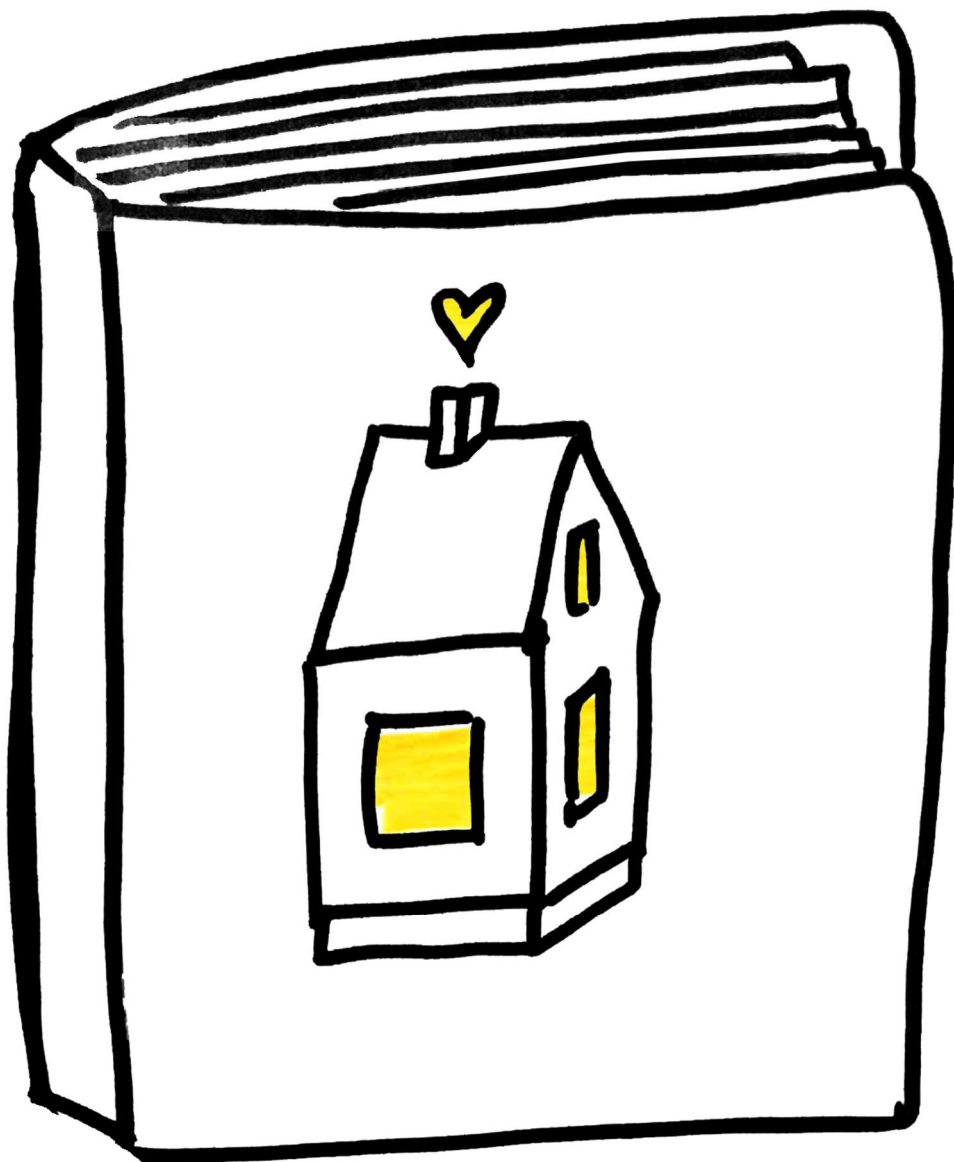


► **Vedlegg til rapport om spesialundervisning Oslo kommune**



1	2022-12-21	Vedlegg til kunnskapsoppsummering	Harald Høgh	Jostein Danielsen	Reidunn Waag
Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier. Alle illustrasjoner i denne rapporten er utarbeidet av Norconsult AS, der ikke annet er oppgitt

Innhold

1	Styringsdokumenter, utredninger og revisjoner	6
1.1	Meld.St.6 (2019-2020) - Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Kunnskapsdepartementet, 2019)	6
1.2	Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl, T. et al., 2018)	10
1.3	NOU 2020:1 Tjenester til personer med autismedforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020)	14
1.4	Barneombudets fagrapport 2017. Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. (Barneombudet, 2017)	16
1.5	Rambøll Management Consulting og Comte Bureau sin rapport Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn- kartlegging og behovsanalyse	20
1.6	Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025 (Utdanningsdirektoratet, 2022)	22
1.7	Forslag til ny opplæringslov (Regjeringen, 2021)	24
1.8	Evaluerings av strategi for etter- og videreutdanning innenfor PPT	33
1.9	Den nasjonale evalueringen av SFO "Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle" (Wendelborg et al. (2018)	35
1.10	Elevenes beste. Vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune (Buli-Holmberg et al., 2008)	38
1.11	Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021)	42
1.12	Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022)	44
1.13	Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole. (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018)	46
1.14	Rett til spesialundervisning eller rett til deltagelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen (Wendelborg C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J., 2017)	51
2	Forskningsartikler - Egne litteratursøk	53
2.1	Joint reflection on action—a prerequisite for inclusive education? A qualitative study in one local primary/lower secondary school in Norway (Bjørnsrud og Nilsen, 2019)	53

2.2	Inclusion for Pupils with Special Educational Needs in Individualistic and Collaborative School Cultures (Buli-Holmberg et al., 2019)	53
2.3	Integrating students with disabilities in school. Lessons from Norway (Finnvold, 2021)	54
2.4	Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway's Approach to Special Education (Gøranson et al., 2021)	55
2.5	Too much or not enough? An examination of special education provision and schooldistrict leaders' perceptions of current needs and common approaches (Cameron, 2016)	56
2.6	Inclusion in Norwegian schools: Pupils' experiences of their learning environment (Haug, 2020)	56
2.7	National regulations and guidelines and the local follow-up in the chain of actions in special education (Nilsen og Herlofsen, 2020)	57
2.8	Succeeding in inclusive practices in school in Norway – A qualitative study from a teacher perspective (Sigstad et al, 2021)	59
2.9	Educational arrangements and social participation with peers amongst children with disabilities in regular schools (Wendelborg & Tøssebro, 2011)	60
2.10	Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten (Fylling og Handegård, 2009)	60
2.11	The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015 (Moen et al, 2018)	61
2.12	Individet i et systemperspektiv; Sakkyndighetsarbeid i PPT (Samuelsen & Bargel, 2018)	62
2.13	Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært» Evaluering av lære kandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater med særskilte behov (Markussen et al., 2018)	62
2.14	Educated for welfare services—The hidden curriculum of upper secondary school for students with intellectual disabilities (Gustavsson et al., 2021)	63
2.15	Students with Special Educational Needs—Social Inclusion or Marginalisation? Factors of Risk and Resilience in the Transition Between School and Early Adult Life (Kvalsund og Bele, 2010)	64
2.16	Disability (Tøssebro og Wendelborg, 2019)	65
2.17	Social participation of students with special educational needs in different educational systems (Bossaert et al, 2015)	66
2.18	Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02)	68
3	Informasjonsskriv til respondenter	70
3.1	Informasjonsskriv til skolene	70

3.2	Samtykkeskjema	73
4	Intervjuguider	74
4.1	Intervjuguide skoleleder	74
4.2	Intervjuguide ressursteam	75
4.3	Intervjuguide PPT	76
4.4	Intervjuguide elever	77
4.5	Intervjuguide ansatte	78
5	Spørreskjema til foresatte	79

1 Styringsdokumenter, utredninger og revisjoner

I dette vedlegget presenterer vi en kort oppsummering av styringsdokumenter, utredninger og revisjoner som er brukt som kunnskapsgrunnlag i rapporten. Se ellers metodekapittelet i rapporten for nærmere informasjon om informasjonsinnhenting og bruk av kildegrunnlaget.

1.1 **Meld.St.6 (2019-2020) - Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Kunnskapsdepartementet, 2019)**

I Meld.St.6 (2019-2020) legger regjeringen Solberg frem tilrådinger og forslag til tiltak for å fremme en mer inkluderende barnehage, skole og SFO. De viktigste tiltakene i meldingen handler om at kompetansen skal nærmere barna og elevene. I dette ligger satsning på kompetanseutvikling og økt samarbeid mellom aktørene i utdanningssystemet. Bærende prinsipper i regjeringens arbeid er tidlig innsats, inkludering og et pedagogisk tilbud som er tilpasset det enkelte barn. Videre er kvalitet, kultur, kunnskap, kompetanse og kapasitet nøkkelord i meldingen.

Meldingen lister opp flere nasjonale tiltak som er iverksatt senere tid, blant annet

- Plikten til å tilby intensiv opplæring til elever som henger etter i lesing, skriving eller regning på 1.-4. trinn
- Flere lærerspesialister
- Økt plikt til samarbeid i skoleløpet og mellom skoler og andre kommunale tjenester
- Femårig masterutdanning i grunnskolelærerutdanningen og satsning på videreutdanning
- Lærernormen

Likevel beskriver Kunnskapsdepartementet store kvalitetsforskjeller i norsk skole, internt på skoler og mellom skoler. Det er en utfordring at elever møtes med for lave forventninger og får hjelp for sent. Ikke alle får den hjelpen de har behov for. For mange elever har høyt fravær. Flere elever har en skolehverdag der de ikke blir sett og forstått, noe Nordahl-rapporten (2018) også beskriver som hverdagen for mange elever med spesialpedagogiske behov. Rapporten peker på at mange barn med behov for tilrettelegging får sitt tilbud adskilt fra et klassefellesskap, at mange møter voksne uten relevant kompetanse og at PP-tjenesten ikke er tett nok på elevene. Stoltenberg-utvalget melder i sin rapport fra 2019 om kjønnsforskjeller i hele utdanningsløpet, der gutter får mer spesialundervisning, færre grunnskolepoeng og i mindre grad fullfører videregående skole. Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er uroet over andelen spesialundervisning gitt av voksne uten nok kompetanse, og trekker fram behovet for å sikre god inkludering og universelt utformede skolebygg.

God, inkluderende og tilrettelagt opplæring til alle barn fordrer et kunnskapsbasert tilbud gitt av kompetente ansatte. Kompetansen må være tett på elevene slik at man fanger opp behov, sikrer medvirkning, bruker mangfold som en ressurs, kan tilrettelegge og justere, og fremmer tett og godt samarbeid med skolens støttesystemer.

Det inkluderende fellesskapet skal omfatte alle elever. Elevene skal medvirke, føle seg trygge og betydningsfulle. Mange som får opplæringstilbud i spesialklasser eller spesialskoler opplever større tilhørighet med andre elever der, enn i det ordinære tilbudet. Målet er likevel at alle skal kunne oppleve seg inkludert og få tilrettelagt opplæring innenfor det ordinære tilbudet. Mangfold fremheves som en sentral ressurs.

