



Gjennomgang av Statpeds oppdrag, tjenester og ressursdisponering på fagområdet hørsel og innen tegnspråk

RAPPORT 2017

STATPED

OPPDRAGSGIVER: Statped

RAPPORT NR: R1020084

RAPPORTENS TITTEL: Gjennomgang av Statpeds oppdrag, tjenester og
ressursdisponering på fagområdet hørsel og innen tegnspråk

ANSVARLIG KONSULENT: Odd Dag Helgesen

FORSIDEFOTOGRAFI: Shutterstock.com

DATO: 08.09.2017

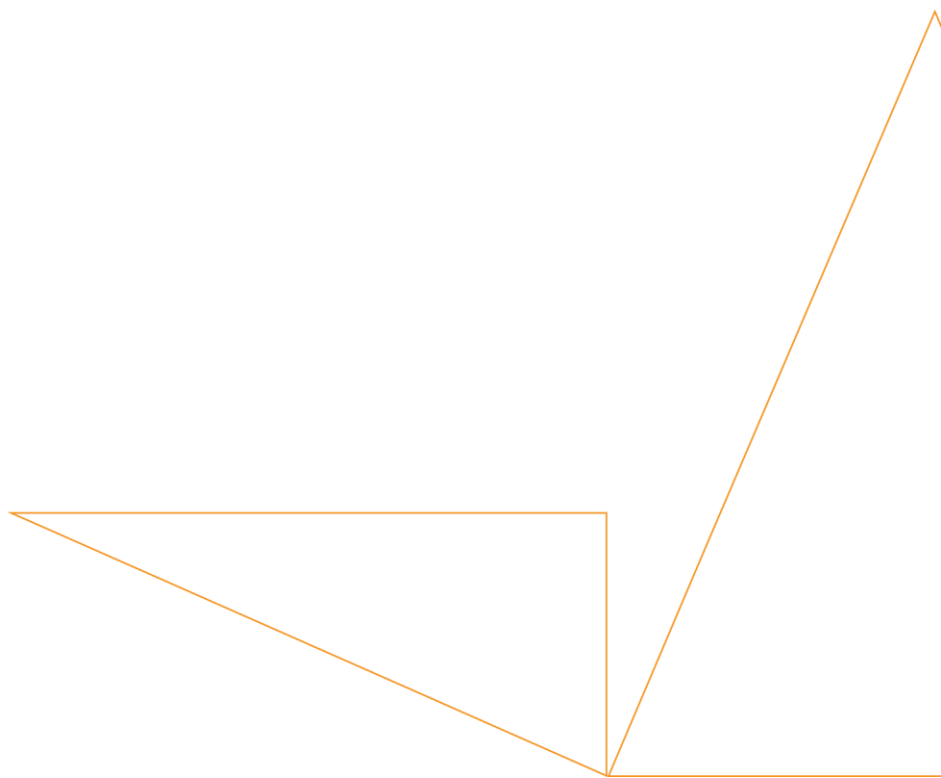
Forord

Agenda Kaupang har hatt i oppdrag å foreta en ekstern gjennomgang av Statpeds oppdrag, tjenester og ressursdisponering på fagområdet hørsel og innen tegnspråkopplæring. Undersøkelsen har omfattet Statpeds tjenester til barn og unge i barnehage og grunnskole med hørselstap.

Resultatene som presenteres i denne rapporten bygger på data hentet fra dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer. Undersøkelsen er gjennomført i perioden april-juni 2017. Forslag til rapport har vært lagt fram for oppdragsgiver til kommentering før sluttrapport er avlevert. Brukerorganisasjonene har også hatt anledning til å rette opp tekst der vi har gjengitt synspunkter fra dem.

Oppdraget er gjennomført av Inger Hegna, Øyvind Næss-Holm og Odd Helgesen. Sistnevnte har vært ansvarlig konsulent.

Stabekk, 8. september 2017



Innhold

Sammendrag	8
1 Bakgrunn og metode	12
1.1 Formål med prosjektet	12
1.2 Om Statped	12
1.2.1 Målbilde for Statped 2017–2022	13
1.3 Temaer og problemstillinger.....	14
1.4 Sentrale avgrensninger	15
1.5 Metode og datagrunnlag	15
1.5.1 Dokumentstudier	15
1.5.2 Spørreundersøkelse.....	15
1.5.3 Intervjuer	16
1.5.4 Ressurs- og aktivitetsdata.....	16
1.6 Metodiske begrensninger og forbehold.....	17
2 Kort om hørselsområdet	18
2.1 Forekomst av hørselstap i befolkningen	18
2.2 Statpeds tjenester på hørselsområdet	18
2.3 Aktører på hørselsområdet – utenom Statped.....	20
3 Funn	22
3.1 Ressursbruk til hørsel og de andre fagområdene.....	22
3.1.1 Driftsutgifter.....	22
3.1.2 Bemanning.....	23
3.1.3 Brukernes etterspørsel etter tjenester fra Statped	24
3.1.4 Kort oppsummert	24
3.2 Fordelingen mellom individbaserte og systembaserte tjenester	24
3.2.1 Systembaserte tjenester	25
3.2.2 Individbaserte tjenester.....	26
3.2.3 Nærmere om prioriteringen mellom systembaserte tjenester og individbaserte tjenester	29
3.2.4 Kort oppsummering.....	29
3.3 Kompetanse. Hvilken kompetanse trenger kommunene for å oppfylle krav i lovverket?	30
3.3.1 Kommunenes oppfatninger	30
3.3.2 Oppfatninger i Statped	32
3.3.3 Brukerorganisasjonenes oppfatninger.....	32
3.3.4 Kort oppsummering.....	32
3.4 Om ansvarsdelingen mellom Statped, kommunene og andre nasjonale aktører	32
3.4.1 Kommunenes oppfatninger	33
3.4.2 Oppfatninger i Statped	34
3.4.3 Brukerorganisasjonene	35
3.4.4 NAV hjelpemiddelsentraler.....	36

3.4.5	Kort oppsummering.....	36
3.5	Hvilke tjenester benytter kommunene seg av? Hvor er det behov for mer støtte?.....	37
3.5.1	Hvilke tjenester benytter kommunene seg av?	37
3.5.2	Vurderinger av Statpeds tilbud og tjenester	38
3.5.3	Hvor er det behov for mer støtte? Finnes det områder hvor Statped i større grad bør bidra med kompetanse?	39
3.5.4	Kort oppsummering.....	41
3.6	Tilrettelegging for opplæring i barnehage/nærskole for barn med hørselstap	41
3.6.1	Omfang	41
3.6.2	Nærmere om tilbudet	41
3.6.3	Samarbeid mellom kommunene	43
3.6.4	Kort oppsummering.....	43
3.7	Ekstern påvirkning av prioriteringene på hørselsområdet	44
3.7.1	Påvirkning fra brukerorganisasjonene.....	44
3.7.2	Påvirkning fra foreldre/foresatte	45
3.7.3	Kort oppsummering.....	45
3.8	Deltidsopplæringen – styrker og svakheter.....	45
3.8.1	Kort oppsummering.....	47
3.9	Integrering og inkludering av barn og unge med hørselstap	47
3.9.1	Kort oppsummering.....	49
3.10	Hvordan CI har påvirket fagområdet hørsel.....	49
3.11	Sammenlikning av tilbudet til barn med CI i andre nordiske land	53
3.12	Hva er Statpeds største utfordringer når det gjelder å være en relevant og god støtte for kommunene på hørselsområdet?	54
3.12.1	Statpeds egne oppfatninger	54
3.12.2	Kommunenes oppfatninger	55
3.12.3	Brukerorganisasjonene	55
4	Analyse og vurderinger.....	56
4.1	Ressursbruk	56
4.2	Er Statpeds tjenester i samsvar med kommunenes behov?	57
4.3	Gir Statped tjenester som ligger utenfor statens ansvar?.....	57
4.3.1	Hva kan eventuelt gjøres for at kommunene skal være i stand til å ta ansvar selv?	58
4.4	Gir Statped tjenester som bidrar til inkludering? Eller segregering?.....	59
4.5	Reformer og endringer – av betydning for Statpeds oppdrag innen hørsel.....	60
4.5.1	Kommunereformen	60
4.5.2	Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen	61
4.5.3	Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring	61
4.6	Avsluttende betraktninger: Hva kan det være spesielt viktig for Statped å ha fokus på i fremtiden?	61

Sammendrag

I denne rapporten presenteres funn fra en overordnet gjennomgang av Statpeds oppdrag, tjenester og ressursdisponering på fagområdet hørsel og innen tegnspråkopplæring. Gjennomgangen baserer seg på dokumentstudier, spørreundersøkelse, intervjuer og tilgjengelige ressursdata.

Hovedfunn

Ressursbruk til hørsel og de andre fagområdene i Statped

Hørsel er det fagområdet som er mest etterspurt når det gjelder tjenester fra Statped. Det gir seg utslag i at hørsel er det fagområdet som legger beslag på den største andelen av fagområdenes driftsutgifter og faglige ressurser. I 2016 var driftsutgiftene til hørsel og deltidsopplæring 106 mill. kr og utgjorde 36 % av fagområdenes samlede driftsutgifter.

Fordelingen mellom individbaserte og systembaserte tjenester

Statped har som mål å vri en del av ressursinnsatsen fra individbaserte til systembaserte tjenester. Hovedtyngden av Statpeds bistand både innenfor hørselsområdet og andre området gis i form av individbaserte tjenester. Kommunene etterspør individbaserte tjenester og er dermed i stor grad bestemmende for den fordelingen man har hatt mellom individbaserte og systembaserte tjenester. At Statped leverer et stort omfang av individbaserte tjenester til kommunene har også sammenheng med at kommunene i liten grad har organisert seg på en måte som setter dem i stand til å arbeide mer systembasert enn i dag. Internt i Statped er det også brytninger i spørsmålet om hvor egnet den systembaserte tilnærmingen er innenfor hørselsområdet.

Hvilken kompetanse trenger kommunene for å oppfylle krav i lovverket?

Kommunene har i størst grad kompetanse knyttet til tilrettelegging av opplæringstilbudet til hørselshemmede barn og unge som ikke bruker tegnspråk, og i mindre grad til opplæring av barn og unge i og på tegnspråk, opplæring i læreplanene for hørselshemmede og lytte- og talespråkstimulering for barn og unge. Funn i undersøkelsen indikerer at kommunenes størrelse har vesentlig betydning for kompetansesituasjonen, ettersom hørselshemmede barn og unge er en lavfrekvent gruppe. I mindre kommuner, hvor det ofte er få eller ingen barn med hørselstap og det kan gå flere år mellom hver gang slike behov oppstår, er det utfordrende å opprettholde tilstrekkelig hørselsfaglig og tegnspråklig kompetanse.

Om ansvarsdelingen mellom Statped, kommunene og andre nasjonale aktører

Rolle- og ansvarsdelingen mellom Statped og kommunene er «på papiret» ganske godt avklart. Samarbeidsavtalene har vært sentrale i denne sammenheng, men kan nok bli enda tydeligere i beskrivelsen av ansvarsdeling. Dette har gitt seg utslag i at kommunene og Statped har ulike oppfatninger om Statped gjør for mye og påtar seg oppgaver som strengt tatt er kommunenes ansvar. Kommunene ser ikke at dette er tilfellet, mens Statped opplever at de selv har tradisjon for å hjelpe til mer enn det som ligger i deres mandat. Det gis eksempler på at Statped har inntatt en tydeligere rolle og stilt strengere krav til kommunene.

Hvilke tjenester benytter kommunene seg av – og hvor er det behov for mer støtte?

Over 9 av 10 kommuner i undersøkelsen har mottatt rådgivning og veiledning fra Statped. En vesentlig andel kommuner har også hatt kurs for foreldre, pedagoger og elever. Nær to tredeler av kommunene har fått bistand til utredninger fra Statped på hørselsområdet, mens halvparten har benyttet Statpeds tilbud om deltidsopplæring. Statpeds tilbud og tjenester rettet mot barn og unge med hørselstap er godt kjent blant kommunene og vurderes som godt tilpasset til kommunenes

behov for støtte og veiledning. En noe lavere andel er enige i at Statped har bidratt til å heve kompetansen om tegnspråk i kommunene. Mer enn 4 av 10 kommuner oppgir at de har behov for mer bistand og støtte enn Statped gir i dag. Kommunene ønsker at Statped i større grad skal bidra med oppdatert fagkunnskap/forskning, råd og veiledning om teknisk/digitalt utstyr og pedagogisk tilrettelegging for hørselshemmede. En mindre andel av kommunene ønsker at Statped i større grad skal bidra med økt fagkompetanse knyttet til oppfølging av barn med CI og tegnspråkopplæring.

Tilrettelegging for opplæring i barnehage/nærskole for barn med hørselstap

Mange kommuner opplever det som utfordrende å legge til rette for opplæring i skole og barnehage. Kommunenes viktigste tilbud til barn og unge i skolen med hørselstap er fysisk tilrettelegging i klasserom, pedagogisk og teknisk tilrettelegging av opplæringen, samt spesialundervisning på nærskole i klasserommet eller i gruppe. Tilretteleggingen krever kompetanse som mange kommuner i utgangspunktet ikke har og fordrer dessuten at kommunen forplikter å ta ansvar for de økonomiske forpliktelsene som et tilrettelagt tilbud krever.

Ekstern påvirkning av prioriteringene på hørselsområdet

Kommunene blir i liten grad påvirket direkte fra brukerorganisasjonene. Brukerorganisasjonene har imidlertid tradisjonelt hatt god tilgang til det politiske miljøet i spørsmål knyttet til hørselsområdet. Dette sikrer mulighetene for å fange opp brukerbehov. Det gis også eksempler på at brukerorganisasjonene har hatt innflytelse på styringssignalene som sendes fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet til Statped på hørselsområdet.

Deltidsopplæringen

Vi registrerer at deltidsopplæringen er et viktig bidrag til barn med tegnspråk. Deltidsopplæringen gir opplæring og anledning til bruk av språket, og gir elevene mulighet til å knytte kontakt med andre barn og unge med samme hørselsutfordring. Undersøkelsen viser samtidig at det er en del ulemper ved deltidsopplæringen, bl.a. risiko for at man sakker akterut i de ulike skolefagene og at en kan miste kontakt med sitt daglige klassefelleskap fordi man er lenge borte fra nærskolen. Det er flere som reiser spørsmål om tegnspråkopplæringen kan gjennomføres på annen måte enn i dag.

Integrering og inkludering av barn og unge med hørselstap

Det er kommunene som har ansvar for at barn og unge med hørselstap blir integrert og inkludert i nærskole og klassemiljø. Vi har konsentrert oss om å undersøke om Statpeds innsats bidrar til å nå denne målsettingen. Undersøkelsen viser at informantgruppene har ulike oppfatninger om hvordan Statped ivaretar denne oppgaven. Ansatte i Statped og brukerne er av den oppfatning at Statpeds innsats bidrar til en inkluderende opplæring. Brukerorganisasjonenes opplevelse er at man ikke har lykkes med denne inkluderingen, dels pga. Statped og dels pga. manglende ressurser og tilrettelegging i kommunene.

Hva er Statpeds største utfordringer når det gjelder å være en relevant og god støtte for kommunene på hørselsområdet?

Undersøkelsen identifiserer blant annet følgende utfordringer knyttet til Statpeds rolle som en relevant og god støtte for kommunene på hørselsområdet:

- ▶ Å gjøre kommunene gode, slik at de blir i stand til å ta sitt ansvar på hørselsområdet
- ▶ Å sikre likeverdighet i tilbudet, på tvers av regioner og på tross av geografisk avstand
- ▶ Å holde fagfeltet knyttet til tegnspråk og ulike grupper med hørselshemmede samlet
- ▶ Å opprettholde spisskompetanse og sikre at Statpeds rådgivere har både tilstrekkelig faglig kompetanse og praktisk erfaring

- Stor ressursbruk på hørselsområdet

Vurderinger

Statpeds ressursbruk på hørselsområdet

Vi har ikke gjennomført en kvantitativ analyse av hva som er årsakene til at hørselsområdet legger beslag på så pass mye ressurser som det gjør. På kvalitativt grunnlag kan vi imidlertid konstatere at følgende faktorer har hatt betydning for ressursomfanget på hørselsområdet:

- Manglende kompetanse i kommunene fører til at det blir stor etterspørsel, særlig etter individ-baserte tjenester.
- Statped har ikke utnyttet de mulighetene som ligger i en mer systembasert tilnærming til kommunene.
- Det kan også se ut til at kommunene ikke alltid klarer å dele på den kompetansen som bygges opp ved de skolene som har barn med hørselstap.
- Det synes å være lange tradisjoner både internt i Statped og kommunene om at Statped tar et stort ansvar for oppgaver innenfor hørselsområdet.
- Hørsel har i mange år hatt en helt særskilt politisk oppmerksomhet bl.a. fordi det er svært engasjerte og aktive brukerorganisasjoner på området. Denne interessen har ført til stor medieomtale, flere Stortingsmeldinger og egne utredninger.
- Hørsel er ifølge de siste brukerundersøkelsene det fagområdet som er mest etterspurt.

Det er vanskelig å avgjøre hva som er en riktig prioritering av ressurser mellom Statpeds fag-områder. Ressursbruken innenfor hørselsområdet er et resultat dels av tradisjoner, politiske prioriteringer og at Statped er det fremste kompetansemiljøet på dette området. Vi har ikke forutsetninger til å kunne vurdere ressursfordelingen mellom de ulike fagområdene. Men det kan være legitimt å stille spørsmål om man kan forsvare den høye prioritering av hørselsområdet sammenliknet med andre områder i Statped.

Er Statpeds tjenester i samsvar med kommunenes behov?

Undersøkelsen viser at en vesentlig andel kommuner har mottatt tjenester fra Statped, at Statpeds tilbud er godt tilpasset kommunenes behov for støtte og veiledning og at Statped er en viktig ressurs på hørselsområdet. Et sentralt spørsmål blir om Statped kunne oppnådd de samme resultatene og brukertilfredsheten hos kommunene ved å arbeide på en annen måte. Statped virker å være forholdsvis tradisjonsbundne i måten å løse kommunenes tjenestebehov på. Det kan derfor være behov for å se nærmere på om brukerne kan få dekket sine tjenester på en like god måte som i dag ved å se på arbeidsdeling mellom kommune og stat, arbeid i nettverk, endre arbeidsmåter, digitalisere tjenestene m.m. Statped kan ta større initiativ for å overføre kompetanse slik at kommunene får mer eierskap til fagområdet, og man kan i større grad ta i bruk digitale tjenester som apper, digitale hjelpemidler, videokonferanser og digitale rom.

Gir Statped tjenester som ligger utenfor statens ansvar?

De samlede funnene i undersøkelsen indikerer at Statped gjør mer enn det som er etatens ansvar, både fordi kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse og fordi Statped har hatt for vane å strekke seg langt for denne målgruppen. Selv om det gis eksempler på at Statped har inntatt en tydeligere rolle og stilt strengere krav til kommunene, indikerer funnene i denne gjennomgangen at kommunene stort sett får den bistanden de etterspør fra Statped på hørselsområdet. Dette er i stor grad individbasert støtte. Samtidig som det finnes legitime argumenter for å videreføre dagens grad av bistand til kommunene (blant annet at hørselshemmede barn og unge er en lavfrekvent gruppe og at det er vanskelig for kommunene å opprettholde tilstrekkelig kompetanse på dette området),

er det – som nevnt ovenfor – nærliggende å mene at det er vanskelig å forsvare den høye prioriteringen av hørselsområdet sammenlignet med andre områder i Statped.

Dersom Statped ønsker å ansvarliggjøre kommunene i større grad, og bruke mindre egne ressurser på hørselsområdet, er balansen mellom individbaserte og systembaserte tjenester sentral. Et mulig grep kan være å differensiere tjenestene i større grad enn det som gjøres i dag. Ved å tilpasse tjenestene iht. kommunenes kompetanse, forutsetninger og behov, kan Statped tilby individbaserte tjenester der det er mest nødvendig (eksempelvis i de minste kommunene og/eller rettet mot de mest lavfrekvente gruppene) og jobbe systemrettet der det er hensiktsmessig (eksempelvis rettet mot større kommuner og/eller de mest høyfrekvente gruppene, hvor det vil være lettere for kommunene å bygge opp og opprettholde kompetanse internt). Slik differensiering forutsetter god dialog mellom Statped og kommunene, at Statpeds regioner kartlegger og har tilstrekkelig informasjon om sine respektive kommuners kompetanse og behov og at Statped er tydelige på hvilket ansvar kommunene har. I tillegg indikerer funn i undersøkelsen at det trolig kreves større grad av tydelighet og forankring av skoleeiers rolle på hørselsområdet for å legge bedre til rette for mer systemrettet og helhetlig arbeid på hørselsområdet i kommunene.

Som ytterligere grep for å styrke kommunenes kompetanse og forutsetninger for å ivareta barn og unge med hørselstap, vurderer vi at Statped også bør legge til rette for økt samarbeid mellom kommuner, tilby mer nettbasert kompetanseheving og være enda tydeligere overfor kommunene knyttet til kommunenes eget ansvar på hørselsområdet.

Gir Statped tjenester som bidrar til inkludering?

Inkludering er det overgripende perspektivet i Statpeds målbilde for perioden 2017–2022, med utgangspunkt i at inkludering lønner seg for den enkelte, for læringsmiljøet og for samfunnet. Det er kommunene som har ansvar for at barn og unge med hørselstap blir inkludert i det ordinære utdanningsløpet. Kommunene som vi har intervjuet oppgir at opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 om den enkelte elevs rett til å gå på sin nærscole og være en del av klassefellesskapet, blir etterlevd. Kommunene er også i stor grad tilfreds med Statpeds bidrag til inkluderende opplæring. Vi har ikke spurt barn og unge om de opplever å være en del av fellesskapet. Brukerorganisasjonene har imidlertid tett kontakt med elever i grunnskolen og videregående skole og mener at kommunene ikke er flinke nok i arbeidet med å inkludere barn og unge med hørselstap. Utfordringene er størst i de i minste kommunene.

Deltidsopplæringen som medfører at elevene er borte inntil 12 uker pr. år fra nærskolen har mange positive sider når det gjelder språkopplæring og det å knytte kontakter med andre elever med samme vansker. Det lange fraværet medfører imidlertid at elevene mister kontakt med skoleklassen og fritidsaktiviteter i store deler året og er en risiko for at elevene ikke blir inkludert.

Med bakgrunn i brukerorganisasjonenes bekymringer om hvordan perspektivet om inkludering blir ivare tatt i dag, kan det etter vår vurdering være grunn til å undersøke om inkluderingen kan ivaretas på en annen eller bedre måte enn i dag, og hvilken rolle Statped eventuelt kan ha i dette arbeidet. Stikkord i denne sammenheng kan være bruk av teknologi og digitale verktøy som alle kan mestre, inkluderende pedagogikk og hvorvidt deltidsopplæringen kan gjennomføres på en måte som krever mindre fravær fra nærskolen.

1 Bakgrunn og metode

1.1 Formål med prosjektet

Formålet med dette prosjektet har vært å utføre en helhetlig og overordnet gjennomgang og analyse av Statpeds oppdrag, tjenester og ressursdisponering på fagområdet hørsel og innen tegnspråkopplæring. Hensikten har vært å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag for videre utvikling av tjenestene til Statped.

I gjennomføringen av oppdraget har vi fokusert på Statpeds tjenester til barn og unge med hørselstap i barnehage og grunnskole. Tjenester til ungdom i videregående opplæring og voksne har dermed ikke stått i fokus. Når det gjelder Statpeds tjenester innen tegnspråkopplæring, inkluderer dette både deltidsopplæring iht. § 2.6 i opplæringsloven og oppfølging av barn med cochlea-implantat (CI).

Prosjektet har også hatt som formål å gjennomgå og analysere ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommuner, Statped og andre nasjonale aktører.

I kapittel 1.3 går vi nærmere inn på temaene og problemstillingene som har ligget til grunn for gjennomføringen av prosjektet.

1.2 Om Statped

Statped er et nasjonalt kompetansemiljø på det spesialpedagogiske feltet i opplæringssektoren og er en etat direkte underlagt og etatsstyrt av Utdanningsdirektoratet. Tildelingsbrevet fra direktoratet er Statpeds primære styringsdokument. De overordnede føringene for Statpeds arbeid legges i de årlige statsbudsjettene.

Statpeds samfunnsmandat er å bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov best mulig kan mestre eget liv og være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Den enkelte kommune og fylkeskommune har ansvar for at barn, unge og voksne får et godt og tilpasset opplæringsløp i henhold til lov og forskrift for barnehager og skoler. Statped skal bygge og vedlikeholde spisskompetanse innenfor fagområder hvor utfordringene er så sjeldne og komplekse at kommunene ikke kan forventes å ha den nødvendige kompetansen. Statped kan etter søknad bistå kommunene og fylkeskommunene og inngå avtaler om samarbeid med dem om konkrete tjenester. Dette kan enten være kompetansehevende tiltak og innsatser i barnehager og skoler eller bistand i enkeltsaker.

