

HÅNDBOK I BRUKERMEDVIRKNING PÅ SYSTEMNIVÅ I PP-TJENESTEN

Forord

Denne håndboka er laget for å være en veiledning til inspirasjon for kommende brukerrepresentanter i kommunal og fylkeskommunal Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Det finnes nesten ingen eksempler på brukermedvirkning i PP-tjenesten på systemnivå. Dette ønsker FFO å endre. PP-tjenesten er en svært viktig instans for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov.

Vi håper håndboka blir brukbar som en oppslagsbok for brukerrepresentantene i PPT, at den kan gi et innblikk i oppgavene rollen som brukerrepresentant innebærer, og at den kan utdype noen sentrale problemstillinger. Kanskje kan den også være til nytte for andre som enten jobber i eller er brukere av PP-tjenesten.

Håndboka er utarbeidet av Hanne Witsø i FFOs sekretariat.

En referansegruppe har bestått av følgende medlemmer:

- Marianne Ween, 1. nestleder i FFO (frem til desember 2007)
- Kari Frøseth Johansen, fylkessekretær i FFO Nord-Trøndelag
- Øystein Lund, enhetsleder i PP-tjenesten i Tromsø

Særlig takk til Øystein Lund som leder én av få PP-tjenester i Norge med brukermedvirkning på systemnivå. Hans syn på brukermedvirkningens betydning – fra et profesjonsståsted – har vært positivt.

Håndboka er finansiert med prosjektmidler fra Stiftelsen Helse- og rehabilitering.

Oslo, desember 2007

Liv Arum

FFOs skriftserie 09/08

ISSN 0801-8065

FFO-DOK: Håndbok – brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten

Trykk: FFO-trykk

Opplag: 500

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Kapittel 1 Hvorfor brukermedvirkning i PP-tjenesten?.....	5
1.1 Innledning	5
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Asymmetrien mellom bruker og hjelpeapparat	7
1.5 Forholdet til kommunens økonomi	7
1.6 Systemrettet arbeid.....	8
1.7 Målet med håndboka	8
Kapittel 2 Noen skolepolitiske betraktninger	10
2.1 Innledning	10
2.2 Inkludering og likeverd	10
2.3 Tilpasset opplæring og spesialundervisning	11
2.4 Mange lovbrudd	11
2.5 Sakkyndige vurderinger	13
2.6 Likeverdig hjelp og støtte fra PP-tjenesten	13
2.7 Utvalg	14
2.8 Oppsummering	14
Kapittel 3 Hvordan gå frem for å oppnå brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten?.....	15
3.1 Brukermedvirkning gjennom brukerråd	15
3.2 Sammensetning av brukerråd	15
3.3 Rolle og myndighet	16
3.4 Gevinst for virksomheten?	16
3.5 Oppsummering	17
Kapittel 4 Retten til opplæring.....	18
4.1 Innledning	18
4.2 Barnehage/førskolealder	18
4.2.1 Spesialpedagogisk hjelp før skolealder	18
4.3 Grunnskole	18
4.4 Skolefritidsordning (SFO)	19
4.5 Videregående opplæring	19
4.5.1 Oppfølgingstjenesten	19
4.6 Opplæring for voksne	19
4.7 Tilpasset opplæring og spesialundervisning for barn, ungdom og voksne	20
4.7.1 Spesialundervisning	20
4.7.2 Spesialundervisning for voksne	21
4.7.3 Individuell opplæringsplan (IOP)	21
4.8 Tegnspråkopplæring	21
4.9 Punktskriftopplæring	21
4.10 Pedagogisk-psykologisk tjeneste	22
4.11 Statlig spesialpedagogisk støttesystem	22

Kapittel 5	Pedagogisk-psykologisk tjeneste	22
5.1	Innledning	23
5.2	Krav om tjeneste	23
5.3	PP-tjenestens oppgaver	23
5.4	Kompetanse i PP-tjenesten	24
5.5	PP-tjenesten som kommunalt organ	24
5.6	Sakkyndig vurdering	25
5.7	Den sakkyndige vurderingen er rådgivende	26
5.8	Veileder om spesialundervisning	26
Kapittel 6	Brukermedvirkning og brukerrepresentasjon	27
6.1	Hvem er brukere av PP-tjenesten?	27
6.2	Hva er brukermedvirkning?	27
6.2.1	Brukermedvirkning på individnivå	27
6.2.2	Organisert, kollektiv, eller representativ brukermedvirkning	28
6.2.3	Demokratisk rettighet	28
6.2.4	Kvalitetssikring	28
6.3	Grader av innflytelse i medvirkningsprosessen	28
6.4	Brukerkompetansen – erfaring og faktakunnskap	29
6.4.1	Den individuelle kompetansen	29
6.4.2	Kompetansen i brukerorganisasjonene	29
Kapittel 7	Forventninger til (og fra) brukerrepresentantene	31
7.1	Forventninger fra brukerorganisasjonene	31
7.1.1	Brukererfaring	32
7.1.2	Organisasjonsbakgrunn	32
7.1.3	Opplæring i brukermedvirkning	32
7.1.4	Rolleforståelse	32
7.1.5	Arenainnsikt	32
7.1.6	Ankerfeste i organisasjonen	33
7.1.7	Forventninger fra brukermedvirkningsarenaen og de andre medlemmene av brukermedvirkningsorganet	33
7.2	Representantens forventninger til seg selv	33
7.2.1	Hvilke forventninger bør brukerrepresentanten kunne ha?	34
Mer informasjon	35
Kilder	36

Kapittel 1

Hvorfor brukermedvirkning i PP-tjenesten?

1.1 Innledning

Elever med særskilte opplæringsbehov er en sårbar gruppe i skolesystemet. Norsk skole er i rask endring i og med reformen Kunnskapsløftet. Kommunenes og fylkeskommunenes Pedagogisk-psykologiske tjeneste (PP-tjenesten) er pr i dag lite opptatt av brukermedvirkning på systemnivå. PP-tjenesten er svært viktig for elever med særskilte opplæringsbehov, særlig på individnivå i forbindelse med sakkyndig utredning, men også på systemnivå. I henhold til opplæringsloven har man en individuell rett til brukermedvirkning når det gjelder utforming av tilbud om spesialundervisning i § 5-4, tredje ledd:

”Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.”

FFO representerer en stor ”kundemasse” i PP-tjenesten. Det er etter FFOs mening rimelig at ”kunden” er representert på systemnivå i utforming av et tjenestetilbud. Verken Kunnskapsdepartementet (KD) eller Kommunenes Sentralforbund (KS) har vært uenig i at brukermedvirkning på systemnivå er en god idé, men departementet har fraskrevet seg ansvaret fordi PP-tjenesten er kommunal, og KS har vegret seg for å legge flere pålagte oppgaver på kommunene. FFO har hatt møter med begge parter om brukermedvirkning i PP-tjenesten.

Til nå har det vært tatt få initiativ til å utvikle brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten. Siden situasjonen synes å være låst som beskrevet, ønsker nå FFO med denne håndboka å gå en annen vei for å utvikle brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten.

1.2 Bakgrunn

En rekke etater har kommet langt i prosessen med å fornye offentlig sektor, og en av metodene som er benyttet er økt brukermedvirkning. PP-tjenesten på systemnivå preges i dag i liten grad av brukermedvirkning. Dette står i skarp kontrast til Regjeringens mål om økt innflytelse fra brukersiden, jf Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede. I St prp nr 1 (2003-2004) *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* ble også Regjeringens Moderniseringsprogram presentert. Brukerretting ble sterkt vektlagt. Det ble blant annet sagt følgende:

”Brukerretting av det offentlige tjenestetilbudet handler om å la behovene til de enkelte brukere og brukergrupper styre både hvilke tjenester som skal gis og hvordan de gis.”

I Regjeringen Stoltenbergs tiltredelseserklæring – Soria Moria-erklæringen – sies følgende:

"Regjeringen vil gjennomføre brukermedvirkning som prinsipp."¹

PP-tjenesten har en viktig rolle etter opplæringsloven og har fått en enda viktigere rolle for elever med særskilte behov. Etter St meld nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring* er PP-tjenesten blitt viktigere enn noen gang i rollen som systemutvikler og systempådriver. Dette gjelder også i arbeidet med tilpasset opplæring.

Tilbakemeldinger til FFO fra brukere viser at det i mange PP-tjenester er en manglende forståelse for og en manglende organisering av brukermedvirkning. Når forståelsen for brukermedvirkning mangler i systemet, er det en fare for at retten til individuell brukermedvirkning etter opplæringsloven blir en uthulet rett. Brukermedvirkning på systemnivå er en styrke for brukermedvirkning på individnivå.

FFO mener at brukermedvirkning i PP-tjenesten er viktig fordi det er en kilde til videreutvikling av offentlige tilbud. Opplæring er et offentlig tilbud! Det er først og fremst i forhold til kvalitetssikring at brukerrepresentasjon fra organisasjoner av funksjonshemmede spiller en viktig rolle. Organisasjonene sørger for et bredt grunnlag av brukererfaringer og kan formidle dette til tjenesteyter på generelt grunnlag.

Det er ikke bare funksjonshemmedes egne organisasjoner som mener at brukermedvirkning er en kilde til videreutvikling av offentlige tilbud. I masteravhandlingen "Brukermedvirkning og ledelse" konkluderer Gunn Fornes og Anne Bakken med at det er sannsynlig at det ligger en betydelig ledelsesutfordring knyttet til det å implementere en politisk intensjon om brukermedvirkning til praksis.² Verdien av brukermedvirkning som faktor som påvirker tjenestetilbudet anses som positiv, men det er nødvendig med en tydelig ledelse hvis man skal kunne forvente av ansatte i profesjonsyrker at de tar brukermedvirkning på individnivå på alvor. Selv om oppgaven var spesifikk i forhold til brukermedvirkning og ledelse i Statlig spesialpedagogisk støttesystem, er det etter FFOs erfaring fra mange andre områder, grunn til å tro at dette har generell relevans.