Tidlig innsats betyr godt opplæringstilbud fra tidlig alder, det handler om forebygging av vansker og at tiltak settes inn straks ved utfordringer. Det vises til undersøkelser som sier at kompensierende tiltak medfører større fare for segregering enn forebyggende tiltak. Som eksempel på segregerende tiltak nevnes spesialskoler og spesialklasser.

Barn har rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem, og meningene deres skal vektlegges i samsvar med alder og utvikling. Ved avgjørelser som berører barn, er barnets beste et grunnleggende hensyn. God dialog kan skape trygghet og motivasjon.

Bedre kvalitet i det ordinære tilbudet kan føre til mindre behov for særskilte ordninger, og bedre kvalitet i det spesialpedagogiske tilbudet sikrer elevene bedre læring. Et vanlig anslag sier at 15-25 prosent av elevene trenger spesiell tilrettelegging. Det betyr at spesiell tilrettelegging ikke er noe spesielt, men vanlig, og at man må forvente en grunnleggende holdning blant alle skolens ansatte om at alle elever tilhører fellesskapet. For å lykkes, må skolene ha en kultur som fremmer inkludering og tidlig innsats. Dette forutsetter igjen god ledelse. Nok ressurser, fleksibilitet i organisering og fysisk tilrettelagte lokaler og uteområder nevnes som stikkord for å lykkes med inkludering. Videre pekes det på nødvendigheten av å ansvarliggjøre alle forvaltningsnivåene i skolesystemet, samt betydningen av en koordinert innsats mellom nasjonalt nivå, kommunalt nivå og skolenivå.

Tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet

Det viktigste grepet for å styrke en inkluderende praksis, er å forbedre kvaliteten på det ordinære opplæringstilbudet, og det forventes at alle forvaltningsnivå i skolesektoren arbeider målrettet med tidlig innsats og tilrettelagt opplæring. Barn skal oppleve gode overganger gjennom hele opplæringsløpet.

Foreslåtte tiltak:

- Utrede tiltak for bedre informasjonsoverføring mellom utdanningsnivåer og tjenester for å skape bedre overganger.
- Innføre kommunal plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart.
- Utvikle gratis verktøy for språkkartlegging.
- Etablere ekspertutvalg som skal utrede hvordan skoler med lavt skolebidrag kan bli bedre.
- Årlig undersøkelse om trivsel og læringsmiljø for 1.-4. trinn.
- Forsøksordning med nye modeller for fleksibel skolestart.
- Oppfølgingsplikt for skolene ved høyt fravær.
- Nettbasert veiledningsmateriell om lekser.
- Gi kommunene mer fleksibilitet med tanke på leksehjelp.
- Tiltak for bedre samarbeid mellom ungdomsskole og videregående skole.
- Melding til Stortinget om videregående opplæring.

Mer inkluderende praksis

At ikke alle elever får den hjelpen de trenger, tyder på at systemene som skal sikre dette, ikke alltid fungerer som ønsket. Regjeringen ønsker mer kunnskap om inkluderende og forebyggende praksis.

Foreslåtte tiltak:

- Vurdere å utvide ordningen med intensiv opplæring på 1. – 4. trinn til flere trinn.

- Vurdere hvordan statlig tilsyn og veiledning i større grad kan fremme tilpasset og inkluderende tilbud.
- Bedre veiledning om universell utforming av skolebygg.
- Styrke forskning og hente mer kunnskap for å få til mer inkluderende praksis, herunder opprette et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering.
- Utrede løsninger for å få bedre data om skole, der hensyn til personvern blir ivaretatt.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

PP-tjenesten har som mandat både å være sakkyndig instans og samarbeidspart i arbeidet med forebygging og tilrettelegging for elever med særskilte opplæringsbehov. Regjeringen ønsker å styrke PP-tjenestens evner både som samarbeidspart og sakkyndig instans, og vil vektlegge kompetanseutviklingstiltak i dette arbeidet.

Foreslåtte tiltak:

- Presisere i lovverket at PP-tjenesten skal jobbe forebyggende og med tidlig innsats.
- Presisere i lovverket krav til kvalitet i tjenestens arbeid.
- Vurdere om PPT kan ha henvisningsmyndighet til BUP og HABU.
- Vurdere om skolen, i samråd med foreldre, i enkelte tilfeller kan fatte vedtak uten foreliggende sakkyndig vurdering.

Kompetanse i barnehager, skoler og støttesystemer

Ansatte i skolene gjør den viktigste jobben for å skape inkluderende læringsarenaer. Lærere og andre ansatte i laget rundt eleven må ha riktig kompetanse.

Foreslåtte tiltak:

- Presisere og stramme inn regelverket for bruk av assistenter til spesialpedagogisk hjelp.
- Presisere i loven at sakkyndig vurdering skal vise til hvilken kompetanse de som gjennomfører undervisningen skal ha.
- Vurdere hvordan skolene kan få nok tilgang til spesialpedagogisk kompetanse og kompetanse i norsk som andrespråk.
- Vurdere om mastergrad i spesialpedagogikk med integrert undervisningsfag kan gi formell undervisningskompetanse i grunnskolen, og vurdere egne stillingshjemler for spesialpedagoger uten undervisningskompetanse.
- Vurdere plikt for skoleeier til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer
- Vurdere om satsning på kompetanseheving innenfor spesialpedagogikk kan knyttes tettere til de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling, og starte en varig satsing på kompetanseheving for kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med KS.
- Pålegge at kommunene skal ha tilgang til lærerspesialist i begynneropplæringen på 1.-4. trinn.

Laget rundt barna og elevene

Et godt lag og støttesystem med sammensatt kompetanse er viktig for å avdekke, forebygge og legge til rette for tilpasset og inkluderende praksis for elevene i skolen.

Foreslåtte tiltak:

- Utrede muligheten for et nytt støttesystem som skal se på alternativ for bedre samordning og eventuelt sammenslåing, av PP-tjenesten, skolehelsetjenesten og helsestasjonstjenesten.
- Utrede muligheten for regelendringer som sikrer koordinerte og helhetlige tjenester til elevene
- Kartlegge og vurdere ulike profesjoners ansvar og oppgaver, samt foreslå tiltak for å styrke ulike yrkesgruppers situasjon i skolen

Det statlige støttesystemet

Kompetansen skal være nær barna. Regjeringen vil derfor flytte ressurser fra Statped til kompetanseutviklingstiltak i kommunene. Statpeds mandat skal bli tydeligere, og tjenesten skal være mer tilgjengelig for elever med sammensatte utfordringer og/eller varige behov for tilrettelegging. Fylkesmannen (statsforvalteren) skal spille en viktig rolle i arbeidet for inkludering og tidlig innsats, spesielt knyttet til utvikling av kompetanseordninger.

Foreslåtte tiltak:

- Begrense Statpeds mandat til å gjelde små og svært spesialiserte fagområder og komplekse saker.
- Overføre ressurser fra Statped til kompetansetiltak, med vekt på PP-tjenesten.
- Utrede organisering av produksjon av læremidler.
- Opprettholde Samisk spesialpedagogisk støtte som del av Statped.

En skolefritidsordning for alle

Regjeringen ønsker at det skal bli et mer likeverdig SFO-tilbud i landet, gjennom innføring av nasjonal rammeplan. Et godt SFO-tilbud kan bidra til inkludering og sosial utjevning.

Foreslåtte tiltak:

- Tydeliggjøre verdigrunnlag og formål med SFO i opplæringsloven.
- Innføre nasjonal rammeplan for SFO.
- Utvikle støtte- og veiledningsmateriell, herunder muligheten for å gi tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven innenfor rammen av SFO.
- Tilrettelegge for økt fysisk aktivitet.
- Innføre ordninger for redusert foreldrebetaling for lavinntektsfamilier og gratis SFO for barn med særlige tilretteleggingsbehov på mellomtrinnet.
- Oppdatere Helsedirektoratets veiledninger til å gjelde SFO når de er relevant, f.eks. knyttet til barn med habiliteringsbehov.

1.2 Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl, T. et al., 2018)

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ble utnevnt av Kunnskapsdepartementet 21. mars 2017. Målet med arbeidet var å bidra til at barn og elever med behov for tilrettelagte tiltak i barnehage og skole, herunder spesialundervisning, opplever inkludering og får et opplæringstilbud med god kvalitet. Ekspertgruppens rapport fra 2018 skal gi myndighetene og aktørene i utdanningssektoren et kunnskapsgrunnlag for å velge egnede virkemidler og tiltak.

Vi vil i det følgende oppsummere funn og forslag til tiltak som kan være relevante for arbeidet med spesialpedagogikk og inkludering i skolene i Oslo.

Funn grunnskole

Andelen elever med spesialundervisning i grunnskolen i Norge har vært på rundt 8% de siste årene, og andelen er nesten tre ganger så høy på tiende trinn som på første trinn. Over 60 % av de 50.000 elevene som årlig mottar spesialundervisning, får det i mindre grupper eller alene. De resterende, under 40%, får tilbudet innenfor klassefellesskapet. Studier viser samtidig at det er mange flere elever som har behov for spesiell tilrettelegging enn de elevene som får spesialundervisning. Nesten 4.000 elever får opplæringstilbudet sitt på egne spesialskoler eller i egne spesialavdelinger, noe som innebærer et segregert tilbud for mange av elevene. Det er videre en økning i antall elever i alternative opplæringsarenaer de siste årene. Dette kan være alternative og segregerte opplæringstilbud utenfor klassefellesskapet en eller flere dager i uken, ofte med lavere andel ansatte med formell pedagogisk kompetanse enn i ordinær skole.

Ekspertutvalget finner store kvalitetsforskjeller i opplæringstilbudet mellom kommuner, i kommuner og i skoler. Skoler med godt læringsmiljø og god kvalitet i det ordinære opplæringstilbudet har færre elever med behov for spesialundervisning.

Det brukes ca. 10.000 årsverk på spesialundervisning i grunnskolen. Det er mangelfulle kompetansekrav til personale som skal gjennomføre undervisningen, og ca. halvparten av spesialundervisningen utføres av assistenter. Dette er trolig en viktig årsak til at mange elever ikke får realisert læringspotensialet sitt.

Elever som har foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn og med lavt utdanningsnivå, er overrepresenterte i spesialundervisningen. Videre er det dobbelt så mange gutter som jenter som får spesialundervisning. Gutter har likevel lavere læringsutbytte enn jenter i grunnskolen, og lite tyder på at spesialundervisning virker utjevnende med tanke på sosiale og kulturelle forskjeller.

Elever som får spesialundervisning trives dårligere på skolen. De har mer negativ adferd, noe svakere relasjoner og er mindre motiverte. Læringsprogresjonen er lavere enn for elever uten spesialundervisning.