Statped gir tjenester innen seks fagområder: ervervet hjerneskade, hørsel, kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte lærevansker, språk og tale og syn. Innenfor hørsel har Statped kompetanse om språkutvikling og tilrettelegging av opplæringstiltak for brukere med alle grader og arter av hørselsvansker. Statpeds kompetanse omfatter også tjenester og problemstillinger relatert til bimodal tospråklig opplæring (tegnspråk). Kompetansen innenfor det audio-pedagogiske fagfeltet skal bidra til at barn, unge og voksne med hørselsvansker får en god språklig og faglig utvikling og god tilrettelegging av pedagogiske tiltak. Innenfor hørselsområdet har således Statped en dobbeltrolle. De skal både bidra med spesialpedagogisk kompetanse innen hørsel og gi opplæring i tegnspråk. Tegnspråk er anerkjent som et fullverdig språk som det offentlige har ansvar for å styrke og utvikle. Statped skal gjennom sitt arbeid bidra til å øke kunnskapen og heve kompetansen om tegnspråk til personalet i barnehage og grunnopplæringen, samt PP-tjenesten.¹

¹ Utdanningsdirektoratets tildelingsbrev til Statped for 2017

Statped er delegert oppgaver som skal bidra til at sektormålene som er satt for barnehagen og grunnsopplæringen nås. For barnehagen er målene å ha barnehager med høy kvalitet som fremmer trivsel, lek og læring, et tilgjengelig barnehagetilbud for alle barn og forutsigbare rammevilkår som medvirker til mangfold og likeverd i barnehagesektoren. Målene for grunnsopplæringen er at elevene skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse, at elevene skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø og at flere elever og lærlinger skal gjennomføre videregående opplæring.

De overordnede sektormålene for barnehagen og grunnsopplæringen danner grunnlag for Statpeds hovedmål. Statped skal i tråd med Stortingets vedtak og føringer fra direktoratet velge tiltak og virkemidler som bidrar til størst mulig måloppnåelse. Statpeds virksomhet er forankret i tre hovedmål:

1. Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester.
2. Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.
3. Statped har en strategi for å prioritere områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspartner for universiteter og høyskoler.

Disse hovedmålene er videre brutt ned i delmål, med tilknyttede styringsparametere.

Det er en grunnleggende forutsetning for Statped å tilby likeverdige tjenester i hele landet. Statpeds tjenester kan deles i to hovedkategorier: Systembaserte og individbaserte. Systembaserte tjenester er ikke rettet mot navngitte personer, mens individbaserte tjenester tar utgangspunkt i en navngitt person. Iht. Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*, er det et mål at Statpeds tjenesteyting til kommuner og fylkeskommuner i økende grad skal dekkes av systembaserte tjenester.

Statped har i årene 2012–2016 vært gjenstand for vesentlig omstilling, både når det gjelder organisering og hvordan etaten skal løse sitt oppdrag, ikke minst innenfor fagområdet hørsel. Dette innebærer at Statped har gått fra å være flere selvstendige kompetansesentre til å bli en nasjonal etat. Statped er nå organisert i fire flerfaglige regionssentre og et hovedkontor med koordinerende funksjon. Regionene er organisert likt både innen faglige og administrative funksjoner.

1.2.1 Målbilde for Statped 2017–2022

Sammen med årlige budsjetttildelinger og tildelingsbrev angir Statpeds målbilde retningen for Statped som kunnskapsorganisasjon og tjenesteleverandør. I målbildet for 2017–2022 er inkludering det overordnede perspektivet. Det fremheves at alle mennesker har behov for å være en del av fellesskapet og at sosial tilhørighet er en viktig ramme for den enkeltes personlige vekst og faglige utvikling. Statped har erfart at mange i deres brukergrupper blir stående utenfor fellesskapet i barnehage, skole og samfunnsliv og ønsker derfor å forsterke oppmerksomheten og å bruke sin spisskompetanse på inkludering i den neste femårsperioden, slik at barnehager, skoler og arbeidsliv kan tilby gode inkluderende læringsfellesskap. Med dette som utgangspunkt, beskriver Statpeds målbilde seks innsatsområder hvor inkluderingsperspektivet skal få en sentral plass i perioden 2017–2022:

1. Et inkluderende læringsmiljø
2. Teknologi – et redskap for inkludering
3. Inkludering forutsetter oppdatert kunnskap
4. Vi gjør kunnskap tilgjengelig
5. Vi samhandler med brukerne
6. Vi samhandler med andre aktører

1.3 Temaer og problemstillinger

Gjennomgangen av Statpeds oppdrag, tjenester og ressursdisponering berører en rekke temaer og problemstillinger. De mest sentrale temaene presenteres under.

Utvikling av individ- og systembaserte tjenester og fordeling av tjenester på individ- og systemnivå

Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå. Det betyr at Statped skal kunne støtte kommunene både i arbeidet med det enkelte barn og voksne med særskilte opplæringsbehov og med systemrettede tiltak for å bedre læringssituasjonen for enkeltindivider med særskilte behov. Vi har undersøkt hvordan Statped har arbeidet med utvikling av individ- og systembaserte tjenester innenfor hørselsområdet etter omorganiseringen.

Tjenestetilbudet sett i lys av ansvars- og oppgavefordeling mellom Statped, kommune og fylkeskommune og andre nasjonale aktører

Det er inngått ramme- og samarbeidsavtaler som ligger til grunn for samarbeidet mellom Statped og kommuner/fylkeskommuner. Disse avtalene skal sikre en avklart ansvars- og oppgavefordeling mellom Statped og kommunene og være med på å tydeliggjøre hvilke tjenester etaten tilbyr. Vi har undersøkt hvordan disse avtalene fungerer, hva som fungerer bra og hva som eventuelt kan forbedres og på hvilke områder det kan være aktuelt å samarbeide/samhandle bedre enn i dag for å levere et godt tjenestetilbud til barn og voksne med særskilte opplæringsbehov.

Hvilken kompetanse trenger kommunene/fylkeskommunene for å oppfylle krav i lovverket?

Det er sentralt at Statpeds utadrettede virksomhet bygges opp slik at kommune og fylkeskommunene er i stand til å gi et kvalitativt godt tilbud til elever med hørselshemninger. Det har i denne sammenheng vært relevant å spørre om hvilken støtte kommunene trenger for å bygge opp egen kompetanse, hvilken kompetanse kommunene har i dag som bidrar til at lovkravet om å levere et godt tjenestetilbud til barn og voksne med særskilte opplæringsbehov ivaretas og på hvilke supplerende områder skulle man ønske at Statped kunne bidra med økt fagkompetanse innenfor hørselsområdet.

Hvilke tjenester kan Statped gi for best mulig å kunne støtte kommunene/fylkeskommunene?

Statped tilbyr i dag ulike former for bistand til kommuner og fylkeskommuner for å sikre god kvalitet på tjenester til barn, unge og voksne med særskilt opplæringsbehov. Dette dreier seg om utredninger, rådgivning og veiledning, kurs, deltidsopplæring, opplæring i systemisk tilnærming, mv. Vi har undersøkt hva slags bistand kommunene har behov for og hva de ev. kunne ønske seg mer av, fra Statped.

Hvordan fagområdet CI påvirker fagområdet hørsel

Det har vært en målsetting at Statped skal styrke innsatsen overfor kommuner og fylkeskommuner for å øke kompetansen i barnehager, skoler og PP-tjenesten om utvikling av talespråk for barn og unge med CI. Av Meld. St. 18 (2010–2011) går det fram at departementet, gjennom møter med Norges Døveforbund og foreldre til CI-opererte barn, hadde blitt gjort oppmerksom på at en del foreldre hadde fått uklare eller sprikende råd fra fagmiljøer om hvorvidt barn med CI skal bruke tegn eller ikke. Departementets forslag var at man burde vurdere å opprette et tverrfaglig forum eller råd for å bidra til en bedre samordnet pedagogisk oppfølging av barn med CI. Vi har derfor undersøkt hvordan bruken av CI har virket inn på hvordan man arbeider på fagområdet.

1.4 Sentrale avgrensninger

Undersøkelsen har fokus på tjenester til barn og unge i barnehage og grunnskole. Tjenester til elever i videregående opplæring og voksne inngår ikke i undersøkelsen.

Denne gjennomgangen er ikke en evaluering, verken av Statped som organisasjon, Statpeds ressursbruk eller Statpeds tjenester. Rapporten inneholder dermed ikke vurderinger av Statped i henhold til definerte evalueringskriterier, men presenterer deskriptive funn og våre vurderinger basert på disse, i tråd med temaene og problemstillingene som er gitt for prosjektet (jf. kapittel 1.3).

1.5 Metode og datagrunnlag

For å gi fyllestgjørende svar på undersøkelsens problemstillinger har vi benyttet flere ulike datakilder og en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder:

- ▶ Dokumentstudier
- ▶ Spørreundersøkelser
- ▶ Intervjuer
- ▶ Tilgjengelige ressursdata fra Statped

1.5.1 Dokumentstudier

Sentrale dokumenter i evalueringen har vært:

- ▶ Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*
- ▶ Innst. 405 S (2010–2011)
- ▶ Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring*
- ▶ Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*
- ▶ Statped årsrapporter for perioden 2013–2016
- ▶ Tildelingsbrev for Statped for årene 2013–2016
- ▶ Målbilde for Statped 2017–2022
- ▶ Sosialstyrelsen i Danmark av 2015. Forløpsbeskrivelse «*Rehabilitering og undervisning av barn og unge med tidlig konstatert høretab 0–18 år*»
- ▶ Helsedirektoratet 2014. Rapport om «*CI (cochleaimplantat) – og hva så?*»

1.5.2 Spørreundersøkelse

For å sikre bredde og et mest mulig representativt bilde av temaene som undersøkes har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant kommunene. Spørreundersøkelsen til kommunene ble distribuert til et utvalg på 150 kommuner. Utvalget av kommuner ble gjort med sikte på å sikre representativitet iht. størrelsen på de ulike Statped-regionene. Spørreskjemaet ble distribuert til kommunenes postmottak, som ble oppfordret til å videresende til kommunalsjef/kommunaldirektør med ansvar for opplæring eller tilsvarende personer med et overordnet ansvar for opplæring i kommunen. Tabellen under gir informasjon om utvalg og svarprosent i spørreundersøkelsen.

Tabell 1-1 Utvalgsstørrelse og svarprosent i spørreundersøkelsen

Region	Antall kommuner i utvalget	Antall svar	Svarprosent
Statped nord	30	15	50 %
Statped midt	30	20	67 %
Statped vest	30	19	63 %
Statped sørøst	60	25	42 %
Totalt	150	79	53 %

1.5.3 Intervjuer

For å få en mer inngående forståelse av de ulike temaene i undersøkelse, har vi gjennomført intervjuer med ulike aktører. Tabellen under gir en oversikt over aktørene som har blitt intervjuet.

Tabell 1-2 Informantkart

Aktører	Antall informanter
Utdanningsdirektoratet (etatsstyrer for Statped)	1
Statped ²	10
Kommuner ³	8
Signo	1
HLF Briskeby kompetansesenter	1
Hørselshemmedes Landsforbund (HLF)	1
Norges Døveforbund	1
Hørselshemmedes barns organisasjon (Hhbo)	1
NAV hjelpemiddelsentraler	2
Totalt	26

Intervjuene har blitt gjennomført dels som besøksintervjuer og dels som telefonintervjuer, avhengig av hva som har vært praktisk mulig.

1.5.4 Ressurs- og aktivitetsdata

For å belyse enkelte av temaene i undersøkelsen har det også vært nødvendig å kartlegge relevante data fra Statped. Dette inkluderer:

- ▶ Uttrekk av data fra Fabris
- ▶ Årsmeldinger for de fire siste årene
- ▶ Regnskapstall for de fire siste årene

² I Statped er ledere og sentrale fagpersoner intervjuet

³ Åtte kommuner har inngått i undersøkelsen. Totalt har 10 informanter blitt intervjuet i kommunene

1.6 Metodiske begrensninger og forbehold

Gjennomgangen baserer seg på intervjuer med et utvalg informanter. Vi tar forbehold om at ikke alle relevante stemmer er hørt i datainnsamlingen.

2 Kort om hørselsområdet

2.1 Forekomst av hørselstap i befolkningen

I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* defineres hørselshemmede som en fellesbetegnelse som omfatter personer med alle grader og arter av hørselstap. Personer betegnes som døve når de har et så stort hørselstap at det hindrer oppfattelse av tale via hørselen og kontroll av egen stemme, selv ved hjelp av høreapparat. Hørselshemmede personer betegnes som tunghørte når de ved hjelp av høreapparat eller hørselstekniske hjelpemidler kan oppfatte andres tale og kontrollere sin egen stemme.

Det finnes ulike beregninger og anslag over antallet hørselshemmede i Norge. Nedsatt hørsel er et relativt utbredt fenomen blant eldre, men forekommer sjelden i gruppen barn og unge. I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*, ble det anslått det at det er om lag 600 000 mennesker i alle aldre med hørselshemming i Norge. Blant disse ble det anslått at 4000 er døve. Videre er det beregnet at omkring 2000 elever i opplæringspliktig alder bruker høreapparat og at i underkant av 400 elever får en tegnspråklig opplæring. I aldersgruppen under 20 år, som er Statped's primære målgruppe, viser de fleste beregninger at man kan regne med at et sted mellom 2 og 3 av 1000 har et hørselstap som medfører behov for tilrettelegging og særskilte tiltak. Dette tilsvarer mellom 0,2 og 0,3 % av aldersgruppen 0–20 år.

2.2 Statped's tjenester på hørselsområdet

Statped tilbyr en rekke tjenester på hørselsområdet, rettet både mot barn og unge, elever, foreldre, pedagoger og PPT. Statped tilbyr både strakstilbud, utredning, rådgivning og veiledning og kurs- og opplæringstilbud. Statped har tjenester til barn og unge med hørselstap i barnehage, grunnskole og videregående skole, voksne hørselshemmede med rettigheter etter opplæringsloven og til foreldre til barn med hørselstap. Statped tilbyr også en rekke læringsressurser. I tabell 2-1 lister vi opp de viktigste målgruppene innenfor hørselsområdet og hvilke tjenester de mottar fra Statped.

Tabell 2-1 De viktigste målgruppene innenfor hørselsområdet og hvilke tjenester som tilbys av Statped

Målgruppe	Tjenester	Beskrivelse
Foreldre	Strakstilbud ved hørselstap	Informasjon gjennom samtaler med foreldre til små barn med nyoppdaget hørselstap. Iverksettes så raskt som mulig etter henvendelse fra (spesialist)helse-tjenesten eller etter at hørselstapet er stadfestet.
	God start	Kurstilbud for foreldre til barn i alderen 0–3 år med nyoppdagede hørselstap.
	Fram mot skolestart	Kursrekke for foreldre til hørselshemmede barn fra 4 til 6 år og som etter God start (se over) velger å ikke følge Se mitt språk (se under).
	Se mitt språk	Opplæringstilbud i tegnspråk for foreldre til hørsels-hemmede barn.
	Individuell språk-veiledning	Tilbud til foreldre til barn med nyoppdagede, store hørselstap og døve/tegnspråklige barn (inkl. barn som er aktuelle for eller som har fått cochleaimplantat).

	Kurs for foreldre til hørselshemmede grunnskoleelever	Kurs for foreldre til hørselshemmede grunnskoleelever som deltar på elevkurs.
<i>Ansatte i barnehage, grunnskole, videregående skole, voksenopplæring og PPT</i>	Utredning av hørsel	Utredning av brukere med nedsatt hørsel skal i utgangspunktet foretas av kommunen. Kommunen kan søke Statped om bistand dersom den mangler kompetanse for å kunne gjennomføre utredningen.
	Rådgivning og veiledning om hørsel	Rådgivning til barnehager, skoler og PPT som rommer formidling av audiopedagogisk fagkunnskap som skal bidra til endringer og forbedringer av pedagogisk praksis. Rådgivning til barnehager og skoler gis som supplement til PPTs innsats og forutsetter et godt samarbeid mellom partene.
	Kurs for fagpersoner om hørselstap og hørselshemming	Grunnkurs og videregående kurs for personale i barnehager og på skoler.
<i>Elever</i>	Elevkurs for tung-hørte elever i grunnskolen	Kurs som skal gi elever økt kunnskap om hørsel og eget hørselstap samt mulighet til kontakt, vennskap og erfaringsdeling med andre jevnaldrende hørselshemmede.
	Deltidsopplæring for hørselshemmede grunnskoleelever	Deltidsopplæring for hørselshemmede elever i grunnskolen som har behov for opplæring i og på tegnspråk. Utgangspunktet for undervisningen er elevens enkeltvedtak om opplæring i og på tegnspråk og/eller spesialundervisning i tegnspråklig kommunikasjon.
	Heltidsopplæring for hørselshemmede grunnskoleelever	Heltidsopplæring ved A.C. Møller skole i Trondheim er et tospråklig (norsk tegnspråk og norsk) grunnskoletilbud for elever som skal ha opplæring i og på tegnspråk. Tilbudet er landsdekkende. Dette tilbudet overføres fra Statped til Trondheim kommune 1. juli 2017.
<i>Tjenester med flere målgrupper (foreldre, pedagogisk personale og/eller elever)</i>	Norsk med tegnstøtte	Norsk med tegnstøtte (NMT) er norsk talespråk med visuell støtte, bruk av naturlige tegn, konkreter og tegn lånt fra norsk tegnspråk og brukes metodisk for å stimulere talespråkutviklingen til hørselshemmede barn. Tilbud til foreldre med hørselshemmede barn og pedagoger/personale i pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnehage og skole.
	Innføringskurs i tegnspråk	Innføring i tegnspråk og tegnspråklig kommunikasjon i form av praktiske øvelser og trening. Tilbud til lærere og assistenter i barnehage og skole som underviser hørselshemmede barn, personer som selv er hørselshemmede og ønsker å lære tegnspråk og andre som av ulike årsaker ønsker lære tegnspråk.

2.3 Aktører på hørselsområdet – utenom Statped

Kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å gi barn, unge og voksne med særskilte behov et tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæringstilbud, herunder nødvendig spesialpedagogisk tilrettelegging. Statped skal med forankring i opplæringsloven og barnehageloven bistå kommuner og fylkeskommuner i dette arbeidet. Statped har rammeavtaler om samarbeid med de fleste kommuner og fylkeskommuner for å ivareta dette. Disse avtalene skal sikre et samarbeid som er tilpasset den enkelte kommunes og fylkeskommunes individuelle behov. Rammeavtalen skal forankres både politisk og administrativt i kommunen/fylkeskommunen og skal danne grunnlag for samarbeidsavtaler på operativt nivå. Dette kan omfatte kartlegging, utredning, tiltaksutforming og rådgivning/veiledning i individualsaker eller relatert til systemrettet arbeid og oppbygging av kompetanse i kommune/fylkeskommune/regioner eller i brukersaker. Rammeavtalen skal danne grunnlag for å evaluere og måle effekt av tjenestene.

Samarbeidet mellom Statped og kommuner og fylkeskommuner praktiseres ulikt. Statped sin rolle er i alle tilfeller å være en spesialpedagogisk støttetjeneste der oppgavefordelingen mellom PP-tjenesten og Statped er tydelig og avklart. Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå. Kommunen har ansvaret for å søke om tjenester fra Statped når det er avdekket behov for supplerende kompetanse. Statped skal etter avtale bistå kommunen/fylkeskommunen i saker hvor kommunen eller fylkeskommunen ikke kan forventes å ha kompetanse og/eller partene vurderer at det lokalt bør bygges opp kompetanse.

Innenfor inngått rammeavtale vil det i konkrete saker bli inngått egne samarbeidsavtaler som definerer samhandlingen mellom Statped og kommunen/fylkeskommunen. Dette omfatter både individ- og systemsaker. Avtalepart kan være kommuner enkeltvis eller samarbeidende kommuner.

Partenes økonomiansvar nedfelles i de konkrete samarbeidsavtalene. Tjenester fra Statped er i hovedsak kostnadsfrie for kommuner og fylkeskommuner.

Det finnes flere sentrale aktører på hørselsområdet i kommuner og fylkeskommuner:

- ▶ *Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT):* Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT eller PP-tjenesten) er en kommunal eller fylkeskommunal rådgivende tjeneste. PPT skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov eller som strever med utviklingen. PPT skal være den praktiske koordinatoren for samarbeidet mellom kommunen/fylkeskommunen og Statped.
- ▶ *Synskontakter og hørselskontakter:* Syns- og hørselskontaktordningen er en frivillig ordning og fungerer noe ulikt fra kommune til kommune. De fleste kontaktene er ansatt innen kommunens helse- og omsorgstjeneste og er vanligvis hjelpemiddelsentralenes kommunale kontaktperson på området syn og hørsel. Viktige oppgaver er formidling av enklere syns- og hørselstekniske hjelpemidler og å gi råd og veiledning i forbindelse med bruken av disse.
- ▶ *Rådgivningskontor for hørselshemmede:* I de største byene finnes det en kommunal rådgivningstjeneste for personer med hørselsnedsettelse. Dette er blant annet tilfelle i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger.
- ▶ *Pedagogisk-/undervisningspersonale:* Lærere med ansvar for å undervise elever med nedsatt hørsel bør ha noen særlige kompetanser, i tillegg til gode pedagogiske ferdigheter. Statped tilbyr kurs for pedagogisk personale i barnehager og skoler som skal ha ansvar for eller undervise hørselshemmede elever.

HLF Briskeby kompetansesenter

HLF Briskeby er en videregående skole og kompetansesenter for hørselshemmede. Senteret er eid av HLF (Hørselshemmedes Landsforbund) og har en samarbeidsavtale med Statped om å levere kompetansesentertjenester innenfor områdene til «hørselshemmede som ikke bruker tegnspråk». Tjenesteytingen inkluderer støtte og veiledning til kommuner og fylkeskommuner, kurs for elever, kurs for fagpersoner, kompetanseoverføring og kompetanseutvikling.

Signo

Signo kompetansesenter gir tegnspråklige tilbud til døve, hørselshemmede og døvblinde på vegne av det offentlige. Signo driver forskning, holder kurs og leverer tjenester til hørselshemmede med ulike funksjonsnedsettelse, personer med døvblindhet og deres nettverk. Signo er lokalisert i Vestfold, men leverer tjenester over hele landet. Signos avtale med Statped gjelder leveranse av kompetansesentertjenester innenfor hørselshemmede brukere med tilleggsfunksjonshemminger, og brukere som er døvblinde. Målgruppen for tjenesteyting er kommuner og fylkeskommuner.

I avtalen⁴ mellom Statped og Signo kompetansesenter fremkommer det at begge parter må kjenne til hverandres kompetanse og arbeidsformer godt. Avtaler og avgjørelser om samarbeid skal være basert på faglig grunnlag. Det praktiske arbeidet kan imidlertid følge ulike veier.

Statped gir tjenester etter søknad fra kommuner og fylkeskommuner. I de sakene hvor Statped ikke innehar tilstrekkelig kompetanse vil de opplyse i søknadssvarene om mulighetene for Signos tilbud. Samarbeidet mellom Statped og Signo kompetansesenter omfatter både individbaserte og systembaserte tjenester, inklusive kompetanseutvikling og -spredning. Begge virksomhetene gir et bredt spekter av tjenester og flere av disse er overlappende i form, men skiller seg fra hverandre i innhold og målgrupper. Oversikten viser at Signo kompetansesenter og Statped i stor grad yter mange av de samme tjenestene, men at Signo innehar en spesialisert kompetanse rettet mot en lavfrekvent gruppe innenfor hørselshemmede brukere med tilleggsfunksjonshemminger, og brukere som er døvblinde.

NAV hjelpemidler og tilrettelegging

NAVs hjelpemiddelsentraler har blant annet ansvar for tolketjenester og tegnspråkopplæring. Det er en hjelpemiddelsentral i hvert fylke. Hjelpemiddelsentralene tilbyr hørselshjelpemidler til personer med varig nedsatt hørsel, i tilfeller hvor hjelpemiddelet er hensiktsmessig og nødvendig for å få løst praktiske problemer i dagliglivet, for å fungere i barnehage, grunnskole, videregående skole og som lærling og/eller å bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid eller gjennomføre utdanning eller arbeidstrening. Eksempler på hørselshjelpemidler inkluderer høreapparater, lyd-utjevningsanlegg, samtaleforsterker, varslingsutstyr og Cochleaimplantat (CI). Hjelpemiddelsentralene tilbyr også tolketjenester for døve, døvblinde og hørselshemmede. NAV hjelpemiddelsentral og Statped samarbeider blant annet om å gjennomføre kurs.