¹ Soria Moria-erklæringen, side 65. Kan lastes ned:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515

² Fornes, Gunn og Anne Bakken: *Brukermedvirkning og ledelse*. Masteravhandling i Master of Public Administration, Handelshøyskolen i København, april 2004.

1.3 Problemstillinger

FFO kjenner pr dags dato bare til ett eksempel på organisert brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten. Både FFOs medlemsorganisasjoner og FFO i fylker og kommuner etterspør nå informasjon om brukermedvirkning på denne arenaen. I begynnelsen av 2007 gjennomførte FFO en undersøkelse i fylkes- og kommune-FFO, som viste at det antakelig bare finnes brukermedvirkning i PP-tjenesten i Tromsø kommune. Eksemplet fra Tromsø vil vi bruke her.

1.4 Asymmetrien mellom bruker og hjelpeapparat

Hvorfor er det da nødvendig med brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten? Den *viktigste* årsaken er etter FFOs mening den *asymmetri* som ligger i forholdet mellom tjenesteyter og bruker. Det faktum at brukeren/foresatte har et hjelpebehov, og hjelperen representerer et system som både disponerer ressurser i form av tid som settes av til saken og i form av hva som tilrås i tjenestens sakkyndighet. Hjelpeapparatet oppleves også ofte å besitte en "definisjonsmakt", i forhold til å definere brukere/foresatte som gode eller mindre gode foreldre og samarbeidspartnere. De fleste foreldre ønsker et godt samarbeidsforhold til de fagpersoner de skal forholde seg til over tid, og vil nødvendig bli oppfattet som vanskelige og utakknemlige. Derfor kan det være vanskelig for den enkelte bruker å fremme kritikk i enkeltsaker og reise kritiske spørsmål til PP-tjenestens mer prinsipielle valg. *Brukerrepresentanter på systemnivå vil derimot møte tjenesten i en annen rolle, med et mandat i ryggen og uten at rollen innebærer noe avhengighetsforhold.*

1.5 Forholdet til kommunens økonomi

Den *andre* årsaken, som etter FFOs mening er av stor betydning, er det faktum at PP-tjenestens tilrådinger ofte ikke følges opp av den instans i kommunen som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. Brukermedvirkning i dette aspektet handler mer om å bidra til å diskutere hvordan ansatte i tjenesten skal forholde seg til føringer fra kommunen i forhold til budsjettmessige begrensninger. Det er etter FFOs mening viktig at denne typen diskusjoner foregår på systemnivå. Manneråkutvalget fant i NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* at det kunne stilles spørsmål ved PP-tjenestens uavhengighet i forhold til kommunens økonomi.

Også erfaringer fra FFOs Rettighetssenter viser at PP-tjenesten har mye å hente på hvordan den formulerer tydelige sakkyndige vurderinger:

*"Et utslag av kommunens saksbehandlingspolitikk på området kan fremstå som useriøst, nemlig "spillet om timeressursene". Dette "spillet" består i at PPT tilrår flere timer, for eksempel dobbelt så mange, spesialundervisning enn det de mener er nødvendig, fordi kommunen i vedtaket automatisk reduserer det timetallet PPT foreslår. Når kommunen skjønner spillet, vil de i alle fall redusere timene! Rettighetssenteret har flere eksempler på at PPT har informert foreldrene om dette "spillet" for at foreldrene ikke skal misforstå det timetallet som blir anbefalt."*³

³ Mork, Tove Eikrem: *Rettsikkerhetsproblem – og/eller pedagogiske utfordringer?* Brukererfaringer med tjenestene. Henvendelser til Rettighetssenteret. FFO, juni 2005.

1.6 Systemrettet arbeid

Det *tredje* punktet ligger i den oppgaveporteføljen som det er fokusert stadig mer på de siste årene, nemlig *systemrettet arbeid* i PP-tjenesten. Særlig i forhold til tilpasset opplæring for det vi kan kalle "gråsoneelever" er brukermedvirkning fra funksjonshemmedes organisasjoner viktig. Behandlingen av St meld nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring* viste tydelig at målet nå er å redusere bruken av spesialundervisning, og erstatte den med tilpasset opplæring for alle. De siste årene har det også vært en tendens til at stadig flere skoler har tilbudt elever som antakelig burde hatt spesialundervisning (gråsoneelevne), tilpasset opplæring. Årsaken til dette har ikke sjelden vært at skolene sparer penger på dette tilbudet, *ikke* at skolene har meget gode på metoder for tilpasset opplæring. PP-tjenesten har en rolle i skolenes arbeid også med tilpasset opplæring, og bør ha en særdeles viktig rolle i forhold til elever med særskilte opplæringsbehov.

Begrepet tilpasset opplæring er ofte problematisk for elever med særskilte opplæringsbehov, idet begrepet ikke gir tilstrekkelig forutsigbarhet med hensyn til rettigheter – og heller ikke klagerett når det gjelder tiltak. FFOs Rettighetssenter påpeker følgende:

"I virkeligheten finnes det en gruppe gråsoneelever som har særskilte tilpasningsbehov, men som ikke har – eller gis – rett til spesialundervisning med tilhørende saksbehandlingsregler. Tilbudet til disse elevene kan virke noe tilfeldig."

Det er FFOs hensikt å skape grunnlag for brukermedvirkning på denne arenaen. Konkret mener FFO at det i brukermedvirkningsmandatet bør ligge følgende:

- Partene kan sammen forholde seg til strategiske valg og overordnede planer
- Brukerne kan være premissleverandør og samtalepartner
- Partene kan sammen være enkeltpersoners talerør, og bringe inn kritiske synspunkter og negative erfaringer relatert til enkeltsaker

FFO mener at brukermedvirkningsarenaen bør bestå av fagfolk og brukerrepresentanter fra funksjonshemmedes organisasjoner. Arenaen kan ikke ha instruksjonsmyndighet. På en annen side har en brukermedvirkningsarena ingen relevans eller betydning hvis man ikke har til hensikt å legge vekt på de signaler som denne gir.

Forutsetningene må være klare:

- Brukermedvirkningen må være reell
- Den bør berøre de vesentlige sider ved virksomheten
- Den må føre til en bedre tjeneste for brukeren.

1.7 Målet med håndboka

Målet med håndboka er å gi kommune- og fylkes-FFO et verktøy for brukermedvirkning på systemnivå i både kommunal og fylkeskommunal PP-tjeneste. Håndboka gir ingen fasit på hvordan man skal gå frem, men heller noen innfallsvinkler.

Håpet er at PP-tjenestene også skal se behovet for og nytten av brukermedvirkning, og ta initiativ til å opprette brukermedvirkningsarenaer som virkemiddel for å utvikle kvaliteten på tjenesten.

Og husk: Det er viktig å spre ringvirkninger av positive tiltak! Oppnår man brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten, så fortell andre om det!

Kapittel 2

Noen skolepolitiske betraktninger

2.1 Innledning

I det følgende vil vi ta for oss noen av de skolepolitiske sakene som FFO mener er viktige, og hva politiske myndigheter prioriterer. Vi vil også sette søkelys på PP-tjenesten i denne sammenheng.

FFOs mål er at barn, unge og voksne med funksjonshemming får reell og likeverdig adgang til skoler og utdanning på alle nivåer. Dette er nedfelt i FFOs program.

Til grunn for FFOs skolepolitikk ligger målsettingen om at skolen skal være "en skole for alle", det vil si at skolen skal være inkluderende og likeverdig.

FNs Barnekonvensjon slår i Artikkel 29.1 fast følgende:

"Partene er enige om at barnets utdanning skal ta sikte på: a) å utvikle barnets personlighet, talenter og mentale evner så langt det er mulig."

I tillegg fastslår Barnekonvensjonens Artikkel 23.1:

"Partene erkjenner at et barn som er psykisk eller fysisk funksjonshemmet, skal ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvtillit og letter barnets aktive deltakelse i samfunnet."

2.2 Inkludering og likeverd

Inkluderingsprinsippet har to hovedinnfallsvinkler. Den ene er at elever med funksjonshemming og/eller særskilte opplæringsbehov har rett til opplæring der andre elever får sin opplæring, det vil i all hovedsak si i nærskolen. § 8-1 i opplæringsloven gjenspeiler dette prinsippet, og gir elever rett til å gå på nærskolen. Den andre hovedinnfallsvinkelen er at også alle andre skal lære seg å akseptere at *alle* elever har sin naturlige plass i den vanlige skolen.

Likeverdig opplæring er å gi alle like muligheter til å nå mål i forhold til egne evner og forutsetninger. Likeverdig opplæring forutsetter forskjellsbehandling. Erfaring viser at verken inkludering eller likeverd kan tas for gitt.

Regjeringens mål er å realisere en likeverdig grunnopplæring for alle.⁴ Tidlig innsats og fokus på de vanskelige overgangene er viktige innsatsområder og av stor betydning for den enkelte elev og for sosial utjevning i skolen. Å tilrettelegge

⁴ St meld nr 16 (2006-2007)...og ingen sto igjen

læringsmiljøet praktisk og pedagogisk i norsk skole representerer dessuten mange utfordringer. FFO mener at det må utvikles undervisningsmetoder som fungerer inkluderende, at skolebygg er tilgjengelige for alle og at inn klimaet er godt.

Alle oppgaver nevnt over hører ikke under PP-tjenesten. Men PP-tjenesten kan ha en viktig oppgave når det gjelder å bistå skolene med å tilrettelegge læringsmiljøet praktisk og pedagogisk, slik at læringsmiljøet blir inkluderende. PP-tjenesten kan også ha en oppgave med å bistå i de vanskelige overgangene som mange elever erfarer mellom barnehage og skole, og mellom de forskjellige skoletrinnene.