Ekspertgruppen løfter frem tidlig innsats, periodevis økt lærertetthet, god kompetanse, høye forventninger og gode overganger mellom skoleslagene som faktorer som kan gi økt læringseffekt og gjennomføring for elever som mottar spesialundervisning.

Funn videregående opplæring

Ekspertutvalget skriver i sin rapport at det er mindre forskning og data om det spesialpedagogiske tilbudet i videregående skole, men at det er grunn til å tro at mange av utfordringene i grunnskolen

også gjelder videregående. Andelen elever med spesialundervisning i videregående opplæring er på ca. 2,5 %. Dette er en stor nedgang fra nærmere 11% på 10. trinn. Mange av elevene får spesialundervisningen utenfor klassefelleskapet, og spesialundervisningen er i større grad fysisk segregert enn i grunnskolen. Inkluderende løsninger gir bedre læringsutbytte enn segregert undervisning.

Høy kompetanse er viktig for å kunne tilrettelegge og tilpasse undervisning for ulike behov. Mange som underviser i videregående opplæring har faglig fordypning, men hele 20 % av lærerne mangler pedagogisk utdanning. Dette kan gå ut over kvaliteten på opplæringen. Også i videregående skole er det en omfattende bruk av assistenter.

Det er klar sammenheng med svake skoleprestasjoner i grunnskolen og manglende gjennomføring av videregående skole. Om lag 25% at elevene fullfører og består ikke undervisningen i videregående opplæring på normert tid.

Det er store forskjeller i hvordan videregående skoler legger til rette for inkluderende og tilpasset opplæring for mangfoldet av elever.

Funn statlig og lokalt støttesystem

Ekspertutvalget finner at det spesialpedagogiske systemet i Norge over tid har bidratt til mer segregering enn inkludering, og at utfordringene finnes på flere nivåer i systemet. Spesialundervisning er ett av temaene Fylkesmennene mottar mest klager på. Hverken departement eller direktorat signaliserer tydelig nok verdien av inkludering. Storting og Regjering har ikke prioritert de didaktiske og pedagogiske fagområdene i lærerutdanningen, og det er behov for mer forskning på det spesialpedagogiske feltet. Det er en uklar oppgavefordeling mellom Statped og PPT, og stor variasjon i hvordan kommunene får hjelp av Statped.

Videre peker Ekspertutvalget på lang saksbehandlingstid i PP-tjenesten som et hinder for tidlig innsats. Flere av PP-tjenestene mangler kompetanse på ulike områder som er viktige for inkludering og systemisk arbeid. For å lykkes med inkluderende praksis, er medvirkning, samt systematisk og kunnskapsbasert samarbeid sentralt. Utvalget peker på at flerfaglighet og tverrfaglighet er krevende, men nødvendig for å gi god hjelp til mange elever.

Konklusjoner funn

Ekspertutvalget konkluderer med at dagens spesialpedagogiske system er lite funksjonelt, og at det virker ekskluderende for barn og unge med behov for spesiell tilrettelegging:

- Systemet er ekskluderende når en stor del av spesialundervisningen foregår utenfor klasserommet.
- Manglende kompetanse er en stor utfordring for kvalitet i det spesialpedagogiske tilbudet. Ca. 50 % av elevene som mottar spesialundervisning i grunnskolen har en assistent.
- Innsatsen kommer sent og er ikke i tråd med prinsippet om tidlig innsats. For mange elever opplever for mange nederlag og får for store kunnskapshull før hjelpen kommer. Da har hjelpen mindre effekt og liten nytte.
- Lave forventninger til elever som mottar spesialundervisning gir lavere læringsutbytte. Ofte blir aktivitet viktigere enn læring.

- Sakkyndighetsarbeid tar lang tid, og det går ut over muligheten for tidlig innsats. En del av forklaringen ligger i den individbaserte rettighetsorienteringen i systemet. De høyest kompetente skriver sakkyndige vurderinger, mens assistenter ofte er tettest på elevene.
- Ca. 15-25% av alle elever trenger spesiell tilrettelegging. Dagens system med krav til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak vil ikke kunne hjelpe alle disse.
- Manglede kvalitetskrav til praksis fører til at den generelle kompetansen er lav, og at spesialpedagogiske lærere ofte nyttes som vikar for klasser. Få kommuner har system som sikrer kunnskap om denne gruppen av elever.
- PPT og Statped er langt fra elevene og praksisfeltet. Henvisningssystemene er ikke enkle nok å bruke for skolene.

Anbefalinger til ny modell for inkluderende fellesskap

Ekspertutvalget anbefaler en ny modell for inkluderende fellesskap i barnehage og skole. Hovedprinsipp:

- Alle elever med behov for særskilt tilrettelegging skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- Hjelp og støtte skal settes inn tidlig, være tilpasset og innenfor et inkluderende fellesskap.
- Hjelp skal ytes av lærere med relevant og formell kompetanse.
- En kommunal pedagogisk veiledningstjeneste skal være nærmest mulig brukerne på den enkeltes skole.

Forslag til konkrete tiltak

Ut fra funn og anbefalinger i forskning, kommer ekspertgruppen med en rekke konkrete tiltak for å øke kvaliteten og inkluderende praksis i det pedagogiske arbeidet i skolene.

- Obligatorisk kartlegging av leseferdigheter og sosiale ferdigheter ved skolestart, og umiddelbar ekstra hjelp for dem som skårer lavest.
- Man har i dag mye forskningsbasert kunnskap om hva som fører til læring. Det skal drives en forskningsinformert pedagogisk praksis i skolen.
- Foresatte og elever skal involveres i medvirkende dialog. Skolen har behov for foresattes kunnskap og engasjement. Elever har viktige meninger om eget liv og læring.
- Det skal etableres et fleksibelt pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler som skal sikre rask, tidlig, tilpasset og kompetent hjelp. Man trenger ikke sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å få hjelp her. Støttesystemet skal operasjonalisere tilpasset opplæring, gjennom tiltak og strategier som f.eks. kartleggingssystemer, intensive kurs, pedagogisk analyse, lærerspesialister, spesialpedagoger som jobber fleksibelt innenfor ulike organiseringsformer, trening av sosiale ferdigheter, to-lærersystem, samarbeidslæring og differensierte læremidler. Systemet bør ha tverrfaglig kompetanse, og blant annet inkludere skolehelsetjeneste og barnevernspedagoger.
- Ca. 1-3 % av elevene vil ha behov for varig og omfattende hjelp, med klare avvik fra læreplanen. Noen av disse vil ha behov for sterk individuell tilrettelegging og hjelp ut over det skolens eget støttesystem kan gi. Hjelpen skal bygge på sakkyndig utredningsarbeid, individuell opplæringsplan og også for disse elevene som hovedprinsipp foregå innenfor et sosialt fellesskap.

- Skoler og pedagoger trenger støtte. Ekspertutvalget foreslår at desentraliserte kompetansemidler skal brukes for å utvikle spesialpedagogisk kompetanse og at profesjonelle læringsfellesskap etableres på alle skoler. Videre skal kommuner og fylkeskommuner ha en pedagogisk veiledningstjeneste som skal arbeide tett på og direkte i skolene. Ekspertutvalget mener det er naturlig at mange ansatte i tidligere PP-tjeneste blir del av denne flerfaglige veiledningstjenesten. Fokuset skal være på systemisk utviklingsarbeid, veiledning, lokal kompetanseheving og inkluderende praksis.
- Statpeds mandat og ansvarsområder foreslås endret, og deler av stillingene bør overføres til kommunal pedagogisk veiledningstjeneste.

Forslag til regelverksendringer

Ekspertgruppen foreslår flere endringer i dagens regelverk. Under følger en kort oppsummering:

- Ekspertgruppen anbefaler en plikt for barnehager og skoler til å sikre en inkluderende pedagogisk praksis.
- Skolen skal sikre at lærere har relevant og formell kompetanse.
- Skoler og barnehager skal ha egne pedagogiske og spesialpedagogiske støttesystemer som skal sikre tidlig og målrettet hjelp uten krav til sakkyndighet.
- Kommuner og fylkeskommuner skal ha en pedagogisk veiledningstjeneste som skal bistå barnehager og skoler.
- Rektor skal ha ansvar for at alle elever kartlegges, og at man ut fra dette tar stilling til behov for tilpasset tilbud i inkluderende fellesskap. Tiltak skal iverksettes innen rimelig tid, og tiltak skal evalueres.
- Skolene må hente inn ekstern kompetanse og hjelp ved behov.
- Det skal etableres system som sikrer medvirkning og klagerett dersom skolen ikke etterlever pålagte plikter.

1.3 NOU 2020:1 Tjenester til personer med autismedforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020)

Autisme- og touretteutvalget som ble oppnevnt i 2018, hadde som mandat å kartlegge og vurdere situasjonen for personer med autismespekterforstyrrelser (autisme) og beslektede diagnoser som Tourettes syndrom (tourette), samt å foreslå tiltak for å bedre samlet tjenestetilbud for denne gruppen og deres pårørende. Mandatet til utvalget omfatter hele livsløpet. Norconsult vil i denne oppsummeringen fokusere på det som er relevant for elever i skolealder.

Autisme og tourette er nevroutviklingsforstyrrelser. Tilstandene kjennetegnes av forsinket eller avvikende psykologisk og nevrologisk utvikling fra tidlig barndom. Personer med autisme har utfordringer knyttet til kommunikasjon og sosial fungering, med begrenset og repetitiv atferd. Vanlige autismespekterforstyrrelser er barneautisme, Aspergers syndrom og atypisk autisme. Tourette er kjennetegnet av tics, både motoriske og verbale.

Det er store variasjoner i funksjonsnivå, og tilstandene kan gi ulike utfordringer. Flere med autisme og tourette har tilleggsdiagnoser, som ADHD, angst- og tvangslidelser. Ca. 30% av dem som har autismediagnose har også en utviklingshemmingsdiagnose. Samtidig kan noen ha spesielt god fungering på enkelte områder, ha normalt språk og gode intellektuelle ferdigheter.

Dagens situasjon

Kartleggingen viser at tjenestetilbudet til personer med autisme og tourette varierer mye med tanke på kvalitet, innhold og kompetansenivå, noe som knyttes tett til manglende organisering og samhandling mellom ulike tjenester. Mange med autisme og tourette opplever for dårlig kvalitet i tjenestetilbudet. Det kan være krevende å få oversikt over hjelpeapparat og ansvars plassering, og manglende kompetanse i hjelpeapparatet kan føre til lav forståelse og manglende tiltak. Mange familier med barn som har autisme eller tourette, opplever samarbeidet med skole og andre hjelpetjenester som vanskelig, at de ikke blir hørt og at deres kompetanse ikke blir etterspurt og brukt.