⁴ Avtalen mellom Signo og Statped – 2014–2017

3 Funn

3.1 Ressursbruk til hørsel og de andre fagområdene

3.1.1 Driftsutgifter

Fagområdet hørsel legger beslag på flere ressurser enn de andre fagområdene i Statped. Se tabell 3-1 nedenfor.

Tabell 3-1 Bruttodriftsutgifter pr. fagområde og deltidsopplæring 2013–2016

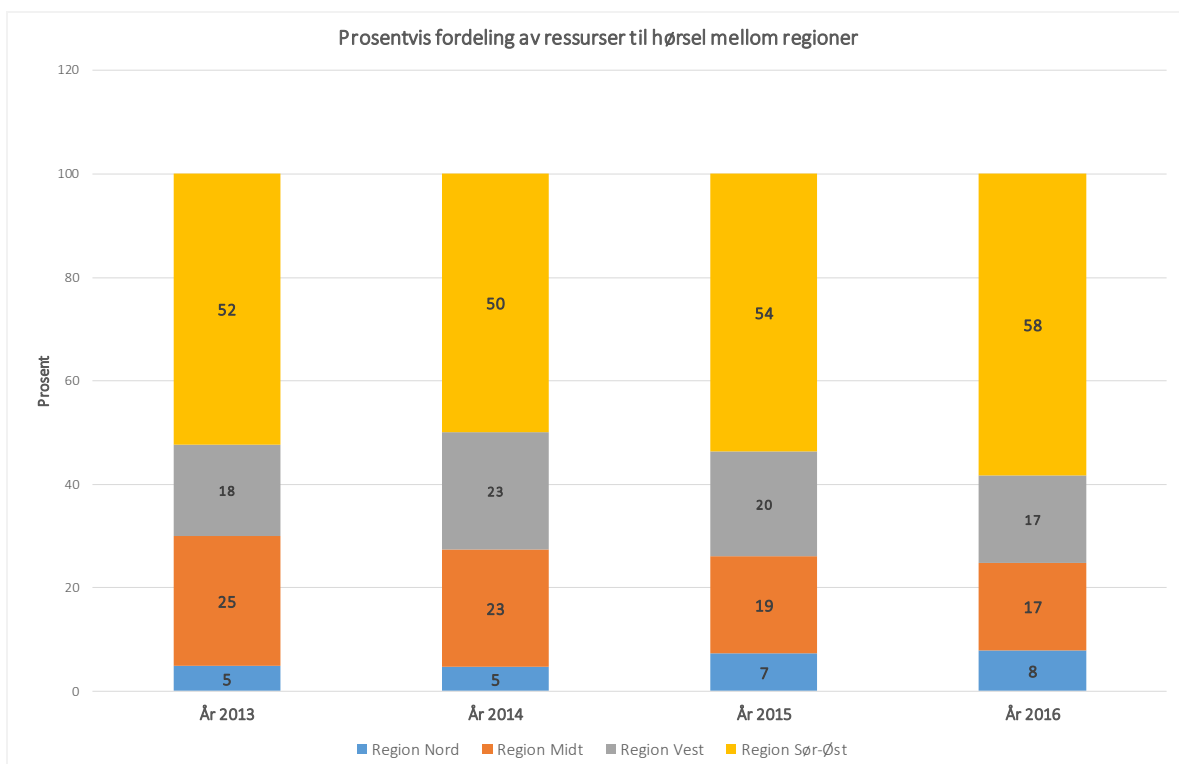
Brutto driftsutgifter	2013	2014	2015	2016
Hørsel	70 367	69 657	81 643	88 293
Deltidsopplæring			9 247	17 836
Språk/tale	43 938	43 722	49 518	51 795
Syn	59 167	63 185	60 598	60 974
EHS	8 729	8 007	8 249	13 675
SLV	60 014	60 750	66 759	64 608
Sum	242 215	245 321	276 014	297 181

Deltidsprosjektet startet i mai 2015 og fra det tidspunktet er skole/deltid skilt ut som egen post i regnskapet. Fram til mai 2015 ble noe av utgiftene til deltidsopplæring inkludert i hørselstallene, men skolene i Oslo, Bergen og region Midt var ikke inkludert. Det kan derfor se ut som om Statped i 2015 brukte atskillig mer til hørsel og deltidsopplæring i 2015 enn det som var tilfelle i 2013 og 2014.

En del av utgiftsveksten kan imidlertid forklares med at regnskapet for disse to årene ikke ga et fullstendig bilde av utgiftene til hørsel og deltidsopplæring.

Regnskapstallene for 2016 skal imidlertid gi et riktig bilde av brutto driftsutgifter til hørsel og deltidsopplæring. Brutto driftsutgifter til hørsel og deltidsopplæring utgjorde om lag 106 mill. kr i 2015. Dette tilsvarer nær 36 % av fagområdenes samlede driftsutgifter.

Blant regionene er det – ikke overraskende – at Statped Sørøst bruker mest ressurser innenfor fagområde hørsel, jf. figur 3-1 nedenfor.



Figur 3-1 Fordeling av ressurser til hørsel mellom regionene. Prosent

I denne figuren er ikke utgifter til deltidsopplæring i 2015 og 2016 tatt med i beregningsgrunnlaget fordi vi ikke har tall for hvordan utgiftene til deltid fordeler seg mellom regionene. Dette påvirker imidlertid ikke hovedbildet av hvordan driftsutgiftene til hørsel fordeler seg mellom regionene.

3.1.2 Bemanning

Tabellen nedenfor viser bemanning pr. fagområde i april 2017. Årsverkene oppgitt for deltid er fra 1.1.2016.

Tabell 3-2 Bemanning pr. fagområde og deltidsopplæring pr. april 2017. Årsverk

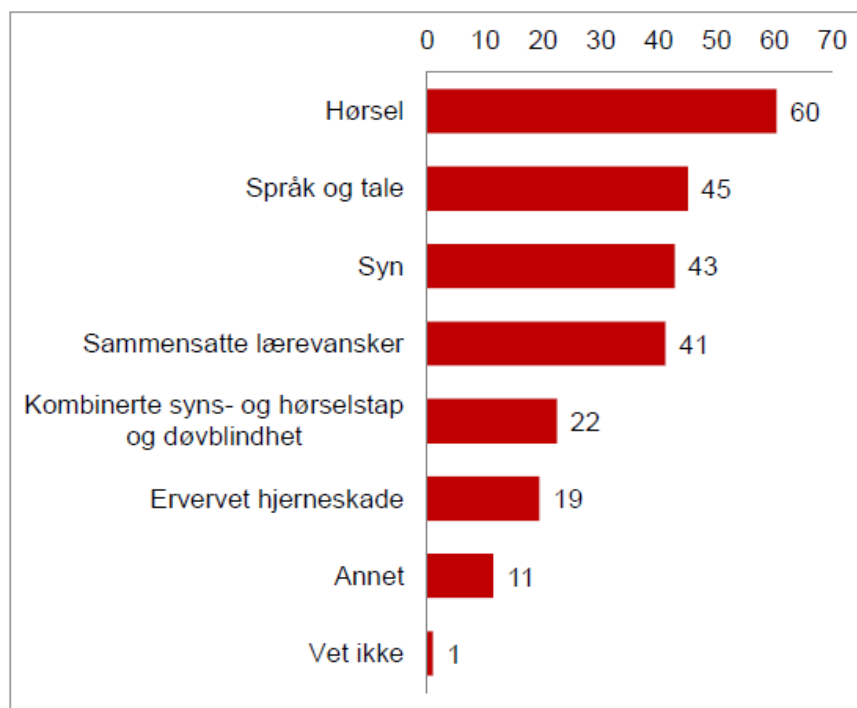
Kategorier	Døvblinde	EHS	Hørsel	SLV	Språk/tale	Syn	Totalsum
Avdelingsleder							
Statped midt		1,0	3,0	1,0	1,0	3,0	9,0
Statped nord			1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Statped sørøst	1,0	1,0	3,8	4,0	3,0	4,0	16,8
Statped vest	1,0	1,0	3,0	3,0	1,0	1,0	10,0
Avdelingsleder Totalt	2,0	3,0	10,8	9,0	6,0	9,0	39,8
Medarbeider							
Statped midt		2,0	17,1	8,7	7,0	22,1	56,9
Statped nord		1,8	7,0	8,0	5,0	6,8	28,6
Statped sørøst	14,1	7,4	47,8	42,1	44,1	43,5	199,0
Statped vest	7,6	1,0	19,1	15,8	14,7	6,8	65,0
Deltid			30,0				
Medarbeider Totalt	21,7	12,2	121,0	74,6	70,8	79,2	349,5
Totalsum	23,7	15,2	131,8	83,6	76,8	88,2	389,3

Årsverkene avsatt til hørsel og deltid utgjør 31,4 % av den samlede bemanningen innenfor Statpeds fagområder.

3.1.3 Brukernes etterspørsel etter tjenester fra Statped

Funnene fra brukerundersøkelsene gjennomført av KANTAR TNS understøtter bildet at hørsel er det største fagområdet i Statped. I denne undersøkelsen ble skoler, barnehager og PP-tjenesten spurt om hvilke fagområder de hadde benyttet seg av.

Figur 11 Fagområder benyttet – samarbeidspartnere (N=500)



Figur 3-2 Fagområder benyttet av kommuner og fylkeskommuner. Kilde: KANTAR TNS 2016

Det er altså flest brukere som hadde benyttet seg av fagområdet hørsel (60 %). Dette var to prosentpoeng høyere enn i 2015.

3.1.4 Kort oppsummert

Hørsel er det fagområdet som er mest etterspurt når det gjelder tjenester fra Statped. Det gir seg utslag i at hørsel er det fagområdet som legger beslag på den største andelen av fagområdenes driftsutgifter og faglige ressurser.

3.2 Fordelingen mellom individbaserte og systembaserte tjenester

Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå. Det betyr at Statped skal kunne støtte kommunene både i arbeidet med det enkelte barn og voksne med særskilte opplæringsbehov og mer systemrettede tiltak for å bedre læringssituasjonen for enkeltindivider med særskilte behov. Vi har derfor funnet det hensiktsmessig å se nærmere på omfanget av individbaserte og systembaserte tjenester de senere årene. Vi har hatt tilgang til data om hvordan ressursene fordeler seg mellom systembaserte og individbaserte tjenester.

3.2.1 Systembaserte tjenester

Hørstel

Fra og med 2015 har man benyttet følgende tjenestekoder for kategorisering av systembaserte tjenester:

Tabell 3-3 Tjenestekoder – systembaserte tjenester

Tjenestekode	Tjeneste	Forklaring
31	Læringsressurs	Arbeid med læringsressurser
32	FoU	Forskning- og utviklingsarbeid. Alle forskningsarbeider og utviklingsarbeider som Statped deltar i registreres
33	Studierelaterte tjenester	Forelesninger/undervisning, studenter i praksis, master-veiledning, utvikling av studier, sensur og annet arbeid overfor studenter
34	Eksternt nettverksarbeid	Alle tjenester som inkluderer deltakelse i eksterne nettverk
37	Kompetanseutvikling	Alle systembaserte tjenester som ikke defineres under kodene 31–39
38	Kurs	Alle kurs og konferanser som arrangeres av Statped. Kurs registreres på en egen måte i Fabris
39	Henvendelser	Automatisk opprettet tjeneste for hurtigregistrering av henvendelser

Før 2015 ble de systembaserte tjenester registrert noe tilfeldig i Fabris. For årene 2013–2014 har det derfor ikke vært mulig å gi en god oversikt over hvordan de systembaserte tjenestene fordelte seg etter tjenestekodene omtalt ovenfor. For årene 2015 og 2016 er tjenesten registrert i henhold til kodebeskrivelsen ovenfor og vi kan dermed stille opp følgende oversikt når det gjelder bruk av systembaserte tjenester innenfor hørselsområdet. Det viser seg imidlertid at man bare i liten grad har benyttet Fabris til registrering av læringsressurs. I tabellene 3-4, 3-5 og 3-6 under har vi derfor ikke inkludert læringsressurs i oversiktene.

Tabell 3-4 Systembaserte tjenester hørsel 2015- 2016 sortert etter tjenestekoder

Tjeneste	Antall
FoU	1
Studierelaterte tjenester	42
Eksternt nettverksarbeid	31
Kompetanseutvikling	125
Kurs	
Henvendelser	
Sum	199

Innenfor hørselsområdet var det altså størst aktivitet knyttet til kompetanseutvikling. Det er altså ikke registrert aktivitet knyttet til kurs. Vi må ta forbehold om at kurs kan være registrert under kompetanseutvikling.

Sammenlikning med andre fagområder

I tabellen nedenfor gis det en oversikt over omfanget av systembaserte tjenester pr. fagområde og hvordan disse fordeler seg etter tjenestekoder.

Tabell 3-5 Systembaserte tjenester pr. fagområde. Antall registrerte tjenester. 2015–2016

Tjeneste	Hørsel	DB	EHS	SLV	Syn	Språk tale	Andre tjenester
FoU	1			7	16	14	6
Studierelaterte tjenester	42	5	9	71	84	73	70
Eksternt nettverksarbeid	31	18	8	89	12	24	6
Kompetanseutvikling	125	17	17	316	76	126	43
Kurs							
Henvendelser							
Sum	199	41	34	501	191	237	182

Vi ser altså at det er et større omfang av systembaserte tjenester innenfor fagområdene SLV og Språk tale enn for fagområdet hørsel. Det er også noen ulikheter mellom fagområdene mht. sammensetningen av de systembaserte tjenestene. Dette går klarere fram av tabell 3-6 der fordelingene mellom tjenestekoder innenfor fagområdene er oppgitt i prosenter.

Tabell 3-6 Systembaserte tjenester – relativ sammensetning av tjenestene pr. fagområde. Prosent

Tjeneste	Hørsel	DB	EHS	SLV	Syn	Språk tale	Andre tjenester
FoU	0,5	0,0	0,0	1,4	8,4	5,9	3,3
Studierelaterte tjenester	21,1	12,2	26,5	14,2	44,0	30,8	38,5
Eksternt nettverksarbeid	15,6	43,9	23,5	17,8	6,3	10,1	3,3
Kompetanseutvikling	62,8	41,5	50,0	63,1	39,8	53,2	23,6
Kurs							
Henvendelser							
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

For fagområde hørsel ser vi bl.a. at det satses mye på kompetanseutvikling. Det samme gjelder fagområdet SLV.

3.2.2 Individbaserte tjenester

Under individbaserte tjenester sorterer følgende tjenester:

Tabell 3-7 Tjenestekoder – individbaserte tjenester

Tjenestekode	Tjeneste	Forklaring
11	Utredning	Omfatter kartlegging, observasjon. Testing og diagnostisering. Den kan være tverrfaglig eller mer avgrenset eller lokalt. Omfatter også kartlegging av brukenes hjemmemiljø, nettverk og lokalt hjelpeapparat, som vil ha betydning for tiltaksutforming og rådgivning.
12	Rådgivning/veiledning	Rådgivningen skal være tiltaksrettet. Den retter seg mot fagfolk, men vil også omfatte rådgivning overfor brukere og foresatte. Kurs gitt til lærerne, foreldre m.fl. i forbindelse med tjenesteyting på område 1 defineres som faglig veiledning og skal registreres under kode 38. Omfatter også konsultasjoner knyttet til navngitt barn/elev, mens konsultasjon av generell karakter registreres under kode 37.
13	Helårsopplæring	Ordinær opplæringsvirksomhet på mer enn 12 uke av året.
14	Deltidsopplæring	Innhold og mål i opplæringstilbudet er det samme som for 13, men omfanget er under 12 uker av året.

15	Bo- og fritidstilbud – helårsbasis	Bo- og fritidstilbud for helårselver – ulike aldersgrupper. Omfatter også skolefritidsordninger.
16	Bo- og fritidstilbud – deltidsbasis	Bo- og fritidstilbud for helårselver – ulike aldersgrupper. Omfatter også skolefritidsordninger. Omfatter både fritidsaktiviteter som senteret tilbyr i tilknytning til botilbud eller som selvstendige tilbud.
17	Kursdokumentasjon brukere	Dokumentasjon om brukerkurs som omhandler den enkelte bruker.
18	Kursdokumentasjon foreldre/foresatte	Dokumentasjon om kurs for foreldre/foresatte som omhandler den enkelte bruker.
19	Andre individbaserte tjenester	Gjelder annen form for individbaserte tjenester.
89	Dokumenter til orientering ⁵	Benyttes i de tilfeller man har behov for å registrere inngående dokumenter koplet til en bruker eller et prosjekt, men hvor det foreløpig ikke definert noe spesiell tjenesteyting fra Statped.

Individbaserte tjenester – hørsel

Tabellen nedenfor viser omfanget av antall saker registrert som individbaserte tjenester for hørsel i perioden 2013–2016 og omfatter dermed både aktive og inaktive saker.

Tabell 3-8 Omfang av individbaserte tjenester hørsel 2013–2016, sortert etter tjenestekoder

Tjenester	Antall
Utredning	212
Rådgivning/utredning	2 771
Helårsopplæring	154
Deltidsopplæring	856
Bo- og fritidstilbud	259
Kursdokumentasjon brukere	1 140
Kursdokumentasjon foreldre/foresatte	767
Andre individbaserte tjenester	151
Dokumenter til orientering	1 298
Sum	7 608

Rådgivning/utredning er altså den tjenesten som er størst, målt etter antall registrerte saker i perioden 2013–2016. Sakene har vært fordelt på følgende måte mellom regionene:

Tabell 3-9 Fordeling av individbaserte tjenester mellom regionene.

Region	Antall
Nord	845
Midt	2617
Vest	901
Sør-Øst	3245
Sum	7608

⁵ Denne koden inngår under andre tjenester, men er i aktivitetsoversikten fra Statped kategorisert som individbasert tjeneste

Det er altså brukerne i region Midt og Sør-Øst som har fått flest individbaserte tjenester innenfor hørselsområdet. Tallene for region Midt dekker antakelig også tjenester gitt til deler av region Nord fordi tilbudet til hørselshemmede i Nord-Norge historisk sett ble dekket av Møller Trøndelag.

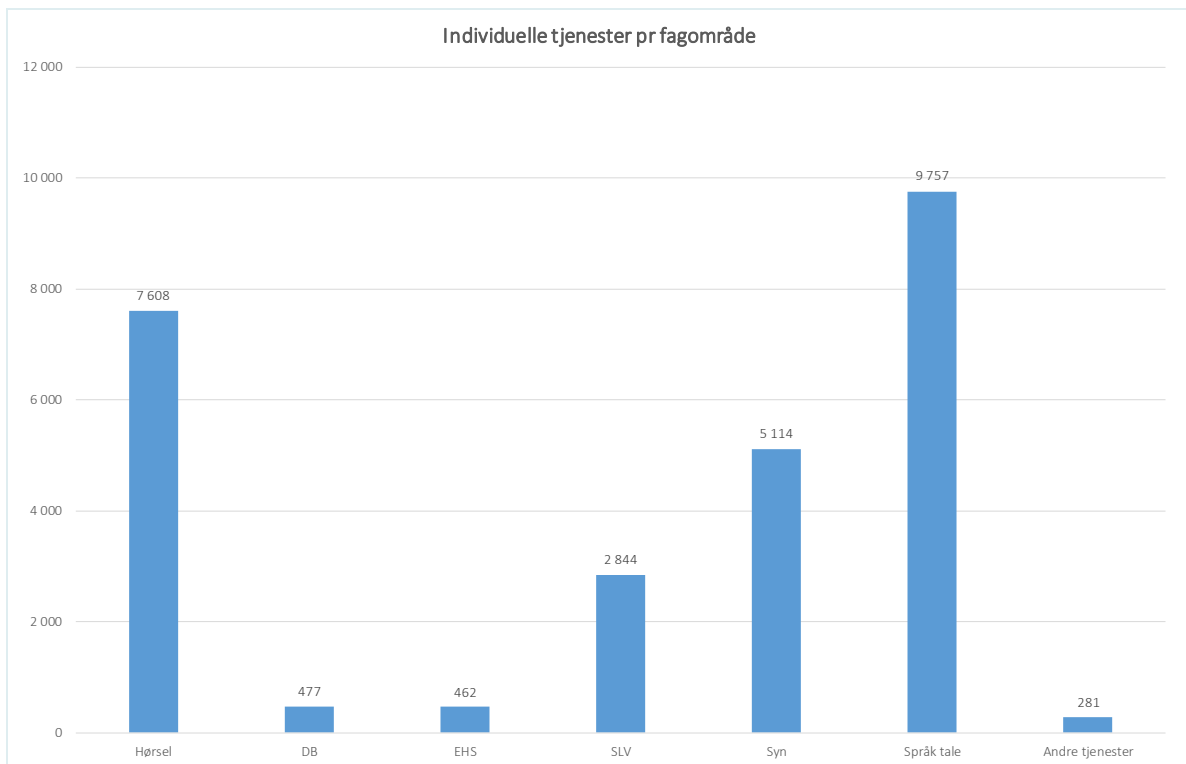
Hovedtyngden av tjenestene har vært gitt til brukere innenfor grunnskole og videregående skole. Se tabell 3-10.

Tabell 3-10 Fordeling av individbaserte tjenester mellom aldersgrupper.

Alder	Antall
Førskole	850
Grunnskole	4648
Videregående skole	1147
Voksen	963
	7608

Sammenlikning med andre fagområder

Fagområdene hørsel og språk/tale er de to fagområdene som er registrert med flest individuelle tjenester i perioden, jf. figur 3-3.



Figur 3-3 Omfang av individuelle tjenester sortert etter fagområde

For å få bedre innsikt i hvordan sammensetningen av de individuelle tjenestene er, har vi tatt med følgende tabell:

Tabell 3-11 Sammenlikning av hvordan omfanget av individuelle tjenester er satt sammen på tvers av fag-områdene

Tjenester	Hørsel	DB	EHS	SLV	Syn	Språk tale	Andre tjeneste
Utredning	212	93	92	721	1 752	5 438	13
Rådgivning/utredning	2 771	341	310	1 890	2 154	3 668	23
Helårsopplæring	154	25	0	0	0	0	1
Deltidsopplæring	856	0	0	0	0	1	7
Bo- og fritidstilbud	259	0	0	0	0	1	2
Kursdokumentasjon brukere	1 140	0	9	27	655	58	83
Kursdokumentasjon foreldre/foresatt	767	2	2	31	137	284	1
Andre individbaserte tjenester	151	9	21	126	200	158	14
Dokumenter til orientering	1 298	7	28	49	216	149	137
Sum	7 608	477	462	2 844	5 114	9 757	281

Tabellen viser at:

- ▶ Det gjennomføres flest utredninger innenfor fagområdene hørsel og språk/tale
- ▶ Rådgivning/utredning er størst innenfor hørsel, SLV, syn og språk/tale
- ▶ Deltidsopplæring tilbys kun for brukere innenfor fagområdet hørsel

3.2.3 Nærmere om prioriteringen mellom systembaserte tjenester og individbaserte tjenester

For Statped har det vært en målsetting å vri en del av ressursinnsatsen fra individbaserte til systembaserte tjenester. Vridningen skal bl.a. være et ledd i ansvarliggjøring av kommuner og fylkeskommuner og få en mer effektiv bruk av Statpeds spesialpedagogiske kompetanse.

I tildelingsbrevet fra Utdanningsdirektoratet for 2016 heter det at:

«Statped skal være en mer helhetlig organisasjon som bruker kompetansen i organisasjonen på en helhetlig måte både i tjenesteytingen og i kunnskapsutviklingen. Et viktig arbeid blir å videreutvikle samarbeidet med kommuner og fylkeskommuner og gjøre fordelingen av ansvar og oppgaver tydeligere samt avklare kompetansebehov i kommunesektoren. Statped skal legge vekt på å utvikle flerfaglige tjenester i tråd med de behovene kommunene og fylkeskommunene har. For å utnytte og utvikle den samlede spesialpedagogiske kompetansen i hver region skal Statped fortsatt arbeide systemrettet mot PP-tjenestene i de respektive regionene og skape et godt samarbeid med kommuner og fylkeskommuner for å utnytte og utvikle kompetansen i hver region».

Vårt inntrykk, basert på de gjennomførte intervjuene, er at det er etterspørselen fra kommuner og fylkeskommuner som i stor grad bestemmer om Statped arbeider er individrettet eller systembasert. Det synes å være lett å fortsette på samme måte som tidligere. I noen regioner – særlig region Vest – har man kommet noe lenger enn i de andre regionene når det gjelder å ha en mer systembasert tilnærming for å løse kommunenes behov. Det generelle inntrykket er imidlertid at kommuner som har hatt bistand fra Statped, i liten grad klarer å ta vare på eller dele denne kompetansen med andre internt i kommunen når kommunen får et nytt barn med hørselstap. Resultatet er at man tar kontakt med Statped hver gang man får et barn eller ungdom med hørselstap.

