystemet i Norge gir stor frihet til kommuner og fylkeskommuner til selv å fordele midler til de ulike kommunale tjenestene. Selvevalueringsverktøyet vil kunne bidra til at kommuner og fylkeskommuner får økt bevissthet om hvordan prioriteringer og styringsmodeller bidrar til god inkludering. Det kan blant annet være nyttig for å vurdere om fordelingen av ressurser til barnehager og skoler er med på å fremme eller hindre inkludering.

utviklet verktøy for ekstern vurdering i barnehage og skole til bruk i det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet. Gjennom ulike satsinger som *Bedre læringsmiljø*, *Ungdomstrinn i utvikling*, *Vurdering for læring* og *Veilederkorps* er det utviklet faglige beskrivelser av godt kvalitetsutviklingsarbeid, godt eierskap og god ledelse, og prinsipper og metoder for å utvikle barnehagen og skolen som lærende organisasjoner.

Norge har deltatt i det EU-finansierte prosjektet *Financing Policies for Inclusive Education System* (FPIES) som European Agency for Special Needs and Inclusive Education har hatt ansvar for å gjennomføre.<sup>28</sup> I prosjektet er det utviklet et selvevalueringsverktøy som kan benyttes på ulike

<sup>28</sup> <https://www.european-agency.org/projects/financing-policies-inclusive-education-systems>

nivåer i utdanningssystemet, se boks 2.2.<sup>29</sup> Regjeringen vil gjøre dette verktøyet kjent og tilgjengelig for alle.

Ståstedanalysene er et refleksjons- og prosessverktøy utviklet av Utdanningsdirektoratet til støtte for barnehagens og skolens arbeid med barnehagebasert og skolebasert vurdering. Verktøyene skal bidra til felles refleksjon hos de ansatte om barnehagens og skolens praksis og peke ut områder det skal arbeides videre med. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle en modul om inkludering i ståstedanalysene innen 1. juli 2020. Barnehagene og skolene vil med det få et viktig verktøy for å reflektere over hva som bidrar til mer inkluderende barnehager og skoler.

Regjeringen vil fortsette å bidra til verktøy og materiell som kan støtte opp om eieres og lederes kontinuerlige arbeid med kvalitetsutvikling. Gjennom å stimulere og støtte god ledelse av barnehagen og skolen vil staten bidra til å øke kvaliteten på tilbudet til barn og elever.

#### 2.2.4 Et trygt og godt barnehage- og skolemiljø

Et trygt og godt barnehage- og skolemiljø er vesentlig for å fremme barnas og elevenes trivsel, læring, utvikling og helse, og det forebygger fravær i skolen. Mobbing, vold, diskriminering, trakassering og andre krenkelser er uakseptabelt i barnehagen og skolen. Barn med funksjonsnedsettelse kan være særskilt sårbare og trenge ekstra oppmerksomhet.

Stortinget vedtok i 2017 et nytt kapittel 9A om skolemiljø i opplæringsloven. Det er lovfestet nulltoleranse mot mobbing og innført en aktivitetsplikt som pålegger skolene å handle raskt og effektivt for å stanse mobbing. Alle som arbeider på skolen, skal følge med, varsle og sette inn tiltak når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Ingen ansatte i skolen skal kunne snu seg vekk, si de ikke visste, bagatellisere elevens opplevelse eller la være å gripe inn og håpe at det går over. Det er i tillegg en skjerpet aktivitetsplikt i saker der det er ansatte i skolen som krenker elever. Skolen har også en plikt til å jobbe kontinuerlig og systematisk for å fremme elevenes helse, miljø og trygghet. Fylkesmannen skal sikre at skolene og skoleeierne oppfyller pliktene de har etter loven. Elever og foreldre kan melde fra til fylkesmannen hvis skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten.

<sup>29</sup> [http://www.european-agency.org/sites/default/files/fpies\\_self-review\\_tool\\_no.docx](http://www.european-agency.org/sites/default/files/fpies_self-review_tool_no.docx)

Reglene gjelder for elever i grunnskoler og videregående skoler, både når de er på skolen, i skolefritidsordninger og i leksehjelpsordninger opprettet etter opplæringsloven. Det er kommunene, fylkeskommunene og de private skoleeierne som har ansvaret for at den enkelte skole oppfyller kravene i loven.

Deloitte har evaluert nytt kapittel 9A i opplæringsloven. Evalueringen viser at flere elever blir hørt og får hjelp, og at det har skjedd tydelige endringer i skolens praksis som følge av lovendringen. Evalueringen viser likevel at det fortsatt er ulik praktisering av regelverket og utfordringer i dokumentasjonsarbeidet på skolene.<sup>30</sup>

Regjeringen er i gang med å følge opp funnene fra evalueringen og vurdere hvilke grep vi bør ta for at regelverket skal virke enda bedre fremover. Blant annet vil vi se på hvordan vi kan gjøre veiledningen til skolene og fylkesmennene bedre for å sikre en likere praktisering av regelverket. Som ledd i dette arbeidet vil vi også se nærmere på hvordan vi kan gi bedre og tydeligere informasjon om de sentrale vurderingene i saker som gjelder den skjerpede aktivitetsplikten, og hvilken innvirkning denne regelen har på lærerens rolle. I tillegg har regjeringen bestemt at fylkesmannen skal få frist på fem virkedager for å gi første tilbakemelding til eleven/foreldrene som har meldt inn en sak til fylkesmannen.

Regjeringen har sendt på høring forslag om å lovfeste regler som skal bidra til å sikre at barnehagebarn har et godt og trygt leke- og læringsmiljø. Et godt og trygt leke- og læringsmiljø omfatter alle deler av det psykososiale miljøet, slik som vennskap, inkludering og forebygging av krenkelser, trakassering, vold og mobbing. Det er videre foreslått å innføre en tydelig aktivitetsplikt for de som arbeider i barnehagen, som skal sikre at alle barna har det trygt og godt.

#### 2.2.5 Et tett samarbeid med hjemmet

For å kunne trives og ha best mulige forutsetninger for å lære og utvikle seg i barnehagen og på skolen trenger barna og elevene støtte fra foreldrene sine. Regjeringen forventer at alle barnehager og skoler legger til rette for et godt foreldresamarbeid og møter alle foreldre med respekt for og anerkjennelse av hva de kan bidra med. Det er barnehagens og skolens ansvar å organisere samarbeidet på en slik måte at alle foreldre kan delta og bidra, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Foreldrene må få den informasjonen de trenger, på et språk og i et

<sup>30</sup> Deloitte 2019.

### Boks 2.3 Samarbeid med minoritetsspråklige foreldre

Sarpsborg kommune har igangsatt en tverretattlig arbeidsgruppe som vektlegger tettere samarbeid med det somaliske miljøet i kommunen. I arbeidsgruppen er det også representanter fra det somaliske miljøet. Et tiltak i dette arbeidet er egne foreldremøter for somaliske foresatte ved Sandesundsveien barneskole. Det er også tilsatt en somalisk foresatt (mor) som språkassistent i skolen, på leksekafé og på SFO. Hun arbeider aktivt i skolemiljøet, blant annet med skolens elever med somalisk bakgrunn, som er den største flerkulturelle elevgruppen på skolen.

I tillegg har språkassistenten samarbeids- møte annenhver uke med somaliske mødre på skolen. I praksis vil det si at mødrene blir igjen på skolen, etter at skoledagen har begynt for barna. I samarbeid med skolens ledelse og kontaktlærere blir det avtalt innhold for møtet. Dette er en delingsarena der skolen informerer, og foresatte får svar på eventuelle uklarheter mm. Eksempler på innhold er gjennomgang av

undervisningsopplegg (ukeplaner), nyheter fra skolen og aktuelle gratis aktiviteter i regi av skolen, som nærmiljøhus. En viktig post på programmet er tid til spørsmål om smått og stort som de foresatte lurer på. Dette arbeidet er med på å knytte tettere bånd mellom skole og hjem og på den måten utvikle en felles forståelse for hvor viktig det er at barna lykkes på skolen. Erfaringen med somalisk språkassistent er så positiv at skolen har valgt å ansette ytterligere en språkassistent.

Innholdet på foreldremøtene blir planlagt i samarbeid med de somaliske foresatte. Skolen har hatt kvelder med workshops og informasjon om blant annet vaksinerings, iPad, elevens skolemiljø, SFO, betydningen av barnehage, skolens tilbud om daglig gratis skolefrokost og gratis aktiviteter etter skoletid. Skolen opplever godt oppmøte og har simultantolkning på foreldremøtene. Tilbakemeldingen fra foreldre er at dette er en ønsket praksis fremover.

format de kan forstå. Det er også barnehagens og skolens ansvar å ha gode strategier når samarbeidet blir utfordrende.

Et godt foreldresamarbeid innebærer at barnehager og skoler sørger for at foreldrene får medvirke i spørsmål som angår deres barn. Barnehagene og skolene må dessuten legge til rette for at foreldrene kan bli kjent med hverandre og hverandres barn. Det kan bidra til å fremme et godt miljø og et inkluderende fellesskap og forhindre sosial ekskludering.<sup>31</sup>

Ansatte i barnehager og skoler trenger kunnskap om hvordan de best kan tilrettelegge for et godt samarbeid med hjemmet. Det er derfor viktig at barnehagene og skolene legger vekt på å utvikle lærernes kompetanse på dette området, og at de sikrer at lærerne som trenger det, får nødvendig støtte. Samarbeid med hjemmet bør også vektlegges i lærerutdanningene.

Foreldre har ulike forutsetninger for å kunne følge opp barna sine. En del foreldre med innvandrerbakgrunn har dårlige norskkunnskaper og kjenner lite til det norske utdanningssystemet. I forslag til lov om integrering foreslår regjeringen at deltakere i introduksjonsprogrammet som har

barn under 18 år, skal delta på kurs i foreldreveiledning. Det samme gjelder deltakere som får barn i løpet av programperioden. Formålet med å innføre et obligatorisk foreldreveiledningskurs som del av introduksjonsprogrammet er å gi nyankomne foreldre informasjon om, og veiledning i, foreldrerollen i en norsk kontekst. Dette skal skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst i Norge, og dermed fremme integrering.

I samtaler med foreldre som har begrensede norskkunnskaper, kan det være hensiktsmessig eller nødvendig å benytte tolk eller eventuelt språkassistent, avhengig av hva det gjelder. Tospråklig ansatte uten tolkefaglige kvalifikasjoner kan brukes til å gi enkle, praktiske beskjeder, mens kvalifisert tolk bør benyttes for eksempel i forbindelse med utviklingssamtaler. Ifølge forslag til ny tolkelov må kvalifisert tolk benyttes når det skal treffes enkeltvedtak. Det kan også ofte være nyttig å oversette skriftlig informasjon til aktuelle språk.

Barnehagen skal legge til rette for at foreldrene og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger knyttet til enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring. Det er viktig at barnehagen begrunner sine vurderinger overfor foreldrene og tar hensyn

<sup>31</sup> Drugli og Nordahl 2016.

til foreldrenes synspunkter. Resultatene fra foreldreundersøkelsen for barnehagen for 2018 viser at foreldrene er minst fornøyd med områder relatert til informasjon og medvirkning.<sup>32</sup>

### 2.2.6 Gode overganger og sammenhenger i utdanningsløpet

I løpet av årene i utdanningsløpet må barna og elevene gjennom mange overganger. Den første overgangen opplever barna når de starter i barnehagen. Deretter er overgangen til storbarns-avdeling i barnehagen, overgang fra barnehage til skole og SFO og overgangene til mellomtrinnet, ungdomsskolen og videregående opplæring viktige milepæler i barnas og elevenes liv.

Mange barn og elever opplever overgangene som spennende og fylt av forventninger med nye utfordringer og muligheter og nye venner. Samtidig kan disse fasene være kritiske og ha stor betydning for barns og elevers trivsel, utvikling og læring.

Enkelte barn og elever strever ekstra i forbindelse med overgangene. De kan oppleve at det er lite sammenheng og kontinuitet mellom nivåene i utdanningssystemet, både sosialt og faglig.<sup>33</sup> Stoltenberg-utvalget peker på at overgangene kan være ekstra vanskelige for en del gutter, blant annet fordi de modnes senere enn jenter.<sup>34</sup> I overgangene mellom utdanningsnivåene går andelen elever som får spesialundervisning, ned, jf. figur 3.1 i kapittel 3. Det kan tyde på for dårlig sammenheng i det spesialpedagogiske tilbudet mellom de ulike nivåene.

Regjeringen er opptatt av at det skal være bedre sammenheng ved overgangene i utdanningsløpet. I 2018 fikk derfor barnehagen, skolen og SFO en lovfestet plikt til å samarbeide for å sikre barna en best mulig overgang fra barnehage til skole.<sup>35</sup> Skoleeier har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen. Regjeringen tar sikte på å innføre tiltak for å bedre samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole også, jf. 2.4.7.

Også overgangene i grunnskolen kan være krevende for mange elever. I overgangen fra barnetrinn til mellomtrinn (femte klassetrinn) opplever elevene større krav til læring og prestasjon, og de fleste slutter på SFO i denne fasen.

#### Boks 2.4 Overgang fra barnehage til skole i Lillehammer kommune

Fra og med 2019 følger Lillehammer kommune barn som skal begynne på skolen, ekstra tett. Høsten 2018 ansatte Lillehammer kommune en rådgiver for tidlig innsats i barnehage og skole. Våren 2019 ble det ansatt fem nye barnehagelærere. De fem barnehagelærerne skal jobbe i barnehage fra 1. desember til 31. juli, for så å følge barna over til SFO og skole fra 1. august og utover høsten. Dette fører til en tryggere overgang for barna.

De fem barnehagelærerne og rådgiveren jobber som et team og skal sammen lage et best mulig opplegg for å gi barna gode overganger. I tillegg til å arbeide med barna, skal de jobbe med innhold og system og bidra til kontinuitet i arbeidet. Tiltaket omfatter alle de 28 barnehagene i kommunen og syv barne-skoler.

I og med at de fem barnehagelærerne arbeider både på overordnet systemnivå og ute i praksisfeltet i barnehage, SFO og skole, vil de sitte på kunnskap om praksisfeltet som de kan ta med seg i arbeidet med systemnivået. Tilsvarende kan de bringe kunnskap fra systemnivået ut i praksisfeltet. På denne måten kan kommunen sikre at alle barn, uavhengig av hvilken barnehage eller skole de går på, får det samme innholdet i femårs-gruppene og i begynneropplæringen.

I planleggingsfasen har mange parter vært involvert i arbeidet. Våren 2020 vil kommunen evaluere tiltaket.

Overgangen til ungdomsskolen innebærer skolebytte, nye medelever, nye lærere og introduksjon av karakterer. I denne fasen øker forskjellene i mestringsnivå mellom gutter og jenter. Besøksdager, foreldreinvolvering, fadderordninger og informasjonsdeling kan være like viktig ved overgangen fra barneskole til ungdomsskole som ved overgangen fra barnehage til barneskole.

Overganger skal være preget av kontinuitet og oppleves som trygge for barna og elevene. Det krever god planlegging, god ledelse, god informasjonsoverføring og godt samarbeid på tvers av nivåer og fag. Barna og elevene må få hjelp til å finne seg til rette, og både barna og elevene selv og foreldrene må få medvirke til at

<sup>32</sup> Utdanningsdirektoratet 2019a.

<sup>33</sup> Lillejord, Børte et al. 2015, OECD 2017b.

<sup>34</sup> NOU 2019: 3.

<sup>35</sup> Barnehageloven § 2 a, opplæringsloven § 13-5 og friskoleloven § 5-5.

overgangen kan bli best mulig.<sup>36</sup> Barnehagene og skolene må være spesielt oppmerksomme på at barn og elever som trenger særskilt tilrettelegging, skal få en god overgang. Barn og foreldre med innvandrerbakgrunn kan ha behov for særskilt veiledning og språklig tilrettelegging. Vi har behov for mer kunnskap om overgangene i utdanningsløpet og hvordan de fungerer for elever som trenger særskilt tilrettelegging.

### Informasjonsoverføring

For at barna og elevene skal få en best mulig overgang, er det viktig at relevant informasjon og dokumentasjon formidles til alle aktuelle parter, inkludert barnet og foreldrene. Samtidig må hensynet til barnas og elevenes personvern ivaretas. Ved overgangen mellom barnehage, skole og SFO må barnehagen ha samtykke fra foreldrene for å dele opplysninger om enkeltbarn med skolen.

I dag overføres informasjon om barnet eller eleven på forskjellige måter. Det kan være behov for å styrke sikkerheten rundt overføring av personopplysninger. Det kan også være behov for å utrede nærmere hvordan informasjonsoverføringen lokalt kan bli bedre ved overganger i utdanningsløpet innenfor de rettslige rammene som gjelder. Utdanningsdirektoratet vil få i oppdrag å utrede mulige tiltak for bedre informasjonsoverføring, i samarbeid med berørte parter.

## 2.3 Det starter i barnehagen

Å bidra til at alle barn får en god start, er den viktigste investeringen vi kan gjøre som samfunn. Barnehagen er det første leddet i et livslangt læringsløp. Barnehagen skal gi det enkelte barnet et godt pedagogisk tilbud og bidra til en god barndom preget av trivsel, vennskap og lek. Barnehagene er forpliktet til å møte den enkeltes behov for trygghet, tilhørighet og anerkjennelse og sikre at alle får ta del i og medvirke i fellesskapet.

I 2017 fastsatte Kunnskapsdepartementet en ny rammeplan for barnehagen. Den nye rammeplanen tydeliggjør hva personalet skal gjøre for at barna skal trives og utvikle seg, og hva som kreves for å tilrettelegge for de yngste. Den vektlegger blant annet systematisk arbeid med mangfold, språk og vennskap. Utdanningsdirektoratets årlige spørring til Barnehage-Norge viser at styrerne opplever at barnehagepersonalet er positive

til å ta i bruk den nye rammeplanen, og de fleste opplever at de ansattes refleksjon er endret som følge av den nye rammeplanen. Et flertall av både styrere, eiere og kommunene mener at rammeplanen tydeliggjør deres ansvarsområder.<sup>37</sup> Regjeringen forventer at alle barnehagene har rutiner og systemer for å sikre at de oppfyller kravene i rammeplanen.

### 2.3.1 Gode barnehager fremmer trivsel og læring

Det er godt dokumentert at det er bra for barn å gå i barnehage, så lenge barnehagen holder høy kvalitet. Barnehager med høy kvalitet er bra for alle barn, men er særlig positivt for barn som av ulike grunner trenger ekstra støtte og trygghet. Gode barnehager bidrar til å styrke barnas språkferdigheter og reduserer atferdsvansker.<sup>38</sup> Barnehager er særlig viktig for minoritetsspråklige barns språkutvikling i norsk og for deres videre integrering i det norske samfunnet.<sup>39</sup>

Barnehager med dårlig kvalitet kan derimot øke risikoen for atferds- og språkvansker, særlig for barn fra lavinntektsfamilier, og kan bidra til at barna blir stresset.<sup>40</sup> Vedvarende negativt stress kan ha uheldige konsekvenser for barnas utvikling, immunforsvar og psykiske helse, særlig for de yngste barna. Stressnivåene er høyest hos barn som er i barnehagen åtte timer eller mer per dag.<sup>41</sup>

Barnehager med høy kvalitet har høy voksenbarn-tetthet og godt kvalifiserte ansatte.<sup>42</sup> I disse barnehagene blir barnas språk- og tallforståelse stimulert og barna lærer å vente på tur. Barna får støtte til å regulere vanskelige følelser, og de utvikler evne til utholdenhet og problemløsning. Det er også viktig at barna opplever gode relasjoner og en trygg tilknytning til de ansatte. Et godt fundament påvirker evnen til å takle senere vansker og stress.<sup>43</sup> Kunst- og kulturaktiviteter, som dans, musikk og kreativ utfoldelse, kan bidra til å redusere barnas stress og styrke evnen til å regulere følelser.<sup>44</sup> Måltidene i barnehagen kan være

<sup>37</sup> Fagerholt et al. 2019.

<sup>38</sup> Melhuish og Ereky-Stevens 2015, Drange og Havnes 2015, Zachrisson og Dearing 2015, Brandlistuen et al. 2015, Schjølberg et al. 2011, Dearing et al. 2018, Heckman og Karapakula 2018.

<sup>39</sup> Drange og Telle 2015, Drange og Telle 2017, Drange 2018.

<sup>40</sup> Melhuish og Ereky-Stevens 2015.

<sup>41</sup> Vermeer og Groeneveld 2017, Drugli et al. 2016.

<sup>42</sup> Rege et al. 2018, Bjørnstad og Os 2018, Løkken et al. 2018.

<sup>43</sup> Cohn et al. 2009.

<sup>44</sup> Brown et al. 2017.

<sup>36</sup> Lillejord, Børte et al. 2015, OECD 2017b.

en viktig inkluderingsarena som gir mulighet for felles meningsdanning og gruppeglede.

Barnehagen er forpliktet til å gi gode vilkår for lek og vennskap. For hvert enkelt barn kan innpass og deltakelse i leken oppleves som livsviktig, og lek er grunnleggende for å kunne utvikle en positiv selvoppfatning. Lek skal være morsomt og gi barn glede. Å føle fryd og glede gjennom lek virker også stimulerende for hjernen.

I leken kan barn utforske, oppdage og forstå nye sammenhenger. Barn søker mening i alt de gjør og gjennom lek stimuleres og utvikles både sosiale, emosjonelle og kognitive ferdigheter. Dette omfatter blant annet evne til samarbeid, empati, selvhevdelse, selvregulering og mestring av sosiale relasjoner. Disse ferdighetene og kunnskapene kan gi et godt grunnlag og motivasjon for trivsel og læring i skolen.

Noen barn kommer naturlig inn i leken, mens for andre er dette vanskeligere. Barn som ikke er med i leken, lærer ikke å mestre lekekodene helt av seg selv dersom det kun tilrettelegges for frilek. Ifølge rammeplanen for barnehagen skal de ansatte observere, støtte og veilede barna i leken ved behov, slik at alle får plass i fellesskapet. Det fysiske miljøet legger rammene for barnas lek, og barnehagen må tilrettelegge for spennende lekemiljøer.

Stoltenberg-utvalget foreslo at det bør innføres en kommunal plikt til å tilby gratis førskoletilbud med minst fem timer lekbaserte læringsaktiviteter i uken for alle femåringer.<sup>45</sup> Forskning viser at slike lekbaserte læringsaktiviteter kan gi god læringsgevinst i barnehager med lav kvalitet.<sup>46</sup> Rammeplanen slår fast at barnehagen skal legge til rette for at barn i alle aldersgrupper får varierte leke-, aktivitets- og læringsmuligheter, og at alle barna skal kunne oppleve progresjon i barnehagens innhold. Personalet må bidra til at barna får mestringsopplevelser og samtidig har noe å strekke seg etter. Rammeplanen stiller dermed krav om at barnehager skal tilrettelegge for læring og utvikling, men ikke krav til konkrete opplegg, metoder eller rutiner. Barnehagene står fritt til å velge hvordan det pedagogiske arbeidet organiseres i praksis, og barnehagelærerens faglige og pedagogiske skjønn skal legges til grunn. Regjeringen ønsker ikke å innføre en slik plikt som Stoltenberg-utvalget foreslår.

For å kunne gi alle barn et tilrettelagt tilbud trenger personalet kunnskap om barnegruppens og enkeltbarns behov, trivsel og allsidige utvik-

ling. I gode barnehager observerer og vurderer de ansatte fortløpende barnets trivsel og allsidige utvikling med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og behov. Systematisk vurdering kan bidra til at de ansatte i større grad oppdager og avdekker om barna trenger ekstra oppfølging og støtte, og til at de får et mer kritisk blikk på egen praksis.<sup>47</sup>

Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen peker på at barnehagelærerstudenter må få mer kompetanse om bruk av metoder som observasjon, kartlegging og pedagogisk dokumentasjon.<sup>48</sup> Ifølge rapporten vektlegger barnehagelærerutdanningene dette i svært ulik grad. Regjeringen forventer at barnehagelærerutdanningene gir studentene kompetanse til å fange opp og følge opp barn som har behov for ekstra støtte eller særskilt tilrettelegging. Studentene må lære hvordan de skal vurdere enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling, blant annet ved hjelp av observasjon og kartlegging. Dette er beskrevet i rammeplan for barnehagelærerutdanning og i nasjonale retningslinjer for barnehagelærerutdanning.

### 2.3.2 Språkarbeidet i barnehagen

Regjeringen vil styrke språkarbeidet i barnehagene og sikre bedre støtte og hjelp til barn med ekstra behov for tilrettelegging. Barns språkferdigheter har stor betydning for barnas trivsel og følelse av mestring i hverdagen. Denne sammenhengen er tydelig allerede før barna er tre år.<sup>49</sup> Språksterke barn har gode forutsetninger for samspill med andre, for deltakelse i lek og for læring, og de er ofte aktive i lek og sosiale aktiviteter. Både barn som strever med språkutviklingen, og flerspråklige barn, faller oftere utenfor barnefellesskapet. Det samme gjelder gutter i større grad enn jenter. Disse barna har behov for hjelp og støtte til å delta i lek og til å utvikle språklig og sosial kompetanse parallelt.<sup>50</sup>

I et integreringsperspektiv er det viktig at barn med innvandrerbakgrunn rekrutteres til barnehage. Jo tidligere minoritetsspråklige barn begynner i barnehage, desto bedre språkutvikling har de, og de får bedre resultater på skolen.<sup>51</sup>

Noen barn går i barnehager som har samisk som hovedspråk. Kommunene har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske dis-

<sup>47</sup> Eik og Steinnes 2017, Helland et al. 2019.

<sup>48</sup> Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen 2018.

<sup>49</sup> Lesesenteret 2018.

<sup>50</sup> Lesesenteret 2018, Stangeland 2017.

<sup>51</sup> Drange og Telle 2017, Drange 2018, Bråten et al. 2014.

<sup>45</sup> NOU 2019: 3.

<sup>46</sup> Rege et al. 2019.

### Boks 2.5 Systematisk språkarbeid og foreldresamarbeid

I Haugenstien barnehage i Alna bydel i Oslo er språk og foreldresamarbeid et viktig satsingsområde. Barnehagen følger Oslostandard for godt språkmiljø i barnehager og dessuten SPROFF og Språkskogen – to strukturerte språkopplæringsprogram som retter seg mot flerspråklige barn i alderen tre til seks år i bydelens barnehager. Formålet er å gjøre barn i barnehagen som ikke har tilstrekkelige norsk-språklige ferdigheter, bedre rustet til skolestart, med særlig vekt på systematisk og strukturert begrepsopplæring. Barna lærer grunnleggende begreper som de bør ha kjennskap til før skolestart, og som de vil møte i lærebøker og undervisning de første årene på skolen. I praksis arbeider de ansatte med fire barn i en gruppe for å styrke barnas norske språk – minimum tre dager i uka og ca. 30 minutter hver gang. Foreldre får informasjon om satsingen på foreldremøte og skal underskrive en samarbeidsavtale

dersom barna deltar i en språkgruppe. Samarbeidsavtalen bidrar til en gjensidig forpliktelse mellom foreldre og barnehagen som sikrer at gruppene møtes til faste tidspunkter, at barna er i barnehagen, at språkaktiviteter følges opp hjemme, og at foreldre kan be de ansatte om veiledning ved behov.

Barnehagen har et nært samarbeid med bydelens språkteam. Språkteamet er i barnehagen hver uke og gjennomfører språktrening med barna som kommer, i tillegg til treningen de får gjennom SPROFF- og Språkskogen-gruppene som personalet har. Barnehagen er en Lesefrø-barnehage, og har høytlesing for barna hver dag. Barnehagen har et eget bibliotek, og her leses det også bøker på barnas morsmål. Det er lagt til rette for at barna kan låne med seg bøker hjem som de kan lese med foreldrene sine.

trikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur, jf. barnehageloven § 8 tredje ledd.

Barn lærer språk ved å lytte til og bruke språk i samspill med andre. Det å dele erfaringer, opplevelser, tanker og følelser i hverdagen fremmer barns språkutvikling.<sup>52</sup> Språkarbeidet på avdelingene med de yngste barna er spesielt viktig. Forskning viser at det er sammenheng mellom kvaliteten på språkmiljøet i avdelingen barna går på frem til de er tre år, og ordforrådet de har når de fyller fem.<sup>53</sup> Gode barnehager kjennetegnes av at de ansatte kommuniserer og resonnerer aktivt med barna, og at de stimulerer til å reflektere, tenke og bruke språket.<sup>54</sup> Mat og måltider er viktig for samspill og fellesskap, og måltidene kan brukes i språkarbeidet for å se hvert enkelt barn og stimulere til samtaler, nysgjerrighet og refleksjon, jf. rammeplan for barnehager.

Resultater fra GoBaN-prosjektet har synliggjort at mange barnehager ikke gir barna tilstrekkelig lærings- og utviklingsstøtte. GoBaN viser også, i tråd med tidligere forskning, at personalet i

mange norske barnehager i for liten grad inviterer barna inn i utdypende samtaler og refleksjon.<sup>55</sup> Studier viser at samspillet under måltidene i barnehagen ikke er så bra som det burde være.<sup>56</sup>

For å skape rike språkmiljøer er det nødvendig med kompetente og engasjerte ansatte som er bevisst på betydningen de har for barnas utvikling og læring, og som inkluderer alle barna i språkstimulerende aktiviteter. De ansatte er forpliktet til å observere og følge med på barnas språkutvikling og til å fange opp og støtte barn som har ulike former for kommunikasjonsvansker, som er lite språklig aktive, eller som har sen språkutvikling. Regjeringens satsing på flere barnehagelærere vil bidra til å styrke barnehagens arbeid med tidlig og god språkstimulering for å fremme barnas språkferdigheter.

Hele personalet i barnehagen skal arbeide for å oppfylle barnehagens formål og innhold. De skal støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og samtidig aktivt fremme og utvikle barnas norsk- og samiskspråklige kompetanse, jf. Rammeplan for barnehagen. Det finnes noe veilednings- og støttemateriell for det flerspråklige arbeidet i barnehagen. Regjeringen vil be Utdanningsdirek-

<sup>52</sup> Gjems 2011.

<sup>53</sup> Hansen 2018.

<sup>54</sup> Karlsen 2014.

<sup>55</sup> Bjørnstad og Os 2018, Bjørnstad et al. 2019.

<sup>56</sup> Klette, Drugli og Aandahl 2018.

toratet vurdere hvilke tiltak det kan være behov for, for å støtte personalet i barnehagen i å fremme og utvikle de flerspråklige barnas norsk- og samiskspråklige kompetanse.

#### Systematisk vurdering av barns språkutvikling

Det er store individuelle forskjeller i barns språkutvikling. Barn er født med ulike forutsetninger for å lære, også for å lære språk. Når barn strever med språket, kan det skyldes blant annet forsinket språkutvikling eller ulike språkvansker. Mange barnehagebarn vokser opp med ett eller flere andre morsmål enn norsk. Flerspråklige barns bakgrunn er forskjellig, og det er stor variasjon i hvordan barna mestrer den flerspråklige situasjonen. Hos noen barn vil begrensede norskerferdigheter være viktig å fange opp, mens andre barn strever med andre sider av språkutviklingen. Regjeringen er opptatt av at barnehagene jobber systematisk med å vurdere og følge opp barns språkutvikling.

Flere studier viser at å kartlegge språkerferdigheter gjør de ansatte i barnehagen mer oppmerksomme på språk og språkarbeid.<sup>57</sup> Utdanningsdirektoratets spørring til Barnehage-Norge fra 2015 viser at nærmere 60 prosent av barnehagene språkkartlegger barn når foreldre eller personalet mener det er behov for det, mens bare 35 prosent rutinemessig kartlegger alle barnas språk.<sup>58</sup> Siden 2008 har den rutinemessige språkkartleggingen av alle barn gått betydelig ned, mens den behovsstyrte kartleggingen har økt.

#### 2.3.3 Vurdere barns norskkunnskaper før skolestart

Regjeringen ønsker å løfte betydningen av barns norskkunnskaper. Norsk språk er nøkkelen inn i store og små fellesskap i det norske samfunnet, og alle barn bør kunne forstå og snakke norsk når de begynner på skolen. En del barn starter på skolen uten å kunne godt nok norsk, og det gjør skolestarten ekstra vanskelig. Det viktigste grunnlaget for språk blir lagt i de tidlige barneårene. Regjeringen er opptatt av at disse barna skal bli fanget opp tidlig, slik at de kan få den støtten de trenger. På den måten kan vi legge til rette for at barna kan delta i og ha utbytte av ordinær opplæring.

Regjeringen tar sikte på å innføre en plikt for kommunen til å vurdere alle barn før skolestart med det formål å identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper.

Denne plikten vil innebære at barns norskkunnskaper observeres og vurderes, og den vil omfatte alle barn i kommunen. Når vurderingen gir grunn til bekymring knyttet til barns norskkunnskaper, skal kommunen sørge for at barna blir kartlagt med et verktøy som er utviklet til formålet.

Det er noen barn som ikke går i barnehage, og det er noen foreldre som ikke benytter seg av tilbudet om de regelmessige konsultasjonene på helsestasjonen. Kommunen må finne en måte å sikre at alle barns norskkunnskaper kan bli vurdert. Det vil være kommunen selv som velger hvor vurderingen av barns norskkunnskaper skal skje; det kan være i barnehagen, på helsestasjonen eller et annet egnet sted.

Viktige momenter når barnets norskkunnskaper vurderes:

- hva slags språkmiljø barnet er i til daglig
- hva slags samspill barnet har med andre barn og voksne
- om barnet blir inkludert i leken og i det sosiale fellesskapet
- om barnet viser interesse for å være med i lek eller andre aktiviteter
- om det går et skille mellom hva barnet faktisk forstår, og hva det kan uttrykke
- om barnet viser interesse for språklig formidling
- hvor lenge barnet har vært eksponert for norsk språk

Barnets foreldre er en ressurs ved vurdering av hvilke barn som vil ha behov for en nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper. Kommunen må derfor sikre at det er god og tillitsbasert kommunikasjon mellom barnets foreldre og den instansen som har ansvar for vurderingen, slik at foreldrenes kunnskap om eget barns språkkunnskaper kan inngå i vurderingen.

Barn som har gått i barnehager med et godt språkmiljø og god språkstimulering fra tidlig alder, eller som på annen måte har vært en del av et norskspråklig miljø, vil ha gode forutsetninger for å kunne forstå og snakke norsk når de begynner på skolen, og dermed for å følge ordinær opplæring. I barnehagen skal personalet legge til rette for progresjon, og barna skal utvikle seg og oppleve fremgang. Dersom barnet har gått lenge i barnehagen, men i liten grad utvikler sine norskkunnskaper, må dette tillegges vekt i vurderingen av om språket bør kartlegges nærmere.

Dersom barnet går i barnehagen, vil personalet gjennom observasjon over tid kunne vurdere de momentene som er nevnt over og dermed fange opp barn som vil kunne trenge nærmere

<sup>57</sup> Sandvik og Spurkland 2012, Helland et al. 2019.

<sup>58</sup> Haugset, Nilsen og Haugum 2016.



kartlegging. Foreldre vil kunne bidra med informasjon på disse områdene, og de vil kunne formidle eventuelle bekymringer dersom de opplever at barnet deres ikke forstår norsk godt nok til at de kan utvikle seg i lek og læring i samvær med andre barn og voksne.

For de barna som ikke går i barnehage eller deltar i regelmessige konsultasjoner på helsestasjonen, vil kommunikasjon med barnets foreldre være av særlig stor betydning. Kommunen kan for eksempel vurdere å etablere møteplasser for barn og foreldre der barnets norskkunnskaper kan bli observert og vurdert i samarbeid og forståelse med barnets foreldre.

I samiske distrikt har alle barn rett til opplæring i og på samisk når de begynner på skolen. Utenfor samiske distrikt, der det er minst ti elever i en kommune som ønsker opplæring i og på samisk, har elevene rett til slik opplæring. Retten gjelder så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen. På samme måte som for vurdering og eventuell kartlegging av barns norskkunnskaper, vil vi i samarbeid med Sametinget vurdere hvordan samiskkunnskapene til barn som skal ha opplæring i og på samisk, skal vurderes for en eventuell kartlegging før skolestart.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppgave å lyse ut oppdrag til universitets- og høyskolesektoren om å utvikle et verktøy som kan brukes til å kartlegge barns norskkunnskaper før skolestart. Verktøyet skal tilfredsstillende krav om faglig kvalitet.

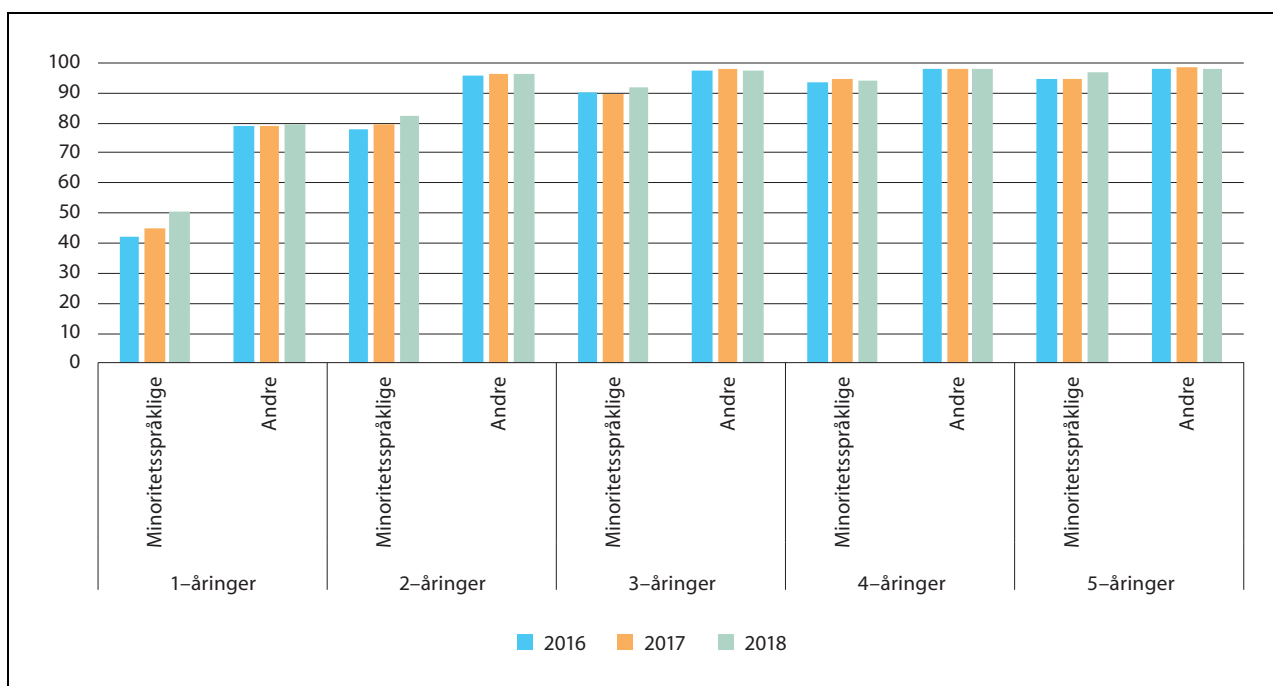
Det skal brukes for å identifisere og dokumentere behov for ekstra støtte og oppfølging. Målet er at barn skal kunne snakke og forstå norsk så godt at de kan trives og utvikle seg i lek og læring og i samvær med andre barn og med voksne. Det vil inngå i oppgaven til de aktuelle fagmiljøene å anbefale ved hvilken alder det vil være mest hensiktsmessig å anvende et kartleggingsverktøy.

Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil i tillegg gi Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet i oppdrag å utvikle et gratis, kvalitetssikret verktøy for språkkartlegging med veiledningsmateriell. Hensikten med et slikt verktøy er å avdekke eventuelle behov for ekstra støtte til barnets generelle språkutvikling og språkforståelse. Bruk av kartleggingsverktøyet vil ikke være obligatorisk, men anbefalt.

### 2.3.4 Et tilgjengelig barnehagetilbud

Tall for 2018 viser at rundt 92 prosent av alle barn mellom ett og fem år går i barnehage, mens det samme gjelder 83 prosent av minoritetsspråklige barn.<sup>59</sup> For fire- og fem-åringer er andelen minoritetsspråklige barn i barnehage nesten like høy som for øvrige barn, mens for ett- og toåringer er andelen betydelig lavere, jf. figur 2.5. Totalt er 18

<sup>59</sup> Minoritetsspråklige barn er definert ved at både barnet og barnets foresatte har et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk.



Figur 2.5 Andel minoritetsspråklige og andre barn i barnehage 2016–2018, i prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

prosent av barna i barnehagen minoritetsspråklige, en økning på 4,6 prosent siden 2017.

87 prosent av ett- og toåringer med foreldre med høyere utdanning går i barnehage, mot 56 prosent av barn i denne aldersgruppen med foreldre med grunnskoleutdanning.

Gode barnehager er viktig for sosial utjevning. Regjeringen ønsker derfor å legge til rette for at flere barn får mulighet til å gå i barnehage. De siste årene har vi gradvis utvidet retten til barnehageplass. Tidligere hadde kun barn som fylte ett år innen utgangen av august, rett til plass fra august det året. I 2016 ble retten utvidet slik at barn som fyller ett år i september eller oktober, har rett på plass samme måned som de fyller ett år, og i 2017 ble retten ytterligere utvidet til barn født i november.

I tillegg har regjeringen innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling og en ordning med gratis kjernetid for barn fra familier med lav inntekt. Det nasjonale minstekravet til redusert foreldrebetaling innebærer at ingen familier må betale mer enn seks prosent av samlet inntekt for en barnehageplass. Ordningen med gratis kjernetid innebærer at barn i alderen fra to til fem år fra familier med en samlet inntekt under en gitt inntektsgrense har rett til 20 timer gratis oppholdstid i barnehagen per uke.<sup>60</sup> I 2018 fikk til sammen 41 900 barn lavere oppholdsbetaling som følge av kravet til redusert foreldrebetaling, mens 26 000 barn fikk gratis kjernetid.

Regjeringen har tidligere lagt til rette for finansiering av heltidsplass i barnehage for alle fire- og femåringer i asylmottak og gratis kjernetid i barnehage for alle to- og treåringer i asylmottak. Regjeringen vil gi rett til barnehageplass for alle barn i mottak. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2019 ble ordningen med gratis kjernetid til barn i asylmottak utvidet, slik at den også inkluderer ettåringer. I statsbudsjettet for 2020 foreslår regjeringen å finansiere heltidsplass i barnehage for to- og treåringer i mottak.

Evalueringen av moderasjonsordningene viser at både kommunene og foreldrene i målgruppen er fornøyde med ordningene.<sup>61</sup> Kommunene mener at moderasjonsordningene er et godt virkemiddel for å øke bruken av barnehage, og fremhever betydningen av målrettet støtte til barnefamilier med lav inntekt. Kommunene er imidlertid usikre på i hvilken grad de når ut med informasjon om moderasjonsordningene, og trekker frem søknadsplikten som et mulig hinder for å benytte seg av

ordningene. Selv om andelen som benytter seg av retten til moderasjon, ser ut til å ha økt over tid, er den anslåtte dekningsgraden blant barn fra lavinntektsfamilier lavere enn i den øvrige befolkningen.

For å bidra til at flere benytter seg av retten til moderasjon, ga Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede hvordan regelverket for moderasjonsordningene kan forenkles. I dette arbeidet har direktoratet foreslått at kommunene får anledning til å innhente nødvendige opplysninger fra Folkeregisteret og Skatteetaten når det søkes om moderasjon. Dette vil gjøre det enklere for foreldre å søke om moderasjon og redusere ressursbruken i kommunenes søknadsbehandling. Forslaget er nylig sendt på høring, og etter planen vil den forenklede søknadsordningen tre i kraft tidlig i 2020.

## 2.4 En skole for alle elever

Skolen skal utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter og kompetansen som de trenger i møte med samfunnet og senere arbeidsliv. Elevene må også rustes til å ta vare på seg selv og hverandre, til å kunne forstå, håndtere og bygge gode relasjoner med mennesker rundt seg og til å bli aktive og deltagende medlemmer av samfunnet. Skolen skal bidra til at elevene utvikler seg som personer, tilegner seg faglig kunnskap og opplever fellesskap.

Gode skoler vektlegger et godt læringsmiljø. Det er arbeidsro i klasserommet, og elevene har gode relasjoner til lærerne. Lærerne tilpasser opplæringen til ulike elever og situasjoner og har positive forventninger til alle elevenes utvikling, både faglig og sosialt. Kollegaene mestrer utfordringer sammen, evaluerer egen praksis og videreutvikler virksomheten på grunnlag av aktuell forskning.

Skolebidragsindikatorerne viser at det er forskjeller mellom hvor mye skolene, kommunene og fylkeskommunene bidrar til elevenes læring. Indikatorerne sier ikke noe om hvorfor vi finner disse forskjellene. Regjeringen vil derfor nedsette et ekspertutvalg som skal bruke datamaterialet og komme med forslag til tiltak om hvordan skoler med lavt bidrag kan bli bedre. Ekspertgruppen skal anbefale tiltak som skal bidra til å redusere den betydningen elevens kjønn, bakgrunn og tidligere resultater kan ha for utbyttet av opplæringen. Tiltakene skal både være rettet mot nasjonalt nivå og skoleeier- og skoleledernivå. Arbeidet skal deles i to deler. Første del skal bestå av kunnskapsinnhenting. I del to skal ekspertgruppen få innspill til tiltak gjennom dialog med skoleeiere, skoleledere og lærere.

<sup>60</sup> Fra 1. august 2019 er inntektsgrensen 548 500 kroner.

<sup>61</sup> Trætteberg og Lidén 2018, Østbakken 2019.

### Boks 2.6 Opplæring i og på samisk

Tromsø er den byen i Norge med flest registrerte samer, og Tromsø kommune har tilbud om opplæring på samisk i samiskklassen på 1.–7. trinn ved Prestvannet skole. Opplæringen er delt i tre grupper (1.–2. trinn, 3.–4. trinn og 5.–7. trinn). Det har vært en økning i antall elever på småtrinnet i samisk klasse på 62 prosent fra skoleåret 2016/17 til 2019/20. Det viser at samisk er i sterk vekst i Tromsø. Elevene får velge fag og aktivitet på tvers av trinn og språk én gang per uke, i en økt som kalles «Elevens valg». Her jobber norske og samiske barn sammen med duodji, musikk, film, ballspill og så videre.

Alle elevene har også andre felles aktiviteter knyttet til det samiske, blant annet en årlig samisk uke i forbindelse med 6. februar (samefolkets dag). Dette gir gode ringvirkninger knyttet til identitet, status og kunnskap om det samiske, både for de med opplæring på samisk og for de med opplæring på norsk. I tillegg har Prestvannet skole om lag åtte ambulerende lærerstillinger som gir et tilbud om opplæring i samisk til de elevene som ønsker det på sin hjemmeskole. Skolen koordinerer i tillegg opplæringen i finsk/kvensk i Tromsø kommune. Det gis opplæring i samisk på nesten alle skoler i Tromsø. Fra skoleåret 2015/16 til 2019/20 har antall elever med undervisning i eller på samisk økt med 82 prosent.

#### 2.4.1 En skole for fremtiden

Samfunnet vårt er i stadig endring, blant annet som følge av ny teknologi, ny kunnskap og nye utfordringer. Det er viktig at de elevene lærer i skolen er relevant også i fremtiden, og at barn og unge får den kompetansen de trenger i eget liv og for å delta i samfunns- og arbeidsliv. Derfor pågår det nå et arbeid for å fornye fagene i skolen.<sup>62</sup> Fra skolestart i 2020 får skolene nye læreplaner. Læreplanene skal legge bedre til rette for dybdeløring og gi elevene et bedre grunnlag for å reflektere og for å være kritiske, skapende og kreative. De skal bli mindre omfangsrike enn før, og flere fag skal bli mer praktiske og utforskende. Følgende tverr-

faglige temaer skal prioriteres i fag der det er relevant: demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling, og folkehelse og livsmestring.

I forbindelse med fagfornyelsen må det utarbeides nye læremidler. Stadig flere av disse læremidlene vil være digitale. Digitale læremidler kan være en god støtte for lærerne når de skal tilpasse undervisningen til den enkelte, dersom de brukes riktig. Med digitale læremidler kan for eksempel elevene få oppgaver tilpasset sitt nivå. Med universell utforming av digitale læremidler vil fagstoff og oppgaver bli bedre tilgjengelige for en større del av elevene. Det finnes også et stort utvalg spesialiserte ressurser og verktøy som er tilpasset spesifikke utfordringer elevene kan ha. Dette kan bidra til at flere elever kan få den tilretteleggingen de trenger i klasserommet. Når alle elevene har god tilgang til IKT i klasserommet, blir det lettere å tilrettelegge for inkluderende undervisning for de elevene som er avhengige av IKT-hjelpemidler, og tilretteleggingen blir mindre synlig. Digitale læremidler kan dessuten bidra til økt motivasjon og engasjement.

God bruk av digitale verktøy, hjelpemidler, programvare og læremidler stiller krav til lærerens profesjonsfaglige digitale kompetanse. *Framtid, fornyelse og digitalisering. Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021* peker på at teknologi kan bidra til inkludering, men at det også kan føre til ekskludering hvis man ikke tilpasser de digitale læremidlene og bruker dem riktig.<sup>63</sup>

#### 2.4.2 Skolene må gi alle en god start

Første skoledag er en stor dag for de fleste barn. Barna møter opp med forventninger og sommerfugler i magen. En ny hverdag venter dem med skoletimer, friminutt og nye venner.

Elevenes første møte med skolen har stor betydning for hvordan de klarer seg resten av skolegangen og videre i arbeidslivet.<sup>64</sup> Regjeringen forventer derfor at skolene tar godt imot de nye elevene og sørger for at de får en trygg og god start på skoletiden. En vellykket overgang handler ikke først og fremst om at barnet skal være klar for skolen, men at skolen skal være klar for barnet.

De fleste barn mestrer overgangen fra barnehage til skole godt. En undersøkelse fra Hedmark gir indikasjoner på at mange av de yngste elevene trives på skolen, at de har venner, og at de har et

<sup>62</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/>

<sup>63</sup> Kunnskapsdepartementet 2017a.

<sup>64</sup> Lillejord, Børte og Nesje 2018, Andreassen og Lausten 2019.

### Boks 2.7 Det digitale potensialet

Bak satsingen «Digg Læring» på Knappskog skole i Fjell kommune ligger det en pedagogisk tilnærming som vektlegger motivasjon, mestring og læring. Siden høsten 2017 har skolen brukt digitalt utstyr i undervisningen, med én-til-én-dekning med iPad på første til tredje trinn og Chromebook på fjerde til syvende trinn. Skolen er opptatt av at det er pedagogikken som er det viktigste. Det digitale verktøyet skal ikke avgrense, men snarere gjøre det mulig å oppnå enda mer enn med tradisjonell undervisning. Skolen ønsker å bruke de verktøyene og metodene som til enhver tid er mest hensiktsmessige, og å bruke IKT kun der det gir mer læring og motivasjon.

Elevene har individuelle leselekser. Ved å digitalisere mengdetreningen erfarer skolen at det blir mer tid til lek og fysisk aktivitet i klasserommet på første trinn. Lærerne leser inn instruksjoner til elevene, slik at det er enklere

for elevene å komme i gang med individuelt arbeid. Elevene leser inn leseleksene digitalt hjemme, slik at lærerne har tid til å lytte til alle elevene. Elever som har utfordringer med skrivning, kan bruke diktering eller levere tekster som lydfil. Lærerne opplever at digitaliseringen gir mer oversikt: det blir enklere å se progresjon og å differensiere oppgaver. Videre gjør det digitale det enkelt å tilpasse undervisningen til den enkelte elev, å legge til rette for at elevene møtes og å skape mestringsarenaer. Knappskog skole er sertifisert som dysleksivennlig skole.

Skolen har hatt gode erfaringer med bruk av digitale verktøy i arbeidet med nyankomne minoritetsspråklige elever. Flere av elevene kommer uten skolegang eller erfaring med strukturert opplæring. Sammenlignet med tidligere har skolen erfart raskere progresjon med lesing og innlæring av nye ord.

godt forhold til lærerne sine.<sup>65</sup> Det er likevel noen som opplever uro og engstelse.<sup>66</sup> En undersøkelse gjengitt i Stoltenberg-utvalgets rapport indikerer at en stor andel lærere opplever at overgangen fra barnehage til skole har vært vanskelig for mange av seksåringene de har undervist. Mange av lærerne svarte at dagens undervisning på første trinn i liten grad har innslag av pedagogikk i barnehagen og lekbasert læring.<sup>67</sup>

Når barna begynner på skolen, er det store forskjeller i hvor modne de er, og hva de kan. Regjeringen er opptatt av at opplæringen av de yngste elevene skal være tilpasset deres forutsetninger og behov. De yngste elevene trenger å oppleve omsorg, nærhet og støtte. Ikke minst er dette viktig for elever som trenger særskilt tilrettelegging. Det bør være rom for barnas lek og egne initiativ, slik de har vært vant til i barnehagen. Elevene bør få samarbeide, jobbe undersøkende og være aktive i egen læringsprosess. Det er viktig at lærerne er lydhøre for elevenes reaksjoner og innspill og tilpasser undervisningen til det som skjer i møtet med elevene. Klasseledelse og god organisering av undervisningen er viktig for at de

yngste barna skal trives, mestre og lære. Skolene må gi lærerne støtte, handlingsrom og fleksibilitet slik at de kan klare dette.<sup>68</sup> Skolene må også legge til rette for gode rammer for mat og måltider for å fremme sosialt samvær, trivsel og helse, jf. nasjonal faglig retningslinje for mat og måltider i skolen.<sup>69</sup> Måltidet er en viktig inkluderingsarena og en anledning for sosialt samvær.

Skolene har plikt til å tilby intensiv opplæring for elever på 1.–4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, se nærmere omtale i kapittel 3.

De nye læreplanene blir blant annet basert på forskning om hva som er en god skolehverdag for de yngste elevene. De vil vektlegge lek og utforskende virksomhet i flere fag, særlig før fjerde trinn. De nye læreplanene legger dessuten til rette for at skolene kan gi intensiv opplæring som del av den ordinære opplæringen.

Vi vet lite om hvordan de yngste barna følges opp i skolen dag. Utdanningsdirektoratet har derfor fått i oppgave å sette i gang en evaluering av intensjonene for skolestart for seksåringene, slik det ble uttrykt i Reform 97, sammenlignet med

<sup>65</sup> Nordahl, Egelund et al. 2018.

<sup>66</sup> Lillejord, Børte et al. 2015.

<sup>67</sup> NOU 2019: 3.

<sup>68</sup> Lillejord, Børte og Nesje 2018.

<sup>69</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/mat-og-maltider-i-skolen>

dagens situasjon for seksåringene i skolen. Evalueringen skal også bidra til å styrke kunnskapen om barna på første og andre trinn. Den vil blant annet gi økt kunnskap om hvordan elevene opplever overgangen fra barnehage til skole, om hvordan de opplever skolehverdagen, om hvordan skolen tilrettelegger for de yngste elevene, og om samarbeid mellom skole og SFO. Oppdraget er en oppfølging av Innst. 317 S (2017–2018).<sup>70</sup>

Utdanningsdirektoratet har også fått i oppdrag å utrede mulighetene for å gjennomføre en årlig nasjonal elevundersøkelse for 1.–4. trinn, slik vi i dag har for elevene fra 5. trinn og oppover. En slik undersøkelse vil kunne gi informasjon om elevenes egen opplevelse av skolehverdagen. Det er flere metodiske, juridiske, etiske og økonomiske problemsstillinger som må vurderes når man skal ta stilling til om en slik undersøkelse skal gjennomføres blant de yngste elevene.