Hovedfunn grunnskole

Det er stor variasjon i hvordan man tilrettelegger for elever med autisme og tourette i norske grunnskoler. Tilrettelegging for både eksekutive, sensoriske og sosiale vansker kan være nødvendig. Men skoler mangler kompetanse på diagnoser og tilrettelegging, det mangler forskning på området og samarbeidet mellom skole og andre hjelpetjenester er ofte for dårlig. Ufaglærte assistenter brukes i spesialundervisningen i utstrakt grad. Elever med autisme og tourette blir i for liten grad inkludert i fellesskapet. Et fysisk tilrettelagt læringsmiljø kan fremme gode læringsbetingelser for disse gruppene av elever.

Hovedfunn videregående opplæring

Det er behov for mer kunnskap om skoletilbudet for elever med autisme og tourette i videregående skole. Dette kan handle både om innsikt i behov for tilrettelegging, valg av studieretning og gjennomføring, og det dreier seg om kunnskap om kvalitet, innhold og organisering. Overgangen fra videregående skole til videre studier er krevende, og fordrer bedre koordinering av tjenestene enn i dag.

Hovedfunn knyttet til sakkyndighetsarbeid, vedtak og individuelle opplæringsplaner

PPT sine sakkyndige vurderinger varierer i kvalitet og form. Det mangler ofte gode og konkrete beskrivelser av både utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål, og ofte mangler anbefalinger om relevant kompetanse hos de som skal undervise. Utvalget påpeker at retten til medvirkning ikke alltid blir ivarettatt på godt nok vis. Det viser seg at individuelle opplæringsplaner ikke alltid er i tråd med vedtak og sakkyndig uttale, og er lite konkrete med tanke på hvordan undervisningen skal gjennomføres. For disse gruppene av elever kan det også være viktig med bistand ut over det som handler om rent spesialpedagogiske tiltak.

Anbefalinger

Elever med autisme og tourette trenger tilrettelegging for læring og utvikling gjennom hele skoleløpet. Ansatte i skolen trenger mer kompetanse om autisme og tourette for å kunne gi tidlig innsats og riktig oppfølging. Flere av elevene trenger sosial støtte og trening i sosial samhandling, og det er behov for et målrettet, strukturert og kunnskapsbasert skoletilbud. Dette kan bidra til mestringsfølelse og redusert stress for mange i disse gruppene. Det er behov for omfattende og kontinuerlig samarbeid mellom skole og foresatte, og mellom barnehage og skole i overgangen til første klasse.

Utvalget kommer videre med anbefalinger innenfor kategoriene mestring og selvbestemmelse, tilgang og kvalitet, organisering og ansvar, samhandling og sammenheng samt kompetanse og kunnskap.

Mestring og selvbestemmelse:

For å oppleve mestring og selvbestemmelse, er det viktig å kunne kommunisere og ha kunnskap om egen diagnose og rettigheter. Elever med autisme og tourette, og deres pårørende, trenger tilbud om opplæring og kurs, og utvalget anbefaler at kommunene og spesialisthelsetjenesten samarbeider om lærings- og mestringstilbud. Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er aktuelt for flere i denne elevgruppen, og ordningen må i større grad tilpasses mennesker med autisme og tourette enn i dag. For å kunne medvirke, må kommunikasjonen med skole og andre tjenester være tilpasset, og utvalget mener at retten til å benytte alternative kommunikasjonsformer, som tegn eller symboler, må gjelde i alle hjelpetjenestene.

Tilgang til, og kvalitet i tjenester

Utvalget anbefaler å innføre nasjonale retningslinjer for utredning, diagnostikk og behandling for autisme og tourette. Dette vil være i tråd med prinsippet om lik tilgang til tjenester. Videre anbefales det at tourette og tics blir tatt inn i den nasjonale retningslinjen for skolehelsetjenesten, og at barn med autisme blir sikret tidlig intensiv opplæring i barnehagen. Fysisk tilrettelegging i skolen er vesentlig for mange av disse elevene, f.eks. med tanke på tilpasninger ved lys- og lydømfintlighet. Videre trenger mange hjelp til struktur og planlegging av gjøremål i skole og i hjemmet. For å kunne delta i fritidsaktiviteter, trengs tilrettelegging og bistand, og utvalget anbefaler øremerkede midler for å sikre slike tiltak. Omsorgsoppgavene for pårørende kan være store, og det kan være behov for flere veilednings-, støtte- og avlastningsordninger for disse.

Organisering og ansvar

Utvalget anbefaler bedre organisering av helse- og omsorgstjenester for personer med autisme og tourette, og at disse inkluderes i målgruppen for tverrfaglige team som etableres i kommunene. Det

er uklart hvem som har ansvar for utredning og oppfølging av disse elevgruppene i spesialisthelsetjenesten. Ansvarsfordeling og samarbeid om habiliteringstjenester mellom primær- og spesialisthelsetjenesten bør avklares i avtaler mellom kommuner og helseforetak, og utvalget anbefaler etablering av tverrfaglige enheter for nevroutviklingsforstyrrelser i helseforetakene.

Samhandling og sammenheng

Det anbefales bedre samhandling og sømløse overganger mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, og utvalget foreslår at pakkeforløpene for psykiske lidelser også skal gjelde personer med autisme og tourette. Videre peker utvalget på behovet for gode overganger mellom ulike trinn og skoleslag, mellom utdanning og arbeid og mellom barne- og voksentjenester innen helsevesenet. God praksis bør beskrives i nasjonale retningslinjer. Godt koordinerte overganger kan forebygge frafall i skolen og skape trygget i ellers uoversiktlige faser i livet.

Kompetanse og kunnskap

Det bør utvikles obligatoriske opplæringsprogram med kompetansekrav for dem som skal arbeide med personer som har autisme og tourette. Utvalget foreslår også at det utvikles en nettressurs om nevroutviklingsforstyrrelser som støtte for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid for kunnskapsbaserte tjenester.

1.4 Barneombudets fagrapport 2017. Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. (Barneombudet, 2017)

I denne rapporten gir Barneombudet råd til styresmaktene om hva man kan gjøre for å bedre situasjonen for elever med behov for spesialundervisning. Kunnskapsgrunnlaget bygger på samtaler med barn, intervju med foreldre og organisasjoner, gjennomgang av forskning samt vurdering av klagesaker sendt til fylkesmenn og Barneombudet. Innledningsvis presenteres barns rettigheter knyttet til opplæring, gjennom både internasjonal og nasjonal lovgivning.

Barneombudet beskriver god spesialundervisning gjennom en elev som får undervisning av ansatte med høy kompetanse, en kommune som prioriterer hennes læring gjennom tid, penger og utvikling fra førskolealder, sterkt tverrfaglig samarbeid og god involvering av foreldrene. Opplæringen er preget av tydelige mål, god evalueringspraksis, stor grad av medvirkning og inkludering i læringsfellesskapet.

Overordnet konkluderer Barneombudet likevel med at mange av elevene som mottar spesialundervisning ikke får forsvarlig utbytte av opplæringen, har dårligere psykososialt skolemiljø enn andre elever og at de ikke blir hørt eller får medvirke tilstrekkelig i opplæringen. Selv om flere elever formidler at de er fornøyde med eget opplæringstilbud, uttrykker Barneombudet bekymring for situasjonen til mange av elevene, og fremmer i rapporten konkrete anbefalinger innenfor følgende områder:

- Retten til forsvarlig og likeverdig opplæring
- Retten til et godt skolemiljø
- Retten til å medvirke
- Klage og kontrollsystemet

Vi vil videre oppsummere funn og anbefalinger fra rapporten, innenfor hvert av de fire områdene over.

Retten til forsvarlig og likeverdig opplæring

Kompetanse: Elevene ønsker og trenger lærere med faglig og relasjonell kompetanse. Barneombudet viser til forskning som sier at læreren og dens undervisning er viktig for elevenes utbytte, at lærere har for liten kompetanse og at elever som har hatt dårlige lærere over tid ikke klarer å ta igjen læring de har tapt. De fleste elevene med behov for spesialundervisning trenger spesialisert kunnskap, noe mange ikke får. Det er en generell økning i bruk av assistenter i spesialundervisningen, spesielt til elever med utviklingshemming. Samtidig sier forskning at kompetente lærere kan løfte elevene i utvikling og kompetanse tilsvarende innholdet i 1,5 skoleår. En praksis med forskjellsbehandling i opplæringen knyttet til manglende kompetanse, kan være i strid med diskrimineringsvernet i Barnekonvensjonens artikkel 2, samt barnets beste-vurderinger, jamfør artikkel 3.

Barneombudet anbefaler i rapporten at opplæringsloven må endres for å sikre rett til spesialpedagogisk opplæring av fagpersoner med godkjent kompetanse, og at mulighetene for unntak fra dette innskrenkes. Videre bør spesialpedagogisk kompetanse og kunnskap om relevant lovverk inn i lærerutdanningen.

Mangelfullt læringsutbytte og lave forventninger: Mange elever og foreldre melder om lavt læringsutbytte og at lærerne har lave forventninger til elevene. Barneombudets innsyn i klagesaker tyder på at mange IOP-er har uklare mål og manglende beskrivelser av elevenes læringspotensial. Dette resonnerer godt med forskningsfunn på området. Flere forskningsprosjekt viser at elever får dårlig læringsutbytte av spesialundervisning, og at spesialundervisningen kan bidra til å opprettholde elevenes utfordringer og manglende læringsresultat. Manglende utbytte kan henge sammen med manglende kompetanse, lave forventninger og lite læringstrykk i undervisningen. En utfordring som trekkes frem, er at elevenes vanskebilde ofte blir forklart med deres evner, sosiale bakgrunn eller andre personlige forhold, og ikke som et misforhold mellom skolens krav og elevenes forutsetninger. Dette viser igjen i en del sakkyndige uttalelser fra PPT, som i for liten grad beskriver endringsbehov i skolen, noe som dermed kan føre til uklare og dårlige råd til skolene. Skolene skal måle utbytte opp mot kompetansemål der dette er mulig. Barneombudet ser eksempler på at dette ikke skjer i tilstrekkelig grad, men at skolene måler ferdigheter isolert sett. PPT utfordres til i større grad å beskrive elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål.

Barneombudet anbefaler at det utvikles og innføres felles nasjonale standarder for planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialundervisning.

Uklare sakkyndige vurderinger: Elever forteller om spesialundervisning som er for lett og ordinær opplæring som er for vanskelig, og Barneombudet mener dette kan ha sammenheng med stor variasjon i kvaliteten på sakkyndige vurderinger fra PPT. Utfordringer som trekkes frem, er manglende vurderinger av opplæringen i klassen eleven tilhører, utydelige opplæringsmål, mål som ikke er realistiske og uklare anbefalinger om innhold og organisering. Barneombudet viser til forskning som sier det samme; at utredningene mangler analyse av det ordinære tilbudet, at elevenes evner får for stor plass i vurderingene, at rådene er lite konkrete. Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget.

Barneombudet anbefaler at det innføres kompetansekrav og bemanningsnorm i PPT, at det utarbeides forskrift som tydeliggjør kravene til sakkyndige vurderinger og at PP-tjenesten får en større rolle i å følge opp elevenes spesialundervisning.