For å kunne jobbe systembasert kan det i noen tilfeller – etter enkeltes oppfatning – være hensiktsmessig å samle kommunens kompetanse på en skole. Dette innebærer at barn med hørselstap går på denne skolen og man bryter dermed med nærskoleprinsippet.

3.2.4 Kort oppsummering

Hovedtyngden av Statpeds bistand både innenfor hørselsområdet og andre området gis i form av individbaserte tjenester. Kommunene etterspør individbaserte tjenester og er dermed i stor grad bestemmende for den fordelingen man har hatt mellom individbaserte og systembaserte tjenester. Vi har fått høre at Statped har vært passive mottakere av kommunenes henvendelser og ikke

utnyttet muligheten til å bygge opp kompetanse til erstatning for en individbasert tilnærming. En medvirkende årsak til at Statped leverer et stort omfang av individbaserte tjenester til kommunene har også sammenheng med at kommunene i liten grad har organisert seg på en måte som setter dem i stand til å arbeide mer systembasert enn i dag. Vi får høre at mye av kompetansen forblir på den skolen eller i den barnehagen der man har barn med hørselstap.

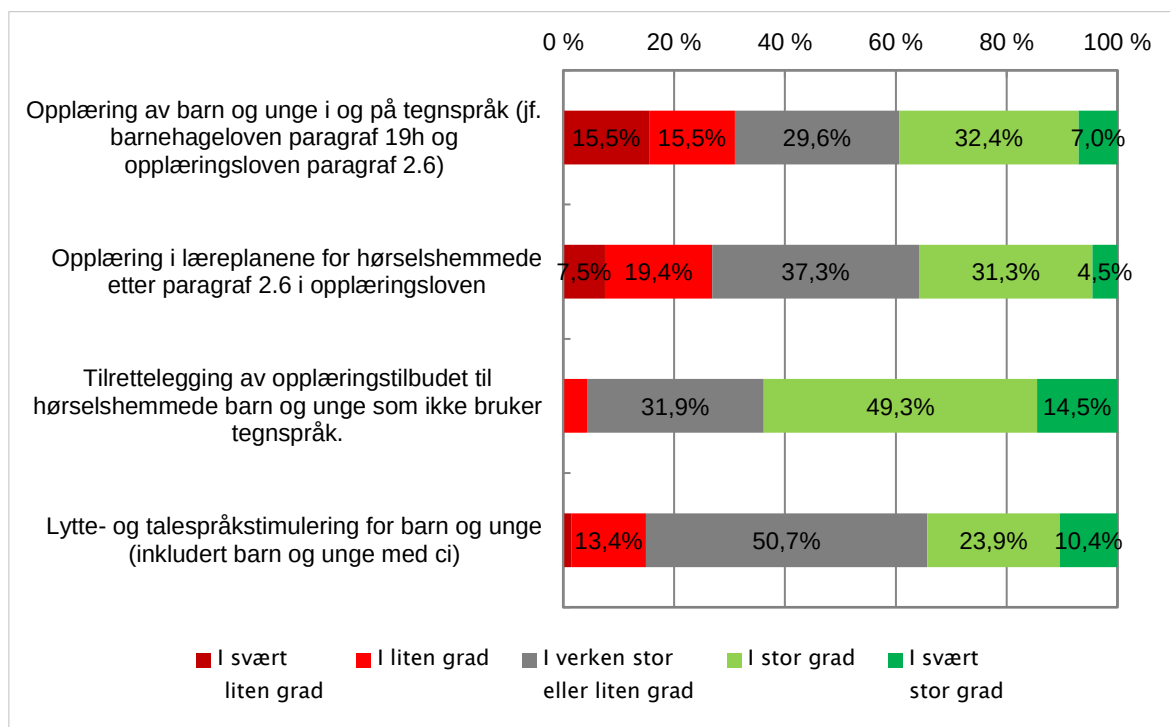
Internt i Statped er det brytninger i spørsmålet om hvor egnet den systembaserte tilnærmingen er innenfor hørselsområdet. Mange heller i retning at det må være et stort innslag av individbasert tilnærming.

3.3 Kompetanse. Hvilken kompetanse trenger kommunene for å oppfylle krav i lovverket?

3.3.1 Kommunenes oppfatninger

Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har respondentene blitt spurt i hvilken grad de vurderer at deres kommune har tilstrekkelig faglig og pedagogisk kompetanse til å oppfylle kommunenes lovfestede forpliktelser overfor barn og unge på hørselsområdet. Figur 3-4 nedenfor viser kommunenes vurdering av egen kompetanse knyttet til hhv. opplæring i og på tegnspråk, opplæring i læreplanene for hørselshemmede etter § 2.6 i opplæringsloven, tilrettelegging av opplæringstilbudet til hørselshemmede barn og unge som ikke bruker tegnspråk, samt lytte- og språkstimulering for barn og unge, inkludert barn og unge med CI.



Figur 3-4 I hvilken grad vurderer du at din kommune har tilstrekkelig faglig og pedagogisk kompetanse til å oppfylle kommunenes lovfestede forpliktelser overfor barn og unge med hørselstap på følgende områder? N=72

Som det fremgår av figuren, vurderer kommunene i størst grad at de har tilstrekkelig kompetanse knyttet til tilrettelegging av opplæringstilbudet til hørselshemmede barn og unge som ikke bruker tegnspråk. 63,8 % av kommunene vurderer at de har slik kompetanse i stor eller svært stor grad. En vesentlig lavere andel av kommunene vurderer at de i stor eller svært stor grad har kompetanse knyttet til opplæring av barn og unge i og på tegnspråk (39,4 %), opplæring i læreplanene for hørselshemmede etter § 2.6 i opplæringsloven (35,8 %) og lytte- og talespråkstimulering for barn og unge, inkludert barn og unge med CI (34,3 %).

I spørreundersøkelsen har vi også spurt kommunene hvilken kompetanse de har i dag som bidrar til at lovkravet om tilpasset opplæring for hørselshemmede barn og unge ivaretas. Her oppgir kommunene hovedsakelig at de har spesialpedagoger i barnehage, skole og/eller PPT med kompetanse innen tegnspråkopplæring og tegn til tale, logopeder, audiopedagoger og lærere med videreutdanning i ASK (alternativ supplerende kommunikasjon). Flere oppgir også at lærere og annet pedagogisk personale har fått kurs av Statped.

Dette er imidlertid ikke tilfelle i alle kommunene og mange kommuner mangler denne typen kompetanse. På spørsmål om hva slags kompetanse som mangler på hørselsområdet i kommunene, viser undersøkelsen at kommunene i størst grad vurderer at de mangler og har behov for to typer kompetanse:

- ▶ Lærere og annet pedagogisk personell med tegnspråkkompetanse
- ▶ Audiopedagoger

I tillegg oppgir flere kommuner at de ønsker seg mer kompetanse om hørsel i PP-tjenesten, flere spesialpedagoger innen hørselsområdet i barnehager og skoler og pedagogisk opplæring for barn med CI.

Intervjuene

I intervjuer med kommuner bekreftes til dels inntrykket fra spørreundersøkelsen. Av konkrete kompetanseområder fremgår det spesielt at flere kommuner mangler kompetanse knyttet til tegnspråk. I flere kommuner oppgis det også at det er vanskelig å rekruttere tegnspråklærere.

For øvrig er det forskjell på små og store kommuner. De mindre kommunene har få eller ingen barn med hørselstap og det kan gå flere år mellom hver gang disse kommunene har barn og unge med behov for spesiell oppfølging og tilrettelegging knyttet til hørsel. Dermed anses det også som en utfordring å opprettholde tilstrekkelig hørselsfaglig og tegnspråklig kompetanse i kommunene. Eksempelvis oppgir lederen for en interkommunal PP-tjeneste at kommunenes kompetanse på hørselsområdet varierer og at dette i stor grad henger sammen med om kommunene har eller har hatt barn og unge med hørselstap. I følge denne PPT-lederen har kommunene som har barn med hørselstap, hatt større fokus på dette området og opparbeidet seg kompetanse som en følge av det. På denne måten bærer kommunenes kompetanse på hørselsområdet preg av «learning by doing», ifølge PPT-lederen. Kommuner som ikke har hatt barn og unge med hørselstap har ikke hatt samme behov for å opparbeide seg slik kompetanse. Flere kommuner fremhever at barn og unge med hørselstap er en lavfrekvent gruppe og at det dermed er krevende å opprettholde kompetanse på dette området i perioder hvor kommunen ikke har barn og unge med slike behov.

I de større kommunene er bildet et annet, der både antallet brukere og kompetansen i kommunen er større, mer stabilt og lettere å planlegge for. Nærhet til utdanningsinstitusjoner som utdanner lærere med tegnspråkkompetanse kan også ha også betydning. En av kommunene i undersøkelsen oppgir at de innehar tilstrekkelig kompetanse nettopp av denne grunnen.

3.3.2 Oppfatninger i Statped

Informantene i Statped har også inntrykk av at kommunenes kompetanse på hørselsområdet varierer og at det derfor er vanskelig å si noe entydig om dette. Flere påpeker at dette har med kommunestørrelse å gjøre og at de minste kommunene ikke alltid har den nødvendige kompetansen til å ivareta barn og unge med hørselstap. Samtidig fremheves det at dette også kan henge sammen med situasjonen i den enkelte kommune, uavhengig av størrelse, og at også små kommuner som har eller nylig har hatt barn med nedsatt hørsel har hatt flere insentiver og bedre forutsetninger for å rekruttere og beholde relevant kompetanse.

3.3.3 Brukerorganisasjonenes oppfatninger

De tre brukerorganisasjonene som har blitt intervjuet vurderer alle at det er et sentralt skille mellom de største og de mindre kommunene knyttet til kompetanse på hørselsfeltet. Det vurderes også at det er vanskelig å opprettholde en slik kompetanse for små kommuner med få eller ingen barn og unge med hørselstap, og det attpåtil kan gå flere år mellom hver gang et slikt behov oppstår. Fra brukerorganisasjonenes perspektiv har kommunene blant annet behov for kompetanse innen tegnspråk og tospråklig opplæring, tilrettelegging for barn og unge med CI og kunnskap om straks-tilbudet knyttet til avdekking av hørselstap i forbindelse med screening av nyfødte.

3.3.4 Kort oppsummering

Undersøkelsen viser at kommunene i størst grad har kompetanse knyttet til tilrettelegging av opplæringstilbudet til hørselshemmede barn og unge som ikke bruker tegnspråk og i mindre grad har kompetanse knyttet til opplæring av barn og unge i og på tegnspråk, opplæring i læreplanene for hørselshemmede og lytte- og talespråkstimulering for barn og unge. Intervjuer med både kommuner, Statped og brukerorganisasjoner indikerer at kommunenes størrelse har vesentlig betydning for kompetansesituasjonen ettersom hørselshemmede barn og unge er en lavfrekvent gruppe. I mindre kommuner, hvor det ofte er få eller ingen barn med hørselstap og det kan gå flere år mellom hver gang slike behov oppstår, er det utfordrende å opprettholde tilstrekkelig hørselsfaglig og tegnspråklig kompetanse. I større kommuner er bildet et annet, der både antallet brukere og kompetansen i kommunen er større.

3.4 Om ansvarsdelingen mellom Statped, kommunene og andre nasjonale aktører

I dette kapitlet har vi sett nærmere på:

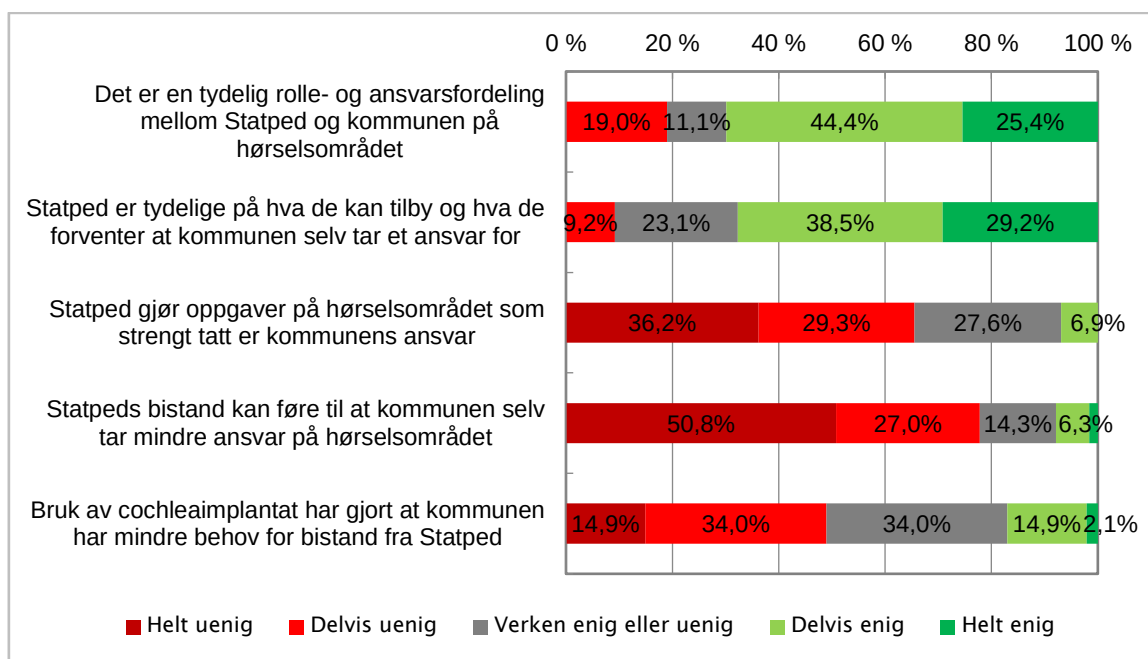
- ▶ Rolle- og ansvarsfordelingen mellom Statped og kommunene
- ▶ Hva kan eventuelt gjøres for å skape klarhet i ansvarsdelingen mellom kommune og Statped
- ▶ Om det er tydelighet i hva Statped kan tilby og hva som forventes av kommunene
- ▶ Om Statped påtar seg oppgaver som kommunene har ansvar for
- ▶ Erfaringer med samarbeidsavtalene
- ▶ Ansvarsdelingen mellom Statped og hjelpemiddelsentralene
- ▶ Hvordan Statped ivaretar rollen som rådgiver og veileder overfor kommunene

Undersøkelsene viser at aktørene har ulike erfaringer og oppfatninger om rolle- og ansvarsfordelingen mellom Statped og kommunene.

3.4.1 Kommunenes oppfatninger

Spørreundersøkelsen

Resultatene fra spørreundersøkelsen er fremstilt i figur 3-5 nedenfor.



Figur 3-5 Spørsmål om rolle- og ansvarsfordeling mellom Statped og kommunene. N=67

Hovedfunnene i spørreundersøkelsen er at:

- ▶ Rolle- og ansvarsdelingen mellom Statped og kommunene oppleves som ganske tydelig. 69,8 % av kommunene er delvis eller helt enig i dette.
- ▶ Statped er også ganske tydelige på hva de kan tilby og hva de forventer at kommunene selv tar ansvar for. 67,7 % har svart at de er delvis eller helt enig.
- ▶ Kommunene er ikke enig i at Statped gjør oppgaver på hørselsfeltet som strengt tatt er kommunenes ansvar. Det er bare 6,9 % som er delvis eller helt enig i at Statped gjør oppgaver som er kommunens ansvar.
- ▶ Kommunene er heller ikke enig i påstanden om at Statpeds bistand kan føre til at kommunen selv tar mindre ansvar på hørselsområdet. Bare 7,9 % har erklært seg delvis eller helt enig i påstanden.
- ▶ Bare 17 % av kommunene er delvis eller helt enig i at bruk av cochleaimplantat har ført til kommunene har mindre behov for bistand fra Statped.

Intervjuene

I intervjuene med kommunene var vi i særlig grad opptatt av å høre nærmere om:

- ▶ Hvordan Statped ivaretar kommunenes behov for bistand til barn og unge innenfor hørselsområdet.
- ▶ Man opplever klarhet i kommunenes ansvar og hva som er Statpeds ansvar for tjenester til barn og ungdom innenfor hørselsområdet.
- ▶ Statped gjør oppgaver som strengt tatt er kommunenes ansvar.
- ▶ Hva som eventuelt kan gjøres for å skape større klarhet i ansvarsdelingen mellom stat og kommune innenfor hørselsområdet.

- Hvordan Statped ivaretar kommunenes behov for bistand til barn og unge innenfor hørselsområdet.

Kommunene gir Statped gode tilbakemeldinger på hvordan de (Statped) ivaretar kommunenes behov for bistand til barn og unge innenfor hørselsområdet, særlig i individualsaker. Noen trekker imidlertid fram at søknadsprosessene for å få bistand er tungvint, at bistanden er noe person-avhengig og at muligheten for å gi bistand er sårbart når det inntreffer sykdom blant rådgiverne i Statped.

Intervjuene bekrefter forøvrig hovedresultatene i spørreundersøkelsen. Når det gjelder samarbeidsavtalene får vi høre at de er viktige i arbeidet med å skape klarhet i ansvarsdelingen. I disse avtalene er kommunenes forpliktelser både om kompetanse og ressurser beskrevet. Vi har imidlertid fått høre at Statped i noen tilfeller forventer mer av dem enn det de er i stand til å oppfylle, særlig når kommunen ikke har relevant kompetanse. En annen kommune har opplevd at Statped har blitt «strengere» med hensyn til hva de kan bidra med. Kommunen har bl.a. fått beskjed om selv å gjøre grundigere utredninger, at de ikke skal henvise til Statped dersom de ikke selv er i stand til å følge opp og at kommunen i større grad bør etterspørre tjenester av systembasert karakter.

Kommunene mener at det er svært sjelden at Statped påtar ansvar for oppgaver som er kommunens ansvar.

3.4.2 Oppfatninger i Statped

Hørselsfeltet har i mange år hatt en helt særskilt politisk oppmerksomhet. Det er mange årsaker til dette, ikke minst det faktum at det er svært aktive og engasjerte brukerorganisasjoner på området. Denne interessen har ført til at det til tider har vært stor medieomtale, flere stortingsmeldinger, egne utredninger og hyppige spørsmål i Stortinget. Resultatet har blitt at hørselsområdet har stått sterkt i kampen om ressurser og ført til at Statped tradisjonelt har gjort mye på hørselsområdet.

Dette har sikret at brukergruppen har fått god oppfølging fra Statpeds side. Når det blir født et barn med hørselstap, koples hørselssentralene tidlig inn og det blir satt inn strakstiltak uten at det foreligger en formell forespørsel. Nyoppdaget hørselstap blir også godt ivaretatt. Statpeds tilbud innenfor hørselsområdet beskrives som det området med mest bredspektret tilbud. Den generelle oppfatningen er at Statped ivaretar kommunenes behov på en god måte. Vi registrerer imidlertid at det er avvikende oppfatninger internt i Statped om innsatsen på hørselsområdet er riktig dimensjonert sammenliknet med innsatsen på de andre fagområdene.

Synspunktene for å opprettholde dagens ressursfordeling er at det innenfor en så lavfrekvent gruppe – som hørsel – er viktig å være nær brukerne. Dette krever at man jobber individbasert, hvilket er ganske ressurskrevende. Den dagen man bare skal arbeide systembasert og gjennom PPT, blir det for lang avstand til brukerne. Det hevdes at gruppen av hørselshemmede vil være avhengig av at en vesentlig del av virksomheten er individrettet. Innenfor de mer høyfrekvente gruppene er det mer relevant å arbeide systemrettet, jf. også kapittel 3.2.

Fra motsatt hold får vi høre at det er vanskelig å forsvare den høye prioriteringen av hørselsområdet. Tilbudene til hørselshemmede barn og unge beskrives som enestående sammenliknet med andre brukergrupper, eksempelvis tilbud til barn som er blindfødte. Vi får høre at rådgiverne i Statped – ut fra tradisjoner – gjør oppgaver som kommunen kunne gjort selv. Dette begrunnes ofte med manglende kompetanse, særlig i de minste kommunene. Manglende kompetanse kan imidlertid kompenseres ved at kommunene samarbeider mer gjennom nettverk enn det som er tilfelle i dag.

Hovedinntrykket er derfor at Statped gjør mer enn det som er etatens ansvar, både fordi kommunene ikke har kompetanse og fordi Statped har hatt for vane å strekke seg langt for denne

målgruppen. Det trekkes også fram at det har vært utfordrende å få kommunene til å forstå hvilket ansvar de har. Det etterlyses derfor en bedre avklaring av hva som skal være Statpeds ansvar.

Blant våre informanter er det ulike oppfatninger om hvilken effekt man har hatt av samarbeidsavtalene. Noen mener at avtalene har hatt «null effekt» fordi man ikke har klart å forplikte kommunene til å legge inn de ressursene som kreves for at hørselsopplæringen av det enkelte barn eller ungdom skal samsvare med målene. Andre uttaler at samarbeidsavtalene er viktig og forpliktende og fungerer jevnt over bra.

Det inngås også samarbeidsavtaler mellom skolene i bostedskommunen og deltidsopplæringen. Avtalen regulerer hvor mange uker eleven skal ha opplæring, hvilke uker dette skal gjelde, fag, timestfordeling og hvilken type samarbeid som skal gjelde mellom bostedskommune og deltidsopplæringen.

Av faktorer som er viktig for å skape klarhet i ansvarsdelingen mellom Statped og kommune på hørselsområdet, blir følgende trukket fram:

- ▶ Rådgiverne i Statped bør ha god system- og forvaltningskompetanse. Dette kan gjøre dem trygge på hva som er kommunens ansvar og hva som er Statpeds ansvar.
- ▶ Bruke noe mer tid med PP-tjenesten for å avklare hvordan ansvarsdelingen er ment å være.
- ▶ Løse opp i gamle bindinger innenfor hørselsområdet. Det er mange nedarvede og gamle holdninger om hvordan man skal arbeide med hørsel, bl.a. fordi man er utsatt for sterk påvirkning fra politisk hold og brukerorganisasjoner.
- ▶ Statped må ha en bedre intern koordinering ut mot kommunene. I dag kan det være opptil 15 kontaktpersoner fra Statped ut mot en og samme kommune.

3.4.3 Brukerorganisasjonene

Brukerorganisasjonene har fått spørsmål om:

- ▶ Det er klarhet i hva som er kommunens ansvar og hva som er Statpeds ansvar?
- ▶ Statped gjør oppgaver på hørselsområdet som strengt tatt er kommunenes eget ansvar?
- ▶ Hva kan eventuelt gjøres for å skape større klarhet i ansvarsdelingen mellom stat og kommune innenfor hørselsområdet?

Det er i hovedsak Døveforbundet og HLF som har hatt synspunkter på disse problemstillingene.

Klarhet i hva som er Statpeds ansvar

Døveforbundets oppfatning er at det på papiret er klarhet i arbeidsdelingen, men det kan være ulikheter i hvordan rådgiverne oppfatter regelverket. HLF mener at man gjennom samarbeidsavtalene har kommet fram til en form som regulerer ansvarsdelingen, men sier samtidig at man gjerne skulle sett at avtalene var enda tydeligere slik at kommunene var bevisst sitt ansvar.

Gjør Statped oppgaver som er kommunenes eget ansvar?

På dette punktet har brukerorganisasjonene noe avvikende synspunkter. Døveforbundet mener at Statped heller gjør for lite enn for mye på hørselsområdet. Av alle instanser i Norge har Statped den beste kompetansen innen hørsel og tegnspråk. Denne kompetansen har ikke kommunene, med unntak av de aller største. Døveforbundet har derfor et ønske om at Statped skal være en enda tydeligere aktør overfor kommunene. Døveforbundet er av samme grunn skeptisk til dreiningen mot systembaserte tjenester fordi kommunene ikke har mulighet til å bygge opp kompetansen for å være en god veileder i individbaserte tjenester.

HLF ser at Statped i noen tilfeller tar ansvar for oppgaver som er kommunenes eget ansvar fordi kommunene ikke har den nødvendige kompetansen. I «gamle dager» kunne kommunene i noen

grad støtte seg til de fylkeskommunale audiopedagogene. Etter at disse stillingene ble lagt ned, har kommunene blitt stående mer alene.

Hva kan gjøres for å skape større klarhet i ansvarsdelingen?

Døveforbundets råd er at Statped må få klarere styringssignaler fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. HLFs anbefaling er at kommunene i større grad innretter seg systemrettet og bygger den kompetansen som skal til for å kunne arbeide på denne måten.

3.4.4 NAV hjelpemiddelsentraler

De to hjelpemiddelsentralene som er intervjuet oppgir at de i det store og det hele har et godt samarbeid med Statped. Ved den ene sentralen fremstår samarbeidet med Statped som sporadisk og tar form av kontakt med Statpeds rådgivere ved behov i enkeltsaker. Ved den andre sentralen fremstilles samarbeidet som mer formalisert, med faste møter en gang i måneden for å diskutere brukersaker (tidligere var det møter hver fjortende dag). Det arrangeres også kurs i samarbeid mellom Statped og NAV hjelpemiddelsentraler. Informantene ved den ene hjelpemiddelsentralen bemerker for øvrig at de tror det er flere sentraler i andre fylker som synes samarbeidet med Statped er litt mangelfullt når det gjelder barn og unge i skolealder og at Statped noen steder oppfattes å være fjernt fra brukerne.