### 2.4.3 Fleksibel skolestart

Ifølge opplæringsloven skal grunnskoleopplæring til vanlig starte det kalenderåret barnet fyller seks år. Kommunen kan vedta å utsette skolestarten ett år, eller den kan la et barn starte på skolen ett år før dersom det fyller fem år innen 1. april. Begge deler krever sakkyndig vurdering og søknad eller samtykke fra foreldrene.

I Norge er det uvanlig å forskyve skolestart. Under to prosent av kullet får utsatt eller fremskutt skolestarten. Rundt tre prosent av alle barn født i årets siste kvartal får utsatt skolestart, og en like stor andel av barna født i årets første kvartal får fremskutt skolestart. Det er først og fremst gutter som får utsatt skolestart og jenter som får den fremskutt.<sup>71</sup>

Vi har lite systematisk kunnskap om hvordan kommunene praktiserer dagens regelverk for fleksibel skolestart, og hvilken betydning utsatt eller fremskutt skolestart har for barna, sosialt og faglig. Vi vet for eksempel ikke om den lave andelen som får forskjøvet skolestart skyldes at få søker eller at mange søknader blir avslått. Departementet vil derfor innhente mer informasjon om dagens praksis gjennom Utdanningsdirektoratets halvårlege spørring til skoler og skoleeiere og gjennom andre informasjonskilder.

Fleksibel skolestart var tema i Stoltenbergutvalgets rapport NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring*.<sup>72</sup> Utvalget viste blant annet til forsk-

ning som viser at å være eldre ved skolestart fører til bedre skoleprestasjoner, og at de eldste barna i mindre grad blir ansett som hyperaktive. Utvalget var imidlertid splittet i sin anbefaling. Flertallet ønsker å videreføre dagens ordning fordi de mener fleksibel skolestart ikke har tilstrekkelig støtte i forskning. Disse utvalgsmedlemmene vektlegger at det kan være problematisk å fordele elever etter skolemodenhet, og de er bekymret for at tiltaket vil gi økte forskjeller i skolen. Et mindretall peker på at foreldre, lærere og andre uttrykker bekymring for at mange barn ikke er klare for å starte på skolen. De mener dagens ordning for skolestart ikke fungerer, særlig ikke for gutter og for de som er født sent på året. De anbefaler derfor å utrede og prøve ut én eller flere former for fleksibel skolestart. I høringsrunden støttet de fleste høringsinstansene flertallets vurdering om å videreføre dagens ordning.

Regjeringen er opptatt av at alle barn skal få en god overgang fra barnehage til skole, uavhengig av når på året de er født. Vi vil derfor gi kommunene mulighet til å prøve ut modeller for fleksibel skolestart. Aktuelle temaer for utprøvingene kan være unntak fra bestemmelsen om krav til sakkyndig vurdering, forsterket samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre, fleksibel bruk av personale mellom barnehage og skole, rutiner og praksis for samarbeid mellom barnehager og skole og ulike modeller for tidspunkt og praksis rundt barnets skolestart. Formålet er å få kunnskap om hvordan fleksibel skolestart kan bidra til å ivareta barn i overgangen mellom barnehage og skole på en bedre måte.

### 2.4.4 Skolene må følge opp elever med høyt fravær

For at elever skal kunne trives og få utbytte av opplæringen, er det viktig at de er til stede så mye som mulig. Regjeringen synes det er bekymringsfullt at 14 prosent av elevene på 10. trinn har vært borte fra skolen mer enn 15 dager.

Det kan være mange årsaker til at elever i grunnskolen er borte fra skolen. Fravær deles gjerne i fem kategorier: sykdom, diffuse helseplager, permisjon, skolevegning og skulk. Mobbing, manglende tilrettelegging, dårlige skole-resultater, lav motivasjon og utrygghet kan være blant de bakenforliggende årsakene til høyt fravær. Noen elever møter ikke til første skoledag eller blir borte senere i opplæringsløpet. Det kan for eksempel gjelde barn som blir tatt med på lengre opphold i utlandet uten at det er søkt per-

<sup>70</sup> Innst. 317 S (2017–2018).

<sup>71</sup> Cools, Schøne og Strøm 2017.

<sup>72</sup> NOU 2019: 3.

misjon fra eller gitt beskjed til skolen.<sup>73</sup> Noen ganger er barna tatt med mot sin vilje.<sup>74</sup>

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. 2.2.4, og det er vesentlig for å forebygge fravær. Mestringsopplevelser, motivasjon, tilhørighetsfølelse og vennskap kan føre til at elevene er mer på skolen.<sup>75</sup>

Fravær kan ha alvorlige konsekvenser for elevene det gjelder. Elevene går glipp av mye av opplæringen, noe som kan gjøre det vanskelig å følge videre undervisning. De kan også risikere å falle ut av det sosiale fellesskapet. Høyt fravær kan føre til at læreren mangler vurderingsgrunnlag og ikke kan sette standpunkt karakterer på ungdomstrinnet. SSB finner en klar sammenheng mellom grunnskolefravær og fravær i videregående skole.<sup>76</sup>

Kommunen har ansvar for at alle barn som bor i kommunen, får oppfylt retten til grunnskoleopplæring. Det innebærer at hvis elevene har mye fravær, må skolen følge dem opp i samarbeid med foreldrene. Skolenes oppfølging vil variere fra sak til sak ut fra årsaken til elevens fravær. Regjeringen forventer at skolene fanger opp og følger opp elever som har høyt fravær i grunnskolen, og at de har gode registreringssystemer for fravær. Elever kan ha utfordringer som gjør at de trenger hjelp både fra skolen og fra instanser utenfor skolen. Derfor er tverrfaglig samarbeid viktig for å forbygge fravær, jf. kapittel 6.

Opplæringsloven forplikter grunnskolene og de foresatte på flere områder når det gjelder elevenes skolefravær og oppfølgingen av elevene, men vi vet lite om hvordan skolene følger opp elevenes fravær. Fraværstallene tyder imidlertid på at det varierer fra skole til skole. Regjeringen vil derfor foreslå å innføre en tydeligere oppfølgingsplikt for skolene. Kunnskapsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet om å utrede mulige årsaker til elevenes fravær i grunnskolen og å innlemme spørsmål om skolenes oppfølging av fravær i spørringen til Skole-Norge. På bakgrunn av denne kunnskapen vil regjeringen vurdere hvordan oppfølgingsplikten kan innrettes. Departementet har også bedt Utdanningsdirektoratet om å lage en veileder for oppfølging av fravær i grunn-

<sup>73</sup> Det følger av opplæringsloven at plikten til grunnskoleopplæring bortfaller dersom et opphold utenfor Norge varer i mer enn tre måneder. Dette gjelder uansett årsak til fraværet. Plikten oppstår igjen dersom barnet kommer tilbake til Norge etter ordinære regler.

<sup>74</sup> Kunnskapsdepartementet 2018 og Justis- og beredskapsdepartementet 2017.

<sup>75</sup> Kaspersen et al. 2012.

<sup>76</sup> Bratholmen 2018.

### Boks 2.8 «Hver dag teller»

Vollebekk skole ble åpnet i 2017 og skal bli en skole med elever fra første til tiende trinn. Skolen har tatt sammenhengen mellom skolefravær og frafall i videregående opplæring på alvor. Ved at skolen legger til rette for høy tilstedeværelse gjennom hele grunnskolen, blir elevene bedre rustet til å gjennomføre videregående.

Skolen kaller seg en nærværsskole og har innført en tiltakstrapp som iverksettes med en gang en elev har over ti prosent fravær. Første steg i tiltakstrappen er samtale mellom kontaktlærer og foresatte, noe som ofte viser seg å være tilstrekkelig. Vedvarende fravær medfører nye steg. Tiltakstrappen er en del av skolens veileder for nærvær, «Hver dag teller».

Allerede ved overgangen fra barnehage til skole blir foresatte informert om hva nærværsskolen innebærer. Skolen fremhever at oppfølgingen ved bekymringsfullt fravær er forårsaket av omsorg for den enkelte elev. Vollebekk skole er opptatt av å formidle at det er et felles ansvar for de foresatte og skolen å få barna på skolen. Når alle elever er til stede, blir det bedre læring. Hver eneste elev betyr noe for klassemiljøet.

skolen. Veilederen skal hjelpe skolene med å avdekke årsaker til fraværet og hvordan de både faglig og sosialt kan følge opp elever med høyt fravær.

### 2.4.5 Lekser og leksehjelp

Lærere kan gi lekser for at elevene skal få enda bedre utbytte av undervisningen. Gode lekser kan bidra til å videreutvikle elevenes arbeidsvaner, disiplin og evne til selvstendig problemløsning.<sup>77</sup> Lekser kan også bidra til at foreldre kan følge med på hva elevene jobber med på skolen.<sup>78</sup> De elevene som får tilbakemelding på leksene fra læreren, oppnår et bedre læringsresultat enn de som ikke får tilbakemelding.<sup>79</sup> Forskning viser at effekten

<sup>77</sup> Cooper, Robinson og Patall 2006.

<sup>78</sup> Patall, Cooper og Robinson 2008.

<sup>79</sup> Cooper, Robinson og Patall 2006, Grønmo, Onstad og Pedersen 2010, Lie, Angell og Rohatgi 2010.

av lekser er forskjellig for ulike elever. For enkelte elever kan lekser ha positiv effekt på læringsresultatene, men for andre elever kan lekser virke mot sin hensikt. Særlig elever som strever med fagene, vil kunne bli demotiverte og oppleve lekseene som en ny tapsarena. For at elevene skal lære av leksearbeidet, må lekseene oppleves som noe positivt og meningsfylt, og som noe eleven er motivert for å gjøre.<sup>80</sup>

Det er viktig at skolene sørger for at lekser blir håndterlig for den enkelte. Skolen bør ikke gi elevene så mye arbeid og lekser at de blir trøtte og slitne, mister lærelysten og blir utmattet.<sup>81</sup> Informasjon fra foreldre om hvordan eleven opplever mengden lekser, om de er for lette eller vanskelige nok, eller om de tar for mye tid, er nyttig for skolen for å kunne tilpasse lekseene til den enkelte elev. For elever som har vedtak om spesialundervisning, bør innholdet i og omfanget av lekseene også være en del av den individuelle opplæringsplanen.

Utdanningsdirektoratets spørring til skoler og skoleeiere våren 2019 viser at åtte prosent av grunnskolene oppgir å være leksefrie på minst ett trinn. Kun to prosent oppgir å være helt leksefrie. Omtrent halvparten av skolene har satt bestemmelser om omfanget av lekseene.<sup>82</sup>

Regjeringen vil beholde skolenes frihet til å benytte lekser som pedagogisk virkemiddel. For at elevene skal få godt utbytte av leksearbeidet, må skolen jevnlig diskutere skolens leksepraksis og erfaringer i kollegiet, slik at alle lærerne gir lekser i tråd med hva forskningen sier om gode lekser.<sup>83</sup> Regjeringen vil derfor utvikle nettbasert veiledningsmateriell for å spre kunnskap om hvordan lekser kan gis på en god måte.

## Leksehjelp

Leksehjelp har eksistert lenge, men i 2010 kom det krav om at alle kommuner måtte tilby åtte timer gratis leksehjelp til elever på første til fjerde trinn. I 2014 ble kravet endret slik at kommunene selv kan bestemme hvordan de åtte timene skal fordeles på grunnskolens årstrinn. Formålet med leksehjelpen er å gi eleven støtte til læringsarbeidet, opplevelse av mestring, og gode rammer for selvstendig arbeid. De fleste skoler gir mest leksehjelp på mellomtrinnet.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Utdanningsdirektoratet 2016b.

<sup>81</sup> Lillejord et al. 2017.

<sup>82</sup> Rogde, Daus et al. 2019.

<sup>83</sup> Utdanningsdirektoratet 2016b.

<sup>84</sup> Rogde, Daus et al. 2019.

Evalueringer av leksehjelpsordningen peker på at kompetansen til leksehjelperne og hvordan leksehjelpen tilpasses, er viktig for et godt tilbud.<sup>85</sup>

Ettersom leksehjelpen ikke er en del av den formelle opplæringen, gjelder ikke reglene om kompetansekrav for undervisningspersonalet for leksehjelp. Dette gir rom for at kommunen kan bruke assistenter uten formell pedagogisk kompetanse.

Kommunene er frie til å prioritere midler for å sikre at leksehjelperne har pedagogisk kompetanse. Når få elever deltar på leksehjelpen, eller leksehjelpen organiseres med flere elever per leksehjelper enn det som opprinnelig var kompensert for, gir dette skolene økonomisk handlingsrom til å benytte pedagoger som leksehjelpere. Utdanningsdirektoratets spørning viser at mange kommuner benytter dette handlingsrommet. Ved om lag halvparten av skolene har alle eller de fleste leksehjelperne pedagogisk utdanning.<sup>86</sup> Flere kommuner har ønsket å redusere antall timer leksehjelp mot å benytte pedagog som leksehjelper.

Regjeringen vil endre regelverket og gjøre leksehjelpsordningen mer fleksibel ved å gi kommunene anledning til å redusere antall timer leksehjelp per uke forutsatt at kommunen benytter pedagoger til tilbudet. Regjeringen vil vurdere ulike alternativer for hvor stor en slik reduksjon kan være. Kommuner som ikke benytter pedagog, må opprettholde dagens krav til antall timer leksehjelp.

De kommunene eller skolene som mener de er leksefrie, har samme plikt til å tilby leksehjelp som andre kommuner og skoler. Dersom elevene ikke har tradisjonelle lekser, skal de likevel ha tilbud om leksehjelp med skolerettet arbeid som ligner på det elevene kunne fått som lekser (for eksempel gruppearbeid, repetisjonsøvelser eller lesefordypning). Regjeringen vil derfor vurdere om skolene kan benytte leksehjelpstimen som del av den obligatoriske opplæringen.

### 2.4.6 Språkkartlegging og andrespråkutvikling i skolen

Elever i grunnskolen og i videregående opplæring med annet morsmål enn norsk og samisk har rett på særskilt norskopplæring og, ved behov, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopp-

<sup>85</sup> Haugsbakken et al. 2009, Seeberg, Seland og Hassan 2012, Backe-Hansen, Bakken og Huang 2013.

<sup>86</sup> Rogde, Daus et al. 2019.

### Boks 2.9 Leksehjelp satt i system

Tønsberg kommune har utarbeidet retningslinjer for leksehjelp. Retningslinjene skal bidra til at elever i tønsbergskolen får et godt og likeverdig tilbud om leksehjelp, uavhengig av hvilken skole de tilhører.

Leksehjelpen er likt organisert i hele Tønsberg ved at det avsettes fire timer per uke på barneskoletrinnet og fire timer per uke på ungdomstrinnet. Timene benyttes fortrinnsvis på 6.–9. trinn, men dersom praktiske hensyn tilsier det, kan også femte trinn innlemmes i ordningen. Den enkelte skole står ellers fritt til å disponere timene ut fra lokale vurderinger.

Elevene kan velge å benytte hele eller deler av tilbudet etter fast avtale. Skolene timeplanlegger leksehjelpsordningen i direkte tilknytning til undervisningstiden og sørger for hensiktsmessig bemanning. Leksehjelpsgruppene skal ikke være større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarlig. Skolens ordensreglement og kommunens rutiner for oppfølging av opplæringsloven § 9 A-3 gjelder også for leksehjelpsordningen.

Alle foreldre skal få nødvendig informasjon om leksehjelp. Leksehjelpsordningen skal være gratis. Skolen skal ha et forsvarlig system for å holde oversikt over elevenes deltakelse i leksehjelpstilbudet og innlemme dette i den jevnlige dialogen med hjemmet.

Fra skoleåret 2018/19 ønsker rådmannen at skolene i Tønsberg innfører *Veileder for elevenes arbeid utenfor skoletiden*. Den består av følgende seks punkter:

1. Elevene på 1.–4. trinn skal i gjennomsnitt ha maksimalt en halv time arbeid per dag utenfor skoletiden.
2. Elevene på 5.–10. trinn skal i gjennomsnitt ha maksimalt en time arbeid per dag utenfor skoletiden.
3. Arbeidet utenfor skoletiden skal fra skolens side være koordinert slik at elevene opplever at arbeidet er meningsfullt, at det gir motivasjon, og at det øker læringsutbyttet.
4. Skolen skal ikke pålegge elever arbeid utenfor skoletiden i helger, på fridager eller i ferier.
5. På ungdomstrinnet skal det lages kvartalsvise planer for prøver, innleveringer og andre større arbeid som skolen forventer at eleven må arbeide med utenfor skoletiden. Planen skal være forutsigbar og kommunisert til elever og foresatte i starten av hver periode.
6. På ungdomstrinnet skal ikke elevene ha mer enn maksimalt to prøver, innleveringer eller andre større arbeid per uke gjennom skoleåret.

læring. Om lag 42 600 elever har i dag vedtak om særskilt norskopplæring i grunnskolen.

Kartlegging av ferdigheter i norsk er nødvendig for å kunne gi eleven tilpasset opplæring og for å sikre elevenes rettigheter til særskilt språkopplæring. Dagens materiell for å kartlegge norskferdigheter, brosjyren *Kartleggingsmaterieill. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*, er frivillig å benytte. Materiellet er omfattende og utviklet med utgangspunkt i læreplanen i grunnleggende norsk.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utvikle et nytt verktøy for kartlegging av norskferdigheter hos minoritetsspråklige elever som skal gjøre det lettere å bedømme om en elev kan tilstrekkelig norsk til å følge ordinær undervisning. Det nye kartleggingsverktøyet vil være læreplanuavhengig, det vil kunne anvendes i grunnskolen og i videre-

gående opplæring, og det skal være ferdig samtidig med de nye læreplanene. Utdanningsdirektoratet vil teste ut det nye kartleggingsverktøyet våren 2020.

Alle lærere, ikke bare norsklærere, skal hjelpe elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å utvikle disse ferdighetene. Mange lærere mangler erfaring og kompetanse til å gjøre dette. Regjeringen vil be Utdanningsdirektoratet vurdere hvilke tiltak det kan være behov for, for å støtte lærere slik at de kan bidra til andrespråkutvikling hos minoritetsspråklige elever i alle fag.

#### 2.4.7 Overgang til videregående skole

I dag begynner de aller fleste elever på videregående skole etter ungdomstrinnet. De fleste ser frem til å begynne i videregående opplæring. Likevel kan mange oppleve overgangen som krevende.



Regjeringen vil bidra til at alle elever skal få en god overgang fra ungdomsskolen til videregående opplæring, og at elever med svake resultater fra ungdomsskolen skal få en bedre tilpasset overgang.

En god rådgivnings- og veiledningstjeneste er viktig i overgangen fra ungdomsskole til videregående. Mange rådgivere opplever at stadig flere elever har behov for særskilt tilrettelegging, og de savner både kompetanse og ressurser til å kunne hjelpe elevene.<sup>87</sup> Forskning viser at selv om de fleste elever stort sett har det bra, er det stadig flere i ungdomsskolealder som rapporterer om ulike psykiske helseplager.<sup>88</sup> Elever med behov for særskilt tilrettelegging får generelt lite råd og bistand ved overgangen til videregående skole. Det samme gjelder ved overgangen fra videregående skole til videre utdanning eller arbeid.<sup>89</sup>

For elever som kommer til Norge sent i skoleløpet,<sup>90</sup> kan overgangen til norsk ungdomsskole og videregående skole by på utfordringer, ikke bare på grunn av språklige barrierer, men også på grunn av sosiale og helsemessige utfordringer. Rådgivere med ulik yrkeserfaring og kompetanse kan være nødvendig for å hjelpe unge i slike situasjoner.

Regjeringen har som mål å videreutvikle rådgivnings- og karriereveiledningstjenestene, herunder å bidra til et godt samarbeid mellom fylkeskommunene på den ene siden og karriere-sentrene og rådgivningen i grunnskolen på den andre siden. Regjeringen vil videreføre en egen rådgiverutdanning og har høsten 2019 sendt på høring et forslag om å lovfeste et tilbud om karriereveiledning i fylkeskommunen.

Mange kommuner og fylkeskommuner har et systematisk samarbeid ved overgangen mellom ungdomstrinn og videregående opplæring, men de har ikke plikt til å samarbeide slik barnehager og skoler har. Regjeringen vil innføre tiltak for å bedre samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole.

Stoltenberg-utvalget har løftet frem behovet for et frivillig forberedende år mellom ungdomstrinn og videregående opplæring. Både Danmark og Finland har slike tilbud. Også Lied-utvalget viser i sin første rapport til slike tilbud og har varslet at de vil se nærmere på hvordan det norske opplæringssystemet kan hjelpe elever som sliter med ett eller flere fag. En undersøkelse av ordningen med tiende skoleår i Danmark slo ikke fast

noe sikkert om effekten av tilbudet, men presenterte flere forutsetninger for at mer grunnskoleopplæring skal kunne gi positiv effekt for elevene. Blant annet ble det pekt på at det er viktig at elevene opplever et reelt miljøskifte, at tilbudet vektlegger fag som er obligatoriske i videregående, og at elevene har en trygg sosial kontekst. Undersøkelsen viser også til at det å ta opp igjen et årstrinn kan oppleves som stigmatiserende.<sup>91</sup>

Kommunene og fylkeskommunene står allerede fritt til å tilby et ekstra forberedende år i grunnskolen eller videregående. Flere kommuner har opprettet slike tilbud, blant annet Drammen og Oslo. Tilbudet i Drammen er plassert som et separat tilbud med ekstra grunnskoleopplæring og forberedelse til videregående opplæring. Oslo kommune har plassert tilbudet på en videregående skole der elevene kan kombinere undervisningsfag fra grunnskole med fag fra Vg1 yrkesfag. Også andre fylkeskommuner har opprettet lignende tilbud, for eksempel Telemark. Kunnskapsdepartementet bidrar til å finansiere en langsiktig følgeevaluering av tilbudet i Drammen kommune (Ung11) for at vi skal få mer kunnskap om tilbudet.

Regjeringen utreder tiltak for å gi fylkeskommunene et utvidet og helhetlig ansvar for alle 16–24-åringene for å bidra til at flere gjennomfører videregående. Formålet med et mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar er å gi elever med svak kompetanse fra grunnskolen bedre forutsetninger for å fullføre og bestå. Et sentralt poeng er at elevene skal inn i et løp sammen med sine jevnaldrende og ikke «henge igjen» i grunnskolen. Kommunenes ansvar for grunnskoleopplæringen vil ligge fast.

Mange ungdommer med kort botid i Norge faller mellom to stoler: De har formell rett til videregående opplæring, men har ikke reell mulighet til å fullføre fordi de mangler grunnskolekompetanse og norsksferdigheter. Regjeringen har styrket tilbudet om forsterket grunnopplæring for unge med kort botid i Norge, slik at de skal få bedre grunnlag for å gjennomføre videregående opplæring, gjennom Jobbsjansen del B. Jobbsjansen gir tilskudd til såkalte kombinasjonsklasser. Dette er klasser i videregående opplæring for nyankomne der de også får opplæring på grunnskolenivå. Tilskuddet ble doblet i 2019. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skal legge til rette for erfaringsutveksling mellom skoler og skoleeiere som har kombinasjonsklasser. Regjeringen vil bidra til at dette tilbudet

<sup>87</sup> Mordal, Buland og Mathiesen 2015.

<sup>88</sup> Eriksen et al. 2017.

<sup>89</sup> Wendelborg, Kittelsaa og Wik 2017.

<sup>90</sup> Flyktninger og innvandrere, herunder barn av arbeidsinnvandrere.

<sup>91</sup> Nordahl, Sunnevåg og Løken 2011.

### Boks 2.10 Elevrådgiver ved Nøkkeland skole i Moss

«Elevrådgiveren» er et fireårig samarbeidsprosjekt mellom Moss kommune og Østfold fylkeskommune. Elevrådgiveren følger opp elever fra åttende til tiende trinn etter behov. Elevene kan få råd og veiledning gjennom tre år, slik at de har et best mulig grunnlag for å mestre overgangen til videregående. Elevene følges opp av samme rådgiver fra ungdomsskolen og inn i videregående opplæring. I overgangsperioden blir elevene som ønsker og har behov for det, presentert for ressurspersoner i videregående skole, slik at kontakten er etablert før skolestart. Elevrådgiveren skal i tillegg ha kunnskap om fravær i videregående skole og bidra til at elevene får rett hjelp til rett tid. Dermed blir veien til hjelp kort, og elevene kan få hjelp før utfordringene har vokst seg for store.

Organiseringen av stillingen gir stor frihet til å jobbe individuelt med hver enkelt elev, med foresatte og med skolen i samarbeid med andre instanser der det er nødvendig. En del av elevene har tverrfaglige team som arbeider for dem, med et avklart felles mål. I samarbeidet mellom eleven og ressurspersoner er det helt nødvendig at det etableres en «slitesterk» relasjon som gir rom for utvikling.

Individuell veiledning kan forhindre at elever dropper ut av videregående og i ytterste konsekvens blir marginalisert i arbeidslivet.

og innføre en aktivitetsplikt for de som arbeider i barnehagen som skal sikre at alle barna har det trygt og godt

- utrede mulige tiltak for bedre informasjonsoverføring mellom utdanningsnivåer og tjenester for å gi barn og elever best mulige overganger
- innføre en plikt for kommunen til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart for å identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper
- gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle et gratis, kvalitetssikret verktøy for språkkartlegging med veiledningsmateriell
- nedsette et ekspertutvalg som, basert på skolebidragsindikatorer, skal komme med anbefalinger om hvordan skoler som bidrar mindre til elevenes læring enn det vi kan forvente, kan bli bedre
- ta sikte på å utarbeide og gjennomføre en årlig undersøkelse om trivsel og læringsmiljø for 1.–4. trinn
- gi kommunene mulighet til å prøve ut nye modeller for fleksibel skolestart
- innføre en oppfølgingsplikt for skolene til å følge opp elever med høyt fravær i grunnskolen
- utvikle nettbasert veiledningsmateriell for å spre kunnskap om hvordan lekser kan gis på en god måte
- endre regelverket for leksehjelp for å gi mer fleksibilitet til kommunene
- innføre tiltak for å bedre samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole
- legge frem en melding til Stortinget om videregående opplæring våren 2021

kan bygges ut slik at det blir tilgjengelig over hele landet. Tilskuddet vil fra 2020 bli tildelt fra fylkeskommunene som en del av det mer helhetlige kompetansepolitiske ansvaret de skal ha.

Regjeringen vil følge opp forslagene og utredningene som gjelder videregående opplæring i en melding til Stortinget om videregående opplæring. Målet er at flere skal bli bedre forberedt til å kunne fullføre og bestå videregående skole.

## 2.5 Regjeringens tiltak og forventninger

Regjeringen vil

- lovfeste at barnehagen skal arbeide forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet,

Regjeringen forventer

- at kommuner og fylkeskommuner arbeider med kultur for inkludering med mål om at alle barn og elever skal få gode, tilpassede tilbud i barnehager og skoler
- at barnehagene arbeider kunnskapsbasert og systematisk med å tilrettelegge tilbudet også for de yngste barna
- at skolene arbeider kunnskapsbasert og systematisk for å tilpasse opplæringen også til de yngste elevenes forutsetninger og behov
- at alle barnehager og skoler legger til rette for et godt foreldresamarbeid
- at skolene møter alle elever med positive forventninger om at de kan lære
- at skoler og skoleeiere følger opp elever som har høyt fravær

- at de enkelte barnehagelærerutdanningsinstitusjonene gir studentene nødvendig kompetanse om vurdering av enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling, blant annet ved hjelp av observasjon og kartlegging

## 3 Mer inkluderende praksis

Barn og unge har ulike forutsetninger og lærer på ulike måter. Noen trenger mer tilrettelegging enn andre. Behov for tilrettelegging kan oppstå tidlig i et barns liv, eller det kan komme senere. Behovene kan være av kort eller lang varighet. Noen barn vil trenge varig og omfattende tilrettelegging. Regjeringen er opptatt av at barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging skal få den hjelpen de trenger raskt når behovene oppstår, og at de skal få hjelp av fagpersoner med relevant kompetanse. Regjeringen vil derfor gjennomføre en rekke tiltak for å få kompetansen nærmere barna og elevene. Regjeringen vil også styrke kunnskapsgrunnlaget om inkludering og hvordan vi kan få til bedre tilpassede tilbud for barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging.

Barnehagene og skolene må, sammen med støttesystemene, kunne håndtere mangfoldet i barnegruppene og gi et godt tilpasset og inkluderende tilbud til alle barn og elever.

### 3.1 Mange barn og unge får ikke det pedagogiske tilbudet de trenger

Mange barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får ikke det pedagogiske tilbudet de trenger i barnehage og skole. For mange får hjelpen for sent eller ikke i det hele tatt. Barneombudet skriver i rapporten *Uten mål og mening?* om elever som tilbringer skolehverdagen med å steke vaffer, og som kommer hjem etter endt skoleår med tom perm. Elever forteller at de opplever en mangelfull forståelse for de behovene de har, og at undervisningen enten er for vanskelig eller for lett. For mange av barna og elevene som trenger særskilt tilrettelegging, blir fulgt opp av assistenter uten relevant fagkompetanse. Mange av elevene blir også møtt med for lave forventninger til hva de kan lære. Flere elever som blir tatt ut av klassen fordi de ikke kan følge den ordinære opplæringen, mener at de blir hengende enda lenger etter, og at de blir ekskludert fra klassefellesskapet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nordahl et al. 2018, Barneombudet 2017, Utdanningsdirektoratet 2016a.

I det felles nasjonale tilsynet for 2014–17 fant man blant annet at om lag 40 prosent av skolene som ble kontrollert, ikke hadde en tilfredsstillende fremgangsmåte for å sikre at lærerne vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom tilpasset opplæring.<sup>2</sup>

Samarbeidet mellom de ulike hjelpetjenestene fungerer heller ikke alltid som det bør. Flere elever og foreldre har beskrevet at de opplever seg som kasteballer i et system der de stadig møter nye dører, og der tilbudene ikke ses i sammenheng.<sup>3</sup> Se nærmere omtale av det tverrfaglige samarbeidet i kapittel 6.

Som det fremkommer av figur 3.1, øker andelen som får et spesialpedagogisk tilbud utover i barnehage- og grunnskoleløpet. Det kan være ulike grunner til dette, men tallene kan indikere at hjelpen ofte kommer for sent. Samtidig viser figuren at det er en nedgang i andelen elever som får spesialundervisning i første klasse, sammenlignet med andelen femåringer som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Det er også en markant lavere andel elever som får spesialundervisning i Vg1 sammenlignet med de siste årene på barne-skolen og på ungdomsskolen. Dette tyder på at det er dårlig sammenheng i det spesialpedagogiske tilbudet i overgangene i utdanningsløpet. Se kapittel 2 for omtale av overganger i utdanningsløpet.

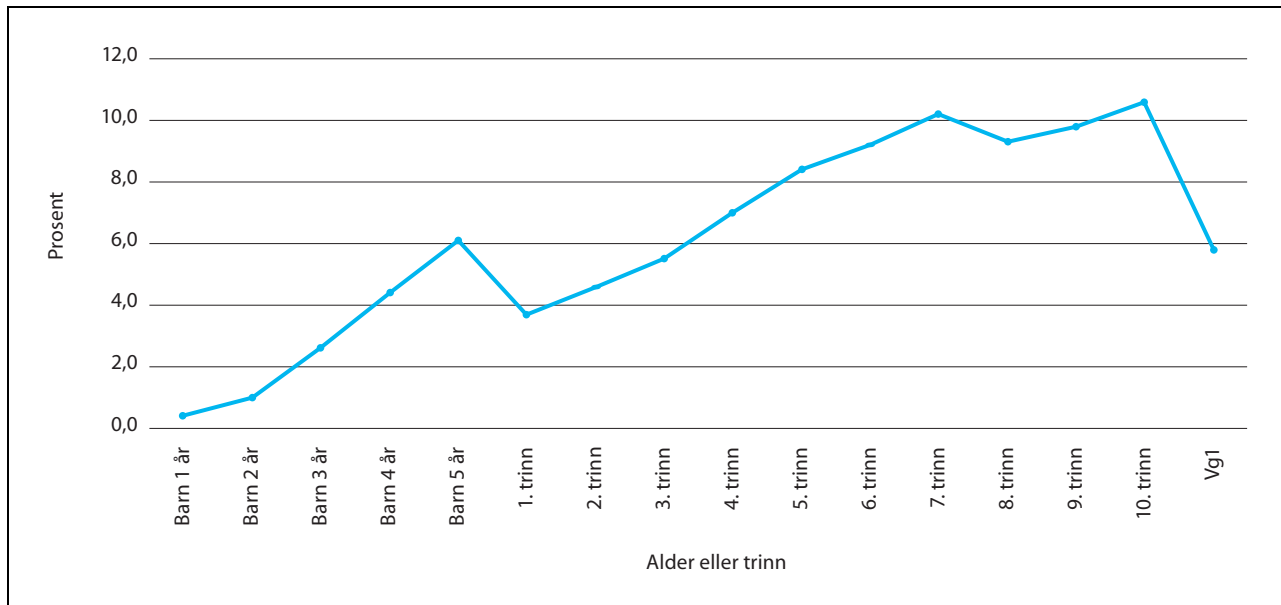
### 3.2 Et bedre tilbud til barn med behov for særskilt tilrettelegging

#### 3.2.1 Nordahl-rapporten – Inkluderende fellesskap for barn og unge

I rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-gruppen) slås det fast at dagens system for spesialpedagogisk tilbud i barnehage og skole er ekskluderende og lite funksjonelt. Nordahl-gruppen mener at systemet med individuelle rettigheter til spesialpedagogisk

<sup>2</sup> Utdanningsdirektoratet 2019e.

<sup>3</sup> PROBA Samfunnsanalyse 2017.



Figur 3.1 Andel med spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning fra barnehage til Vg1. 2018/19

Kilde: Utdanningsdirektoratet (Basil og GSI) og VIGO

### Boks 3.1 Fakta om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning

- I 2018 fikk 8 800 barn spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, noe som tilsvarer 3 prosent av barna. Antall barnehagebarn som får spesialpedagogisk hjelp, har økt jevnt de siste fem årene.
- Nærmere 50 000 elever i grunnskolen har enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 2018/19, noe som utgjør 7,8 prosent av elevene. Av disse fikk 48 000 vedtak om spesialundervisning med lærer. 23 200 elever fikk timer med assistent. En elev kan få vedtak om timer med lærer, assistent eller begge deler.
- Det er langt flere gutter enn jenter som får spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp, henholdsvis 68 prosent i skolen og 71 prosent i barnehagen.
- Møre og Romsdal, Rogaland og Troms har høyest andel 1–5 åringer i barnehage med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, mens Hedmark, Oppland og Akershus ligger lavest.
- Finnmark, Troms og Nordland har høyest andel elever med spesialundervisning, mens Akershus, Vest-Agder og Oppland ligger lavest.
- 92 prosent av elevene som får spesialundervisning har tilknytning til en ordinær klasse. De øvrige 8 prosentene er tilknyttet en fast avdeling for spesialundervisning. Ofte er dette elever med omfattende behov for spesialundervisning.
- Totalt får 4 933 elever spesialundervisning i videregående opplæring, noe som tilsvarer 2,6 prosent av elevene.
- Spesialundervisning er mer utbredt i yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn i studieforberedende.
- Gjennomsnittlig antall lærertimer til spesialundervisning per elev har økt svakt siden skoleåret 2009/10, mens gjennomsnittlig antall assistenttimer har økt betydelig.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (Basil og GSI) og VIGO

hjelp og spesialundervisning, sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak i praksis fører til at mange barn ikke får godt nok innpass i fellesskapet, og til at de får hjelp for sent og dårligere læringsutbytte.

Det er få insentiver til å legge til rette for at barn med behov for særskilt tilrettelegging får et inkluderende og tilpasset tilbud i den ordinære barnegruppen.

Nordahl-gruppen er opptatt av at elevenes og foreldrenes stemme i for liten grad blir hørt. Rapporten viser blant annet til elever som forteller til Barneombudet at de ikke medvirker til egen læring.<sup>4</sup> Elevene opplever sjelden å medvirke i valget om å ha spesialundervisning eller når og hvordan undervisningen skal gjennomføres. Nordahl-gruppen understreker at også barn i barnehagen bør få medvirke i sin egen hverdag, noe de for ofte ikke får muligheten til.<sup>5</sup>

Nordahl-gruppen foreslår derfor at det etableres et nytt helhetlig system for inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole. Se boks 3.2. En viktig forutsetning for det nye systemet er at lærere får god støtte og veiledning. Gruppen foreslår derfor at det etableres støttestrukturer i den enkelte barnehage og

<sup>4</sup> Barneombudet 2017.

<sup>5</sup> Nordahl et al. 2018.

skole, en pedagogisk veiledningstjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner og et nasjonalt/regionalt spesialpedagogisk system.

Med det nye systemet og tilstrekkelig med kompetanse hos lærerne mener Nordahl-gruppen at det ikke er nødvendig å videreføre retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Ved å fjerne disse individuelle rettighetene, mener Nordahl-gruppen at vi kan frigjøre ressurser og kompetanse som i dag brukes til å utarbeide sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Disse ressursene bør heller brukes nærmere barna i barnehage og skole.

Delte meninger om Nordahl-gruppens forslag

Kunnskapsdepartementet fikk mange høringsvar til Nordahl-rapporten. Hovedinntrykket er at det er bred enighet om utfordringene som Nordahl-gruppen beskriver. Det er imidlertid delte meninger om Nordahl-gruppens analyser

### Boks 3.2 Nordahl-gruppens forslag til et helhetlig system for inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole

Nordahl-gruppen foreslår at alle barn og unge, uavhengig av behov og forutsetninger, skal delta og lære i et inkluderende fellesskap sammen med andre jevnaldrende i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Hovedprinsippene i dette systemet er:

- at alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte der de er
- at denne hjelpen og støtten skal iverksettes tidlig, og at den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap
- at alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse
- at den pedagogiske veiledningstjenesten (basert på endring av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste)) skal organiseres slik at den er nærmest mulig barnehager og skoler

Ekspertgruppen foreslår et nytt støttesystem som bygger på at hjelpen kan foregå på tre ulike nivåer:

1. inkludering og tilpasset opplæring/pedagogisk arbeid i barnehage og skole med vekt på læring og utvikling
2. støttesystem som gir økt hjelp til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, som vil gjelde 15–25 prosent av barn og unge
3. omfattende, varige og intensive individuelle tiltak, som vil gjelde om lag 1–3 prosent av barn og unge

Systemet er bygd opp rundt det inkluderende prinsippet «minst restriktive plassering». Det innebærer at alle barn og unge, så langt det er mulig, skal ha tilhørighet i fellesskapet. Den hjelp og støtte de trenger, skal som hovedprinsipp gis i den enkelte klasse, skole og barnehage.

Forslaget inkluderer et system for støtte og veiledning til lærere. Nordahl-gruppen foreslår også flere andre tiltak, som å involvere barna i større grad enn i dag, styrke forskningen på området og styrke det tverrfaglige samarbeidet.

Kilde: Nordahl et al. 2018.

### Boks 3.3 Helhet og sammenheng i oppvekstsektoren

Marnardal kommune er opptatt av helhet og sammenheng i oppvekstsektoren. Utvikling av felles kultur, holdninger, tankesett og forståelsesramme hever kvaliteten på læringsprosessen og barnas læringsutbytte. Felles satsinger og strukturer skaper arenaer hvor barn og voksne er aktive i læringsprosessen, er medvirkende og reflekterer over det som skal læres. Kommunen skaper helhetlige overganger i barnehager og skoler ved å sikre at barn og voksne møtes på tvers av alder og enheter. På Bjelland og Laudal oppvekstsenter jobbes det for eksempel på tvers av barnehage og skole med felles dybdelæringsprosjekter. Barn og voksne er sammen om opplevelser, utforskning, lek og læring – trygghet og gode relasjoner skapes og forsterkes, slik at det blir en tydelig helhet og sammenheng i oppvekstløpet.

*Digitale verktøy og inkludering.* Kommunen er spesielt opptatt av hvordan ny teknologi og digitale hjelpemidler kan brukes for å gi økt mestring, økt læringsutbytte og økt inkludering. Alle barn og unge bruker de samme verktøyene, men på ulik måte og med ulik tilrettelegging. Alle elevene har egen iPad med tilpassede oppgaver og vanskegrad. Lærerne kommuniserer digitalt med hele klassen, med grupper og med enkeltelever og gir tilpassede tilbakemeldinger til hver enkelt. Dersom enkeltelever har stort fravær, er de likevel en del av fellesskapet på skolen gjennom bruk av robot og digital kommunikasjon. Andre elever som har behov for økt

reguleringsstøtte og påminnelser, kan få dette for eksempel gjennom individuelle meldinger via Apple-Watch.

*Kapasitetsbygging.* Marnardal oppvekst prioriterer økt kapasitetsbygging blant alle ansatte. Dette innebærer å styrke de ansatte og etablere en felles kunnskapsbase for de som arbeider i barnehager og skoler. Alle ansatte deltar på felles fag- og planleggingsdager, felles kompetanseutvikling og satsingsområder. Det er etablert en utviklingsorganisasjon med alle nivåer representert, og det er ansatt *læringslosere* som lokale endringsagenter. Læringslosene er lærerspesialister på tilpasset opplæring og bidragsytere i lokalt utviklingsarbeid. De samarbeider med ledelsen, pedagogene, andre ansatte og Kompetansesenter Sør om utvikling av kvalitet i egen barnehage og skole.

*Et tett og kompetent lag rundt barna – Kompetansesenter Sør.* Kompetansesenter Sør er et interkommunalt samarbeid i kommunene Audnedal, Hægebostad, Lindesnes, Marnardal og Åseral. Kompetansesenter Sør har ansvar for helhetlig barnehage- og skoleutvikling, PP-tjeneste og desentralisert videre- og etterutdanning i universitets- og høyskolesektoren. Ansatte og ledere i barnehagene og skolene møter jevnlig pedagogisk-psykologiske rådgivere og pedagogiske utviklingsveiledere for å drøfte utvikling av kvalitet, inkludering og behov for støtte på organisasjons-, gruppe- og individnivå.

og forslag til tiltak. Det er likevel bred enighet om flere av forslagene, som:

- at alle bør jobbe mer med holdninger til praktiseringen av inkludering
- at barn må involveres og lyttes til i mye større grad
- at hjelpen må gis av kvalifisert personale
- at spesialpedagogisk kompetanse bør styrkes i barnehage og skole, og inkluderes i lærerutdanningene
- at det bør være mer forskning på området
- at tverrfaglig samarbeid må styrkes

De fleste er negative til å ta bort retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Flere mener at å fjerne denne retten vil svekke rettssikkerheten til barn og unge. Mange av de som er mot forslaget, mener også at PP-tjenesten må fortsette arbeidet med sakkyndige vurderinger, og at staten, gjennom Statped, må opprettholde spisskompetanse på noen vanskeområder. Mange mener likevel at det er behov for at byråkratiet forenkles.

Mange av de som i utgangspunktet er positive til Nordahl-gruppens forslag til et nytt system og til å fjerne de individuelle rettighetene, mener i stor grad at forslaget må utredes mer.

### 3.2.2 Forslag fra Stoltenberg-utvalget om en støttemodell med tre nivåer

Stoltenberg-utvalget mener at Nordahl-gruppen «peker på viktige svakheter ved dagens system for spesialundervisning».<sup>6</sup> Utvalget mener likevel at «det er en betydelig risiko forbundet med å oppheve elevens individuelle rett til spesialundervisning». Utvalget skriver:

Det å ha enkeltvedtak om spesialundervisning er i seg selv ikke negativt for elever eller et uttrykk for at skolen har mislyktes med tilpasset opplæring. Det vil trolig alltid finnes elever som vil ha behov for mer eller mindre omfattende tilpasninger av den ordinære undervisningen og der spesialundervisning er nødvendig for at elevene skal få et tilpasset opplæringsstilbud. Det er heller ikke negativt i seg selv at flere gutter enn jenter mottar spesialundervisning. Dette kan gjenspeile et reelt større behov blant gutter enn blant jenter [...] Utvalget mener dessuten at skolene, selv på lengre sikt, ikke vil ha tilstrekkelig kompetanse til å ha det fulle ansvaret for å gjennomføre sakkyndige vurderinger av behovet for spesialundervisning. Det vil fortsatt være behov for særskilt kompetanse utenfor skolen for å gjøre sakkyndige vurderinger som ivaretar rettssikkerheten til elevene.

Stoltenberg-utvalget mener det grunnleggende problemet som står i veien for å realisere prinsippet om tidlig innsats, er manglende kompetanse i skolen når det gjelder å tilpasse opplæringen til alle elever. Utvalget mener det er nødvendig at regelverket blir mer helhetlig enn det er i dag, og at det angir hvilket støttesystem skolene skal tilby alle elever. Utvalget mener bestemmelsene i regelverket om tilpasset opplæring, intensiv opplæring og spesialundervisning bør styrkes. De anbefaler at det innføres et lovkrav om at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer:

- støttenivå 1: tilpasset støtte i ordinær undervisning
- støttenivå 2: intensiv opplæring i kortere perioder
- støttenivå 3: spesialundervisning etter sakkyndig vurdering

Utgangspunktet for støttemodellen er at alle elever skal ha opplæring innenfor rammen av den ordinære undervisningen etter læreplanverket. Elever som har behov for ekstra støtte for å oppnå læreplanmålene, skal i første omgang ha tilpasset støtte innenfor ordinær undervisning sammen med de andre elevene.

Stoltenberg-utvalget anbefaler å innføre et lovkrav om at enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder eller spesialundervisning i skolen utløser rett til hjelp fra personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av timene som omfattes av vedtaket.

Videre anbefaler Stoltenberg-utvalget å innføre en plikt om at hver grunnskole skal ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring på 1.–4. trinn.

#### Høringssvar til Stoltenberg-utvalgets forslag

Det er relativt få av høringsinstansene til Stoltenberg-utvalget som har uttalt seg om forslaget om å innføre lovkrav om at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer. Av de som har uttalt seg, støtter de fleste forslaget. Noen av de som i utgangspunktet er for, understreker imidlertid at noen elever vil ha behov for spesialundervisning med en gang. Det er derfor viktig at lovkravet ikke innebærer at disse elevene ikke får det tilbudet de trenger når de trenger det. De som er imot forslaget, begrunner i stor grad dette med at de mener at støttemodellen gjelder allerede i dag. De kommenterer i liten grad at utvalgets forslag går lenger enn dagens ordning. I dag er kravet om intensivopplæring begrenset til 1.–4. trinn, og det gjelder bare ferdigheter i lesing, skriving og regning.

Av de få som har uttalt seg om Stoltenberg-utvalgets forslag om at enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen eller spesialundervisning i skolen skal utløse rett til hjelp fra personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av timene, støtter flertallet forslaget. Av de som er for, er det noen som sier at kravet om kompetanse bør gjelde i 100 prosent av timene og ikke 80 prosent.

Det er også få som har uttalt seg om forslaget om å innføre en plikt om at hver grunnskole skal ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring på 1.–4. trinn. Blant de som har uttalt seg om dette forslaget, er det et lite flertall mot forslaget.

<sup>6</sup> NOU 2019: 3.



### Boks 3.4 Alternativ skole for elever på ungdomstrinnet

Alrekstad skole er en del av Bergen Kompetansesenter for Læringsmiljø (BKL), som består av tre avdelinger:

- *Alrekstad skole.* Her har alle elevene spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, og alle har sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.
- *Alternativ avdeling.* Her kan elever søke endagstilbud. Avdelingen gir praktisk undervisning samt sosial ferdighetstrening ut fra gjeldende læreplanverk.
- *Utadrettet tjeneste.* Dette er en avdeling med 14 spesialpedagoger som bistår og støtter de andre skolene i Bergen for å skape et inkluderende skolemiljø for elever med samhandlingsvansker.

Alrekstad skole er et kommunalt skoletilbud for ungdom i alderen 14–16 år. Tilbudet defineres innenfor rammen av tilpasset opplæring og opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning. Skolen er et fulltidstilbud for elever på ungdomstrinnet med vekt på 10. trinn. Elevene er på skolen i snitt 14 måneder. Skolen følger det

ordinære læreplanverket med ekstra vekt på tilpasset opplæring. Det legges også til rette for å skape gode overganger til videregående skole. Tilbudet er rettet mot elever som profiterer på undervisning i liten gruppe og med stor praktisk-estetisk tilnærming til fagene.

Alrekstad har en helhetlig oppfølging av elever og foreldre, noe som må til for å oppnå inkludering i skolen. Målet er å styrke livsmestringsperspektivet. I dette ligger det at elevene opplever seg inkludert i et fellesskap og at elevene, i samspill med andre, vil kunne mestre livet nå og i fremtiden. Dette vil ruste elevene til å fortsette opplæringen i ordinær skole etter tiden på Alrekstad. Skolens personale inkluderer spesialpedagoger, miljøterapeuter, elevassistenter og familiekonsulent. Miljøpersonalet har stor grad av helse- og sosialfaglig høyskoleutdanning. Familiekonsulenten har tett kontakt med foresatte og har jevnlig foreldretreff. Det er PP-tjenesten sammen med skolen som vurderer om man skal anbefale at eleven søker om plass på Alrekstad.

### Boks 3.5 Spesialundervisning i videregående skole

Andelen elever som får spesialundervisning i videregående opplæring, er betydelig lavere enn for elever på 10. trinn. Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet mottar 2,6 prosent av elevene i videregående skole spesialundervisning. En ny rapport fra NIFU anslår imidlertid at andelen er fire prosent. NIFU mener den viktigste grunnen til differansen er ulikt talletidspunkt.

Rapporten fra NIFU viser at det er flest elever som har spesialundervisning i starten av videregående opplæring, på Vg1. Det er flest gutter som får spesialundervisning, og det er flere elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn på studieforbereende utdanningsprogrammer.

Skolene oppgir at de fleste som har spesialundervisning, har generelle lærevansker eller

psykososiale vansker. Flere gutter enn jenter har generelle lærevansker, mens det er flest jenter som har psykososiale vansker. To av tre av elevene med spesialundervisning går i egne klasser med redusert elevtall. I tilbudene utenfor klasserommene er det mindre tilstedeværelse av både faglærere og spesialpedagoger. Flere av elevene er tilfredse med å få spesialundervisning og opplever at de har blitt hørt i utformingen av opplæringen.

Rapporten peker på at det er behov for bedre oversikt over hvor mange som får spesialundervisning i videregående skole. Videre viser den at det er et potensial for bedre informasjonsutveksling mellom grunnskole og videregående skole.

Kilde: Markussen 2019

### Boks 3.6 Styrket innsats for norsk tegnspråk i barnehage og skole

Døve/hørselshemmede elever som i dag har rett til opplæring etter opplæringsloven §§ 2-6 og 3-9, skal få mulighet for opplæring i både tegnspråk og norsk som førstespråk. Kunnskapsdepartementet gjør derfor endringer i fag- og timefordelingen.

Døve/hørselshemmede elever som har rett til opplæring etter opplæringsloven §§ 2-6 og 3-9, følger i dag egne læreplaner i fire fag. Det gjelder norsk tegnspråk, norsk for hørselshemmede, engelsk for hørselshemmede og drama og rytmikk. Læreplanen i norsk tegnspråk skal fremover være den bærende læreplanen, og valg av læreplaner i de andre fagene skal bli mer fleksibelt.

Regjeringen vil at flere skal få lære tegnspråk i barnehage og skole. Utdanningsdirektoratet vil derfor etablere en tidsavgrenset stimuleringsordning som legger til rette for at barnehager, grunnskoler og videregående skoler kan gi opplæring i tegnspråk til en bredere gruppe av barn/unge, særlig barn av døve foreldre og søsken av døve barn. Erfaringer fra stimuleringsordningen vil bli brukt i det videre arbeidet med å vurdere rett til tegnspråk-opplæring for barn av døve foreldre og søsken av tegnspråkbrukere.

### 3.2.3 Regjeringens vurdering

Regjeringen mener at dagens regelverk i hovedsak er godt egnet til å sikre alle barn et godt pedagogisk og tilrettelagt tilbud i barnehage og skole. Regelverket innebærer et system på tre nivåer.

Det ordinære pedagogiske tilbudet for alle

Barnehagen skal ifølge rammeplanen tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger. Det følger av opplæringsloven at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs behov med sikte på best mulig utbytte. Kravet om tilpasset opplæring gjelder for all opplæring gjennom hele grunnopplæringen, og det gjelder for alle elever uansett hvilke forutsetninger de har for å lære. Alle barn har rett til et godt barnehage- og skolemiljø. Regjeringen er opptatt av at barna får den hjelpen de trenger, raskt. Det forutsetter et godt samarbeid med andre tjenester og at kompetansen er nær barna og elevene i et inkluderende fellesskap. Se figur 3.2.