Mangelfull lovforståelse hos skoleeier: Fylkesmennenes felles nasjonale tilsyn 2014-2017 og Barneombudets innsyn i klagesaker avdekker manglede forvaltningskompetanse, svak lovforståelse og lovanvendelse og manglende intern revisjon i mange kommuner. Elever blir ikke hørt, barns bestevurderinger blir ikke utført og skoleeier tar ikke nok hensyn til spesialistråd, foreldrestemmen eller elevens skolehistorie. I en del saker overprøver skoleledere PPT, og det fattes enkeltvedtak som ikke er klare nok som grunnlag for å utarbeide gode IOP-er. Konkret vises det til manglede timeomfang, fagområder, avvik fra kompetansemålene og uklarhet knyttet til organisering. Følgefeil som får konsekvenser for kvaliteten i spesialundervisningen, oppstår når sakkyndige vurderinger er ufullstendige.

Barneombudet anbefaler at prinsippene om ikke-diskriminering og barnets beste tas inn i opplæringsloven, at Kunnskapsdepartementet sikrer at skoleeier har tilstrekkelig lov-kompetanse og at det etableres sanksjoner overfor skoleeiere som bryter lovverket.

Elevenes psykososiale skolemiljø

Mobbing, krenkelser og psykisk helse: Flere elever som får spesialundervisning forteller at de ikke har det bra på skolen, verken faglig eller sosialt. Mange føler seg ekskludert fra klassefellesskapet, de kan kjenne seg utrygge og lite betydningsfulle. En del elever melder tilbake om krenkelser fra både voksne og medelever. Barneombudet viser til forskning som sier at elever som får spesialundervisning trives dårligere på skolen og oftere opplever mobbing enn andre elever. Omfanget av mobbing er særlig høyt blant elever med nedsatt funksjonsevne. Undersøkelser viser at det er sammenheng mellom dårlig læringsmiljø og læringsutbytte, og at elever som utsettes for mobbing har høyere risiko for fysiske og psykiske plager. Elever med faglige utfordringer kan ha mindre tiltro til voksne, og forteller sjeldnere om mobbing enn andre. I dette bildet er også bagatellisering av mobbing og krenkelser et stort problem.

Barneombudet anbefaler at elever med nedsatte funksjonsevner og lærevansker sikres økt oppmerksomhet i arbeid med psykososialt miljø, en skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker elever og at vedtak om spesialundervisning også skal ivareta retten til et godt skolemiljø.

Diskriminering og utenforskap: Barneombudet hører mange fortellinger om elever som føler seg utenfor klassefellesskapet og ikke får delta i aktiviteter sammen med andre. Det meldes om manglende koordinering av ordinær opplæring og spesialundervisning. Forskning og offentlige data viser det samme. GSI-tallene fra 2015/16 viste at bare 28 prosent av elevene får spesialundervisning i klassen, og utviklingen fra 2003 har gått mot mer segregert spesialundervisning. Elever med nedsatt funksjonsevne og elever som utfordrer fellesskapet med adferden sin, opplever stor grad av ekskludering i skolehverdagen.

Barneombudet anbefaler at skolene har nok kunnskap om inkludering av elever med funksjonsnedsettelse og lærevansker, og ber Utdanningsdirektoratet sikre dette.

Bruk av tvang: Enkelte elever og foreldre forteller om bruk av tvang, og grove fysiske krenkelser fra ansatte mot elever. Barneombudet og fylkesmennene har over tid uttrykt bekymring for uhjemlet tvangsbruk i skolen. Ansatte i skolene etterlyser klarere retningslinjer på området.

Barneombudet anbefaler at det lages en håndbok om alternative pedagogiske virkemidler til bruk av tvang, at bruken av tvang i skolen gjennomgås og at behovet for rapporteringsrutiner gjennomgås.

Medvirkning i spesialundervisning

God elevmedvirkning kan bety en positiv forskjell for læringsutbyttet. Barns syn skal tillegges vekt både i utforming av sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IOP samt i planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen. Elever, foreldre og organisasjoner melder imidlertid tilbake om at elevene i for liten grad medvirker, høres og får mulighet til å påvirke innhold og organisering av egen spesialundervisning. PPT-rådgivere synes å ha ulik tilnærming til hva medvirkning og involvering innebærer. Enkeltvedtak virker i stor grad å være standardiserte, med lite rom for individuelle vurderinger og innspill fra elever og foreldre. Elever og foreldre høres i liten grad om innhold i sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak, og funn tilsier at elevene i liten grad medvirker ved utforming av IOP og konkret planlegging, gjennomføring og evaluering. Foreldre melder tilbake om utfordrende samarbeid med skolene, vanskelig fagspråk, arroganse og redsel for konsekvensene av å klage.

Barneombudet anbefaler at opplæringsloven utvides med en egen bestemmelse som sikrer at barn blir hørt gjennom hele prosessen fra utarbeiding av sakkyndig uttale, vedtak, utforming av IOP og gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen.

Klage- og kontrollsystemet

Fylkesmannen (heretter statsforvalteren) som klageinstans: Elever og foreldre opplever klagesaker til statsforvalterne som ressurskrevende. Klagesystemet er lite tilpasset barn, det varierer hvor mye de blir hørt og ofte mangler barns beste-vurderinger. Mange elever og foreldre opplever at det ikke nytter å klage, og flere gir opp. I flere saker der klager får medhold, fører det likevel ikke til endring i opplæringstilbudet. Ifølge barneombudet er statsforvalterne i stor grad opptatt av det formelle. Statsforvalterne bruker i for liten grad anledningen til å fatte midlertidige vedtak for å redusere risikoen for tapt læring

Barneombudet anbefaler at statsforvalteren synliggjør bruk av barnekonvensjonen og CRPD (FNs konvensjon for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne) i sitt arbeid. Videre anbefales det at statsforvalteren i klagesaker undersøker kvaliteten på sakkyndige vurderinger, IOP og innhold i opplæringen samt vurderer kompenserende tiltak og midlertidige vedtak. Det anbefales også at statsforvalteren får hjemmel til å ilegge skoleeier sanksjoner ved gjentatte og alvorlige lovbrudd, og å tilkjenne elever kompensasjon for tapt opplæring. Offentlig rettshjelpsordning må omfatte klagesaker som omhandler rettigheter i forhold til spesialundervisning og trygt og godt læringsmiljø.

Statsforvalterens tilsyn: Skoleeier har ansvar for å oppfylle elevenes rettigheter i skolen, og statsforvalteren skal føre tilsyn med dette. Et hovedmål er at tilsyn skal føre til kvalitetsforbedring og læring i skolen. Selv om statsforvalteren i flere tilsyn avdekker brudd på både opplæringslov og forvaltningslov, er barneombudet bekymret for at tilsynene ikke medfører endring. Det er opp til kommunene hvordan tilsynsrapporter behandles politisk, og politisk skoleeier får ikke automatisk kjennskap til tilsynsrapporter og regelbrudd i egen kommune.

Barneombudet anbefaler at statsforvalter sikrer barns rett til medvirkning i tilsynssaker, innsyn i resultat og medvirkning i oppfølging. Videre anbefaler barneombudet at resultat fra tilsyn, kvalitet i

spesialundervisning og elevenes læringsutbytte skal være en del av årlig tilstandsrapport til politisk skoleeier, samt at det skal utformes tiltak og sikres forpliktende oppfølging.

1.5 Rambøll Management Consulting og Comte Bureau sin rapport Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn- kartlegging og behovsanalyse

Rapporten kartlegger hvordan tilbudet til førskolebarn med særskilte behov i seks utvalgte bydeler i Oslo organiseres, samt vurderer hva konsekvensene av ulike måter å organisere de involverte tjenestene er. Videre har man belyst utfordringer og muligheter for å kunne tilby et likeverdig og helhetlig pedagogisk tilbud i bydelene. Kunnskapsgrunnlaget bygger på samtaler med foreldre, rådgivere fra PP-tjenesten, støtteenhetene i bydelene, helsestasjoner og barnehager. Videre har det blitt gjennomført workshop med representanter fra bydelene, samt spørreundersøkelse til barnehagestyrere.

Gjennom kartleggingen har det blitt avdekket utfordringer og muligheter innenfor følgende områder:

1. Organisering og foreldreperspektivet.
2. Tidlig identifisering av barnets behov.
3. «Gråsoner» og barnehagens rolle.
4. Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen.
5. Samarbeid rundt oppfølging.
6. Kompetanseoverføring og støtteressursenes rolle.
7. Ressursbruk.

Vi vil videre oppsummere funn og anbefalinger innenfor hvert av de syv områdene over.

Tjenestenes organisering og foreldreperspektivet

Foreldre oppgir at det er vanskelig å holde oversikt og orientere seg mellom tjenestene som er involvert i tilbudet til barn med særskilte behov. Fra foreldre og barnehagens side ønskes det tettere oppfølging og koordinering fra bydelene. Tjenestene oppgir også et behov for en instans som har oversikt over behov, ressurser og utfordringer i bydelene.

Rapporten anbefaler økt systematisk, tverrfaglig samarbeid, og å gi foreldre klageadgang på kvalitet i tiltak.

Tidlig identifisering av barnets behov

Informantene opplever at det går lang tid mellom meldt bekymring og iverksettelse av tiltak. Manglende informasjonsflyt mellom tjenestene, dobbeltarbeid og svak identifiserings-kompetanse trekkes frem som mulige forklaringer.

Rapporten foreslår å øke barnehagenes henvisningskompetanse og at bydelene vurderer mulighetene for mer informasjonsdeling mellom tjenestene.

«Gråsoner» og barnehagenes rolle

Mange barn i bydelene har behov for ekstra oppfølging, uten at det nødvendigvis utløser flere ressurser. Disse «gråsonebarna» kan kreve bemanning og kompetanse ut over det som gis i det ordinære tilbudet.

Rapporten anbefaler at bydelene vurderer virkemidler som kan bedre tilbudet til denne barnegruppen.

Innhold i den spesialpedagogiske hjelpen

Funnene viser at den spesialpedagogiske hjelpen har økt med nærmere 50 % i årene fra 2017, i de bydelene som inngår i områdesatsningen. For bydelene synes det krevende å organisere oppfølging av enkeltvedtak som sikrer god kvalitet og riktig antall timer spesialpedagogisk hjelp.

I rapporten foreslås det, av både pedagogiske og ressursmessige hensyn, at flere vedtakstimer utføres i samspill med resten av barnegruppen.

Samarbeid rundt oppfølging

Funnene i undersøkelsen viser at samarbeid mellom barnehager og støtteressurs kan bli bedre og tettere. Slik kan f.eks. støttepedagogs oppfølging av enkeltbarn bli tettere inkludert i øvrige aktiviteter i barnehagen.