Informantene har noe ulike oppfatninger om i hvilken grad rolle- og ansvarsfordelingen mellom hjelpemiddelsentralene og Statped er tydelig. Ved den ene sentralen påpekes det at ansvarsfordelingen på hørselsområdet er nokså klar, men at dette bildet kompliseres litt av at det er ulike rutiner på ulike fagområder. På hørselsområdet er det slik at Statped ikke skal søke om hjelpemidler på vegne av kommunene, og at dette er skolens eller andre kommunale instansers ansvar. Tidligere hjalp Statped kommunene med å søke om hørselshjelpemidler – og gjør dette fortsatt på andre fagområder, eksempelvis på synsområdet. Dette betyr at rutinene er annerledes på hørselsområdet enn øvrige fagområder, noe som oppleves som merkelig. På bakgrunn av dette etterspørres mer enhetlige rutiner på tvers av de ulike fagområdene hvor både Statped og NAV hjelpemiddelsentraler er involvert.

Ved den andre hjelpemiddelsentralen påpekes det at både Statped og NAV er statlige enheter og har mange felles brukere. Samtidig forholder Statped og NAV seg til ulike instanser og kontaktpersoner i kommunene. Statped forholder seg til PPT, mens hjelpemiddelsentralene hovedsakelig har dialog med kontaktpersoner i kommunenes helse- og omsorgstjenester. Dette kan også skape uklarheter. Det påpekes også at selv om det er tydelig definert at Statped har det pedagogiske ansvaret på hørselsområdet, kan det oppstå uklarheter med hensyn til hvem som skal følge opp brukerne ute i kommunene knyttet til praktisk og/eller pedagogisk bruk av tekniske hjelpemidler som er utlevert fra hjelpemiddelsentralen, eksempelvis etter søknad fra en skole (og ikke PPT som Statped forholder seg til). Det påpekes også at de respektive samarbeidsavtalene både Statped og NAV hjelpemiddelsentraler har med kommunene, med fordel kan samkjøres i større grad for å tydeliggjøre slike grenseoppganger.

3.4.5 Kort oppsummering

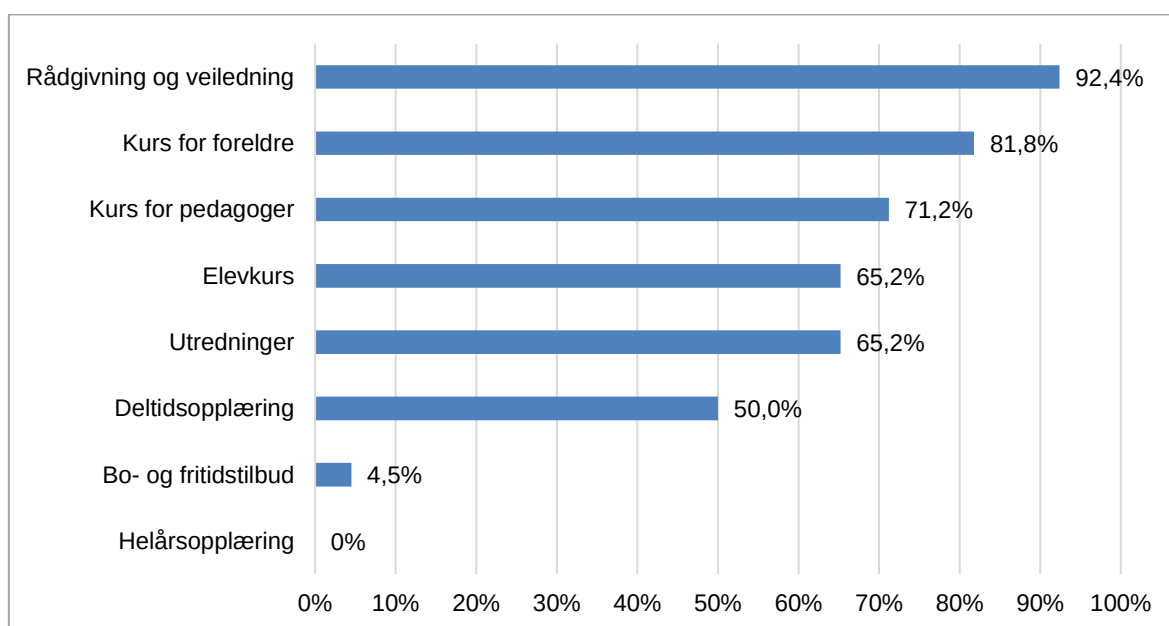
Undersøkelsen viser at rolle- og ansvarsdelingen mellom Statped og kommunene «på papiret» er ganske godt avklart. Samarbeidsavtalene har vært sentrale i denne sammenheng, men kan nok bli enda tydeligere i beskrivelse av ansvarsdeling. Dette har gitt seg utslag i at kommunene og Statped har ulike oppfatninger om at Statped gjør for mye og påtar seg oppgaver som strengt tatt er kommunenes ansvar. Kommunene ser ikke at dette er tilfellet, mens Statped opplever at de selv har tradisjon for å hjelpe til mer enn det som ligger i deres mandat. Det gis imidlertid eksempler på at Statped i noen tilfeller har inntatt en tydeligere rolle og stilt strengere krav til kommunene.

3.5 Hvilke tjenester benytter kommunene seg av? Hvor er det behov for mer støtte?

3.5.1 Hvilke tjenester benytter kommunene seg av?

Spørreundersøkelsen

Figur 3-6 nedenfor viser hvilke typer bistand kommunene som har besvart spørreundersøkelsen har mottatt fra Statped. Her fremgår det at over 9 av 10 kommuner har mottatt rådgivning og veiledning (92,4 %). En vesentlig andel kommuner har også hatt kurs for foreldre (81,8 %), pedagoger (71,2 %) og elever (65,2 %). Nær to tredeler av kommunene fått bistand til utredninger fra Statped (65,2 %), mens halvparten har benyttet Statpeds tilbud om deltidsopplæring (50 %). Ingen av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen har benyttet Statpeds tilbud om helårsopplæring.



Figur 3-6 Hvilken type bistand har kommunene mottatt fra Statped? N=66

Intervjuene

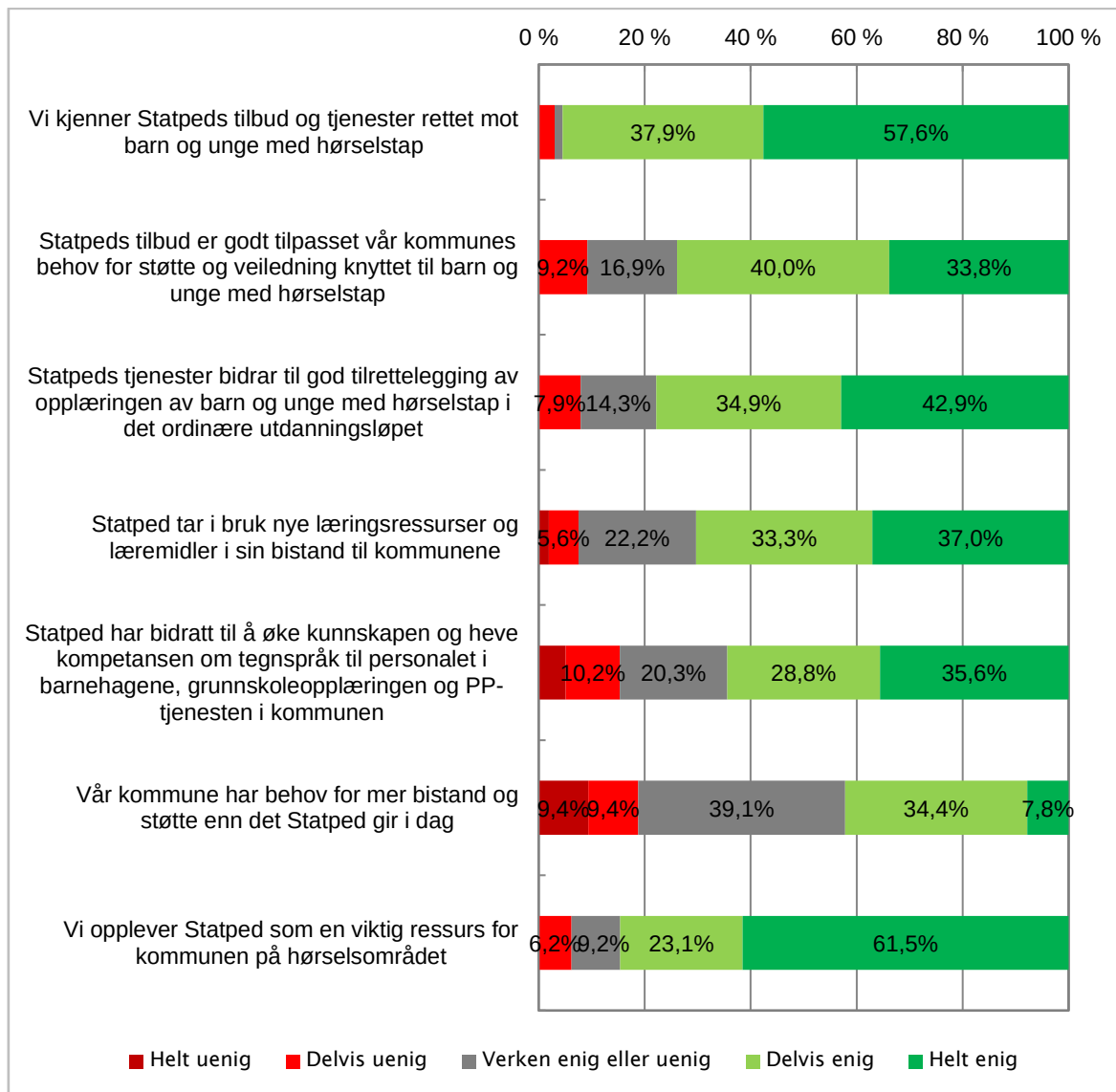
Også i intervjuene har vi spurt kommunene hva slags type bistand og tjenester kommunene har mottatt fra Statped på hørselsområdet. De kvalitative funnene speiler i stor grad funnene fra spørreundersøkelsen, i form av at de fleste kommunene som har blitt intervjuet har mottatt veiledning fra Statped, samt kurs og kompetanseheving for både foreldre og pedagogisk personell. Kommunene oppgir blant annet at de har fått veiledning knyttet til fysisk tilrettelegging av undervisning, bruk og tilrettelegging av teknisk utstyr og digitale hjelpemidler i barnehage og skole samt rådgivning i enkeltsaker.

På spørsmål om hvorfor kommunene søker bistand fra Statped, oppgis det i hovedsak at kommunene gjør dette i enkeltsaker hvor de ikke har tilstrekkelig spisset kompetanse i kommunen (eksempelvis når kommunen får nye barn/unge med hørselstap) og/eller for å heve kompetansen på hørselsområdet i kommunen. Kommunene fremhever spesielt behov for bistand knyttet til tekniske hjelpemidler, fysisk tilrettelegging og formidling av ny kunnskap og forskning som viktige områder hvor de har behov for bistand fra Statped.

3.5.2 Vurderinger av Statpeds tilbud og tjenester

Kommunenes oppfatninger

Figuren under gjengir kommunenes vurderinger av Statpeds tilbud og tjenester på hørselsområdet, slik dette fremgår av spørreundersøkelsen.



Figur 3-7 Vennligst ta stilling til følgende påstander om Statpeds tilbud og tjenester på hørselsområdet. N=67

Tallene viser at Statpeds tilbud og tjenester rettet mot barn og unge med hørselstap er godt kjent blant kommunene, signalisert ved at 95,5 % av kommunene er helt eller delvis enige i påstanden som berører dette. En stor andel av kommunene er helt eller delvis enige i at Statpeds tilbud er godt tilpasset deres behov for støtte og veiledning (73,8 %) og bidrar til god tilrettelegging av opplæringen av barn og unge med hørselstap (77,8 %). En noe lavere andel (64,4 %) er enige i at Statped har bidratt til å øke kunnskapen og heve kompetansen om tegnspråk til personalet i barnehagene, grunnskoleopplæringen og PP-tjenesten i kommunen. 70,3 % av kommunene er helt eller delvis enige i at Statped tar i bruk nye læringsressurser og læremidler i sin bistand til kommunene.

Inntrykket av kommunenes positive vurderinger av Statpeds tjenestetilbud forsterkes av at 84,6 % er helt eller delvis enige i at Statped oppleves som en viktig ressurs for kommunen på hørselsområdet. Samtidig oppgir 42,2 % av kommunene å ha behov for mer bistand og støtte enn Statped gir i dag.

Respondentene i spørreundersøkelsen har blitt oppfordret til å oppgi hvilken del av Statpeds tjenesteapparat som er spesielt nyttig for deres kommune. Blant alle kommunenes svar, er det disse faktorene som går oftest igjen:

- ▶ Råd og veiledning i enkeltsaker
- ▶ Kompetanseheving, både for barn/elever, foreldre, og pedagoger
- ▶ Tilpasning og oppfølging knyttet til bruk av teknisk utstyr
- ▶ Bistand knyttet til de mest lavfrekvente gruppene/problematikk som er sjeldent forekommende

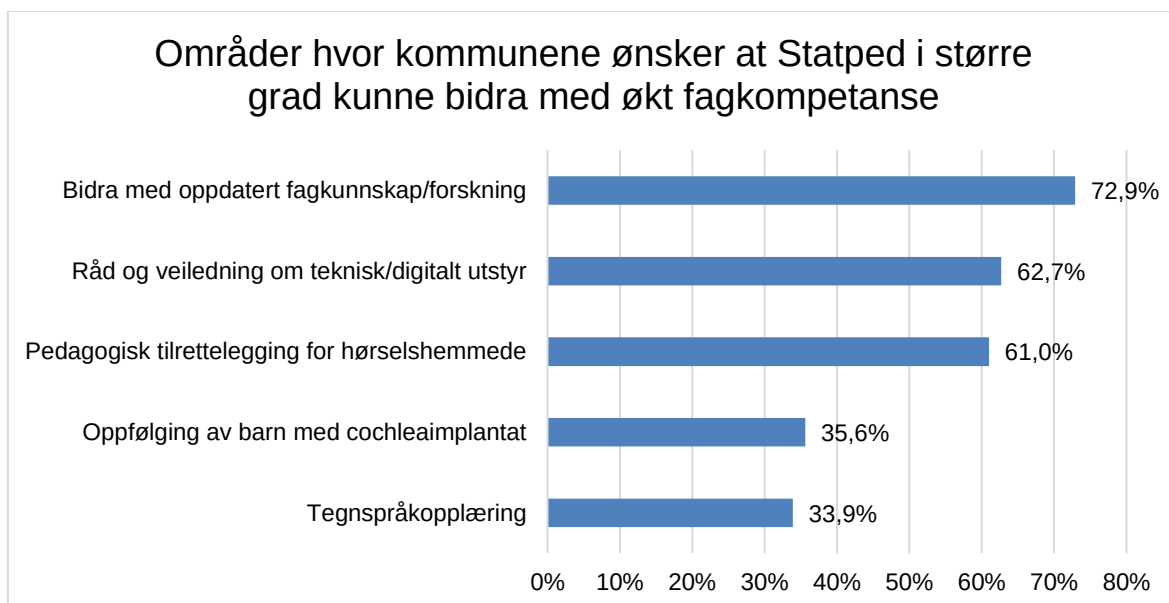
I tillegg oppgis det fra enkeltkommuner at det er spesielt nyttig med nettverk, bistand fra audio-pedagog, at det kommer en representant til skolen, formidling av digitale ressurser, eksempler og materiell, deltidsopplæring samt utredninger.

Brukerorganisasjonenes oppfatning

De tre brukerorganisasjonene som er intervjuet har noe ulike synspunkter på Statpeds tjenester til kommunene. Dette knytter seg spesielt til fokuset på tegnspråk og tospråklig opplæring. HLF synes Statped fokuserer for ensidig på tegnspråk og fremhever at ikke alle hørselshemmede barn og unge har behov for å bruke tegnspråk. Døveforbundet synes derimot at alle hørselshemmede barn bør få en tospråklig oppvekst, og er til dels fornøyd med Statpeds tjenester og arbeid knyttet til å heve tegnspråkets status i kommunene. Hhbo sitter på sin side med et inntrykk av at innholdet og kvaliteten i Statpeds tjenester varierer og i stor grad avhenger av den enkelte rådgiver. Hhbo vurderer også at det tar for lang tid før Statped kommer på banen overfor kommunene når det oppstår behov for bistand til barn med hørselstap.

3.5.3 Hvor er det behov for mer støtte? Finnes det områder hvor Statped i større grad bør bidra med kompetanse?

Figur 3-8 nedenfor viser hvilke områder hvor kommunene ønsker at Statped i større grad skal bidra med økt fagkompetanse. Her ser vi at kommunene i størst grad ønsker at Statped skal bidra mer med oppdatert fagkunnskap/forskning (72,9 % av kommunene oppgir dette), råd og veiledning om teknisk/digitalt utstyr (62,7 %) og pedagogisk tilrettelegging for hørselshemmede (61 %). En noe mindre andel av kommunene ønsker at Statped i større grad skal bidra med økt fagkompetanse knyttet til oppfølging av barn med CI (35,6 %) og tegnspråkopplæring (33,9 %).



Figur 3-8 Finnes det områder hvor du ønsker at Statped i større grad kunne bidra med økt fagkompetanse innenfor hørselsområdet? N=59

I spørreundersøkelsen har respondentene også fått anledning til å påpeke om det er noe som etter deres vurdering mangler i Statpeds bistand til kommunene. Av disse svarene fremgår det at kommunene ønsker:

- ▶ Mer bistand innen fagområdet ASK
- ▶ Kompetanseheving for personal og foreldre
- ▶ Kurs/informasjon lokalt til klasser/skoler som har hørselshemmede elever
- ▶ Mer informasjon til skole og barnehage om språkutvikling hos barn med nedsatt hørsel
- ▶ Råd/veiledning, pedagogisk tilrettelegging for barn/unge med gjennomgripende utviklingsforstyrrelse
- ▶ At Statped oftere kommer ut i kommunen, heller enn å tilby at mange fra en kommune må komme til Statped på veiledningstilbud i grupper med andre kommuner
- ▶ Å gjeninnføre systemet med fylkesaudiopedagoger. Det oppgis at dette var lite byråkratisk, smidig og leverte direkte tjenester av god kvalitet

I et intervju påpeker en kommune at Statped gjerne kan ta større initiativ for å overføre kompetanse til kommunene, slik at kommunene får mer eierskap til fagområdet. Det påpekes også at én pedagog på kurs gir liten effekt og at det derfor er bedre med gruppeundervisning. En kommune foreslår også at Statped bør kartlegge kompetansen hos PPT i kommunene og på bakgrunn av dette ta initiativ og legge til rette for kompetanseoverføring mellom kommuner.

For øvrig oppgir en vesentlig andel av kommunene at de ikke kan peke på konkrete tjenester eller typer bistand de mener mangler i Statpeds tilbud.

Vi har også spurt kommunene som har besvart spørreundersøkelsen om de har innspill til nye pedagogiske metoder, nye læringsressurser eller lignende, som Statped kan utvikle for å forbedre tjenestene til kommunene og styrke opplæringen av barn og unge med hørselstap.

Kun et fåtall kommuner har kommet med forslag. Disse har kommet med følgende innspill:

- ▶ Nettbaserte kurs. Dette vil både legge til rette for mindre reising, gi flere mulighet til å gjennomføre kurs og ikke minst legge til rette for gjenbruk (forutsatt at kursene blir gjort tilgjengelig også i ettertid)
- ▶ Legge til rette for nettverk
- ▶ Program, apper el. knyttet til begrepsopplæring/-forståelse til barn med hørselstap, spesielt barn med CI

3.5.4 Kort oppsummering

Over 9 av 10 kommuner i undersøkelsen har mottatt rådgivning og veiledning fra Statped. En vesentlig andel kommuner har også hatt kurs for foreldre, pedagoger og elever. Nær to tredeler av kommunene har fått bistand til utredninger fra Statped, mens halvparten har benyttet Statpeds tilbud om deltidsopplæring. Ingen av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen har benyttet Statpeds tilbud om helårsopplæring. Undersøkelsen viser at Statpeds tilbud og tjenester rettet mot barn og unge med hørselstap er godt kjent blant kommunene og en stor andel av kommunene vurderer at Statpeds tilbud er godt tilpasset deres behov for støtte og veiledning og bidrar til god tilrettelegging av opplæringen av barn og unge med hørselstap. En noe lavere andel er enige i at Statped har bidratt til å øke kunnskapen og heve kompetansen om tegnspråk i kommunen. Mer enn 4 av 10 kommuner oppgir at de har behov for mer bistand og støtte enn Statped gir i dag. Kommunene ønsker at Statped i større grad skal bidra mer med oppdatert fagkunnskap/forskning, råd og veiledning om teknisk/digitalt utstyr og pedagogisk tilrettelegging for hørselshemmede. Omtrent en tredjedel av kommunene som har besvart spørreskjemaundersøkelsen ønsker at Statped i større grad skal bidra med økt fagkompetanse knyttet til oppfølging av barn med CI og tegnspråkopplæring. Kommunene etterspør også nettbaserte kurs, for å legge til rette for mindre reising, gi flere mulighet til å gjennomføre kurs og ikke minst legge til rette for gjenbruk av kurs som gis.

3.6 Tilrettelegging for opplæring i barnehage/nærskole for barn med hørselstap

3.6.1 Omfang

I spørreundersøkelsen sier nesten alle kommunene at de har oversikt over antall barn og unge med hørselstap. Blant de kommunene som har oppgitt at de har barn med hørselstap, sier mange at tallet varierer fra en til åtte. To av kommunene sier at de har over 20 brukere.

Det er PPT som utreder målgruppen og koordinerer bistand fra Statped, enten det er bistand til PPT selv eller direkte ut til skolene/barnehagene. Blant kommunene vi har snakket med synes det som om alle barn og unge med hørselstap har vedtak om spesialundervisning. De aller fleste er knyttet til nærskolen og er en del av klassemiljøet.

3.6.2 Nærmere om tilbudet

Kommunenes viktigste tilbud til barn og unge i skolen med hørselstap synes å være:

- ▶ Fysisk tilrettelegging i klasserom
- ▶ Pedagogisk tilrettelegging av opplæringen
- ▶ Teknisk tilrettelegging av opplæringen
- ▶ Spesialundervisning på nærskole i klasserommet eller i gruppe

Dette går fram av tabell 3-12 på neste side.