Ekstra tiltak i det ordinære pedagogiske tilbudet

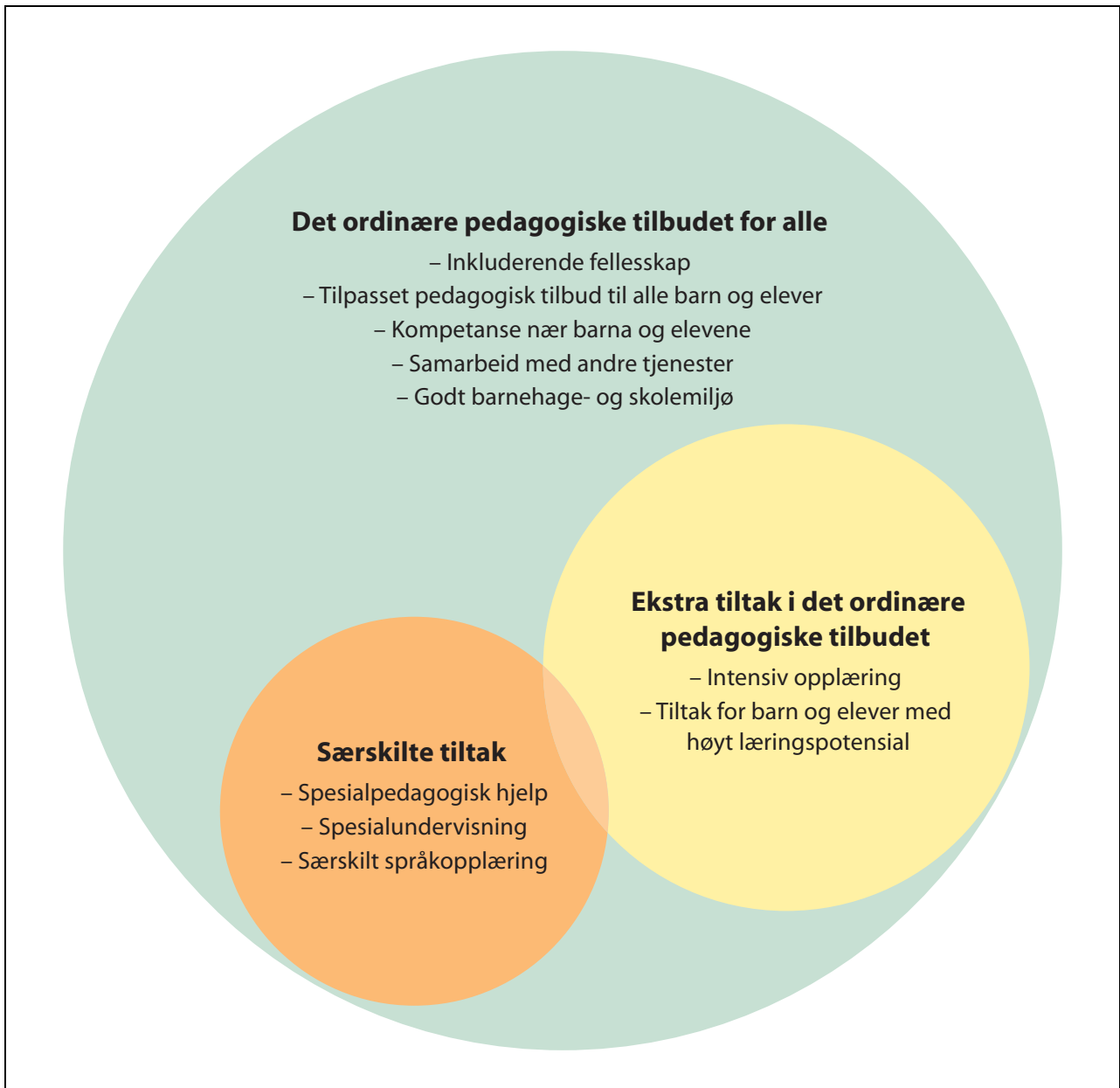
Enkelte barn og elever har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Regelverket gir stor fleksibilitet for tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet. Barnehagen skal ifølge rammeplanen tilpasse tilbudet slik at disse barna får den tilretteleggingen de trenger. Opplæringsloven stiller krav om at skolen skal sørge for at elever

som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, raskt får egnet intensiv opplæring. Bestemmelsen trådte i kraft høsten 2018 og gjelder for 1.–4. trinn. Intensiv opplæring er en form for ordinær tilpasset opplæring, der det ikke stilles særskilte saksbehandlingskrav. Målet er å unngå tidkrevende saksbehandling og gi rask oppfølging til elever som trenger det. Barnehagen og skolen skal legge til rette for at barn og elever med stort læringspotensial får et tilpasset tilbud, se nærmere omtale i punkt 3.3 under.

Særskilte tiltak

Barn som ikke har begynt på skolen, har rett til spesialpedagogisk hjelp hvis de trenger det. Retten gjelder uansett om de går i barnehage eller ikke, men det kan være vanskeligere å fange opp utfordringer hos barn som ikke går i barnehage. Elever som ikke har, eller som ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplærings-tilbudet, har rett til spesialundervisning. Denne retten gjelder for hele grunnopplæringen. Elever i grunnskolen og i videregående opplæring med annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt språkopplæring. Det er også viktig at barnehagene har kompetanse om minoritets- språklige barns språkutvikling. Se nærmere omtale av særskilt språkopplæring i kapittel 5.

Selv om regelverket legger til rette for et system som gir et godt og tilpasset tilbud til alle barn og elever, er det en utfordring at det for ofte ikke



Figur 3.2 Inkluderende fellesskap i barnehage og skole

praktiseres etter intensjonen, slik som blant annet Stoltenberg-utvalget og Nordahl-gruppen viser.

Nordahl-rapporten viser at retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i en del tilfeller kan gjennomføres på en slik måte at barn og unge får et dårligere opplæringstilbud enn hvis de hadde fulgt et løp med ordinær tilpasset opplæring. Dette er bekymringsfullt og tilsier at praksis må endres.

Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er ment å fungere som et sikkerhetsnett for barn og elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet. Regjeringen mener det ikke er grunnlag for å fjerne retten til

spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det vil blant annet være noen barn som har omfattende behov for tilpasninger, for eksempel unntak fra læreplanene, og som vil ha behov for særskilte vurderinger og vedtak. Samtidig må praksis være i tråd med regelverket slik det er tenkt å virke.

Nordahl-gruppens forslag er bygd på en forutsetning om å skape et helhetlig system med god kompetanse nær barna og elevene. Regjeringen er enig i at kompetansen må være der barna og elevene er. Vi vil derfor innføre en rekke tiltak som skal bidra til at barn med behov for særskilt tilrettelegging i større grad møter fagpersoner med relevant kompetanse. Dette gjelder særlig til-

### Boks 3.7 Barnas spesialtips til spesialundervisningen

Da Barneombudet arbeidet med rapporten *Uten mål og mening?*, som vurderer tilstanden til spesialundervisningen i Norge, snakket de med mange elever som deltok i spesialundervisning. Flertallet av elevene hadde erfaringer som de gjerne ville at andre skulle slippe. Samtidig satt de på mye kunnskap om hva som skal til for å gjøre undervisningen og læringsutbyttet større. Barneombudet samlet ti av tipsene de fikk, i *Barnas spesialtips til spesialundervisningen*. Her er spesialtipsene til lærere og andre ansatte i skolen:

1. Ha god kompetanse i faget du skal undervise i og skaff deg kunnskap om lærevanskene mine.
2. Ha tro på at jeg kan lære og tilpass undervisningen til hvordan jeg lærer best.
3. Snakk med meg og finn ut hva jeg ønsker og trenger.

4. Ikke gå for fort frem, ikke hopp fra tema til tema. Oppsummer før du begynner på noe nytt.
5. La meg bevege meg hvis jeg trenger det.
6. Gi beskjed hvis vi skal ha vikar, hvor vi skal være og hvilke bøker vi trenger.
7. Sørg for at jeg får beskjeder og informasjon, selv når jeg ikke er i klasserommet.
8. Hjelp meg med å bli kjent med andre, og pass på at alle har venner.
9. Finn ut om jeg trives på skolen. Hvis jeg skulker, få meg til å snakke om hvorfor.
10. Samarbeid med oss og lag en avtale om hvordan elever og lærere skal behandle hverandre.

Kilde: <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2017/04/barnas-spesialtips-til-spesialundervisningen.pdf>

tak for PP-tjenesten i kapittel 4, kompetansetiltak i kapittel 5, tiltak for bedre tverrfaglig samarbeid i kapittel 6 og endringer for Statped i kapittel 7.

Regjeringen vil følge med på utviklingen i det pedagogiske tilbudet og vurdere behovet for endringer på sikt, herunder endringer i regelverket. Regjeringen vil innhente erfaringer fra

kommuner som ønsker å endre praksis, med det formål å få til et bedre tilpasset og inkluderende tilbud for alle barn og elever, og vi vil skaffe mer kunnskap gjennom forskning. Vi ønsker også å sette i gang piloter som kan gi erfaringer med, og kunnskap om, hvordan vi kan forbedre det spesialpedagogiske systemet og få et godt, til-

### Boks 3.8 «Alle hører til»

Lunden skole i Hamar er utpekt som eksempel-skole av Statped. Skolen legger vekt på leseopplæring for elever som bruker ASK (alternativ og supplerende kommunikasjon). I tillegg har skolen en egen spesialpedagogisk avdeling for elever fra hele kommunen.

Lunden skoles visjon er «Alle hører til». Alle elever skal trives, og de skal oppleve tilhørighet og vennskap, mestring på eget nivå og et trygt skolemiljø. De siste to årene har Lunden skole hatt disse to satsingsområdene:

- *Utvikling av profesjonelle læringsfellesskap og et felles lærings- og elevsyn:* Lunden skal være en skole som i stadig større grad er en «Vi-skole», hvor felles verdigrunnlag og en felles forsknings- og erfaringsbasert kunnskaps-

base skal danne grunnlag for felles praksis, åpen kommunikasjon, deling og fellesskap.

- *Læringsmiljø:* Alle elevene skal oppleve et trygt og inkluderende læringsmiljø på skolen.

Skolen har en høy andel elever med spesialundervisning. Årsaken er skolens spesialpedagogiske avdeling. Skolens klassetrinn er organisert med en tolærerløsning. Det vil si at skolen ofte slår sammen gruppene til en stor gruppe (i snitt 30 elever), der to eller flere lærere har ansvaret for undervisningen. Målet er mer fleksible løsninger for å ivareta tilpasset og intensiv opplæring og spesialundervisning. Det aller meste av spesialundervisningen foregår i klasserommet.

passet og inkluderende tilbud til alle, jf. omtale i 3.5.1. Vi vil videre evaluere omleggingen av Statped. Se nærmere omtale i kapittel 7. Regjeringen vil også følge med på hvordan bestemmelsen om intensiv opplæring for 1.–4. trinn fungerer, og om det er behov for mer veiledning om hvordan denne plikten kan følges opp. Vi vil i lys av de erfaringene vi gjør med dagens ordning, vurdere å utvide ordningen til flere trinn.

Tilsyn er et virkemiddel for å følge med på om regelverket blir fulgt, og kan, sammen med veiledning, bidra til at praksis er i tråd med regelverket. Departementet vil i samarbeid med Utdanningsdirektoratet, vurdere hvordan det statlige tilsynet og veiledningen best mulig kan fange opp utfordringer med å gi et godt tilpasset og inkluderende tilbud, inkludert spesialpedagogiske tiltak.

Departementet vil be Utdanningsdirektoratet se til at regelverket for fritak i fag blir riktig forstått og fulgt opp i kommunene, og at foreldrene får nødvendig veiledning og informasjon. I forbindelse med oppfølgingen av opplæringslovutvalgets rapport, vil departementet vurdere om det er behov for å justere lovverket på dette området og legge saken frem for Stortinget på egnet måte. Dette blir omtalt i Prop. 1 S (2019–2020) for Kunnskapsdepartementet som svar på et anmodningsvedtak fra Stortinget.

### 3.3 Barn og elever med stort læringspotensial

Om lag 10–15 prosent av elevene har stort læringspotensial, mens 2–3 prosent har ekstraordinært læringspotensial. Barn og elever med stort læringspotensial er en sammensatt gruppe som trenger ulike former for tilpasset opplæring. Noen barn er høyt presterende, men opplever at de ikke får tilstrekkelige faglige utfordringer, og kan derfor få dårligere mestringsfølelse og motivasjon. Andre barn kan være vanskelige å identifisere fordi de ikke presterer så godt, samtidig som de har et urealisert potensial for læring. Barn med høyt læringspotensial kan ha ulike former for lærevansker og sosiale utfordringer. Noen av konsekvensene for elevene kan være at de ikke fullfører skolen og/eller at de får ulike feildiagnoser.<sup>7</sup>

Heller ikke denne gruppen får alltid den tilretteleggingen de trenger for å utnytte sitt potensial. I Utdanningsdirektoratets spørring til Skole-Norge høsten 2019 svarer 69 prosent av kommunene at de ikke har planer og strategier for barn

og elever med stort læringspotensial. Flere skoleeiere og skoleledere mener dessuten at skolene ikke tilpasser opplæringen til denne gruppen i stor nok grad.

Barnehagen skal legge til rette for at barn får et variert, tilrettelagt og tilpasset tilbud, inkludert barn med stort læringspotensial. Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi det enkelte barn utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter. Skolene har plikt til å gi tilpasset opplæring ut fra elevenes evner og forutsetninger. Det innebærer også å tilpasse tilbudet til elever med stort læringspotensial.

Når det gjelder den individuelle retten til spesialundervisning i skolen, står det i lovpremissene til opplæringsloven at «[e]lvar som har føresetnader for å lære raskere og meir enn gjennomsnittet, har ikkje rettar etter kapittel 5 i lovutkastet». I forbindelse med oppfølging av utredningene fra opplæringslovutvalget og Liedutvalget vil regjeringen vurdere om vi bør foreslå endringer i loven for denne elevgruppen.

Utdanningsdirektoratet har oppdatert sin veileder om tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial. Hensikten med veilederen er å synliggjøre hvordan barnehagen og skolen kan tilrettelegge for denne gruppen. Veilederen omfatter blant annet tidlig skolestart, tilpasset opplæring, omdisponering av timer og pedagogisk og organisatorisk differensiering. I tillegg har Utdanningsdirektoratet utarbeidet et rundskriv om forsering i fag og av nivåer, og de har utviklet en nettbasert ressursbank for tilpasset opplæring. Utdanningsdirektoratet utvikler også en e-læringsmodul for at lærere i skolen og ansatte i PP-tjenesten skal få bedre kompetanse i å tilrettelegge for elever med stort læringspotensial. Innholdet i e-læringsmodulen skal være ferdig våren 2020.

Det er også etablert flere talentsentre i realfag for elever med stort læringspotensial på ulike steder i Norge.

### 3.4 Universell utforming

Det er grunnleggende for inkludering i barnehager og skoler at alle har lik tilgang til fellesarenaer, læremidler og andre virkemidler i det pedagogiske tilbudet. Universell utforming i barnehagen og skolen handler om mange ulike forhold: bygningsmasse, uteområde, pedagogikk og digitale læremidler og læringsressurser. Universell utforming er spesielt viktig for enkeltbarn,

<sup>7</sup> NOU 2016: 14.

men løsninger som er universelt utformet, gir også økt kvalitet for alle som bruker barnehager og skoler. Likestillings- og diskrimineringsloven stiller krav til universell utforming av IKT i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning. Kravene gjelder for alle nettløsninger rettet mot foreldre, barn i barnehage og elever og studenter, for eksempel nettsider, apper, læringsplattformer og digitale læremidler. Alle nye IKT-løsninger skal være universelt utformet etter gjeldende forskrift. Det samme gjelder for alle eksisterende IKT-løsninger fra 1. januar 2021. Plan- og bygningsloven, med tilhørende forskrifter, stiller krav til universell utforming i forbindelse med planlegging og oppføring av nye, og ved rehabilitering av gamle, barnehager og skoler.

Det finnes ingen nasjonal oversikt over status for universell utforming av barnehage- og skolebygg, og ulike kartlegginger som er gjennomført, spriker i resultatene. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) arbeider med å få til en kartlegging av grunnskolene. En slik kartlegging kan være til hjelp for at kommuner kan planlegge, prioritere og beslutte oppgradering. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gå i dialog med Bufdir og KS om å veilede barnehage- og skoleeiere om universell utforming av barnehage- og skolebygg. Utdannings-

direktoratet og Bufdir skal også samarbeide om andre mulige tiltak for å bedre universell utforming av barnehage- og skolebygg.

### 3.5 Behov for et godt kunnskapsgrunnlag

Lærere, ledere og eiere trenger informasjon om blant annet læringsresultater, læringsmiljøet og kompetansen til de ansatte for å videreutvikle tilbudet til det beste for barna i barnehage og skole. Det er viktig at den hjelpen som blir gitt til barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging, er basert på kunnskap om hva som virker. Hvis ikke kan tiltakene virke mot sin hensikt.

For å kunne iverksette nødvendige tiltak trenger nasjonale myndigheter kunnskap om tilstanden i og organiseringen av barnehager, skoler og støttesystemene og om effektene av ulike virkemidler. Nasjonale myndigheter kan også ha behov for kunnskap om enkelte barnehager og skoler som grunnlag for tilsyn, styring og forvaltning.

#### 3.5.1 Piloter for mer inkluderende praksis

Regjeringen mener det er viktig å prøve ut ulike måter å endre praksis i barnehager og skoler på.

#### Boks 3.9 Piloter for mer inkluderende og bedre tilpasset pedagogisk praksis

Følgende kommuner har fått tildelt midler gjennom Utdanningsdirektoratets utlysning av midler til kommuner som ønsker å prøve ut tiltak som kan føre til mer inkludering og bedre tilpasset pedagogisk praksis, høsten 2019:

- Vanylven har et tverrfaglig og tverrsektorielt prosjekt der hele kommunen som landsby er med. Prosjektet vektlegger tidlig innsats og legger seg tett opp til anbefalingene til Nordahl-gruppen. Det er tre skoler og tre barnehager involvert.
- Dovre og Sel har samarbeidet om et prosjekt i flere år som har vist gode resultater, blant annet ved å ha to pedagoger i klassene i basisfagene. Gjennom pilotprosjektet skal allmennpedagogikken styrkes og et kvalitetsystem etableres. Barnehagene skal involveres mer, med vekt på sensitive voksne.
- Rælingen vektlegger barnehagene. De har etablert ressursbarnehager som de ønsker å

utvikle videre i kommunen. Flyktning-tjenesten, helsestasjonen og PP-tjenesten er aktive parter. Ressursbarnehagene har høyere kompetanse og tettere bemanning enn andre barnehager for å bidra til større grad av inkludering.

- Lillehammer vektlegger bedre overganger mellom barnehage og skole/SFO. Barnehagelærere blir med over i skolen/SFO første halvår. Kommunen har etablert et lavterskeltilbud og «drop-in-tilbud» og frigjort PP-tjenesten fra sakkyndighetsarbeid. Kommunen jobber i tillegg med å sikre høy kvalitet i begynneropplæringen.
- Steinkjer har innsatsen på relasjonskompetansen hos de ansatte. Medvirkningsperspektivet er sterkt og tydelig. «Hvordan finne barnas stemme?». En barnehage, én skole og én SFO deltar, mens en ressursperson fra PP-tjenesten er tett på i enhetene.

Vi ønsker å sette i gang piloter som kan gi erfaringer med hvordan vi kan forbedre det spesialpedagogiske systemet og få et godt, tilpasset og inkluderende tilbud til alle. Erfaringene fra disse pilotene kan danne grunnlag for lokale endringer over hele landet, men også ny nasjonal politikk, inkludert regelverksendringer hvis det viser seg nødvendig.

Utdanningsdirektoratet har høsten 2019 tildelt tre mill. kroner fordelt på fem kommuner som ønsker å prøve ut tiltak som kan føre til mer inkludering og bedre tilpasset pedagogisk praksis, enten gjennom det ordinære tilbudet eller i form av spesialpedagogiske tiltak. Disse fem kommunene er Vanylven, Steinkjer, Lillehammer, Rælingen og et samarbeid mellom Dovre og Sel, jf. boks 3.9. Utdanningsdirektoratet har også lyst ut to mill. kroner til forskere som skal følge kommunene som deltar i pilotutprøvingen. Pilotprosjektene skal ferdigstilles i 2022.

Utdanningsdirektoratet har videre fått i oppdrag å lyse ut forskningsmidler til systematisk utprøving av konkrete modeller for å få bedre tilpasset pedagogisk tilbud og for å styrke tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Forskningsprosjektene skal undersøke modellenes effekt på barns og elevers trivsel, utvikling, læring, oppvekst- og læringsmiljø og/eller inkludering i barnehager og skoler. Formålet med prosjektene er å gi solid kunnskap som kan benyttes i fremtidig politikktutvikling. Prosjektene skal ferdigstilles i 2023.

Opplæringsloven gir hjemmel for å gjøre avvik fra regelverket for tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Pilotene som gjelder skolen, kan derfor også inkludere forsøk med unntak fra enkelte deler av regelverket, så lenge de er forsvarlige og elevenes grunnleggende rettigheter er ivarettatt. Barnehageloven har ingen tilsvarende hjemmel for å gjøre forsøk. Regjeringen mener det kan være nyttig å innhente erfaringer fra barnehagefeltet, og at det også bør være adgang til å kunne gjøre forsøk med unntak fra regelverket i barnehageloven. Vi tar derfor sikte på å foreslå å innføre en hjemmel for å kunne gjøre forsøk også i barnehageloven.

Regjeringen ønsker å følge med på om tiltakene vi setter i gang, og om det lokale og regionale utviklingsarbeidet, fører til bedre inkluderende praksis i barnehager og skoler. Som et ledd i dette, vil vi etter om lag fem år be European Agency for Special Needs and Inclusive Education om å gjennomføre en ekstern gjennomgang av inkludering i norske barnehager og skoler.

### 3.5.2 Senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering

Det er behov for et solid kunnskapsgrunnlag om hva som kjennetegner inkluderende barnehager og skoler, hva som er gode tiltak for ulike grupper og hva som er gode måter å organisere tjenestene på. Spesialpedagogisk forskning av høy kvalitet er dessuten en forutsetning for at universiteter og høyskoler skal kunne utdanne gode spesialpedagoger.

Rapporten *Spesialpedagogisk forskning i Norge* fra NIFU i 2013 pekte på variabel kvalitet på den spesialpedagogiske forskningen.<sup>8</sup> Innspill til denne meldingen tyder på at vi har mange av de samme problemene innenfor forskningsfeltet i dag. Mange undersøkelser er metodisk svake og ikke kvalitetssikret i internasjonale tidsskrifter. På mange områder er det dessuten store kunnskapsbehov.

Det er behov for mer kunnskap om hvordan lærerne kan jobbe for at alle barn kan utnytte sitt potensial og oppleve mestring. Det er behov for mer forskning på hvordan lærerne best kan hjelpe elever med store lærevansker til å lære å lese og regne, og hva man kan gjøre med elever som ikke trives i klasserommet. Det er også behov for mer forskning om små og sårbare grupper, om årsaker til kjønnsforskjeller i barnas utvikling og læring i barnehage og skole og om hvordan PP-tjenesten jobber.

For å styrke forskningen på spesialpedagogikk vil regjeringen opprette et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering. Senteret vil få i oppgave å forske både på små og sårbare grupper og på mer generelle spesialpedagogiske problemstillinger. Senteret skal samarbeide med andre forskningsmiljøer både nasjonalt og internasjonalt. Forskningsrådet vil få i oppdrag å lyse ut senteret. Den direkte statlige finansieringen av senteret får en varighet på fem år, med mulighet til forlengelse i ytterligere fem år, etter en evaluering midtveis.

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å utvikle kunnskapsgrunnlaget på hele barnehage- og grunnopplæringsfeltet, inkludert det spesialpedagogiske området. Utdanningsdirektoratet må styrke arbeidet med et godt kunnskapsgrunnlag om inkludering og spesialpedagogikk, herunder forskning på små og sårbare grupper og spesialpedagogikk på det samiske området. Regjeringen vil tilføre Utdanningsdirektoratet ekstra midler til dette formålet.

<sup>8</sup> Holen, Sivertsen og Gjerustad 2013.

### 3.5.3 Bedre data- og statistikkgrunnlag for barnehage og skole

Hovedvekten av data Utdanningsdirektoratet samler inn, er på barnehage- og skolenivå, men de samler også inn data fra nasjonale prøver om hver enkelt elev. Elevdata gjør det mulig å utvikle blant annet skolebidragsindikatorer. Skolebidragsindikatorerne for grunnskolen tar hensyn til at skoler har ulikt elevgrunnlag, og gir informasjon om skolens bidrag til elevenes læring, slik det måles på nasjonale prøver og eksamen.

Nordahl-gruppen foreslår i sin rapport at Statistisk sentralbyrå (SSB) skal registrere data på individnivå for barnehage og skole. De begrunner forslaget blant annet med at det brukes store summer på spesialpedagogiske tiltak uten at vi vet noe om hvordan barna og elevene med behov for særskilt tilrettelegging klarer seg i utdannings-systemet og senere i arbeidslivet. De fleste høringsuttalelsene til rapporten støtter dette forslaget.

Stoltenberg-utvalget foreslår et nytt kunnskapssystem for barnehage og grunnopplæring, inkludert et nasjonalt register for forløpsdata i barnehage og grunnopplæring. Forløpsdata vil si at det samles inn opplysninger over tidsperioder for hver person. Utvalget foreslår at forløpsdata-registeret skal inneholde eksisterende data på individnivå om barn i barnehage og skole, i tillegg til nye kilder til kunnskap om elevers kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling. Utvalget argumenterer for at data på individnivå blant annet kan gi oss bedre kunnskap om barnehagenes og skolens bidrag til elevenes læring, om årsaker til manglende gjennomføring i videregående opplæring og om fravær.

Dersom vi hadde data som følger barna i barnehagen og i skoleårene i forkant av de første nasjonale prøvene på femte trinn, ville vi blant annet kunne vite mer om betydningen av barnehage og skole. Vi ville også fått kunnskap om hva som kjenner seg ut som barn som ikke går i barnehage, og barn som får hjemmeundervisning, og hvordan det går med dem.

En rekke av høringsuttalelsene til Stoltenberg-utvalget er kritiske til forslaget, blant annet av hensyn til personvern. Det gjelder blant annet Datatilsynet. Samtidig er det en del som støtter forslaget og mener det er behov for mer kunnskap om barns og elevers utvikling. Mange mener forslaget er for dårlig begrunnet, og at det må utredes bedre i en egen prosess.

Regjeringen er enig med Nordahl-gruppen og Stoltenberg-utvalget i at det er behov for bedre kunnskap om barnehager og grunnopplæringen for å gi barn og elever et best mulig pedagogisk tilbud. Regjeringen mener at å samle inn så omfattende data på individnivå i en nasjonal database som utvalgene foreslår, er et for stort personvern-inngrep som vi ikke vet konsekvensene av. Regjeringen støtter derfor ikke forslagene til Nordahl-gruppen og Stoltenberg-utvalget. Vi vil utrede nærmere mulige løsninger for å få bedre statistikk og data om barnehage og skole der hensynet til personvern blir ivaretatt på en god måte.

### 3.6 Regjeringens tiltak og forventninger

---

Regjeringen vil

- vurdere å utvide bestemmelsen om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for 1.–4. trinn til flere trinn
- vurdere hvordan det statlige tilsynet og den statlige veiledningen bedre kan bidra til at barn og elever får et godt tilpasset og inkluderende tilbud
- vurdere å foreslå endringer i opplæringsloven for elever med stort læringspotensial i oppfølgingen av innstillingene fra opplæringslov-utvalget og Lied-utvalget
- bedre veiledningen om universell utforming av barnehage- og skolebygg
- innhente mer kunnskap gjennom piloter og styrke forskningen for å få til mer inkluderende praksis
- opprette et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering
- utrede mulige løsninger for å få bedre statistikk og data om barnehage og skole der hensynet til personvern blir ivaretatt på en god måte

Regjeringen forventer

- at kommuner, fylkeskommuner og barnehage- og skoleeiere arbeider strukturert og målrettet for å forbedre det pedagogiske tilbudet til barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging, inkludert barn og elever med stort læringspotensial
- at barn blir hørt i alle saker som angår dem



## 4 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) er en viktig del av laget rundt barna og elevene og skal bidra til at barna og elevene får den hjelpen de trenger, når de trenger den.

Regjeringen vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen. En PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, kan bidra til bedre kvalitet både på det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet. Regjeringen vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.

### 4.1 Balanse mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid

PP-tjenesten har to hovedoppgaver. Den skal både bistå barnehager og skoler i arbeidet med å til-

rettelegge tilbudet for barn med særlige behov og utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det.<sup>1</sup> Sistnevnte oppgave innebærer å utrede barnets eller elevens forutsetninger for og utbytte av å delta i det ordinære tilbudet og å anbefale tilrettelegginger og tiltak som vil gi barnet eller eleven et forsvarlig tilbud. Regjeringen er opptatt av at PP-tjenestene skal finne en riktig balanse mellom de to oppgavene, og at den skal se oppgavene i sammenheng.

Nordahl-rapporten peker på at opp mot 80 prosent av arbeidstiden til de ansatte i PP-tjenesten kan gå med til å utarbeide sakkyndige vurderinger, og at det ofte er lang saksbehandlingstid.<sup>2</sup> Utvalget mener sakkyndighetsarbeidet dermed går på bekostning av tid de ansatte kunne ha brukt til å arbeide forebyggende i barnehager og skoler. Dette bildet støttes av flere andre rapporter.<sup>3</sup> Mye tyder på at PP-tjenestenes kapasitet

<sup>1</sup> Barnehageloven § 19 c og opplæringsloven § 5-6.

<sup>2</sup> Nordahl et al. 2018.

<sup>3</sup> Barneombudet 2017, Wendelborg, Caspersen og Kongsvik 2015, Waagene et al. 2018a, Tveitnes 2018.

### Boks 4.1 PP-tjenestens oppgaver

#### *Barnehageloven § 19 c. Pedagogisk-psykologisk tjeneste*

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet lov-pålagte sakkyndige vurderinger.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.

Departementet kan gi forskrift om andre oppgaver for den pedagogisk-psykologiske tjenesten.

#### *Opplæringsloven § 5-6. Pedagogisk-psykologisk teneste*

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgavene til tenesta.

mange steder begrenser muligheten til å være til stede i barnehager og skoler.

Flere av de som har gitt høringsuttalelser, er enige i Nordahl-rapportens beskrivelse, og mange er positive til at tjenesten skal komme nærmere praksisfeltet. Andre kjenner seg ikke igjen i at det er for stor avstand fra det arbeidet PP-tjenesten utfører, til den daglige praksisen i barnehage og skole. Flere mener også at fremstillingen av sakkyndighetsarbeidet er unyansert. Flere peker på at det er nødvendig å tydeliggjøre forventningene til PP-tjenestens arbeid.

Mye tyder på at det har vært en positiv utvikling i mange PP-tjenester de siste årene. Flere av tjenestene bruker nå opp mot 50 prosent av arbeidstiden på å arbeide forebyggende sammen med de ansatte i barnehager og skoler.<sup>4</sup> Halv-

parten av lederne i grunnskolen mener at skolen har fått hjelp av PP-tjenesten til organisasjons- og kompetanseutvikling det siste skoleåret.<sup>5</sup>

Arbeidet med sakkyndige vurderinger står ikke i motsetning til forebyggende arbeid i barnehager og skoler. Tvert imot er disse arbeidsoppgavene gjensidig avhengige og forsterker og påvirker hverandre.<sup>6</sup> Arbeid med å utrede et enkeltbarns eller en enkeltelevs behov virker inn på barnehagens eller skolens helhetlige arbeid, og motsatt. Tiltak som vil hjelpe ett barn, vil også kunne heve kvaliteten på tilbudet til flere av de andre barna.

<sup>4</sup> Andrews et al. 2018.

<sup>5</sup> Waagene et al. 2018a.

<sup>6</sup> Wendelborg, Caspersen og Kongsvik 2015.

#### Boks 4.2 Tidlig innsats i Færder kommune

Færder kommune har iverksatt BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) i hele oppvekstsektoren. PP-tjenesten, barnehagene og skolene driver endringsarbeidet *Inkludering og mestring – alle lærer!*. Den overordnede visjonen er at alle barn og unge inkluderes, mestrer og lærer på gode, utviklingsstøttende opplæringsarenaer. Målet er at flere elever skal få tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning i skolen, og at flere barn skal ivaretas innenfor de allmenpedagogiske rammene i barnehagene. Fra 1. august 2017 fikk alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private, en spesialpedagog som skal jobbe med barn som har enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. Spesialpedagogene skal også jobbe forebyggende og gi veiledning til personalet i barnehagene. Målet er at spesialpedagogen, sammen med barnehagens pedagogiske personale, skal bidra til god kvalitet i det allmenpedagogiske og spesialpedagogiske arbeidet. Spesialpedagogens ansvarsområder er:

- å bidra til helhetstenkning i arbeidet rundt alle barna
- å bidra til systemtenkning og iverksettelse av tiltak i det «grønne feltet»
- å bidra til god kvalitet i det allmen- og spesialpedagogiske arbeidet i barnehagen
- å bidra til kompetanseutvikling og ivaretagelse av kvalitetsarbeid innenfor sektoren og i egen barnehage
- å ha ansvar for vedtakstimen om spesialpedagogisk hjelp

- å samarbeide tett med pedagogisk leder, øvrig personale, foresatte og andre instanser til barnets beste
- å gi veiledning til personalet i barnehagen
- å delta på nettverkssamlinger
- å ha særlig ansvar for å implementere og bruke BTI
- å ha særlig ansvar for å implementere og vedlikeholde språk-, lese- og skriveplanen

Erfaringer viser at det gir en god og forebyggende effekt å sette inn en spesialpedagog i hver barnehage. I 2017 mottok 4,6 prosent av barnehagebarna spesialpedagogisk hjelp. Per 15. desember 2018 hadde andelen sunket til 2,7 prosent.

Vestskogen barnehage i Færder er et godt eksempel på at det tverrfaglige samarbeidet er vellykket, og at spesialpedagogens arbeid har betydning for inkludering av alle barn. Barnehagen har etablert et ressursteam som består av representanter fra barnehagen, nettverkskontakt fra barneverntjenesten, saksbehandler fra PP-tjenesten og helsesykepleier. Foresatte kan også inviteres til å delta. Målet med ressursteamet er å utvide forståelsen av en sak og sikre oppmerksomhet om alle relevante forhold rundt barna. Kommunen vil med dette unngå at barn blir unødig henvist til utredning. Fra høsten 2018 har alle barnehager i kommunen etablert ressursteam.

Regjeringen vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler og arbeide forebyggende og med tidlig innsats. Ved at PP-tjenesten arbeider tett på barna og elevene, vil den kunne utarbeide gode sakkyndige vurderinger og bidra til å tilrettelegge for enkeltbarn og -elever i praksis. Det vil også kunne styrke barnehagenes og skolenes evne til å tilpasse det ordinære tilbudet til mangfoldet av barn og elever. Det kan føre til at flere får tidligere hjelp, og til at det blir færre henvisninger. Det totale behovet for sakkyndige vurderinger kan dermed gå ned.

Et tettere samarbeid mellom PP-tjenesten og barnehager og skoler kan også bedre arbeidet med å følge opp barna eller elevene som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. PP-tjenesten kan bidra til å vurdere kvaliteten på tiltakene og eventuelt foreslå justeringer. Det er viktig at barnehager og skoler vurderer behovet for enkeltvedtak fortløpende, slik at barn og elever ikke ender opp med et særskilt tilbud unødvendig lenge.

I dag skal PP-tjenesten utarbeide sakkyndig vurdering ved 13 forhold etter barnehageloven og opplæringsloven. De to mest kjente forholdene er spørsmål om spesialpedagogisk hjelp og spørsmål om spesialundervisning. Regjeringen mener det er nødvendig at PP-tjenesten, som uavhengig instans, vurderer behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Vi vil derfor opprettholde kravene som gjelder disse, jf. kapittel 3.

Regjeringen vil imidlertid vurdere å endre kravet til sakkyndig vurdering i enkelte andre forhold, slik at vurderingen kun er påkrevd når det er nødvendig for sakens opplysning. Det vil si at barnehagen og skolen i samråd med foreldrene kan gjøre vedtak uten en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten dersom de har godt nok grunnlag for det. Eksempler på slike forhold kan være vedtak om utsatt skolestart, om utvidet opplæringsstid eller om tegnspråkopplæring. Ved at PP-tjenesten får redusert kravene til sakkyndige vurderinger, kan den få mer tid til å arbeide forebyggende. I denne vurderingen vil vi se til forslag fra opplæringslovutvalget, som overleverer sin rapport i desember 2019.

#### 4.1.1 PP-tjenestens oppgaver skal bli tydeligere

Regjeringen vil gjøre det enda tydeligere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats før en vanske oppstår, i tillegg til å være sakkyndig instans der loven krever det. Vi vil også presisere i lovverket hvilke tjenester PP-tjenesten skal levere, og krav til kvalitet på disse. Formålet med presiseringene er at det skal være tydeligere hvordan PP-tjenesten skal bidra til å forebygge vansker og forbedre praksis i barnehagen og skolen, slik at det pedagogiske tilbudet ivaretar barns og elevers ulike forutsetninger og behov.

#### Boks 4.3 Kvalitetskriterier i PP-tjenesten

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2016 kvalitetskriterier for PP-tjenesten i samarbeid med KS. I arbeidet med kriteriene fikk de innspill fra Faglig råd for PP-tjenesten, fylkesmannen, barnehage- og skoleeiere og PP-tjenester. Kriteriene bygger på arbeidsoppgavene til PP-tjenesten slik de er hjemlet i barnehageloven og opplæringsloven. Kriteriene er rådgivende og skal hjelpe kommuner og fylkeskommuner med å utvikle egen PP-tjeneste. Innholdet bidrar til å tydeliggjøre hva PP-tjenesten skal være, og gir retning og avgrensner arbeidet. Kriteriene konkretiserer hvordan tjenesten, kommuner, fylkeskommuner, barnehager og skoler kan arbeide og samarbeide for å utvikle gode tjenester.

Kvalitetskriteriene er publisert på Utdanningsdirektoratets nettside. De inneholder fire forventninger:

- PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste.
- PP-tjenesten er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng.
- PP-tjenesten arbeider forebyggende.
- PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats.

I kvalitetskriteriene er det beskrevet hva forebyggende arbeid kan innebære for PP-tjenesten: «Forebyggjande arbeid inneber at PP-tenesta bidreg til at barnehagar og skolar kjem i forkant av problem og lærevanskar ved å setje i gang tiltak. Det kan vere universelle tiltak eller spesielle tiltak for barnehagar eller skolar med utfordringar.»

Kilde: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

Samarbeidet med barnehager og skoler omfatter både det systematiske og det helhetlige arbeidet for inkludering i barnehager og skoler og arbeidet for å følge opp enkeltvedtak slik at barn og elever får den hjelpen de trenger. Utdanningsdirektoratet har fått tilbakemeldinger om at kvalitetskriteriene for PP-tjenesten er godt kjent og mye i bruk, jf. boks 4.3. Regjeringen vil ta utgangspunkt i disse kriteriene når kravene til kvalitet skal utredes videre.

Regjeringen vil vurdere eventuelle forslag fra opplæringslovutvalget på dette området før lovforslagene sendes på høring.

## 4.2 Bedre sakkyndige vurderinger av behov for spesialpedagogiske tiltak

Barn og elever som er henvist til PP-tjenesten for å få utredet behov for spesialpedagogiske tiltak, har krav på å få utarbeidet en sakkyndig vurdering innen rimelig tid. Den sakkyndige vurderingen skal gi grunnlag for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning eller for å tilpasse det ordinære tilbudet slik at barnets behov ivaretas der. Den sakkyndige vurderingen skal uansett være til praktisk nytte for barnehagen og skolen når de tilrettelegger tilbudet. Den sakkyndige vurderingen skal følges opp med nye vurderinger underveis i utdanningsløpet, slik at det sikres at barnet eller eleven har nytte av tilretteleggingen, og at det vurderes om de med vedtak om spesialpedagogiske tiltak etter hvert kan ivaretas innenfor det ordinære tilbudet.

Mye tyder på at kvaliteten på de sakkyndige vurderingene er varierende. En stor andel skoleledere i grunnskolen mener at PP-tjenestens sakkyndige vurderinger har vært nyttige, og at de har gitt de opplysningene de trengte for å skrive enkeltvedtak. I enkelte vurderinger har ikke PP-tjenesten gitt tydelige nok anbefalinger om innhold og omfang eller om hvordan skolen skal organisere opplæringen for å ivareta elevens individuelle behov.<sup>7</sup> Samtidig viser undersøkelser at det varierer hvor lang tid det tar fra en bekymring rundt et barn eller en elev blir fanget opp, til det foreligger en sakkyndig vurdering.<sup>8</sup>

Barneombudets undersøkelse av elever med spesialundervisning i grunnskolen viser at PP-tjenesten bare snakket med skolen og foreldrene,

ikke med eleven selv, i forbindelse med flere av de sakkyndige vurderingene. De fleste elevene Barneombudet har snakket med, opplever ikke at de får medvirke i egen skolehverdag. I forrige skoleår hadde kun en tredjedel av lederne i grunnskolen rutiner for å involvere elevene som får spesialundervisning, i planleggingen av undervisningen.<sup>9</sup>

Lang saksbehandlingstid og manglende kvalitet på sakkyndighetsarbeidet kan føre til at barna og elevene ikke alltid får den hjelpen de trenger. Regjeringen mener at tidlig innsats er avgjørende, og at det er viktig at det enkelte barnet eller den enkelte eleven får et tilrettelagt tilbud selv om ikke den sakkyndige vurderingen er ferdig. PP-tjenesten må bidra med god dialog med barnehagen og skolen mens utredningen pågår.

PP-tjenesten skal vurdere hvordan barna og elevene kan få et forsvarlig tilbud. Det er bare mulig dersom barnet eller eleven får mulighet til å fortelle hvordan han eller hun har det, og hva han eller hun trenger hjelp til. Regjeringen legger til grunn at barnet eller eleven skal få informasjon og anledning til å uttale seg før det blir tatt noen videre avgjørelser.<sup>10</sup>

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gjennomgå veilederen om spesialpedagogisk hjelp og veilederen om spesialundervisning på direktoratets nettsider. Formålet er at veilederne skal bli tydeligere på hvordan PP-tjenesten kan bidra til bedre inkluderende pedagogisk praksis, til at barn og elever ikke unødig tas ut av fellesskapet og til at innholdet i sakkyndige vurderinger ikke blir unødvendig omfattende.

## 4.3 Forutsetninger for gode PP-tjenester

### 4.3.1 Kompetanse i PP-tjenesten

Kommunen og fylkeskommunen har ansvar for at PP-tjenesten har den nødvendige kompetansen til å utføre arbeidsoppgavene etter barnehageloven og opplæringsloven. Flere kommuner sikrer dette ved å etablere nettverk og interkommunale samarbeid.

Kompetansen til de fagansatte i PP-tjenesten ble kartlagt i 2013. Kartleggingen viste at kompetansen var mangelfull innenfor områder som regelverk, rammeplanarbeid, vurdering og lære-

<sup>7</sup> Waagene et al. 2018a.

<sup>8</sup> Barneombudet 2017, Tveitnes 2018, Utdanningsdirektoratet 2019b.

<sup>9</sup> Barneombudet 2017.

<sup>10</sup> Opplæringsloven § 5-3 og § 5-4, barnehageloven § 19 b og FN's barnekonvensjon artikkel 12.

planarbeid.<sup>11</sup> En stor andel ansatte og ledere har etter denne kartleggingen tatt videreutdanning ved universiteter og høyskoler innenfor den nasjonale satsingen SEVU-PPT<sup>12</sup> (2013–2018). Målet med satsingen har vært å styrke kompetansen blant ansatte i PP-tjenesten og å øke oppmerksomheten om hvordan PP-tjenesten skal arbeide med organisasjons- og kompetanseutvikling i barnehager og skoler. Evalueringen viser at betydelig flere ledere og fagansatte i PP-tjenesten har videreutdanning som følge av satsingen. Andelen med høyere utdanning innenfor pedagogikk eller spesialpedagogikk har økt. Andelen ansatte med profesjonsutdanning i psykologi har derimot gått ned siden 2013 og er nå på et lavt nivå.<sup>13</sup>

Regjeringen vil styrke kompetansen i PP-tjenesten gjennom det helhetlige kompetanseløftet som er omtalt i kapittel 5.

<sup>11</sup> Hustad, Strøm og Strømsvik 2013.

<sup>12</sup> Strategi for etter- og videreutdanning i Pedagogisk psykologisk tjeneste.

<sup>13</sup> Andrews et al. 2018.

#### 4.3.2 Samarbeid

PP-tjenesten er en viktig del av laget rundt barnet og eleven og samarbeider med mange tjenester og profesjoner, jf. kapittel 6. På lokalt nivå kan PP-tjenesten blant annet samarbeide med helsetjenesten, fysioterapitjenesten og barneverntjenesten. På statlig nivå kan den samarbeide med Statped eller spesialisthelsetjenesten (barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) eller habilitering for barn og unge (HABU)).

De ansatte i PP-tjenesten har opplysningsplikt til barneverntjenesten, og de skal varsle dersom de er bekymret for blant annet alvorlig omsorgssvikt og alvorlige atferdsvansker.<sup>14</sup> Ungdom som ikke er i opplæring eller arbeid, skal bli fanget opp gjennom det tette samarbeidet PP-tjenesten skal ha med oppfølgingstjenesten (OT). OT arbeider med og for ungdom som har rett til videregående opplæring, til og med det året de

<sup>14</sup> Barnevernloven § 6-4.

#### Boks 4.4 Modellutprøving – Inkludering på alvor

I 2017 fikk Utdanningsdirektoratet ansvar for å planlegge og gjennomføre modellutprøving i utvalgte regioner for å styrke innsatsen med inkludering i barnehage og skole. Prosjektet er kalt *Inkludering på alvor*. I prosjektet blir det utviklet og prøvd ut modeller for samarbeid for å utnytte bedre de samlede ressursene på kommunalt og statlig nivå. Statped deltar i modellutprøvingen og bistår med veiledning i kommuner om hvordan de kan gjøre praksisen mer inkluderende for alle barn og elever. Arbeidet pågår over to barnehage-/skoleår.

Rammer for prosjektet:

- Det skal utvikles modeller for samarbeid mellom lokalt og statlig nivå.
- Barnehage og skole skal ses i sammenheng der det er aktuelt.
- Modellene skal baseres på kunnskap om hva som fungerer.
- Modellene skal evalueres lokalt underveis i toårsperioden.
- PP-tjenesten skal involveres.
- Kommunen/fylkeskommunen skal avklare roller og ansvar med PP-tjenesten, Statped og fylkesmannen.

NTNU Samfunnsforskning evaluerer prosjektet. Foreløpige funn viser at kommunene har ulik inngang til inkluderingsbegrepet, og at prosjektene derfor har ulike målgrupper og tiltak. Et fellestrekk synes likevel å være at innsatsen for en mer inkluderende barnehage og skole skjer gjennom tverrfaglig samarbeid og samskapt læring. Målet om økt deltakelse er et underliggende premiss i alle prosjektene. NTNU Samfunnsforskning anbefaler at tiltakene i det videre arbeidet omfatter hele barnehagen eller skolen for at alle skal være sikret deltakelse i fellesskapet.

Statped har spilt en viktig rolle som pådriver og motivator i flere av prosjektene. Når Statped støtter med kompetanse som mangler, og rollen deres er tydelig definert, har dette ført til økt samskaping om inkludering. Statped har deltatt i de ulike prosjektene i ulik grad. Forskerne finner at overlappende kompetanse mellom for eksempel Statped og PPT kan gjøre arbeidet mer utfordrende.

Kilde: Caspersen et al. 2019

fyller 21 år.<sup>15</sup> Når PP-tjenesten samarbeider med andre instanser om et barn, skal det foreligge informert samtykke til slikt samarbeid fra foreldrene eller fra barnet selv etter at han/hun har fylt 16 år.

PP-tjenesten må både etablere et tett og nært samarbeid med barnehagene, skolene og de nærliggende tjenestene og ha rutiner for dette arbeidet. Når barna og elevene blir utredet, er PP-tjenesten et viktig bindeledd mellom barnehager og skoler på den ene siden og andre hjelpetjenester og profesjoner på den andre. PP-tjenesten trenger å drøfte utredningene tidlig med barnehager, skoler og de omkringliggende tjenestene. De må også ha samtaler med barnet eller eleven og foreldrene. I arbeidet kan PP-tjenesten ha behov for å supplere sin egen kartlegging med kartlegginger fra barnehage og/eller skole og eventuelle andre utredninger. Et bredt informasjonsgrunnlag vil gi PP-tjenesten best mulig grunnlag for å vurdere hva som er til barnets beste.

PP-tjenestens forebyggende arbeid i barnehage og skole er avhengig av at eiere, ledere og lærere anerkjenner og etterspør kompetansen

<sup>15</sup> Oppfølgingstjenesten skal være behjelpelig med å formidle tilbud om opplæring, arbeid eller kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse. Opplæringen skal så langt som mulig føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse.

deres.<sup>16</sup> Samtidig må PP-tjenesten aktivt tilby sine tjenester. Regjeringen er opptatt av at PP-tjenesten skal samarbeide tett med barnehagene og skolene. Det vil gjøre tjenesten mer tilgjengelig og bidra til at tjenesten blir kjent med barna og elevene og med miljøet de befinner seg i. PP-tjenesten må ha kompetanse om det praktiske pedagogiske arbeidet i barnehage og skole for å kunne gi god veiledning og støtte til de ansatte. Hvis PP-tjenesten arbeider tettere på barnehager og skoler, vil det kunne bidra til å styrke denne kompetansen. Samtidig skal PP-tjenesten være en uavhengig instans overfor barnehager, skoler og barnehage- og skoleeiere. Det krever høy bevissthet og god rolleforståelse både i PP-tjenesten og blant de andre aktørene.

#### 4.3.3 Organisering og ledelse

Det er ingen krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer PP-tjenesten, men tjenesten må være i stand til å ivareta lovpålagte oppgaver. PP-tjenestene varierer mye i størrelse og organisering, noe som bidrar til ulik oppfølging av barn og unge.<sup>17</sup> Noen steder kan tjenesten være plassert i en enhet eller etat sammen med

<sup>16</sup> Hustad, Strøm og Strømsvik 2013, Andrews et al. 2018.

<sup>17</sup> Fylling og Handegård 2009, Hustad og Fylling 2012.

#### Boks 4.5 PP-tjenesten til stede i barnehager og skoler

I Indre Fosen kommune er PP-tjenesten gitt en sentral rolle i modellutprøvningsprosjektet *Inkludering på alvor* (jf. boks 4.4). Blant annet er prosjektleder ansatt i PP-tjenesten. Oppstarten av prosjektet var sammenfallende med kommunesammenslåing.

PP-tjenesten har etter ett års drift i ny kommune blitt godt kjent med alle barnehager og skoler. PP-tjenesten er organisert i oppvekstsektoren i kommunen, har et tett samarbeid med enhetsledere for barnehager og skoler og er fast deltaker i styrer- og skoleledernetverk. Fra våren 2019 har PP-tjenesten faste dager med tilstedeværelse og «åpen dør» ute i de ulike virksomhetene. Dette bidrar til å synliggjøre PP-tjenesten som samarbeidspartner, og til å etablere gode relasjoner, noe som bedrer PP-tjenestens forutsetninger for å styrke både det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske arbeidet i barnehager og skoler. Gjennom prosjektet har

Statped bidratt med kompetanse og har vært en viktig støttespiller for PP-tjenesten i endringsarbeidet.

For at kommunen skal få en enhetlig praksis, gjennom erfaringsdeling og kompetanseheving, har det i regi av PP-tjenesten blitt opprettet nettverk for elever med nedsatt hørsel, spesialpedagogisk nettverk og førsteklassenettverk. Gjennom hele prosessen har kommunen lagt vekt på barnets og elevens stemme.

Fra høsten 2019 har kommunen interne støttesystemer på plass i alle skolene. Kommunen skal etter hvert ha en sammenhengende modell for arbeidet med inkludering, med PP-tjenesten som en sentral aktør. Det er allerede mange som uttrykker at de opplever det som nyttig at PP-tjenesten er tett på, og at de setter pris på både kompetansen og utenfra-blikket tjenesten kan bidra med.

barnehager og skoler. Andre steder er den plassert sammen med helse- og omsorgstjenester, i en oppvekstetat eller sammen med andre tjenester for barn og unge.

Hvordan kommunen og fylkeskommunen styrer PP-tjenesten, og hva de forventer, har mye å si for om PP-tjenesten fungerer godt. Det er viktig med en tydelig ledelse som legger til rette for at PP-tjenesten kan være tett på barnehagene og skolene. I Utdanningsdirektoratets spørring til ledere i grunnskolen høsten 2017 svarte bare rundt halvparten at kommunen det siste året har gitt retning og innhold til arbeidet med elever med behov for særskilt tilrettelegging.<sup>18</sup>

#### 4.3.4 Støttmateriell og veiledningsressurser

PP-tjenesten må få tilgang til støttmateriell og veiledningsressurser som kan støtte utviklingsarbeidet deres. Utdanningsdirektoratet og Statped må samarbeide om å utvikle materiell og ressurser på det spesialpedagogiske området.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle et eget verktøy for PP-tjenesten som skal være til støtte i kvalitetsutviklingsarbeidet. Verktøyet vil inneholde en modul om inkludering.

Digitalisering og digitale verktøy gir gode muligheter til å tilrettelegge tilbudet på en bedre måte for barn og elever som har behov for særskilt tilrettelegging. Utdanningsdirektoratet og Statped skal bidra ved å utvikle digitale verktøy og gjøre dem tilgjengelige for kommuner og fylkeskommuner. PP-tjenesten må holde seg oppdatert på den teknologiske utviklingen og de verktøyene som er tilgjengelige, slik at den kan veilede barnehager og skoler i bruken.

#### 4.4 PP-tjenestens adgang til å henvise til BUP og HABU

PP-tjenesten har et utstrakt samarbeid med spesialisthelsetjenesten, særlig habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP).

Dersom PP-tjenesten ikke har ansatt psykolog, så har ikke tjenesten adgang til å henvise direkte til BUP eller HABU. Det er vanligvis leger som henviser pasienter til spesialisthelsetjenesten. Det betyr at barnet også må vurderes av fastlege, eventuelt psykolog.

Flere tidligere utvalg har foreslått at PP-tjenesten bør få «selvstendig henvisningsrett» til BUP og HABU for å sikre god sammenheng mellom tjenester som ytes av PP-tjenesten og BUP og HABU.<sup>19</sup> Forslaget fikk støtte av flertallet av høringsuttalelsene til rapportene fra utvalgene.

I 2013 ble det etablert et prøveprosjekt i utvalgte kommuner, der leder i PP-tjenesten fikk adgang til å skrive henvisninger til BUP og HABU. Prosjektet pågikk ut 2014. I evalueringen av forsøksordningen ble det konkludert med at den faglige tyngden i utredningene utført av PP-tjenesten, utgjør et tilstrekkelig grunnlag for å gi tjenesten adgang til å henvise til BUP og HABU. I evalueringen fremkom det også at det er rimelig grunn til å anta at forsøksordningen oppnådde den tilsktede intensjonen om bedre og raskere tjenester for barn og unge som trenger hjelp fra de ulike tjenestene.<sup>20</sup>

#### 4.4.1 Regjeringens vurdering

Regjeringen har som mål at alle barn og unge skal få hjelp så raskt som mulig når et behov oppstår. De positive resultatene fra prøveordningen med å gi PP-tjenesten adgang til å henvise til BUP og HABU gir grunn til å vurdere om en slik adgang bør fremgå av regelverket. Ved å gi PP-tjenesten adgang til å henvise direkte til BUP og HABU kan dette redusere fastlegens arbeidsbelastning, og også kunne føre til raskere hjelp. Det er imidlertid viktig at fastlegens medisinfaglige koordineringsansvar for barnet ivaretas, og at andre relevante aktører er koblet på. Selv om ikke fastlegen selv henviser, vil det være viktig at fastlegen og andre relevante aktører får informasjon om henvisninger som gjelder barnet. Derfor kan det også være hensiktsmessig å vurdere andre løsninger for bedre samarbeid om henvisning mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

Regjeringen vil se spørsmålet om PP-tjenestens adgang til å henvise i sammenheng med øvrige tiltak i meldingen for bedre tverrfaglig samarbeid og kompetanseheving av PP-tjenesten, jf. kapittel 5 og 6. Regjeringen foreslår blant annet et kompetanseløft rettet mot det lokale støtte-systemet, og vi vil utrede muligheten for en ny støttetjeneste. Utredningen skal blant annet se på hvordan PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan samordnes bedre eller eventuelt slås sammen. Vår vurdering av spørsmålet om henvisningsadgang for PP-tjenesten vil også

<sup>19</sup> NOU 2009: 18, NOU 2009: 22.

<sup>20</sup> Lippestad og Grut 2014.