Rapporten foreslår et tettere samarbeid i planarbeidet mellom barnehage og støtteressurs, og at det blir utarbeidet felles kompetanseplan for barnehagene og støtteenheten.

Kompetanseoverføring og støtteressursenes rolle

Informantene ønsker å få de spesialpedagogiske ressursene nærmere, slik at man lettere kan dra nytte av kompetansen i barnehagen.

I rapporten fremmes forslag om at støtteressurser ansettes direkte i barnehagene og at det i tillegg innføres en ambulerende gruppe av støtteressurser.

Ressursbruk

Økonomisk ramme til ansettelser av støttefunksjoner har ikke økt i takt med økningen i enkeltvedtak, og det fortelles om for lite ressurser til å dekke anbefalte spesialtimer fra PP-tjenesten.

Rapporten viser til dette økte behovet, samtidig som det pekes på ressursbesparende tiltak, som f.eks. bedre informasjonsflyt og tettere samarbeid mellom tjenestene.

Veien videre

Rapporten foreslår følgende felles temaer for videre utvikling:

- Forelderinvolvering
- Samarbeid rundt identifisering av behov
- Utforming av vedtak
- Støtteressursenes rolle i barnehagene
- Kompetanse i barnehagene
- Kvalitet på innholdet i tilbudet

1.6 Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025 (Utdanningsdirektoratet, 2022)

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er en oppfølging av Meld. St. 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Utdanningsdirektoratet har overordnet ansvar for kompetanseløftet, som skal bygges opp gradvis over en periode på fem år. Satsningen omfatter hele laget rundt barn og elever, og har som mål at alle barn og elever skal få et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage, skole og SFO. Uavhengig av sine forutsetninger, skal alle barn og unge oppleve utvikling, læring, mestring og trivsel. For å lykkes med dette, må spesialpedagogisk kompetanse og hjelp være koordinert og tett på de elevene og barna som trenger det.

Kompetanseløftet skal styrke ledere og ansatte i barnehage, skole, PPT og andre tverrfaglige tjenester i kommuner og fylkeskommuner sine forutsetninger for å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et tilpasset pedagogisk og inkluderende tilbud til alle, inkludert dem med behov for særskilt tilrettelegging. For å lykkes, må barnehage og skoleeier se det spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng med det ordinære tilbudet, ha samarbeidskompetanse, kompetanse på både vanlige, komplekse og sammensatte utfordringer, samt vite når man trenger spesialisert kompetanse og veiledning fra Statped.

Det er barnehage- og skoleeiers ansvar at skoler og barnehager har tilstrekkelig kompetanse for å nå målene i satsningen, og kompetanseløftet skal bygge på lokale vurderinger og kartlegging av behov for kompetanse i både barnehager, skoler, PP-tjenesten og øvrig støttesystem, som skolehelsetjenesten, barnevernet og BUP. Behovet skal ses i lys av rammeplan for barnehagen og fagfornyelsen i skole, det lokale utfordringsbildet som blir avdekket med tanke på inkludering og tilrettelegging, og hvordan man ønsker å bedre situasjonen. Ansatte, barn, elever og foresatte skal inkluderes og høres med tanke på behov.

Kompetanseløftet består av tilskudd til kollektiv etterutdanning, utvikling av relevante nettressurser, samt tilbud om videreutdanning og kompetansepakker i spesialpedagogikk. Det er statsforvalteren i hvert fylke som forvalter ordningen og tildeler midler, og for å delta, må skole- og barnehageeier melde kompetansebehov, planer og forslag til tiltak, til samarbeidsforumet i fylket. På bakgrunn av prioriteringer i samarbeidsforumet, tildeler statsforvalteren midler. Barnehage- og skoleeier kan også søke om tilretteleggingsmidler eller midler til vikar og stipend for lærere som tar videreutdanning i spesialpedagogikk.

Tiltak i kompetanseløftet skal planlegges og gjennomføres i forpliktende samarbeid med aktuelt universitet eller høgskole, og rollefordelingen er den samme som i tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage- og grunnsopplæring.

1.6.1 Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (Wendelborg et al. 2022)

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, evaluerer NTNU Samfunnsforskning, NIFU og Nordlandsforskning *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* i perioden fram til 2025. Første delrapport beskriver hva Kompetanseløftet er, hvordan arbeidet har gått til nå og den identifiserer oppmerksomhetspunkt for det videre arbeidet. Kildene til rapporten har vært intervju

med representanter fra Statsforvalterembetet, data fra Styringsportalen, rapporteringer fra kompetansetiltakene samt spøringer til Skole-Norge mars-april 2022.

Erfaringene til nå peker på at organiseringen av Kompetanseløftet er tett knyttet til møtene som allerede avholdes i Dekomp og Rekomp, ved at en parallell møtestruktur til de to andre tilskuddsordningene opprettes. Samarbeidsforum for Kompetanseløftet kan da bli veldig stort og lite operativt, og avgjørelser ser ut til å delegeres til regionale kompetansenettverk eller arbeidsgrupper og utvalg. Et oppmerksomhetspunkt i evalueringen er samarbeidsforums rolle fremover, og hvordan man kan sikre representativiteten til alle aktørene i de regionale nettverkene og underliggende gruppene/utvalgene.

Økonomiske midler synes å bli smurt tynt utover, slik at alle som søker skal få. I evalueringen stilles det spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig måte å fordele pengene på. Det kan, med en slik tilnærming, bli vanskelig å prioritere tema og områder som anses viktige og som øker kompetansen til dem som er nærmest barna.

Informasjon fra evalueringen tyder på at Kompetanseløftet er i en oppstartsfase, og at den fremdeles er på systemnivå med involvering fra skoleeiere og kommuner. Laget nærmest barna er trolig i liten grad involvert i satsningen til nå. Et oppmerksomhetspunkt dreier seg derfor om hvordan man skal bevege seg fra systemnivået og ut til de enkelte skoler og barnehager.

Statsforvalterne følger i liten grad opp kompetansetiltakene. Per nå dreier oppfølgingen seg primært om rapportering på bruk av midler og måloppnåelse. Det stilles spørsmål ved hvordan statsforvalterne forstår og tenker å utvikle sin rolle i Kompetanseløftet, og hvordan man fremover vil følge opp både kommuner som deltar og ikke deltar i ordningen.

Informasjonsinnhentingene indikerer at statsforvalternes representanter mener UH-sektoren i større grad er rigget for undervisning og forskning, og i mindre grad er rustet for å drive endringsarbeid i skoler og barnehager. Samtidig opplever man at UH er i en endringsprosess. Et videre fokuspunkt blir dermed hvordan UH-sektoren forholder seg til egen rolle og hva som eventuelt oppleves som utfordrende.

Det løftes som en utfordring at UH-sektoren både er med i samarbeidsfora, og samtidig skal være med i behovskartleggingen. Det kan dermed ligge en fare i at kartleggingen styres i retning av den kompetansen UH-representanten sitter med. Fremover må man sikre at det er de lokale behovene som styrer tiltakene, og ikke UH-sektorens tilbud og kompetanse.

Kommunene har kontakt med UH, som videre skal kjøpe tjenester fra Statped ved behov. I evalueringen beskrives likevel Statpeds rolle i kompetanseløftet som uklar. Selv om Statped bidrar som diskusjonspartner, ønskes de inn i en mer aktiv rolle av flere. Videre fremstår det som uklart for kommunene hvilke oppgaver som skal overføres til dem fra Statped. I en satsning der man blant annet vil overføre kompetanse fra Statped til kommunene, virker dette uheldig. Det kan være hensiktsmessig å klargjøre Statpeds rolle og funksjon i Kompetanseløftet.

Det antydes i rapporten at omstillingsarbeidet i Statped er underkommunisert ut mot kommunene, og at kommunene ikke i tilstrekkelig grad er klar over hvilke oppgaver de skal overta. Det uttrykkes videre en uro knyttet til om man fokuserer for mye på organisatoriske grep, struktur, rammer og midler, og mindre på læringsutbytte for enkeltbarn. Et oppmerksomhetspunkt i rapporten er hvordan Kompetanseløftet sikrer at laget rundt barnet settes i stand til å overta oppgaver fra Statped.

Tilbakemeldingene tyder på et opplevd press på tilgjengelige ressurser i både barnehage- og skolesektoren, og det reises spørsmål om kommunenes kapasitet til å følge opp alle endringsprosessene som initieres. Dette gjelder både Kompetanseløftet, men også andre reformer som barnevernsreformen og implementering av LK20.

1.6.2 CLASS -observasjon av kvalitet i skolen: Erfaringer fra pågående utviklingsarbeid i Oslo kommune

Barn har behov for gode, trygge og læringsfremmende interaksjoner med støttende voksne gjennom hele skoleløpet. Gjennom et prosjekt i regi av Områdesatsningen i Oslo blir CLASS (CLassroom Assessment Scoring System) benyttet som et observasjonsverktøy og som utgangspunkt for veiledning og samarbeid med skolene innen relasjonell og emosjonell støtte til læring og utvikling. Fire skoler deltar. Erfaringene så langt tilsier at skolene har ulikt utgangspunkt for å kunne forankre og gjennomføre et utviklingsarbeid. Man innretter tempoet i utviklingsarbeidet etter skolene, og tilbyr ulik støtte og på ulikt nivå, i gjennomføringen. På to av skolene er flere lærere sertifiserte som CLASS-observatører, og man observerer og utvikler arbeidet i fellesskap. På en tredje skole bistår PPT skolen med å skape en startkapasitet for utviklingsarbeidet, og på den fjerde skolen er det PPT sine ansatte som observerer og veileder foreløpig. På de skolene som har CLASS-sertifiserte lærere, er de allerede i gang med å bruke CLASS-verktøyet i utvikling av profesjonsfellesskap og kollegaveiledning. Tilbakemeldingene fra lærere som er blitt observert med CLASS på alle de fire skolene er, ifølge PPT, gode. De opplever at dimensjonene i CLASS treffer deres behov for veiledning.

1.7 **Forslag til ny opplæringslov (Regjeringen, 2021)**

Ny opplæringslov med forskrifter skal etter planen innføres fra skolestart 2024. Forslag til ny opplæringslov bygger på opplæringslovutvalgets utredning NOU 2019:23 Ny opplæringslov, samt høringsuttalelsene etter denne. Også forslag fra ulike stortingsmeldinger blir fulgt opp i utarbeidelsen av ny lov, inkludert Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Vi vil i oppsummeringen fokusere på endringer i opplæringsloven som er relevante for dette oppdraget, med tanke på kvalitet i spesialundervisning, herunder inkludering, tilrettelegging og medvirkning. Aktuelle begrunnelser og presiseringer fra høringsnotatet til lovforslaget blir omtalt.