2.3 Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Opplæringslovens § 1-2 femte ledd sier:

”Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.”

Opplæringslovens § 5-1 sier:

”Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.”

Skolen har plikt til å tilpasse opplæringen etter den enkelte elevs evner og forutsetninger. Hvis eleven ikke har tilstrekkelig utbytte av den vanlige tilpassede opplæringen, vil eleven, etter sakkyndig vurdering, kunne ha en individuell rett til spesialundervisning. Kunnskapsløftet – den siste reformen på skolens område – har blant annet tilpasset opplæring som et stort satsingsområde. Det er tverrpolitisk enighet om at det er et mål å redusere behovet for og bruken av spesialundervisning. Det skal likevel være slik at de som har behov for spesialundervisning, får det. I dette spenningsfeltet ligger mange utfordringer.

Utviklingen synes å gå i retning av at flere elever får tilpasset opplæring uten at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. FFO er opptatt av rettssikkerheten - enkeltvedtak om spesialundervisning gir klagemulighet. Med dette som bakteppe må FFO hele tiden spørre: Får ”våre” elever et likeverdig opplæringstilbud gjennom tilpasset opplæring, og eller bør spesialundervisning vurderes?

Utdanningsdirektoratet har gitt ut en brosjyre som heter ”Likeverdig opplæring – et bidrag til å forstå sentrale begreper”. Denne kan lastes ned fra http://udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=3138

2.4 Mange lovbrudd

Undersøkelser viser at mange kommuner bryter loven på dette feltet. I oktober 2006 ble rapporten ”Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006” lagt frem. Rapporten konkluderer med at situasjonen langt på vei er uendret for mennesker med funksjonshemming fem år etter at Manneråkutvalget (NOU 2001:22) la frem sin utredning. Gjennomgangen av opplærings- og utdanningsområdet viser at

situasjonen ikke har endret seg stort siden 2001. På området opplæring og utdanning konkluderes det:

*"Det kan stilles spørsmål om det faktisk blir et økende gap mellom krav fra omgivelsene og funksjonsevne, og en økende tendens til segregering fra barnehagen gjennom grunnopplæringen til høyere utdanning."*⁵

Studien "En skole for alle?" gjennomført av Jan Tøssebro og Borgunn Ytterhus ved NTNU, viser også at organisering av undervisningen til elever med særskilte opplæringsbehov er mer knyttet til økonomi og praktiske forhold enn til elevens behov. Studien viser i tillegg at elever som stiller store krav til pedagogisk og sosial differensiering, i utstrakt grad mottar relativt mye assistenthjelp i forhold til hjelp fra spesialpedagoger.⁶

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen viser tydelig at det er mangler ved flere sentrale forutsetninger for å gi tilpasset opplæring.⁷ Elever i "gråsonen" er mest utsatt. Riksrevisjonen vurderer situasjonen slik:

"Når nesten halvparten av rektorene vurderer opplæringstilbudet til elever uten spesialundervisning, men behov for ekstra hjelp til å ligge under en forsvarlighetsterskel, synes disse å være spesielt utsatt. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring for skolene å gi et godt nok tilrettelagt tilbud til disse elevene."

(side 58)

Videre sier Riksrevisjonen:

"Undersøkelsen viser at en del av elevene med spesialundervisning ikke får et forsvarlig opplæringstilbud."

(side 58)

Også Fylkesmannens tilsyn i 2007 har avdekket lovbrudd. I henhold til fylkesmennenes beskrivelse av observasjonene er de typiske hovedfunnene som følger:

- Kommunen og fylkeskommunen har ikke et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen og fylkeskommunen har ikke et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om plikten til å gi tilpasset opplæring oppfylles.
- Enkeltvedtakene om spesialundervisning og de sakkyndige vurderingene er ikke tilstrekkelig klare og entydige, det vises bl.a. i mange tilfeller ikke til omfang av påkrevd spesialundervisning etc.
- Manglende enkeltvedtak for elever som har spesialundervisning og elever som ikke får spesialundervisning etter sakkyndig vurdering av PPT.
- Uforholdsmessig lang tid fra henvisningen til PPT og frem til vedtak fattes.

Typiske eksempler er manglende system for innrapportering mellom skole og skoleeier, manglende system for sikring av felles forståelse av begrepet tilpasset

⁵ "Full deltakelse og likestilling for alle? Utviklingstrekk 2001-2006", Del 1, side 54, Sosial- og helsedirektoratet/Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne.

⁶ Ytterhus, Borgunn og Jan Tøssebro: "En skole for alle?" NTNU, 2004.

⁷ Dokument nr 3:10 (2005-2006)

opplæring og forholdet mellom spesialundervisning og ordinær opplæring. Opplæringsloven §13-10 gir handlingsrom for skoleeier, men funnene viser at mange ikke har systemer på plass som er egnet til å sikre at dette handlingsrommet praktiseres på en forsvarlig måte.⁸

2.5 Sakkyndige vurderinger

PP-tjenesten har en viktig rolle etter opplæringsloven og er ofte helt avgjørende for utformingen av opplæringstilbudet til elever med særskilte behov. PP-tjenesten har rollen som systemutvikler og systempådriver, også i arbeidet med tilpasset opplæring. Tjenesten er blitt enda viktigere i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet.

Det er et spenningsfelt mellom sakkyndige utredninger om spesialundervisning og kommunal økonomi. FFOs Rettighetssenter oppsummerer henvendelsene til senteret på dette området slik:⁹

”Det bør rettes nytt søkelys på PP-tjenesten som sakkyndig instans. PP-tjenesten bør instrueres til å forholde seg til gjeldende rett, som innebærer en betydelig konkretisering av tilråding om innhold og omfang av spesialundervisning.”

(side 89)

Rapporten ”Til elevens beste?”, som er utarbeidet av NIFUSTEP på oppdrag fra FFO, sier:¹⁰

”Det er uheldig at foreldrene sitter igjen med et bilde av at det største fokuset for PP-tjenesten er deres ressursituasjon.”

2.6 Likeverdig hjelp og støtte fra PP-tjenesten

PP-tjenesten er kommunenes/fylkeskommunens ansvar. Erfaringer fra FFOs Rettighetssenter viser at det ikke alltid er slik at PP-tjenesten er en objektiv sakkyndig instans som skal gi sakkyndige vurderinger for elevens best mulige læringsutbytte, men heller vurderer situasjonen ut fra kommunens ressursituasjon.

Rapporten ”Eleven i fokus?” beskriver at svært mange lærere mener at PP-tjenesten ikke er en god nok førstelinjetjeneste for elever som trenger tjenesten, og heller ikke tilstrekkelig god i forhold til systemarbeid.¹¹

Rapporten ”Til elevens beste?”, konkluderer:

”...det må tas grep for å sikre en mer likeverdig hjelp og støtte fra PP-tjenesten; i dag synes det som om tilfeldighetene råder i for stor grad.”

⁸ Utdanningsdirektoratets rapport om felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007. Kan lastes ned fra http://www.utdanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=2836

⁹ ”Rettsikkerhetsproblem – og/eller pedagogiske utfordringer? Opplæring og utdanning for barn, unge og voksne med særskilte behov.” FFOs rapport til Utdanningsdirektoratet om brukererfaringer med tjenestene, 2005.

¹⁰ Brandt, Synnøve: ”Til elevens beste? Noen lærere og foreldres synspunkter på og vurderinger av spesialundervisning etter enkeltvedtak.” NIFUSTEP, arbeidsnotat 39/2006.

¹¹ Grøgaard, Hatlevik og Markussen: ”Eleven i fokus?” NIFUSTEP, rapport 9/2004.

Den samme rapporten sier:

”Det er altså et stort spenn i tjenestene som tilbys, noe som kan gjøre at hjelpen elevene til slutt får er svært tilfeldig. Det blir de heldige elevene som nyter godt av en PP-tjeneste som bidrar til en god tilpasset opplæring.”

2.7 Utvalg

Regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg som skal se på konkrete forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk støtte (Midtlyng-utvalget). Utvalget skal gjennomgå spesialundervisningens plass i norsk skole, og utvalget vil også utrede kommunesektorens behov for veiledning og støtte. Det er kommuner og fylkeskommuner som har ansvaret for å gi alle elever en tilpasset opplæring og spesialundervisning. Pedagogisk-psykologisk tjeneste skal bistå skolen i arbeidet med spesialundervisning. Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet skal veilede og være en hjelp for kommunesektoren. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. juli 2009.¹²

2.8 Oppsummering

For FFO er PP-tjenesten svært viktig. Mange av FFOs medlemsorganisasjoner har medlemmer som har vært eller er brukere av PP-tjenesten.

FFO ønsker å spille på lag med PP-tjenesten for å utvikle tjenesten. I Kunnskapsløftet er tilpasset opplæring et sentralt begrep. Også vi i FFO må forholde oss til dét, selv om vi mener at det ofte gripes til tilpasset opplæring overfor elever som burde hatt spesialundervisning. Da står en individuell rett med klagemulighet i fare. Ikke minst kan også elevens læringsutbytte stå i fare.

I tillegg til å utarbeide sakkyndige vurderinger skal PP-tjenesten hjelpe skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. I diskusjoner om dette mener FFO at brukererfaringer kan spille en rolle for å utvikle kompetansen i PP-tjenesten.

¹² Utvalget har egen nettside:

<http://www.kunnskapsnettverk.no:8080/C11/C1/Midtlyngutvalget/Lists/Omrder/Summary.aspx>

Kapittel 3

Hvordan gå frem for å oppnå brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten?

Brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten er ikke lovhjemlet. Det er derfor opp til kommunen eller fylkeskommunen å avgjøre om de ønsker brukermedvirkning fra funksjonshemmedes organisasjoner på denne arenaen.