<sup>18</sup> Waagene et al. 2018a.

ses i sammenheng med pakkeforløp for psykisk helse og rus. Pakkeforløpene gir konkrete anbefalinger for å bidra til gode og koordinerte henvisninger.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt et oppdrag til Helsedirektoratet om å se på samarbeidsløsninger mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten før og ved henvisning. Formålet med oppdraget er bedre rutiner for tidlig avklaring av hjelpebehov hos barn og unge for å sikre at barn, unge og familier med psykiske problemer/lidelser får rask og riktig helsehjelp på riktig nivå. Målet er at henvisningene skal være så godt avklart i samarbeid mellom nivåene, at avslag i BUP normalt ikke forekommer.

#### **4.5 Regjeringens tiltak og forventninger**

---

Regjeringen vil

- vurdere å endre kravet til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i enkelte forhold slik at barnehagen og skolen kan gjøre vedtak i samråd med foreldrene, dersom saken er godt nok opplyst for å kunne fatte et forsvarlig vedtak

- presisere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats
- presisere i lovene hvilke krav til kvalitet som gjelder for tjenestene PP-tjenesten skal levere
- vurdere om PP-tjenesten bør kunne henvisne direkte til BUP og HABU og om slik henvisning får betydning for regler om finansiering av helsetjenester

Regjeringen forventer

- at PP-tjenesten har eller skaffer seg kompetanse på alle vanlige spesialpedagogiske fagområder, slik at den kan støtte barnehager og skoler i arbeidet med å gi godt tilpassede og inkluderende tilbud
- at PP-tjenesten tar med barna, elevene og foreldrene på råd, slik at de kan påvirke hva slags tilbud de får
- at PP-tjenesten bidrar til at barnehager og skoler kontinuerlig vurderer om, når og hvordan barn og elever som har vedtak om spesialpedagogiske tiltak, får et tilfredsstillende tilbud



## 5 Kompetanse i barnehager og skoler og i støttesystemene

Regjeringen vil at alle barnehagebarn og elever skal møte kvalifiserte lærere som har høy og relevant kompetanse, som er omsorgsfulle og støttende og som legger til rette for trivsel og læring.

Vi trenger lærere i barnehage og skole som stadig utvikler sin pedagogiske praksis for å møte barns ulike forutsetninger og behov. Barnehagen og skolen skal være et sted der de ansatte individuelt og sammen har mulighet til å utvikle seg faglig. For barn med behov for særskilt tilrettelegging er det nødvendig med god tilgang til spesialpedagogisk kompetanse. Spesialpedagogisk kompetanse kommer også alle barn og elever til gode.

Det er behov for økt kompetanse i barnehager og skoler og i støttesystemene i å fange opp og følge opp barn med behov for særskilt tilrettelegging, i å tilpasse det pedagogiske tilbudet og opplæringen til hvert enkelt barn innenfor fellesskapet, og i tverrfaglig samarbeid for å nå målet om en mer inkluderende praksis. Regjeringen vil at kompetansen skal være der hvor barna og elevene er. Det skal vi få til, både ved å videreutvikle kompetansen til de ansatte i kommunene og ved å utnytte den samlede kompetansen i systemet bedre.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) må også få bedre praksisnær kompetanse for å kunne være en god rådgiver for barnehager og skoler, jf. kapittel 4. Samtidig er det behov for at PP-tjenesten utvikler sin kompetanse for å styrke kvaliteten på sakkyndige vurderinger.

Regjeringen har allerede satt i gang en rekke tiltak for å heve kompetansen til lærere i barnehager og skoler, og vil videreføre og styrke de generelle kompetansehevingstiltakene. Regjeringen vil styrke læreres kompetanse i hvordan de kan tilrettelegge barnehage- og skolehverdagen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Regjeringen vil igangsette en stor og varig kompetansesatsing for å sikre nødvendig spesialpedagogisk kompetanse og kompetanse om inkluderende praksis i kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på PP-tjenesten. Vi vil se denne satsingen i sammenheng med de ekssi-

sterende ordningene for kompetanseutvikling i barnehage og skole.

### 5.1 Gode rammer

---

Læreryrket er et av samfunnets viktigste yrker. En lærer kan utgjøre en forskjell for barn og unge, være med på å skape gode relasjoner og å gi fremtidens medborgere et godt grunnlag. Å være lærer kan også oppleves som en ensom jobb. Det kan være utfordrende å ha ansvar for at alle barn med ulike forutsetninger og behov skal oppleve læring, utvikling og mestring i fellesskapet hver eneste dag. Den enkelte lærer i barnehage og skole skal ikke ha dette ansvaret alene. I barnehager og skoler med god kvalitet arbeider alle lærere, ledere og andre ansatte med dette ansvaret i fellesskap. Staten bidrar ved å legge til rette for at kompetansen til lærerne i barnehage og skole ivaretas gjennom grunnutdanningene og gjennom etter- og videreutdanning. I tillegg må staten bidra til at kommuner, fylkeskommuner, barnehager og skoler får gode rammer for å bygge profesjonelle, lærende fellesskap og et lag rundt barnet og eleven.

Kommuner og fylkeskommuner må sørge for at kompetente fagpersoner utenfor barnehagen og klasserommet bidrar med å tilrettelegge tilbudet for barn som trenger det. Det er også avgjørende at de ansatte i kommunen og fylkeskommunen så vel som eierne har kompetanse innenfor ledelse og organisasjonsutvikling. Å utvikle profesjonelle og lærende fellesskap på alle nivåer krever ledere som kan analysere behov, velge riktige tiltak for kompetanseutvikling og sørge for gode samarbeidsrutiner og god delingskultur mellom nivåene.

Skolefritidsordningen (SFO) har ikke de samme kravene til kompetanse som barnehage og skole. Men også dette tilbudet er avhengig av god tilrettelegging og inkluderende praksis hvis det skal kunne bidra positivt i barnets hverdag. Det er derfor viktig at kommunene sørger for at de ansatte i SFO har god nok kompetanse. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

## 5.2 Barnehagene trenger flere barnehagelærere

Barnehagepersonalet må ha nødvendig pedagogisk kompetanse til å kunne følge opp det enkelte barn og til å kunne innfri rammeplanens intensjoner og krav. Blant de ansatte er barnehagelærere den gruppen som er spesielt utdannet til å kunne ivareta barnehagens oppgaver, og de er derfor helt sentrale i barnehagens virksomhet. Barnehagelæreren har kunnskap om hvordan barnehagene kan tilrettelegge for et stimulerende miljø som støtter opp om barns lyst til å leke, utforske, lære og mestre. Rammeplan for barnehagen beskriver barnehagelæreren som nøkkelpersonen for å iverksette, lede, veilede og følge opp det pedagogiske arbeidet.

Forskning viser at barnehagelærere bidrar til et bedre læringsmiljø, bedre relasjoner mellom barn og ansatte og bedre relasjoner barna imellom.<sup>1</sup> Flere barnehagelærere i barnehagen vil kunne bidra til at flere barn blir inkludert i leken og får oppleve vennskap, og at barn som av ulike grunner trenger ekstra oppmerksomhet og støtte, får tidlig og god oppfølging.

Nær en tredjedel av de ansatte i barnehagene har verken høyere utdanning eller fagarbeiderutdanning. Utdanningsdirektoratets spørring til Barnehage-Norge i 2017 viser at styrere i barnehagene oppgir mangel på kompetanse i personalgruppen som et av de største hindrene for å kunne gi et godt tilbud til barn med behov for særskilt tilrettelegging innenfor det allmennpedagogiske tilbudet.<sup>2</sup> Flere ansatte med rett kompetanse i barnehagene er nødvendig for å kunne sikre at alle barn får et systematisk pedagogisk tilbud.

Fra og med august 2018 ble pedagognormen skjerpet for å sikre tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barns behov for omsorg, lek, læring og utvikling. Kravet innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år. Kravet tilsvarer at om lag 43 prosent av de ansatte i barnehagene skal være barnehagelærere. Betegnelsen «pedagogisk leder», slik den er brukt i lov og forskrift, omfatter alle som oppfyller kompetansekravet i barnehageloven § 17 a. Alle barnehagelærere teller derfor med i beregningen, uavhengig av om de har stillingskode som pedagogisk leder eller ikke. Samtidig som det ble innført en skjerpet pedagog-

norm, ble det også innført en bemanningsnorm med krav om at det skal være minst én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. Sammen legger de to normene grunnlaget for bedre kvalitet i barnehagene.

Fremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det på landsbasis allerede i 2020 vil være et overskudd på om lag 1 000 barnehagelærere gitt dagens pedagognorm. Overskuddet av barnehagelærere er ventet å øke betydelig i perioden frem til 2040. Det er dermed rom for å øke antallet barnehagelærere i barnehagen i årene som kommer. Regjeringen vil på sikt skjerpe kravet til pedagogisk bemanning i barnehagene ytterligere til tilsvarende minimum 50 prosent. Et skjerpet krav er viktig for at vi skal kunne utnytte det kommende overskuddet av barnehagelærere til å forbedre kvaliteten i barnehagesektoren.

## 5.3 Tydeliggjøre og styrke regelverket om kompetanse

### 5.3.1 Formell kompetanse for gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

På bakgrunn av problembeskrivelsen i kapittel 3 mener regjeringen at det er nødvendig å tydeliggjøre deler av regelverket om spesialpedagogisk kompetanse i barnehagen og skolen. Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få tilbudet de har krav på, til rett tid og få oppfølging av ansatte med relevant fagkompetanse. Vi vil særlig se på bruken av assistenter og på kompetansekrav for de som gjennomfører spesialpedagogiske tiltak og spesialundervisning.

Regjeringen viser i den sammenheng til at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 900 av 13. juni 2017 har bedt regjeringen «i samråd med sektoren se til at alle skoler skal ha tilgang på lærere med fordypning innenfor spesialpedagogikk». I vedtak nr. 901 av samme dato ber Stortinget regjeringen «sikre at alle elever med behov for spesialundervisning får rett til opplæring av fagpersoner med godkjent relevant utdanning». I vedtak nr. 903 av samme dato ber Stortinget regjeringen «om å legge frem en plan for at alle elever med behov for spesialundervisning, får opplæring av fagpersoner med pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse».

Ansatte som gir spesialpedagogisk hjelp bør som hovedregel ha formell pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse. I barnehageloven er det ikke stilt eksplisitte kompetansekrav til ansatte som skal gi spesialpedagogisk hjelp.

<sup>1</sup> Bjørnstad og Os 2018.

<sup>2</sup> Fagerholt et al. 2018.

### Boks 5.1 Elevers opplevelser av og erfaringer med spesialundervisning

Barneombudet har snakket med barn om hvordan de opplever spesialundervisningen. Elevene forteller om lærere som ikke har god nok kompetanse, verken faglig, pedagogisk eller relasjonelt. Da Barneombudet spurte om de får hjelpen de trenger av skolen, kunne de bare trekke frem enkeltlærere som de synes er gode.

En gutt med spesifikke språkvansker og dysleksi som nettopp har fullført ungdomsskolen, forteller at en enkeltlærer var forskjellen på om han lærte eller ikke lærte. En jente forteller at karakterene steg betraktelig da hun fikk ny lærer.

«Har hatt mye utbytte av det, men alt spørs jo fra lærer til lærer da. Jeg har hatt lærere som

har fått meg, altså hjulpet meg, til å ta et svært steg på ett skoleår. Men jeg har også hatt lærere som har fått meg til og stått stille et helt år. Jeg tror de har kalt meg dum. Jeg var jo bare dum.»

«Først gikk det skeis, kom ikke overens. Følte jeg kunne mye om naturfag, men fikk det ikke ned på arket, han var ikke interessert i det, han ga meg bare enere og toere. Men så fikk jeg spesialundervisning, og det var spesialundervisning! Sånn alene! Og han kunne tydeligvis faget sitt så jeg begynte og få firere og femmere ... læringen hans funka.»

Kilde: Barneombudet 2017

Hvilken kompetanse den som skal gi hjelpen bør ha, skal ifølge loven utredes og tas stilling til i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten. I skolen gjelder de samme kravene til pedagogisk og faglig kompetanse for ansatte som gir spesialundervisning, som for ansatte som gir ordinær undervisning.

Likevel peker flere utredninger på at det i for stor grad benyttes assistenter uten formell pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i spesialundervisningen, eller til å gi spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Dette tyder på at regelverket ikke alltid praktiseres slik det skal, og at praksis for bruk av ukvalifiserte assistenter bør strammes inn. Dette står ikke i motsetning til at andre relevante yrkesgrupper enn pedagoger har en viktig rolle i barnehage, skole og SFO. Se nærmere omtale i kapittel 6 om laget rundt barna og elevene.

Regjeringen mener at det bør presiseres i barnehageloven at ansatte som gir spesialpedagogisk hjelp som hovedregel skal ha formell pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse. Vi mener også at PP-tjenestens sakkyndige vurdering bør ta stilling til, og presisere nærmere, hvilken kompetanse ansatte i skolen som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha.

Det kan se ut som om flertallet av alle barnehager og skoler har ansatte med minst 30 studiepoeng i spesialpedagogikk. I en undersøkelse fra 2018 svarer 72 prosent av styrerne i barnehagene at de har én til to ansatte med 30 studiepoeng i spesialpedagogikk. Om lag halvparten oppgir at

de har ansatte med mer utdanning i spesialpedagogikk.<sup>3</sup> I en tilsvarende undersøkelse i grunnskolen og videregående skole fra 2017, svarer de fleste skolelederne at de har minst én lærer med 30 eller 60 studiepoeng i spesialpedagogikk. Over halvparten oppgir at de har lærere med 120 studiepoeng.<sup>4</sup>

Regjeringen vil vurdere hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til spesialpedagogisk kompetanse. Dette er viktig for at alle barn skal bli oppdaget tidlig hvis de trenger hjelp, få god tilrettelegging eller tilpasset opplæring og bli inkludert i fellesskapet.

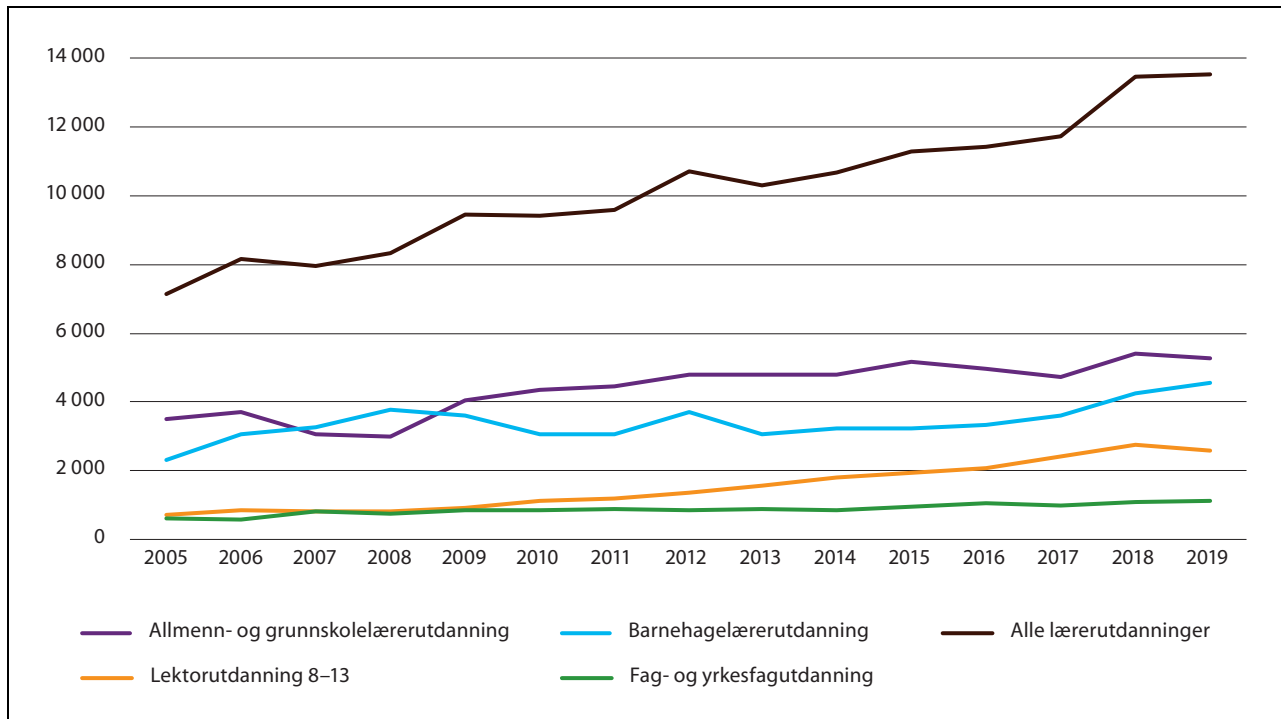
Lovutvalget for opplæringsloven vil legge frem forslag til ny opplæringslov i desember 2019. Regjeringen vil vurdere mulige regelverksendringer i opplæringsloven i lys av utvalgets forslag, før lovforslag sendes på høring.

### 5.3.2 Kompetanse i norsk som andrespråk

Elever i grunnskolen og i videregående opplæring med annet morsmål enn norsk og samisk har rett på særskilt språkopplæring, det vil si særskilt norskopplæring og om nødvendig morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. I forbindelse med vedtak om særskilt språkopplæring, og opphør av dette, skal skoleeier kartlegge elevens norskferdigheter. Skoleåret 2018/19 har 42 633 elever i grunnskolen vedtak om særskilt

<sup>3</sup> Fagerholt et al. 2019.

<sup>4</sup> Waagene et al. 2018a.



Figur 5.1 Førstevalgssøkere til lærerutdanningene 2005–2019, antall

Kilde: Samordna opptak

norskopplæring. Vi har ikke tall på nasjonalt nivå over antall elever i videregående skole med slik opplæring.

For å kunne kartlegge minoritetsspråklige elever og gi særskilt norskopplæring av høy kvalitet trenger skolene lærere med kompetanse i norsk som andrespråk. Mange skoler mangler lærere med denne kompetansen.<sup>5</sup> Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene arbeider systematisk for å bygge denne kompetansen.

I dag er 18 prosent av barn i barnehage minoritetsspråklige.<sup>6</sup> Det er derfor viktig at barnehagene har kompetanse om minoritetsspråklige barns språkutvikling og flerkulturell kompetanse.

På lang sikt bør det være et mål at alle lærere som underviser i særskilt norsk skal ha formell kompetanse i norsk som andrespråk. På kort sikt vil regjeringen vurdere hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til kompetanse i norsk som andrespråk. På dette området er mangelen på kompetanse større enn på det spesialpedagogiske området.

## 5.4 Lærerutdanningene

Flere har søkt seg til barnehagelærerutdanningen de senere årene. I 2019 hadde den 4 542 førstevalgssøkere. Det er en økning på 6,8 prosent fra 2018. Stadig flere har også søkt seg til lærerutdanningene for å undervise i skolen. Tallet på førstevalgssøkere til grunnskolelærerutdanning, lektorutdanning og fag- og yrkesfaglærerutdanning har økt fra drøye 5 000 i 2010 til omtrent 9 000 i 2019. Det har også vært flere søkere til praktisk-pedagogisk utdanning (PPU).

Innføringen av ny masterutdanning for lærere i grunnskolen vil på sikt styrke lærernes fagkompetanse, i tillegg til deres kompetanse innenfor temaer som tilpasset opplæring, tidlig innsats og inkludering. I grunnutdanningen for lærere legges det nå mer vekt på kunnskap om disse temaene enn tidligere, og i fagfornyelsen i skolen og rammeplanen for barnehagen fra 2017 blir også disse temaene aktualisert.

Regjeringen forventer at lærerutdanningene ivaretar temaene tilpasset opplæring, tidlig innsats og inkludering på en god måte gjennom oppfølgingen av den nasjonale strategien for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene *Lærerutdanning 2025* og strategiene *Kompetanse for fremtidens barnehage*, *Kompetanse for kvalitet* og *Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen*. Staten skal

<sup>5</sup> Rambøll 2016, Waagene et al. 2018a, Rogde, Daus et al. 2019.

<sup>6</sup> SSB, Statistikkbanken.

følge opp lærerutdanningene gjennom samarbeid med universitets- og høyskolerådet (UHR-LU), nasjonalt forum for lærerutdanning og profesjonsutvikling (NFLP) og andre samarbeidsfora knyttet til de nasjonale strategiene. Oppfølgingen vil også skje gjennom arbeidet til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) med å fremme kvaliteten i lærerutdanningene og eventuelle tilsyn fra NOKUTs side.

#### 5.4.1 Endringer i barnehagelærerutdanningen

Ny barnehagelærerutdanning (BLU) startet opp høsten 2013. Kunnskapsdepartementet oppnevnte en følgegruppe som har fulgt iverksettingen av den nye utdanningen frem til 2017. Gjennom årlige rapporter har følgegruppen pekt på faktorer som har hindret vellykket implementering, slik som manglende ressurser og behov for å tydeliggjøre pedagogikkfagets rolle.<sup>7</sup>

I 2017 oppnevnte Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe som skulle sammenstille et kunnskapsgrunnlag om barnehagelærerenrollen, som ett av flere tiltak for å styrke innholdet i barnehagen.<sup>8</sup> Formålet med arbeidet var å tydeliggjøre hvordan rollen utøves i det pedagogiske arbeidet med barna, og i ledelse og veiledning av andre ansatte i barnehagen. Gruppen har også gitt råd og anbefalinger om hvordan profesjonen og utdanningen kan videreutvikles for å sikre høy kvalitet i fremtidens barnehager. Ekspertgruppen hevder blant annet at barnehagelærerutdanningens kvalitet er betydelig svekket etter innføring av reformen, og trekker frem mange av de samme utfordringene som følgegruppen peker på. Ekspertgruppen mener at pedagogikkfaget er pulverisert og at fagenes posisjon som vitenskapsfag er lite ivare tatt. Samlet mener de at utdanningens akademiske tyngde er blitt svekket. I tillegg er ekspertgruppen bekymret over den lave inntakskvaliteten i BLU, og de mener karakteren tre i norsk bør settes som opptakskrav.<sup>9</sup>

Regjeringen vil ha en helhetlig gjennomgang av rammeplanen for barnehagelærerutdanningen i lys av anbefalingene fra følgegruppen og ekspertgruppen. Regjeringen vil derfor nedsette en ekstern gruppe som skal foreslå konkrete endringer i rammeplanen for barnehagelærerutdanningen.

### 5.5 Spesialpedagogikk i lærerutdanningene og egne spesialpedagogiske utdanninger

Alle barn skal få like muligheter til et forsvarlig pedagogisk tilbud i barnehage og skole. For barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging er det spesielt viktig å møte lærere med rett kompetanse. Flere ekspertgrupper og utvalg peker på at det er behov for mer spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler, og at lærerutdanningene i større grad må vektlegge spesialpedagogiske emner som forebygging og tilpasset opplæring.<sup>10</sup> Flere av disse temaene står i dag i forskrift om rammeplaner for disse utdanningene, men det er opp til hver enkelt lærerutdanningsinstitusjon hvordan og hvor mye de vektlegges. I TALIS Starting Strong Survey 2018 svarer over en fjerdedel av de barnehageansatte i Norge at de trenger mer kunnskap om barn med rett til spesialpedagogisk hjelp og oppfølging av barn med særlige behov.<sup>11</sup> I TALIS Teaching and Learning International Survey 2018 svarer hver sjettede lærer at de har stort behov for å bedre sin kunnskap om undervisning av elever med særlige opplæringsbehov. Hver femte rektor oppgir at mangel på lærere med slik kompetanse i stor grad hindrer skolen i å gi god undervisning.<sup>12</sup>

Til sammen tilbyr åtte universiteter og høyskoler (UH-institusjoner) i dag spesialpedagogikk som bachelorstudium og/ eller masterstudium. I tillegg tilbyr flere UH-institusjoner spesialpedagogikk som valgfag i grunnskolelærerutdanningene på masternivå og som videreutdanning for lærere. Studietilbudene har ulik organisering, ulikt innhold og ulike krav til praksis, blant annet fordi de skal dekke ulike behov i sektoren. Det finnes i dag ingen felles retningslinjer for de spesialpedagogiske utdanningene. Hvilken institusjon man studerer spesialpedagogikk ved, er dermed avgjørende for hva slags læringsutbytte kandidatene sitter igjen med etter endt utdanning. De spesialpedagogiske fagmiljøene har selv gitt uttrykk for at det er behov for overordnede, nasjonale rammer for utdanningene, med muligheter for egen profilering.

Det finnes ingen egen faggruppe for spesialpedagogikk i tilknytning til Universitets- og høyskolerådet, slik det er for andre fagområder. Dette er etter flere fagmiljøers mening uheldig. De gir uttrykk for at det bør være et nasjonalt miljø som

<sup>7</sup> Følgegruppen for barnehagelærerutdanning 2017.

<sup>8</sup> Ekspertgruppen om barnehagelærerenrollen 2018.

<sup>9</sup> Følgegruppen for barnehagelærerutdanning 2017.

<sup>10</sup> Ekspertrapporten for spesialpedagogikk 2014.

<sup>11</sup> OECD 2019b.

<sup>12</sup> OECD 2019a.

### Boks 5.2 Kvalitets- og kompetanseutvikling

Barnehage- og skoleeiere, styrere, skoleledere og lærere i barnehage og skole har i fellesskap ansvar for å sørge for å utvikle kvaliteten i barnehage og skole. Arbeidet med kvalitet er en varig læringsprosess der barnehagene og skolene jobber systematisk med å reflektere over og vurdere egen praksis og sette seg mål og legge langsiktige planer.

Barnehagens arbeid skal ifølge rammeplanen planlegges og vurderes. Det betyr at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer, barnehageloven og rammeplanen. Vurderings-

arbeidet i den enkelte barnehage må bygge på refleksjon og diskusjon som hele personalgruppen er involvert i. Kvalitetsvurdering er viktig for å utvikle barnehagen som organisasjon, og det er en forutsetning for kvalitetsutvikling.

I skolen kan kvalitetsutvikling for eksempel innebære samarbeid om bedre vurderingspraksis, analyse av statistikk og indikatorer, og systematisk arbeid med klasseledelse. Kompetanseutvikling omfatter både videreutdanning, det vil si utdanning som gir studiepoeng, og etterutdanning, det vil si kompetanseutvikling som ikke gir studiepoeng.

ivaretar og sørger for konsistent høy kvalitet på alle spesialpedagogiske utdanninger i Norge. Et slikt nasjonalt miljø vil kunne være en god dialogpartner for statlige myndigheter.

Regjeringen forventer at UH-institusjonene tar et overordnet ansvar for å tilrettelegge for samarbeid mellom spesialpedagogutdanningene, mellom allmennpedagogikken og det spesialpedagogiske feltet og mellom UH-institusjoner og barnehager/skoler, for å sikre at utdanningene ivaretar barnehagers og skolers kompetansebehov. UH-institusjonene som i dag tilbyr spesialpedagogikk som bachelorstudium og/eller masterstudium har nylig etablert et nettverk for å fremme samarbeid om felles retningslinjer og utvikling av utdanningene. Regjeringen støtter dette initiativet og vil følge med på nettverkets arbeid fremover.

Studenter som tar bachelorutdanning i spesialpedagogikk, oppnår i dag ikke undervisningskompetanse. Tilbakemeldinger fra skoler viser at det har blitt mer krevende for spesialpedagoger å få tilsetning i skolen, blant annet fordi kommunene og skolene er opptatt av å oppfylle de særskilte kompetansekravene i norsk, matematikk og engelsk, jf. 5.6.2. Regjeringen vil derfor vurdere om en mastergrad i spesialpedagogikk med integrert undervisningsfag kan gi undervisningskompetanse for tilsetning i skolen. Regjeringen vil også, i samarbeid med partene i sektor, vurdere behovet for egne stillingshjemler i barnehagen og skolen for spesialpedagoger uten undervisningskompetanse.

Nært samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole er spesielt avgjørende for barn

som har behov for særskilt tilrettelegging og spesialundervisning. Stoltenberg-utvalget vektlegger hvor viktig det er å sikre kontinuitet i barns læring, og at skolen må bygge videre på erfaringer fra barnehagen. Utvalget foreslår å utvikle en integrert lærerutdanning for lærere i barnehage og grunnskole. Av høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, støtter flertallet forslaget. Dette forslaget bør utredes videre. BLU er per i dag ikke et mastergradsstudium, men barnehagelærere kan bygge på med videreutdanningstilbud som kan inngå i en mastergrad. Det bør derfor være mulig å etablere felles mastergradsstudier som parallelle løp for barnehage- og grunnskolelærere innenfor eksisterende ordninger for grunn- og videreutdanning.

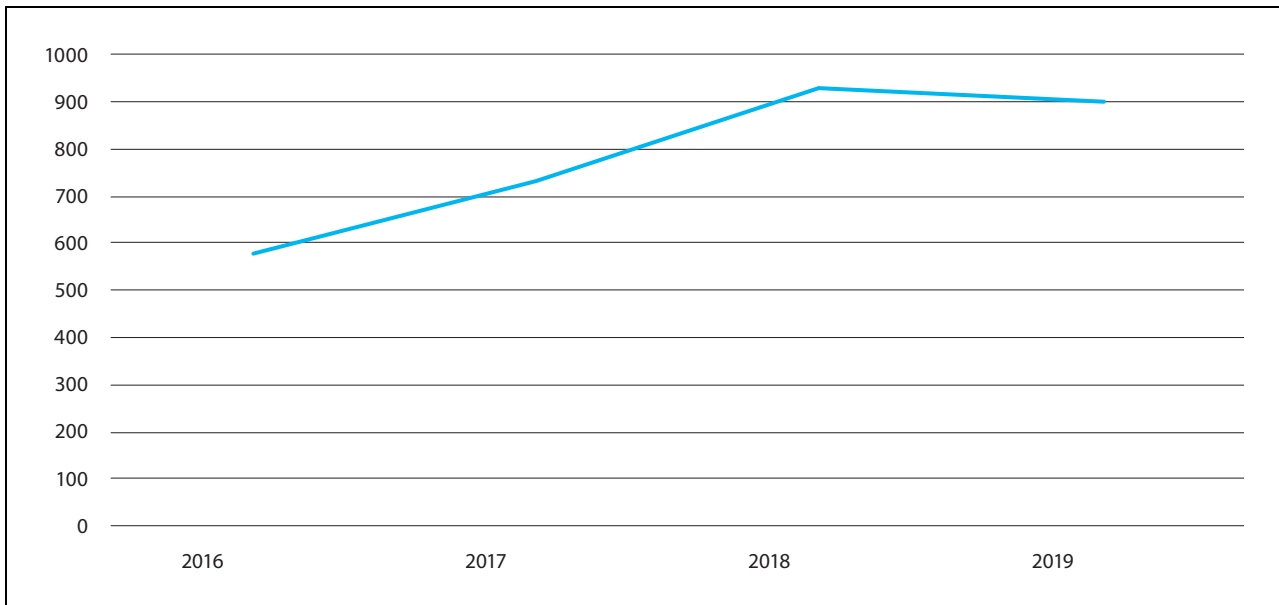
## 5.6 Videreutdanning

### 5.6.1 Videreutdanning for barnehagelærere og styrere i barnehagen

Regjeringen satser på videreutdanningstilbud for barnehagelærere slik at flere barnehagelærere får økt kompetanse. For studieåret 2019/20 tilbys videreutdanning innenfor følgende fordypningsområder:

- læringsmiljø og pedagogisk ledelse
- naturfag og matematikk
- språkutvikling og språklæring
- veilederutdanning for praksislærere
- tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk

Siden 2016 har 3 142 barnehagelærere fått tilbud om videreutdanning.



Figur 5.2 Videreutdanning for barnehagelærere, antall

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Ansatte med annen treårig pedagogisk utdanning som vil kvalifisere seg for arbeid som pedagogisk leder i barnehagen, kan søke opptak til Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TiB). Det har vært en økt interesse for dette tilbudet, noe som kan ha sammenheng med innskjerpingen av pedagognormen. 326 har fått tilbud om studieplass i TiB siden 2016. Regjeringen tar sikte på å sette i gang et kull med 35 studieplasser i TiB årlig til og med 2022, i tillegg til studieplasser som allerede tilbys.

Høyskoler og universiteter vil kunne tilby videreutdanning i totalt syv emner/fordypningsområder fra høsten 2020. To nye tilbud er planlagt i tråd med prioriteringene i denne meldingen: *Spesialpedagogikk* og *Fysisk-motorisk utvikling og aktivitet i barnehagen*. Regjeringen vil også videreføre tilbudet *Barns språkutvikling og språklæring* for å bidra til regjeringens mål om å styrke språkarbeidet i barnehagene.

#### Styrerutdanning

God ledelse er viktig for å kunne utvikle og sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager. Barnehagestyreren har ansvar for at hvert enkelt barn får et inkluderende barnehagemiljø som støtter opp om en allsidig utvikling. Utviklingen mot større barnehager krever økt kunnskap om administrasjon og ledelse. Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling. Siden 2011 har 2 954 styrere og assisterende

styrere i barnehage fått tilbud om studieplass på styrerutdanningen. Styrerutdanningen videreføres. Fra høsten 2020 vil Utdanningsdirektoratet tilby om lag 350 studieplasser for 2020/21.

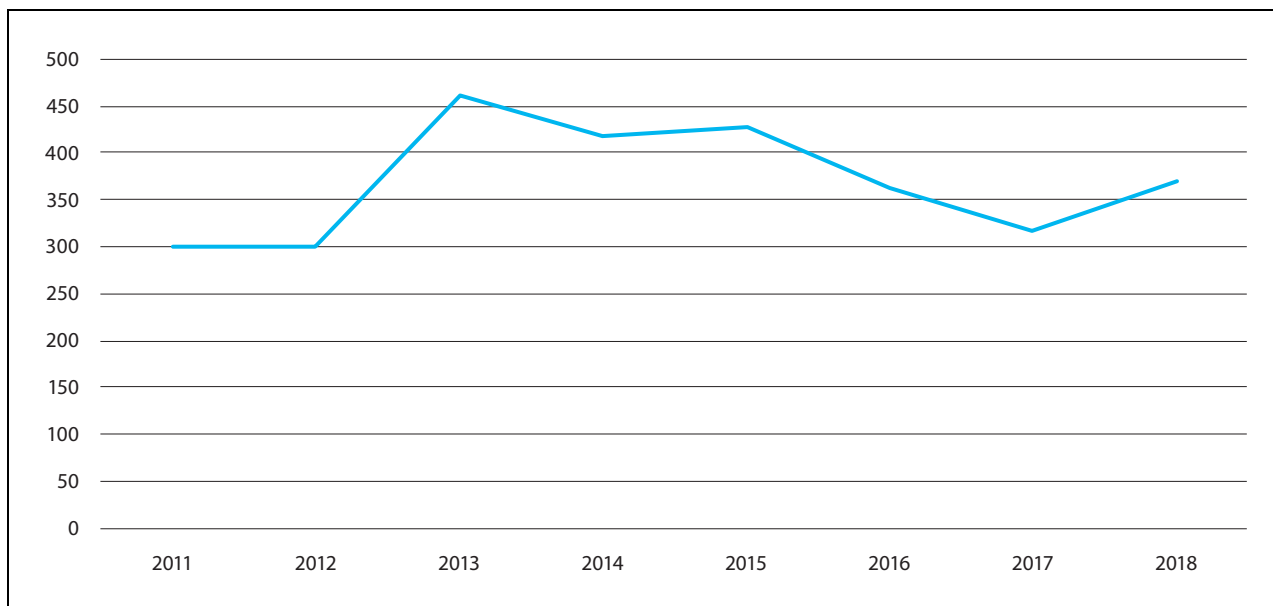
#### 5.6.2 Videreutdanning for lærere og ledere i skolen

Regjeringen har de siste årene gjennomført en historisk satsing på videreutdanning av lærere og ledere i skolen. Siden 2014 har mer enn 34 000 lærere fått tilbud om videreutdanning med støtte fra staten. Antallet videreutdanningsplasser som tilbys lærere i skolen, har økt kraftig, jf. figur 5.4. Samlet i perioden 2014–2019 har regjeringen bevilget om lag åtte mrd. kroner til formålet. Denne satsingen er kanskje statens viktigste bidrag for å heve lærernes kompetanse, og på den måten bidra til mer tilpasset og bedre opplæring for alle elever.

De fleste lærere deltar på videreutdanning i norsk, matematikk og engelsk. Dette henger sammen med kravene til kompetanse i undervisningsfagene norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk og engelsk i grunnskolen, som vil gjelde alle fast ansatte lærere fra 1. august 2025:

- For undervisning på barnetrinnet er kravet 30 studiepoeng.
- På ungdomstrinnet er kravet 60 studiepoeng for undervisning.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Forskrift til opplæringsloven § 14-2 og § 14-3.



Figur 5.3 Styrerutdanning 2011–2019, antall

Kilde: Utdanningsdirektoratet

### Boks 5.3 Nye videreutdanningstilbud for barnehagelærere

Videreutdanningstilbudet *spesialpedagogikk* skal bidra til at barnehagelærernes kompetanse utvikles innenfor disse temaene:

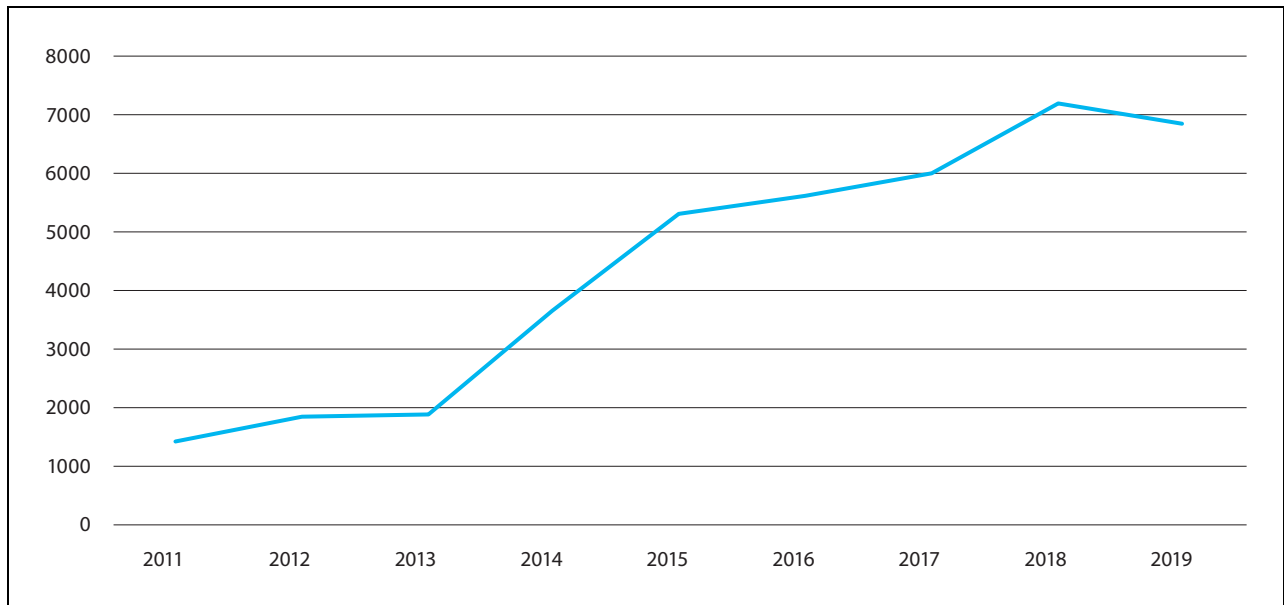
- teoretiske innfallsvinkler til det spesialpedagogiske området
- barn under opplæringspliktig alder som har behov for særskilt tilrettelagte tiltak, herunder spesialpedagogisk hjelp, skal få et tilbud av høy kvalitet, og gjennom det oppleve å bli inkludert i fellesskapet
- hvordan digitale verktøy kan være en ressurs når det gjelder tilrettelegging for læring, utvikling og lek
- observasjon, dokumentasjon, vurdering og kartlegging
- tverrfaglig samarbeid og de ulike aktørenes roller i arbeidet med barn med særskilte behov
- tilrettelegging av det allmennpedagogiske tilbudet for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp og barn med nedsatt funksjonsevne
- barnehagelovens kapittel V A Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråk m.m., § 19 a til og med 19 j

Studietilbudet *Fysisk- motorisk utvikling og aktivitet i barnehagen* skal bidra til at barnehage-

lærernes kompetanse utvikles innenfor disse temaene:

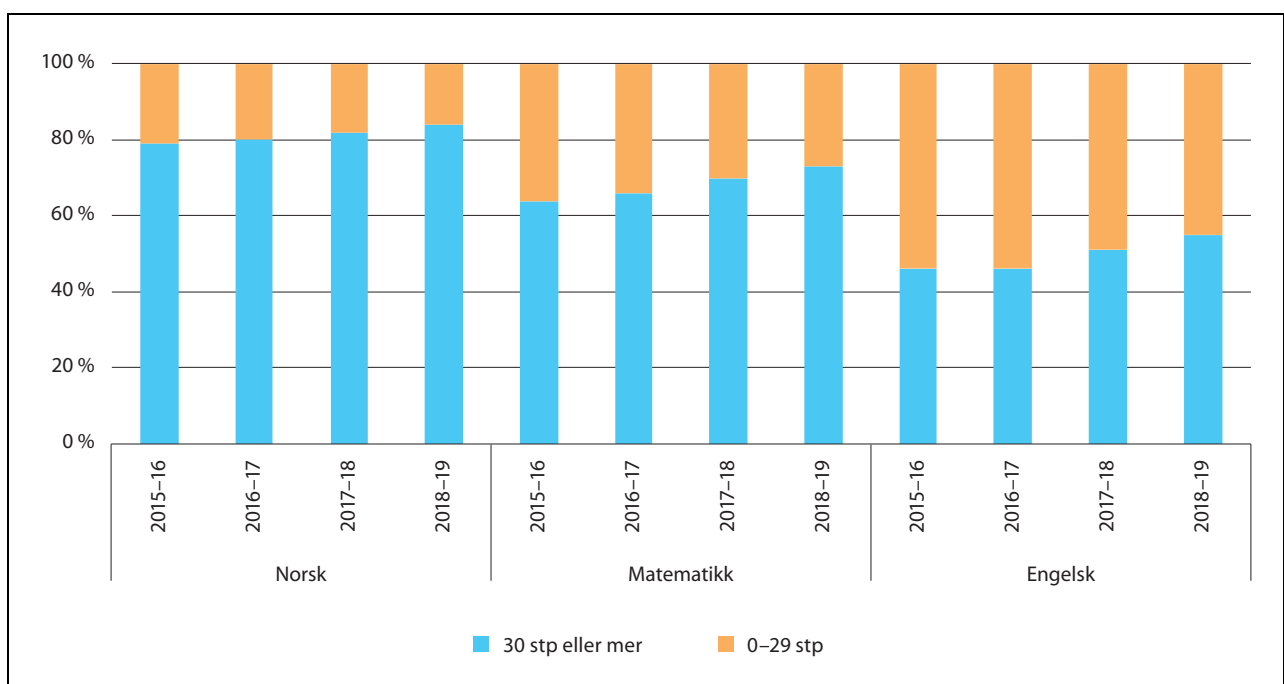
- tilrettelegging og gjennomføring av fysisk – motorisk aktivitet med barnegruppen og enkeltbarn der målet er å utvikle fysisk – motoriske egenskaper og ferdigheter som utholdenhet, kroppskontroll og koordinasjon
- hvordan støtte barn på en måte som bidrar til at alle barn blir trygge på egen kropp, og derigjennom får en positiv selvoppfatning, og blir kjent med egne følelser
- barns vurdering og mestring gjennom fysisk utfordrende lek og gjennom opplevelse av kroppslige utfordringer, inkludert barns utvikling av egne grenser for hva en kan mestre gjennom motorisk aktivitet
- refleksjon over fysisk og motorisk mangfold
- flerkulturelle perspektiver på fysisk- motorisk utvikling hos barn
- inkluderende barnehagemiljø der alle barn skal få en positiv opplevelse av å mestre gjennom å delta i fysisk- motoriske aktiviteter sammen med andre barn i barnehagen
- hvordan barnehagens fysiske miljø stimulerer til fysisk aktiv lek og utfoldelse for alle barn
- bli kjent med og reflektere over relevante teoretiske perspektiver på fysisk aktivitet, kropp og helse





Figur 5.4 Antall videreutdanningsplasser for lærere i skolen som er tilbudt 2011–2019

Kilde: Utdanningsdirektoratet



Figur 5.5 Lærere på 1.–7. trinn og formell kompetanse i undervisningsfag, prosent

Kilde: Utdanningsdirektoratet/Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)

Stadig flere lærere har tilstrekkelig utdanning i undervisningsfagene sine, men det er fortsatt mange lærere som må ta videreutdanning for å nå de nye kompetansekravene, jf. figur 5.5.

I Utdanningsdirektoratets spørring til Skole-Norge våren 2018 oppgir 83 prosent av kommunene at de har en plan eller en strategi for hvordan

lærere skal oppfylle de nye kompetansekravene.<sup>14</sup> Regjeringen er opptatt av at skoleeierne har en slik plan for hvordan skolene skal sikre kvalifiserte lærere i de fagene der det er kompetansekrav. Skoleeierne må også ha en plan for hvordan

<sup>14</sup> Waagene et al. 2018b.

#### Boks 5.4 Tettere samarbeid mellom lærerutdanningene og praksisfeltet

Regjeringen har i strategien *Lærerutdanning 2025* som målsetting å legge til rette for tettere samarbeid mellom barnehager, skoler og undervisningsinstitusjoner gjennom universitetsskoler, hospiteringsordninger og forskningssamarbeid.<sup>1</sup> Målet er at studentene skal lære mer om det som skjer i barnehagen og i skolen, og at det blir et bedre samarbeid om forskning og utvikling. Det vil bidra til enda bedre barnehager og en skole hvor elevene lærer mer. Det fører til at lærerne i barnehage og skole holder seg bedre oppdatert på sine fagfelt.

Alle grunnskolelærerutdanningene og noen av de andre lærerutdanningene er i gang med å etablere og utvikle partnerskapsamarbeid med barnehager og skoler. Satsingen på lærerutdanningsbarnehager og lærerutdanningsskoler skal sikre høy kvalitet i praksisopplæringen, styrket forsknings- og utviklingssamarbeid, økt bruk av delte stillinger og løpende kvalitets-

utvikling i lærerutdanningene basert på både forskning og de langsiktige behovene i barnehage og skole. For å bidra til å bygge partnerskapene utarbeides det nå nasjonale rammer. Det er Faglig råd for lærerutdanning som har fått oppdraget i tilknytning til arbeidet i Nasjonalt forum for lærerutdanning.

Mange lærerutdanninger har i tillegg utviklet et tettere og mer forpliktende samarbeid med enkelte barnehager og skoler som også omfatter samarbeid og utvikling av felles FoU-prosjekter, delte stillinger mellom lærerutdanningsinstitusjoner og barnehage/skole og utvikling av nye samarbeidsformer. Ti nye offentlig sektor-ph.d.-stillinger i barnehage- og skolesektorene som legger til rette for bedre samarbeid mellom praksisfeltet og lærerutdanningene er også lyst ut gjennom FINNUT i 2019.

<sup>1</sup> Kunnskapsdepartementet 2017b.

de vil sikre kompetanse innenfor temaer som begynneropplæring, digitalisering, inkludering, spesialundervisning o.a.

#### Skolelederutdanning

Gode skoler krever gode skoleledere. For å sikre at kompetanseutviklingen faktisk gir bedre opplæring for elevene i klasserommet, er det viktig å ha gode ledere som har kompetanse i å legge til rette for kollektiv profesjonsutvikling i kommunen og på den enkelte skole. Siden 2009 har mer enn 4 000 skoleledere deltatt i den nasjonale rektorutdanningen. Regjeringen har besluttet å fortsette satsingen ved å tilby om lag 500 studieplasser hvert år frem til 2025.

Fra høsten 2018 tilbys også modulbasert videreutdanning for skoleledere som har fullført rektorutdanningen. Målet er at skoleledere over hele landet skal få den samme muligheten som lærerne til å utvikle seg og sin kompetanse gjennom hele yrkeskarrieren. Som en oppfølging av Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* arbeider departementet med et lovforslag om å innføre en plikt for skoleeiere til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer. Forslaget ses i sammenheng

med det pågående arbeidet i opplæringslovutvalget.

#### 5.7 Desentraliserte ordninger for kompetanseutvikling i barnehage og skole

I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* lanserte regjeringen en ny modell for kompetanseutvikling som støtter opp om lokale myndigheters arbeid med og ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling får kommunene og fylkeskommunene mulighet til å velge etterutdanningstiltak ut fra lokale behov. Dette blir gjort i nært samarbeid med andre skoleeiere i fylket eller regionen, lokale universiteter eller høyskoler, og fylkesmannen i fylket. Tiltakene i ordningen skal i hovedsak være skolebaserte.<sup>15</sup> På den måten kan ordningen også bidra til å utvikle skolene

<sup>15</sup> Skolebasert kompetanseutvikling innebærer at skolen, med ledelsen og alle ansatte, deltar i en utviklingsprosess på egen arbeidsplass. Hensikten er å utvikle skolens samlede kunnskap, holdninger og ferdigheter når det gjelder læring, undervisning og samarbeid.

som profesjonelle, lærende fellesskap. I 2019 bevilget regjeringen om lag 230 mill. kroner til formålet.

Spørningen til Skole-Norge våren 2019 viser at nesten samtlige skoler deltar i ordningen. De fleste kommuner opplever samarbeidet med fylkesmannen om etablering av ordningen som godt. I de fleste av kommunenes (88 prosent) og skolenes (83 prosent) planer for kompetanseutvikling er *Lokalt arbeid med læreplan – fagfornyelsen* et utviklingsområde.<sup>16</sup>

De fleste skoleledere og kommuner oppgir at de samarbeider med kompetansemiljøer ved lokale universiteter eller høyskoler når de skal identifisere utviklingsområder. 50 prosent av skoleeierne og 37 prosent av skolelederne oppgir at tiltakene som er iverksatt i samarbeid med universiteter og høyskoler, er skolebaserte.

Barnehagesektoren har i flere år hatt en ordning der fylkesmennene har tildelt midler til kompetanseutvikling og utviklingsarbeid lokalt. I den reviderte kompetansestrategien *Kompetanse for fremtidens barnehage (2018–2022)* ble dette videreutviklet til en ordning kalt *regional ordning for kompetanseutvikling* i barnehage.<sup>17</sup> I 2019 har regjeringen bevilget 140 mill. kroner til dette formålet. I 2020 foreslår regjeringen å bevilge om lag 190 mill. kroner til regional ordning for kompetanseutvikling. På samme måte som for den desentraliserte ordningen i skolesektoren er det

<sup>16</sup> Rogde, Daus et al. 2019.

<sup>17</sup> Kunnskapsdepartementet 2017c.

etablert samarbeidsfora for barnehageeiere og UH-institusjonene i alle fylker som fylkesmennene leder og koordinerer. Tiltakene i denne ordningen skal også i hovedsak være barnehagebaserte kompetansetiltak.

For å sikre en god begynneropplæring og gode overganger, er det behov for at de ulike lærerne i barnehage og skole kjenner hverandres kompetanse og faglige arbeid, og at de samarbeider godt og ser kompetansebehov på tvers. På samme måte er det viktig for kommunen som barnehagemyndighet å ivareta dialogen mellom private og kommunale barnehager og skoler om felles utfordringer og felles innsats innenfor den regionale ordningen for kompetanseutvikling.

Regjeringen vil at kommuner, fylkeskommuner, private eiere, barnehager og skoler skal få handlingsrom til selv å drive kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling og til å selv finne løsninger tilpasset lokale behov gjennom de desentraliserte ordningene. Eiere må selv vurdere hvordan de vil organisere kompetanseutvikling for alle sine ansatte.

Regjeringen vil ta initiativ til å samordne de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for barnehage og skole. Vi vil også fortsette å styrke ordningene gjennom omprioriteringer etter hvert som nasjonale satsinger er avsluttet.

I tillegg vil vi vurdere om den nye varige kompetansesatsingen innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis, som også skal omfatte PP-tjenesten, kan ses i sammenheng med

### Boks 5.5 Kollektiv kapasitetsbygging i Utdanningsregion Midt-Rogaland

Utviklingsarbeid og samarbeid er høyt prioritert i Utdanningsregion Midt-Rogaland. Kommunene i Midt-Rogaland, som i 2019 består av Randaberg, Strand, Sola, Kvitsøy, Finnøy, Rennesøy, Hjelmeland og Stavanger, har samarbeidet på skoleeiernivå i flere år. Fra og med 2020 vil Rennesøy og Finnøy være en del av nye Stavanger kommune.

Skolesjefene, stabene, Utdanningsforbundet, Universitetet i Stavanger (UiS) og utviklingsveilederen for regionen møttes til første arbeidsamling i november 2017. Utdanningsregionen har siden den tid etablert partnerskap med Universitetet i Stavanger (UiS). I april 2018 startet regionen opp et ledernetttverk hvor alle skolesjefer, skoleledere, tillitsvalgte og lærerspesia-

lister deltar. Nettverket møtes to ganger i året. I tillegg jobbes det puljevis med skolebasert kompetanseutvikling i partnerskap med UiS. Det er etablert Såkornfond som skal stimulere lærere til innovasjon i klasserommet og et fagfornyelsesteam som skal støtte arbeidet med fagfornyelsen i regionen.

Utdanningsregionen og partnerskapet arbeider kontinuerlig med å skape felles forståelse av begrepene partnerskap, skolebasert kompetanseutvikling og lærende profesjonsfellesskap. Plan for desentralisert kompetanseutvikling gjelder fra 2018 til 2022 og beskriver felles retning og samarbeidsform i regionen og partnerskapet. Tiltak og målsettinger evalueres, og planen revideres i løpet av perioden.

de desentraliserte ordningene i barnehage og skole, jf. 5.8.

## 5.8 Styrke kompetansen i PP-tjenesten

Med endringene i Statped som omtales i kapittel 7, må kommuner og fylkeskommuner ha kompetanse til å ivareta de fleste behov for tilrettelegging uten bistand fra Statped. Slik er ikke situasjonen i alle kommuner og fylkeskommuner i dag. Det er nødvendig at kommuner og fylkeskommuner hver for seg eller i samarbeid opparbeider tilstrekkelig kompetanse, har planer og strukturer for vedlikehold av kompetanse og har utviklet et godt tverrfaglig samarbeid slik at de blir bedre i stand til å ivareta barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging.

Regjeringen vil forbedre det spesialpedagogiske støttesystemet for å sikre at barn får raskere og bedre hjelp, og at fagkompetansen kommer barna til gode. Fagpersoner med spesialpedagogisk og annen relevant kompetanse skal være mer til stede i barnehager og skoler for å støtte lærernes arbeid med å gi barn med behov for særskilt tilrettelegging et inkluderende og tilpasset tilbud.

Regjeringen vil styrke det tverrfaglige samarbeidet for å sikre et godt lag rundt barna og elevene, jf. kapittel 6. Samtidig er det viktig å styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten for at tjenesten skal bli bedre i stand til å bidra med forebyggende arbeid i barnehager og skoler, og for at den skal kunne gi bedre sakkyndige vurderinger.