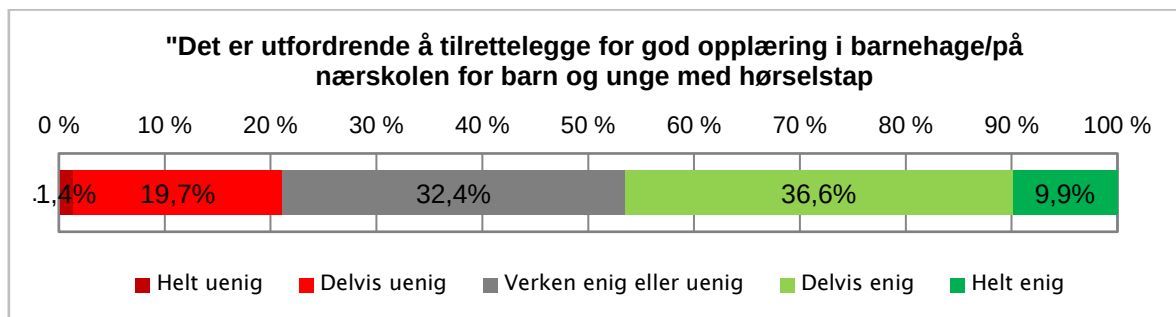
Tabell 3-12 Hva slags tilbud gir kommunene til barn og unge med hørselstap

Tilbud	Andel	Antall (N)
Fysisk tilrettelegging i klasserom	91,8	67
Pedagogisk tilrettelegging av opplæringen	84,9	62
Teknisk tilrettelegging av opplæringen	82,2	60
Spesialundervisning på nærscole i klasserommet eller i gruppe	74,0	54
Tospråklig opplæring (talespråk og tegnspråk)	50,7	37
Stimulering av hørselshemmede barn og unges (inkludert barn og unge med CI) lytte- og talespråklige ferdigheter	38,4	28
Opplæring i barnehage eller skole som er spesielt tilrettelagt for barn med hørselstap i egen kommune	27,4	20
Deltidsopplæring	24,7	18
Opplæring i barnehage eller skole som spesielt tilrettelagt for barn med hørselstap i annen kommune	15,1	11
Opplæring i forsterket avdeling på en eller flere av barnehagene eller skolene i kommunen	13,7	10

Vi ser altså at det er relativt få kommuner som har svart at de tilbyr:

- ▶ Opplæring i barnehage eller skole som er spesielt tilrettelagt for barn med hørselstap i egen kommune
- ▶ Deltidsopplæring
- ▶ Opplæring i barnehage eller skole som er spesielt tilrettelagt for barn med hørselstap i annen kommune
- ▶ Opplæring i forsterket avdeling på en eller flere av barnehagene eller skolene i kommunen

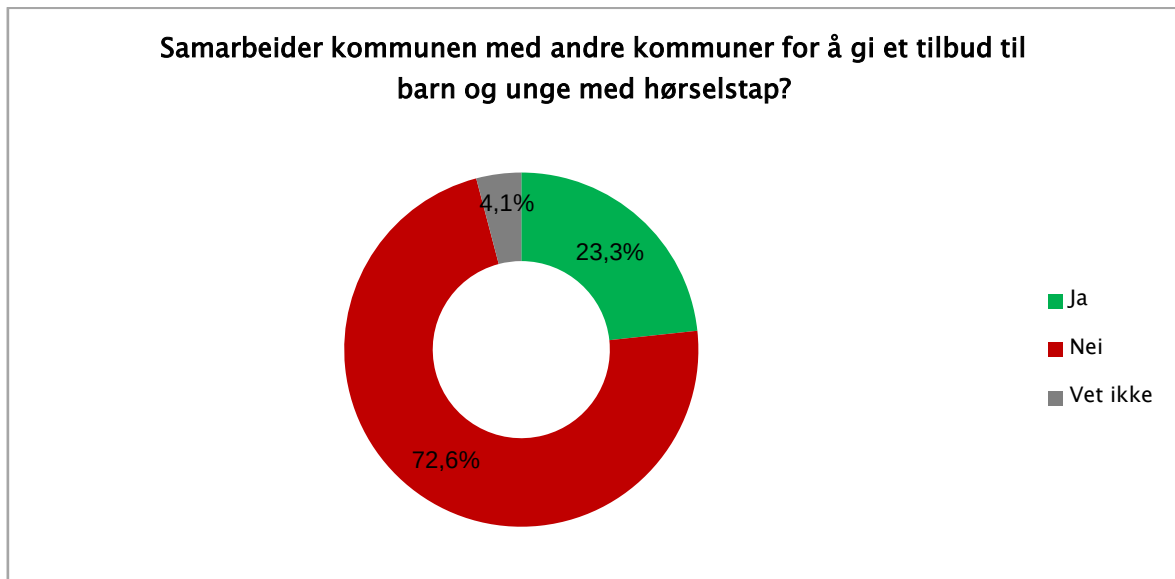
I spørreundersøkelsen ble det samtidig spurt om kommunene opplever det som utfordrende å tilrettelegge for god opplæring i barnehage/på nærscole for barn og unge med hørselstap. Under halvparten av kommunene (46,5 %) er helt eller delvis enig i at dette kan være tilfelle. Samtidig oppgir i overkant av en femtedel av kommunene at dette er lite utfordrende (21,1 % er helt eller delvis uenige i påstanden). Se figur 3-9 under.



Figur 3-9 «Det er utfordrende å tilrettelegge for god opplæring i barnehage/på nærskolen for barn og unge med hørselstap». N=71

3.6.3 Samarbeid mellom kommunene

Spørreundersøkelsen viser at kommunene i liten grad har et samarbeid med andre kommuner når det gjelder å gi tilbud til barn og unge med hørselstap.



Figur 3-10 Omfang av samarbeid med andre kommuner. N=73

Det er altså bare 23,3 % av kommunene som oppgir at de har et samarbeid med andre kommuner når det gjelder å tilrettelegge tilbud til barn og unge med hørselstap.

3.6.4 Kort oppsummering

Mange kommuner opplever det som utfordrende å legge til rette for opplæring i skole og barnehage. Kommunenes viktigste tilbud til barn og unge i skolen med hørselstap er:

- ▶ Fysisk tilrettelegging i klasserom
- ▶ Pedagogisk tilrettelegging av opplæringen
- ▶ Teknisk tilrettelegging av opplæringen
- ▶ Spesialundervisning på nærscole i klasserommet eller i gruppe

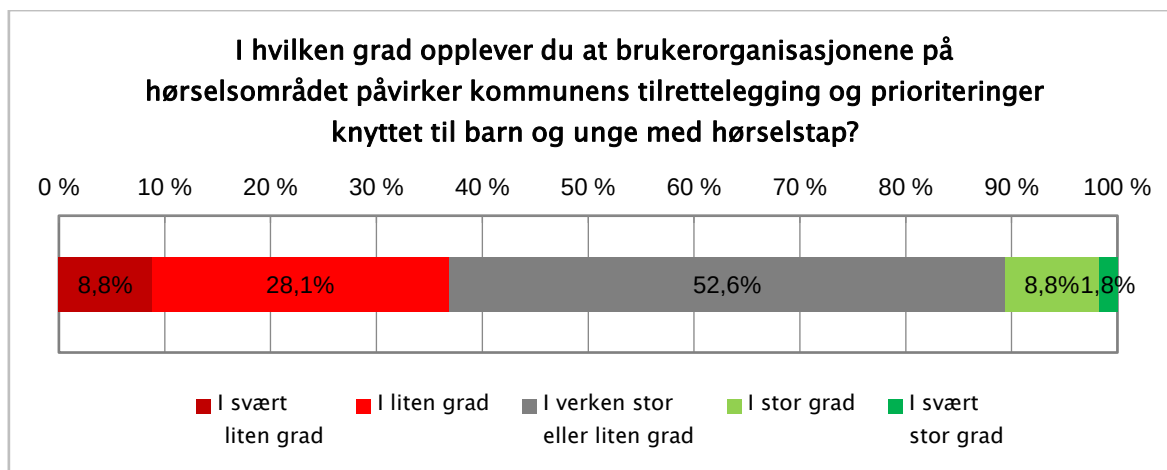
Tilretteleggingen krever kompetanse som kommunen i utgangspunktet ikke har og fordrer dessuten at kommunen forplikter å ta ansvar for de økonomiske forpliktelsene som et tilrettelagt tilbud krever.

3.7 Ekstern påvirkning av prioriteringene på hørselsområdet

3.7.1 Påvirkning fra brukerorganisasjonene

Kommunenes oppfatninger

Kommunene opplever i liten grad at kommunenes egne prioriteringer blir påvirket av brukerorganisasjonene. Se neste figur.



Figur 3-11 Påvirkning fra brukerorganisasjonene. Kommunenes vurderinger. N=66

Det er bare 10,6 % av kommunene som er enig i at brukerorganisasjonene påvirker kommunenes prioriteringer. Resultatene fra spørreundersøkelsen – at brukerorganisasjonene har liten påvirkning på kommunenes prioriteringer – ble også bekreftet i intervjuene med kommunene.

I kommentarfeltet går det imidlertid fram at kommunene merker brukerorganisasjonenes påvirkning på nasjonalt nivå. En av dem som har svart på undersøkelsen sier:

«Fagmiljøet i Statped er delt i to leire der noen ser på § 2-6 som redningen for «alt» og andre tenker mer helhetlig ut fra § 5-1. Når foreldre har vært på kurs ved Statped blir det ofte forvirret over hva de skal velge for sitt barn fordi de føler presset på å velge det eneste riktige som gir konsekvenser for barnets fremtid. Det gjelder spesielt de rådgiverne som presser på § 2-6 «nesten uansett» hvilket hørselstap barnet har. Dette kan igjen føre til at PP-tjenesten får et dilemma i sitt sakkyndige arbeid. I slike tilfeller blir ikke Statped en konstruktiv samarbeidspartner for PP-tjenesten. I mange andre saker er Statped et godt bidrag til PP-tjenestens arbeid».

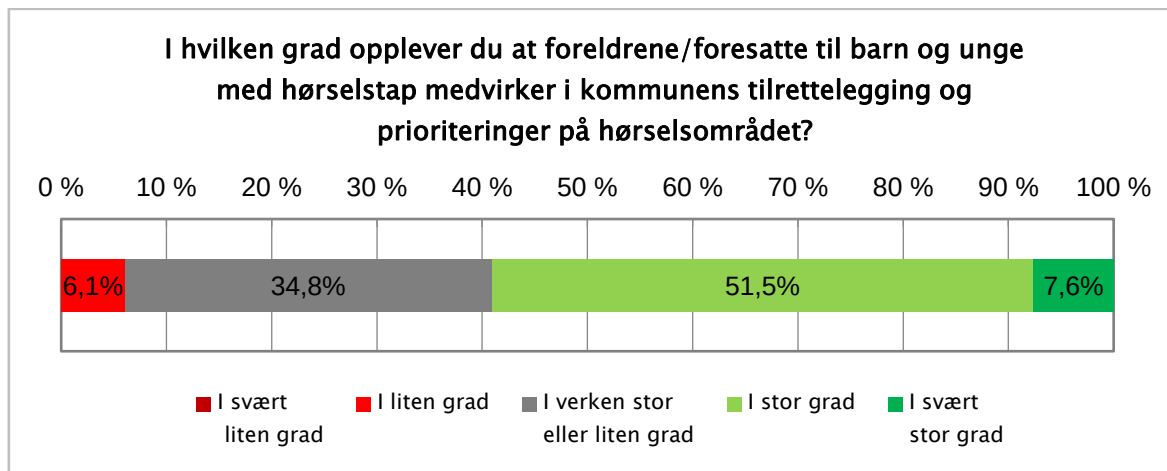
Statpeds egne oppfatninger

Ledere og medarbeidere i Statped opplever at brukerorganisasjonene har stor innflytelse på prioriteringene på hørselsområdet bl.a. ved at de har lett tilgang til det politiske nivået. Brukerorganisasjonene på hørsel og syn er de sterkeste og har mye innflytelse. De satt tidligere i styrene ved de statlige sentrene. Sentrene er nå avviklet, men brukerorganisasjonene oppleves fortsatt å påvirke Statped. Men brukerorganisasjonene beskrives også som en viktig kanal for å ivareta brukermidvirkning og samtidig utfordre Statped i viktige spørsmål og prioriteringer innenfor hørselsområdet.

3.7.2 Påvirkning fra foreldre/foresatte

Kommunenes oppfatninger

Kommunene opplever – naturlig nok – at foreldre/foresatte i større grad enn brukerorganisasjonene medvirker i kommunens tilrettelegging og prioriteringer på hørselsområdet, jf. figur 3-12.



Figur 3-12 Påvirkning fra foreldre/foresatte. N=66

Figuren viser at 59,1 % av kommunene opplever at foreldre/foresatte medvirker i kommunenes tilrettelegging og prioriteringer på hørselsområdet. Dette funnet ble bekreftet i intervjuene med kommunene.

3.7.3 Kort oppsummering

Kommunene blir i liten grad påvirket direkte fra brukerorganisasjonene. Brukerorganisasjonene har imidlertid tradisjonelt hatt god tilgang til det politiske miljøet i spørsmål knyttet til hørselsområdet. Dette sikrer mulighetene for å fange opp brukerbehov, og det gis også eksempler på at brukerorganisasjonene har hatt innflytelse på styringssignalene som kommer fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet til Statped på hørselsområdet.

3.8 Deltidsopplæringen – styrker og svakheter

Statped gir opplæring på deltid til hørselshemmede elever i grunnskolen som har behov for å få opplæring i et tegnspråklig miljø. Det undervises etter ordinære læreplaner og særskilte læreplaner for hørselshemmede elever. Det gis deltidsopplæring i Oslo, Bergen og Trondheim.

Utgangspunktet for undervisningen er elevens enkeltvedtak om opplæring i og på tegnspråk og/eller spesialundervisning i tegnspråklig kommunikasjon. Det vil si:

- ▶ Elever i grunnskolen som får opplæring etter § 2-6 i opplæringsloven eller tegnspråkopplæring med utgangspunkt i § 5-1 i opplæringsloven og som på bakgrunn av sakkyndig vurdering har behov for opplæring på en alternativ opplæringsarena.

Deltidsopplæring foregår i et tegnspråklig miljø i inntil tolv uker av skoleåret. Deltidsopplæringen foregår i flere perioder, og gjennomføres ikke i ett sammenhengende tidsrom. Opplæringen kombineres gjerne med fjernundervisning og med tegnspråkopplæring til foreldrene.

Det undervises etter ordinære læreplaner og særskilte læreplaner for hørselshemmede elever.

Målet med deltidsopplæringen er å:

- ▶ Gi god og tilpasset opplæring i et inkluderende læringsmiljø
- ▶ Gi tospråklig (norsk og norsk tegnspråk) opplæring i tråd med elevens enkeltvedtak
- ▶ Øke elevens motivasjon og mestring
- ▶ Styrke elevens identitet, selvfølelse og tilhørighet
- ▶ Skape bevissthet om elevens egne evner og muligheter
- ▶ Skape helhet og sammenheng i opplæringen gjennom et nært samarbeid med bostedsskolen

Deltidsopplæringen skal samarbeide tett med bostedsskolen. Undervisningen skal være i tråd med opplæringslovens bestemmelser. Personalet som underviser er omfattet av de samme kompetansekravene som ellers i norsk skole. I tillegg til den faglige opplæringen skal deltidsopplæringen også være en sosial møteplass i et tospråklig miljø. En gang i året samles deltids-elevene på 8.–10. trinn fra hele landet til en nasjonal felles uke.

Deltidsopplæringen samordnes med:

- ▶ Se mitt språk, tegnspråkopplæring for foreldre
- ▶ Kurs på bostedsskolene

Ansvar for deltidsopplæringen ble opprinnelig lagt til fagavdeling hørsel, men ble allerede i 2014 lagt direkte inn under direktøren som et prøveprosjekt og har nå gått over til en fast virksomhet. Bakgrunnen for å overføre ansvaret fra fagområde hørsel til direktør er at man ifølge lovverket må være skoleeier for å drive deltidsopplæring. Denne oppgaven kan ikke delegeres til regionene.

Da ansvaret for deltidsopplæringen var plassert i fagavdelingen, ga dette mulighet for å bruke ressurser på kryss og tvers i samarbeid mellom rådgiverne og de som drev deltidsopplæring. I denne modellen var ikke fokus på skole og opplæring så høyt som man kunne ønske seg. Etter at ansvaret for deltidsopplæringen ble tatt ut av fagavdelingen og lagt i egen linje direkte under direktøren har oppmerksomhet rundt opplæring og undervisning blitt større. En utfordring med denne modellen er imidlertid at elevene som har behov for deltidsopplæring også har behov for rådgivning og veiledning; altså tjenester som ligger i regionene. Det understrekes derfor at det er viktig at man klarer denne koordineringen, både utad og innad. Kommunene der ute bryr seg ikke om hvor i Statped som bistanden kommer fra. Rådgivere som skal gi råd og veiledning og deltidsopplæring, må samarbeide og ha gode rutiner for å gi det beste tilbudet til elevene der ute. Etter det vi forstår fungerer dette samarbeidet ulikt i regionene.

Vi har registrert en viss bekymring for at modellen med deltidsopplæring, der elevene tas ut av den ordinære skolen i inntil 12 uker pr. år, kan føre til elevene blir hengende noe igjen i de ulike skolefagene. Bekymringen er størst blant Statpedes egne informanter. Det uttales at det er vanskelig å holde et faglig høyt nivå siden elevene kommer fra forskjellige skoler og fra ulike trinn. Styrken ved deltidsopplæringen er selvsagt at elevene får god opplæring og anledning til å bruke tegnspråk, og at de knytter kontakter med andre barn og unge med samme hørselsutfordring. En utfordring med deltidsopplæringen er at det er vanskelig å ha lærere som både er gode i tegnspråk og samtidig har oppdaterte ferdigheter og kunnskaper om undervisning i alle basisfag. En annen ulempe ved ordningen er konsekvensene for elevene ved å være lenge borte fra fritidsaktiviteter og venner en stor del av skoleåret.

Det er reist spørsmål ved om deltidsopplæringen kan gjennomføres på en annen måte, eksempelvis ved at en større del av undervisningen kunne gjennomføres via undervisning på nettet.

3.8.1 Kort oppsummering

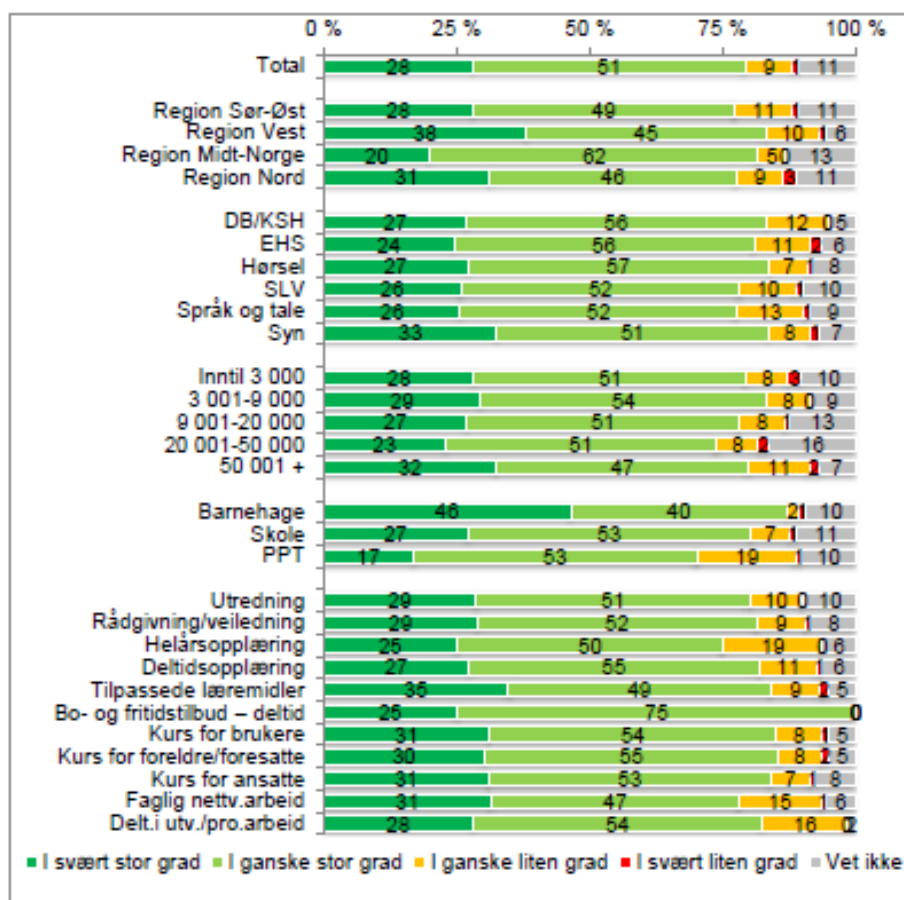
Vi registrerer at deltidsopplæringen er et viktig bidrag til barn med tegnspråk. Deltidsopplæringen gir god trening i bruk av språket og gir elevene mulighet til å knytte kontakt med andre barn og unge med samme hørselsutfordring. Undersøkelsen viser samtidig at det er en del ulemper ved deltidsopplæringen, bl.a. risiko for at man sakker akterut i de ulike skolefagene og mister muligheten for sosialkontakt med jevnaldrende fordi man er lenge borte fra nærskolen. Det er flere som reiser spørsmål om tegnspråkopplæringen kan gjennomføres på annen måte enn i dag.

3.9 Integrering og inkludering av barn og unge med hørselstap

I henhold til opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 har den enkelte elev rett til å gå på sin nærskole og være en del av et klassefellesskap. Kommunene som vi har intervjuet oppgir at barn med hørselstap nesten alltid går på sin nærskole eller nærbarnehage. Kommunene opplever at Statped tar en viktig rolle når det gjelder å bistå kommunene med fysisk tilrettelegging av klasserom for barn med hørselstap. God fysisk tilrettelegging er en av forutsetningene for at barn med hørselstap skal kunne integreres i fellesskapet. Inkludering av barn og unge med hørselstap krever imidlertid at kommunen har spesialpedagoger innen hørselsområdet, ansatte med kompetanse innen tegnspråk, kompetanse om pedagogisk opplæring av barn med CI m.m.

Ansatte i Statped opplever at deres bistand i ganske stor grad bidrar til å inkludere barn og unge med hørselstap i det ordinære utdanningsløpet. Dette stemmer også godt med funn i brukerundersøkelsen gjennomført av KANTAR TNS der brukerne ble spurt om Statpeds bidrag til en inkluderende opplæring innenfor de ulike fagområdene. Se figur 3-13.

Figur 15 Statpeds bidrag til inkluderende opplæring (N=495)



Figur 3-13 Brukerundersøkelse. Statpeds bidrag til en inkluderende opplæring. Kilde: KANTAR TNS 2016

Figuren viser at 84 % av de spurte mener at Statpeds innsats på hørselsområdet i svært stor grad/i ganske stor grad bidrar til inkluderende opplæring.

Brukerorganisasjonenes erfaring er at kommunene ikke er flinke nok i arbeidet med å inkludere barn og unge med hørselstap i nærscole og klasse miljøet. Døveforbundet sier at noen av de store kommunene er dyktige når det gjelder å oppfylle dette kravet, men at det fortsatt er store utfordringer i mange, og særlig i mindre, kommuner pga. manglende ressurser og kompetanse. Vi får også opplyst at Døveforbundet og HLF har ulike synspunkter i spørsmålet om skolegang i nærscole alltid skal etterleves. Døveforbundet ønsker ikke at elevene skal være avsondret fra samfunnet slik de gamle døveskolene var, men ønsker at døve og hørselshemmede barn skal få mulighet til å velge å gå på skole og kommunisere sammen, enten ved talespråk eller norsk tegnspråk etter modell som finnes i Oslo (Vetland) og Stavanger (Auglend).

HLFs erfaring er at barn og unge med hørselstap har store utfordringer i den norske skolen. De refererer også til organisasjonens egen undersøkelse der det kommer fram at barn og unge ofte er lite integrert i klassen. Undersøkelsen tegner etter HLFs syn et trist bilde av situasjonen for disse barna, både psykososialt og faglig. HLF mener dessuten at omorganiseringen av Statped har gjort dem (Statped) fjernere og har mistet noe av nærheten de hadde i mange kommuner tidligere bl.a. fordi de nå skal arbeide mer systemrettet enn individrettet. Etter HLFs syn har dermed ikke hovedintensjonene med omorganisering av Statped blitt realisert, der det var et mål at kompetansen skulle legges ut og være en støtte så nær brukeren som mulig. HLF merker dette ved at Briskeby kompetansesenter aldri har hatt så mange søkere noen gang til skolen fordi den ordinære skole i kommunene og fylkeskommunene ikke fungerer godt nok.

3.9.1 Kort oppsummering

Til syvende og sist er det kommunene som har ansvar for at barn og unge med hørselstap blir integrert og inkludert i nærscole og klasse miljø. Vi har derfor konsentrert oss om å undersøke om Statpeds innsats bidrar til å nå denne målsettingen. Undersøkelsen viser at informantgruppene har ulike oppfatninger om hvordan Statped ivaretar denne oppgaven. Ansatte i Statped og brukerne er av den oppfatning at Statpeds innsats bidrar til en inkluderende opplæring. Bruker-organisasjonenes opplevelse er at man ikke har lyktes med denne inkluderingen, dels pga. Statped og dels pga. manglende ressurser og tilrettelegging i kommunene.

3.10 Hvordan CI har påvirket fagområdet hørsel

Alle nyfødte i Norge screenes med tanke på hørselstap ved en enkel test på barselavdelingen. Etter funn i denne screeningen tester hørselssentralene 1 500–2 000 barn pr. år. Av disse har 60–120 et hørselstap av ulik grad. Statped har pr. januar 2017 registrert om lag 3 200 brukere med hørselstap under 18 år. Selv om det er brukerne med de største hørselstapene som i snitt mottar de mest omfattende tjenestene, over lengre tid, understrekes det at det ikke er hørseltapets størrelse alene som er avgjørende for tjenesteyting og ressursinnsats. Statpeds tjenester gis til kommuner og brukere uavhengig av brukernes språkvalg og bruk av høreapparat og/eller cochlea-implantat. Alle barn som får CI vil ha behov for spesiell oppfølging og for disse er det spesielt viktig med tidlig og tett oppfølging. Den individuelle veiledningen gis hyppigst rett før og i den første tiden etter lydpåsettingen.