Tromsø kommune er den eneste kommunen FFO kjenner til som har formalisert brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten. Dette kom i stand da kommunen hadde en omstillingsprosess i retning av en såkalt to-nivåmodell med satsing på tjenesteyting fra selvstendige resultatenheter. I denne prosessen ble det også lagt vekt på at enhetene skulle opprette brukerråd som virkemiddel for å kunne yte brukersentrerte og gode tjenester.¹³

3.1 Brukermedvirkning gjennom brukerråd

Øystein Lund, som er enhetsleder i PP-tjenesten i Tromsø, har stilt følgende spørsmål: "Er det behov for en formalisert brukermedvirkning for en tjeneste som arbeider så nært brukeren, og som har brukersens medvirkning som en del av sin målsetting?"

For å besvare dette har han vurdert de roller bruker og hjelpeapparat har i forhold til hverandre:

"I større grad enn vi i hjelpeapparatet er bevisst på opplever brukere/foresatte et asymmetrisk maktforhold mellom bruker og hjelpeapparat. Dette trenger på ingen måte å skyldes utidig opptreden fra fagpersoners side, men det faktum at bruker/foresatte har et hjelpebehov, og hjelperen representerer et system som både disponerer ressurser både i form av tid som settes av til saken og i form av hva som tilrås i tjenestens sakkyndighet. Videre oppleves barnehage, skole og hjelpeapparat å sitte med en "definisjonsmakt", i forhold til å definere brukere/foresatte som gode eller mindre gode foreldre og samarbeidspartnere. De fleste foreldre ønsker et godt samarbeidsforhold til de fagpersoner de skal forholde seg til over tid, og vil nødlig bli oppfattet som vanskelige og utakknemlige. Derfor kan det være vanskelig for den enkelte bruker å fremme kritikk i enkeltsaker, og reise kritiske spørsmål til PP-tjenestens mer prinsipielle valg. Representanter i et brukerråd vil derimot møte tjenesten i en annen rolle, med et mandat i ryggen og uten at rollen innebærer noe avhengighetsforhold."

3.2 Sammensetning av brukerråd

Øystein Lund har også spurt *hvem* som er bruker av PP-tjenesten:

¹³ Her kan du lese om brukerrådet: <http://www.tromso.kommune.no/index.gan?id=11391>

”Ulike PP-tjenester vil nok definere dette forskjellig, men vårt utgangspunkt er at brukerne av PP-tjenesten er de barn, unge og voksne som er tilmeldt tjenesten, samt barnas foresatte. Barnehager og skoler definerer vi som oppdragsgivere og samarbeidspartnere. Vårt brukerråd består imidlertid av både brukere og representanter fra barnehage og skole, og er formelt sett ikke et rent brukerråd. Dette valget er drøftet i rådet, og konklusjonen så langt er at dette snarere er en styrke enn et problem, kanskje fordi nettopp samhandlingen mellom PP-tjenesten og barnehage/skole er en viktig faktor i forhold til kvaliteten på tjenesten til bruker. Sammensetningen er fremkommet i samråd mellom PP-tjenesten og brukernes organisasjoner, og jeg tror ikke man kan drøfte seg fram til én riktig sammensetning av brukerråd for PP-tjenesten.”

To prinsipper har han imidlertid lagt vekt på i gjennomføringen:

- Brukerne skal være i flertall i rådet
- Sammensetningen av rådet må gjenspeile at langt fra alle brukere som følges opp av PP-tjenesten tilhører noen diagnosegruppe.

PP-tjenestens leder er ikke medlem av rådet, men er med som sekretær og saksforbereder.

3.3 Rolle og myndighet

Med tanke på hvilken rolle et brukerråd skal ha, og hvordan det skal utøve sin funksjon, har brukerrådet i Tromsø ønsket å forholde seg både til strategiske valg og overordnede planer, og være en premissleverandør og samtalepartner. Samtidig har rådet også ønsket å kunne være enkeltbrukeres talerør – og bringe inn de kritiske synspunkter og negative erfaringer relatert til enkeltsaker.

Som det ligger i navnet, brukerrådet er et råd – uten instruksjonsmyndighet. Likevel vil ikke Øystein Lund si at rådet er uten myndighet. For tjenesten ville det fortone seg ganske meningsløst å satse på å etablere brukerråd, og å bruke ressurser på å utvikle samarbeid med rådet, dersom man ikke har til hensikt å legge vekt på de signaler som rådet gir.

3.4 Gevinst for virksomheten?

Dersom man skal snakke om gevinst for en virksomhet av å opprette brukerråd, mener PP-tjenesten i Tromsø at det har en funksjon i forhold til virksomhetens kvalitetsutvikling. Rent praktisk vil en tydelig og direkte tilbakemelding fra brukersiden gi mulighet til å gjennomgå rutiner og vurdere alle sider ved kvaliteten på tjenesten. Dernest, mener man at det å bli kikket i kortene, det å måtte svare for de valg og prioriteringer man gjør, kan utfordre til større refleksjon. Videre sier Øystein Lund:

”Fagpersoner lett kan falle i den grøfta at vi alltid vet hva som er best for brukeren. Det å la brukernes representanter komme enda sterkere til orde, med sin forståelse, og sine perspektiver, kan gi oss viktige korrektiver.”

Den sentrale målsettingen later det imidlertid til å være enighet om; at brukermedvirkningen må være reell, og berøre alle vesentlige sider ved virksomheten, og den må føre til bedre tjenester for brukerne, mener Øystein Lund.

3.5 Oppsummering

Det viser seg at PP-tjenesten i Tromsø har organisert sin brukermedvirkning på systemnivå på en måte som ligner mye på den måten FFO har foreslått.

Når det gjelder fremgangsmåte for å oppnå brukermedvirkning i tjenesten, finnes det ikke noen standard fremgangsmåte. Det enkelte kommune- og fylkes-FFO må bruke sine kontakter, siden det er de som kjenner forholdene i kommunen og fylkeskommunen best.

Kanskje kan det være en idé å kontakte det kommunale eller fylkeskommunale rådet for funksjonshemmede, og diskutere fremgangsmåte for brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten der. Det vil i alle fall være fornuftig å samarbeide med rådene, da disse bør ha kunnskap om og erfaring med skolepolitikken i kommunen og fylkeskommunen. Og husk: Brukermedvirkning på én arena utelukker ikke brukermedvirkning på en annen! Med andre ord: Brukermedvirkning i kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede utelukker ikke brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten.

En annen fremgangsmåte kan være å skrive brev til kommunen og be om et møte for å diskutere brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten. Både politisk og administrativt nivå kan kontaktes. Det kan lønne seg å på forhånd orientere seg om hvordan kommunen har organisert skolevirksomheten, og hvor PP-tjenesten er plassert. Ta med dette heftet, eller legg det ved henvendelsen!

Brukermedvirkning på dette området er nybrottsarbeid. Det er ikke sikkert at kommunen vil være positiv med én gang. Det kan kanskje være en idé å foreslå en prøveordning for en periode, med evaluering etter en stund.

I alle fall mener vi at denne håndboka kan bidra til å sette brukermedvirkerne i FFO på kommune- og fylkesnivå i stand til å gjøre en god jobb for å hjelpe til med å utvikle PP-tjenesten i en retning der den i enda større grad tar hensyn til brukernes behov.

Kapittel 4

Retten til opplæring

(Denne oversikten er omarbeidet etter tekst i "Jungelhåndboka 2007".)¹⁴

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi gi en oversikt over rettigheter til opplæring. Det er på ingen måte en uttømmende oversikt, men en kortfattet oversikt over de områdene som erfaringsmessig har størst betydning for de elevene som FFO representerer.

Opplæringsloven med forskrifter finnes på www.lovdata.no. Det kan være nyttig å anskaffe en kommentarutgave til opplæringsloven.

4.2 Barnehage/førskolealder

De fleste barn med funksjonshemninger har nytte og glede av å være i barnehage, og *Lov om barnehager* (barnehageloven) gir disse barna fortrinnsrett til barnehageplass ved opptak (§ 13). De fleste av dem får sitt tilbud i vanlige barnehager, ofte med hjelp av egen assistent. Det finnes også enkelte spesialbarnehager. For barn med funksjonshemning gjelder vanlige regler for foreldrebetaling i barnehagen, det vil si etter kommunens satser. Det skal imidlertid ikke betales for de timene barnet får spesialpedagogisk hjelp (se nedenfor).

4.2.1 Spesialpedagogisk hjelp før skolealder

Barn under skolealder har rett til spesialpedagogisk hjelp når de har behov for det. Dette følger av opplæringslovens § 5-7. Det skal foretas en sakkyndig vurdering (se under Pedagogisk-psykologisk tjeneste) før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Spesialpedagogisk hjelp blir ofte knyttet til tilbud i barnehage, men også barn som ikke går i barnehage har rett til spesialpedagogisk hjelp ved behov. Spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 skal være gratis.

4.3 Grunnskole

Opplæringslovens kapittel 2 gir alle barn opplæringsrett og –plikt. Opplæringen skal normalt starte det kalenderåret barnet fyller seks år, og vare til eleven har fullført tiende skoleår. Dersom det etter sakkyndig vurdering er tvil om barnet er kommet tilstrekkelig langt i utviklingen sin til å starte på skolen, kan foreldrene kreve at skolestarten utsettes ett år.

I utgangspunktet har alle barn rett til å gå på skolen i nærmiljøet. Dette følger av opplæringslovens § 8-1 første ledd. Denne retten gjelder også barn som har behov for spesielle tiltak på grunn av funksjonshemning. (Elevs rett til tilpasset

¹⁴ "Jungelhåndboka 2007", Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, 2007.

undervisning og spesialundervisning beskrives samlet for grunnskole og videregående opplæring).