Pliktsubjekt

Departementet har utarbeidet sentrale retningslinjer for regelstyring av opplæringen i grunnskolen og den videregående skolen. Her fremkommer det at kommunen og fylkeskommunen som hovedregel bør være pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven, og ikke skolen, rektor eller andre ansatte. Dette begrunnes med at det må være sammenheng mellom myndighet og økonomisk og juridisk ansvar. Kommunestyret og fylkestinget er øverste ansvarlige for opplæringen, og hovedregelen i forslag til ny opplæringslov er derfor at kommunen og fylkeskommunen er pliktsubjekt. Forslag til ny opplæringslov tydeliggjør i stor grad det ansvaret skoleeier har for forsvarlighet og kvalitet i opplæringen. Ansatte har likevel et personlig ansvar for å passe på og beskytte elevene, og kan være pliktsubjekt i saker knyttet til trygt og godt skolemiljø.

Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Alle barn i grunnskolealder har plikt til å motta grunnskoleopplæring og en rett til offentlig grunnskoleopplæring. Kommunen kan, etter sakkyndig vurdering og med samtykke fra foreldrene, helt eller delvis frita en elev fra opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det.

Nytt forslag:

§ 2-2 Plikt til grunnskoleopplæring

Barn har plikt til grunnskoleopplæring frå det året dei fyller seks år, til dei har avslutta det 10. trinnet. Grunnskoleopplæringa skal gjennomførast på ein offentleg skole, ein privat grunnskole som er godkjend etter § 22-1 eller etter friskolelova, eller gjennom privat grunnskoleopplæring i heimen, jf. § 22-5.

Barn har plikt til grunnskoleopplæring når dei har vore i Noreg i tre månader. Plikta fell bort når barnet har vore utanlands i tre månader.

Dersom omsynet til eleven tilseier det, foreldra samtykkjer og det ligg føre ei sakkunnig vurdering, kan kommunen frita ein elev heilt eller delvis frå opplæringsplikta. Til dømes kan ein elev få fritak frå delar av skoleveka eller eitt eller fleire av skoleåra. Elevar som har fått fritak frå opplæringsplikta, mister ikkje retten til opplæringa dei har fått fritak frå.

I forslag til ny bestemmelse, blir det presisert hva et fritak fra opplæringsplikten kan gå ut på. Det presiseres videre at en elev som har fått fritak, ikke mister retten til den opplæringen den har fått fritak fra.

Barnets beste

Nytt forslag:

§ 10-1 Det beste for eleven

I alle handlingar og avgjerder som vedkjem elevar, skal det takast grunnleggjande omsyn til kva som er best for kvar elev.

I gjeldende lov er det ingen generell regulering av prinsippet om barnets beste, men prinsippet kommer til uttrykk i flere konkrete bestemmelser, blant annet knyttet til fritak fra opplæringsplikt og intensiv opplæring. I departementets begrunnelser for nytt forslag vektlegges at barna er hovedpersonene i skolen, og at deres grunnleggende rettigheter bør synliggjøres i større grad. Det er et mål at den nye bestemmelsen skal bidra til økt bevissthet og etterlevelse av sentrale rettigheter for elever. Ordlyden «elev» innebærer at rettigheten også gjelder elever over 18 år i videregående skole. Departementet presiserer at bestemmelsen ikke bare gjelder vedtak, men alle avgjørelser og handlinger som berører elever i skolen. Departementet mener bestemmelsen må følges av en praktisk veileder som setter opplæringssektoren bedre i stand til å vurdere hva som er elevers beste i ulike saker. I høringsnotatet til ny opplæringslov knyttes bestemmelsen tett til bestemmelser om elevenes medvirkning.

Elevenes medvirkning

Nye forslag:

§ 10-2 Elevane sin rett til medverknad

Elevane har rett til medverknad i alt som gjeld dei sjølve etter denne lova. Elevane skal få tilstrekkeleg og tilpassa informasjon og har rett til å ytre meiningane sine fritt. Elevane skal bli høyrde, og det skal leggjast vekt på meiningane deira etter alder og modning.

§ 10-4 Skoledemokratiet

... Skolen skal leggje til rette for at alle elevane skal kunne ytre seg, og oppmuntre dei til å delta i skoledemokratiet. Skolen skal òg hjelpe elevane i arbeidet med skoledemokratiet.

Dagens opplæringslov § 1-1 sier at elevene «... skal ha medansvar og rett til medverknad». Det er spesielt regulert at elever skal høres før vedtak om spesialundervisning og i saker som omhandler skolemiljøet. I forslag til nye bestemmelser presiserer departementet at

- Elevene har rett til medvirkning i *alle* saker som handler om dem selv etter opplæringsloven.
- Elevene har rett på tilstrekkelig og tilpasset informasjon.
- Elevene har rett til å ytre meningene sine fritt og å bli hørt.
- Elevenes meninger skal vektlegges i samsvar med alder og modenhet.
- Skolen skal legge til rette for at alle elever skal kunne ytre seg.

Det nye forslaget innebærer at retten til medvirkning er regulert som en generell bestemmelse i opplæringsloven, og at den ikke bare er knyttet til enkeltbestemmelser i loven. Bestemmelsen er i tråd med bestemmelsene i barneloven og i ny barnevernlov. I høringsmøte med elever, med deltagelse fra elever med behov for spesiell tilrettelegging, la elevene vekt på at de også må få være med på å bestemme hvordan undervisningen skal foregå.

§ 10-6 Elevane si plikt til å delta

Elevane skal vere aktivt med i opplæringa og følgje skolereglane. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar med frávær frå opplæringa blir følgde opp ...

I den nye bestemmelsen lovfestes plikten til å følge opp elever med fravær. Det presiseres at dette ikke bare gjelder for elever med høyt fravær. Tilstedeværelse og deltagelse er sentralt for å nå målene med opplæringen. Derfor må elevene følges opp før fraværet har blitt stort, noe som forutsetter forebyggende arbeid, gode registreringsrutiner og systematisk oppfølging på hver skole.

§ 10-8 Informasjon til elevane og foreldra

Kommunar og fylkeskommunar skal gi elevar og foreldre den informasjonen dei har bruk for, mellom anna om opplæringa, skolemiljøet og skolereglane, og om dei rettane og pliktene elevane elles har.

Forslaget i § 10-8 betyr at dagens bestemmelser om plikt til å gi informasjon til elever og foreldre er samlet i en bestemmelse. Elever og foreldre må kjenne til sine rettigheter og være informerte for å kunne benytte seg av sine rettigheter. Slik synliggjøres elevenes grunnleggende rettigheter i lovverket. Departementet presiserer i høringsnotatet en forventning om at skolene finner egnede måter å informere på. Dette gjelder både generell informasjon som skal gis til alle elever og foreldre, og spesifikk informasjon som skal gis til enkeltelever og foreldre i forbindelse med konkrete saker.

Inndeling i grupper

Nytt forslag:

§ 14-2 Inndeling av elever i klassar og grupper

Kvar elev skal høyre til éin klasse og ha så mykje opplæringstid i klassen at eleven kan utvikle sosial samkjensle. I delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper. Inndelinga i klassar og grupper skal medverke til at skolen blir ein møteplass der elevane utviklar toleranse og respekt for kvarandre.

Ingen klassar eller grupper skal vere større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarleg.

Elevane kan delast inn i grupper etter fagleg nivå dersom det er nødvendig for at ein eller fleire av elevane skal få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, så sant det ikkje går ut over dei andre elevene sitt høve til å få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Elevane kan delast inn i grupper etter fagleg nivå berre i særskilde og avgrensa delar av opplæringa. Inndelinga etter fagleg nivå skal revurderast jamleg.

Elevane kan berre delast inn i grupper etter kjønn dersom det er særskilte grunnar til å gjere det.

Alle elevar skal ha ein kontaktlærer. Kontaktlæraren har eit særleg ansvar for eleven, for kontakten med heimen og for administrative, sosiale og pedagogiske gjeremål i klassen.

I nytt forslag blir krav til pedagogisk forsvarlig og trygg gruppestørrelse videreført. Også regler om inndeling i klasser og grupper og om sosial tilhørighet videreføres. Nytt lovforslag har en bestemmelse om at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler respekt og toleranse for hverandre. Videre sier nytt lovforslag at elevene bare kan deles i grupper etter faglig nivå dersom det er nødvendig for at én eller flere elever skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og det samtidig ikke går ut over andre elevers mulighet til tilfredsstillende utbytte. En slik inndeling skal bare gjøres i særskilte og avgrensede deler av opplæringen, og inndelingen skal vurderes jevnlig. Departementet kommenterer at det bør være høy terskel for nivådeling, og at det bare skal være mulig for den delen av undervisningen der det er nødvendig for tilfredsstillende utbytte. I dette ligger at hovedregelen skal være mangfoldig fellesskap, og at elevene skal være så mye av tiden i klasse at de opplever sosial tilhørighet. Det pålegges skolene å avslutte inndelingen dersom tiltaket ikke har positive effekter.

Tilpasset eller universell opplæring

Nytt forslag:

§ 11-1 Tilfredsstillande utbytte av opplæringa

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringa er [tilpassa/universell], det vil seie at elevane skal få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa uavhengig av funksjonsnivå, og at alle skal få utnytta og utvikla evnene sine.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Om det må til, skal skolen setje i verk eigna tiltak.

Skolen skal vurdere om tiltaka er nok til å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring.

I høringsnotatet til ny bestemmelse, drøfter departementet bruken av begrepene *tilpasset* eller *universell* opplæring, uten å konkludere endelig. Departementet presiserer likevel at dersom man i endelig lovtekst lander på *universell opplæring*, så rommer begrepet at opplæringen skal treffe mangfoldet av elever slik at elever ikke presses over i individuelle særløsninger grunnet måten man gjennomfører opplæringen. Videre presiseres det at elevene skal kunne delta i læringsfellesskapet uavhengig av hvilken individuell tilrettelegging de måtte ha behov for.

Nytt forslag viderefører og tydeliggjør skolens plikt til å følge med på og vurdere elevenes utbytte av opplæringen, melde fra til rektor ved tvil, samt følge opp ved å vurdere og sette i verk tiltak. Forslaget innebærer en innskjerping av dagens bestemmelse, ved at man *alltid* (ikke *eventuelt*) skal prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det utarbeides sakkyndig vurdering.

Intensiv opplæring

Nye forslag:

§ 11-2 Intensiv opplæring på 1.–4. trinn

På 1. til 4. trinn skal kommunen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

§ 11-3 Intensiv opplæring i den vidaregåande opplæringa

I den vidaregåande opplæringa skal fylkeskommunen sørge for at elevar som står i fare for ikkje å bestå fag, raskt får eigna intensiv opplæring. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

Forslaget til ny bestemmelse for intensiv opplæring på 1. – 4. trinn har endret ordlyden fra «Tidleg innsats» til «Intensiv opplæring». Departementet mener prinsippet om tidlig innsats handler om mer enn å gi intensiv opplæring i lesing, skriving og regning, at det også handler om å sette inn tiltak straks utfordringer oppdages, gjennom hele skoleløpet.