Regjeringen vil bidra med et stort og varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske området, med særlig vekt på PP-tjenesten. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å vurdere hvilke tiltak og ordninger som er nødvendige for å møte kompetansebehovet innenfor spesialpedagogikk og inkludering i kommuner og fylkeskommuner. Direktoratet skal vurdere om og eventuelt hvordan de allerede etablerte ordningene for desentraliserte kompetansetiltak kan inkludere kompetansebehovene på det spesialpedagogiske feltet, eller om det er mest hensiktsmessig å etablere egne ordninger.

I tråd med prinsippene for de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling i barnehager og skoler, er det en målsetting at kompetansetiltakene som retter seg mot PP-tjenesten også tar utgangspunkt i lokale vurderinger av kompetansebehov. Gjennom etablerte samarbeidsfora i alle fylker har kommuner og fylkeskommuner fått god mulighet til å analysere kompetansebehov og

identifisere aktuelle kompetansetiltak sammen med lokale universiteter og høyskoler.

Kunnskapsdepartementet vil i dialog med KS involvere kommuner og fylkeskommuner i valg av tiltak for å øke kompetansen og muligheten til å gi et godt tilpasset og inkluderende tilbud til alle barn og elever. Kunnskapsdepartementet og KS inngikk i 2018 en ny samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen. Avtalen skal sørge for at den nasjonale politikken blir realisert og konkretisert på regionalt og lokalt nivå. Den skal bidra til koordinert ressursinnsats, legge til rette for lokale løsninger og understøtte kommunesektorens ansvar og handlingsrom når det gjelder kompetanseheving. Med utgangspunkt i avtalen, vil departementet over en femårsperiode samarbeide med KS om å bygge kompetanse i barnehager, skoler og PP-tjenester/tverrfaglige støttesystemer. Kompetansebyggingen skal ha hovedvekt på at barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging skal få et godt tilpasset tilbud raskt. For at de skal kunne fanges opp og følges opp tidlig, må kompetansen være nær barna og elevene. Kompetansebyggingen må være basert på kartlagte kompetansebehov i kommuner og fylkeskommuner og ses i sammenheng med øvrige nasjonale, lokale og regionale kompetansetiltak. Samarbeidet vil også inkludere nettverk for utvikling og vedlikehold av kompetanse. Kompetansebyggingen vil ses i sammenheng med endringene i Statped.

Regjeringen vil også vurdere hvordan oppfølgingsordningen kan utvikles slik at den kan fange opp og følge opp kommuner og fylkeskommuner som har behov for å drive kvalitetsutvikling av egen organisasjon på det spesialpedagogiske feltet. Se 5.9.4 for nærmere beskrivelse av oppfølgingsordningen.

## 5.9 Andre kompetansetiltak

### 5.9.1 Veiledning av nyutdannede

Det er viktig å gi nyutdannede barnehagelærere og lærere en god overgang fra utdanning til yrke. Mange opplever et praksissjokk når de kommer ut i jobb som lærer i barnehage eller skole etter endt utdanning. Støtte til nyutdannede lærere kan være helt avgjørende for hvordan de opplever sitt første møte med lærerjobben.<sup>18</sup> Tall fra SSB viser at rundt én av ti grunnskolelærere slutter i jobben sin i løpet av de første fem årene etter endt utdanning. Opplevelsen av manglende støtte trekkes

<sup>18</sup> Aamodt og Næsheim 2019.

ofte frem som hovedårsaken til at nyutdannede lærere forlater yrket.<sup>19</sup>

Funn fra TALIS 2018 viser at kun hver fjerde lærer med fem års erfaring eller mindre deltok i et introduksjonsprogram som nytilsatt i skolen, og kun hver sjettede nyutdannede lærer har en veileder til å støtte seg. Regjeringen har derfor bevilget 60 mill. kroner til veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i grunnskolen for skoleåret 2019/20. Tilskuddet skal bidra til at skoleeierne ivaretar sitt ansvar for å ha veiledningsordninger lokalt. Målet er at nyutdannede lærere skal få veiledning av god kvalitet, slik at de får en god overgang, blir trygge og blir værende i yrket.

Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med organisasjoner for barnehage, skole og høyere utdanning utviklet et sett av prinsipper og forpliktelser for et likeverdig veiledningstilbud av god kvalitet som omfatter alle. Utdanningsdirektoratet har på bakgrunn av disse prinsippene utarbeidet en ny veileder som beskriver hva som kjennetegner gode veiledningsordninger, og hvor det gis eksempler på hvordan man kan etablere og videreutvikle veiledningsprogrammer lokalt.<sup>20</sup>

### 5.9.2 Lærerspesialister

Regjeringen mener det er viktig å beholde gode lærere i klasserommet. Fra skoleåret 2015/16 har regjeringen fått på plass en ordning for lærerspesialister en ny karrierevei for lærere. Ordningen skal bidra til at dyktige lærere opplever gode faglige utviklingsmuligheter slik at de ønsker å fortsette å undervise, og den skal bidra til å styrke det kollektive profesjonsfellesskapet og utvikling av skolen som lærende organisasjon.

Evalueringen av de to første årene med utprøving viser at både lærerne og rektorene er positive til ordningen. Rektorene gir uttrykk for at lærerspesialistene har bidratt til en bedre kultur for læring på hele skolen.<sup>21</sup>

Våren 2019 utvidet regjeringen rammene for ordningen slik at om lag 1 200, dobbelt så mange som året før, kan godkjennes som lærerspesialist. 254 av søkerne har våren 2019 søkt om å bli lærerspesialist i begynneropplæring, og 110 lærere har søkt om videreutdanning som lærerspesialist i begynneropplæring. Disse lærerne vil bli en viktig støtte til kompetanseutviklingen på sine skoler. Regjeringen foreslår å trappe opp satsingen på lærerspesialistordningen til 200 mill. kroner i

2020. Midlene skal blant annet bidra til å øke antallet lærerspesialister til 1 500 fra høsten 2020.

Stoltenberg-utvalget<sup>22</sup> foreslår å innføre en plikt for hver skole til å ha en lærerspesialist i begynneropplæring. Av de som har uttalt seg om dette forslaget, er et lite flertall mot forslaget. Departementet støtter utvalgets vurdering av verdien av lærerspesialister på dette området, men mener det er lite realistisk at alle skoler kan oppfylle et slikt krav, samtidig som de skal oppfylle kompetansekravene i utvalgte fag innen 2025.

Regjeringens mål er at alle skoler skal ha tilgang på lærerspesialist i begynneropplæring. Regjeringen vil derfor innføre en plikt for kommunene til å sørge for at alle skoler skal ha tilgang på lærerspesialist i begynneropplæring på 1.–4. trinn innen 2025. Det innebærer at alle kommuner skal kunne stille en lærerspesialist til disposisjon for sine skoler, og at små kommuner kan samarbeide om denne funksjonen. Dette vil bidra til god kompetanse i begynneropplæring i alle skoler, samtidig som det tar hensyn til forskjeller i skole- og kommunestørrelse rundt omkring i landet.

### 5.9.3 Barne- og ungdomsarbeidere og assistenter i barnehage

Andelen ansatte med fagbrev i barnehage har gradvis økt de siste årene. I grunnbemanningen i barnehage i 2018 var 20 prosent barne- og ungdomsarbeidere. Denne gruppen har en verdifull kompetanse for arbeid i barnehage. Det er derfor ønskelig at flere barne- og ungdomsarbeidere tar jobb i barnehage, og at ansatte som mangler formell kompetanse i arbeid med barn, tar fagbrevet.

I *kompetansestrategien for barnehagen* (2018–2022) er det fire ulike kompetansetiltak for barne- og ungdomsarbeidere og assistenter i barnehage:

- *Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning* (ABLU) er et tilbud til assistenter og barne- og ungdomsarbeidere som ønsker å utdanne seg til barnehagelærere. ABLU er organisert som en deltidsutdanning over fire år, og det er et tett samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt.
- *Fagbrev gjennom praksiskandidatordningen* retter seg mot assistenter med lang erfaring og gjør det mulig å ta fagbrevet i barne- og ungdomsarbeiderfaget med praksis fra egen arbeidsplass.

<sup>19</sup> Aamodt og Næsheim 2019.

<sup>20</sup> Utdanningsdirektoratet 2019d.

<sup>21</sup> Seland et al. 2017.

<sup>22</sup> NOU 2019: 3.

### Boks 5.6 Inkluderende barnehage- og skolemiljø

Den nasjonale satsingen *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* som startet i 2013 retter seg mot kompetanseutvikling for barnehager, skoler, myndighet og eiere om mobbing og andre krenkelser. Satsingen består av tre tilbud om kompetanseutvikling:

- *Læringsmiljøprosjektet*. Dette er et tilbud til kommuner med barnehager og skoler som ønsker å jobbe med læringsmiljø og mobbing, og som ønsker direkte støtte og veiledning fra veiledere som kommer ut til kommunen.
- *Samlingsbasert tilbud*. Dette er et tilbud for barnehager og skoler som ønsker noe støtte i arbeidet med trygge og gode barnehage- og

skolemiljø. De som deltar er med på samlinger nasjonalt og regionalt, utviklingsarbeid på egen arbeidsplass, lærende nettverk og får støtte til en lokal ressursperson.

- *Nettbasert tilbud*. Dette tilbudet gir støtte til barnehager og skoler som ønsker å videreutvikle kompetansen i å fremme gode og trygge miljøer og forebygge mobbing og andre krenkelser. Gjennom kurset videreutvikler deltakerne både sin individuelle kompetanse og skolens eller barnehagens kollektive kompetanse. Skoleeiere og barnehageeiere/-myndighet vil i tillegg være med som en viktig medspiller.

- *Fagskoleutdanning i oppvekstfag for barnehageansatte* er en videreutdanning for barne- og ungdomsarbeidere og assistenter med minimum fem års erfaring fra arbeid med barn. Fagskoleutdanningen gir mulighet for økt kompetanse innenfor tre fordypningsområder: *barn med særskilte behov, arbeid med språk, flerspråklighet og flerkulturell kompetanse og arbeid med de yngste barna (0–3) i barnehagen*.
- *Barnehagefaglig grunnkompetanse* er et tiltak som retter seg mot assistenter uten fagbrev og som mangler barnehagefaglig kompetanse. Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at alle ansatte uten kompetanse og erfaring fra barnehage får en innføring i barnehagens samfunnsmandat, ansvar og innhold. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle nasjonale rammer for tiltaket innen 2022.

#### 5.9.4 Oppfølgingsordningen for kommuner med svake resultater

Barn og ungdom skal møte kompetente lærere og gode skoler der de bor. Det er store forskjeller mellom kommuner og mellom skoler internt i kommuner, jf. kapittel 2. Regjeringens mål er at elevenes bosted ikke skal avgjøre hvor godt de lykkes i skolen. Derfor er det etablert en nedre grense for skolekvalitet og en egen oppfølgingsordning som skal bidra til å løfte kvaliteten på de kommunene som er under grensen. Kommunene identifiseres gjennom et indikatorsett.

Siden høsten 2017 har totalt 68 kommuner og 210 skoler vært med i ordningen. De identifiserte kommunene velger tiltak for kvalitetsutvikling i dialog med fylkesmannen i eget fylke.

Omtrent halvparten av kommunene i ordningen har bedt om bistand fra det nasjonale tilbudet Veilederkorpset. Gjennom dette tilbudet mottar kommunene veiledning fra erfarne skoleledere og skoleeiere fra hele landet som bistår kommunene i å identifisere konkrete utfordringer og veileder i utviklingsarbeidet både på kommune- og skolenivå. For noen av kommunene inngår også barnehage i det lokale tiltaket. Øvrige kommuner i ordningen har iverksatt andre tiltak i dialog og samarbeid med fylkesmannen, gjerne knyttet til lokale tiltak i den desentraliserte ordningen.

Utdanningsdirektoratet rapporterer at ordningen oppfattes som god støtte til kvalitetsutvikling i kommuner med svake resultater over tid. Skoleledere og eiere som mottar veiledning fra Veilederkorpset, gir tilbakemeldinger om at dette er et verdifullt bidrag til deres lokale arbeid med kvalitetsutvikling. Flere veiledere i Veilederkorpset fremhever dette som en god anledning til å få brukt og utviklet kompetanse fra eget arbeid til inspirasjon og nytte for andre.

Regjeringen vil videreutvikle oppfølgingsordningen, for å sikre at flere kommuner og skoler som trenger det, kan få støtte. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å komme med forslag til hvordan oppfølgingsordningen kan videreutvikles.

Tilbudet fra Veilederkorpset skal utvides med ett år. Regjeringen mener også det er behov for å

utvikle oppfølgingsordningen for å fange opp og følge opp kommuner og fylkeskommuner som trenger støtte til å utvikle bedre inkluderende fellesskap og gi godt tilpassede tilbud og støtte til å utvikle kvaliteten innenfor det spesialpedagogiske feltet i egen organisasjon.

Regjeringen vil derfor vurdere om PP-tjenesten kan inkluderes i tilbudet, eventuelt om det kan være aktuelt med et tilsvarende tilbud også rettet spesielt mot PP-tjenesten.

## 5.10 Regjeringens tiltak og forventninger

Regjeringen vil

- over tid skjerpe forskriftskravet til pedagogisk bemanning i barnehagen til minst én pedagogisk leder per seks barn under tre år og én pedagogisk leder per tolv barn over tre år (50 prosent barnehagelærere)
- foreslå å presisere i barnehageloven at ansatte som gir spesialpedagogisk hjelp, som hovedregel skal ha formell pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse
- tydeliggjøre og stramme inn regelverket for bruk av assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning i skolen
- foreslå å presisere i opplæringsloven at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha
- vurdere hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til spesialpedagogisk kompetanse
- vurdere hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til kompetanse i norsk som andrespråk
- nedsette en ekstern gruppe som skal foreslå konkrete endringer i rammeplanen for barnehagelærerutdanningen
- følge med på det frivillige nettverket av UH-institusjoner som tilbyr spesialpedagogiske utdanninger for å fremme samarbeid om felles retningslinjer og utvikling av utdanningene
- vurdere om en mastergrad i spesialpedagogikk med integrert undervisningsfag kan gi undervisningskompetanse for tilsetting i skolen

- i samarbeid med partene i sektor vurdere behovet for egne stillingshjemler i barnehagen og skolen for spesialpedagoger uten undervisningskompetanse
- i dialog med sektoren vurdere behovet for et tilbud innenfor spesialpedagogikk på mastergradsnivå som felles utdanningsløp for barnehage- og grunnskolelærere
- utvikle videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk og fysisk-motorisk utvikling og aktivitet for barnehagelærere
- vurdere å innføre en plikt for skoleeiere til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer
- samordne de desentraliserte kompetanseordningene for kompetanseutvikling for barnehage og skole for mer helhet og bedre sammenheng
- vurdere om kompetansesatsingen på det spesialpedagogiske feltet, inkludert PP-tjenesten, kan bli en del av eller ses i sammenheng med de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling
- igangsette en varig kompetansesatsing på det spesialpedagogiske feltet, i samarbeid med KS, for kommuner og fylkeskommuner
- innføre en plikt for kommunene til å sørge for at alle skoler skal ha tilgang på lærerspesialist i begynneropplæring på 1.–4. trinn innen 2025

Regjeringen forventer

- at kommunen og barnehage- og skoleeiere sørger for at barnehagene og skolene har den kompetansen som er nødvendig for å gi alle barn et godt pedagogisk og inkluderende tilbud
- at eiere, skoleledere og barnehagestyrere arbeider systematisk med kompetanseutvikling og utviklingsarbeid
- at lærerutdanningene ivaretar temaene tilpasset opplæring, tidlig innsats og inkludering på en god måte
- at universitetene og høyskolene tar et overordnet ansvar for å tilrettelegge for samarbeid mellom spesialpedagogutdanningene og mellom det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske feltet

## 6 Laget rundt barna og elevene

Regjeringen vil at alle barn og unge blir sett og får den hjelpen de trenger når de trenger den. Det innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Vi vil bygge et lag rundt barna og elevene som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Regjeringen vil også styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og andre offentlige tjenester.

Dette kapitlet handler om tverrfaglig samarbeid mellom ulike tjenester og mellom ulike yrkesgrupper internt i den enkelte barnehage og skole. Der ikke annet presiseres, inkluderer vi begge formene for tverrfaglig samarbeid i begrepet.

### 6.1 Mål for tverrfaglig samarbeid

Staten må sørge for gode rammebetingelser for å gjøre det tverrfaglige samarbeidet lettere. Regjeringen foreslår i dette kapitlet både juridiske,

#### Boks 6.1 Mål for tverrfaglig samarbeid

Regjeringen vil fremheve følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- Barn og unge som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får hjelp uavhengig av om utfordringene gjelder lærevansker, psykisk eller fysisk helse, familiesituasjon eller annet.
- Barn og unge og deres familier/foresatte får den helhetlige oppfølgingen de trenger av ulike tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring.

pedagogiske og økonomiske virkemidler. Vi vil likevel understreke at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer. Godt tverrfaglig samarbeid handler om at ulike fagmiljøer arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. De ansatte i tjenestene må snakke godt sammen. Barnas behov må være utgangspunktet for samarbeidet. Kommuneledelsen har en sentral rolle i arbeidet med å skape en kultur for samarbeid og felles engasjement for barns utvikling i hele kommunen som organisasjon. De tiltakene som staten bidrar med, skal støtte opp under det arbeidet som må skje i kommunene.

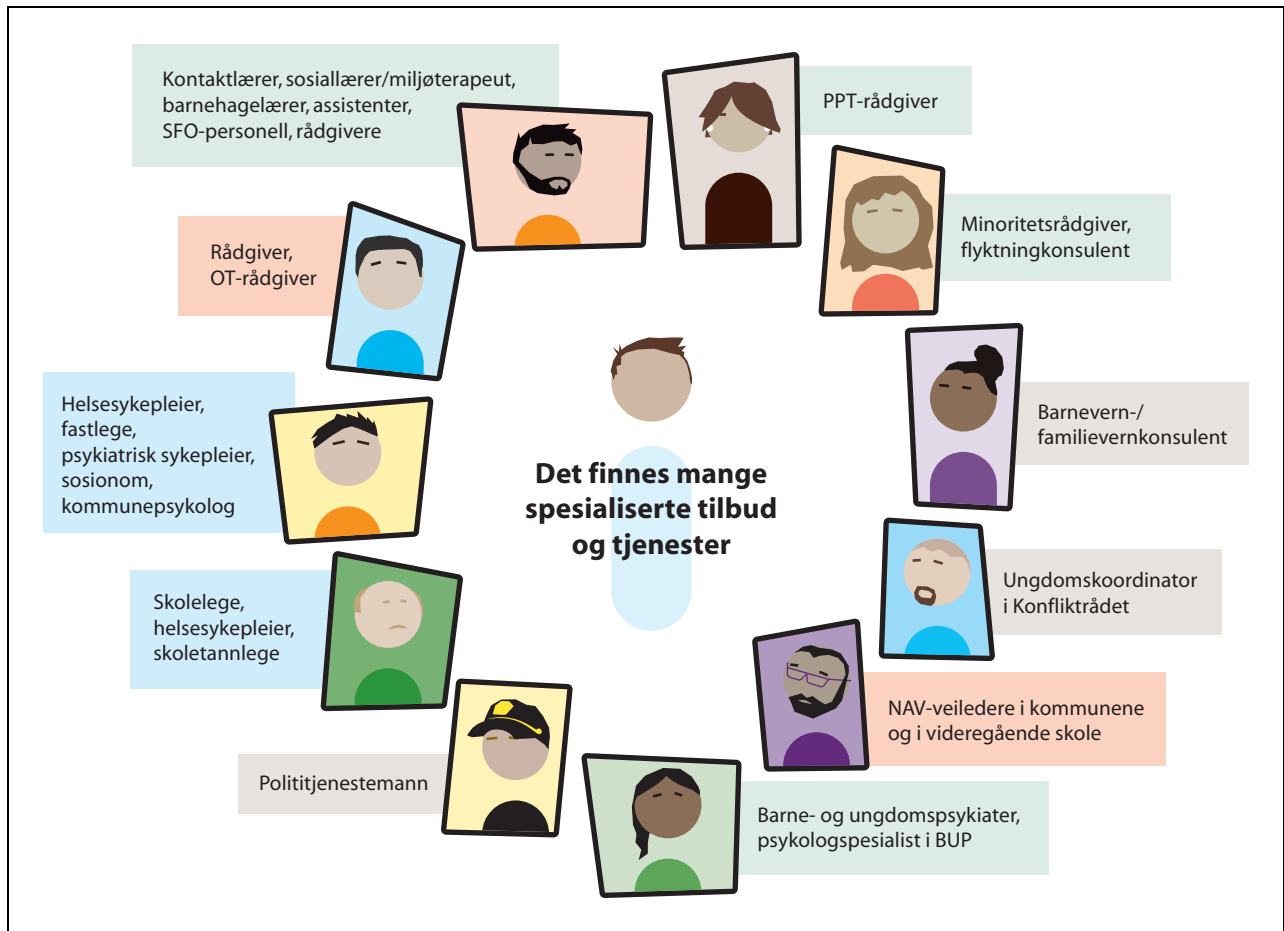
Noen barn og familiene deres kan ha behov som gjør det nødvendig å være i kontakt med flere fagpersoner, i ulike tjenester og sektorer. Se figur 6.1. Når barna har behov for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, skal barna og deres foreldre slippe å ta ansvar for å koordinere samarbeidet.

Regjeringen mener at kompetansen og virkemidlene som ulike tjenester og yrkesgrupper besitter, skal være så nær barn og unge som mulig. De ansatte i barnehage, skole og SFO må være oppmerksomme på barn og unges familiesituasjon. Sammen med andre tjenester må de bidra til at foreldre får god veiledning og oppfølging, og at barnet og foreldrene involveres for å finne gode løsninger. Dette er nærmere omtalt i regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018–2021) *Trygge foreldre – trygge barn* og i Prop. 121 S (2018–2019) *Opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024)*.

Barn og unge kan av ulike grunner ha behov for ekstra støtte og oppfølging i kortere eller lengre perioder. Det kan være utfordringer i barnehage- og skolemiljøet, barn og unge som har problemer på grunn av dårlig fysisk eller psykisk helse, lærevansker eller språkutfordringer. Barn og unge kan ha en vanskelig livssituasjon på grunn av utfordringer i familien som fattigdom, vanskelig bosituasjon, helseproblemer, rus, vold eller omsorgssvikt. Noen barn og unge har erfaringer fra krig eller fra tid på flukt.

Dette er utfordringer som har betydning for barnas læring og utvikling og for deres samhand-





Figur 6.1 Barn og familiene deres kan ha behov for å ha kontakt med flere ulike personer, i ulike tjenester og sektorer

Kilde: Basert på figur utarbeidet av 0–24-samarbeidet (<https://0-24-samarbeidet.no/dokumenter/>)

ling med andre i barnehage, skole og SFO. Ofte opptrer disse utfordringene sammen, og de kan ikke løses hver for seg. Dette krever ekstra tilrettelegging og tidlig samordnet innsats fra ulike sektorer, forvaltningsnivåer, tjenester og profesjoner. Godt tverrfaglig samarbeid er en viktig forutsetning for å skape et miljø der alle inkluderes og opplever fellesskap og mestring, og det vil kunne forebygge at problemer utvikler seg, eller at de blir større enn nødvendig.

Samtidig vet vi at mangel på samarbeid er en utfordring.<sup>1</sup> Manglende samarbeid kan føre til at viktig og nødvendig informasjon ikke kommer frem til dem som trenger den, og at barn ikke får den hjelpen de har behov for i tide, eller ikke i det hele tatt. I NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt* pekes det på

hvilke alvorlige utfall dårlig samordning og samarbeid mellom tjenester kan ha. Utvalget skriver:

Det kan være flere årsaker til at samarbeid og samordning i saker der barn blir utsatt for vold og seksuelle overgrep, kan være utfordrende. Utvalget har sett eksempler på at dette kan handle om at informasjonsdeling mellom tjenestene vanskeligjøres, blant annet fordi det er ulike oppfatninger av regelverket for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt og at tjenestene ikke kjenner godt nok til hverandres arbeidsområder. Det er også en rekke strukturelle utfordringer på flere nivå som vanskeliggjør samarbeid og samordning.<sup>2</sup>

Behovet for bedre tverrfaglig samarbeid har fått bred omtale i blant annet Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen*, Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig*

<sup>1</sup> For en oversikt over flere rapporter, se: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet et al. 2018.

<sup>2</sup> NOU 2017: 12.

*innsats og kvalitet i skolen* og Meld. St. 19 (2018–2019) *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*. Betydningen av tverrfaglig samarbeid fremheves også i NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* (Stoltenberg-utvalget), i rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Nordahl-rapporten) og av mange som har sendt høringsuttalelser til disse rapportene.

Det pågår allerede mye arbeid og forskning og mange satsinger for å bedre det tverrfaglige samarbeidet. Ett eksempel er 0–24-samarbeidet, som er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende etater. Målet er å fremme mer samordnede tjenester og helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. 0–24-samarbeidet handler blant annet om å kunne utnytte dagens ressurser bedre gjennom tettere tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene.

Et annet eksempel er forskningsprosjektet *Et lag rundt eleven*. Målet med prosjektet er å dokumentere effekter av systematisk satsing på tverrfaglig kompetanse. Forskerne undersøker blant annet hvordan tverrfaglig samarbeid kan styrke læringsmiljøet og arbeidet med tidlig innsats. Sluttrapportene skal leveres i juni 2020.

Regjeringen har også startet arbeidet med en likeverdsreform som har som mål å gjøre livet og hverdagen enklere for barn med behov for sammensatte tjenester og deres familier. Det innebærer at disse familiene skal motta sammenhengende og gode tjenester. De skal få være sjefer i eget liv og ha en meningsfull hverdag, og pårørende skal oppleve ivaretagelse og inkludering. Reformen vil særlig sikre at familier, søsken og pårørende til barn med behov for sammensatte tjenester får like muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse. Familier som venter barn med behov for sammensatte tjenester, er også inkludert i reformen. Likeverdsreformen berører en rekke samfunnsområder og består av mange tiltak under flere departementer. Regjeringen tar sikte på å legge frem en sak for Stortinget våren 2021, hvor det gis en helhetlig fremstilling av reformen.

Videre har regjeringen startet arbeidet med BarnUnge21-strategien. Strategien skal danne grunnlaget for Norges forsknings- og innovasjonsaktiviteter om og for utsatte barn og unge i det 21. århundre. Målet er å få mer kunnskap om hvordan marginalisering og utenforskap kan for-

hindres, og hvilke tiltak som kan bidra til at barn og unge får en god oppvekst, til tross for utfordrende oppvekstvilkår. Strategien vil være sektorovergripende. Barne- og familiedepartementet (BFD) har nedsatt en strategigruppe med medlemmer fra blant annet utdanning, barnevern, politi, folkehelse og forskningsinstitusjoner. Strategigruppen skal legge frem forslaget til BarnUnge21-strategi for BFD høsten 2020.

Regjeringen vil bygge videre på arbeidet som er igangsatt. Bedre samordning av statlige virkemidler for å understøtte lokalt utviklingsarbeid vil øke kommunens muligheter for å lykkes med å gi et tidlig og helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og unge og deres familier. Det forutsetter at departementer og direktorater utformer og innretter virkemidlene med utgangspunkt i hva kommunene trenger for å kunne møte barn og unges behov.

## 6.2 Variasjon i kvaliteten på og organiseringen av tverrfaglig samarbeid

Kommunen har ansvar for en rekke velferdstjenester som er viktige for at alle barn og unge får en god oppvekst. Kommunen/fylkeskommunen har ansvar for blant annet barnehager, skoler og SFO, PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det er stor variasjon mellom kommuner i hvordan de organiserer tverrfaglig samarbeid mellom tjenester og mellom ulike yrkesgrupper internt i den enkelte barnehage og skole.<sup>3</sup> Mange kommuner arbeider strukturert og målrettet for å styrke det tverrfaglige samarbeidet. I Utdanningsdirektoratets spørring til Skole-Norge 2019 oppgir for eksempel 72 prosent av skoleeierne at kommunen har utviklet felles rutiner for å sikre at alle forholder seg til en riktig og omforent forståelse av reglene om taushetsplikt.<sup>4</sup> I dette kapitlet har vi med flere eksempler på hvordan kommuner arbeider for å bedre det tverrfaglige samarbeidet – til inspirasjon for andre kommuner.

Samtidig er det godt dokumentert at tverrfaglig samarbeid ofte fungerer for dårlig. Det kan være uklart hvem som skal koordinere oppfølgingen av tiltak for barn og unge som mottar tjenester fra flere instanser. Når de ulike sektorene ikke ser oppfølgingen av barn og unge med utfordringer i en helhet, kan barn og familier oppleve å bli

<sup>3</sup> Borg et al. 2014.

<sup>4</sup> Rogde, Daus et al. 2019.

### Boks 6.2 Samhandling og samordning i Kvam kommune

For å bidra til bedre samhandling mellom tjenestene til barn og unge, har Kvam kommune etablert Kvam familie- og læringscenter. Følgende tjenester er samordnet og under samme tak:

- administrasjon av helsestasjon og skolehelse-tjeneste
- fysioterapi for barn og unge
- familiesenter med psykolog, familierapeut og utekontakt
- PP-tjenesten, inkludert logoped
- barneverntjeneste
- administrasjon for barnehage og skole

Visjonen til Kvam familie- og læringscenter er «Heilskapleg blikk – felles ansvar». Visjonen setter barna og deres familier i sentrum, og barns medvirkning er sentralt. Tjenestene følger sine lovverk og utfører sine kjerneoppgaver som tidligere, men de legger mye større vekt på at barn og ungdom er en del av en større helhet.

Når tjenestene er bedre samordnet, kan kommunen lettere yte rett hjelp til rett tid på rett plass. Senteret skal først og fremst ha en forebyggende funksjon. Den tverrfaglige innsatsen skal ha et tydelig familieperspektiv.

Alle barn, unge og familier i Kvam kommune er målgruppene for det nye senteret. Likevel

retter senteret særlig oppmerksomhet mot barn og unge opp til 23 år som på ulike måter har det vanskelig: lærevansker, atferdsvansker, psykiske plager, nedsatt funksjonsevne eller langvarig sykdom, eller utrygge oppvekstvilkår.

Kvam kommune har blant annet satt sammen et tverrfaglig ungdomsteam, laget en plan for introduksjon av flerspråklige barn og unge, utarbeidet en veileder for forebygging og oppfølging av skolefravær og etablert konsultasjonsteam for vold og overgrep. For å kunne gi tilbud om hjelp til flere så tidlig som mulig har kommunen blant annet endret stillinger og etablert lavterskel veiledningstilbud til familier og psykologtilbud. De tverrfaglige tjenestene er tettere på barnehage og skole og gir systematisk kompetanseheving innenfor temaer som seksuelle overgrep, «barn er ikke vanskelige – de har det vanskelig», psykologisk førstehjelp, når barnets læringstilgjengelighet er redusert, m.m. Både barnehage og skole gir tidlig hjelp via egne interne støttesystemer. Det er også etablert samarbeid mellom ulike kommunale enheter og frivillige lag i arbeidet mot barnefattigdom. Dette samarbeidet inkluderer ferie-/fritidstilbud og kulturtilbud til målgruppen.

### Boks 6.3 Tjenestene må snakke sammen

«De sjekker bare sine ting, så sendes det videre til neste sted som skal ta sine runder og så neste sine runder» og «bruker møter en vegg og må til en ny dør og en ny dør, også sees det ikke i sammenheng», sier ungdom og foreldreprerentanter om sine erfaringer fra hvordan samarbeid mellom sektorene fungerer.

«Jeg opplevde mobbing og ble henvist til helsesøster [...] Du får en som lytter, men det

kom aldri et grep fra helsesøster om at hun måtte ta dette videre», forteller en av ungdommene. Flere sier at det er behov for bedre rutiner for oppfølging av unge som sliter, blant annet for hva «lærer gjør når de får kjennskap til at en elev har psykiske helseutfordringer. Også i forhold til etter innleggelse og selvmordsforsøk [...]».

Kilde: Thorbjørnsrud og Kullerud 2017

### Boks 6.4 Tverrfaglig samarbeid mellom helsestasjon og barnehage

Læringsverkstedet Knerten Føymland barnehage har i mange år hatt et tett samarbeid med helsestasjon i Færder kommune. I forbindelse med helsestasjonens fireårskontroll benytter helsesykepleier barnehagen som arena for konsultasjoner. Bakgrunnen for dette er muligheten det gir for å vurdere barnets utvikling i et miljø hvor barnet er trygt og kjent. Barnehagen og helsestasjonen erfarer samarbeidet som fleksibelt, enkelt og at det er til det beste for barna. Foreldrene er ikke til stede under konsultasjonen, men gir samtykke på forhånd til at barnehage og helsesykepleier kan dele informasjon om barnets utvikling. Helsesykepleier velger ut en gruppe på om lag fire barn født i samme periode. Foreldrene får informasjon om hvordan konsultasjonen vil foregå i innkallingen. Helsesykepleier har også ansvar for utsendelse av samtykkeerklæring.

Barnehagen stiller med en barnehagelærer som kjenner barna godt, og konsultasjonene blir gjennomført med barnegruppen i samarbeid med helsesykepleier. Det samarbeides om kartlegging av barnets motoriske utvikling og språkutvikling. Undersøkelse av syn og hørsel gjennomføres på helsestasjonen. Helsesykepleier viser frem utstyret for syns- og hørselstest for å forberede barna til denne delen av undersøkelsen. Etter gruppetiden får barnehagelærer mulighet til å gi sin pedagogiske vurdering og komme med nødvendig informasjon for et bredere bilde og samarbeid om vurderingen. Av positive virkninger fremhever barnehagen at samarbeidet gir mulighet for å raskere finne frem til hva det enkelte barnet har behov for. En helhetlig vurdering gir grunnlag for tidlig innsats, der både barnehage, hjem og helsestasjon kan hjelpe hverandre.

kasteballer i systemet.<sup>5</sup> I dag er det i praksis ofte foreldrene som må koordinere samarbeidet mellom tjenestene.

Dette kan igjen føre til at utfordringer blir oversett og tiltak ikke settes i gang tidlig nok. Mangelfullt samarbeid har særlig konsekvenser for barn med langvarige og sammensatte utfordringer og deres familier.

### 6.3 Barna selv blir for lite inkludert i samarbeidet

Barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem. Barns mening skal bli vektlagt i tråd med barnets alder og modenhet, og barns mening har en unik betydning uavhengig av andres meninger og oppfatninger på barnets vegne.

NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt* viser at «[d]et at man ikke snakket med barna, eller at man ikke snakket med dem på en god nok måte, gikk igjen som en svikt i sakene utvalget så på».<sup>6</sup> Utvalget foreslår flere tiltak for å gi barna større mulighet til å medvirke, blant annet å gi de ansatte i tjenestene

opplæring i hvordan de kan samtale med barn og legge til rette for barns medvirkning. Utvalget foreslår også å utvikle rutiner som sikrer at barna tas med i samtaler og får mulighet til å medvirke, i møte med alle tjenester. Regjeringen vurderer for tiden forslagene fra utvalget.

I oppfølgingen av Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)* har Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet utviklet det interaktive digitale verktøyet SNAKKE. Hensikten er at ulike faggrupper som arbeider med barn, får økt sin kompetanse gjennom opplæring i enkle prinsipper for samtaler med barn om vanskelige temaer.

### 6.4 For lite samarbeid om barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø

Barnehagen, skolen og SFO må være i stand til å ivareta og inkludere alle barn. Alt kan ikke forebygges; det vil til enhver tid være barn som har ulike utfordringer. Men arbeid med å skape et miljø der alle inkluderes og opplever fellesskap og mestring, vil kunne forebygge at problemer utvikler seg, eller at de blir større enn nødvendig.

<sup>5</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet et al. 2018.

<sup>6</sup> NOU 2017: 12.

I for mange tilfeller er det tverrfaglige samarbeidet kun rettet mot enkeltindivider og handler for lite om å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.<sup>7</sup> Dette henger blant annet sammen med at flere tjenester har klare vilkår for å gi hjelp, og disse vilkårene er relatert til hvilket behov det enkelte barn har. Før hjelpen kan starte opp, er det ofte krav om prosesser i form av henvisning/melding, utredning og vedtak. Det er mange grunner til at det stilles slike vilkår for at tjenestene skal gi hjelp til barn og familier. Samtidig kan dette føre til at tjenestene ikke prioriterer å samarbeide for å *forebygge* utfordringer. Det er også en fare for at tjenestene i for stor grad samarbeider bare når det er nødvendig for å ivareta oppgaver innenfor eget ansvarsområde, og ikke med utgangspunkt i barnas behov for helhetlig hjelp.

Ifølge forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal tjenesten samarbeide med skolene om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever. Undersøkelser tyder imidlertid på at samarbeidet mellom lærere og personalet ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten først og fremst er rettet mot enkeltelever og ikke mot læringsmiljøet ved skolen generelt eller i bestemte skoleklasser.<sup>8</sup>

Når alle barn skal inkluderes i fellesskapet og det skal bygges sterke lag rundt barna, kan ikke arbeidet bare rettes mot det enkelte individ. Tidlig innsats forutsetter at tjenestene samarbeider om å *forebygge* utfordringer og hjelper hverandre med å *identifisere* barn med utfordringer. Da er det nødvendig at tjenestene, og profesjonene innad i den enkelte barnehage og skole, også samarbeider *før* det er behov for å utrede vedtak om hjelpetiltak for enkeltbarn. Samarbeid er også viktig i forbindelse med overganger i utdanningsløpet, fra barnehage til grunnskole/SFO og til videregående opplæring. Se nærmere omtale av overganger i utdanningsløpet i kapittel 2.

## 6.5 Forslag fra Stoltenberg-utvalget og Nordahl-gruppen om tverrfaglig samarbeid

Stoltenberg-utvalget løfter frem barnehagen og skolen som viktige arenaer for tverrfaglig samarbeid. Utvalget drøfter muligheten for å lovfeste krav om tverrfaglige team i barnehagene og på skolene. De understreker at kommunene må plas-

sere ledelsesansvaret for tverrfaglig samarbeid et entydig sted i kommunen. Utvalget anbefaler å «innføre krav om flerfaglig samarbeid i kommuneloven for å sikre systemrettet arbeid med det psykososiale miljøet i alle barnehager og skoler, og støtte til det enkelte barns læring og utvikling». De mener at et slikt krav bør kombineres med å oppheve de detaljerte bestemmelsene i særlovgivningen om bestemte oppgaver, funksjoner og tjenester i de ulike kommunale sektorene. Flere offentlige utvalg har lignende forslag om å gi kommunen plikt til å sørge for koordinerte tjenester, blant annet NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem* og NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*.

De fleste som har sendt hørings svar til Stoltenberg-utvalget, løfter frem at det er viktig å arbeide for å få til et bedre tverrfaglig samarbeid. Men mange uttaler seg likevel ikke om det konkrete forslaget til Stoltenberg-utvalget på dette området. Flere uttaler seg kun om enkeltelementer i forslaget.

I Nordahl-rapporten blir det foreslått å etablere en pedagogisk veiledningstjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner som skal samarbeide tett med andre tjenester som blant annet helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnevernet. Mange av de som har sendt hørings svar til rapporten, er positive til dette forslaget. De er særlig positive til at tjenesten skal komme tettere på barn og unge, og at den skal få en tydelig tverrfaglig profil. Enkelte trekker frem nødvendigheten av kompetansekrav og bemanningsnorm for ansatte i veiledningstjenesten.

Andre er uenige eller skeptiske til forslaget. De begrunner det med at det er viktig at PP-tjenesten har en sentral rolle som sakkyndig instans, at fagmiljøet i PP-tjenesten kan bli fragmentert dersom tjenesten organiseres ute i barnehager og skoler, og at tjenesten i dag kan komme med et verdifullt «utenfra-blikk» på barnehager og skoler.

Flere av høringsuttalelsene etterlyser et mer tverrfaglig perspektiv i rapporten der helse- og livsmestring blir vektlagt i større grad. Flere organisasjoner etterlyser konkret omtale av ulike yrkesgrupper i skolen.

### 6.5.1 Regjeringens vurdering

Regjeringen har vurdert forslagene over fra Stoltenberg-utvalget og Nordahl-gruppen. Vi er enige i at det er behov for å styrke samarbeidet mellom ulike tjenester og mellom ulike profesjoner internt i barnehager og skoler. Forslagene fra Stoltenberg-utvalget og Nordahl-gruppen vil innebære omfattende endringer. Regjeringen vil

<sup>7</sup> Borg, Christensen og Pålshagen 2015, Wendelborg et al. 2018.

<sup>8</sup> Helleve, Federici og Midthassel 2019, Borg et al. 2014.

derfor sette i gang piloter som kan gi bedre kunnskap om hvordan dagens tilbud i barnehage og skole kan forbedres slik at alle barn får et godt, tilpasset og inkluderende tilbud. Pilotene omfatter også utprøving av bedre tverrfaglig samarbeid. Se nærmere omtale i kapittel 3. Erfaringene fra disse pilotene kan danne grunnlag for lokale endringer over hele landet, men også for ny nasjonal politikk.

Regjeringen mener det på sikt kan være aktuelt å foreslå et nytt lokalt støttesystem. Regjeringen vil derfor utrede muligheten for en ny støtte-tjeneste. Et lokalt støttesystem kan bestå av for eksempel PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Barnehage, skole og støttesystemet skal samarbeide om å yte tjenester til barn og unge med ulike behov. Utredningen skal blant annet se på hvordan PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan samordnes bedre eller eventuelt slås sammen. Relevante aktører vil bli involvert i utredningen.

## 6.6 Behov for bedre og tydeligere regelverk

Kommuneledelsen har det helhetlige ansvaret for å samordne innsatsen til de kommunale tjenestene overfor barn og unge. Eksempelboksene i dette kapitlet viser at flere kommuner arbeider strukturert og målrettet for å styrke det tverrfaglige samarbeidet. Regjeringen er samtidig kjent med at bestemmelser i regelverket i mange tilfeller kan være til hinder for godt samarbeid. Vi vil likevel understreke at regelverket bare er en del av et større bilde. Arbeidet med å skape en god samarbeidskultur i tjenestene i både kommune, fylkeskommune og stat er det aller viktigste.

Hindringer i regelverket som trekkes frem, er blant annet:

- Dagens regelverk legger i for stor grad opp til at tjenestene bare samarbeider når det er nødvendig for å løse egne oppgaver. Barn som trenger hjelp, må ofte tilpasse seg de rammene som gjelder for den enkelte tjeneste.
- Det kan ofte være uklart hvem som har hovedansvaret i en sak, og hvem som skal sørge for at det samlede tilbudet til barnet blir koordinert. Dette fører til at tjenestetilbudet blir fragmentert, og det øker risikoen for ansvarsfraskrivelse.
- Det er uklart hvem som skal avgjøre ansvarsdelingen mellom ulike tjenester når det oppstår uenighet om hvem som skal gjøre hva.

- Dagens regelverk gjelder hovedsakelig samarbeid i enkeltsaker. Det stilles få krav til at tjenestene samarbeider for å utvikle mer helhetlige tjenestetilbud for barn på tvers av sektor-grensene, for eksempel tverrfaglig innsats for å styrke oppvekst- og læringsmiljø i skole og barnehage.

Direktoratene i 0–24-samarbeidet anbefaler i rapporten *Samarbeid til barn og unges beste* flere regelverksendringer for å styrke samarbeidet mellom tjenestene.<sup>9</sup> De viser at bestemmelsene i regelverket knyttet til samarbeid er ulike mellom de ulike tjenestene. Alle tjenester har heller ikke bestemmelser om samarbeid, som for eksempel SFO, og plikt til samarbeid er ikke omtalt i barnehageloven. Direktoratene anbefaler primært å utarbeide felles bestemmelser om samarbeid i en ny felles lov. Sekundært anbefaler de å gjøre bestemmelsene om samarbeid mest mulig like i de ulike tjenestene gjennom en harmonisering av sektorlovene.

Regjeringen mener at harmonisering av sektorlovene kan sikre at de ulike tjenestene får tydeligere samarbeidsplikter. Det er en fordel at samarbeidspliktene følger av de lovene som de ulike tjenestene forholder seg til i sitt daglige virke.

I tillegg til å harmonisere sektorlovene vil vi også vurdere regelverksendringer som bedre sikrer at barn og unge opplever tjenestetilbudet som helhetlig og koordinert. Dette krever at noen tar et overordnet ansvar for samordning, og det må være tydelig hvem som har ansvaret for å koordinere tiltak når barn og unge trenger hjelp fra flere instanser. Dette er vesentlig for å hindre at barn og unge med behov for sammensatte tjenester blir kasteballer mellom etater og tjenester. Det finnes bestemmelser om koordinering av tjenester innenfor enkelte sektorer. Det er likevel ingen tydelig regulering av koordineringsansvar og hvem som skal sørge for helhetlige tjenester til barn og unge, uavhengig av om tjenestene er kommunale, fylkeskommunale eller statlige.

Regjeringen vil derfor sende på høring et forslag til lov- og forskriftsendringer i sektorregelverkene som skal sikre bedre koordinerte tjenester og styrke samarbeidet rundt barn og unge.

For å sikre en omforent forståelse av regelverket, og for å sikre at regelverket er godt kjent i tjenestene, ønsker vi å utarbeide en felles veileder på tvers av sektorene etter at lov- og forskriftsendringene er vedtatt. Veilederen skal omhandle

<sup>9</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet et al. 2018.

### Boks 6.5 Veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett

Det er store utfordringer knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett innenfor forvaltningen. En rekke ulike lovregler regulerer disse spørsmålene, og mange er usikre på hvordan reglene skal forstås og praktiseres, for eksempel om og når man kan levere ut taushetsbelagte opplysninger. I mange tilfeller er det heller ikke god nok kunnskap om hvilke regler som faktisk finnes på området. En konsekvens av dette er manglende informasjonsflyt innenfor forvaltningen og ulik praksis, både mellom og innenfor de ulike etatene. Det er derfor et behov for å skape en felles forståelse av hvordan dette regelverket skal forstås og praktiseres. Denne forståelsen må være forankret på tvers av sektorene.

Justis- og beredskapsdepartementet har på bakgrunn av dette ønsket å få utarbeidet en praktisk anlagt veileder, som skal gjelde på tvers av de ulike sektorene. Det skal der gå frem hvordan regelverket om taushetsplikt, opplysnings-

plikt og opplysningsrett skal forstås og praktiseres. De ulike etatene skal slik få en mest mulig klar og entydig kilde å holde seg til. Utredningen som skal ligge til grunn for veilederen, foreligger høsten 2019.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* er det for øvrig foreslått å utvide adgangen til å dele opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. I gjeldende forvaltningslov finnes det ikke noen generell adgang for et forvaltningsorgan til å dele slike taushetsbelagte opplysninger for å ivareta andre organers (mottakerorganets) oppgaver. Utvalget foreslår blant annet en alminnelig bestemmelse om at det under gitte forutsetninger skal være adgang til å dele slike opplysninger med personer i andre forvaltningsorganer så langt dette er nødvendig for å utføre avsender- eller mottakerorganets oppgaver. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer for tiden forslagene fra forvaltningslovutvalget.

samarbeid mellom de som yter tjenester til barn og unge.

Regjeringen vil evaluere regelverksendringene for samarbeid, med den hensikt å vurdere om endringene fører til bedre samarbeid og koordinerte tjenester for barn og unge. Dersom reglene ikke har den ønskede effekten, vil regjeringen se på andre mulige tiltak, inkludert vurdere om reglene bør samles i en felles samarbeidslov.

## 6.7 De gode løsningene må utvikles i kommunene

Regjeringen mener at det er behov for å tydeliggjøre forpliktelsene til tverrfaglig samarbeid for tjenestene på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Regjeringen vil likevel understreke at det er kommunene som har ansvar for mange av tjenestene, og at det derfor er kommunene som er sentrale for å få til reelle endringer for å få til bedre samarbeid. Regjeringen forventer derfor at alle kommuner arbeider målrettet for en felles kultur for samarbeid på tvers av tjenestene og profesjonene.

Kommunene må ha frihet til, innenfor det handlingsrommet som lovverket gir, å ta stilling til

hvordan samarbeidet bør organiseres, hvilke roller og hvilket ansvar ulike tjenester bør ha og hvordan samhandlingen bør skje i praksis. De gode løsningene må utvikles med utgangspunkt i de ressursene, den kompetansen og de virkemidlene som finnes lokalt.

Statlige myndigheters rolle vil i et slikt perspektiv være å stimulere til, og legge til rette for, gode lokale utviklingsprosesser og sørge for at kommunene får tilgang på oppdatert kunnskap og faglig støtte til å ta i bruk kunnskap. Det kan for eksempel være støtte til å implementere ulike typer av lavterskeltilbud og samhandlingsmodeller. I tillegg til de pedagogiske virkemidlene, må staten bidra til at de juridiske og økonomiske virkemidlene er godt koordinert og samordnet, og at de gir rom for å finne gode lokale løsninger.

Mange kommuner har satt i gang utviklingsprosjekter der hensikten er å legge til rette for lavterskeltilbud og å samordne tjenester til barn og unge. Det betyr at det allerede finnes gode modeller for hvordan dette kan gjøres. En del av utviklingsarbeidet som pågår, er initiert av nasjonale myndigheter, for eksempel gjennom nasjonale satsinger eller statlige tilskuddsordninger. Direktoratene har hver for seg en rekke ulike

### Boks 6.6 Forsøk med sammenslåing av tilskuddsordninger for barn og unge

Det finnes i dag om lag 250 øremerkede tilskuddsordninger til kommunesektoren.<sup>1</sup> Som en del av 0–24-samarbeidet ønsker regjeringen å sette i gang en pilot for programfinansiering, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for Kunnskapsdepartementet. Programfinansiering i denne sammenheng vil si at deler av eksisterende tilskuddsordninger rettet mot utsatte barn og unge slås sammen. Hensikten er at det skal bli lettere for kommunene å søke om midler til tiltak som inkluderer flere sektorer, og som kan tilpasses lokale forhold. Dette skal gjøre det enklere å utforme tiltak som gir barn og unge den hjelpen de trenger. Piloten omfatter fem tilskuddsordninger og 12 kommuner i Trøndelag, Innlandet, Vestfold og Telemark. Piloten skal gå ut 2022.

<sup>1</sup> Andreassen et al. 2017.

virkemidler for å stimulere og understøtte kommunenes arbeid med å etablere bedre tverrfaglig samarbeid om utsatte barn og unge. Til tross for at direktoratenes virkemidler ofte har samme eller overlappende formål, er de i liten grad samordnet.

0–24-samarbeidet har i 2019 startet opp prosjektet *Bedre tverrsektorielt samarbeid* (BTS), som ser på de pedagogiske virkemidlene som ligger i direktoratene og KS i dag, og hvordan disse kan samordnes bedre. Med pedagogiske virkemidler menes faglige støtte- og veiledningsressurser som har som formål å øke kompetansen i tjenestene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i forvaltningen og tjenesteproduksjonen.

De pedagogiske virkemidlene utvikles gjerne sektorvis fra statlig side. Selv om de har samme formål, kan de bli overlappende eller konkurrerende og gi ulike signaler. Dette kan bidra til å opprettholde eller forsterke samarbeidsutfordringene mellom tjenestene. Det er begrenset kunnskap om hvordan ulike pedagogiske virkemidler tas i bruk og implementeres, og i hvilken grad de bidrar til å styrke samarbeidet om utsatte barn og unge. De samarbeidende direktoratene skal gjen-

### Boks 6.7 Mer tverrfaglighet i utdanningene

INTERACT – Interprofessional Interaction with Children and Youth – er en del av en større satsing ved OsloMet der målet er å møte samfunnets behov for bedre samordning av tjenester rettet mot barn og unge, bedre samhandling mellom profesjonsutøvere og bedre samarbeid mellom barn/unge og profesjonsutøvere.

Flere fakulteter samarbeider i INTERACT-prosjektet. Dette innebærer studieretninger som lærerutdanning, barnehagelærer, sykepleie, ergoterapi, fysioterapi, sosialt arbeid og barnevern. OsloMet ønsker å gi studentene ved disse studieretningene erfaring med tverrprofesjonelt samarbeid allerede fra første studieår. Gjennom INTERACT får de innsikt i barn og unges hverdagsliv. Studentene får kunnskap om og erfaring med å samarbeide med andre yrkesgrupper og med barn og unge og deres familier. Utdanningstilbudet består av seminardager hvor studentene er samlet i mindre, tverrprofesjonelle grupper, og av digitale læringsressurser til forberedelse før seminardager. På seminardagene får studentgruppene veiledning av ansatte ved OsloMet, masterstudenter eller

eksterne veiledere. Høsten 2019 får studentene veiledning av helsesykepleierstudenter.

I vårsemesteret 2019 deltok over 1 400 studenter i utdanningstilbudet INTERACT, og i høstsemesteret 2019 deltar vel 1 200 studenter. Det tverrfaglige utdanningstilbudet evalueres blant annet av en doktorgradsstipendiat ved Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier.

Studentene ved OsloMet har etablert studentforeningen Barn oss imellom (BOIM). Studentene savnet det tverrfaglige perspektivet i utdanningene, og Barn oss imellom ga studentene muligheten til å komme sammen om faglige utfordringer på tvers av utdanningene. Foreningen arrangerer en årlig konferanse med stor oppslutning blant studenter og ansatte. Utenforskap og fysisk og psykisk helse blant barn og unge har vært tema på de årlige konferansene, som i 2019 ble arrangert fjerde året på rad. I august 2019 ble Barn oss imellom kåret til årets studentforening ved OsloMet. Barn oss imellom var en pådriver for etableringen av INTERACT og er en viktig samarbeidspartner for prosjektet.



nom BTS-prosjektet undersøke om eksisterende pedagogiske virkemidler er tilpasset tjenestenes/kommunenes behov, og hvordan disse kan videreutvikles for å understøtte arbeid for bedre tverrfaglig samarbeid. Prosjektet skal vurdere tiltak for økt samordning, tilgjengelighet og tilpasning av virkemidlene for tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge og deres familier. Arbeidet skal være ferdig innen utgangen av 2020.

## 6.8 Andre yrkesgruppers rolle i barnehage, skole og SFO

Kompetansekrav for lærere i barnehage og skole er regulert i lovverket. De fleste lærerne i grunnskolen har høy formell utdanning og er ansatt i faste stillinger. Både myndigheter og samfunnet for øvrig har høye forventninger til lærerne. Barnehagelærere er den yrkesgruppen som utdannes spesielt for å sørge for at barna får et godt barnehagetilbud. Regjeringen har tydelige forventninger til barnehagelærerne og stiller et minstekrav til andelen pedagoger i barnehagene. Det er ikke stilt kompetansekrav i opplæringsloven for ansatte i SFO, men opplæringsloven sier at rektor til vanlig skal være leder når SFO er knyttet til skolen. Se nærmere omtale i kapittel 5 og 8.