Elevene kan deles i grupper etter behov. Gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. Organiseringen skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet. Til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Dette følger av opplæringslovens § 8-2 første ledd.

4.4 Skolefritidsordning (SFO)

Det skal være et skolefritidstilbud før og etter skoletid for alle elever i 1.- 4. klasse (opplæringsloven § 13-7).

SFO skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter. Barna skal ha omsorg og tilsyn, og opplæringsloven fremhever spesielt at SFO skal gi funksjonshemmede barn gode utviklingsvilkår. Hva som er "gode utviklingsvilkår" er ikke nærmere definert.

4.5 Videregående opplæring

Når grunnskolen er fullført, har all ungdom rett til tre års heltids videregående opplæring (opplæringsloven kapittel 3 og 4). På dette nivået er det ikke opplæringsplikt.

Fylkeskommunen har ansvaret for den videregående opplæringen, som skal føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller såkalt kompetanse på lavere nivå. Disse tre alternativene kalles opplæringsløp.

Alle søkere til videregående opplæring har rett til inntak på ett av tre alternative utdanningsprogram som de har søkt på. Alle har også rett til to års videregående opplæring som bygger på det utdanningsprogrammet de har gått.

Dersom en elev har rett til spesialundervisning (se under *Tilpasset opplæring og spesialundervisning*), og etter sakkyndig vurdering har særlige behov for et spesielt grunnkurs i videregående opplæring, har eleven rett til inntak på dette kurset etter en kvoteordning fastsatt av departementet.

En elev som har rett til spesialundervisning, har også rett til inntil to ekstra års videregående opplæring i de tilfellene der dette er nødvendig for å nå opplæringsmålene for den enkelte. Dette følger av opplæringslovens § 3-1 femte ledd.

4.5.1 Oppfølgingstjenesten

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste som skal sørge for at ungdom ikke faller ut av videregående opplæring uten oppfølging (opplæringsloven § 3-6). Oppfølgingstjenesten har ansvar for den enkelte elev så lenge eleven er omfattet av den lovfestede retten til videregående opplæring.

Etter forskrift til opplæringsloven (forskriftens kapittel 13) skal ungdom i målgruppen, som ikke er i utdanning eller arbeid, kontaktes av oppfølgingstjenesten og gis tilbud hvert skoleår så lenge de er omfattet av rette til

videregående opplæring. Tilbudet kan bestå av opplæring, arbeid eller annen sysselsetting.

Oppfølgingstjenesten er i forskriften spesielt pålagt å sikre tverretattlig samarbeid i sine tilbud. Aktuelle samarbeidspartnere er særlig grunnskolene og de videregående skolene og rådgiverne ved disse skolene, PP-tjenesten, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, NAV og sosial- og helsetjenesten.

4.6 Opplæring for voksne

Voksne har rett til grunnskoleopplæring etter opplæringslovens § 4A-1, dersom de har behov for det og ikke er omfattet av retten til videregående opplæring. Kommunen har ansvaret for å organisere grunnskoleopplæring for voksne.

Voksne født før 1978 som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring (opplæringslovens § 4A-3). Fylkeskommunen skal organisere videregående opplæring for voksne.

4.7 Tilpasset opplæring og spesialundervisning for barn, ungdom og voksne

Både grunnskolen og den videregående opplæringen skal tilpasse og tilrettelegge undervisningen for alle elever ut fra den enkeltes forutsetninger. Dette er en del av skolens ordinære oppgaver etter opplæringsloven (§ 1-2). Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder også for lærlinger og lærekandidater.

4.7.1 Spesialundervisning

Mange elever vil ikke få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, selv om tilbudet blir tilpasset eleven så langt det er mulig. Disse elevene har rett til *spesialundervisning* etter opplæringslovens kapittel 5. Det gjelder særskilte regler for tildeling av spesialundervisning.

Foreldrene kan kreve at skolen gjør nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven har behov for spesialundervisning, og det skal utarbeides sakkyndig uttalelse fra PP-tjenesten, jf § 5-4 og § 5-6 annet ledd. Kommunen eller fylkeskommunen skal fatte (enkelt)vedtak når det gjelder tildeling av ressurser til spesialundervisning. Dersom kommunen eller fylkeskommunen fraviker den sakkyndige vurderingen til ugunst for eleven, skal kommunen eller fylkeskommunen begrunne hvorfor vedtaket likevel sikrer at eleven får et tilfredsstillende opplæringstilbud. Enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen, og foreldrene skal bli orientert om framgangsmåten ved klage.

I utgangspunktet gjelder de samme reglene for rett til spesialundervisning i videregående opplæring som i grunnskolen. De elevene dette gjelder for, vil kunne ha rett til inntak på særskilt grunnlag på opplæringstiltak de har søkt på.

Elever som har rett til spesialundervisning, skal så langt det er mulig få tilbud om videregående opplæring i to ekstra år, dersom eleven etter sakkyndig vurdering har behov for det.

4.7.2 Spesialundervisning for voksne

Voksne som ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne på grunnskolens område, har rett til spesialundervisning (§ 4A-2).

En annen gruppe voksne med rett til spesialundervisning er personer som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Eksempler på dette er

- evnen til å mestre dagliglivets gjøremål
- grunnleggende kommunikasjonsferdigheter
- grunnleggende lese- og skriveferdigheter
- evne til å bevege seg

4.7.3 Individuell opplæringsplan (IOP)

Elever som får spesialundervisning, skal ha en individuell opplæringsplan (IOP) etter opplæringsloven § 5-5. Planen skal vise mål for opplæringen og beskrive innholdet. Det skal også i hovedtrekk gå fram hvordan undervisningen skal drives.

IOP skal evalueres jevnlig. Klassestyrer skal sørge for skriftlig evaluering hvert halvår, og en kopi av evalueringen skal sendes foreldre/foresatte eller eleven selv og til kommunen/fylkeskommunen.

4.8 Tegnspråkopplæring

Tegnspråk for hørselshemmede kan betraktes som et språk på linje med andre språk. Grunnskoleelever som har tegnspråk som førstespråk, har rett til opplæring i og på tegnspråk (opplæringsloven § 2-6). Det er gjort unntak fra retten til å gå på nærskolen for de elever som skal ha opplæring på tegnspråk. Tegnspråkopplæring er ikke spesialundervisning; spesialundervisning kommer eventuelt i tillegg til tegnspråkopplæring.

Ungdom i videregående opplæring som har tegnspråk som førstespråk, kan enten velge å få videregående opplæring i og på tegnspråk i et tegnspråklig miljø, eller de kan velge å bruke tolk i ordinære videregående skoler (opplæringsloven § 3-9).

4.9 Punktskriftopplæring

Punktskrift regnes ikke som eget språk, men som et hjelpemiddel for å gjøre skriftspråket tilgjengelig for blinde og sterkt svaksynte. Opplæring i punktskrift er en rettighet for de som har behov for det (opplæringslovens § 2-14). Det skal foretas en sakkyndig vurdering av hvilke andre behov eleven har på områder som å ta seg frem på skolen, på skoleveien og i nærmiljøet. Punktskriftopplæring er ikke spesialundervisning.

I videregående opplæring har blinde og sterkt svaksynte elever rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler (opplæringsloven § 3-10).

4.10 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste eller PPT) som sakkyndig og rådgivende instans for barnehager og skoler.

PP-tjenesten står nærmere beskrevet i kapittel 5.

4.11 Statlig spesialpedagogisk støttesystem

Staten har ansvar for å bygge opp spesialpedagogisk kompetanse. Det finnes statlige spesialpedagogiske kompetansesentre for visse typer funksjonshemninger hos barn, unge og voksne med store og særskilte opplæringsbehov, for å sikre disse gruppene et forsvarlig opplærings- og utviklingstilbud. Kompetansesentrenes arbeid er delt inn i faglige ansvarsområder, som synsvansker, hørselsvansker, døvblinde, sammensatte lærevansker, sosiale og emosjonelle vansker, tale, lese- og skrivevansker, osv.

Kompetansesentrene arbeider både på individ- og systemnivå. Sentrene driver utredningsvirksomhet og gir blant annet råd og veiledning til elever, foreldre, lærere og andre fagpersoner. Sentrene gir dessuten råd og veiledning til de opplæringsansvarlige instansene i kommuner og fylkeskommuner.

Se www.statped.no

Kapittel 5

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

5.1 Innledning

St meld nr 16 (2006-2007)...*og ingen sto igjen* fastslår at PP-tjenesten bør bidra til å heve kvaliteten på den ordinære opplæringen gjennom systemrettet arbeid mot skolene.¹⁵ Dette skal PP-tjenesten gjøre i tillegg til den lovpålagte oppgaven med individrettet arbeid i form av sakkyndige vurderinger.

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste). Dette følger av opplæringslovens § 5-6:

"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 for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeida sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta."

Tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når opplæringsloven krever det. Tjenesten skal også hjelpe skolene med å utvikle kompetanse og organisasjon slik at opplæringen for elever med særskilte behov blir best mulig.

5.2 Krav om tjeneste

Ved at loven krever en "tjeneste" er det ikke tilstrekkelig at kommunen eller fylkeskommunen sørger for at de oppgavene som loven pålegger blir utført. Loven setter også krav til hvordan arbeidet skal organiseres.¹⁶ Kravet om "tjeneste" betyr et minimum av fast bemanning og fast organisering. Tjenesten må kunne følge opp de enkelte elevene på en helhetlig måte gjennom hele skoleløpet.

Loven åpner for kjøp av tjenester utenfra, blant annet fra private sakkyndige. Kravet om "tjeneste" betyr likevel at det ikke er lov å basere seg på kjøp av tjenester alene. Dette er også understreket i forarbeidene til opplæringsloven.¹⁷

5.3 PP-tjenestens oppgaver

PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger der opplæringsloven krever det. Dette gjelder først og fremst sakkyndige vurderinger

¹⁵ St meld nr 16 (2006-2007)...*og ingen sto igjen*, side 78.