CI er et avansert teknisk hørselshjelpemiddel for barn som er født døve eller får hørselstap i barnealderen der dette tapet ikke kan behandles med høreapparat. Formålet med behandlingstjenesten er å gi barn med sterkt nedsatt hørsel mulighet for å høre og utvikle talespråk. Tjenesten omfatter utredning, operasjon, teknisk og audiopedagogisk oppfølging fram til 18 årsalder. Tjenesten ivaretar også oppfølging av barn som har fått CI og bidrar til habiliteringen/rehabiliteringen av disse. Hørselsscreening av nyfødte er den viktigste årsaken til at medfødt døvhets i dag oppdages tidlig. Barn som er født døve og får tilbud om CI blir vanligvis operert rundt 8–12 måneders alder. De fleste får CI på begge ørene (bilateralt) og man setter inn begge implantatene i samme operasjon. 4 til 6 uker etter operasjon har såret grodd og tiden er kommet for lydtilkobling. Lydtilkoblingen varer i 4 dager. En audiofysiker kobler til lyden, går forsiktig fram og øker lydstyrken gradvis.

CI-teamet, ved daværende Rikshospitalet, opererte den første voksne pasienten i 1986. I 1988 ble et barn på 6 år operert, det yngste barnet som var operert i Europa på det tidspunktet. Ved utgangen av 2013 hadde Rikshospitalet operert 1149 personer – halvparten barn og halvparten voksne. Man regner med CI-operasjoner på ca. 30–40 barn pr. år fra 2013 og fremover. CI-teamet ved Rikshospitalet har et landsdekkende ansvar for barn. Hørselshemmede barn med ulike funksjonshemninger i tillegg kan også få tilbud om CI. Fra høsten 2004 fikk alle barn som hadde mulighet til å få CI på begge ører, tilbud om dette. Pasienter på Rikshospitalet skriver under på at CI-teamet kan utveksle informasjon med samarbeidspartnere som PPT, helsesøster, barnehage/skole, Statped, og ev. andre instanser som er involvert i oppfølging/habilitering.

Det er flere likhetpunkter mellom barn med CI og andre hørselshemmede barn både når det gjelder språkutvikling og de tilretteleggingsbehov barna har i den forbindelse. Først og fremst gjelder dette tilrettelegging i form av gode samspills- og læringssituasjoner. Fysisk, teknisk og pedagogisk tilrettelegging kan være aktuelt både i hjem, barnehage og skole⁶.

⁶ "CI – hva så" - et samarbeidsprosjekt mellom Kunnskapsdirektoratet og Helsedirektoratet (2014)

Når det gjelder barn med CI, er det imidlertid ett forhold som er spesielt: idet lyden kobles til implantatet går barnet fra ikke å ha tilgang til lyd til å få hørsel. Barn som får CI i løpet av sitt første leveår, er i de aller fleste tilfeller født døve eller med store hørselstap. Barnet har da ikke fått med seg den prenatal stimuleringen av hørselsfunksjonen og får dermed sine første erfaringer med lyd når lyden til implantatet kobles på. Dette er annerledes enn hørselshistorikken til mange andre hørselshemmede barn. Et CI gir barnet muligheter til å nyttiggjøre seg hørselsinntrykk i varierende grad og målet vil ofte være å trene opp lydforståelsen slik at barnet blir i stand til både å oppfatte og produsere tale. De viktigste personene i opptreningen etter operasjonen av CI er foreldrene og de som har ansvar for den pedagogiske oppfølgingen av barnet hjemme eller i barnehagen. Disse må derfor få god veiledning og oppfølging av fagpersoner slik at de kan legge til rette for gode samspills- og læringssituasjoner som stimulerer barnets språkutvikling.

Den internasjonale hørselstesten HINT (Hearing in Noise Test)⁷ avspiller setninger i bakgrunnsstøy og måler evnen til å oppfatte hva som blir sagt ved å justere lyden på setningene avhengig av om man gjentar riktig eller ikke. Marte Myhrum har utviklet HINT på norsk. Resultatene viste at voksne oppfatter tale i støy bedre enn barn og det er en forbedring fra 6 år til 13 år. Man antar at det er en modning i deler av hjernen som behandler lydsignaler. Det at seksåringer oppfatter tale i støy mye dårligere enn voksne, er en tankevekker med tanke på skolestart og oppfattelse av det som blir sagt i et klasserom. Gode lytteforhold er viktig.

Videre ble HINT brukt i to ulike studier for å sjekke nytten av CI. CI er et avansert høreapparat med en implantert del, inkludert elektroder i sneglehuset (cochlea) som er en del av det indre øret, og en ytre taleprosessor. CI stimulerer hørselsnerven via elektrodene og gir lyd og hørsel til de som har stort hørselstap. I den ene studien hadde de 160 deltakerne fått CI som barn og fikk etter en tid CI nummer to og dermed hørsel via begge ører. Nyten av å ha tosidig hørsel var stor når setninger kom forfra og støy fra motsatt side av CI nummer to. Studien avdekket også at av de som ikke hadde hatt hørsel og talespråk før de fikk CI, var det 25 % som ikke brukte sin andre CI. Dette kunne delvis forklares av at det hadde gått lang tid fra de fikk sin første CI til andre CI.

Den andre studien i prosjektet inkluderte 152 voksne med CI. Her vurderte deltakerne sin egen hørsel ved å svare på spørreskjemaet SSQ (Speech, Spatial, and Qualities of Hearing Scale). Det var en sammenheng mellom resultat på taleoppfattelse og resultat på SSQ, men det er åpenbart også mange andre faktorer som påvirker egenvurdering av hørsel.

HINT brukes i klinisk virksomhet av CI-teamet ved Oslo universitetssykehus for å utrede hørsel og følge opp hørselsutvikling for de som har fått CI. Deres resultater kan måles opp mot normalt hørernes resultater.

Nasjonal behandlingstjeneste for cochleaimplantat hos barn på Oslo universitetssykehus⁸ har hatt som mål å få til en tettere kontakt med kommunene, der man forsøker å legge en habiliteringsplan etter kirurgi. Når det gjelder jobben ute i distriktene er dette et område som er vanskelig å få oversikt over da det er kommunene som har ansvaret for denne delen og her gjøres det forskjell fra kommune til kommune. Dette er et område med mange meninger/følelser fra fagpersoner som har med barna å gjøre og her trengs det tid før det er et helhetlig tilbud. Rehabiliteringen er et område som blir et hovedfokus fremover, både innen forskning samt i samarbeidet blant annet med Statped.

⁷ *Hearing abilities measured with the Hearing in Noise Test (HINT). Studies on normal hearing and cochlear implant users, Marte Myrtun*

⁸ *Nasjonal behandlingstjeneste for cochleaimplantat hos barn - <https://forskningsprosjekter.ihelse.net/senter/rapport/L-OUS-8/2016>*

Med økende forskningsaktivitet arbeider en gruppe på institutt for klinisk medisin på UiO med hørselstap hos voksne og barn generelt og CI spesielt. Forskergruppen har sitt virke ved øre-seksjonen på ØNH-avdelingen ved Oslo universitetssykehus og de sentrale oppgavene omfatter blant annet CI og de innehar en landsfunksjon for barn og regionsfunksjon for voksne. Det forskes på avansert ørekirurgi som kompliserte cholesteatomer og øregangsatresier, barneaudiologi og høyspesialiserte audiologiske utredninger. Forskningsaktiviteten er organisert i et tverrfaglig team med kompetanse innen det medisinske, det teknologiske og det pedagogiske fagfeltet. Gruppen har fokus på spissfunksjoner og tverrfaglige audiologiske problemstillinger. Målet med forskningsaktiviteten er en langsiktig utvikling av kunnskap som vil stimulere til teoretisk og klinisk kunnskapsutvikling med hensyn til behandling av hørselstap og hørselsvansker hos barn og voksne generelt og ved bruk av CI spesielt.

I rapporten⁹ fra Kunnskapssenteret nr. 15 av 2011 der de gjennomførte systematiske litteratursøk i relevante databaser, og søket ble avgrenset til referanser publisert f.o.m. 2000, fant de ingen studier som undersøkte effekten av å bruke både talespråk og tegnspråk for barn som har fått innoperert CI innen fylte tre år. De seks inkluderte kohortstudiene sammenlignet barn som brukte talespråk alene med barn som brukte totalkommunikasjon. Studiene undersøkte barnas lyd- og talegjenkjenning, språkforståelse, språkproduksjon og taleproduksjon. Ingen av studiene undersøkte barnas livskvalitet og sosiale deltagelse. I studiene fant de ikke holdepunkter for å konkludere hvordan bruken av talespråk alene sammenlignet med totalkommunikasjon påvirker barns tale- og språkutvikling når de får CI før treårsalderen. Det er med andre ord usikkert hvilken effekt talespråk alene, talespråk med tegnstøtte, totalkommunikasjon eller bruk av både talespråk og tegnspråk har på barn som har fått innoperert CI innen fylte tre år.

Noen faggrupper som jobber med barn med CI:

- ▶ *Audiofysikere* gjør objektive hørselsmålinger under utredning og etter CI-operasjon, samt står for programmering av taleprosessorer ved lydpåsetting. Audiofysiker har ansvaret for CI-programmering og teknisk support ved de videre CI-kontrollene.
- ▶ *Audiopedagoger* møter foreldrene og samtaler med dem, tester taleoppfattelse, kartlegger språk og deltar i tverrfaglig- og avsluttende samtale under utredningen. Audiopedagogen deltar videre ved lydpåsetting og ved kontroller. Audiopedagogen vurderer kontinuerlig hørsel/taleoppfattelse, lytte/tale-utvikling og språkforståelse.
- ▶ *Audiografer* står for hørselstesting, vurderer barnets høreapparatfunksjon og deltar i tverrfaglig samtale ved utredning. Audiografene følger også enkelte barn som har CI på det ene øret og høreapparat på det andre.

I en NTNU-rapport fra 2014 beskrives utviklingen knyttet til CI på denne måten:

«Cochleaimplantatene har gjennomgått en stor utvikling siden de første modellene ble godkjent for bruk på voksne av den amerikanske godkjenningsmyndigheten Food and Drug Administration i 1985. Likevel gir ikke implantatene hørsel som tilsvarer det medisinen definerer som normalt. De som tar i bruk teknologien opplever mange av de samme utfordringene som de som bruker høreapparater opplever og vil selv med optimalt utbytte av implantatene fremdeles ha et hørselstap som kan sammenlignes med det moderat til lett tunghørte mennesker har (Wie 2005). En helt typisk utfordring dreier seg om å oppfatte relevant lyd der det er andre lyder samtidig, for eksempel bakgrunnsstøy. Teknologien både i høreapparat og cochleaimplantater kan ikke skille ut bakgrunnsstøy like godt som en person med vanlig hørsel opplever å kunne. En person med høreapparat eller cochleaimplantat kan dermed ha problemer med å oppfatte tale i en setting der det foregår mange samtaler samtidig, men samtidig ikke ha noen problemer med en samtale med bare én annen person i et stille rom. Denne teknologiske utviklingen har dermed i dag på mange måter

⁹ *Kommunikasjonsformer for barn med CI - rapport fra Kunnskapssenteret av 2011*

relativisert det tradisjonelle skillet mellom «tunghørte» og «døve» og ført til en uenighet om hva slags opplæring som er mest hensiktsmessig for døve barn som har fått CI.»¹⁰

Det er få studier som sier noe om hva som kjennetegner gode læringsprosesser for hørselshemmede barn og unge¹¹. En kunnskapsoppsummering, utført av NTNU Samfunnsforskning, har gått gjennom et stort antall publikasjoner der de har sett på hørselshemmede i barnehage og skole. Her er en oppsummering av hva som er funnet av læringsmetodikk som fungerer godt for hørselshemmede barn og unge.

- ▶ Det er positivt at døve barnehagebarn har andre strategier enn sine hørende jevnaldrende når de begynner å skape tekster. Differensiert læringsmetodikk er positivt for hørselshemmede barn.
- ▶ «Co-enrollment», det vil si at mer enn bare én hørselshemmet elev går i vanlig klasse, er et organisatorisk grep som synes å virke positivt på læring og inkludering for elever med hørselsnedsettelse.
- ▶ Noen elever med nedsatt hørsel ser ut til å få et bedre læringsutbytte når lærestoff gjennomgås med lærer på tomannshånd før ordinær timer.
- ▶ Tospråklig tilnærming styrker muligheten for læring og deltakelse for barn og unge med hørselstap. Det kan være lettere å stave dersom håndalfabetet benyttes med barnehagebarn, både for hørselshemmede og hørende barn.
- ▶ Utvikling av leseforståelse for hørselshemmede barn og unge synes å bli bedre gjennom intervensjoner med bruk av såkalte «reading buddies», der større barn som har utfordringer med lesing har høytlesning for yngre barn av bøker beregnet på yngre barn.
- ▶ Matematikkinnlæring for døve ungdom synes å bli bedre ved å ha en egen tegnspråkbok for matematiske begrep.

Pedagogisk tilrettelegging for hørselshemmede barn og unge krever spesiell kompetanse. Barnehage- og skoleeieren har ansvaret for at bemanningen og den samlede kompetansen i virksomheten er tilstrekkelig, slik at krav i lover og forskrifter er oppfylt. PP-tjenesten skal hjelpe til i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Statped kan bistå PP-tjenesten med det spesifikt hørselsfaglige i en sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten skal omtale hva som kan regnes som tilstrekkelig for å oppfylle behovene til den enkelte.

Det arbeides fortsatt med å utvikle et pedagogisk tilbud til CI-opererte og tilbudet ute i kommunene er ikke godt nok etablert. Opplæringsansvarlig i kommunen har imidlertid et hovedansvar for å følge opp og tilrettelegge det lokale faglige og pedagogiske tilbudet for barn med CI i barnehage og skole.

Tildelingsbrev

I tildelingsbrevet fra Utdanningsdirektoratet for 2017 fremkommer det at Statped har et ansvar for å være proaktive i å identifisere problemstillinger, tema og fagområder som det bør prioriteres forskning på. Spesielt skal Statped utvikle kunnskap som bidrar til inkluderende praksiser der barn og unge med særlige behov inngår. Statped skal ta initiativ til, og gjennomføre forsknings- og utviklingsprosjekter både i egen regi og i samarbeid med universiteter, høyskoler og andre samarbeidspartnere. Statped bør videre bidra inn i konkrete forskningsprosjekter som universitet og høyskoler har et ansvar for.

¹⁰ Kermit, P., Tharaldsteen, A.M., Haugen, G.M.D., Wendelborg, C. (2014) *En av flokken. Inkludering og ungdom med sansetap – muligheter og begrensninger*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.

¹¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/horselshemmede/verdt-a-vite-om-horsel/kurs-og-tilbud-for-foreldre/>

Det står videre på Statpeds hjemmesider at barn med CI har, på lik linje med andre tunghørte barn, behov for spesiell tilrettelegging hjemme og i barnehagen, og foreldre og fagpersoner fra det lokale hjelpeapparatet har behov for veiledning. Opplæringsansvarlig i kommunen har hovedansvar for å følge opp barn med CI, men mange kommuner søker råd og veiledning. Statped har spisskompetanse, og kan tilby veiledning til foreldre og fagpersoner i barnehager og PPT uavhengig av hvilket undervisningstilbud foreldrene velger (talespråklig eller tegnspråklig tilbud).

Både i tildelingsbrevet fra Utdanningsdirektoratet og etter Statpeds egne uttalelser på hjemmesiden indikerer dette at Statped skal være spesialisten på den beste tilretteleggingen av det spesialpedagogiske tilbudet til barn og unge med CI. Videre fremmes det i rapporten «CI – hva så?» et forslag om at Utdanningsdirektoratet gir Statped føringer om å sikre tilstrekkelig kapasitet og ha nødvendig, relevant og oppdatert kompetanse, for å kunne gi veiledning om talespråklig og/eller tospråklig (tale- og tegnspråklig) utvikling både til foreldre og til barnehager/skoler som søker det.

3.11 Sammenlikning av tilbudet til barn med CI i andre nordiske land

Norge samarbeider og utveksler informasjon og fag/forskning med andre nordiske land på hørselsområdet og spesifikt på CI. Vårt inntrykk er at det er jobbet mye på dette området og at CI blant annet har endret måten å organisere og tilrettelegge opplæringen og undervisningen for denne type elever. Nye tekniske hjelpemidler og implantat har helt endret mulighet for elever med hørselshemninger/døvhets å delta i normalundervisningen på sin nærscole.

I Sverige¹² opereres alle barn som kan opereres med CI. Basert på statistikk fra 2013 er det ca. 700 barn i Sverige som har CI. Av dem har 280 ett implantat og 420 to implantater. Operasjonen i seg selv innebærer en vekting mot talespråket, men i Sverige mener myndighetene at alle hørselshemmede/døve barn også bør få tilbud om tegnspråk. Rapporter viser imidlertid at barn med implantat eller høreapparat nok ofte ikke får tilbud om å lære tegnspråk allikevel. Tilrettelegging av opplæring og utdanning for barn (ca. 500 elever) med CI skjer på en av landets seks spesialskoler for døve/hørselshemmede. På disse skolene kan elevene velge undervisning i tegnspråk eller talespråk. Det er noen få kommunale «hørselsskoler» eller alminnelige skoler som har auditiv undervisning og disse har tilrettelagt undervisningen for elever med hørselshemninger. Det store flertallet av døve/hørselshemmede elever er integrert i normalskolen og høyskole- og universitetsmiljø. Situasjonen for disse elevene varierer imidlertid sterkt avhengig av hvilken skole de går på og hvilken støtte de får fra hjelpemiddelsentralen. Noen har teleslynge, går i mindre klasser, har tilpasset akustisk miljø og lærere med kunnskap om hørselsskadedes behov, mens andre ikke. Det er imidlertid en utvikling at det stadig blir færre lokale hørepedagoger som kan gi kommuner og rektorer kunnskap om elever med hørselstap.

I Danmark¹³ finnes det ingen statistikk på hvor mange barn og unge som har høreapparat, men på bakgrunn av beregninger av forekomsten av hørselstap og høreapparater blant barn i 12–13 års alderen, anslås det at det på landsplan er cirka 2 500–2 800 barn og unge i alderen 0–18 år som behandles med høreapparater. Av disse er knapt 700 barn og unge i alderen 0–18 år aktuelle for behandling med CI. Sundhedsstyrelsen i Danmark forventer at 24–36 barn årlig kommer i betraktning til behandling med CI på bakgrunn av medfødt hørselstap. Det er ca. 10–12 barn som årlig gradvis eller plutselig mister så mye hørsel at de kommer i betraktning til behandling med CI.

¹² Hørselskadedes Riksförbund i Sverige - Marianne Rogell Eklund

¹³ Rehabilitering og undervisning av børn og unge med tidligt konstateret høretab 0–18 år. Sosialstyrelsen 2015

Innføring av et hørescreeningstilbud til alle nyfødte, tilbud om CI på begge ører, implantasjon før ettårsalderen samt gjenopptrening, betyr at prognosene for å oppnå sikker kommunikasjon via tale er forbedret ytterligere for de barn som er født etter 2005. De fleste barn og unge med hørselstap som er født før 2005 har også høreapparat eller CI og er talespråkbrukere. De kan dog i høyere grad ha behov for høretekniske hjelpemidler (FM-utstyr, teleslyngeanlegg o.l.) og eventuelt skrive-tolk. Typisk vil disse ikke ha behov for inkluderende tiltak i det alminnelige skoletilbudet i samme omfang som de etterfølgende årganger. Det vil kun være en mindre gruppe som vil være tegnspråkbrukere og som har behov for tegnspråktolk i undervisningen av fremtidens CI-brukere.

3.12 Hva er Statpeds største utfordringer når det gjelder å være en relevant og god støtte for kommunene på hørselsområdet?

3.12.1 Statpeds egne oppfatninger

Ansatte i Statped har i intervjuer kommet med følgende synspunkter om Statpeds største utfordringer knyttet til å være en relevant og god støtte for kommunene på hørselsområdet:

- ▶ *Å gjøre kommunene gode, slik at de blir i stand til å ta sitt ansvar på hørselsområdet.* Dette krever blant annet at Statpeds regioner kjenner de ulike kommunene i egen region og evner å følge dem opp i henhold til deres forutsetninger, behov og kompetansesituasjon. Denne utfordringen handler også om å ivareta balansegangen mellom å bety noe for brukerne ute i kommunene uten å ta over ansvaret for dem og om å være tydelig nok om grenseoppgangen mellom Statpeds rolle og kommunenes rolle og å få kommunene til å ta sitt ansvar. Det påpekes at Statped må bli tydeligere på hva innsats overfor hørselshemmede barn og unge krever av innsats fra kommunen, ikke minst når det gjelder økonomiske forpliktelser. Statped må også kreve at kommunene blir flinkere til å drive kompetansebygging og -overføring i egen kommune.
- ▶ *Å sikre likeverdighet i tilbudet.* Det påpekes at mye av Statpeds arbeid og bistand til kommunene foregår i fysisk og geografisk nærhet til regionskontoret og at det i mindre grad gis bistand til kommuner som ligger lengre unna. I region Nord er det eksempelvis store geografiske avstander og dette kan gå utover likeverdigheten i tilbudet.
- ▶ *Å holde fagfeltet knyttet til tegnspråk og ulike grupper med hørselshemmede samlet internt i Statped.* Enkelte i Statped synes fagfeltet knyttet til hørselstap og tegnspråk har blitt splittet opp mer enn nødvendig. Det vedkjennes at tegnspråk egentlig ikke hører hjemme som spesialpedagogisk virksomhet, ettersom det er et språk på linje med andre språk. Samtidig vurderes det som naturlig at det hører hjemme i Statped i tilknytning til hørselsområdet. Barn og unge med hørselstap veksler stadig mellom tale- og tegnspråk og det er ofte ikke snakk om enten/eller. Derfor vurderes det som en u hensiktsmessig oppdeling av fagfeltet når Statped organiserer seg etter tegnspråk og «de andre hørselshemmede». Det er bevissthet knyttet til at det er store spenninger på dette området, både internt i Statped og overfor brukerorganisasjoner. Samtidig påpekes det at dette bør samles i ett system og håndteres aktivt, heller enn å holde det splittet på hver sin kant: «Vi må snakke sammen og da er det u hensiktsmessig å lage skiller som ikke legger til rette for det».
- ▶ *Å opprettholde spisskompetanse og sikre at Statpeds rådgivere har både tilstrekkelig faglig kompetanse og praktisk erfaring.* Det påpekes at rådgivere bør ha undervisningskompetanse og at de selv bør ha stått i klasserom med hørselshemmede elever for å kunne gi råd til kommuner og brukere på best mulig måte. I dag er det varierende i hvilken grad Statped har denne typen kompetansen, som vurderes som nødvendig for å kunne gi god veiledning ute i kommunene.
- ▶ *Ressursbruk.* Det fremheves at Statped bruker mye ressurser på hørselsområdet og at dette også er en sentral utfordring.

3.12.2 Kommunenes oppfatninger

Kommunene som er intervjuet gir i varierende grad uttrykk for at de ser utfordringer i Statpeds arbeid på hørselsområdet. Enkelte kommuner har ingen synspunkter om dette, dels fordi de ikke har nok kjennskap til hvordan Statped arbeider og dels fordi de er tilfreds med bistanden de mottar. I den grad kommunene har vurderinger om utfordringer, fremheves det først og fremst at Statped har en vanskelig oppgave knyttet til å bygge opp og sørge for å vedlikeholde kompetansen ute i kommunene i tilknytning til at de ønsker å jobbe mer systemrettet og mindre individrettet. Enkelte kommuner oppgir også at systemet og rutinene for å søke og få tilgang på Statpeds tjenester er tungvint.