En kunnskapsoversikt fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fra 2014 viser at situasjonen er annerledes for flere av de andre yrkesgruppene som jobber i skolen, ikke minst for sosialfaglige utdanninger som barnevernspedagog, sosionom og vernepleier (såkalte BSV-utdanninger).<sup>10</sup> Disse yrkesgruppene rolle i barnehage og skole er ikke omtalt i lov eller forskrift. Det innebærer at de jobber både som ufaglærte og som assistenter, noe som igjen kan bety at kompetansen deres ikke utnyttes på best mulig måte. De har ofte dårligere ansettelsesforhold enn lærerne og enn om de hadde vært ansatt i andre tjenester som faglærte.<sup>11</sup>

Til tross for uklare roller og mangel på forankring i lovverket, viser kunnskapsoversikten fra 2014 at antall personer med utdanning som barnevernspedagog, sosionom eller vernepleier i skolen økte jevnt de siste årene før rapporten ble lagt frem. Det vil antakelig i mange skoler være opp til den enkelte å finne sin plass og sine oppgaver, «til dels kanskje også med elementer av motstand fra

andre yrkesgrupper og ledelsen, som er usikre på hva de egentlig kan bidra med».<sup>12</sup>

Kunnskapsoversikten fra AFI tilsier at skolene og elevene vil ha nytte av flere yrkesgrupper. Det forutsetter imidlertid at skolene er godt kjent med kompetansen i personalet og har en plan for hvordan den kan utnyttes til det beste for elevene.

Det er lite forskning på tverrfaglig samarbeid i og med barnehagene. Andelen ansatte med fagbrev i barnehagene har økt gradvis de siste årene. I grunnbemanningen i barnehagene i 2018 var 20 prosent barne- og ungdomsarbeidere. Denne gruppen har en verdifull kompetanse for arbeid i barnehage.<sup>13</sup> Det er derfor ønskelig at flere barne- og ungdomsarbeidere tar jobb i barnehage, og at ansatte som mangler formell kompetanse om arbeid med barn, tar fagbrevet. Se også omtale i kapittel 5.

Andre yrkesgrupper i barnehagen og skolen kan også bidra til å bedre samarbeidet med andre tjenester.

Kunnskapsdepartementet vil derfor be Utdanningsdirektoratet om å kartlegge dagens situasjon for andre ansatte enn pedagogisk personale i barnehage, skole og SFO. Kartleggingen skal bygge på eksisterende kartlegginger og innhente ny kunnskap der det er behov. Kartleggingen skal belyse hvordan kompetansen til de ulike yrkesgruppene brukes internt i barnehage, skole og SFO, og hvordan de ulike yrkesgruppene bidrar i samarbeidet med øvrige tjenester. De private aktørenes roller vil belyses særskilt.

På bakgrunn av kartleggingen vil departementet be direktoratet om å vurdere hvilket ansvar og hvilke oppgaver ulike profesjoner bør ivareta i barnehage, skole og SFO, og foreslå tiltak for å styrke de ulike yrkesgruppene situasjon i barnehage, skole og SFO. Arbeidet skal skje i samarbeid med andre relevante aktører.

Med utgangspunkt i ovennevnte arbeid vil regjeringen vurdere om, og eventuelt hvordan, andre yrkesgruppers ansvar og oppgaver bør reguleres nærmere, og/eller om gjennomgangen skal danne grunnlag for en veileder til kommunene. En veileder bør legge særlig vekt på samarbeid med andre tjenester.

### Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er lovregulert. Regjeringen har styrket helsestasjons- og skolehelsetjenesten med om lag 1,3 mrd. kroner i

<sup>10</sup> Borg et al. 2014.

<sup>11</sup> Borg et al. 2014.

<sup>12</sup> Borg et al. 2014.

<sup>13</sup> Bråten og Tønder 2017, Bråten og Tønder 2015.

### Boks 6.8 Tverrfaglig samarbeid i Trondheim kommune

Et enstemmig bystyre i Trondheim kommune vedtok 1. november 2018 *Stein Saks Papir – en strategi for å bygge sterke barnefellesskap*. *Stein Saks Papir* er en strategi for alle tjenester innenfor oppvekst og utdanning i Trondheim. Den skal bidra til en felles samarbeidskultur og et felles kunnskapsgrunnlag for alle som jobber med barn og unge i kommunen.

Kommuneledelsen har utarbeidet strategien i samarbeid med barnehagelærere, lærere, ansatte i PP-tjenesten, barnevern og andre relevante tjenester, forskere fra NTNU og Dronning Mauds Minne Høgskole og innbyggere i kommunen. Dette er noen av hovedpunktene i strategien:

- Blikket flyttes fra individ til fellesskap. Personers vansker og utfordringer skal i hovedsak forstås, forklares og løses i fellesskapet i samarbeid med tjenestene.
- Barn og unge lever sine liv i relasjoner på ulike arenaer. For å forstå barn må vi derfor se og forstå barnet i kontekst, i den sammenheng og i den tiden de lever i.
- Fokuserer på den enkeltes styrker fremfor svakheter. Tradisjonelt har tjenestene tatt utgangspunkt i barn, unge og familiers «mangler» og satt inn tiltak for å «reparere» disse. Vi vil heller jobbe sammen med dem det gjelder for å finne ut hva som skal til for å få et godt nok liv.

- Vi må gi barn og unge muligheter for å befeste sin status og betydning gjennom ikke-krenkende mestringsstrategier.
- Fokuset skal være på barn, unge, familiers og lokalmiljøets muligheter og drømmer fremfor vansker og symptomer.
- Fra å eliminere risikofaktorer i barn og unges liv til å få barn og unge til å tørre å ta risiko i sin utvikling til å skape gode liv og bli aktive samfunnsborgere.
- Strategien tar inn over seg at det alltid vil være barn og unge som har behov for individuelle tiltak. Disse vil få spesialiserte tiltak og bistand med høy faglig kvalitet.
- Behov og løsninger skal ikke lenger defineres og skapes av profesjonelle alene, men i en samskapingsprosess med innbyggere.

Trondheim kommune har også benyttet «Flerfaglig blikk» som arbeidsmodell for samarbeid mellom barne- og familietjenestene, fysio- og ergoterapitjenestene og barnehager siden 2009. «Flerfaglig blikk» er en tverrfaglig satsing på kompetanseheving og tidlig innsats i barnehagene. Barnehagene følges opp i to år. Det er en koordinator fra PP-tjenesten som har ansvaret for informasjon, rekruttering og oppfølging. Ut fra kapasitet har det vært om lag to nye barnehager i året som har fått tilbud om oppstart.

perioden 2014–2019. Tall fra KOSTRA viser en økning i antall årsverk på i underkant av 1 000 fra 2014 til 2017.

Rekruttering av helsesykepleiere er likevel fortsatt en utfordring flere steder i landet. Det er et nasjonalt mål at det skal være god tilgang på høyere utdanning, som er i tråd med arbeidslivets behov og studentenes ønsker. For at universiteter og høyskoler skal kunne tilby flere studieplasser, er det for mange studier en forutsetning at det er tilgang på praksisplasser av høy kvalitet. I perioden 2009–19 er det bevilget midler til nye studieplasser som tilsvarer et økt årlig opptak på over 12 000 studenter. Regjeringen har særlig lagt vekt på behovet innenfor helse- og sosialfag, lærerutdanning, matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT) og IKT. I tillegg har universitetene og høyskolene

opprettet nye studietilbud og studieplasser gjennom omprioriteringer innenfor sine budsjetter.

## 6.9 Regjeringens tiltak og forventninger

Regjeringen vil

- utrede muligheten for en ny støttetjeneste som blant annet skal se på hvordan PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan samordnes bedre eller eventuelt slås sammen
- foreslå å harmonisere og styrke bestemmelsene om samarbeid for barn og unge i sektorlovene, herunder utrede regelverksendringer for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester til barn og unge

- se på hvordan de pedagogiske virkemidlene i direktoratene kan samordnes bedre gjennom prosjektet *Bedre tverrsektorielt samarbeid* (BTS)
- kartlegge situasjonen for andre yrkesgrupper i barnehage, skole og SFO og vurdere hvilket ansvar og hvilke oppgaver ulike profesjoner bør ivareta, samt foreslå tiltak for å styrke de ulike yrkesgruppens situasjon i barnehage, skole og SFO

Regjeringen forventer

- at kommuner og fylkeskommuner arbeider målrettet for en felles kultur for samarbeid på tvers av tjenestene for å gi barn og unge som trenger det, et helhetlig tilbud

## 7 Et bedre statlig støttesystem

Regjeringen vil at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få rask og god oppfølging. Barnehager, skoler og det lokale støttesystemet har den viktigste rollen når det gjelder å fange opp og følge opp barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Samtidig er det nødvendig å styrke det statlige støttesystemets evne til å bidra til at alle barn og elever får bedre tilpassede tilbud i et inkluderende fellesskap.

### 7.1 Det statlige støttesystemet skal bidra til inkluderende fellesskap

Det statlige støttesystemet for barnehager og skoler i utdanningssektoren består av Utdanningsdirektoratet, fylkesmannen og Statped.

Utdanningsdirektoratet har ansvar for tilsyn og regelverk, rammeplan og læreplaner, eksamen og prøver, kunnskapsgrunnlag og utviklingstiltak på barnehage- og opplæringsområdet. Direktoratet forvalter en rekke ordninger som skal støtte opp om utviklingsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner, for eksempel videreutdanningstilbud, oppfølgingsordningen med Veilederkorps, regional ordning for kompetanseutvikling på barnehageområdet og desentralisert ordning for kompetanseutvikling på opplæringsområdet.

Fylkesmannen skal informere og veilede om nasjonale mål, strategier og tiltak og legge til rette for kvalitets- og kompetanseutvikling på barnehage- og opplæringsområdet. I dette arbeidet er rollen i den regionale og den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling særlig viktig. Videre skal fylkesmannen veilede om og føre tilsyn med etterlevelse av regelverket. Fylkesmannen er også klageinstans for enkeltvedtak etter barnehageloven og opplæringsloven.

Det er viktig at Utdanningsdirektoratet og fylkesmannen har inkludering som grunnleggende premiss i arbeidet med å veilede og gi støtte til kompetanseutvikling og barnehage- og skoleutvikling. Det innebærer at tiltak må utvikles med tanke på *alle* barn og elever, enten det gjelder rammer for det fysiske eller det psykososiale miljøet, det pedagogiske tilbudet eller andre sider

ved utviklingsarbeidet. Allmennpedagogiske og spesialpedagogiske virkemidler må ses i sammenheng for å støtte arbeidet med inkluderende fellesskap lokalt.

Utdanningsdirektoratet skal styrke utviklingsarbeidet innenfor det spesialpedagogiske området og se det i sammenheng med utviklingsarbeidet for øvrig, jf. 7.4.4 i dette kapitlet. Direktoratet skal også styrke arbeidet med å utvikle kunnskap om spesialpedagogikk og inkludering, jf. kapittel 3. Veiledning og tilsyn er viktige virkemidler for å følge med på at regelverket blir fulgt opp i praksis. Utdanningsdirektoratet, fylkesmannen og kommunen som barnehagemyndighet må legge prinsippet om inkludering til grunn når de skal veilede og føre tilsyn med utviklingen i barnehager og skoler.

Regjeringen vil styrke kompetansen til ansatte i barnehager og skoler og i det lokale støttesystemet, slik at de blir bedre i stand til å forebygge, fange opp og følge opp alle barn og elever. Det innebærer at det blir lagt vekt på å bedre kompetansen innenfor spesialpedagogikk og på hvordan tilbudene kan tilpasses bedre innenfor et inkluderende fellesskap. Regjeringen vil blant annet vurdere hvordan den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen samt oppfølgingsordningen kan videreutvikles, og om det er behov for andre ordninger for å ivareta kompetansebehov på det spesialpedagogiske området, jf. kapittel 5.

Statped er den statlige spesialpedagogiske støttetjenesten for kommuner og fylkeskommuner. Statped har spisskompetanse og tilbyr tjenester innenfor fagområdene syn, hørsel, kombinerte hørsels- og synsvansker (døvblindhet), sammensatte lærevansker, språk/tale og ervervet hjerne-skade. Statped gir tjenester som gjelder samiske brukere, innenfor Statpeds fagområder. Statped har også spisskompetanse og tilbyr tjenester innenfor tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Statped gir også tjenester direkte til barn, elever og voksne, for eksempel deltidsopplæring eller foreldreopplæring i tegnspråk. Statped utvikler tilpassede læremidler og læringsressurser innenfor virksomhetens fag-

områder. I tillegg driver Statped Skådalen skole for døvblindfødte elever. Statped skal bidra til å spre kunnskap og kompetanse om tilpasset og inkluderende utdanning for barn, unge og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Videre skal Statped bidra til, og være en pådriver for, at universiteter og høyskoler utvikler forskning og erfaringsbasert kunnskap på det spesialpedagogiske området.<sup>1</sup> Virksomheten er i dag styrt av Utdanningsdirektoratet.

Regjeringen mener det er behov for å beholde Statped som en statlig støttetjeneste som bistår kommuner og fylkeskommuner med tjenester innenfor små og særlig spesialiserte fagområder. Statped blir videreført som statlig virksomhet, men regjeringen vil gjøre endringer for å oppnå en mer målrettet innsats fra Statped. Dette kapitlet dreier seg i hovedsak om endringer i Statped.

## 7.2 Status og utfordringer for Statped

Fra 2012 til 2016 gjennomgikk Statped en omorganisering fra elleve kompetansesentre med ansvar for hvert sitt fagfelt, til én virksomhet med fire flerfaglige regionsentre. Formålet var at Statped skulle arbeide flerfaglig, og at brukerne skulle ha én dør inn til Statped. Et annet mål med omorganiseringen var å avgrense Statpeds oppgaver mot oppgavene til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) for å unngå overlapp mellom tjenestene. Det ble slått fast at Statped etter avtale skal bistå kommunen eller fylkeskommunen i saker hvor:

- kommunen eller fylkeskommunen kan dokumentere at de har utredet og iverksatt tiltak uten å få ønskede resultater
- kommuner og fylkeskommuner åpenbart ikke kan forventes å ha kompetanse
- Statped mener det bør bygges kompetanse lokalt

Evalueringen av omorganiseringen av Statped viser at det fortsatt er overlapp mellom arbeidet som gjøres i Statped og i PP-tjenesten.<sup>2</sup> Det vil si at Statped gir tjenester til noen kommuner på områder som mange andre kommuner håndterer selv. Videre peker evalueringen på at Statped har lyktes med å innføre et sentralisert inntakssystem, «én dør inn», hvor alle søknader fra ulike PP-tjenester blir vurdert. Det har ført til at Statped behandler søknader tverrfaglig, og at kommu-

nene får mer lik tilgang til tjenester fra Statped enn tidligere. Rapporten viser at det likevel fortsatt er stor forskjell mellom kommuner når det gjelder hvor mye de bruker Statpeds tjenester.

Årsakene til forskjellene er sammensatte, og vi har ikke full oversikt over hvorfor det er slik. Selv om Statped har fått «én dør inn» og behandler søknader samlet, kan det være regionale forskjeller i praksis som ikke fanges opp gjennom det felles inntakssystemet. Det kan være at tjenestene fra Statped innebærer for eksempel reiser som enkelte kommuner ikke prioriterer på grunn av kostnadene de medfører.<sup>3</sup> Videre er kommunene forskjellige blant annet når det gjelder areal, folketall og tilgang på kompetanse, og behovene er ulike.

Mye tyder på at PP-tjenestene med best kompetanse fra før bruker Statped mest.<sup>4</sup> En nærliggende forklaring på dette er at de med høy kompetanse i større grad klarer å fange opp utfordringer de ser at de ikke har tilstrekkelig kompetanse på selv. Statpeds tjenestetilbud er for lite kjent i noen kommuner. Når en kommune først benytter seg av Statpeds tjenester, velger den ofte å benytte Statped mer. Det tyder på at kommunene ofte er fornøyd med tjenestene fra Statped, noe som støttes av Statpeds brukerundersøkelser.

## 7.3 Forslag fra Hagen-utvalget og Nordahl-gruppen

Både Hagen-utvalget<sup>5</sup> og Nordahl-gruppen<sup>6</sup> har foreslått store endringer for Statped.

Hagen-utvalget foreslår å flytte ansvaret for å gi veilednings- og støttetjenester på det spesialpedagogiske området til fylkeskommunene og å overføre Statpeds andre oppgaver, primært forskning og utvikling av læremidler, til Utdanningsdirektoratet. Utvalget foreslår i tillegg å flytte ansvaret for drift av Skådalen skole for døvblindfødte til Oslo kommune. Nordahl-gruppen støtter forslaget om å flytte tjenestene til fylkeskommunene og foreslår i tillegg at 300 av stillingene overføres til kommuner og fylkeskommuner. Nordahl-gruppen foreslår videre at samisk spesialpedagogisk tjeneste flyttes til den nye fylkeskommunen Troms og Finnmark.

<sup>3</sup> Deloitte og Proba samfunnsanalyse 2017.

<sup>4</sup> Deloitte og Proba samfunnsanalyse 2017, Buland et al. 2018.

<sup>5</sup> Ekspertutvalg for oppgaver til de nye fylkeskommunene 2018.

<sup>6</sup> Nordahl et al. 2018.

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet.

<sup>2</sup> Deloitte og Proba samfunnsanalyse 2017.

I høringsuttalelsene til Nordahl-gruppens rapport og Hagen-utvalgets utredning møter forslagene om Statped noe støtte, men mest motstand. Generelt er det mange som bekrefter at det er behov for at kompetansen kommer nærmere barna og elevene. Samtidig er det mange som uttrykker bekymring for at spisskompetansen vil bli fragmentert og forvitret dersom stillingene flyttes fra Statped til fylkeskommunene. Mange påpeker at det er nødvendig med et nasjonalt system som ivaretar de mest lavfrekvente vanskeområdene. Mange er enige i at organiseringen og forhold ved Statped bør diskuteres, men mener konsekvensene av ekspertgruppens forslag må utredes bedre. Tendensen er at fylkesmennene uttrykker skepsis til forslaget, mens de fleste fylkeskommunene støtter det. Blant kommunene er det flest som ikke støtter forslaget. KS mener det er viktig at kommunene og fylkeskommunene får tilgang på kompetanse som det er urealistisk at hver av dem skal ha. KS peker også på at Statpeds kompetanse ikke bør spres jevnt utover, men samles i enheter som er store nok til å ivareta gode fagmiljøer. De fleste svar fra PP-tjenester er imot ekspertgruppens forslag, mens universiteter og høyskoler er delte i sine tilbakemeldinger. Blant organisasjoner og privatpersoner får forslaget så godt som ingen støtte.

### 7.3.1 Regjeringens vurdering

Regjeringen vil beholde Statped som et statlig støttesystem som kan bistå kommunene og fylkeskommunene på områder der vi ikke kan forvente at kommunene har kompetanse selv. Det er nødvendig for å ivareta fagmiljøene på de mest spesialiserte fagområdene. Mange fagområder er for små til at fagmiljøene kan fordeles på flere enheter enn dagens fire regioner i Statped. På noen områder har Statped landsdekkende tjenester fordi fagmiljøene og brukergruppene er så små at tjenestene må samles i færre enheter. Regjeringen mener derfor det ikke er tilrådelig å overføre ansvaret for små og spesialiserte fagområder til fylkeskommunene. Vi mener det likevel er nødvendig å gjøre endringer i Statped som bygger opp under målet om å bringe kompetansen nærmere barna og elevene.

Det er to hovedutfordringer for Statpeds tjenesteyting som fører til at kompetansen kommer for langt unna barn og elever. På den ene siden når ikke Statped ut til alle kommuner som trenger deres kompetanse, og dermed når ikke kompetansen frem til barna og elevene. På den andre siden gir Statped tjenester til enkelte kommuner som de

bør kunne håndtere selv.<sup>7</sup> Dette innebærer at mange kommuner mangler kompetanse de burde ha for å kunne være tett på barn og elever for å fange opp og følge opp behov så tidlig som mulig. Det må være tilstrekkelig kompetanse i og tett på barnehager og skoler, slik at alle barn og elever får den hjelpen de trenger.

Flere kommuner bør med andre ord opparbeide seg kompetanse slik at de blir i stand til å håndtere det ansvaret de har for alle barn og elever. På samme tid må flere kommuner benytte seg av Statpeds tjenester når de har behov for spisskompetanse på små og spesialiserte fagområder.

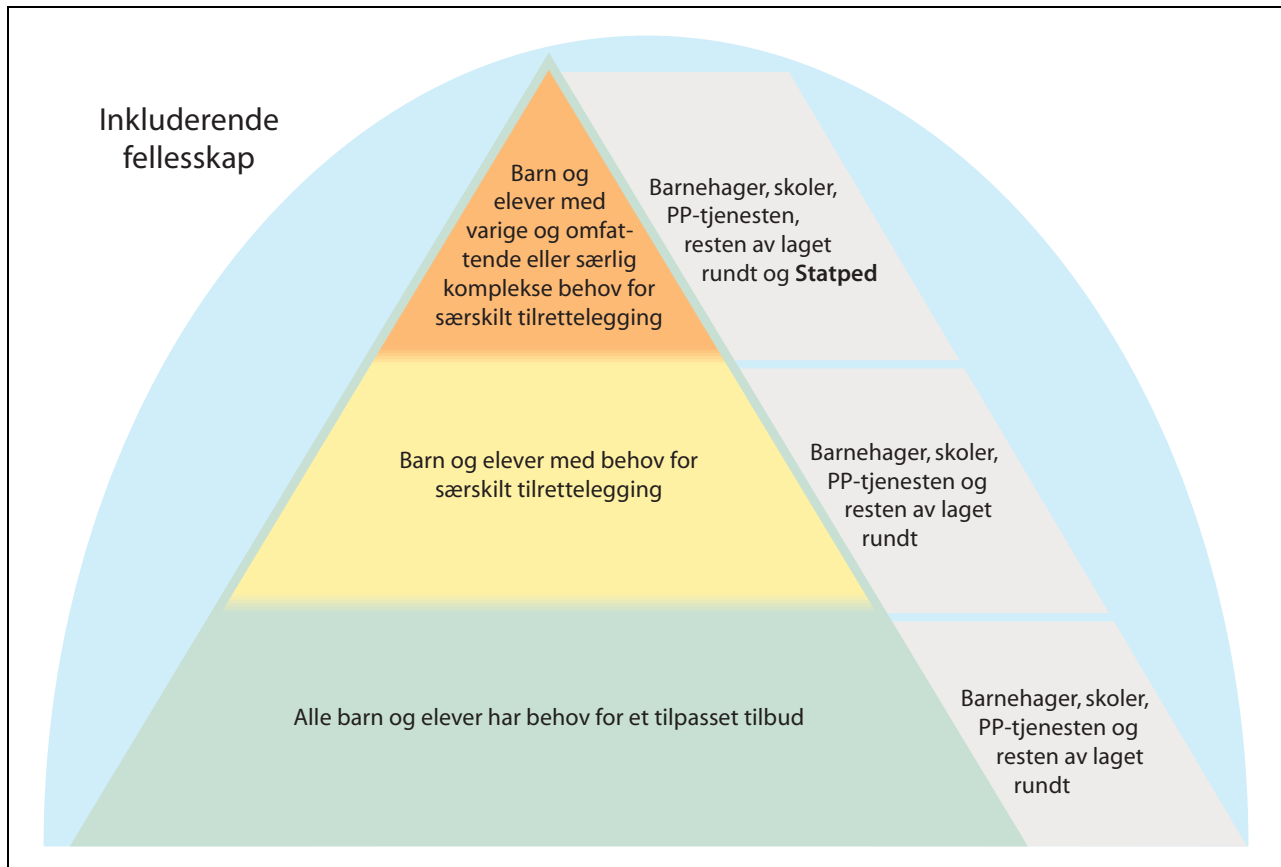
Regjeringen vil gjøre det tydelig at Statped er en virksomhet som gir tjenester på områder hvor det er behov for særlig spesialisert kompetanse som vi ikke kan forvente at kommuner og fylkeskommuner har selv. Samtidig vil vi ha en stor satsing på å bygge kompetanse i kommuner og fylkeskommuner slik at de blir i stand til å fange opp og følge opp alle barn på en god måte.

Regjeringen mener at endringene i Statped og kompetanseheving i kommuner og fylkeskommuner, sammen med andre tiltak i denne meldingen, vil føre til at barnehager og skoler gir et bedre tilrettelagt tilbud til alle barn og elever. Figuren nedenfor illustrerer tre ulike nivåer for behov for tilpasning og tilrettelegging og hvem som skal bidra til å gi et godt tilbud til alle barn og elever innenfor et inkluderende fellesskap. Denne tredelingen må ses i sammenheng med tredelingen av tiltak rettet mot barn og elever som i ulik grad har behov for tilrettelegging, slik det er beskrevet i kapittel 3 og illustrert i figur 3.2 i samme kapittel.

Det ordinære tilbudet omfatter alle barn og elever og må være godt tilpasset og inkluderende (nivå 1 i figur 7.1). For å få god kvalitet på det ordinære tilbudet og lykkes med å skape et inkluderende fellesskap er det nødvendig med god kompetanse i barnehager og skoler og et godt samarbeid i laget rundt barna og elevene. PP-tjenestens, og andre tjenesters, forebyggende rolle er viktig i denne sammenhengen.

Mange barn har i kortere eller lengre perioder behov for særskilt tilrettelegging. Det kan innebære tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet, for eksempel gjennom intensiv opplæring, eller det kan være nødvendig med særskilte tiltak, som spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning (nivå 2 i figur 7.1). Kommuner og fylkeskommuner må kunne tilrettelegge godt for barn

<sup>7</sup> Agenda Kaupang 2017, Deloitte og Proba samfunnsanalyse 2017.



Figur 7.1 Innsats rettet mot tre nivåer av behov

og elever med behov for særskilt tilrettelegging. For å få til dette er det nødvendig at det er god spesialpedagogisk og annen relevant kompetanse i barnehager og skoler, i tillegg til at de må få støtte fra PP-tjenesten og resten av laget rundt barna og elevene. PP-tjenestens arbeid innebærer både vurderinger av om den enkelte trenger særskilte tiltak, og støtte til å tilrettelegge læringsmiljøet slik at alle kan få et inkluderende tilbud.

Noen barn har varige, omfattende eller særlig komplekse behov for tilrettelegging (nivå 3 i figur 7.1). Det er viktig at barnehager, skoler og PP-tjeneste har god kompetanse for å kunne ivareta denne gruppen i et inkluderende fellesskap. Det vil i tillegg som regel være behov for at Statped inngår i laget rundt disse barna og elevene og bidrar med sin spisskompetanse slik at de kan få et godt tilrettelagt tilbud. Det vil også ofte være behov for et godt samarbeid med både kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten for å skape et godt og koordinert lag rundt disse barna og elevene.

Resten av dette kapitlet vil omhandle følgende temaer:

- et tydeligere og mer avgrenset mandat for Statped

- endret organisering og styring av Statped, tilpasset det nye mandatet
- prosess for endringene av Statped og for kompetansebyggingen i kommuner og fylkeskommuner
- særskilte temaer: Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) og samarbeid mellom Statped og helsesektoren

## 7.4 Et tydelig mandat for Statped

Regjeringen vil tydeliggjøre og avgrense Statpeds mandat både når det gjelder tjenestene Statped skal tilby, og når det gjelder Statpeds bidrag til kompetansespredning og til kunnskapsutvikling.

### 7.4.1 Statpeds tjenester

Statpeds tjenester skal bidra til at barn og elever med varige, omfattende eller særlig komplekse behov skal få et godt tilpasset tilbud i et inkluderende fellesskap. Statped skal gi tjenester til kommuner og fylkeskommuner på små og særlig spesialiserte spesialpedagogiske fagområder innenfor syn, hørsel, ervervet hjerneskade og kombi-

nerter hørsels- og synsvansker (døvblindhet). Innenfor flere av disse fagområdene bør kommuner og fylkeskommuner ha grunnleggende kompetanse, for eksempel når det gjelder å legge til rette for hørselshemmede. Det er imidlertid nødvendig at Statped har spisskompetanse og tilbyr tjenester innenfor disse områdene.

Kommuner og fylkeskommuner bør ha kompetanse til å gi et godt tilrettelagt tilbud til barn og elever med språk- eller talevansker og sammensatte lærevansker. Det er likevel nødvendig at Statped kan bidra med spisskompetanse i særlig komplekse saker der barn og elever trenger varige og/eller omfattende tiltak. Et eksempel kan være barn og elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

Statped skal fortsatt gi tjenester til kommuner og fylkeskommuner innenfor tegnspråk. Statped skal også fortsatt ha ansvar for deltidsopplæring i tegnspråk og kurs i tegnspråk for foreldre og søsken. Tegnspråk er et offisielt språk i Norge, og opplæring i tegnspråk regnes som ordinær språkopplæring, ikke som spesialundervisning. En del tegnspråkbrukere trenger likevel særskilt tilrettelegging og spesialundervisning på grunn av vansker de har i tillegg til hørselstapet. Regjeringen vil vurdere hvordan tilbudet innenfor tegnspråk best skal ivaretas for å styrke tegnspråkets posisjon og samtidig ivareta mangfoldet blant tegnspråkbrukere.

Skådalen skole for døvblindfødte er organisert under Statped. Lokalene i Skådalen er ikke lenger egnet til skoledrift. Kunnskapsdepartementet har inngått en avtale med Oslo kommune om leie av arealer. Staten vil drive skolen videre i et nytt tilbygg på Vetland skole.

#### **7.4.2 Statpeds bidrag til kompetansespredning på det spesialpedagogiske området**

Å spre kompetanse til kommuner og fylkeskommuner vil fortsatt være et viktig arbeid for Statped fremover innenfor de fagområdene som ligger i mandatet for Statpeds tjenester. I en overgangsperiode på fem år skal Statped bli endret i takt med kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner. I denne perioden er det viktig at Statped bidrar til å overføre kompetanse på områder som kommuner og fylkeskommuner skal håndtere selv.

I tillegg til å arbeide for kompetanseheving i kommuner og fylkeskommuner kan Statped fortsatt bidra i de spesialpedagogiske utdanningene ved universiteter og høyskoler dersom det er

behov for spisskompetansen deres. På den måten kan Statped bringe praksisnær kompetanse inn i utdanningene, samtidig som samarbeidet kan bidra til at Statpeds ansatte holder seg faglig oppdatert. Det er likevel universiteter og høyskoler som har ansvaret for både innhold i og finansiering av utdanningene.

#### **7.4.3 Statpeds bidrag til kunnskapsutvikling**

Statped arbeider i dag med forskning og utvikling (FoU) innenfor spesialpedagogikk. Statped initierer, driver og finansierer forskningsprosjekter, i tillegg til at virksomheten bidrar i forskning som drives av universiteter og høyskoler. Statped er ikke en forskningsinstitusjon. For at forskningen skal holde høy kvalitet, er det viktig at forskningsmiljøene er store nok og at forskningsmidlene er konkurranseutsatt. Regjeringen vil stimulere til større og sterkere miljøer innenfor universiteter og høyskoler for forskning på det spesialpedagogiske området. Statped skal ikke lenger forske eller finansiere forskning. Vi vil opprette et nytt senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering. Senteret vil få i oppgave å forske både på små og sårbare grupper og på mer generelle spesialpedagogiske problemstillinger. Se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av satsingen på forskning innenfor spesialpedagogikk.

Selv om Statped ikke selv skal forske, bør universiteter og høyskoler samarbeide med Statped. Statped har god kontakt med de som arbeider tett på barna og elevene og kan gi relevante innspill om hva det trengs mer kunnskap om. Statped skal være en pådriver for forskning innenfor spesialpedagogikk og særlig på små og sårbare områder der det er behov for ny kunnskap. Det er også viktig at Statped bidrar med å omsette forskning til god praksis ved å basere tjenestene sine på oppdatert, forskningsbasert kunnskap. Slik kan kommuner og fylkeskommuner få tilgang til kunnskap gjennom støtte og veiledning fra Statped.

Statped bidrar i dag i kommuners og fylkeskommuners utviklingsarbeid innenfor både smale og brede spesialpedagogiske problemstillinger, inkludert arbeid for bedre inkludering. Statens bidrag til utvikling i barnehager og skoler skal være på et overordnet nivå. Kommuner og fylkeskommuner har selv ansvaret for å drive konkret utviklingsarbeid alene eller i samarbeid, også på det spesialpedagogiske området og når det gjelder arbeid for bedre inkludering.

Selv om Statped ikke skal ha ansvar for utviklingsarbeid på det spesialpedagogiske området, er det viktig at de utvikler tjenestene sine



videre i tråd med oppdatert og forskningsbasert kunnskap samt praktisk erfaring. Slikt utviklingsarbeid handler om å utvikle nye arbeidsmåter som gjør tjenestene bedre.

Statped har i dag ansvar for å utvikle, produsere og veilede om bruk av læremidler og læringsressurser for tegnspråkbrukere (blant annet filmer) og for blinde og svaksynte (blant annet lydbøker og punktskrift). Utdanningsdirektoratet vil få i oppdrag å utrede hvordan produksjonen av slike læremidler og læringsressurser best kan organiseres fremover.

#### 7.4.4 Konsekvenser av endret mandat

Et avgrenset mandat gir rom for å styrke Statpeds arbeid opp mot de brukerne som trenger deres spisskompetanse mest. Når det blir tydeligere hva Statped kan bidra med, kan det også gjøre at tjenestene blir bedre kjent og tilgjengelige, og at det blir mer lik praksis i hele landet.

Det nye mandatet vil gjøre det tydeligere for kommuner og fylkeskommuner hva de kan få støtte til fra Statped, og hva de må bygge opp kompetanse på selv. Barnehager, skoler og lokale støttesystemer må være i stand til å fange opp og følge opp de fleste barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging uten støtte fra Statped.

Kommunene og fylkeskommunene må bygge opp kompetanse for å kunne legge til rette for barn og elever med behov som er vanlige og opptrer ofte. Eksempler på dette er barn og elever med ADHD, lese- og skrivevansker, matematikkvansker og atferdsvansker. Høy kompetanse og koordinerte lokale støttesystemer med godt tverrfaglig samarbeid er nødvendig for å gjøre kommuner og fylkeskommuner i stand til å hjelpe barn og elever med sammensatte og relativt komplekse utfordringer. Det vil likevel være noen barn og elever med særlig komplekse behov som gjør at det er nødvendig å innhente spesialisert kompetanse fra Statped.

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for et bredt apparat av virkemidler som skal ivareta både det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske området. Virkemidlene må være tilpasset mangfoldet blant barn og elever for å bygge opp under et inkluderende utdanningsystem. Regjeringen vil at Utdanningsdirektoratet styrker det overordnede utviklingsarbeidet innenfor spesialpedagogikk og spesialpedagogisk støtte.

Digitalisering og bruk av IKT i det pedagogiske arbeidet er et eksempel på et felt hvor Utdanningsdirektoratet skal styrke utviklings-

arbeidet og ivareta hensynet til inkludering. På dette feltet skal direktoratet ta over noen oppgaver fra Statped. Fra 1. januar 2018 ble Senter for IKT i utdanningen og Utdanningsdirektoratet slått sammen, blant annet for at arbeidet med IKT i det pedagogiske arbeidet skal være integrert i det øvrige utviklingsarbeidet. Utviklingsarbeid på området digitalisering og pedagogisk bruk av IKT må også ha inkludering som et grunnleggende premiss. Utdanningsdirektoratet må ha hovedansvar for dette arbeidet slik at behovene innenfor det ordinære tilbudet blir sett i sammenheng med spesialpedagogiske behov i barnehager og skoler. Statped har opparbeidet seg god kompetanse på digitaliseringsfeltet. Det blir viktig å ivareta denne kompetansen videre når direktoratet overtar ansvaret. Det er også avgjørende med et godt samarbeid mellom Statped og direktoratet i det videre arbeidet, slik at Statpeds kompetanse på små og særlig spesialiserte områder blir utnyttet.

Universiteter og høyskoler har ansvar for å tilby kompetansetiltak (etter- og videreutdanning) til kommuner og fylkeskommuner. Det er allerede etablerte miljøer på sentrale områder, og disse kan styrke tilbudet sitt gjennom dialog med kommuner og fylkeskommuner om hva de har behov for. Det gjelder for eksempel Nasjonalt senter for lesing (lese- og skrivevansker og dysleksi), Nasjonalt senter for matematikk (matematikkvansker og dyskalkuli), Nasjonalt senter for læringsmiljø (bl.a. psykisk helse, livsmestring og mobbing), Nasjonalt utviklings-senter for barn og unge (bl.a. atferdsproblemer) og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (minoritetsspråklige).

Et avgrenset mandat gir rom for å redusere størrelsen på Statped. Regjeringen vil omdisponere ressurser fra Statpeds virksomhet til kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner. Ressursene som blir frigjort når vi reduserer Statpeds virksomhet, skal derfor brukes til kompetansetiltak for kommuner og fylkeskommuner. Det vil være særlig sentralt å bygge kompetanse i PP-tjenesten. Se punkt 7.6 i dette kapitlet og kapittel 5 for en nærmere beskrivelse av kompetansetiltakene.

Avgrensningen av Statpeds mandat vil øke behovet for at informasjon, veiledere og ressurser er tilgjengelige for ansatte i barnehager og skoler, for foresatte og for ansatte i PP-tjenesten på områder som kommunene og fylkeskommunene skal håndtere selv. Utdanningsdirektoratet må ta et større ansvar for veiledning og formidling av kunnskap innenfor spesialpedagogikk. Det blir

nødvendig å gå opp grensene for hva slags informasjon og hva slags veiledere og ressurser henholdsvis Statped og direktoratet skal ha ansvar for.

## **7.5 Organisering og styring av Statped**

### **7.5.1 Landsdekkende tjenester**

Et redusert Statped med et tydelig avgrenset mandat gir mindre behov for regionale tilpasninger. Statped skal gi tjenester på samme nivå til alle kommuner og fylkeskommuner. Et smalere mandat gir videre behov for å utnytte kompetansen og fagmiljøene i landet sett under ett. Hele virksomheten skal ses samlet, og alle Statpeds fagområder skal organiseres i én flerfaglig og landsdekkende tjeneste.

Statped skal fortsatt ha kontorer i regionene. Det er nødvendig for å beholde spisskompetansen i virksomheten og for å opprettholde kunnskap om ulike lokale forhold rundt om i landet som har betydning for hvordan Statped utfører tjenestene sine. Antallet og andelen ansatte i Oslo skal ikke øke.

En samlet landsdekkende tjeneste er en videreutvikling av det arbeidet som er gjort i Statped de senere årene. Statped har allerede ett samlet inntakssystem og flere landsdekkende tjenester, og dette gjør at både kommuner og fylkeskommuner og brukergruppene kan forholde seg til én virksomhet fremfor mange spesialiserte enheter. Statped skal videreutvikle både spisskompetansen og det flerfaglige arbeidet innenfor rammene av én landsdekkende enhet.

### **7.5.2 Styringsmodell for Statped**

Styringen av Statped er i dag delegert til Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementet vil trekke delegeringen tilbake slik at Statped blir styrt direkte av departementet. Det er i tråd med hovedregelen i økonomiregelverket for staten, som sier at statlige virksomheter skal være direkte underlagt et departement.

Samarbeidet mellom Utdanningsdirektoratet og Statped må videreutvikles innenfor den nye styringsmodellen. Statpeds rolle i arbeidet med kompetanseheving i kommuner og fylkeskommuner må henge sammen med de øvrige tiltakene som settes i gang. Direktoratet vil ha et overordnet ansvar for disse tiltakene. Videre må endringene i Statped gjennomføres i takt med kompetanseutviklingstiltakene som direktoratet også har et overordnet ansvar for.

## **7.6 Prosess for endringene i Statped og for kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner**

Regjeringen tar sikte på at ny styringsmodell med direkte styring fra Kunnskapsdepartementet vil gjelde fra 1. januar 2020.

Andre endringer for Statped vil ta lengre tid. I dag mangler mange kommuner og fylkeskommuner kompetanse på områder som vi forventer at de skal håndtere selv fremover. Det vil ta tid å bygge opp nødvendig kompetanse. Regjeringen legger derfor opp til at endringene for Statped og kompetansebygging i kommunene skal skje parallelt over en femårsperiode.

Utvikling av kompetansetiltakene må skje i dialog med kommuner og fylkeskommuner slik at de blir utformet i tråd med behovene, og slik at kompetansebygging lokalt skjer i takt med endringene i Statped. Det er nødvendig at kommuner og fylkeskommuner kartlegger behov, prioriterer kompetanseutvikling og samarbeider om å utvikle, dele og vedlikeholde kompetanse. Kunnskapsdepartementet vil samarbeide med KS om videre prosess, jf. kapittel 5.

Ressursene som omdisponeres fra Statpeds virksomhet, vil inngå i varige tiltak for kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner. Det er likevel viktig å understreke at etter overgangsperioden skal kommunene og fylkeskommunene hver for seg eller i samarbeid ha opparbeidet seg tilstrekkelig kompetanse. De skal planlegge og ha strukturer for å vedlikeholde kompetansen, og de skal ha utviklet et godt tverrfaglig samarbeid slik at de er i stand til å møte behovene til barn og elever som de ikke lenger kan få støtte til fra Statped. Kunnskapsdepartementet vil i samarbeid med KS vurdere hvordan arbeidet skal koordineres slik at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide effektivt regionalt.

I overgangsperioden må Statped opprettholde og utvikle tjenestene rettet mot barn og elever med varige, omfattende eller særlig komplekse behov for tilrettelegging. Det er nødvendig å ha dialog med kommuner og fylkeskommuner for å konkretisere grensegangen mellom hva Statped skal bistå med, og hva kommuner og fylkeskommuner må håndtere selv. Dialogen med kommuner og fylkeskommuner vil derfor være sentral i utviklingen av Statped fremover. Kunnskapsdepartementet vil legge opp til en utvidet brukermedvirkning, der kommuner og fylkeskommuner får både innvirkning på og ansvar for utviklingen av Statped.

Regjeringen er opptatt av at tilbudet til barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging skal være godt også i overgangsperioden. Derfor er det nødvendig at Statped i denne perioden tilbyr støtte- og veiledningstjenester på områdene som kommuner og fylkeskommuner på sikt skal håndtere selv. Det er viktig å få til en sammenheng mellom disse tjenestene og kompetansekartleggingen og kompetansebyggingen som må foregå i kommuner og fylkeskommuner.

Regjeringen vil følge med på hvordan omleggingen av Statped og kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner fungerer. Utdanningsdirektoratet vil derfor få i oppdrag å lyse ut en følgeevaluering av prosessen.

Oppfølgingsordningen er en ordning for kommuner som over tid ikke oppnår ønsket utvikling på sentrale områder i opplæringen. Gjennom ordningen får disse kommunene tilbud om statlig støtte og veiledning for en periode på to år. Regjeringen mener at det er behov for å bygge videre på denne ordningen for å fange opp og følge opp kommuner og fylkeskommuner som trenger støtte til å utvikle bedre inkluderende fellesskap og gi gode tilpassede tilbud. Se kapittel 5 for en nærmere beskrivelse av tiltak for kompetanseheving og oppfølging rettet mot kommuner og fylkeskommuner.

## 7.7 Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD)

Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) er en del av Statped og er i dag organisert under Statped Nord. SEAD har et landsdekkende ansvar for å gi tjenester til samiske brukere innenfor Statpeds fagområder. SEAD kan bistå kommuner og fylkeskommuner med å legge til rette for samiskspråklige barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging.

I Nordahl-rapporten foreslås det at SEADs oppgaver blir overført til den nye fylkeskommunen Troms og Finnmark med landsdekkende ansvar. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget i samme rapport om å flytte Statpeds tjenester til fylkeskommunene. Regjeringen vil ikke flytte Statpeds tjenester til fylkeskommunene, fordi det er behov for et nasjonalt støttesystem på små og spesialiserte områder. I tråd med dette blir SEAD opprettholdt som en landsdekkende tjeneste innenfor Statped.

De som jobber med samiske barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging, må ha både samisk og spesialpedagogisk kompetanse.

Vi kan ikke forvente at alle kommuner har slik kompetanse. Norge har et særskilt folkerettslig ansvar for å ivareta samenes rettigheter.

Regjeringen mener det vil være behov for at SEAD arbeider videre med tjenester på spesialpedagogiske områder av mer generell karakter, i motsetning til Statped for øvrig. SEAD vil derfor få et eget mandat for tjenestene sine som skal utarbeides i den femårige overgangsperioden for endringene i Statped. Arbeidet med SEADs mandat og utvikling av støttetjenesten må ses i sammenheng med kartlegging av behov og kompetanseutvikling på det spesialpedagogiske området i kommuner og fylkeskommuner, jf. kapittel 5. I prosessen må det avklares en arbeidsfordeling og utvikles gode samarbeidsstrukturer mellom SEAD og kommuner og fylkeskommuner. I løpet av femårsperioden vil også organiseringen av SEAD bli vurdert.

Målet er at riktig kompetanse blir tilgjengelig for samiske barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging, og at de får et tilfredsstillende pedagogisk tilbud i tråd med kravene i barnehageloven og opplæringsloven. Dette gjelder også kravene i barnehageloven som gjelder samisk språk og kultur og kravene til opplæring i og på samisk etter opplæringsloven.

SEAD må samarbeide med Samisk høgskole og særlig med Nasjonalt senter for samisk i opplæringen for å sikre et sterkt samisk fagmiljø, kunnskapsutvikling på området og en god sammenheng mellom det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske feltet. SEAD og Samisk høgskole, inkludert det nasjonale senteret, har felles lokaler i Kautokeino. Det gir gode rammer for samarbeidet.

## 7.8 Samarbeid mellom Statped og helsesektoren

Det er nødvendig å tydeliggjøre grensene mellom helsesektoren og Statpeds tjenester.<sup>8</sup> Samtidig er det et behov for å forbedre samarbeidet mellom Statped og spesialisthelsetjenesten slik at barn, unge og voksne som trenger hjelp, kan få sømløse og godt koordinerte tjenester. Statped har i dag avtalefestet samarbeid med helseforetakene, men det er store forskjeller mellom regionene når det gjelder hvordan samarbeidet er, og hva det samarbeides om. Det fører til ulik tilgang på kompetanse og tjenester i ulike deler av landet.

<sup>8</sup> Deloitte og Proba samfunnsanalyse 2017.

Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil sette ned en arbeidsgruppe som skal gjennomgå samarbeidet mellom Statped og spesialisthelsetjenesten og foreslå endringer som gir en klar ansvarfordeling og et bedre tverrfaglig samarbeid. Det samlede statlige tilbudet skal også bli mer oversiktlig for kommuner, fylkeskommuner og brukergrupper. Målet er at de som har behov for tjenester fra Statped og spesialisthelsetjenesten, får gode, samordnede tjenester til rett tid, og at det blir gitt et likeverdig tjenestetilbud i hele landet.

### **7.9 Regjeringens tiltak og forventninger**

---

Regjeringen vil:

- beholde Statped som en statlig virksomhet som skal styres direkte av Kunnskapsdepartementet
- videreutvikle Statped slik at hele virksomheten blir sett under ett og gir landsdekkende, flerfaglige tjenester med kontorer i regionene

- avgrense Statpeds mandat til å gjelde tjenester og kompetansespredning på små og særlig spesialiserte fagområder og i svært komplekse saker
- overføre ressurser fra Statped til kompetansetiltak rettet mot kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på PP-tjenesten
- lyse ut et oppdrag om å følgeevaluere prosessen for omlegging av Statped og kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner
- utrede hvordan produksjonen av læremidler og læringsressurser skal organiseres
- opprettholde Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) som en del av Statped, og gi SEAD et særskilt mandat som skal utarbeides i overgangsperioden for endringene i Statped

Regjeringen forventer:

- at kommuner og fylkeskommuner kartlegger sine kompetansebehov i lys av endringene for Statped, og at de sørger for å skaffe seg nødvendig kompetanse selv eller i samarbeid med andre

## 8 En skolefritidsordning for alle

Hver dag går over 150 000 barn på skolefritidsordningen (SFO). På første trinn er det 82 prosent som går på SFO på landsbasis. For mange barn har SFO i stor grad overtatt for «leken i gata» de første skoleårene. Det gjør SFO til den største fritidsarenaen for mange barn. Sammen med skolen og deltakelse i frivillige organisasjoner, er SFO den viktigste arenaen for barn i småskolealder for å knytte vennskap og oppleve fellesskap.

SFO er et frivillig tilbud. Samtidig innebærer den store oppslutningen en mulighet til å se SFO som en del av det helhetlige tilbudet til barna, i sammenheng og samarbeid med barnehage og skole og andre relevante tjenester i kommunen. SFO skal være en viktig arena for lek, kultur og fritidsaktiviteter. Inkludering i SFO handler om at alle barn, uavhengig av foreldrenes økonomi, skal kunne delta, og at innhold i og organisering av tilbudet skal bidra til at alle barn kan føle seg betydningsfulle i fellesskapet.

SFO har sin egenart og sine tradisjoner som vi skal ta vare på. SFO skal ha et rikt tilbud av lek, kultur og fritidsaktiviteter, og ikke bare være et sted barn får tilsyn. Regjeringen ønsker å bidra til et løft for SFO gjennom å innføre en nasjonal rammeplan. Regjeringen vil samtidig sikre at det fortsatt skal være mulig å gjøre ulike prioriteringer og retningsvalg lokalt. Det viktige er at alle SFO-er skal gi god kvalitet i tilbudet, ikke at ordningen skal være likest mulig fra sted til sted.

Selv om mange går på SFO i dag, er det store variasjoner mellom kommuner og mellom områder i kommunene i hvor mange barn som går på SFO. Noen av disse variasjonene kan skyldes at prisen er for høy for enkelte familier. Derfor vil regjeringen innføre en nasjonal ordning med redusert foreldrebetaling. Vårt mål er at alle som ønsker det, skal ha mulighet til å gå på SFO.

SFO er viktig for alle barn, og kan være særlig viktig for sårbare barn. SFO kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller og bidra til bedre inkludering av minoritetsspråklige barn. Samtaler, aktiviteter og lek med andre barn i SFO kan bidra til tilhørighet, og til at barna for eksempel utvikler bedre sosiale ferdigheter, bedre helse og bedre ferdigheter i norsk. Et bevisst forhold til hvordan man bekjem-

per diskriminerende holdninger, og et kontinuerlig arbeid for å skape et inkluderende sosialt fellesskap der mangfoldet anerkjennes og respekteres, vil være sentralt for både ansatte og barn.

Et godt samarbeid mellom SFO og andre offentlige tjenester er avgjørende for at alle barn skal bli sett og få den hjelpen de trenger raskt, og for å forebygge utfordringer. SFO er viktig for å skape en felles kultur for inkludering og tidlig innsats. Tilbudet bør legges til rette slik at alle barn kan delta innenfor et inkluderende fellesskap. Barn med behov for særskilt tilrettelegging skal ha gode vilkår for å delta, trives og utvikle seg i SFO. Regjeringen vil innføre gratis SFO for barn på 5.–7. trinn med behov for særskilt tilrettelegging.

Regjeringen viser til at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 65 av 16. november 2016 ba regjeringen gjennomføre en nasjonal evaluering av SFO og følge den opp med en stortingsmelding.<sup>1</sup> Regjeringen har valgt å følge opp anmodningsvedtaket gjennom omtalen av SFO i denne stortingsmeldingen.

### 8.1 Utfordringsbildet

#### 8.1.1 Store variasjoner mellom kommunene

For første gang på 16 år ble det i 2018 gjennomført en nasjonal evaluering av SFO.<sup>2</sup> Evalueringen *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle*, viser at det er stor variasjon mellom kommunene, både når det gjelder hvordan kommunene prioriterer, hvordan SFO-ene er organisert, hva slags innhold de har, hva slags kompetanse de ansatte har, hvordan ulike grupper barn inkluderes og hva foreldrene må betale for tilbudet. Evalueringen viser at variasjonen i utforming, innhold, målsettinger og kvalitet ikke nødvendigvis er koblet til prisen. Manglende nasjonale rammer gir SFO-ledere og ansatte få verktøy for arbeidet i SFO.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Innst. 69 S (2016–2017).

<sup>2</sup> Wendelborg et al. 2018.

<sup>3</sup> Wendelborg et al. 2018.

Siden begynnelsen av 2000-tallet har det blitt stadig flere barn som går på SFO. Men det er store variasjoner på landsbasis, også mellom trinn. Det er en klar sammenheng mellom folketall i kommunen og andelen som benytter seg av SFO-tilbudet. I de små kommunene er det flere som slutter på SFO på andre trinn. I enkelte kommuner kan det gjennomsnittlig være mange barn som går på SFO, samtidig som det er enkelte områder i kommunen hvor nesten ingen barn går på SFO.

Evalueringen peker videre på at mange kommuner gir et godt SFO-tilbud til barna og har klare pedagogiske planer sentralt (fra kommunen) eller lokalt (ved SFO-en). Andre steder ser tilbudet ut til å være mer preget av å være et sted der barna får tilsyn. I evalueringen ble det også funnet et tydelig skille i kommunenes syn på SFO. Noen kommuner ser på SFO som en arena for læringsstøttende aktiviteter i tett sammenheng med skolens faglige program, mens andre kommuner ser på SFO som en arena for frilek og fritid hvor barnas daglige valg og egne initiativer står sentralt. Temaer som omsorg og trygghet inngår i de fleste kommunale planer, både i SFO-er som vektlegger læringsstøttende aktiviteter og de som legger vekt på fritidsaktiviteter. Hvor mye kommunen vektlegger omsorg og trygghet varierer fra sted til sted.

### 8.1.2 Økonomi kan stenge barn ute fra SFO

Det er en rekke årsaker til hvorfor det er forskjellig hvor mange som går på SFO fra sted til sted. Evalueringen peker på at den viktigste grunnen til at foreldre tar barna ut av SFO, er at barna ikke lenger ønsker å gå der.<sup>4</sup> SFO skal være en frivillig ordning. Større barn som ønsker å være hjemme, være med venner eller gå på andre aktiviteter, bør ha mulighet til det dersom foreldrene også vil det.

Mellom 30–40 prosent av foreldrene som har tatt barna ut av SFO, oppgir at tilbudet er for dyrt. Kommunene fastsetter selv nivået på foreldrebetaling. Foreldrebetalingen kan ikke være høyere enn de utgiftene kommunen faktisk har til SFO. Gjennomsnittlig foreldrebetaling for SFO var for skoleåret 2018/19 kr 2 470 i måneden for 20 timer i uken (hel plass) og kr 1 532 i måneden for 10 timer i uken (deltid).<sup>5</sup> Det var kun i 14 kommuner det kostet over kr 3 000 i måneden for hel plass. I 250 kommuner kostet det kr 1 500 eller mindre for deltid. Mange kommuner har imidlertid ordnin-

ger for søskenmoderasjon, ulike behovsprøvde moderasjonsordninger og/eller friplasser.

Evalueringen peker på store forskjeller i hvilken pris foreldrene må betale, og i hva som inngår i prisen. I ytterkant kan variasjonen i pris utgjøre en forskjell på så mye som 44 000 kroner i året. Også forskjellen mellom mer normalt prisede SFO-er (mellom 1 500 og 3 000 kroner i måneden) kan utgjøre så mye som 16 500 kroner for ett barn i SFO per år. 78 prosent av SFO-ene krever kostpenger i tillegg til den vanlige betalingen, ifølge evalueringen. Det er også forskjeller fra kommune til kommune når det gjelder om SFO tar ekstra betalt i feriene.

Det er mye som tyder på at andre strukturelle forhold kan ha betydning for hvor mange barn som går på SFO. Kommuner som har få barn i SFO, er stort sett utkantkommuner med store avstander. Evalueringen gir ikke svar på hvorfor det er slik. Ifølge NAV har steder som er spredt og tynt befolket flere innbyggere som er delvis ledige enn tettbygde strøk.<sup>6</sup> At få går på SFO kan derfor skyldes det lokale arbeidsmarkedet, og større andel hjemmearbeid eller deltidsarbeid blant foreldrene.