¹⁶ Helgeland, Geir: "Opplæringslova. Kommentartutgave", 2. utgave. Universitetsforlaget, 2006.

¹⁷ NOU 1995:18 side 125 og Ot prp nr 46 (1997-98) side 171.

knyttet til spesialundervisning for elever eller lærekandidater og spesialpedagogisk hjelp for førskolebarn.

Også i en del andre tilfeller krever opplæringsloven sakkyndige vurderinger:

- fremskutt eller utsatt skolestart etter opplæringslovens § 2-1 tredje ledd
- fritak fra opplæringsplikten etter opplæringslovens § 2-1 fjerde ledd
- rett til tegnspråkopplæring for elever og førskolebarn etter opplæringslovens §§ 2-6 og 3-9
- særskilte rettigheter for blinde og sterkt svaksynte elever i §§ 2-14 og 3-10
- rett til to år ekstra videregående opplæring etter opplæringslovens § 3-1 femte ledd
- rett til særskilt valgt utdanningsprogram etter opplæringslovens § 3-1 sjette ledd

PP-tjenesten skal også sørge for sakkyndige vurderinger knyttet til vitnemål og fag- eller svennebrev for lærlinger og elever med lærevansker. Dette følger av forskrift til opplæringsloven §§ 4-32 og 4-66.

§ 5-6 annet ledd første punktum understreker også at PP-tjenesten ikke bare skal arbeide med enkeltsaker, men også med mer generelle tiltak. PP-tjenesten skal også være tilgjengelig for lærlinger etter § 4-2 tredje ledd.¹⁸

5.4 Kompetanse i PP-tjenesten

Opplæringsloven setter indirekte krav til PP-tjenesten. Tjenesten har ansvar for sakkyndige vurderinger og må ha et minimum av faglig kompetanse. Dersom PP-tjenesten ikke selv har fagkompetanse i en sak, må den innhente sakkyndig vurdering fra for eksempel privat sakkyndig eller statlig spesialpedagogisk kompetansesenter. Tjenesten må derfor som et minstekrav være bemannet med personer som kan vurdere hvilke typer sakkyndighet det er behov for i den enkelte sak, slik at nødvendige eksterne vurderinger kan bestilles. Videre må tjenesten ha kompetanse til å løse de generelle oppgavene som § 5-6 annet ledd første punktum pålegger. Ut over dette er det ingen kompetansekrav for ansatte i PP-tjenesten.¹⁹

5.5 PP-tjenesten som kommunalt organ

PP-tjenesten er i utgangspunktet underlagt kommunens og fylkeskommunens organisasjons- og instruksjonsmyndighet på vanlig måte. Det betyr at tjenesten kan pålegges flere oppgaver enn det som går frem av loven, og at tjenesten må rette seg etter det kommunen bestemmer om tjenestens organisering og budsjett.

Kommunen eller fylkeskommunen kan imidlertid ikke gi instruks om hva den sakkyndige vurderingen skal være. Konklusjonene skal den sakkyndige komme til på et rent faglig grunnlag. Den sakkyndiges frie stilling er understreket i forarbeidene til opplæringsloven.²⁰

Kommunen eller fylkeskommunen kan heller ikke begrense vurderingene av det som loven eller forskriftene krever. For eksempel krever § 5-3 at den sakkyndige

¹⁸ Helgeland, Geir: "Opplæringslova. Kommentartutgave", 2. utgave. Universitetsforlaget, 2006.

¹⁹ Helgeland, Geir: "Opplæringslova. Kommentartutgave", 2. utgave. Universitetsforlaget, 2006.

²⁰ NOU 1995:18 side 126 og Ot prp nr 46 (1997-98) side 171.

skal gi råd om hvilke opplæringstilbud som bør gis i det enkelte tilfellet. Kommunen eller fylkeskommunen kan ikke sette grenser for hvilke sider av opplæringstilbudet den sakkyndige skal uttale seg om, for eksempel ved å pålegge PP-tjenesten ikke å gi tilråding om antall timer til spesialundervisning. Kommunen eller fylkeskommunen kan altså ikke i noe tilfelle styre konklusjonene i den sakkyndige vurderingen.

En sak kan sendes tilbake til PP-tjenesten med pålegg om å sørge for en ny sakkyndig vurdering. Hensikten skal da være å få belyst og vurdert forhold som ikke er tatt med i den første sakkyndige vurderingen.²¹

5.6 Sakkyndig vurdering

Opplæringslovens § 5-3 lyder som følger:

”Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller § 5-2, eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæring som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- *eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*
- *lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*
- *realistiske opplæringsmål for eleven*
- *om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet*
- *kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.*

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1, § 5-2 og § 5-7.”

Alle som søker om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp har rett til en sakkyndig vurdering, selv om dette ikke fremgår direkte av loven. Dette følger av kommunens og fylkeskommunens plikt til å sørge for en sakkyndig vurdering før de tar stilling til en slik søknad. Foreldrene, eleven eller lærekandidaten trenger derfor bare å fremsette en søknad, så skal de automatisk få en sakkyndig vurdering.²²

PP-tjenesten skal sørge for sakkyndig vurdering etter § 5-3. Dette følger av § 5-6 (se ovenfor). Foreldrene står likevel fritt til å innhente en alternativ sakkyndig vurdering i tillegg til den som utarbeides av PP-tjenesten. Kommunen eller fylkeskommunen må behandle den alternative vurderingen på lik linje med andre dokumenter i saken, og vurdere om den har betydning for rettighetene. Den alternative vurderingen må foreldrene i utgangspunktet betale selv. I enkelte

²¹ Helgeland, Geir: ”Opplæringslova. Kommentartutgave”, 2. utgave. Universitetsforlaget, 2006.

²² Helgeland, Geir: ”Opplæringslova. Kommentartutgave”, 2. utgave. Universitetsforlaget, 2006.

tilfeller kan de få dekket utgiftene; der enkeltvedtak om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp blir endret til gunst for søker.²³

5.7 Den sakkyndige vurderingen er rådgivende

Den sakkyndige vurderingen er et råd til den som skal fatte enkeltvedtak om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp. Kommunen eller fylkeskommunen kan komme til en annen konklusjon enn den sakkyndige vurderingen, så lenge rettighetene blir oppfylt. Hvis dette skjer, har kommunen eller fylkeskommunen særskilt plikt til å begrunne vedtaket etter § 5-3 siste ledd. Kommunen eller fylkeskommunen må da foreta en individuell vurdering og begrunne hvorfor man mener at rettighetene er oppfylt.

Kommunen eller fylkeskommunen kan ikke foreta generelle prosentvise nedskjæringer i forhold til den samlede tilrådingen fra PP-tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes ut fra den enkeltes rett til spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp. Det er summen av disse individuelle vurderingene som blir kommunens eller fylkeskommunens utgifter til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, ikke en på forhånd fastsatt ramme.

Kommunen eller fylkeskommunen kan ikke gi instruks om hva konklusjonene i den sakkyndige vurderingen skal være. Konklusjonen skal den sakkyndige komme til på rent faglig grunnlag.²⁴

5.8 Veileder om spesialundervisning

Det finnes en veileder om spesialundervisning.²⁵ Når det gjelder PP-tjenesten, er dette ikke en framstilling av tjenestens samlede oppgaver, men veiledningen tar i hovedsak for seg den delen av tjenestens oppgaver som gjelder sakkyndig vurdering. PP-tjenestens oppgaver på dette området ses både i et individperspektiv og i et systemperspektiv.

²³ Jf forvaltningslovens § 36.

²⁴ Helgeland, Geir: "Opplæringslova. Kommentartutgave", 2. utgave. Universitetsforlaget, 2006.

²⁵ "Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser." Revidert utgave 2004. Denne kan lastes ned fra

http://udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=1375

Kapittel 6

Brukermedvirkning og brukerrepresentasjon

(Denne oversikten er omarbeidet etter en tekst utarbeidet for "Håndbok for brukerrepresentanter i Statlig spesialpedagogisk støttesystem".)

6.1 Hvem er brukere av PP-tjenesten?

Opplæringslovens § 5-6 definerer hvem som er brukere av PP-tjenesten. En bruker av PP-tjenesten er en person (elev) som mottar sakkyndig vurdering etter opplæringsloven. PP-tjenesten skal også hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte opplæringsbehov.

6.2 Hva er brukermedvirkning?

Brukermedvirkning i praksis er for eksempel at brukeren og/eller pårørende blir gitt rett og mulighet til å delta i utforming og gjennomføring av sitt eget hjelpetilbud. Dette kan vi kalle *individuell* brukermedvirkning. I noen konkrete situasjoner er en slik medvirkningsrett lovfestet, som i opplæringsloven § 5-4, der tilbud om spesialundervisning så langt råd er skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene. Det står til og med i lovteksten at det skal legges stor vekt på deres synspunkter.

På systemnivå i PP-tjenesten vil det eventuelt være en annen form for brukermedvirkning som foregår. Der ønsker *brukernes representanter* å komme i dialog med tjenesten, slik at brukergruppens synspunkter og vurderinger blant annet kan medvirke til å høyne kvaliteten på det tjenestetilbudet som gis.

Nedenfor ser vi nærmere på disse to formene for brukermedvirkning:

6.2.1 Brukermedvirkning på individnivå

Ideen om individuell brukermedvirkning er basert på menneskerettsidéen om at ethvert individ i utgangspunktet er fritt og autonomt (har selvbestemmelsesrett). En naturlig følge av å ha selvbestemmelsesrett er at individet – eventuelt gjennom nære pårørende - så langt det er mulig skal kunne bestemme over sin egen situasjon og gjøre sine egne valg - også i situasjoner der man er helt avhengig av hjelp fra andre.