3.12.3 Brukerorganisasjonene

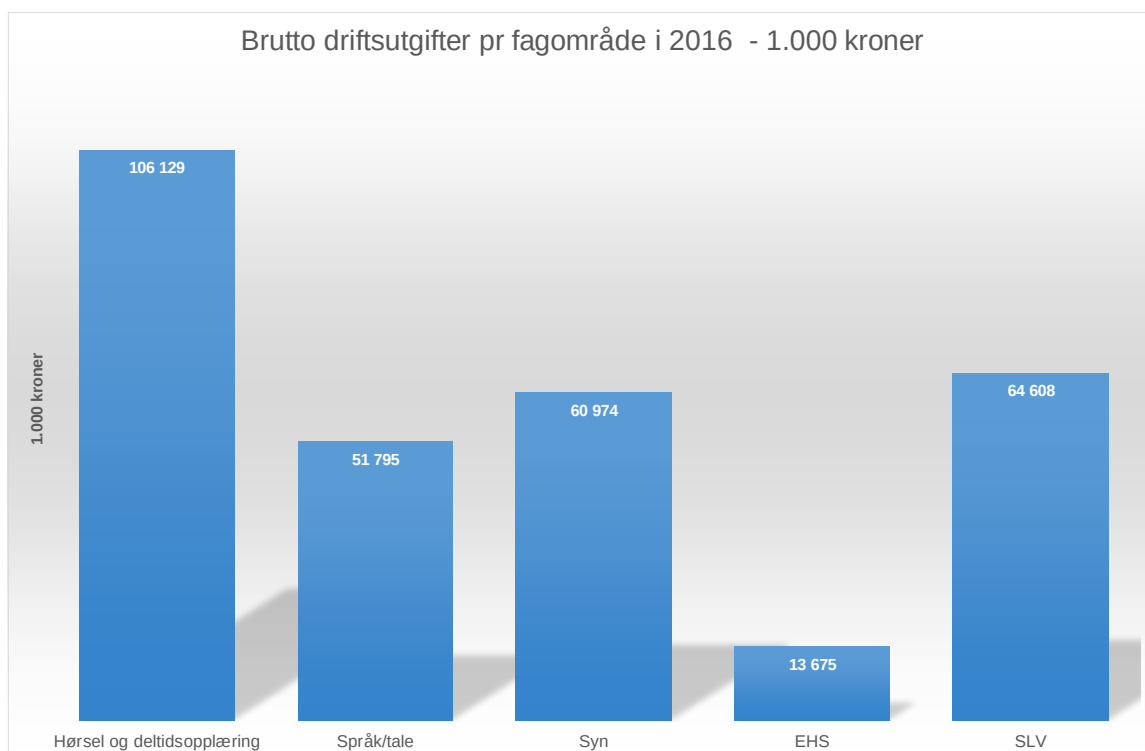
Brukerorganisasjonene mener blant annet at Statped har utfordringer med å være tydelige nok i sin rådgiving og anbefaling til kommunene og at systemrettingen har gjort at den tette og brukerrettede kompetansen og bistanden har blitt svekket. Fra brukerorganisasjonshold oppgis det også at Statped har utfordringer knyttet til ulike kulturer og synspunkter på behov for tospråklig opplæring og viktigheten av tegnspråk, blant annet knyttet til økende bruk av CI.

4 Analyse og vurderinger

4.1 Ressursbruk

Hørsel med deltidsopplæringen er det fagområdet som legger beslag på flest ressurser i Statped. I 2016 var driftsutgiftene til hørsel og deltidsopplæring 106 mill. kr og utgjorde 36 % av fagområdenes samlede driftsutgifter. Dette er en av grunnene til at Statped har ønsket en egen gjennomgang av hørselsområdet.

Ressursfordelingen mellom hørsel/deltidsopplæring og de andre fagområdene var i 2016 slik som vist i figur 4-1 nedenfor.



Figur 4-1 Brutto driftsutgifter pr. fagområde - 2016

Vi har ikke gjennomført en kvantitativ analyse av hva som er årsakene til at hørselsområdet legger beslag på såpass mye ressurser som det gjør. På kvalitativt grunnlag kan vi imidlertid konstatere at følgende faktorer har hatt betydning for ressursomfanget på hørselsområdet.

- ▶ Manglende kompetanse i kommunene fører til at det blir stor etterspørsel, særlig etter individbaserte tjenester.
- ▶ Statped har ikke utnyttet de mulighetene som ligger i en mer systembasert tilnærming til kommunene.
- ▶ Det kan også se ut til at kommunene ikke alltid klarer å dele på den kompetansen som bygges opp ved de skolene som har barn med hørselstap.
- ▶ Det synes å være lange tradisjoner både internt i Statped og kommunene om at Statped tar et stort ansvar for oppgaver innenfor hørselsområdet.
- ▶ Hørsel har i mange år hatt en helt særskilt politisk oppmerksomhet bl.a. fordi det er svært engasjerte og aktive brukerorganisasjoner på området. Denne interessen har ført til stor medieomtale, flere stortingsmeldinger og egne utredninger.

- Hørsel er ifølge de siste brukerundersøkelsene det fagområdet som er mest etterspurt.

4.2 Er Statpeds tjenester i samsvar med kommunenes behov?

Alt i alt opplever kommunene at Statpeds tilbud er godt tilpasset kommunenes behov for støtte og veiledning av barn med hørselstap. Statped beskrives som en viktig ressurs for kommunene på hørselsområdet. Over 9 av 10 kommuner i vår undersøkelse har mottatt rådgivning og veiledning fra Statped på hørselsområdet. En vesentlig andel kommuner har også hatt kurs for foreldre, pedagoger og elever. Nær to tredeler av kommunene har fått bistand til utredning fra Statped, mens halvparten har benyttet Statpeds tilbud om deltidsopplæring.

Resultatene er ikke overraskende tatt i betraktning at hørselsområdet har den største andelen av fagområdenes driftsutgifter.

Et sentralt spørsmål blir om Statped kunne oppnådd de samme resultatene og brukertilfredsheten hos kommunene ved å arbeide på en annen måte. Statped virker å være forholdsvis tradisjonsbundet i måten å løse kommunenes tjenestebehov på. Det kan derfor være behov for å vurdere nærmere om brukerne kan få dekket sine tjenester på en like god måte som i dag ved å se nærmere på arbeidsdeling mellom kommune og stat, arbeid i nettverk, endre arbeidsmåter, digitalisere tjenestene m.m. Statped kan med fordel ta større initiativ for å overføre kompetanse slik at kommunene får mer eierskap til fagområdet og man kan ved hjelp av digitalisering ta i bruk digitale tjenester som apper, digitale hjelpemidler, videokonferanser og digitale rom.

4.3 Gir Statped tjenester som ligger utenfor statens ansvar?

Hørselsområdet har lang tradisjon og har i mange år hatt en helt særskilt politisk oppmerksomhet, med det resultatet at hørselsområdet har stått sterkt i kampen om ressurser og at Statped tradisjonelt har gjort mye for brukergruppen på hørselsområdet. I kapittel 3 så vi at kommunene og Statped har ulike erfaringer og oppfatninger knyttet til om Statped gjør for mye og påtar seg oppgaver på hørselsfeltet som strengt tatt er kommunenes ansvar. Majoriteten av kommunene vurderer at dette ikke er tilfellet. Kommunene er heller ikke enige i at Statpeds bistand kan føre til at kommunen selv tar mindre ansvar på hørselsområdet. I Statped er det ulike oppfatninger om hvorvidt innsatsen på hørselsområdet er riktig dimensjonert, sammenliknet med innsatsen på de andre fagområdene. Flere av informantene i Statped gir imidlertid uttrykk for at Statped strekker seg for langt og gir mer bistand på hørselsområdet enn deres mandat og kommunenes plikter tilsier. Brukerorganisasjonene har noe ulike oppfatninger, men vurderer i hovedsak at det er både bra og nødvendig at Statped tar et utvidet ansvar, ettersom mange kommuner ikke har forutsetninger for å ta dette ansvaret på egen hånd.

De samlede funnene i vår undersøkelse indikerer at Statped gjør mer enn det som er etatens ansvar. Årsaken til dette er blant annet at kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta alle oppgavene de har ansvar for på egen hånd, og at Statped tradisjonelt har hatt for vane å strekke seg langt for hørselsmålgruppen. Selv om det gis eksempler på at Statped har inntatt en tydeligere rolle og stilt strengere krav til kommunene de senere årene, indikerer funnene i denne gjennomgangen at kommunene stort sett får den bistanden de etterspør fra Statped på hørselsområdet (og at de i stor grad er tilfreds med tjenestene som leveres), selv om dette gjelder områder kommunen selv har ansvar for. Dette er særlig tilfelle i individualsaker. Samtidig som det finnes legitime argumenter for å videreføre dagens grad av bistand til kommunene (blant annet at hørselshemmede barn og unge er en lavfrekvent gruppe og at det er vanskelig for kommunene å opprettholde tilstrekkelig kompetanse på dette området), er det også nærliggende å mene at det er vanskelig å forsvare den høye prioriteringen av hørselsområdet sammenliknet med andre områder.

4.3.1 Hva kan eventuelt gjøres for at kommunene skal være i stand til å ta ansvar selv?

Dersom Statped ønsker å ansvarliggjøre kommunene i større grad og bruke mindre egne ressurser på hørselsområdet, er balansen mellom individbaserte og systembaserte tjenester sentral. Individbaserte tjenester er mer ressurskrevende enn systembaserte tjenester, og etterspørres av mange kommuner fordi brukergruppen er lavfrekvent og har behov kommunene ikke har kompetanse til å ivareta på egen hånd. Samtidig er det nødvendig med systembaserte tjenester for å sette kommunene i stand til å møte slike behov og ta et større ansvar for disse brukerne i fremtiden. Etter vår vurdering er det hensiktsmessig at Statped fortsetter å tilby individbaserte tjenester, samtidig som fokuset på systemtjenester styrkes for å gjøre kommunene mer selvhjulpne i fremtiden. Et mulig grep kan være å differensiere tjenestene som gis i større grad enn det som gjøres i dag. Ved å tilpasse tjenestene iht. kommunenes kompetanse, forutsetninger og behov, kan Statped tilby individbaserte tjenester der det er mest nødvendig (eksempelvis i de minste kommunene og/eller rettet mot de mest lavfrekvente gruppene) og jobbe systemrettet der det er hensiktsmessig (eksempelvis rettet mot større kommuner og/eller de mest høyfrekvente gruppene hvor det vil være lettere for kommunene å bygge opp og opprettholde kompetanse internt). Slik differensiering forutsetter god dialog mellom Statped og kommunene, at Statpeds regioner kartlegger og har tilstrekkelig informasjon om sine respektive kommuners kompetanse og behov, og at Statped er tydelige på hvilket ansvar kommunene har.

Utover balansen mellom systembaserte og individbaserte tjenester er det flere grep som kan tas for å styrke kommunenes kompetanse og forutsetninger for å ivareta barn og unge med hørselstap:

- ▶ *Tilrettelegging for økt samarbeid mellom kommuner.* Større kommuner har bedre forutsetninger for å bygge og opprettholde kompetanse på hørselsområdet enn mindre kommuner. Ved å samarbeide i nettverk eller lignende kan mindre kommuner dele og utvikle kompetanse, og på den måten kompensere for manglende størrelse. Statped bør derfor legge til rette for slike nettverk som del av sitt systembaserte arbeid.
- ▶ *Nettbaserte kurs.* Nettbasert kompetanseheving i regi av Statped vil legge til rette for mindre reising, mer ressurseffektiv kompetansebygging, gi flere i kommunene mulighet til å gjennomføre kurs, og potensielt også legge til rette for internt gjenbruk av digitale kompetansehevingsressurser i kommunene.
- ▶ *Større tydelighet knyttet til kommunenes ansvar.* Undersøkelsen viser at det kan være utfordrende å få kommunene til å forstå hvilket ansvar de har. Dette indikerer at det ikke bare er kommunenes faglige kompetanse på hørselsområdet som er en barriere for at kommunene tar større ansvar, men også deres kunnskap og/eller bevissthet om dette ansvaret. Dette kan blant annet imøtekommes ved å utarbeide tydelige samarbeidsavtaler og være enda mer konkret i dialogen med PPT mht. ansvarsfordelingen mellom Statped og kommunene. Som et ledd i dette vil det også være hensiktsmessig at Statped forbedrer sin interne koordinering ut mot kommunene, eksempelvis ved at kommunene får en fast kontaktperson å forholde seg til.

Skoleeierrollen er sentral

I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* påpekes det at kommuner har ulike forutsetninger og ulike utgangspunkt for å styre og fungere som gode skoleeiere. Det fremheves at gode skoleeiere legger til rette for at skolene jobber systematisk og kunnskapsbasert innad i egen organisasjon, og kjennetegnes blant annet av å ivareta aktiv dialog, samarbeid og koordinering på tvers av ulike nivåer i kommunen der alle kjenner sine ansvarsområder.

I denne meldingen vises det også til evalueringen av Kunnskapsløftet, der det ble påpekt at svake forbindelseslinjer mellom skoleeier og skole og mellom skoleledelse og lærernes pedagogiske praksis, var en av forklaringene på hvorfor noen skoleeiere lykkes dårligere enn andre. I rapporten

Nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov i grunnskolen¹⁴, ble det imidlertid funnet at skoleeier er nærmest fraværende i å følge opp elever med særskilt opplæringsbehov.

Her er det verdt å presisere at vår gjennomgang av hørselsområdet ikke har hatt som formål å undersøke skoleeiers rolle. Funnene kan imidlertid tyde på at den politiske og administrative skoleeierrollen er lite tydelig og svakt forankret også på hørselsområdet. Dette baserer vi blant annet på svarene i både spørreundersøkelsen og i intervjuene hvor det i hovedsak er PPT-ledere som har besvart og/eller blitt satt til å svare på spørsmål. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til kommunene med kommunalsjef/kommunaldirektør med ansvar for opplæring eller tilsvarende personer med et overordnet ansvar for opplæring i kommunen som målgruppe. Over 60 % av svarene i undersøkelsen kommer imidlertid fra andre aktører, fortrinnsvis PPT-ledere. Dette betyr at undersøkelsen har blitt sendt videre fra kommunalsjef/kommunaldirektør eller andre med et overordnet ansvar for opplæring. Det samme bildet tegner seg i intervjuene, hvor kommunaldirektører, med et par unntak, har bedt oss kontakte PPT-ledere for å få informasjon om arbeidet med barn og unge med hørselstap i deres kommune.

Svak forankring av hørselsområdet hos skoleeier kan få betydning for i hvilken grad kommunene jobber systematisk og helhetlig innenfor hørselsområdet, eksempelvis når det gjelder tilrettelagt opplæring for barn og unge samt kompetansebygging blant kommunenes medarbeidere. Dette kan kobles til det vi så i kapittel 3, knyttet til at kommunenes etterspørsel etter individbaserte tjenester i stor grad er bestemmende for Statped's fordeling mellom individbaserte og systembaserte tjenester på hørselsområdet, og at det store omfanget av individbaserte tjenester har sammenheng med at kommunene i liten grad har organisert seg på en måte som setter dem i stand til å arbeide mer systembasert enn i dag. Trolig kreves større grad av tydelighet og forankring av skoleeiers rolle på hørselsområdet for å legge til rette for mer systemrettet arbeid på hørselsområdet.

4.4 Gir Statped tjenester som bidrar til inkludering? Eller segregering?

Inkludering er det overgripende perspektivet i målbildet for Statped 2017–2022. Perspektivet er at inkludering lønner seg for den enkelte, for læringsmiljøet og for samfunnet. Dette blir utdypet på følgende måte:

«Alle mennesker har behov for å være en del av et fellesskap. Sosial tilhørighet er en viktig ramme for den enkeltes personlige vekst og faglige utvikling. Det bidrar til at hver og en kan ta i bruk sin kompetanse og sitt potensial i samhandling med andre.

For samfunnet er det et mål at færrest mulig står utenfor det ordinære opplærings-, arbeids- og samfunnslivet.

Et inkluderende samfunn reduserer risiko for mobbing og utestenging og er derfor forebyggende i et livsløpsperspektiv.

Noen barn og unge har så sjeldne og komplekse utfordringer, at mulighetene for å skape et godt læringsmiljø er krevende og forutsetter tilgang til spesialisert kompetanse.

Det lønner seg at kommuner og fylkeskommuner får tilgang til spisskompetanse, slik at alle kommuner og fylkeskommuner må bygge og vedlikeholde spesialiserte fagmiljøer».

¹⁴ Agenda Kaupang (2017). Denne rapporten ble utarbeidet på oppdrag for Statped.

Det er kommunene som har ansvar for at barn og unge med hørselstap blir inkludert i det ordinære utdanningsløpet. Kommunene som vi har intervjuet oppgir at opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 om den enkelte elevs rett til å gå på sin nærscole og være en del av klassefellesskapet blir etterlevd. Kommunene er også i stor grad tilfreds med Statpeds bidrag til inkluderende opplæring.

Vi har ikke spurt barn og unge om de opplever å være en del av fellesskapet. Brukerorganisasjonenes erfaringer – som har tett kontakt med elever i grunnskolen og videregående skole – mener derimot at kommunen ikke er flinke nok i arbeidet med å inkludere barn og unge med hørselstap. Utfordringene er størst i de i minste kommunene.

Deltidsopplæringen som medfører at elevene er borte inntil 12 uker pr. år fra nærskolen (ikke sammenhengende), har mange positive sider når det gjelder språkopplæring og det å knytte kontakter med andre elever med samme vanske. Det vesentlige fraværet medfører imidlertid at elevene mister kontakt med skoleklassen og fritidsaktiviteter i store deler året, og kan således være en risiko for at elevene ikke blir inkludert.

Med bakgrunn i brukerorganisasjonenes bekymringer om hvordan perspektivet om inkludering blir ivarettatt i dag, kan det etter vår vurdering være grunn til å undersøke om inkluderingen kan ivaretas på en annen eller bedre måte enn i dag og hvilken rolle Statped eventuelt kan ha i dette arbeidet. Stikkord i denne sammenheng kan være:

- ▶ Bruk av teknologi og digitale verktøy som alle kan mestre og ikke føre til ekskludering
- ▶ Inkluderende pedagogikk
- ▶ Om deltidsopplæringen kan gjennomføres på en måte som krever mindre fravær fra nærskolen

4.5 Reforme og endringer – av betydning for Statpeds oppdrag innen hørsel

Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* har allerede ført til omfattende endringer for organiseringen av Statped og hvordan man arbeider innenfor hørselsområdet. Nedlegging av heltidsopplæringen og styrking av deltidsopplæring er eksempler på endringer som har kommet i kjølvannet av denne meldingen. I den senere tid er det fremmet flere stortingsmeldinger og vedtatt reformer som på ulike måter har og vil få betydning for hvordan Statped skal arbeide både med hørselsområdet og andre fagområder i fremtiden. Viktige i denne sammenheng er:

- ▶ Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunereformen
- ▶ Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*
- ▶ Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring*

4.5.1 Kommunereformen

Sentrale mål for kommunereformen er å oppnå større grad av likeverdighet i tjenesteproduksjonen på tvers av kommuner og gi kommunene mulighet til å styrke egen fagkompetanse. Dagens kommunestruktur byr på utfordringer for mange kommuner – særlig de minste – når det gjelder å ha tilstrekkelig fagkompetanse innenfor spesialiserte tjenester, slik som hørselsområdet. Kommunereformen kan føre til at flere kommuner er i stand til å bygge opp relevant fagkompetanse på dette området. Men selv etter gjennomføring av de vedtatte strukturendringene vil det i mange år være mange små kommuner som Statped vil måtte forholde seg til.

4.5.2 Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen

Vi har i kapittel 4.3.1 omtalt hva meldingen sier om kommunenes rolle som skoleeiere og hvordan kommunene kan fylle denne rollen. Meldingen gir også en del viktige føringer om tidlig innsats i barnehage og skole og betydningen av å tilpasse det ordinære tilbudet til alle barn og unge. Dette er også signaler som understreker behovet for at elver med ulike utfordringer blir integrert i det ordinære skoleløpet. I meldingen sies det:

«Tidlig innsats må derfor ligge til grunn for barnehagen og skolens arbeid på alle områder – enten det gjelder det pedagogiske arbeidet, læringsmiljøet eller barnas og elevenes sosiale og emosjonelle ferdigheter.

Inndeling av elever i grunnskolen i egne klasser etter faglige interesser eller forutsetninger øker læringsforskjellene, særlig ved at andelen elever med svake prestasjoner øker. Pedagogiske virkemidler innenfor ordinær undervisning har større effekter på elevenes læring enn å etablere permanente nivåbaserte elevgrupper. Mye tyde på at ordinær undervisning som har høy kvalitet også reduserer behovet for spesialundervisning».

4.5.3 Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring

I denne meldingen fremmes det forslag som kan ha betydning for Statpeds tilbud til hørsels-hemmede og døve barn. Stortingsmeldingen legger opp til at barnehagen må ha særlig oppmerksomhet om språkutviklingen til hørselshemmede barn og legge til rette for tospråklig praksis. Her heter det:

«I dagens rammeplan står det blant annet at alle barn må få et rikt og variert språkmiljø i barnehagen. I arbeidet med ny rammeplan skal det presiseres at dette også gjelder hørselshemmede og døve barn. Norsk tegnspråk (NTS) er et minoritetsspråk med offisiell status i Norge. Det regnes som morsmål/primærspråk for de fleste døve i landet, og elever som har tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk.

Regjeringen legger til grunn at St. Meld 35 (2007–2008) Mål og mening. Ein heilskapleg norsk språkpolitikk, fortsatt er uttrykk for gjeldene politikk på dette området. I meldingen ble det slått fast at norsk tegnspråk har en grunnleggende verdi i seg selv, blant annet som identitetsmerke og ekte kulturuttrykk for en språklig minoritet i samfunnet. I arbeidet med ny rammeplan må det tas hensyn til at god kommunikasjon har betydning for barns sosiale- og kognitive utvikling. Barnehagen må ha særlig oppmerksomhet om språkutviklingen til hørselshemmede barn og legge til rette for tospråklig praksis. Det er viktig med godt samarbeid med foreldre og godt tverrfaglig samarbeid med andre instanser som PP-tjenesten og Statped.»

4.6 Avsluttende betraktninger: Hva kan det være spesielt viktig for Statped å ha fokus på i fremtiden?

Med utgangspunkt i funnene og vurderingene som er presentert i denne rapporten, vil vi til slutt fremheve tre faktorer vi mener det vil kunne være spesielt viktig for Statped å ha fokus på for å ytterligere utvikle sitt arbeid på hørselsområdet.

- ▶ **Det synes å være svak forankring av hørselsområdet hos skoleeier i kommunene.** Dette kan ha betydning for i hvilken grad kommunene jobber systematisk og helhetlig innenfor hørselsområdet, og i hvilken grad det ligger til rette for at Statped kan jobbe mer systembasert og mindre individbasert. Dette vil trolig kreve større grad av tydelighet og forankring av skoleeiers rolle og ansvar på hørselsområdet. Statped har ingen direkte styringsmyndighet overfor kommunene, men vi mener likevel det kan være potensial for - i dialog med

kommunene – å stille større krav til kommunenes arbeid, kompetanse og organisering på dette området. Selv om Statped ikke har juridiske eller økonomiske styringsvirkemidler tilgjengelig, kan det eksempelvis være potensial for å styrke innsatsen i form av informasjonsspredning og kompetansebygging, pedagogisk veiledning, og faglige råd overfor skoleeiernivået i kommunene. Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, kan Statped også bidra til å legge til rette for kommunalt samarbeid/nettverk for å styrke kommunenes arbeid på hørselsområdet. Alternativt kan Statped også anbefale kommuner å etablere interkommunale tjenester på dette området, eksempelvis en felles og mer robust PPT.

- ▶ **Statped kan bli både mer tydelige og mer entydige.** Det fremgår av undersøkelsen at Statped har en bred tilnærming til kommunene, og oppleves som til dels uklare og lite konsistente i sine råd og leveranser. Blant annet kan det hevdes at Statped er for lite tydelige i sine faglige anbefalinger, og fremstår uklare knyttet til hvilken metodikk og faglig/forskningsbasert tilnærming som er best egnet overfor barn med hørselstap (inkl. CI) i ulike tilfeller, eksempelvis knyttet til bruk av tegnspråk. Statped kan dermed oppfattes som sprikende i sine faglige råd, og fremstår ulikt både knyttet til enkeltrådgivere og på tvers av regioner. Det synes derfor å være et behov for økt forskning på området, og/eller større tydelighet på hvilke forskningsmessige/faglige råd Statped skal gi til kommunene. En tydeligere faglig og forskningsbasert tilnærming vil også kunne legge til rette for større grad av standardisering og et mer enhetlig tjenestetilbud, som både sparer ressurser i Statped og gir større forutsigbarhet for brukerne av Statpeds tjenester.
- ▶ **Moderne teknologi og digitalisering vil spille en viktig rolle på flere måter.** Vi har verken undersøkt den digitale nåsituasjon i Statped, eller i hvilken grad Statped i tilstrekkelig grad utnytter mulighetene som ligger i den pågående teknologiske og digitale utviklingen av samfunnet. Vi ser imidlertid flere grunner til at det er viktig å ha fokus på denne utviklingen; enten det er snakk om å ta i bruk nye digitale hjelpemidler i pedagogisk tilrettelegging og språkopplæring, å tilby nettbasert undervisning fremfor tradisjonell deltidsopplæring som krever fravær fra nærsolen, legge til rette for mer effektiv kommunikasjon med kommunene, lettere tilgjengeliggjøring og spredning av kunnskap, forskning og metodikk, nye og mer direkte kanaler for brukerorientering og -medvirkning, eller annet. Er Statped tilstrekkelig oppdatert og utviklingsorientert på dette området? Jobbes det målrettet for å identifisere muligheter og utvikle nye digitale tjenester? Har noen i Statped et særskilt ansvar for å ivareta dette arbeidet? Dersom svaret er nei på ett eller flere av disse spørsmålene, er det trolig behov for å ta grep for å styrke Statpeds arbeid knyttet til moderne teknologi og digitalisering på hørselsområdet.