### 8.1.3 Folkehelseutfordringer

Tidlig innsats er nødvendig for å bygge et godt grunnlag for god helse hele livet. SFO er en viktig arena for tidlig innsats og forebygging av blant annet livsstilsrelaterte sykdommer. De fleste norske barn og unge har det bra og har gjennomgående god helse, men andelen barn og unge som ikke er tilstrekkelig fysisk aktive, er økende. Over 300 000 barn og unge i Norge fyller ikke helsemessige minimumsanbefalinger om fysisk aktivitet.<sup>7</sup>

Stadig flere barn og unge rapporterer om psykiske helseutfordringer. Forebygging, blant annet gjennom tiltak for et godt miljø i barnehage, skole og SFO, er sentralt. Det er også en tydelig sammenheng mellom fysisk aktivitet og bedre mental helse blant barn og unge.<sup>8</sup>

Grunnlaget for et godt kosthold legges i barneårene. Den nasjonale evalueringen av SFO peker på at de fleste SFO-er har et måltid i starten av SFO-tiden etter skolen, men hva dette måltidet består av, varierer mye. Det er imidlertid mange foreldre som ikke er fornøyd med mattilbudet.

<sup>6</sup> Statistikken er knyttet til deltidssysselsatte som ønsker mer arbeid. Handal 2009.

<sup>7</sup> Hansen et al. 2019.

<sup>8</sup> Biddle og Asare 2011.

<sup>4</sup> Wendelborg et al. 2018.

<sup>5</sup> Grunnskolen informasjonssystem (GSI).

Omtrent halvparten av foreldrene er delvis eller helt enig i at måltidet i SFO er sunt og variert. Det er også rundt 20 prosent som ikke mener at måltidet er variert, og 14 prosent som mener at måltidet ikke er sunt.<sup>9</sup> Ifølge en undersøkelse gjennomført på oppdrag fra Forbrukerrådet, er én av tre foreldre ikke fornøyd med mattilbudet i SFO.<sup>10</sup>

#### 8.1.4 Foreldre til barn med behov for særskilt tilrettelegging er mer misfornøyd enn andre

Barn med behov for særskilt tilrettelegging kan oppleve hindre for å delta og bli inkludert, og kan ha behov for å bli fulgt opp tettere og få tilpassninger for å kunne gå på SFO på lik linje med andre. Den nasjonale evalueringen viser at foreldrene til barn med behov for særskilt tilrettelegging er mer misfornøyd med SFO-tilbudet enn andre foreldre. Særlig gjelder dette spørsmål om bemanningen, kompetansen og aktivitets-tilbudet.

En stor andel av SFO-ledere og ansatte mener at de har godt samarbeid med skolen om barn med behov for særskilt tilrettelegging. Foreldrene tegner et langt mer negativt bilde, der en tredjedel mener at samarbeidet ikke er godt, og en tredjedel mener samarbeidet er godt. Foreldre til barn med behov for særskilt tilrettelegging opplever ofte at barna ikke blir inkludert. Dette skjer oftere i SFO enn i skolen.

Evalueringen av SFO viser at de ekstraressursene barnet har i skolen, ofte ikke følger med over i SFO selv om barnet har behov for det. På grunn av lite ressurser, både faglig og bemanningsmessig, får ikke disse barna den oppfølgingen de trenger i SFO.<sup>11</sup>

#### 8.1.5 Foreldrebetaling for SFO på 5.–7. trinn oppleves som urettferdig

53 prosent av foreldrene som har barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn, og som har svart på undersøkelsen i evalueringen av SFO, sier at de betaler på linje med øvrige foreldre. 4 prosent svarer at de har redusert foreldrebetaling, og 43 prosent svarer at de har friplass. Rundt 36 prosent av SFO-lederne oppgir at SFO er foreldrebetalt også for elever med særskilte behov på 5.–7. trinn. Om lag 25 prosent sier at elever med sær-

skilte behov har friplass eller får plassen dekket av kommunen. Innenfor en kommune og innenfor en enkelt SFO kan det variere om disse elevene har foreldrebetalte plasser. De resterende, om lag 40 prosent, sier at SFO-en ikke har barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7.trinn.

Evalueringen peker på at flere av foreldrene til barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn mener at det er urettferdig at de har en ekstra økonomisk belastning som andre foreldre slipper. Det avhenger av hvor de bor, om de må betale for en slik SFO-plass. SFO-tilbudet oppleves ikke i samme grad som frivillig for disse foreldrene. De må for eksempel ha SFO-plass for sine barn over flere år enn andre foreldre må, for å kunne jobbe i full stilling. Den økonomiske kostnaden som SFO innebærer, kan være særlig vanskelig for foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne, i og med at de oftere har betalingsproblemer enn øvrige foreldre med barn i samme aldersgruppe.<sup>12</sup>

#### 8.1.6 Uklar anvendelse av regelverket etter syvende trinn

Ungdommer med store behov for særskilt tilrettelegging vil kunne ha behov for et tilbud tilsvarende SFO som vedvarer gjennom ungdomsskolen og videregående opplæring. I undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2019* svarer om lag 35 prosent av kommunene og 44 prosent av fylkeskommunene at de har etablert et tilbud etter skoletid for elever med særskilte behov på 8.–10. trinn eller videregående.<sup>13</sup> Til sammen 92 skoler oppgir at de har opprettet tilbud for denne gruppen elever. Svarene indikerer at tilbudet er mest utbredt i Sør- og Vest-Norge. 97 prosent oppgir at slike ordninger ikke er foreldrebetalt. Henvendelser til departementet viser at foreldre til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging opplever at det er uklart hvilket regelverk som gjelder for slike tilbud, særlig når det gjelder foreldrebetalingen, ettersom slike tilbud ikke er regulert av opplæringsloven.

Regjeringen viser til anmodningsvedtak 906 av 31. mai 2018, der Stortinget blant annet ba regjeringen legge frem en stortingsmelding der det foretas en kartlegging av om det er store forskjeller i praksis mellom kommuner og fylkeskommuner, når det gjelder skolefritidsordning/tilbud

<sup>9</sup> Wendelborg et al. 2018.

<sup>10</sup> Forbrukerrådet og Kost- og ernæringsforbundet 2018.

<sup>11</sup> Wendelborg et al. 2018.

<sup>12</sup> Tøssebro og Paulsen 2014.

<sup>13</sup> Undersøkelsen er en utvalgsundersøkelse. Antallet fylkeskommuner som har besvart undersøkelsen er lavt. Rogde, Daus et al. 2019.

etter skoletid fra fjerde årstrinn til og med videregående skole, herunder innhold i tjenestene og egenbetaling fra foreldrene.<sup>14</sup> Stortingets vedtak har bakgrunn i spørsmål om rettighetene til barn med utviklingshemning. I undersøkelsen Utdanningsdirektoratet har foretatt, har det blant annet av personvern hensyn ikke vært spurt om utviklingshemning, men om barn og unge med særskilte behov.

### 8.1.7 SFO brukes ikke som virkemiddel i integreringspolitikken

Evalueringen av SFO viser at SFO i svært liten grad brukes som virkemiddel og arena for inkludering av minoritetsspråklige barn, ut over at barna får anledning til å bruke språket sitt når de er i SFO. SFO har i liten grad organisert noe formelt opplegg rundt disse barna eller gjort spesifikke tilpasninger for å støtte opp under for eksempel barnas språkutvikling. Evalueringen viser at effekten av SFO trolig kan økes gjennom en mer strategisk bruk i integrerings- og inkluderingsammenheng.<sup>15</sup>

## 8.2 Innhold og aktiviteter

SFO er i dag et tilbud for barn på 1.–4. trinn og for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 1.–7. trinn. Kommunen har en plikt til å ha et SFO-tilbud på disse trinnene, men barna har ikke rett til plass. Kommunen har stor frihet i utformingen av tilbudet og har anledning til å ta betalt for SFO-plassene.

St.meld. nr. 40 (1992–93) ... *vi smaa, en Alen lange* og St.meld. nr. 55 (1996–97) *Om skolefritidsordningen* la grunnlaget for hva SFO er i dag, og for regelverket som gjelder for SFO.<sup>16</sup>

Formålet til SFO er å legge til rette for lek, kultur og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna.<sup>17</sup> SFO skal gi barna omsorg og tilsyn. Barn med nedsatt funksjonsevne skal gis gode utviklingsvilkår. Formålet har betydning både for hvordan kommunen og SFO-er planlegger tilbudet, og for hvordan de gjennomfører det. Bestemmelsene vil videre påvirke både innholdet, bemanningen og lokalene, og hvordan barna gis mulighet til å ha innvirkning på tilbudet.

Regjeringen er opptatt av at SFO er en viktig fritidsarena for alle barn. God omsorg og tilstrekkelig tilsyn er ikke alene nok for å oppfylle formålet med SFO.

Opprinnelig ble det lagt vekt på at skolefritidsordningene skulle ha et sosialpedagogisk perspektiv, altså at tilbudet skulle ses i sammenheng med samfunnet for øvrig. Kommunene måtte dermed tilrettelegge tilbudet i samarbeid med skolen, barnevernet, sosialsektoren og andre som arbeider med forebyggende tiltak for barn og familier som har særlige behov for støttetiltak. Dette formålet kommer ikke direkte til uttrykk i opplæringsloven § 13-7, men følger av andre bestemmelser og regelverk, som for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven, barnevernsloven og sosialtjenesteloven, jf. kapittel 6.

Stoltenberg-utvalget har foreslått å innføre obligatorisk heldagsskole for alle elever på 1.–4. trinn, med en rammeplan som angir rammer for fysisk aktivitet, ulike fritidsaktiviteter, leksehjelp og fordypning i læringsaktiviteter, men som også gir betydelig rom for frilek i de timene som ikke går med til undervisning i fag.<sup>18</sup> Regjeringen går ikke inn for obligatorisk heldagsskole, men vil opprettholde SFO som en frivillig ordning og utvikle tilbudet videre.

Regjeringen ønsker å videreføre dagens formål for SFO slik det fremgår av opplæringsloven. Regjeringen vil presisere hva dette formålet skal bety for praksis i virksomhetene, ved å gjennomgå lovens bestemmelser om SFO og innføre en nasjonal rammeplan for SFO. Regjeringen legger til grunn at rammeplanen skal bygge på gjeldende rett. Det er ikke ønskelig å innskrenke kommunenes handlingsrom mer enn det som følger av rammene i dagens regelverk. Det skal utvikles støtte- og veiledningsmaterieell til den nasjonale rammeplanen som skal støtte SFO-ene i arbeidet med kvalitetsutvikling. Regjeringen vil benytte eksisterende forskriftshjemmel i opplæringsloven slik at rammeplanen blir en forskrift til opplæringsloven § 13-7.

### 8.2.1 Verdigrunnlaget for SFO

Formålsparagrafene i barnehageloven og opplæringsloven omtaler verdigrunnlaget for barnehager og skoler. Barnehager og skoler skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet. Dette

<sup>14</sup> Innst. 377 S (2017–2018).

<sup>15</sup> Wendelborg et al. 2018.

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 60 (1997–98).

<sup>17</sup> Opplæringsloven § 13-7.

<sup>18</sup> NOU 2019: 3.



er verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene, blant annet barnekonvensjonen. Videre skal barnehager og skoler fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering, og barn og elever skal ha medansvar og rett til medvirkning.

SFO har ikke en egen formålsbestemmelse, og SFO omfattes ikke av formålsparagrafen i opplæringsloven ettersom SFO-virksomheten ikke regnes som «opplæring» i lovens forstand. Regjeringen mener det er uheldig om det etterlatte inntrykket er at mange av de grunnleggende verdiene for barnehage og skole ikke gjelder for SFO. Regjeringen ønsker å tydeliggjøre at de delene av verdigrunnlaget som er felles for barnehage og

skole, også gjelder for SFO, og ønsker å presisere dette i regelverket.

Friskoler og andre private grunnskoler er ikke pålagt å ha SFO. Friskoler kan ikke bruke av statsstøtten for skoledrift til å drive SFO. Mange friskoler har likevel etablert foreldrebetalt SFO for elevene ved skolen. Disse friskolene er ikke underlagt regelverket for SFO i opplæringsloven.

Regjeringen vil ikke innføre endringer i friskoleloven som pålegger friskolene å gi et tilbud om SFO, og den nasjonale rammeplanen vil derfor ikke gjelde for SFO-er ved friskoler eller andre private grunnskoler. Rammeplanen for SFO og støtte- og veiledningsmateriellet vil likevel kunne tas i bruk av friskolene og være nyttig i deres arbeid med å utvikle kvaliteten i SFO.

### Boks 8.1 Formålsparagrafene i skole og barnehage

#### *Barnehagelovens formålsparagraf – § 1. Formål*

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

#### *Opplæringslovens formålsparagraf – § 1-1. Formålet med opplæringa*

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører

mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdier som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

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

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

### 8.2.2 Lek, kultur og fritidsaktiviteter

#### Lek i SFO

Regjeringen mener det er viktig at leken har en stor plass i SFO. Gjennom lek kan barna utvikle vennskap, de blir inkludert i fellesskapet og de utvikler språket. I leken kan barnet utforske og samhandle med andre, utfolde seg, bruke fantasien og være kreativ.

SFO kan gjerne også tilby aktiviteter som er spesifikt rettet mot at barna skal lære mer om ulike temaer eller utvikle ulike ferdigheter (læringsstøttende aktiviteter). Det betyr imidlertid ikke at SFO bør bli mer lik skolen. Støtte- og veiledningsmateriellet som skal utvikles må støtte opp om hvordan leken kan stimulere barn på alle områder for deres utvikling, både sosialt, motorisk, språklig og kognitivt, og det må gi veiledning om læringsstøttende aktiviteter gjennom lek. Barn kan lære mer gjennom leken dersom de er omgitt av voksne som veileder og bistår, og som sørger for at alle barn som ønsker det, blir inkludert i leken. Læringen som skjer i SFO, skal ikke vurderes og måles opp mot konkrete kompetansemål, men kan være et ekstra bidrag til barnas utvikling. Samtidig vil det ofte kunne være tette koblinger mellom enkeltfag (for eksempel de praktisk-estetiske fagene) og aktivitetene i SFO. I tråd med formålet med SFO bør slik læring skje gjennom lekpregede aktiviteter. Dette forutsetter at personalet aktivt planlegger aktivitetene, følger opp og veileder barna.<sup>19</sup>

#### Kultur

Regjeringen ønsker at kultur fortsatt skal ha stor plass i SFO, og at det skal være en del av formålet med SFO. Gjennom kunst og kultur kan barna få estetiske erfaringer, oppleve eget skapende arbeid og utforske sin kreativitet. Barna skal delta aktivt, og de skal få støtte til å skape egne kunstneriske og kulturelle uttrykk. Kulturelle aktiviteter i SFO kan være koblet til en lang rekke uttrykksformer og fagområder, som design og redesign<sup>20</sup>, billedkunst og kunsthåndverk, musikk, dans og drama, språk og litteratur, film og foto.

Samarbeid med ulike kulturformidlere, enten det er på fast basis eller som avgrensede prosjek-

#### Boks 8.2 Læring gjennom lek

Mange SFO-er arrangerer lekpregede aktiviteter med innhold som er tett knyttet opp til fagområder i skolen. Her er noen eksempler:

- Barna kan gå på Grublisklubb der de får bryne seg på små tenkeoppgaver som utfordrer både matematiske ferdigheter og logisk sans.
- Hver dag møter barna dagens ord i garderoben. Hvem husker flest ord når fredagen kommer? Ordene er valgt ut i samarbeid med skolen.
- Med faste mellomrom er det Kodeklubb, der barna kan jobbe med animasjon eller med programmering av for eksempel roboter.
- På våren er det sykkeluke med sykkeløvelser i skolegården. Her er det mulighet til å ta «førerkort», øve på balanse, kjøre sikk sakk og utvikle andre ferdigheter.

ter, beriker tilbudet i SFO. Mange SFO-er samarbeider med lokale kulturskoler. Dette kan være alt fra at kulturskolen tilbyr individuell musikkundervisning (foreldrebetalt) i SFO-tiden til at kulturskolen bidrar med sin kompetanse inn i gruppebaserte aktiviteter i SFO.

Regjeringen vil legge til rette for samarbeid mellom kulturskolene, SFO-ene og frivilligheten. Kulturskole-aktiviteter som foregår i SFO-tiden, vil kunne styrke det kulturelle tilbudet i SFO. På denne måten vil regjeringen bidra til at flere barn får tilgang til kulturskolens tilbud, også barn fra lavinntektsfamilier.

Regjeringen tar sikte på å legge frem en stortingsmelding om barne- og ungdomskultur høsten 2020, hvor kulturskolen skal inngå. Den kulturelle skolesekken (DKS) vil være et annet sentralt tema i meldingen. Gjennom meldingen ønsker regjeringen å løfte frem kunst og kultur for, med og av barn og unge. Meldingen skal medvirke til å heve statusen til og kvaliteten på kunst og kultur som skapes for og formidles til barn og unge.

Stortinget har bedt regjeringen legge frem en stortingsmelding om en styrket kulturskole for fremtiden.<sup>21</sup> Ved å la kulturskolen inngå i stortingsmeldingen om barne- og ungdomskultur, vil regjeringen legge til rette for en god og grundig

<sup>19</sup> Brandlistuen et al. 2015, Lillard et al. 2013, Bratterud, Sandseter & Seland 2012, Øksnes 2010, Ang 2014, Ånggård 2007, Fisher et al. 2011.

<sup>20</sup> Redesign er å lage nye gjenstander av brukte materialer.

<sup>21</sup> Innst. 448 S (2016–2017).

### Boks 8.3 Samarbeid mellom kulturskole og SFO

Mange kulturskoler samarbeider med skole og SFO. Den vanligste formen for samarbeid er at kulturskolen har undervisning i skolens lokaler i SFO-tiden. Men flere SFO-er samarbeider også med kulturskolen på andre måter, som et bidrag til bedre kvalitet på tilbudet i SFO.

Øystre Slidre kommune ønsket å styrke SFO-tilbudet gjennom å satse på kultur og et samarbeid med kulturskolen. Ansatte fra kulturskolen gjennomfører flere kulturelle aktiviteter i SFO-tiden på to av kommunens barneskoler, som en del av stillingen sin i kulturskolen. Rektor ved Rogne skule forteller at de har hatt både sløyd og andre kunst- og håndverksprosjekter, sang og hallingdans, og at de får gode tilbakemeldinger fra elevene.

På Tøyen skoles SFO har de med penger fra Tøyenløftet leid inn instruktører fra kulturskolen i blant annet dans, drama og keramikk. De kulturelle aktivitetene utfordrer barnas kreative sider og utvikler både grov- og finmotorikk. Kulturskolen bidrar også i den ordinære musikkundervisningen på Tøyen skole, og alle elevene får prøve seg på et instrument. SFO-leder forteller at de har lært at barna trenger å bli kjent med ulike aktiviteter i SFO for å bli rekruttert til aktiviteter på fritiden. Samarbeid med kulturskolen og den lokale sportsklubben er derfor godt innarbeidet.

behandling av dette sentrale kulturtilbudet for og med barn og unge. Samtidig gir det anledning til å se de ulike virkemidlene innenfor barne- og ungdomskulturfeltet i sammenheng for at de i enda større grad skal kunne komme barn og unge til gode.

#### Fritidsaktiviteter

Regjeringen mener at SFO er en fritidsarena og at fritidsaktiviteter fremdeles skal være en viktig del av SFO. Dette vil også ha betydning for hvordan aktivitetene organiseres. Fritidsaktiviteter kan være organiserte aktiviteter barn normalt deltar i på fritiden, som idrett, korps, kor osv., eller det kan være den tiden barna har fri til å velge selv hva de vil gjøre.

Mange SFO-er samarbeider med organisasjoner, lag og lignende for å bidra til økt kvalitet og variasjon i aktivitetene. Dette kan for eksempel være samarbeid med idrettslag, det lokale korpset eller andre frivillige organisasjoner, eller det kan være samarbeid med praksiselever fra idrettsfag ved videregående skoler i nærheten. Slikt samarbeid kan være et positivt bidrag til aktivitetene i SFO. Samtidig kan det være en god arena for frivilligheten til å presentere seg for barn.

Regjeringen er positiv til samarbeid med private og ideelle aktører som kan bidra til å gi et godt og variert aktivitetstilbud i SFO. Slike tilbud må bygge på verdiene i SFO og ta utgangspunkt i barnas behov og alder. Kommunen bør videre ha

en bevisst holdning til hvordan slikt samarbeid kan gjennomføres på en mest mulig inkluderende måte, slik at det ikke bidrar til at foreldrene må betale mer, eller at noen barn blir ekskludert fra å delta i disse aktivitetene. Kommunen bør også bidra til at barn ikke utsettes for kommersielt press. Selv om opplæringslovens bestemmelse om reklamefrihet i skolen ikke direkte gjelder for SFO, vil bestemmelsen gjelde på skolens område, hvor SFO gjerne også foregår. Næringsdrivende skal også være forsiktige med å markedsføre seg på arenaer der barn oppholder seg, som skoler, SFO og andre fritidsarrangementer. Markedsføringslovens regler gjør at slike aktiviteter lett kan være ulovlig reklame.<sup>22</sup>

#### 8.2.3 Helsefremmende SFO

Regjeringen ønsker å støtte opp om at barnehagene, skolene og SFO-ene skal bidra til bedre folkehelse.

Det er viktig at barn bygger gode vaner tidlig. Et godt folkehelsearbeid har betydning for den enkelte og kan spare både enkeltpersoner og samfunnet for kostnader. Dårlig helse og livskvalitet i befolkningen har omfattende kostnader og kan gjøre det vanskelig å opprettholde velferdssamfunnet over tid. Det er vanskeligere å gå på skole, å studere eller å være i arbeid når helsen er dårlig.

<sup>22</sup> Opplæringsloven § 9-6 og markedsføringsloven kapittel 4.

### Boks 8.4 Uteplassen på Borge

På Borge SFO i Fredrikstad kommune finnes det ikke stygt vær. I stedet feires høljregnet med en vannfestival hver oktober. Er det solskinn bader de. Regner det, lager de demninger og har gjørmekjøkken. Hver værtype har egne kvaliteter som åpner for nye aktiviteter.

I 15 år har uteplassen de kaller *1317 Skovven* vært en permanent arena for lek og aktiviteter i skogen, som brukes hver dag, hele året. SFO har ingen lokaler innendørs om ettermiddagen. I tiden de er ute i skogen, er barna mer fysisk aktive og får utviklet sine grovmotoriske ferdigheter mer enn de ville gjort i lokaler inne eller i skolegården. SFO-leder forteller om barn som

blir selvstendige, som lærer å ta ansvar og samarbeide. «Det er mye som skal holdes orden på i skogen, det skal hogges ved og bæres vann», forteller han. «De ansatte blir nødt til å overlate mye av ansvaret til barna, og barna elsker det. Og så blir de fantastiske til å leke ute.»

I skogen finnes det en helårslavvo i tre, grue til matlaging, og en egen grønnsakhage. To dager i uken serveres det varmmat i SFO som elevene har laget selv, og hver dag baker de eget brød. Barna ruller på å være med i matgruppa som forbereder maten i mat- og helse-salen under morgenåpningen, og fullfører den under åpen himmel på ettermiddagen.

Folkehelsemeldingen understreker at vi må gjøre mer for å forebygge at barn og unge får utfordringer med sin fysiske eller psykiske helse.<sup>23</sup> SFO kan være en viktig arena i kommunens forebyggingsarbeid. SFO kan ha tiltak som retter seg mot alle barn, men også særlige tiltak som retter seg mot grupper eller enkeltbarn som har økt risiko for dårlig fysisk eller psykisk helse. Områder som særlig peker seg ut, er fysisk aktivitet, kosthold og et godt psykososialt miljø.

#### Fysisk aktivitet

Regjeringen vil legge til rette for økt fysisk aktivitet i skole og SFO med mål om én times daglig fysisk aktivitet innenfor dagens timetall, uten at det går på bekostning av lærernes metodefrihet.

Regjeringen viser til anmodningsvedtak nr. 106 av 30. november 2017, der Stortinget ber regjeringen fremme sak for Stortinget om en ordning som sikrer elever på 1.–10. trinn minst én time fysisk aktivitet hver dag innenfor dagens timetall.<sup>24</sup> Regjeringen vil samle en rekke tiltak for økt fysisk aktivitet i barnehage, skole og SFO i satsingen *Barn og unge i bevegelse*.<sup>25</sup>

Det er naturlig at mye av barnas daglige fysiske aktivitet foregår i SFO-tiden. Fysisk aktivitet vil være et tema i det støtte- og veiledningsmateriellet som skal utvikles til ny nasjonal rammeplan for skolefritidsordningen.

Fysisk aktivitet i barne- og ungdomsårene kan bidra til å forebygge mange ulike sykdommer, og organiseringen av hverdagen kan både fremme og hemme en fysisk aktiv livsstil. Det er derfor viktig at kommunen følger opp slik at SFO tilrettelegger for at barna får anledning til å utfolde seg allsidig i fysisk aktivitet og lek.

#### Mat og måltidsglede

Regjeringen vil bidra med veiledning og kunnskap for bedre kosthold i SFO. I støtte- og veiledningsmateriellet som skal lages i tilknytning til ny nasjonal rammeplan for SFO, vil mat og måltidsglede være et tema. Materiellet må ses i sammenheng med andre statlige tiltak for bedre kosthold blant barn og unge.

Med SFO gjerne både før og etter skolen kan dagen bli lang. Det bør derfor legges til rette for at barna kan spise både på skolen og på ettermiddagen i SFO. SFO er ikke pålagt å tilby mat, men bør som et minimum være organisert slik at barna kan spise maten de har med seg, i ro og fred. Kommunene bør også vurdere supplerende ordninger for barn som av ulike grunner ikke har med seg mat, eller som har glemt mat en dag. SFO-er som har åpent tidlig om morgenen, bør også være forberedt på å kunne tilby enkel mat til barn som kommer uten å ha spist frokost.

Hvis barna får mat i SFO, bør denne maten være laget med utgangspunkt i Helsedirektoratets kostråd. Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet har i samarbeid utviklet nasjonale faglige

<sup>23</sup> Meld. St. 19 (2018–2019).

<sup>24</sup> Innst. 51 S (2017–2018).

<sup>25</sup> Prop. 1 S (2019–2020).

### Boks 8.5 En jungel av mat på Olsvik

Olsvik SFO i Bergen kommune har deltatt i prosjektet Matjungelen, der barna har lekt seg til gode smaksopplevelser. «Ungene synes det er kjempegøy med aktiviteter som smaks- og sanseløyper, planting av frø og matlaging i SFO», forteller SFO-leder. «De har lært at det er lov å ikke like, men ikke lov å si æsj.» Temaer i Matjungelen er smak og positive matopplevelser, matlaging og måltidsglede, markedsføring og merking av mat og miljøhensyn, matutvalg og bærekraft.

Matjungelen er utviklet av den sosiale entreprenøren Folkelig AS med støtte fra Gjensidigestiftelsen og Helse- og omsorgsdepartementet. Tiltakspakken i Matjungelen inneholder blant annet opplegg for å heve kompetansen til de ansatte i SFO, slik at de blir bedre i stand til å lage sunn mat sammen med barna og snakke med barna om faglige temaer. Matjungelen startet opp som et pilotprosjekt i Hordaland, men blir i løpet av 2020 tilgjengelig for SFO-er i hele landet.

retningslinjer for mat og måltider i skolen som også gjelder for SFO-er.

Mat og måltider handler om mer enn bare kosthold og helse. Måltidene i SFO er en arena for sosialt samvær, gode opplevelser og måltidsglede. Å planlegge og lage mat kan også være en hyggelig aktivitet i SFO, der barna kan utforske ulike smaker, oppleve mat fra andre kulturer og oppleve samarbeid og mestring.

#### 8.2.4 Kvalitetsutvikling

Regjeringen ønsker å støtte opp om kommunenes arbeid med å utvikle kvaliteten i SFO. Kvalitet i SFO er knyttet til både innhold og aktiviteter, organisering og fysiske rammer, kompetanse, inkludering, hvordan barna trives i SFO, og hvor tilfredse foreldrene er med tilbudet. Kommuner som jobber godt med SFO, ser sammenhengene mellom barnehagen, skolen og SFO. Dette krever at kommunen kontinuerlig arbeider med å utvikle virksomhetene og evaluerer og justerer praksis i SFO-ene. Et viktig utgangspunkt er at ledelsen tenker på kvalitet både når de organiserer, når de planlegger og når de følger opp SFO, og at barna møter felles kultur og holdninger i alle kommunenes tjenester.

#### Kommunalt planarbeid for SFO

En rekke kommuner har, i tillegg til sine vedtekter om foreldrebetaling, oppholdstid og lignende,<sup>26</sup> gitt føringer for organisering og innhold i SFO gjennom for eksempel lokale rammeplaner eller kommunedelplaner. Slikt lokalt planarbeid er viktig for å gi lokalt eierskap til mål og tiltak, og det gir lokalpolitikkerne mulighet til å styre innhold i og organisering og drift av SFO. Selv om regjeringen nå innfører en nasjonal rammeplan, vil det fortsatt være kommunene som har ansvaret for SFO og det konkrete arbeidet for å utvikle kvaliteten i tilbudet. Den nasjonale rammeplanen skal gi rom for lokale variasjoner. Det vil fremdeles være mulig å vektlegge ulike retninger for SFO, som for eksempel SFO som læringsstøttende arena eller fritidsarena. Kommunen og SFO kan også vektlegge ulike temaer som fysisk aktivitet eller kosthold. Mangfold er positivt og kan bidra til læring og innovasjon. Kommunene bør derfor ikke redusere sitt eget planarbeid for SFO-virksomheten selv om det innføres en nasjonal rammeplan.

Kravene i opplæringsloven om et systematisk og kontinuerlig arbeid for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene gjelder også SFO. Alle ansatte ved skolen og SFO skal følge med på at barna har et trygt og godt miljø. Ledelsen ved SFO og i skolen må jobbe sammen for å planlegge arbeidet for et godt psykososialt miljø. De ansatte må få mulighet til å øke kompetansen sin, slik at de sikrer et godt og trygt miljø for barna. For eksempel bør SFO-ansatte diskutere sammen med skolen hvordan regler og reaksjoner skal praktiseres, slik at det blir god sammenheng mellom skolens ordensreglement og reglene i SFO. SFO bør også inkluderes når blant annet skolemiljø-programmer eller aktiviteter skal settes i gang. SFO-er som ikke drives i tilknytning til en skole,<sup>27</sup> må ha et eget kvalitetsutviklingsarbeid for å kunne ivareta barnas rettigheter til et trygt og godt miljø.

Å etablere en god dialog med foreldre og avklare hva de kan forvente av SFO, bør være et ledd i arbeidet for å utvikle kvaliteten i tilbudet. Hvorvidt foreldrene opplever at SFO-tilbudet er godt, henger også sammen med hva slags informasjon de får, og hvilke forventninger de har til tilbudet. Foreldrene bør involveres i planarbeidet i SFO, for eksempel gjennom foreldrerådets

<sup>26</sup> Opplæringslovens krav om vedtekter for SFO, i § 13-7.

<sup>27</sup> F.eks. frittstående eller private SFO-er, eller SFO-er som er en del av en kommunal barnehage.

arbeidsutvalg (FAU) ved skolen eller kommunalt foreldreutvalg (KFU). Resultater fra foreldreundersøkelser kan inngå som kvalitetsindikator i evalueringen av virksomheten. I tillegg til at SFO bør gi god informasjon om tilbudet og aktivitetene i forkant, bør SFO gi informasjon til foreldrene om hva barna har opplevd i SFO. God dialog med foreldrene er særlig viktig for barn som av ulike grunner er sårbare eller har behov for særskilt tilrettelegging.

Som beskrevet i kapittel 2 er SFO viktig i overgangen mellom barnehage og skole. Mange barn starter i SFO noen uker før skolestart. SFO er ofte det første møtet barna har med skolens lokaler, skolens personale og mange av medelevene. Kommunen må legge til rette for at personalet fra SFO er en del av skolens aktive samarbeid med barnehagen for å forberede skolestart *før* barnehageåret avsluttes.<sup>28</sup> Den første tiden etter sommerferien må være godt planlagt. Informasjon om barn som trenger ekstra støtte i overgangen mellom barnehage og skole, bør også deles med de ansatte i SFO på samme vis som med lærere og andre yrkesgrupper i skolen. Ulike tiltak for å støtte barn med behov for særskilt tilrettelegging bør også inkludere barnets tid i SFO, og dermed de ansatte der.

Gode arealer inne og ute

Gode lokaler og arealer inne og ute, tilgang til utstyr og materiell og en innredning som legger

<sup>28</sup> Hogsnes 2016.

til rette for at barna kan leke og ha det fint sammen, er viktige bidrag til kvaliteten i SFO. Mange steder er det vanlig at skolen og SFO bruker de samme lokalene og det samme utstyret. Det er viktig å ta hensyn til både skolens og SFOs behov, for at slikt sambruk skal fungere godt. Mange kommuner har funnet gode løsninger, der klasserom er tilpasset SFOs behov og det er satt av plass til lek og ulike aktiviteter. Vi vet at lokalene og uteområdene har mye å si for hvor fysisk aktive barna er. SFO-tiden gir gode muligheter for fysisk aktiv lek utendørs. Der SFO har muligheter for det, bør det jevnlig være tilbud om friluftsliv, lek og aktiviteter i natur og ulendt terreng.

### 8.2.5 Kompetanse

Regjeringen mener at kompetanse er en viktig faktor i arbeidet for bedre kvalitet i SFO. Det er ikke egne kompetansekrav for de ansatte i SFO, men kommunen må sørge for tilstrekkelig kompetanse til å drive en forsvarlig virksomhet i tråd med regelverket. Det er viktig at kommunen som SFO-eier, og ledelsen ved SFO, verdsetter og anerkjenner den kompetansen de ansatte bringer med seg, og at de også bidrar til kompetanseheving. Mange ulike fagbakgrunner og erfaringer kan være vesentlig og verdifull kompetanse i SFO, og det er ikke bare pedagogisk bakgrunn som er relevant.

Regjeringen mener at det er avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse for at barna skal kunne utvikle norsk-

### Boks 8.6 Et samlet blikk på skolemiljøet på Ila skole

På Ila skole i Trondheim kommune jobber de helhetlig med barnas skolehverdag, og både undervisning og skolefritid er en naturlig del av skolen. Hele skolen jobber felles med å skape et trygt og godt skolemiljø. At det er samme tanker og verdier i hele skolen er sentralt. I år har de derfor relasjonskompetanse som satsingsområde for kompetansehevingen av personalet i SFO. Det autoritative perspektivet, med gode relasjoner og balanse mellom kontroll og støtte, gjelder for både lærerne og de ansatte i SFO. Kartlegging av relasjonene gjøres på begge arenaer – både på trinnet og på SFO. Ser personalet noe som det er behov for å ta tak i, blir det et felles ansvar å løse utfordringene.

Ila SFO er skolens andre læringsarena der barna får utviklet sine evner innenfor blant annet samarbeid og sosial kompetanse. «Vi ser på SFO som en ressurs for å styrke barnet», forteller avdelingsleder for SFO. «Ikke minst er SFO en viktig arena for barna for å knytte vennskap gjennom samvær og lek.»

Ila skole var vinner av Dronning Sonjas skolepris 2016. Juryen la vekt på at Ila skole har en tydelig, engasjert og målrettet ledelse som arbeider for å dyktiggjøre hele personalet i undervisning og SFO, for å nå målet om et godt og inkluderende skoletilbud for alle.

ferdighetene sine, og for at ansatte skal kunne ivareta et godt samarbeid med foreldrene. Det er ikke innført nasjonale krav om de ansattes norskerferdigheter i SFO slik det er for ansatte i barnehagen, men i mange kommuner er det innført slike krav lokalt. Kommunene bør legge til rette for norskopplæring for de som eventuelt ikke har gode nok ferdigheter til at de kan snakke godt med barna på norsk. I det samiske språkforvaltningsområdet kan kommunen vurdere tilsvarende tiltak for samisk språk i SFO. Også ved andre skoler som har elever med vedtak om undervisning i og på samisk, eller i og på tegnspråk, kan det vurderes om SFO-personalet bør få opplæring i disse språkene.

En del kommuner har aktivt jobbet for at ansatte uten formell kompetanse skal kunne utdanne seg til barne- og ungdomsarbeider eller ta videreutdanning på universitets- og høyskolenivå. Erfaringer fra tidligere forsøk viser at kompetanseheving også bidrar til økt motivasjon hos de ansatte. Å heve kompetansen hos de ansatte i SFO bør være en del av kommunens strategiske arbeid. Ferdigheter, erfaringer og interesseområder hos de ansatte kan bidra til å øke kvaliteten på aktivitetene som tilbys barna. Når de ansatte har ulike typer kompetanse som utfyller hverandre, får barna oppleve mer varia-

sjon og bedre kvalitet i de aktivitetene som tilbys.

Ansatte som aktivt legger til rette for lek og gode aktiviteter, og som engasjerer seg i lek og samspill med barna, er viktige for at alle barn skal få mulighet til å bli inkludert. Dersom de ansatte skal bidra til læring gjennom lek, må de bli bevisste på hvordan barn lærer gjennom lek. De må kunne bygge opp under denne formen for læring, for eksempel gjennom å tilrettelegge for leken og sørge for at alle barn blir inkludert.<sup>29</sup>

Mange SFO-er opplever at det kan være vanskelig å holde på gode ansatte fordi stillingsbrøkene blir små. Noen steder blir ressursene i skolen og SFO sett i sammenheng, slik at ansatte i SFO blir brukt som ekstra ressurser i skolen. Slik blir det flere større eller hele stillinger og mindre utskiftning av personalet. Det finnes eksempler på at andre yrkesgrupper, som for eksempel vernepleiere og miljøarbeidere, har delte stillinger i skoler og SFO-er. Dette gir bedre kontinuitet for barna. De ansatte vet hvilke gleder og konflikter som har oppstått på skolen, og kan snakke med barna om det. De kan også fortelle lærerne om hva som skjedde i SFO dagen før, noe som kan påvirke læringsmiljøet for hele klassen.

<sup>29</sup> Wetso 2006, Jernes og Engelsen 2012, Karrebæk 2011.

### Boks 8.7 Kompetanseheving for alle på Jåtten

I SFO ved Jåtten skole i Stavanger kommune satser ledelsen på personalets kompetanse. Alle ansatte har nå enten fagbrev eller treårig høyskole. 14 ansatte har utdannet seg til barne- og ungdomsarbeider i arbeidstiden med støtte fra kommunen. Kompetanse premieres med høyere lønn og er en forutsetning for fast ansettelse på Jåtten. «Fagutdannelsen har gitt et grunnlag for at vi kan reflektere over egen praksis i fellesskap», forteller SFO-leder.

Hvert år velger SFO ut et nytt tema de skal jobbe med over tid. SFO-leder kan for eksempel bli gjort oppmerksom på kompetanser de kommer til å trenge gjennom å delta i overføringsmøter med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Eksterne kursholdere, brukerorganisasjoner og ulike kommunale tjenester har bidratt til deling av kunnskap om temaer som hørselshemming, traumer, språkkompetanse, elektiv mutisme, læringsmiljø og atferds-

vansker. «Men vi må ikke bare lære, vi må også trene», sier SFO-leder. Alle må velge seg ut noe de vil trene på, og trening foregår både individuelt og i fellesskap.

Mange av de ansatte i SFO har kombinerte stillinger i skolen. God organisering av dagen er derfor viktig for å få tid til å utvikle kompetansen i fellesskap. Jåtten SFO har satt av et fast tidspunkt hver uke for lærende møter, der de ansatte reflekterer over egen praksis. Denne møtetiden blir prioritert av både de ansatte og skoleledelsen, slik at SFO-ansatte ikke blir brukt som for eksempel vikarer i skolen i dette tidsrommet. Planlegging og praktiske spørsmål håndteres i egen møtetid i basene og felles for hele personalet hver uke, utenom de lærende møtene.

At de ansatte er fornøyde med ordningen, viser seg blant annet gjennom en svært lav turnover de siste fem årene.

Kompetansetiltakene i SFO bør ses i sammenheng med øvrig kompetanseutvikling på skolen. Både SFO og skolen kan ha nytte av at det settes av felles tid til å planlegge aktiviteter og årshjul. Der det er hensiktsmessig, kan ansatte i SFO og skole ha gjensidig utbytte av å delta på kompetansetiltak sammen. Dette er særlig viktig i arbeidet for inkludering og et godt psykososialt miljø, der felles mål, holdninger, praksis og kompetansebygging på tvers av skole og SFO er en forutsetning.

Ifølge opplæringsloven skal rektor til vanlig være leder av SFO. Ved mange større skoler og SFO-er vil det være egne SFO-ledere under rektor, som igjen har mellomledere under seg (f.eks. base- eller trinnledere). De ansatte uten pedagogisk kompetanse vil kunne ha behov for pedagogisk veiledning. Regjeringen forventer at kommunene vurderer om rektors pedagogiske kompetanse er tilstrekkelig til å gi alle ansatte som behøver det, slik veiledning, eller om også SFO-leder og/eller andre mellomledere bør ha pedagogisk kompetanse. Der det er små forhold, kan kommunen vurdere å se veiledning og kompetanseheving i sammenheng på tvers av SFO-ene i kommunen, eller i samarbeid med nabokommuner.

### 8.3 Moderasjonsordninger

Regjeringen er opptatt av at SFO skal være tilgjengelig også for de med lavest inntekt. Derfor vil vi innføre en nasjonal ordning for redusert foreldrebetaling for lavinntektsfamilier.

Det er viktig at kommunene er oppmerksomme på hvordan foreldrebetalingen kan være en hindring for barn som ellers gjerne ønsker å delta i SFO. Dersom foreldrebetalingen er for høy for familiene, vil enkelte barn ikke få delta i det fellesskapet og den læringen som følger med å delta i lek og aktiviteter i SFO. Å være ett av få barn i klassen som ikke går på SFO, kan bidra til å forsterke utenforskapet som barn i familier med lav inntekt kan oppleve. Kommunen bør arbeide for å forhindre systematiske forskjeller i hvilke barn som går på SFO.

Mange kommuner har innført ulike moderasjonsordninger. Flere kommuner har lavere pris for SFO for lavinntektsfamilier, søskenmoderasjon eller friplasser. Søskenmoderasjon er den vanligste moderasjonsordningen og brukes i om lag halvparten av kommunene. Om lag en femtedel av kommunene har enten friplasser eller inntektsgradering eller begge deler. Et fåtall kommuner har gratis heltidsplass eller deltidsplass

for hele kommunen. Noen kommuner har gratis deltid for deler av kommunen eller for enkelt-skoler, som særlige satsinger i områder med levekårsutfordringer. Regjeringen har blant annet støttet forsøk med gratis deltid i SFO i Drammen, Trondheim, Stavanger og Oslo. Dette er viktige tiltak for å gjøre det mulig for alle barn å gå på SFO.

Regjeringen innfører fra høsten 2020 en nasjonal ordning med inntektsgradert foreldrebetaling i SFO, slik at foreldrebetalingen for et heltidstilbud i SFO på 1.–2. trinn maksimalt skal utgjøre seks prosent av husholdningens samlede person- og kapitalinntekt. Regjeringen tar sikte på å utvide ordningen til å gjelde elever på tredje og fjerde trinn. Regjeringen vil benytte eksisterende forskriftshjemmel i opplæringsloven og innføre ordningen som forskrift til opplæringsloven § 13-7. Regjeringen vil i kommende budsjetter også vurdere ordninger med gratis opphold på SFO for barn av foreldre med lav inntekt.

Regjeringen viser til anmodningsvedtak nr. 16 av 6. november 2018, der Stortinget ber regjeringen vurdere relevante tiltak for å unngå at elever blir utestengt fra SFO på grunn av foreldrenes økonomi.<sup>30</sup>

Ettersom friskoler og andre private grunnskoler ikke er pålagt å tilby SFO, vil den nasjonale inntektsgraderte ordningen ikke gjelde for SFO-er ved disse skolene. Regjeringen vil imidlertid vurdere om en ordning med redusert foreldrebetaling for familier med lav inntekt på sikt også bør gjelde for friskoler som velger å ha SFO.

Det er kommunen som fastsetter vedtektene for offentlige SFO-er, blant annet om foreldrebetaling og regler for å si opp plassen. I enkelte kommuner er det eksempler på at barn blir utestengt fra SFO fordi foreldrene ikke har betalt for SFO, eller fordi de tidligere ikke har betalt for barnehagen. Regjeringen oppfordrer kommunene til å undersøke hva som er årsaken til betalingsproblemene, og finne praktiske løsninger slik at familier med dårlig råd får hjelp der det er nødvendig. Det er svært uheldig om familiens økonomi skal føre til at et barn ikke får plass på SFO.

Når moderasjonsordninger benyttes som virkemiddel for at flere barn skal få gå på SFO, er det viktig med informasjonstiltak, både om tilbudet generelt og om moderasjonsordningen spesielt. Evalueringen av moderasjonsordningene i barnehagen viser at det er vanskelig å nå ut til målgruppen med informasjon om disse ordningene.

<sup>30</sup> Innst. 30 S (2018–2019).



gene. Vi vet fra erfaringene fra områdesatsingene i blant annet Oslo at en aktiv rekrutteringsstrategi kombinert med redusert foreldrebetaling er viktig for å få flere barn til å gå i barnehagen. De samme mekanismene vil trolig gjelde for SFO. Regjeringen vil derfor bidra med god informasjon om ordningen som en del av støtte- og veiledningsmateriellet til kommunene. Kommunen bør legge vekt på god og målrettet informasjon til aktuelle familier. Kommunene bør også vurdere om det er andre strukturelle årsaker, for eksempel avstander, til at få barn i kommunen eller i områder av kommunen, går på SFO, og finne gode løsninger lokalt.

## 8.4 Inkluderende fellesskap i SFO

SFO skal være en inkluderende arena for å knytte vennskap og for at barn skal trives, utvikle seg og lære. Hvordan SFO tilrettelegger for at alle barn kan delta i samhandling, lek og kreativ og fysisk aktivitet, kan ha stor betydning for det enkelte barns livskvalitet og utvikling. Det er derfor viktig at kommunen og SFO planlegger for en inkluderende praksis, og at personalet jobber systematisk for å inkludere alle barn i de ulike aktivitetene.

### 8.4.1 Barn med behov for særskilt tilrettelegging

Regjeringen er opptatt av at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få et godt, inkluderende og likeverdig tilbud i SFO. Inkludering og tilpasning for barn med behov for særskilt tilrettelegging vil derfor bli et eget tema i den nye nasjonale rammeplanen og i støtte- og veiledningsmateriellet som skal utvikles.

SFO kan være en viktig arena for inkludering, mestring og tilhørighet for barn med behov for særskilt tilrettelegging. I opplæringsloven gjelder det samme formålet for SFO for disse barna som for alle andre barn. Barn med behov for særskilt tilrettelegging skal ha et tilbud som legger til rette for at også de kan være inkludert og delta likeverdig i lek, kultur og fritidsaktiviteter. De skal oppleve et like trygt og godt skolemiljø som alle andre barn. I tillegg sier opplæringsloven at barn med nedsatt funksjonsevne skal gis gode utviklingsvilkår i SFO.<sup>31</sup>

For at SFO-tilbudet skal være likeverdig for barn med behov for særskilt tilrettelegging, må det være tilstrekkelige ressurser til at barna kan delta i leken og i de aktivitetene SFO arrangerer.

Inkludering av barn med behov for særskilt tilrettelegging i SFO – krevende, men viktig

Det er flere strukturelle sider ved SFO som kan gjøre inkludering utfordrende. SFO er mindre strukturert og mindre voksenstyrt enn skolen, og majoriteten av personalet har lavere kompetanse. Det er i mange tilfeller flere barn per voksen på SFO enn på skolen. Det stiller ekstra store krav til god ledelse og planlegging, og god kompetanse i møtet med disse barna. Det er ekstra sårbart for disse barna når tilbudet ikke er tilfredsstillende, eller når samarbeidet mellom SFO og skole ikke fungerer.

Likestillings- og diskrimineringsloven sier blant annet at alle offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Med likestilling menes likeverd, like muligheter og like rettigheter. Likestilling forutsetter tilgjengelighet og tilrettelegging.<sup>32</sup> Dette gjelder også de aktiviteter som finner sted i skole og SFO. Det har betydning for hvordan kommunen planlegger og gjennomfører SFO, slik at barn med nedsatt funksjonsevne kan delta på lik linje med andre. Det følger dessuten av barnekonvensjonen og Grunnloven § 104 at barnets beste alltid skal være et grunnleggende hensyn i forbindelse med beslutninger og handlinger som omhandler barn, og at barn har en rett til å bli hørt i slike saker. Dette gjelder selvfølgelig også barn med behov for særskilt tilrettelegging.

Når de ansatte planlegger aktivitetene i SFO, må de ha et særskilt blikk for inkludering av barn med behov for særskilt tilrettelegging. For eksempel viser forskning at barn med motoriske problemer er mindre fysisk aktive enn andre.<sup>33</sup> Barn med dårlige motoriske ferdigheter kan også lett bli ekskludert fra leken.<sup>34</sup> Personalet må derfor legge til rette for, og ta initiativ til, fysisk lek og fysiske aktiviteter på en slik måte at alle barn får mulighet til å bli med. Dersom barna selv får ansvaret for å ta initiativ til, og engasjere seg i, de ulike aktivitetene i SFO, risikerer man at de barna

<sup>31</sup> Etter opplæringsloven § 13-7 første ledd skal kommunen ha et tilbud om SFO for barn med særskilte behov på 1.–7. årstrinn. Etter vanlig språklig forståelse favner begrepet videre enn nedsatt funksjonsevne (jf. opplæringsloven § 13-7 annet ledd, tredje punktum). I den videre teksten benyttes begrepet barn med behov for særskilt tilrettelegging, unntatt der det er vist til konkrete lovbestemmelser.

<sup>32</sup> Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) § 1 Formål og § 24.

<sup>33</sup> Meld. St. 19 (2018–2019).

<sup>34</sup> Giske et al. 2018.

som er minst aktive ellers også, er de som i liten grad deltar i fysisk lek og i fysiske aktiviteter i SFO. Barn med behov for særskilt tilrettelegging kan ha større behov for forutsigbarhet, og det kan være vanskeligere for dem å delta i fri lek. Det er viktig med en balanse mellom full frihet og organiserte aktiviteter og leker.<sup>35</sup>

Kommunen har et overordnet ansvar for å gi et forsvarlig og innholdsmessig tilfredsstillende tilbud til barn med behov for særskilt tilrettelegging i både barnehage, skole og SFO og gjennom kommunens øvrige tjenester. Kommunen må derfor se tjenestetilbudet til barna i sammenheng, jf. kapittel 6.

Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i SFO mottar ofte ulike helsetjenester. Det er viktig at også SFO får informasjon om barnas behov, og at SFO får samarbeide med ulike tjenester rundt barnet og tilrettelegge tilbudet på best mulig måte.<sup>36</sup> Evalueringen av SFO viser imidlertid at samarbeidet mellom SFO og andre tjenester utenfor skolen ofte ikke er godt nok. Foreldre til barn med behov for særskilt tilrettelegging etterlyser blant annet at tjenestene snakker bedre sammen. Ett eksempel foreldrene gir på at samarbeidet ikke er tilfredsstillende, er at skoletiden brukes til trening som er nødvendig for barn og unge med funksjonsnedsettelse, i stedet for at treningen foregår i SFO-tiden. Over halvparten av SFO-ledere og ansatte opplever at de ikke har et samarbeid med lokalt hjelpeapparat om barn med behov for særskilt tilrettelegging. Hele 85 prosent av foreldrene sier at den kommunale hjelpetjenesten ikke er med på å planlegge aktivitetene og støtteinnsatsen for barn med behov for særskilt tilrettelegging i SFO. Som vist i kapittel 6 foreslår regjeringen flere tiltak for å bidra til bedre tverrfaglig samarbeid omkring barn og unge med særskilte behov. SFO er en naturlig del av dette samarbeidet.

Enkelte av bestemmelsene i opplæringsloven som er relevante for det tverrfaglige samarbeidet, nevner ikke SFO. Det gjelder blant annet plikten til å delta i arbeidet med individuell plan for barn og unge med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Regjeringen mener at denne plikten i utgangspunktet gjelder for alle kommunale tjenester rundt barnet, også SFO. Individuell plan er

hjemlet i regelverket til barneverntjenesten, helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten. Her er det bestemt at disse tjenestene skal samarbeide med andre tjenester når barnet eller ungdommen mottar tilbud fra andre tjenester eller etater. Dette omfatter for eksempel skole og SFO. Når bestemmelsen fastslår en plikt til å samarbeide med SFO, må det være forutsatt at også SFO har en plikt til å samarbeide. Regjeringen vil derfor endre bestemmelsene i opplæringsloven, slik at det blir tydelig i lovteksten at også SFO har en plikt til å delta i arbeidet med individuell plan. Plikten til å delta i arbeidet er avgrenset til å gjelde når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud.

SFO for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn, ungdomsskole og i videregående opplæring

SFO for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn kan være verdifullt for både elevene og foreldrene. Disse elevene trenger kontinuitet og helhet i tilbudet. Videre finnes det ofte få andre tilrettelagte fritidstilbud for denne gruppen. Særlig ved segregerte tilbud (spesialskoler eller spesialgrupper), der en stor andel av elevene på 5.–7. trinn går på SFO, vil ordningen kunne være et godt tilbud. På andre skoler kan SFO for barn på 5.–7. trinn innebære risiko for ekskludering fra det sosiale fellesskapet med jevnaldrende, ettersom klassekameratene ikke lenger har mulighet til å gå på SFO. Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) viser at de aller fleste skoler ikke har noen elever fra 5.–7. trinn i SFO, og kun et fåtall skoler har en gruppe elever på 5.–7. trinn. For elever som har plass i SFO på 5.–7. trinn, vil tiden i SFO kunne oppleves som ensom.

Opplæringsloven pålegger kommunene å ha tilbud om SFO for elever på 1.–4. trinn og for elever med særskilte behov for elever på 1.–7. trinn. Noen kommuner har også opprettet SFO eller lignende tilbud for elever med særskilte behov på høyere trinn. I Spørsmål til Skole-Norge våren 2019 har om lag en tredjedel av kommunene og i underkant av halvparten av fylkeskommunene som er spurt, oppgitt at de har et tilbud etter skoletid/skolefritidstilbud for elever med særskilte behov på 8.–10. trinn eller videregående. Hele 97 prosent oppgir at ordningen ikke er foreldrebetalt.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Løndal 2010.

<sup>36</sup> Se også boks 6.4 i kapittel 6 om Justisdepartementets arbeid med å lage en veileder, som skal slå fast hvordan regelverket om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett skal forstås og praktiseres på tvers av sektorer.

<sup>37</sup> Rogde, Daus et al. 2019.