Individuell brukermedvirkning er derfor brukerens, eller eventuelt foreldres/foresattes, egen medvirkning ved planlegging, utforming og evaluering av det tjenestetilbudet hun eller han har behov for. Brukermedvirkning etter opplæringslovens § 5-4 tredje ledd hører hjemme her. I denne bestemmelsen sies det at tilbud om spesialundervisning skal så langt det er mulig utformes i

samarbeid med eleven eller foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Individuell brukermedvirkning utfordrer den tradisjonelle tankegangen om at det er fagutdannet personell som i kraft av sin utdanning og yrkeserfaring har den beste forutsetning for å avdekke behov og utforme tilbud. Men i dag er individuell brukermedvirkning akseptert som et grunnleggende prinsipp innen de fleste tjenesteytende instansene.

Aktiv deltakelse er dessuten i seg selv et grunnleggende behov hos mennesket, og egenkrafttankegangen er basert på å bruke akkurat disse ressursene i når hjelpetiltak skal etableres.

6.2.2 Organisert, kollektiv, eller representativ brukermedvirkning

Ovenfor har vi sett på den brukermedvirkningen som skjer i direkte kontakt mellom en enkelt (primær)bruker og hans eller hennes tjenestetilbud. I mange sammenhenger er det imidlertid ikke den enkelte, men brukerne som gruppe som er tema. I slike tilfeller er det mest vanlig at representanter fra brukernes organisasjoner snakker på vegne av brukerne. Vi kan kalle det organisert eller kollektiv brukermedvirkning – eventuelt representativ brukermedvirkning.

Det er to hovedformer for denne typen brukermedvirkning, som har helt forskjellig utgangspunkt og begrunnelse. I praksis går formene ofte over i hverandre.

6.2.3 Demokratisk rettighet

Den første formen kan vi se på som en utøvelse av en demokratisk rettighet. Det betyr for eksempel at når det offentlige etablerer og driver en tjeneste eller et hjelpetiltak, så er det en demokratisk rett at de som berøres eller har behov for tiltaket får delta i utformingen og i beslutningsprosessene. Det er også en del av demokratiet at de som berøres skal representeres gjennom sine *organisasjoner*.

6.2.4 Kvalitetssikring

Den andre formen for organisert brukermedvirkning er et ledd i tjenesteapparatets eller myndighetenes kvalitetssikringsarbeid. Dette innebærer at en ser på brukertilbakemelding som et viktig ledd i å forbedre tjenestene. Gjennom brukerrepresentasjon håper en å få en systematisert tilbakemelding om hvordan (primær)brukerne oppfatter og vurderer tjenestetilbudet, for så å ta disse tilbakemeldingene med i det videre utviklingsarbeidet.

6.3 Grader av innflytelse i medvirkningsprosessen

Begrepene individuell og organisert brukermedvirkning sier bare noe om hvilke aktører som samhandler og på hvilket nivå det skjer. I og for seg sier dette i utgangspunktet ikke noe om hvilken *innflytelse* brukerne har på den enkelte arenaen.

Graden av innflytelse kan vi se som en *skala*, der "brukerperspektiv", "dialog" og "brukerstyring" er hovedkategoriene.

Vi kan si at myndighetene eller tjenesteyterne tar *brukerperspektivet* når de – uten at dette skjer gjennom direkte kommunikasjon med brukerne – beskriver eller forklarer et forhold eller en situasjon sett med "brukerbriller". Brukernes innflytelse er her helt indirekte, faktisk er det myndighetene eller tjenesteyterne

som fastslår hvordan verden ser ut for brukerne. I verste fall kan store brukermedvirkningsprosjekt i offentlig regi skje uten en eneste bruker direkte involvert. Dette kan vi sammenligne med et "skinndemokrati".

Dialog betyr samtale. I en dialog skal begge – eller alle – parter lytte til hverandres synspunkt. Brukerne har rett og plikt til å legge fra sine synspunkt, men vil aldri kunne få vedtatt noe som tjenesteytersiden ikke går for. Brukermedvirkning på systemnivå i PP-tjenesten vil kunne befinne seg her.

Når brukerne har beslutningskontrollen, sier vi at et tiltak eller en virksomhet er *brukerstyrt*. Men også her må en selvfølgelig forholde seg til oppdragsgiverens økonomiske rammer og mandat.

6.4 Brukerkompetansen – erfaring og faktakunnskap

6.4.1 Den individuelle kompetansen

Brukermedvirkningstanken har som utgangspunkt at det er *ulike* former for kompetanse som må til for å skape et tilbud som er hensiktsmessig og effektivt. Fagutøverne forvalter fagkunnskapen. Kompetansen om sitt eget liv er det brukeren selv som forvalter. For å gi brukeren et hensiktsmessig og godt tilbud er det nødvendig at brukeren selv er aktivt deltakende i forhold til utforming, valg av tilbud, gjennomføring osv. I tillegg har brukeren personlige opplevelser og tanker knyttet til selve det å være bruker. Brukerkompetansen er derfor summen av opplevelser, refleksjoner og kunnskap som er ervervet i tiden som bruker.

En dyktig fagperson vet dette og respekterer brukeren som selvstendig tenkende og handlende individ - en person som er i stand til å vurdere hva som vil tjene hans eller hennes egne interesser og som har rett til å treffe beslutninger om eget liv.

6.4.2 Kompetansen i brukerorganisasjonene

En brukerorganisasjon er summen av sine medlemmer, det vil si et mangfold av enkeltbrukere. I organisasjonen samles enkeltbrukernes kunnskap og erfaring.

Organisasjonens oppgave er å systematisere og bearbeide, og å videreutvikle brukernes erfaring til ny kunnskap. En viktig oppgave er å sette ord på og formidle det som blir kalt den "tause" kunnskapen, det vil si de erfaringer og refleksjoner brukeren gjør seg i selve brukerrollen. Som all annen erfaringskunnskap er denne kunnskapen vanskelig å sette ord på. "Taus kunnskap" er viktig selv om vi ikke har gode metoder å få den fram på. Det må hele tiden arbeides med å finne ord og forklaringsmodeller som kan beskrive og analysere situasjoner slik at andre kan kjenne seg igjen. Dernest må det lages opplæringstilbud som kan sette de nye representantene raskere på sporet av hva som er viktig kunnskap.

Det må også arbeides med å finne årsaker til de problemene som er oppstått, slik at diskusjonen om hva som eventuelt kan gjøres for å løse problemene kan bli konstruktive.

Brukerorganisasjonene er imidlertid svært ulike, og deres muligheter for å akkumulere kunnskap er forskjellig. De fleste har likevel medlemsmøter med

faglige tema og debatter, samarbeid med fagmiljøene, likemannsarbeid og kursvirksomhet. Alt dette skaper møteplasser for diskusjon og videreutvikling av brukerkompetansen.

Kapittel 7

Forventninger til (og fra) brukerrepresentantene

(Denne oversikten er omarbeidet etter en tekst utarbeidet for "Håndbok for brukerrepresentanter i Statlig spesialpedagogisk støttesystem".)

En person som er utpekt eller valgt til å representere en hel gruppe med felles interesser, vil nødvendigvis møte et sett av forventninger. I dette kapitlet ser vi nærmere på disse forventningene, som kommer fra forskjellig hold. Vi ser også på de forventningene brukerrepresentanten selv bør kunne ha til de ulike medaktørene.

Dette stiller krav til brukerrepresentanten om ikke å konsentrere seg om sine egne erfaringer med PP-tjenesten eller skolesituasjonen, men forsøke å se på den samlede brukererfaringen som blir formidlet til ham eller henne. Representanten må lytte til andre brukeres erfaringer, og innhente flest mulig synspunkter og oppfatninger om hvordan brukerne opplever møtet med tjenesten.

Alle brukerrepresentanter er i utgangspunktet klar over denne problemstillingen og enig i argumentene. Ikke desto mindre viser det seg i praksis at dette punktet kan være en *stor* utfordring.

7.1 Forventninger fra brukerorganisasjonene

Sett fra FFOs side bør den instans som skal ha brukermedvirkning, her PP-tjenesten, be FFO om å peke ut sine representanter.

Når gruppen utpeker sin egen talsperson, får representanten det nærmeste forholdet til den gruppen han eller hun representerer. Dersom det synes nødvendig, kan PP-tjenesten eventuelt antyde i sin henvendelse til organisasjonen hvilke erfaringer eller kvalifikasjoner det er behov for at brukerrepresentanten har og hvor stor arbeidsbelastningen på vedkommende kan forventes å bli. (Vil vervet for eksempel medføre mye skriftlig arbeid osv.)

I selve utpekingsprosessen kunne det være fristende å si at brukerorganisasjonene "får de representantene de fortjener". I dette ligger at den organisasjonen som prioriterer å bruke tid og krefter til å finne den representanten som er best egnet til oppgaven, og deretter følger opp representantens arbeid som brukerrepresentant, ventelig vil kunne høste frukter av innsatsen.

Ved utvelgelsen bør FFO se etter en person som har flest mulig av følgende kvalifikasjoner:

- har brukererfaring
- har en viss organisasjonsbakgrunn
- har gjennomgått grunnleggende opplæring i brukermedvirkning
- har vist forståelse av rollen til en brukerrepresentant

- har noe kjennskap til utdanningssystemet og PP-tjenesten.

Vi ser nærmere på de enkelte punktene:

7.1.1 Brukererfaring

Kravet om egen brukererfaring skal sikre at vedkommende selv har opplevd brukerrollen og kjent problemene på kroppen. Dette gir verdifull nærhet til de problemstillingene som drøftes, men kan også – som nevnt – skape *for stor* nærhet til problemene og dermed vansker med å se at andre brukere kan ha *helt* andre erfaringer.

Men også en person uten egen erfaring som bruker på den aktuelle arenaen kan ivareta vervet som brukerrepresentant tilfredsstillende. Gjennom frivillig eller lønnet arbeid i organisasjonen har mange fått kunnskap og erfaring som likevel kan gjøre vedkommende godt egnet til å representere gruppen.

7.1.2 Organisasjonsbakgrunn

De beste brukerrepresentantene er de som allerede har fått en viss bakgrunn fra verv og arbeid i organisasjonene. Slikt arbeid gir innsikt og forståelse for selve tankegangen om brukerrepresentasjon. Det er ikke bare snakk om ren faktakunnskap om organisasjonenes oppbygging og arbeidsmåter, men mye om "taus kunnskap" som bare kan tilegnes ved å være i – og delta i - miljøet.

7.1.3 Opplæring i brukermedvirkning

Opplæring i brukermedvirkning kan høre til under PP-tjenesten når brukermedvirkning på systemnivå etableres. Det er likevel en stor fordel, nærmest en forutsetning, at brukerrepresentanten er utrustet med de grunnleggende prinsippene om brukermedvirkning før hun eller han tiltrer vervet. Slik opplæring gis i organisasjonene, i organisasjonenes sammenslutninger og i studieforbundene som organisasjonene er tilknyttet.

7.1.4 Rolleforståelse

Med rolleforståelse tenker vi først og fremst på at vedkommende har vist at hun eller han fått bearbeidet og fått distanse til sine egne problemer og erfaringer. Dette er spesielt viktig dersom opplevelsene har vært følelsesmessig opprivende. Bare gjennom den avstanden til egne problemer som følelsesmessig vekst og modning gir, er det mulig å ta opp i seg andres erfaringer.

"Kandidatens" modenhetsnivå kan vi blant annet observere gjennom måten vedkommende snakker om brukernes situasjon og problemer på. Dersom hun eller han stort sett refererer til at "jeg opplevde ..." eller "min sønn/datter fikk ikke ..." osv., bør en kanskje se seg rundt etter andre mulige kandidater.

7.1.5 Arenainnsikt

PP-tjenesten vil antakelig ikke forvente at en ny brukerrepresentant skal ha full oversikt verken over PP-tjenesten spesielt eller den spesialpedagogiske tiltakskjeden generelt. Heller ikke forventes det at vedkommende har detaljert kjennskap til hvordan PP-tjenesten blir organisert og drevet.

Det er likevel en fordel at den brukerrepresentanten organisasjonen velger ut har en viss peiling, slik at det ikke går for lang tid før vedkommende skjønner de diskusjonene han eller hun deltar i.

7.1.6 Ankerfeste i organisasjonen

I tillegg til de krav som stilles ved utvelgelsen av en brukerrepresentant, bør organisasjonene ha klare forventninger til representanten i løpet av den tiden vedkommende fungerer i vervet.

En grunnleggende forventning fra organisasjonens side er representanten er lojal mot den instansen som har utpekt, valgt eller innstilt vedkommende til vervet. Det betyr at vedkommende ikke "går sine egne veier", men spør seg selv med jevne mellomrom: "Hvem representerer jeg?".

Videre bør det være et krav at representanten sørger for å holde kontakt med organisasjonen, melder tilbake hvilke erfaringer hun eller han gjør og prøver å bygge et nettverk rundt vervet sitt. Dette kan gjøres gjennom muntlige eller skriftlige rapporter til styret i organisasjonen, ved å presentere sitt verv på medlemsmøter, skrive innlegg i medlemsbladene osv.

Organisasjonen forventer også at representanten utøver selve vervet samvittighetsfullt og derigjennom skaper respekt for organisasjonen og det den står for i det forum man er brukerrepresentant.

7.1.7 Forventninger fra brukermedvirkningsarenaen og de andre medlemmene av brukermedvirkningsorganet

En brukermedvirkningsarena på systemnivå i PP-tjenesten vil være opprettet som en arena for dialog og samhandling mellom tjenesten, funksjonshemmedes organisasjoner og eventuelle andre.

PP-tjenesten vil nok langt på vei stille de samme kravene til brukerrepresentanten som den organisasjonen som har oppnevnt vedkommende.

For øvrig er det et sentralt krav at brukerrepresentanten setter seg nøye inn i retningslinjene, fordi disse reglene skal legge grunnlaget for samarbeidet. Retningslinjenes mandat og arbeidsoppgaver angir hovedoppgavene, og setter på samme tid grensene for hva man skal arbeide med.

Gjennom arbeidet vil brukerrepresentanten bli stilt overfor mange sider ved PP-tjenestens drift, og det er viktig å gripe fatt i de forskjellige sidene og gjøre seg kjent dem. Det er i den forbindelse viktig å vise respekt for fagutøvernes arbeidssituasjon og oppgaver, slik at en ikke tramper over grensene for vervet sitt.

Når det gjelder de enkelte sakene har brukerrepresentanten et selvstendig ansvar for å innhente saksopplysninger, sette seg inn i problemstillinger som skal diskuteres eller tas stilling til. I noen sammenhenger kan dette by på store utfordringer fordi brukerrepresentanten beveger seg inn på et saksområde som hun fra før har liten kunnskap om.

7.2 Representantens forventninger til seg selv

Alle de forventningene vi har listet opp ovenfor vil kunne skremme vekk noen og enhver. Likevel er det grunn til å peke på ingen som er valgt eller utpekt av sin organisasjon til vervet som brukerrepresentant bør være redd for å ta på seg

vervet. Når organisasjonen har tillit til deg som brukerrepresentant, bør du også ha tillit til deg selv.

På den andre siden er det ingen som kan oppfylle alle forventninger som rettes mot en, og dessuten består resten av brukermedvirkningsarenaen også av mennesker som føler et forventningspress på sin person. Mye av sin kompetanse må brukerrepresentanten få gjennom erfaringen, det vil si læring gjennom å *delta*. En kan også si det slik at brukerrepresentanten skapes gjennom arbeidet med oppgavene.

7.2.1 Hvilke forventninger bør brukerrepresentanten kunne ha?

Brukerrepresentanten bør på sin side kunne ha forventninger til at vervet også vil oppleves positivt og utviklende, og kanskje åpne dører for deltakelse og engasjement som hun eller han

Representanten bør kunne ha forventninger om at de brukerne som opplever problemer og konflikter i sitt møte med PP-tjenesten virkelig *bruker* brukerrepresentanten i arbeidet med å forbedre tilbudet i PP-tjenesten. Derfor bør FFO også markedsføre det hvis det i kommunen eller fylkeskommunen blir innført brukermedvirkning på denne arenaen.

Til den organisasjonen som har oppnevnt vedkommende, bør brukerrepresentanten kunne stille krav om interesse og oppfølging i hele funksjonstiden. Dette punktet viser seg ofte å være problematisk; interessen daler når oppnevningen er gjort.

Fra PP-tjenesten må brukerrepresentanten kunne forvente respekt for det vervet hun eller han er oppnevnt i. Dette innebærer at diskusjonene er de *virkelige* diskusjonene.

Forholdene bør i utgangspunktet være lagt til rette for et meningsfullt diskusjons- og arbeidsforum, der brukerne kan møte tjenesteapparatet og samarbeidspartene på like fot og til felles beste. Den forventningen kan bare oppfylles dersom *alle* bidrar.

Mer informasjon

Noen steder i teksten er det lenker til referanser. Det er mange nettsteder av interesse for de som er opptatt av opplæring generelt og PP-tjenesten spesielt. Under finner du noen relevante nettadresser .

FFO (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon)

Her finner du lenker til FFOs medlemsorganisasjoner og FFO lokalt.. Du finner også informasjon om FFOs skolepolitikk og høringsuttalelser.

www.ffo.no

Unge funksjonshemmede

www.ungefunksjonshemmede.no

Kunnskapsdepartementet

www.regjeringen.no/kd

Utdanningsdirektoratet

www.uddanningsdirektoratet.no

Statlig spesialpedagogisk støttesystem

www.statped.no

Opplæringsloven med forskrifter

http://www.lovdatabase.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdatabase/all/nl-19980717-061.html&emne=oppl*&&

Skolenettet

www.skolenettet.no

Kilder

Brandt, Synnøve (2006): *Til elevens beste? Noen lærere og elevers synspunkter på og vurderinger av spesialundervisning etter enkeltvedtak*. Arbeidsnotat, NIFUSTEP

Fornes, Gunn og Anne Bakken (2004): *Brukermedvirkning og ledelse*. Masteravhandling i Master of Public Administration, Handelshøyskolen i København

Full deltakelse og likestilling for alle? Utviklingstrekk 2001-2006. Sosial- og helsedirektoratet/Nasjonalt dokumentasjonssenter for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Grøgaard, Jens B., Ida Hatlevik og Eifred Markusen (2004): *Eleven i fokus*. Rapport 9/2004, NIFUSTEP

Helgeland, Geir (2006): *Opplæringslova. Kommentartutgave*. 2. utgave. Universitetsforlaget

Håndbok for brukerrepresentanter i Statlig spesialpedagogisk støttesystem (2002).

Jungelhåndboka (2007). Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Mork, Tove Eikrem (2005): *Rettsikkerhetsproblem – og/eller pedagogiske utfordringer?* Brukererfaringer med tjenestene. Henvendelser til Rettighetssenteret. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring*

Ot prp nr 46 (1997-1998) *Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*

Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet (2007). Utdanningsdirektoratet

Riksrevisjonen (2006): *Dokument nr. 3:10 (2005–2006): Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*.

Soria Moria-erklæringen (2005). Politisk plattform for en flertallsregjering, utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

St meld nr 16 (2006-2007)...*og ingen sto igjen*

Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser (2004). Revidert utgave. Utdanningsdirektoratet

Ytterhus, Borgunn og Jan Tøssebro (2004): *En skole for alle?* NTNU