Kommunen står fritt til å opprette tilbud på høyere trinn enn syvende trinn der det er hensiktsmessig, men slike tilbud er ikke regulert av opplæringsloven. Regjeringen legger til grunn at slike tilbud kun er aktuelle for ungdommer med store hjelpebehov. Det er vesentlig for kvaliteten på tjenestetilbudet at kommunen vurderer slike tilbud i sammenheng med sine forpliktelser ifølge helse- og omsorgstjenesteloven og andre lovverk knyttet til slike tjenester.

#### Helhet og sammenheng i tjenestetilbudet – forholdet til helse- og omsorgstjenestene

Regjeringen er opptatt av at pårørende, for eksempel foreldre, skal få en tydeligere plass i helse- og omsorgstjenesten. Foreldrene til barn med behov for særskilt tilrettelegging skal bli møtt av offentlige tjenester som arbeider sammen med dem og veileder og støtter dem, og som gir avlastning ved behov. Regjeringen erkjenner at det kan være uklart for foreldrene hvilket regelverk som gjelder når avlastning eller andre helse- og omsorgstjenester gis i SFO. Likeledes vil kommunen som skoleeier og skoleledelsen kunne være ukjent med regelverket for helse- og omsorgstjenester. Regjeringen vil derfor bidra til å utvikle veiledningsmateriell om hvordan regelverket kan praktiseres.

Regjeringen viser til anmodningsvedtak 906 av 31. mai 2018, der Stortinget har bedt regjeringen legge frem en stortingsmelding om sikring av utviklingshemmedes menneskerettigheter. Stortinget har bedt om at det gis en vurdering av i hvilken grad det er opplæringsloven eller helse- og omsorgstjenesteloven som skal dekke slike tjenester, sett i lys av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.<sup>38</sup> Stortinget har i innstillingen pekt på barn med utviklingshemning spesielt. Verken helse- og omsorgstjenesteloven eller opplæringsloven skiller imidlertid mellom barn med utviklingshemning og barn med andre særskilte behov. I beskrivelsen nedenfor er derfor begrepet barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging benyttet.

Helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunen å ha ulike tjenester som er relevante for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. De tilbudene som er relevante i sammenheng med SFO, er særlig praktisk bistand, avlastning for foreldrene og i noen tilfeller støttekontakt. For noen barn vil det antakeligvis også

være aktuelt å organisere disse tjenestene som brukerstyrt personlig assistanse (BPA), som er en særskilt måte å organisere disse tjenestene på ved bruk av personlige assistenter. Fra 1. oktober 2017 ble kommunens ansvar overfor pårørende som har et særlig tyngende omsorgsarbeid, samlet og tydeliggjort i en ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunene har stor frihet når de skal utforme et avlastningstilbud eller et tilbud om praktisk bistand.

Avlastningstiltak er et tilbud til personer og familier med særlig tyngende omsorgsarbeid, for eksempel foreldre til barn med behov for særskilt tilrettelegging. Foreldrene har en helt sentral rolle i omsorgen for egne barn. Avlastning kan gis ut fra ulike behov og organiseres på ulik måte. Gode og fleksible avlastningsordninger kan bidra til å forebygge helseskader, stress og overbelastning hos foreldrene. Avlastningsordningene kan også legge til rette for fritid og meningsfulle opplevelser for hele familien. Det kan gjøre det mulig for den enkelte å ha viktige omsorgsoppgaver og samtidig delta i arbeidsliv og sosiale aktiviteter. Avlastningstilbudet til barn og unge kan gis i eller utenfor hjemmet og i eller utenfor institusjon, men skal uavhengig av sted eller organisering være forsvarlig.

Praktisk bistand er en tjeneste som har som formål å bidra til å gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpel i dagliglivet. Tjenesten skal, hvis det er hensiktsmessig, også innebære opplæring i dagliglivets praktiske gjøremål, men dette må avgrenses mot det som naturlig anses å falle innunder foreldrenes daglige omsorg og ansvar.

Når kommunene skal vurdere hvilke tiltak som er aktuelle, skal foreldrenes ønsker og behov stå sentralt sammen med vurderingen av hva som er best for barnet. Foreldrene og barna skal få anledning til å medvirke når tjenestetilbudet skal utformes.

Dagens regelverk gir allerede rom for at en kommune kan bruke SFO som et avlastningstilbud eller tilbud om praktisk bistand, dersom det gir et forsvarlig tilbud til barnet og er tilfredsstillende for foreldrene og eventuelle andre pårørende. Tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven gis alltid etter søknad og en individuell vurdering fra kommunen. Ordinære tilbud om SFO gis etter en annen og enklere søknad. Tilbud om SFO til elever med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn vil i mange tilfeller gis automatisk eller etter en forenklet vurdering på bakgrunn av at det allerede foreligger vedtak om spesialundervisning eller plass på spesialskole eller i spesialgruppe. En slik søknad vil ikke inne-

<sup>38</sup> Innst. 377 S (2017–2018).

bære noen vurdering av familiens eller den unges totalbehov.

Hvilke forventninger brukeren kan ha til SFO som et avlastningstilbud eller tilbud om praktisk bistand, vil avhenge av hvilke behov avlastningen/den praktiske bistanden skal dekke. Dette vil fremgå av vedtaket. Det er en forutsetning at tilbudet gir et forsvarlig og godt tilbud til barnet.

#### Foreldrebetaling for barn med behov for særskilt tilrettelegging

Regjeringen ønsker også at familier som har barn med behov for særskilt tilrettelegging og som er avhengig av et tilbud om SFO på 5.–7. trinn, skal få et slikt tilbud. Økonomi skal ikke være en begrensning. Regjeringen vil derfor innføre en ordning med gratis SFO for elever med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn. Regjeringen vil benytte eksisterende forskriftshjemmel i opplæringsloven og innføre ordningen som forskrift til opplæringsloven § 13-7.

Kommunen kan ta egenandel for enkelte helse- og omsorgstjenester, men med enkelte begrensninger. For eksempel kan ikke avlastning for foreldre ha egenandel, og heller ikke den delen av den praktiske bistanden som er personlig stell og egenomsorg.

Dette betyr at foreldrebetalingen (egenandelen) vil kunne påvirkes av om det er en ordinær SFO-plass, om SFO-plassen gis som avlastning, eller om den gis som praktisk bistand. I det siste tilfellet vil foreldrebetalingen påvirkes av hva slags praktisk bistand som gis gjennom SFO-tilbudet. Regjeringen har forståelse for at det for pårørende kan virke uklart at noe som for dem fremstår som det samme tilbudet, skal ha ulike økonomiske konsekvenser. Det er derfor viktig at kommunen i et vedtak om avlastning eller praktisk bistand der hele eller deler av tilbudet skal gis gjennom SFO, er tydelige på hva formålet med tilbudet er, hva det skal innebære, og hvilke konsekvenser dette vil ha for foreldrebetalingen. Kommunen kan kreve foreldrebetaling for ordinære SFO-tilbud for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 1.–4. trinn. Som følge av de endringene i regelverket regjeringen foreslår, vil tilbud etter opplæringsloven for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn fra høsten 2020 bli gratis.

Enkelte brukergrupper påpeker også at det er uklart om det er adgang for kommunen til å ta foreldrebetalt for SFO for elever med behov for særskilt tilrettelegging som får tilbud om SFO-lignende tjenester etter syvende trinn. Som nevnt er ikke slike tilbud regulert av opplæringsloven.

Kommunen må vurdere tilbudene i sammenheng med kommunens forpliktelser etter helse- og omsorgstjenesteloven.

#### 8.4.2 SFO som integreringsarena for minoritetspråklige barn

Å gå på SFO er viktig for å få venner, bli inkludert, lære og utvikle språket. Det er viktig for alle barn, men kanskje særlig for barn med minoritetspråklig bakgrunn. Regjeringen legger vekt på at SFO kan være en viktig arena for integrering i det norske samfunnet. Et inkluderende psykososialt miljø, der alle føler tilhørighet i SFO, bidrar til å forhindre utenforskap. SFO har en viktig rolle som møteplass for barn med ulik språklig, religiøs og kulturell bakgrunn. For mange familier med innvandrerbakgrunn kan det imidlertid være både kulturelle og økonomiske barrierer for å sende barna på SFO. Et godt samarbeid med foreldre med innvandrerbakgrunn er derfor særlig avgjørende. For barn som nylig har kommet til Norge, vil SFO kunne spille en sentral rolle for at de skal bli inkludert i sitt nye miljø, trives og få gode norskerferdigheter.

Mange barn med innvandrerbakgrunn er flerspråklige og behersker godt norsk i tillegg til ett eller flere andre språk. Andre barn med innvandrerbakgrunn har svake norskerferdigheter når de starter på skolen. Hva slags tilrettelegging og strategisk arbeid som er nødvendig, vil variere fra barnegruppe til barnegruppe. Minoritetspråklige barn med kort botid i Norge, eller liten erfaring fra barnehage, vil kunne ha behov for tiltak for å trives, føle seg trygge og utvikle seg sosialt og språklig. Særlig for nyankomne barn er det viktig at skole og SFO samarbeider om å planlegge aktiviteter og tilbud og oppfølging av barna, slik at overgangen blir best mulig.

I SFO kan minoritetspråklige barn lære norsk gjennom å leke og være sammen med andre barn. Dette forutsetter at personalet passer på at alle kan delta i leken. Samtidig kan det være vanskelig for barna å bli plassert i en lekegruppe uten støtte fra en voksen hvis de ikke har grunnleggende forutsetninger for å være med i leken.

Å lære et språk innebærer blant annet å til egne seg kompetanse i hvordan språket brukes i samspill med omgivelsene. Barn som ikke behersker norsk, kan oppleve at det er vanskelig å delta aktivt og medvirke når de ikke deler språket og de sosiale kodene i barnegruppen. Dette kan gjøre barn med lite erfaring med norsk språk mindre attraktive som lekekamerater, og de kan risikere å bli sosialt isolert, noe som igjen

### Boks 8.8 Aktivitetsskolen i Drammen kommune

I Drammen kommune er det fra 2016 gjennomført forsøk med ny rammeplan for skolefritidsordningen – aktivitetsskolen (AKS). *Språklige AKS* er ett av fire hovedområder i rammeplanen. Målet med språklige AKS er at aktivitetsskolen skal være en arena for språkutvikling. Barna skal stimuleres til å forstå og bruke det norske språket, både muntlig og skriftlig. Ved deltagelse i aktivitetsskolen får barnet en forsterkning av arbeidet med den språklige kompetansen som foregår i skolen. De voksne skal jobbe aktivt med å stimulere barnas språkutvikling gjennom involvering, begrepsstrening og samtaler i barns lek.

Leder for AKS ved Fjell skole forteller at de har høytlesning hver dag, og mange varierte aktiviteter der barna får både lytte og bruke språket sitt aktivt selv. De bruker både lydbok og ser på eventyr, har besøk av en historieforteller, lager språkløyper, og har hviskeleken og andre aktiviteter der barna må snakke. De har også skriftlige oppgaver og bruker språkoppgaver i fysiske aktiviteter. Elevene på første trinn øver også på å lese for hverandre på slutten av skoleåret. Mange av aktivitetene følger trinnets periodeplan.

vil gi dem færre muligheter til å lære norsk. Det systematiske arbeidet for sosialisering og språkstimulering bør begynne så tidlig som mulig etter at barna begynner på SFO, slik at barna blir inkludert i fellesskapet rundt lek og aktiviteter på en god måte.

Tospråklige ansatte er viktige kulturformidlere og språkformidlere, og bidrar til å bygge bro mellom barnas to verdener. Samtidig får de tospråklige barna en mulighet til å vise sine ferdigheter og kunnskaper, og de kan føle stolthet over sin bakgrunn når de kan samtale med de ansatte på sitt eget morsmål. De ansattes språkkompetanse er viktig for å støtte barnas språkutvikling gjennom lek, samspill og samtaler. For at barna skal kunne utvikle norsksferdighetene sine i SFO-tiden, er det også avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse. SFO-ledelsen bør arbeide med å skape en bevissthet omkring hvordan de ansatte kan bidra til ord- og begrepsutvikling på norsk. Dette er særlig viktig for minoritetsspråklige barn som ikke snakker mye norsk hjemme.

Et rikt og variert språkmiljø stimulerer kommunikasjon og bruk av språk. Mengden og kvaliteten på samtaler er viktig for å utvikle språket godt. Godt vokabular og språkforståelse er også sentralt for utviklingen av leseferdigheter.<sup>39</sup>

Kommuner som ønsker å benytte SFO som strategisk integreringsarena, bør planlegge hvor-

dan de ansattes kompetanse kan bidra i dette arbeidet. Personalets kompetanse i å støtte barns språkutvikling gjennom lek, høytlesning, samspill og samtaler er av vesentlig betydning. Spesielt har kvaliteten på personalets samtalebidrag betydning for barnas ordforråd og begrepsutvikling. De ansattes norskspråklig kompetanse, deres flerspråklige og flerkulturelle kompetanse og deres kompetanse innenfor språkutvikling/andrespråksdidaktikk kan være viktige faktorer.<sup>40</sup>

## 8.5 Regjeringens tiltak og forventninger

Regjeringen vil

- gjøre endringer i opplæringslovens regulering av SFO, blant annet tydeliggjøre formålet med og verdigrunlaget for SFO
- innføre en nasjonal rammeplan for SFO som er basert på gjeldende rett, og som gir rom for lokale variasjoner
- utvikle støtte- og veiledningsmateriell for kvalitetsutvikling i SFO som blant annet skal omfatte veiledning om læringsstøttende aktiviteter gjennom lek, gi støtte til kommuner som ønsker å benytte SFO som virkemiddel for bedre integrering og bidra til bedre kosthold i SFO

<sup>39</sup> Sandvik, Garmann og Tkachenko 2014, Engvik et al. 2014, Høigård 2009, Berven 2012, Andersen et al. 2011, Aukrust 2005, Melby-Lervåg 2011.

<sup>40</sup> Gabrielsen og Oxborough 2014, Karlsen 2014, Gjems 2011, Gjems, Janssen og Tholin 2012, Engvik et al. 2014, Sandvik, Garmann og Tkachenko 2014, Aukrust og Rydland 2011.

- legge til rette for økt fysisk aktivitet i SFO gjennom rammeplanen for SFO og støtte- og veiledningsmateriell
- innføre en nasjonal ordning med redusert foreldrebetaling i SFO for lavinntektsfamilier
- innføre en nasjonal ordning for gratis SFO for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.–7. trinn
- presisere i bestemmelsene om samarbeid med andre tjenester i opplæringsloven at dette også inkluderer SFO
- utarbeide veiledningsmateriell til kommunen som skoleeier om muligheten for å gi tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven innenfor rammen av SFO
- oppdatere Helsedirektoratets veiledninger slik at de omfatter SFO der det er relevant, for eksempel i veiledning om barn og unge med habiliteringsbehov

#### Regjeringen forventer

- at kommunene tilbyr SFO-er med lek, kultur og fritidsaktiviteter i tråd med gjeldende regelverk og ny nasjonal rammeplan for SFO
- at elever med behov for særskilt tilrettelegging opplever inkludering og et godt tilpasset tilbud i SFO
- at kommunene bidrar til å redusere barrierer for å delta i SFO, blant annet med god informasjon om moderasjonsordninger for lavinntektsfamilier
- at kommunene vurderer hvilke behov for kompetanse ansatte og ledere i SFO har for å kunne oppfylle nasjonale og lokale mål for SFO-tilbudet

## 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen mener at tiltakene i meldingen vil bidra til at barn og elever i barnehage, skole og skolefritidsordning (SFO) vil få et bedre tilpasset tilbud i et inkluderende fellesskap. Samlet vil tiltakene bringe kompetansen nærmere barna og elevene. I tillegg vil vi få mer kunnskap om hva som bidrar til god inkluderende praksis. Mange mål og tiltak i meldingen handler ikke om mer ressurser, men om holdninger, kultur, bedre samarbeid, og at vi må utnytte ressursene på en bedre måte. Det krever langsiktig og bevisst arbeid på alle nivåer for å få til en bedre og mer inkluderende praksis. Gjennom tidligere og bedre hjelp mener regjeringen at flere vil kunne fullføre og bestå videregående opplæring, og at flere vil komme ut i jobb. Dette vil på lang sikt kunne gi lavere kostnader og høyere inntekter til samfunnet.

Regjeringen mener det er viktig med en god balanse mellom statlig styring og lokal handlefrihet i statens samlede virkemiddelbruk overfor kommunesektoren på områdene barnehage og opplæring. I forbindelse med Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*, innførte vi en ny desentralisert kompetanseordning på skoleområdet. Denne ordningen gir kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å benytte kompetanseutviklingsmidler i tråd med sine behov. Dette gjelder også regional ordning for kompetanseutvikling på barnehageområdet. Samtidig med desentralisert kompetanseordning innførte vi også oppfølgingsordningen som skal fange opp kommuner som ikke har god nok kvalitet på opplæringstilbudet. Denne ordningen innebærer at disse kommunene kan få hjelp fra staten, blant annet gjennom Veilederkorpsset som tilbyr veiledning til skoleeiere og skoleledere som ønsker å styrke kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Regjeringen vil se arbeidet med kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner innenfor spesialpedagogikk og inkludering i sammenheng med disse eksisterende ordningene.

Kunnskapsgrunnlaget for denne meldingen viser at det er mangler ved barnehage- og opplæringstilbudet til de som trenger særskilt tilrettelegging. Det er også forskjeller mellom de enkelte barnehager og skoler og mellom de enkelte kom-

muner og fylkeskommuner. Regjeringen varsler i meldingen en rekke tiltak som skal bidra til bedre kompetanse tettere på barna og elevene og en bedre praksis i barnehager og skoler. Vi er imidlertid avhengig av innsatsen i kommuner og fylkeskommuner for å få til et bedre pedagogisk tilbud for alle barn og elever, slik at praksis blir i tråd med kravene i regelverket for barnehager og opplæring. Regjeringen vil vurdere å foreslå regelverksendringer som tydeliggjør kravene til kommuner og fylkeskommuner. Det gjelder forslag om å:

- tydeliggjøre i barnehageloven og opplæringsloven at oppgavene til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) innebærer å arbeide forebyggende
- tydeliggjøre krav til kvalitet på tjenestene som PP-tjenesten skal levere
- tydeliggjøre formålet med SFO og innføre en nasjonal rammeplan for SFO med rom for lokale variasjoner

Disse forslagene er presiseringer av gjeldende rett, og endringer som ikke vil gi nye plikter eller oppgaver til kommuner og fylkeskommuner.

I tillegg vil regjeringen vurdere flere regelverksendringer og i den forbindelse også de økonomiske og administrative konsekvensene av endringene. Dette gjelder forslagene om å:

- presisere i barnehageloven at ansatte som gir spesialpedagogisk hjelp som hovedregel skal ha formell pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse
- tydeliggjøre og stramme inn regelverket for bruk av assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning
- innføre en plikt for kommunene til å sørge for at alle skoler har tilgang på lærerspesialist i begynneropplæring på 1.–4. trinn innen 2025
- utvide bestemmelsen om intensiv opplæring for 1.–4. trinn til flere trinn
- innføre en oppfølgingsplikt som tydeliggjør at skolene må følge opp elever med høyt fravær i grunnskolen
- innføre en plikt for kommunen til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart for å

identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper

Alle forslagene til lovendringer i opplæringsloven vil vurderes nærmere i lys av opplæringslovutvalgets rapport som kommer i desember 2019. Målet for dette utvalgets arbeid er et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen, og som samtidig sikrer at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. Når det gjelder forslaget om å innføre en oppfølgingsplikt, må ansvarsfordelingen mellom kommunen og private skoleeiere utredes nærmere i det videre arbeidet.

De økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget om å styrke og harmonisere bestemmelsene om samarbeid i sektorlovene (tverrfaglig samarbeid), vil utredes nærmere i arbeidet med høringsnotatet.

Statpeds mandat blir avgrenset, og det gir rom for å redusere størrelsen på virksomheten. Regjeringen legger opp til å redusere de årlige bevilgningene til drift av Statped med til sammen 150–200 mill. kroner over en periode på fem år. I denne perioden vil Kunnskapsdepartementet ha dialog med KS, slik at utviklingen av Statped og kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner blir sett i sammenheng. Statped skal styres direkte fra Kunnskapsdepartementet og ikke lenger fra Utdanningsdirektoratet. Økonomiske konsekvenser av dette tas innenfor gjeldende budsjetter.

Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for barnehage tilbud og opplæring til alle barn og elever. Statped er en støttetjeneste for kommunene og fylkeskommunene og har ikke ansvar for tilbudet i barnehager og skoler. Endringene i Statped vil dermed ikke føre til at kommuner og fylkeskommuner får økt ansvar. Regjeringen vil at midlene som spares inn i Statped, skal brukes til å sette kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å ivareta sitt ansvar overfor det mangfoldet av barn og elever som er i barnehager og skoler. Endringene i bevilgningene vil bli foreslått i de ordinære budsjettene i årene som kommer.

De frigjorte midlene fra Statped vil i hovedsak gå til kompetansehevingstiltak rettet mot kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på PP-tjenesten. Vi vil vurdere å bygge videre på og se disse kompetansetiltakene i sammenheng med de ordningene vi har for å støtte kommunal sektor i kompetansebygging: regional ordning for kompetanseutvikling på barnehageområdet, desentralisert ordning for kompetanseutvikling på opp-

læringsområdet, videreutdanningstilbudene og oppfølgingsordningen med Veilederkorps. Kunnskapsdepartementet og KS er enige om å samarbeide om å bygge kompetanse i kommuner og fylkeskommuner i takt med at endringene i Statped blir gjennomført. Kommuner og fylkeskommuner vil bli involvert i arbeidet.

Departementet vil også ha dialog med Utdanningsdirektoratet og Statped slik at grensegangen mellom deres oppgaver på det spesialpedagogiske området blir tydelig. Det vil gi grunnlag for å avklare hvor mye ressurser som skal flyttes over fra Statped til direktoratet, og når det skal skje. Det er også viktig å legge grunnlaget for et godt samarbeid mellom de to virksomhetene fremover. Enkelte oppgaver vil overføres fra Statped til Utdanningsdirektoratet, blant annet utviklingsoppgaver innenfor digitaliseringsområdet og håndtering av forskningsoppdrag innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Flyttinger av midler i forbindelse med dette vil følges opp i de kommende budsjettene.

Statped skal ikke ha oppgaver innenfor forskning. Regjeringen vil opprette et nytt senter for forskning på det spesialpedagogiske området og på inkluderende praksis. Senteret vil finansieres innenfor Kunnskapsdepartementets gjeldende budsjetterrammer.

Regjeringen har satt av fem mill. kroner i 2019 til å gjennomføre piloter i noen kommuner for å få til en bedre inkluderende praksis i barnehager og skoler. I tillegg igangsettes forskning på totalt 30 mill. kroner fordelt over tre år, med systematisk utprøving av konkrete modeller. Prosjektene skal gi kunnskap og erfaringer som skal bidra til endringer i kommunene og legge grunnlaget for videre politikkutvikling. Midlene til prosjektene dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets gjeldende budsjetterrammer.

Regjeringen vil fjerne økonomiske barrierer som hindrer barn fra familier med lav inntekt i å gå på SFO. Regjeringen har derfor i statsbudsjettet for 2020 foreslått å bevilge 58 mill. kroner (halvårseffekt) for å innføre inntektsgradert foreldrebetaling i SFO fra høsten 2020. Bevilgningen skal sikre at foreldrebetalingen for et heltidstilbud i SFO på 1.–2. trinn maksimalt skal utgjøre seks prosent av husholdningens samlede person- og kapitalinntekt. Regjeringen vil i kommende budsjetter vurdere ordninger med gratis opphold på SFO for barn av foreldre med lav inntekt.

Regjeringen ønsker å hjelpe familier med barn med behov for særskilt tilrettelegging som har en ekstra utgift gjennom foreldrebetalingen for SFO på 5.–7. trinn. Regjeringen har i statsbudsjettet for



2020 foreslått å bevilge 21 mill. kroner (halvårs-effekt) til gratis SFO for elever på 5.–7. trinn med behov for særskilt tilrettelegging.

Høsten 2017 bevilget Stortinget 172 mill. kroner til flere barnehagelærere, med helårseffekt på 424 mill. kroner i 2018. Gjeldende bevilgning har gitt rom for en opptrapping til om lag 43 prosent barnehagelærere i grunnbemanningen. En ytterligere skjerpning av normen til 50 prosent vil kreve at kommunene gradvis blir kompensert for den videre opptrappingen. Departementet legger til grunn at innføring av 50 prosent barnehagelærere vil medføre et økt behov for bevilgninger til kommunene på om lag 500 mill. kroner. Departementet tar forbehold om at det skjerpede kravet

vil innføres når det er budsjettmessig dekning for forslaget og tilgjengelige barnehagelærere.

Øvrige tiltak i meldingen har ikke budsjettmessige konsekvenser, eller de vil tas innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 8. november 2019 om Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO blir sendt Stortinget.

## Referanser

- Aamodt, I., & Næsheim, H. (2019). *Lærerutdannede som forlater- og returnerer til læreryrket*. SSB analyse.
- Agenda Kaupang. (2017). *Gjennomgang av Statped's oppdrag, tjenester og ressursdirponering på fagområdet hørsel og innen tegnspråk*.
- Andrews, T., Lødding, B., Fylling, I., & Hustad, B. (2018). *Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap Om virkninger av Strategi for etter og videreutdanning i PP-tjenesten*. Bodø og Oslo: Nordlandsforskning; NIFU; Nord universitet.
- Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., Strøm, M., & Vanhala, P. (2019). Better Late Than Never? How Late Completion Affects the Early Careers of Dropouts. *IZA – Institute of Labor Economics*.
- Álvarez-Bueno, C., Pesce, C., Cavero-Redondo, I., Sánchez-López, M., Martínez-Hortelano, J. A., & Martínez-Vizcaíno, V. (2017). The effect of physical activity interventions on children's cognition and metacognition: A systematic review and meta-analysis. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*.
- Andreasen, A., & Lausten, M. (2019). *Trivselsutfordringer ved skolestart, Et langtidsperspektiv*. IVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Andreassen, M., m.fl. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Rapport fra ekspertgruppe.
- Ang, L. (2014). Preschool or prep school? Rethinking the role of early years education. *Contemporary Issues in Early Childhood*.
- Aukrust, V. (2005). *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Oslo: Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Aukrust, V. B., & Rydland, V. (2011). Preschool classroom conversations as long-term resources for second language and literacy acquisition. *Journal of Applied Developmental Psychology*.
- Backe-Hansen, E., Bakken, A., & Huang, L. (2013). *Evaluering av leksehjelptilbudet 1.-4. trinn. Sluttrapport*. Oslo: NOVA.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet. (2018). *Samarbeid til barn og unges beste*. Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe med mandat fra 0–24 samarbeidet med utgangspunkt i tiltak B fra oppdragsbrev 16–15 Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24.
- Barne- og likestillingsdepartementet m.fl. (2018). *Trygge foreldre – trygge barn. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018–2021)*. Strategi
- Barneombudet. (2017). *Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017.
- Barth, E., Keute, A., Schøne, P., Simson, K., & Steffensen, K. (2019). NEET Status and Early Versus Later Skills Among Young Adults: Evidence From Linked Register-PIAAC Data. *Scandinavian Journal of Educational Research*.
- Berven, N., Ravneberg, B. (2012). *Forskning om velferdspolitik og omsorgsordninger i et likestillingsperspektiv*. Uni Rokkansenteret.
- Biddle, S. J. (2018). Physical activity and mental health in children and adolescents: An updated review of reviews and an analysis of causality. *Psychology of Sport and Exercise*.
- Biddle, S., & Asare, M. (2011). Physical activity and mental health in children and adolescents: a review of reviews. *Br J Sports Med*.
- Bjugstad, H. (2016). *Stadig flere mangler grunnskolepoeng*. SSB. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/stadig-flere-mangler-grunnskolepoeng>
- Bjørnestad, E. (2019). *Hovedfunn fra kartleggingen av barnehagenes omsorgs, leke- og læringsmiljøet vurdert med ITERS-R og ECERS-R*. Presentert på GoBaN avslutningskonferanse 14.01.19, OsloMet.
- Bjørnestad, E., & Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Bjørnestad, E., Broekhuizen, M., Os, E., & Baustad, A. (2019). Interaction quality in Norwegian ECEC for toddlers measured with

- Caregiver Interaction Profile Scales (CIP). *Scandinavian Journal of Educational Research*.
- Borg, E., Christensen, H. F., & Pålshagen, Ø. (2015). *Hva lærerne ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for satsning på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Borg, E., Drange, I., Fossetøl, K., & Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren. En kunnskapsoversikt*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Borgonovi, F., Ferrara, A., & Maghnouj, S. (2018). *The gender gap in educational outcomes in Norway*. OECD, Paris. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/f8ef1489-en>
- Brandlistuen, R., Helland, S., Evensen, L., Schjøberg, S., Tambs, K., Aase, H., & Wang, M. (2015). *Sårbare barn i barnehagen – betydningen av kvalitet*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Bratholmen, N. (2018). *Karakterer og grunnskolefravær kan påvirke fraværet i videregående*. Statistisk sentralbyrå.
- Bratterud, Å., Sandseter, E., & Seland, M. (2012). *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen Barn, foreldre og ansattes perspektiver*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning; Dronning Mauds Minne.
- Brown, E., Garnett, M., Anderson, K., & Laurenceau, J. (2017). Can the Arts Get Under the Skin? Arts and Cortisol for Economically Disadvantaged Children. *Child development*.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H., & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Slutt-rapport*. Fafo-rapport 2014:44. Oslo: FAFO.
- Bråten, M., & Tønder, A. (2015). *Kompetanse og kvalitet i arbeid med barn og unge. Arbeidsgivernes vurdering av barne- og ungdomsarbeiderfaget*. Oslo: FAFO.
- Bråten, M., & Tønder, A. (2017). *Gjør fagbrevet en forskjell? Barne- og ungdomsarbeidernes stilling i barnehage og skole*. Oslo: FAFO.
- Buland, T., Mordal, S., Olsen, M. S., Gjørund, G., Caspersen, J., & Wendelborg, C. (2018). *Mellom system og individ - en studie av Statped's oppdrag, tjenester og ressursdisponering innen fagområdene syn, sammensatte lærevesker og språk og tale*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Caspersen, J., Buland, T., Valenta, M., & Tøssebro, J. (2019). *Inkludering på alvor? Delrapport 1 fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Caspi, A. H. (2016). Childhood forecasting of a small segment of the population with large economic burden. *Nature human behaviour* 1. Hentet fra <http://www.nature.com/articles/s41562-016-0005>
- Cohn, M., Fredrickson, B., Brown, S., M. J., & Conway, A. (2009). Happiness unpacked: Positive emotions increase life satisfaction by building resilience. *Emotion*. 2009 Jun; 9(3).
- Cools, S., Schøne, P., & Strøm, M. (2017). Forskyvninger i skolestart: Hvilken rolle spiller kjønn og sosial bakgrunn? *Søkelys på arbeidslivet*.
- Cooper, H., Robinson, J., & Patall, E. (2006). Does Homework Improve Academic Achievement? A Synthesis of Research, 1987–2003. *Review of Educational Research*.
- Dearing, E., Zachrisson, H., Mykletun, A., & Toppelberg, C. (2018). Estimating the Consequences of Norway's National Scale-Up of Early Childhood Education and Care (Beginning in Infancy) for Early Language Skills. *AERA Open*.
- Deloitte. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/evaluering-av-kap-9a-i-opplaringsloven-2019.pdf>
- Deloitte & Proba samfunnsanalyse. (2017). *Evaluering av omstillingen i Statped*. På oppdrag fra Utanningsdirektoratet.
- Dietrichson, J., Bøg, M., Filges, T., & Jørgensen, A. (2017). Academic Interventions for Elementary and Middle School Students With Low Socioeconomic Status - A Systematic Review and Meta-Analysis. Review of. *Review of Educational Research Vol 87, Issue 2, 2017*.
- Donnelly, J. E., Hillman, C. H., Castelli, D., Etnier, J. L., Lee, S., Tomporowski, P., Szabo-Reed, A. N. (2016). Physical Activity, Fitness, Cognitive Function, and Academic Achievement in Children: A Systematic Review. *Medicine and science in sports and exercise*.
- Drange, N. (2018). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo, Rapport 2: Oppfølging av barna på femte trinn*. Statistisk sentralbyrå.
- Drange, N., & Havnes, T. (2015). Child care before age two and the development of language and numeracy. Evidence from a lottery. *SSB Discussion Papers No. 808*. Statistisk sentralbyrå.
- Drange, N., & Telle, K. (2017). Preschool and School Performance of Children from Immigrant Families. *Empirical Economics* 52(2).
- Drange, N., & Telle, K. (2015). Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment. *Labour Economics* 34.

- Drugli, M. (2016). *Too much, too soon? A multi informant, prospective study of predictors, moderators and effects of enduring daycare stress on young children's mental health in Trondheim*. Trondheim: NTNU, RKBU.
- Drugli, M., & Nordahl, T. (2016). *Forskningsartikkel: Samarbeidet mellom hjem og skole*. Utdanningsdirektoratet.
- Drugli, M., & Solheim E Drugli, M. S.-N. (2017). Elevated cortisol levels in Norwegian toddlers in childcare. *Early Child Development and Care*. Hentet fra <http://www.tandfonline.com/toc/gecd20/current>
- Eik, L., & Steinnes, G. (2017). *Flere barn på blokk: Rapport fra et forsknings- og utviklingsprosjekt om vurdering*. Høgskolen i Volda, Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Ekspertgruppen for spesialpedagogikk. (2014). *Utdanning og forskning i spesialpedagogikk – veien videre*. Oslo: Forskningsrådet.
- Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen. (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. Bergen/Notodden.
- Ekspertutvalg for oppgaver til de nye fylkeskommunene. (2018). *Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*.
- Engvik, M., Evensen, L., Gustavson, K., Jin, F., Johansen, R., Lekhal, R., Schjølberg S., Wang M.V., Aase, H. (2014). *Sammenhenger mellom barnehagekvalitet og barns fungering ved 5 år: Resultater fra Den norske mor og barn-undersøkelsen*. Rapport: 2014:1. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Eriksen, I., Sletten, M., Bakken, A., & von Soest, T. (2017). *Stress og press blant ungdom Erfaringer, årsaker og utbredelse av psykiske helseplager*. Oslo: NOVA.
- Fagerholt, R., Myhr, A., Stene, M., Haugset, A., Sivertsen, H., Carlsson, E., & Nilsen, B. (2019). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2018: Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Fagerholt, R., Naper, L., Sivertsen, H., Haugset, A., & Nilsen, B. S. (2018). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2017: Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. Trøndelag forskning og utvikling.
- Fisher, K., Hirsh-Pasek, K., Golinkoff, R., Singer, D., & Berk, L. (2011). Playing around in school: Implications for learning and educational policy. I Nathan, P., *The Oxford handbook of the Development of Play*.
- FN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). (2019). *Concluding observations on the initial report of Norway*. Hentet fra <https://undocs.org/CRPD/C/NOR/CO/1>
- Forbrukerrådet og Kost- og ernæringsforbundet. (2018). *Mat på SFO. Næring til liv, lek og læring*. Basert på en befolkningsundersøkelse utført av Norstat.
- Fylling, I., & Handegård, T. (2009). *Kompetanse i et krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. Bodø: Norlandsforskning.
- Følgegruppa for barnehagelærerutdanning. (2017). *Barnehagelærerutdanninga, Ei reform tek form?* Rapport frå Følgjegruppa for barnehagelærerutdanning til Kunnskapsdepartementet.
- Gabrielsen, N. N., & Oxborough, G. H. (2014). Det gode grunnlaget. I Lundetræ, K. & Tønnessen, F. E. *Å lykkes med lesing. Tidlig innsats og tilpasset leseopplæring*. Oslo: Gyldendal.
- Giske, R., Ugelstad, I. B., Meland, A. T., Kaltvedt, E. H., Eikeland, S., Tønnessen, F. E., & Reikerås, E. K. (2018). Toddlers' social competence, play, movement skills and well-being: An analysis of their relationship based on authentic assessment in kindergarten. *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Gitz-Johansen, T., Andersen, C. E., Engen, Strædet, C. K., Obel, L. S., Sand, S., & Zachrisen, B. (2011). *Den flerkulturelle barnehagen i rurale områder. Nasjonal surveyundersøkelse om minoritetspråklige barn i barnehager utenfor de store byene*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Gjems, L. (2011). Hvordan lære om språk og kunnskap i barnehagen - gjennom samtaler eller ....? I Gjems, L., Løkken, G. *Barns læring om språk og gjennom språk. Samtaler i barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gjems, L., Janssen, T. T., & Tholin, K. R. (2012). *Fagsamtaler i barnehagen. Nordisk barnehageforskning, vol. 5(nr. 22)*.
- Goodman, A., Joshi, H., Nasim, B., & Tyler, C. (2015). *Social and emotional skills in childhood and their long-term effects on adult life*. A review for the Early Intervention Foundation. UCL.
- Grønmo, L., Onstad, T., & Pedersen, I. (2010). *Matematikk i motvind. Unipub*.
- Handal, J. (2009). *Flest delvis ledige i utkantstrøk*. NAV Rapport Nr 1. NAV.
- Hansen, B., Kolle, E., Steene-Johannessen, J., Dalene, K., Ekelund, U., & Anderssen, S. (2019). Monitoring population levels of physical activity and sedentary time in Norway across the lifespan. *Scand J Med Sci Sports*.

- Hansen, J. (2018). Educational Language Practices Described by Preschool Teachers in Norwegian Kindergartens. *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Haugsbakken, H., Buland, T., Valenta, M., & Molden, T. (2009). *Leksehjelp - ingen tryllestav?: Sluttrapport fra evalueringen av Prosjekt leksehjelp*. Trondheim: SINTEF.
- Haugset, A., Nilsen, R., & Haugum, M. (2016). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2015*. Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Heckman, J., & Karapakula, G. (2018). Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Projec. *NBER Working Paper*.
- Helland, S., Wilhelmsen, T., Alexandersen, N., Brandlistuen, R., Schjølberg, S., & Wang, M. (2019). *Skoleferdigheter og psykisk helse hos 8-åringer. Betydningen av pedagogisk praksis i barnehagen og læringsmiljø i skolen*. Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Helleve, A., Federici, R., & Midthassel, U. (2019). *Samarbeid mellom skole og skolehelsetjenesten – en undersøkelse*. Bedre skole 1/2019.
- Helsedirektoratet. (2013). *Mat og måltider i skolefritidsordningen. En kvantitativ landsdekkende undersøkelse blant ledere av skolefritidsordningen*.
- Helse- og omsorgsdepartementet et al. (2017). *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*. Strategi
- Hjetland, H., Brinchmann, E., Scherer, R., & Melby-Lervåg, M. (2017). *Preschool predictors of later reading comprehension ability*. Campbell Collaboration.
- Hogsnes, H. D. (2016). *Kontinuitet og diskontinuitet i overgangen fra barnehage til skolefritidsordning og skole. En multimetodisk studie av pedagogers og SFO-lederes prioriteringer av tiltak og barns erfaringer med kontinuitet og diskontinuitet*. Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Holen, S., Sivertsen, G., & Gjerustad, C. (2013). *Spesialpedagogisk forskning i Norge. Forsknings- og utviklingsarbeid innenfor det spesialpedagogiske fagområdet*. Oslo: NIFU.
- Hustad, B., & Fylling, I. (2012). *Innovasjon gjennom samhandling. Sluttevaluering av faglig løft for PPT*. Bodø: Norlandsforskning.
- Hustad, B., Strøm, T., & Strømsvik, C. (2013). *Kompetanse i PP-tjenesten - til de nye forventningene? Kartlegging av kompetansen i PP-tjenesten*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Høigård, A., Mjør, I. & Hoel, T. (2009). *Temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Innst. 50 S (2011–2012) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om læring og fellesskap*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.
- Innst. 69 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Iselin Nybø og Abid Q. Raja om å endre skolefritidsordningen til en aktiv fritidsordning og styrke kvaliteten i tilbudet*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.
- Innst. 448 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Sigbjørn Toskedal, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Anders Tyvand om en stortingsmelding om en styrket kulturskole for fremtiden*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.
- Innst. 51 S (2017–2018) *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjersti Toppe, Marit Arnstad, Åslaug Sem-Jacobsen og Marit Knutsdatter Strand om å innføre en ordning som sikrer elever på 1.–10. trinn minst én time fysisk aktivitet hver dag*. Helse- og omsorgskomiteen.
- Innst. 317 S (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag om behovet for evaluering av seksårsreformen med sikte på å innrette skolen slik at den bedre ivaretar behovene til de yngste elevene og Representantforslag om evaluering av seksårsreformen og en skolestart på barns premisser*. Utdannings- og forskningskomiteen.
- Innst. 377 S (2017–2018) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Olaug V. Bollestad og Geir Jørgen Bekkevold om utviklingshemmedes rettigheter og likeverd og om tiltak som styrker de grunnleggende rettighetene til mennesker med utviklingshemming*. Arbeids- og sosialkomiteen.
- Innst. 30 S (2018–2019) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Mona Fagerås, Audun Lysbakken og Freddy André Øvstegård om lovfestet rett til SFO/AKS-plass*. Utdannings- og forskningskomiteen.
- Jernes, M., & Engelsen, K. (2012). *Stille kamp om makten. En studie av barns interaksjon i digital kontekst i barnehagen*. *Nordic Studies in Education*.
- Karlsen, J. (2014). *Språk og lesing hos minoritetspråklige barn i barnehage og skole. Faktorer som støtter språk og lesing på andrespråket hos*

- barn med urdu/panjabi som morsmål: en longitudinell oppfølging frå barnehage til andre klasse.* Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Karrebæk, M. (2011). It farts: The situated management of social organization in a kindergarten peer group. *Journal of Pragmatics*.
- Kaspersen, S., Bungum, B., Buland, T., Slettebak, R., & Ose, S. (2012). *Holdninger til fravær og nærvær i skole og arbeidsliv.* Trondheim: SINTEF, NTNU.
- Klette, K., Drugli, M., & Aandahl, A. (2018). Together and alone a study of interactions between toddlers and childcare providers during mealtime in Norwegian childcare centres. *Early Child Development and Care*.
- Knudsen, E. H. (2006). Economic, Neurobiological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce. *Proceedings of the National Academy of Sciences 103: 10155-10162*.
- Kolle E. et al. (2019). *School in motion.* Oslo: Norges Idrettshøyskole.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025.* Strategi.
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Framtid, fornyelse og digitalisering Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021.* Strategi.
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Lærerutdanningene 2025. Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene.* Strategi.
- Kunnskapsdepartementet. (2017c). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022.* Strategi.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022.* Strategi.
- Law, J. C. (2017). *Early Language Development: Needs, provision, and intervention for preschool children from socio-economically disadvantaged backgrounds.* Education Endowment Foundation.
- Lekhal, R. M. (2013). *Den norske mor og barnundersøkelsen. Variasjoner i barnehagekvalitet. Beskrivelser fra første datainnsamling fra barnehagene.* Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Lervåg, A. &. (2010). Vocabulary knowledge is a critical determinant of the difference in reading comprehension growth between first and second language learners. *The Journal of Child Psychology and Psychiatry*.
- Lesesenteret. (2018). *Stavangerprosjektet – det lærende barnet.* Universitetet i Stavanger. [https://lesesenteret.uis.no/getfile.php/13496197/Lesesenteret/Stavangerprosjektet\\_brosjyre\\_avslutningskonferanse\\_web.pdf](https://lesesenteret.uis.no/getfile.php/13496197/Lesesenteret/Stavangerprosjektet_brosjyre_avslutningskonferanse_web.pdf)
- Lie, S., Angell, C., & Rohatgi, A. (2010). Fysikk i fritt fall. *Unipub*.
- Lillard, A., Lerner, M., Hopkins, E., Dore, R., Smith, E., & Palmquist, C. (2013). The impact of pretend play on children's development: A review of the evidence. *Psychological Bulletin*.
- Lillejord, S., Børte, K., & Nesje, K. (2018). *De yngste barna i skolen: Lek og læring.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lillejord, S., Børte, K., Halvorsrud, K., Ruud, E., & Freyr, T. (2015). *Tiltak med positiv innvirkning på barns overgang fra barnehage til skole: En systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lillejord, S., Børte, K., Ruud, E., & Morgan, K. (2017). *Stress i skolen - en systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., et al. (2015). *Frafall i videregående opplæring En systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lippestad, J., & Grut, L. (2014). *Følge og slutt-evaluering av prøveordning for henvisningsrett for PPT til BUP og HABU.* Oslo: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Lund, I., Godtfredsen, M., Helgeland, A., Nome, D., Kovac, B., & Cameron, D. (2015). *Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen.* Oslo: Foreldreutvalget for barnehager, Foreldreutvalget for grunnsopplæringen.
- Løkken, I., Bjørnstad, E., Broekhuizen, M., & Moser, T. (2018). The relationship between structural factors and interaction quality in Norwegian ECEC for toddlers. *International Journal of Child Care and Education Policy*.
- Løndal, K. (2010). *Revelations in bodily play: a study among children in an after-school programme.* Norges Idrettshøyskole.
- Markussen, E. (2010). *Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden.* København: Nordic Council of Ministers.
- Markussen, E. (2019). «... respekten for forskjelligheten ...» *En studie av spesialundervisning i videregående skole i Norge skoleåret 2018–2019.* Oslo: NIFU.
- Melby-Lervåg, M. (2011). Effekten av språkstimulering i førskolealder på senere leseforståelse: hva kan forskning fortelle oss? *Spesialpedagogikk*.

- Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2018–2019) *Folkehelsemeldinga. – Gode liv i eit trygt samfunn*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016 – 2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Melhuish, E., & Ereky-Stevens, K. P. (2015). *A review of research on the effects of early childhood Education*. CARE Project.
- Mischel, W. S. (1989). Delay of gratification in children. *Science*,
- Moafi, H. (2017). *Barnetilsynsundersøkelsen 2016 En kartlegging av barnehager og andre tilsynsordninger for barn i Norge*. Statistisk sentralbyrå.
- Moffitt, T. E., Arseneault, L., Belsky, D., Dickson, N., Hancox, R. J., Harrington, H. et al. (2011). A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety. *PNAS*. Hentet fra <https://www.pnas.org/content/108/7/2693>
- Mordal, S., Buland, T., & Mathiesen, I. (2015). *Rådgiverrollen - mellom tidstyv og grunnleggende ferdighet*. Trondheim og Stavanger: NTNU, IRIS, SINTEF.
- Mura, G. V. (2015). Effects of school-based physical activity interventions on cognition and academic achievement: a systematic review. *CNS & Neurological Disorders-Drug Targets*.
- Naudeau, S. et al. (2011). *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation*. Washington D.C.: World Bank.
- Nordahl, T. et al. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordahl, T., Egelund, N., Nordahl, S., & Sunnevåg, A. (2018). *Kultur for læring i skolen: Hedmark: Rapport fra kartleggingsundersøkelsen T1*. Høgskolen i Innlandet .
- Nordahl, T., Nordahl, S., Sunnevåg, A., Berg, B., & Martinsen, M. (2017). *Det gode er det fremragende sin fiende Resultater fra kartleggingsundersøkelser i Kristiansand kommune*. Høgskolen i Innlandet.
- Nordahl, T., Sunnevåg, A., & Løken, G. (2011). «*Det er fedt*»: *Evaluering av det frivillige 10. skoleår i Danmark*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- NOU 2009: 18 *Rett til læring*.
- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.
- NOU 2016: 14 *Mer å hente — Bedre læring for elever med stort læringspotensial*.
- NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov — Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.
- NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.
- NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem*.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring — Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*.
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.
- OECD. (2017a). *Starting Strong 2017, Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017b). *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019a). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: TALIS, OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.
- OECD. (2019b). *Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from Starting Strong Survey 2018*. TALIS. OECD Publishing. Paris.
- Patall, E., Cooper, H., & Robinson, J. (2008). Parent Involvement in Homework: A Research Synthesis. *Review of Educational Research*.
- Prop. 121 S (2018–2019) *Opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024)*. Helse- og omsorgsdepartementet
- PROBA Samfunnsanalyse. (2017). *Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? – Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner*. Rapport 2017 - 01. PROBA Samfunnsanalyse.
- Rambøll. (2016). *Evaluering av særskilt norskopplæring og innføringstilbud*. Oslo: Rambøll.
- Reikerås, E. (2014). Utviklingsspor av matematikk hos de yngste barnehagebarna. I Glaser, V., Størksen, I. & Drugli, MB, *Utvikling, lek og læring i barnehagen. Forskning og praksis*. Fagbokforlaget.
- Rege, M., Solli, I., Størksen, I., & Votruba, M. (2018). Variation in center quality in a universal publicly subsidized and regulated childcare system. *Labour Economics*. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.10.003>
- Rege, M., Størksen, I., Solli, I., Kalil, A., McClelland, M., ten Braak, D., Hundeland, P. (2019). Promoting Child Development in a Universal Preschool System: A Field Experiment. *CESifo Working Paper*.

- Reikerås, E., Moser, T., & Tønnessen, F. (2017). Mathematical skills and motor life skills in toddlers: do differences in mathematical skills reflect differences in motor skills? *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Rogde, K., Federici, R.A., Vaagland, K. & Wollscheid, S. (2019). *Spørsmål til Skole-Norge, Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2018*. Oslo: NIFU
- Rogde, K., Daus, S., Pedersen, C., Vaagland, K., & Federici, R. (2019). *Spørsmål til Skole-Norge, Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2019*. Oslo: NIFU.
- Sandvik, M., Garmann, N. G., & Tkachenko, E. (2014). *Synteserapport om skandinavisk forskning på barns språk og språkmiljø i barnehagen i tidsrommet 2006–2014*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Sandvik, M. & Spurkland, M. (2012). *Lær meg norsk før skolestart! Språkstimulering og kartlegging i den flerkulturelle barnehagen*. Cappelen Damm akademisk.
- Schjølberg, S., Lekhal, R., Vartun, M., Helland, S., & Mathiesen, K. (2011). *Barnepass fram til 18 måneder. Sammenhenger mellom barnepass fram til 18 måneder og språklige ferdigheter og psykisk fungering ved 5 år*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Seeberg, M., Seland, I., & Hassan, S. (2012). «Litt vanskelig at alle skal med!» *Evaluering av leksehjelpstilbudet 1.-4.trinn*. Oslo: NIFU, NOVA.
- Seland, I., Caspersen, J., Markussen, E., & Sandsør, A. (2017). *Sluttrapport fra evaluering av pilotering av lærerspesialistordningen i norsk og realfag*. Oslo: NIFU.
- Stangeland, E. (2017). The impact of language skills and social competence on play behaviour in toddlers. *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Steffensen, K., Ekren, R., Zachrisen, O., & Kirkebøen, L. (2017). *Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen? En kvantitativ studie*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- ten Braak, D., Braaka, Kleemans, T., Størksen, I., Verhoeven, L., & Segers, E. (2018). Domain-specific effects of attentional and behavioral control in early literacy and numeracy development. *Learning and Individual Differences*.
- Thorbjørnsrud, T., & Kullerud, H. (2017). *Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner*. PROBA Samfunnsanalyse.
- Tveitnes, M. (2018). *Sakkyndighet med mål og mening. En analyse av sakkyndighetskunnskapens institusjonaliserte kjennetegn; et grunnlag for refleksjon og endring*. Universitetet i Stavanger.
- Trøttestad, H., & Lidén, H. (2018). *Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen. Delrapport 1*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Tøssebro, J., & Paulsen, V. (2014). Foreldres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. I Tøssebro, J. & Wendelberg, C. (Red.), *Oppvekst med funksjonshemming*. Oslo: Gyldendal.
- Utdanningsdirektoratet. (2016a). *Alle barn har rett til... Fylkesmennenes tilsyn med barnehage og opplæringsområdet i 2016*.
- Utdanningsdirektoratet. (2016b). *Riktig bruk av lekser er viktig for elevenes læring*. Tall og forskning #1 2016.
- Utdanningsdirektoratet. (2018a). *Utdannings-speilet 2018*.
- Utdanningsdirektoratet. (2018b). *Skolebidragsindikatorer i videregående skole 2017–18 – analyse*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/skolebidragsindikatorer-for-skolearet-2017-18-analyse/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018c). *Hva kjenner tegner elever som ikke får grunnskolepoeng?* Statistikknotat 5/2018.
- Utdanningsdirektoratet. (2019a). *Hvordan opplever foreldre barnehagetilbudet?* Statistikknotat 1/2019.
- Utdanningsdirektoratet. (2019b). *Rapport, Felles nasjonalt tilsyn – 2014–2017*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017-/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019c). *Skolebidragsindikatorer i grunnskolen 2017–18 – analyse*. Utdanningsdirektoratet. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidragsindikatorer-for-grunnskoler/skolebidragsindikatorer-grunnskole-2017-18/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019d). *Veiledning av nyutdannede – hvordan kan det gjennomføres?*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/veiledning-av-nyutdannede/hvordan-kan-det-gjennomfores/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019e). *Rapport, Felles nasjonalt tilsyn – 2014–2017*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017-/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019f). *Analyse av fravær på 10. trinn*.



- Vermeer, H., & Groeneveld, M. (2017). Children's physiological responses to childcare. *Current Opinion in Psychology*.
- Waagene, E., Larsen, E., Vaagland, K., & Federici, R. (2018a). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere*. Oslo: NIFU.
- Waagene, E., Larsen, E., Vaagland, K., & Federici, R. (2018b). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2018: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere*. Oslo: NIFU.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., & Kongsvik, T. (2015). *Mot et større mangfold? Systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C. (2019). *Mobbing og arbeidsro i skolen, Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2018/19*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A., Valenta, M., & Bunar, N. (2018). *Lek læring og ikke-pedagogikk for alle - nasjonal evaluering av SFO*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C., Kittelsaa, A., & Wik, S. (2017). *Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wetso, G.-M. (2006). *Lekprocessen – spesialpedagogisk intervention i (för)skola. När aktivt handlande stimulerar lärande, social integration och reducerar utslagning*. Stockholm: HLS förlag.
- Yoshikawa, H., Aber, J., & Beardslee, W. (2012). The Effects of Poverty on the Mental, Emotional, and Behavioral Health of Children and Youth. *American Psychologist*.
- Zachrisson, H., & Dearing, E. (2015). Family Income Dynamics, Early Childhood Education and Care, and Early Child Behavior Problems in Norway. *Child Development*.
- Änggård, E. (2007). Platser för bildskapande: arenor för samspel och utforskande av gränser. I M. m. Simonsson, *Den moderna barndomen och barns vardagsliv*.
- Øksnes, M. (2010). *Lekens flertydighet; om barns lek i en institusjonalisert barndom*. Cappelen Damm Akademisk.
- Østbakken, K. (2019). *Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen. Delrapport 2*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

#### Nettressurser

- <https://www.european-agency.org/projects/financing-policies-inclusive-education-systems>
- [http://www.european-agency.org/sites/default/files/fpies\\_self-review\\_tool\\_no.docx](http://www.european-agency.org/sites/default/files/fpies_self-review_tool_no.docx)
- <https://www.ssb.no/vgogjen>
- <https://0-24-samarbeidet.no/dokumenter/>
- <https://skoleporten.udir.no>
- <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>
- <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/>
- <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/mat-og-maltider-i-skolen>
- <https://barneombudet.no/wp-content/uploads/2017/04/barnas-spesialtips-til-spesialundervisningen.pdf>





## Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Mathilde Jensen,  
Gjerholm Design

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 11/2019