Bestemmelsen om intensiv opplæring i vidaregåande opplæring er ny. Den er formulert som en plikt for fylkeskommunen til å tilby intensiv opplæring slik at elever i vidaregåande skole skal kunne bestå fag. Bestemmelsen er blant annet knyttet til målsetningen om at ni av ti elever skal fullføre vidaregåande opplæring i 2030. For å lykkes mener departementet at tidlig innsats må få større plass i vidaregåande opplæring. Det presiseres at plikten skal innebære ubyråkratiske og effektive løsninger nær elevene. Plikten omhandler ikke tilfeller knyttet til manglende vurderingsgrunnlag grunnet fravær, men er knyttet til elevenes kompetanse i fagene. Det skal være opp til skolens og lærernes skjønn å vurdere egnede pedagogiske virkemidler.

Individuell tilrettelegging

Nye forslag:

§ 11-4 Personleg assistanse

Elevar har rett til den personlege assistansen dei treng for å kunne delta i opplæringa og få tilfredsstillande utbytte av ho.

Retten til personlig assistanse kommer inn som en egen bestemmelse i lovforslaget. Departementet skriver i høringsnotatet at skillet mellom hva som er retten til personlig assistanse etter opplæringsloven, og etter helse- og omsorgstjenestelovgivningen, kan være en utfordring, og at dette beskrives i merknader til bestemmelsen.

§ 11-5 Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel

Elevar har rett til dei tekniske hjelpemidla og den fysiske tilrettelegginga dei treng for å kunne delta i opplæringa og få tilfredsstillande utbytte av ho. Elevane har òg rett til nødvendig opplæring i bruk av slike tekniske hjelpemiddel.

Elevar som er blinde eller sterkt svaksynte, har rett til nødvendig opplæring i mobilitet slik at dei kan komme seg til og frå skolen og ta seg fram på skolen og i heimemiljøet.

Også retten til fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel kommer inn som egen bestemmelse i forslag til ny opplæringslov. Det presiseres at bestemmelsen også omfatter nødvendig opplæring i bruk av aktuelle hjelpemidler og utstyr.

§ 11-6 Individuelt tilrettelagd opplæring

Elevar har rett til individuelt tilrettelagd opplæring dersom dei treng det for å få tilfredsstillande utbytte av opplæringa

Forslaget innebærer en begrepsendring fra *spesialundervisning* til *individuelt tilrettelagt opplæring*. Endringen begrunnes blant annet med at det hefter negative assosiasjoner ved begrepet spesialundervisning; at man kan forstå det som at det enten er eleven eller undervisningen som er spesiell. Dette kan virke stigmatiserende, og bryter med intensjonen om et mangfoldig og inkluderende fellesskap som anerkjenner og verdsetter ulikhet innenfor fellesskapet.

§ 11-8 Kva den sakkunnige vurderinga skal innehalde

I den sakkunnige vurderinga skal den pedagogisk-psykologiske tenesta alltid greie ut om

- a) eleven sitt utbytte av opplæringa*
- b) kvifor eleven eventuelt ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa*
- c) kva som er realistiske opplæringsmål for eleven*
- d) kva tiltak som kan gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa*
- e) kva kompetanse dei som skal gi opplæringa, må ha, dersom det skal gjerast unntak frå kompetansekrava*

Forslag til ny bestemmelse er primært en videreføring av dagens lov, med et tillegg om at det skal presiseres hvilken kompetanse de som skal undervise må ha, ved unntak fra kompetansekravene. Nytt punkt b) erstatter dagens formulering om at den sakkynndige skal ta stilling til «lærevanskar hjå eleven

og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa» [Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Lovdata](#). Departementet argumenterer med at ny formulering i større grad får frem at manglende utbytte av oppøringen ikke må være begrunnet i diagnose, men i kvaliteten på den opplæringen som blir tilbudt.

§ 11-9 Kompetansekrav for den som skal gi individuelt tilrettelagd opplæring

Den som skal gi individuelt tilrettelagd opplæring, må oppfylle kompetansekrava for å bli tilsett i lærarstilling, jf. § 17-2, og krava om relevant kompetanse i faget det skal undervise i, jf. § 17-3.

I vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring kan det gjerast unntak frå kompetansekrava dersom det vil gi eleven betre opplæring. Slike unntak kan berre gjerast for personar med ei universitets- eller høyskoleutdanning som gjer dei særleg eigna til å vareta behova til eleven.

Bestemmelsen presiserer at det som hovedregel bare er lærere som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring, samt at unntak kan gjøres for personer med universitets- eller høyskoleutdanning som er særlig egnet til å ivareta elevens behov.

Pedagogisk psykologisk teneste

Nytt forslag:

§ 11-13 Pedagogisk-psykologisk teneste

Kommunen og fylkeskommunen skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste.

Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal samarbeide med og støtte skolane i arbeidet deira for å gi eit inkluderande opplæringstilbod til elevar som har ulike behov for tilrettelegging av opplæringa. Tenesta skal

a) støtte og rettleie skolane i å greie ut behov for tilrettelegging av opplæringa og eventuelt setje inn tiltak så tidleg som mogleg

b) hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å oppnå eit inkluderande og tilrettelagd opplæringstilbod

Der lova eller forskrift til lova krev sakkunnig vurdering, er det den pedagogisk-psykologiske tenesta som skal utarbeide vurderinga. Vedlegg til høringsnotat 26. august 2021 19 Departementet kan gi forskrift om i kva tilfelle den pedagogisk-psykologiske tenesta skal utarbeide sakkunnige vurderingar.

I forslag til ny bestemmelse om PP-tjenesten, videreføres kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste. I andre avsnittet blir det tydeliggjort at PPT skal hjelpe skolene med forebyggende arbeid og tidlig innsats. Videre blir henvisningen til «elevar med særlege behov» i dagens lov fjernet, og erstattet med formuleringen i bestemmelsens punkt b), som sier at PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet for et inkluderende og tilrettelagt opplæringstilbud for elever med ulike behov for tilrettelegging.

Lovforslaget viderefører kravet om sakkyndig vurdering før vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og vedtak om fritak fra opplæringsplikten (§§ 11-7 og 2-2 i lovforslaget), men fjerner kravet om sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om:

- fysisk tilrettelegging og personlig assistanse
- tidlig eller utsatt skolestart
- opplæring i og på norsk tegnspråk
- opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet

Det presiseres at forvaltningslovens utredningsplikt uansett gjelder i disse sakene, at sakene skal være godt opplyst og at forslaget uansett ikke medfører lette i kravene til høring, opplysningsplikt og vedtakskvalitet.

Skolemiljøet til elevene

Lovendringer knyttet til elevenes skolemiljø er relevante når man skal vurdere hvordan man kan styrke skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov. Man vet at flere elever med spesialpedagogisk hjelp opplever dårligere psykososialt læringsmiljø enn andre. Barneombudet viser for eksempel i sin fagrapport fra 2017, *Uten mål og mening*, til forskning som sier at elever som får spesialundervisning trives dårligere på skolen og oftere opplever mobbing enn andre elever.

I nytt lovforslag er kravet om systematisk arbeid med skolemiljø erstattet med krav om forebyggende arbeid. Videre er egne regler om høring av eleven og elevens beste i de konkrete bestemmelsene erstattet med de generelle bestemmelsene om elevenes beste og medvirkning i §§ 10-1 og 10-2.

Nye forslag:

§ 12-2 Retten til eit trygt og godt skolemiljø

Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, inkludering, trivsel og læring.

I forslag til ny bestemmelse, er inkludering tatt inn som et nytt begrep på linje med helse, trivsel og læring. Et trygt og godt skolemiljø skal også fremme inkludering.

§ 12-4 Plikt til å sikre eit trygt og godt psykososialt skolemiljø (aktivitetsplikt)

Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på korleis elevane har det, og om mogleg gripe inn dersom nokon krenkjer ein elev med til dømes mobbing, vald, diskriminering eller trakassering.

Alle som arbeider på skolen, skal melde frå til rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Skolen skal snarast undersøkje saka. Rektor skal melde frå til kommunen og fylkeskommunen i alvorlege tilfelle.

Når ein elev seier at ho eller han ikkje har det trygt og godt, skal skolen snarast undersøkje saka og rette opp situasjonen med eigna tiltak. Det same gjeld når ei undersøking som skolen sjølv har sett i gang, viser at ein elev ikkje har det trygt og godt. Tiltaka skal veljast på grunnlag av ei konkret og fagleg vurdering.

Skolen skal lage ein skriftleg plan for tiltaka i ei sak. I planen skal det stå

a) kva problem tiltaka skal løyse

b) kva tiltak skolen har planlagt

c) når tiltaka skal gjennomførast

d) kven som skal gjennomføre tiltaka

e) når tiltaka skal evaluerast

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte avsnitt, i den forma og det omfanget som er nødvendig.

Den nye bestemmelsen om aktivitetsplikt presiserer at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak, også når en elev har meldt fra om at hen ikke har det trygt og godt. Valg av tiltak skal bygge på konkrete og faglige vurderinger, og dokumentasjon skal være i en form og et omfang som er nødvendig.

Rett til vidaregåande opplæring

Nytt forslag:

§ 5-1 Rett til vidaregåande opplæring

Dei som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til vidaregåande opplæring etter dette kapittelet. Det gjeld òg dei som har fullført vidaregåande opplæring i eit anna land, men ikkje får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Noreg. Retten gjeld berre for dei som truleg skal vere i Noreg i meir enn tre månader i strekk.

Retten til vidaregåande opplæring varer fram til ein har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, men ikkje lenger enn ut det skoleåret som tek til det året ein fyller 24 år. Dei som då ikkje har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, har rett til vidaregåande opplæring for vaksne etter § 18-3.

Dei som har rett til vidaregåande opplæring etter første avsnitt, kan velje vidaregåande opplæring for vaksne etter § 18-3 frå det skoleåret som tek til det året dei fyller 19 år.

Dei som har rett til vidaregåande opplæring etter dette kapittelet, kan etter søknad i staden få vidaregåande opplæring etter § 18-3 dersom det er særlege grunnar for det. Dei som har rett til vidaregåande opplæring etter første avsnitt andre setning, har etter søknad rett til å få vidaregåande opplæring etter § 18-3.

Retten til vidaregåande opplæring gjeld ikkje opplæring i fag som allereie er bestått.

Dei som har rett til vidaregåande opplæring, skal komme inn på eitt av tre utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1 som dei har søkt på. Dei skal deretter komme inn på vidaregåande trinn 2 og vidaregåande trinn 3. Både trinn 2 og trinn 3 skal byggje på det føregåande trinnet.

Departementet kan gi forskrift om kven som har rett til vidaregåande opplæring, og om inntaket til vidaregåande opplæring.

I nytt lovutkast, foreslår departementet å utvide retten til vidaregåande opplæring for både ungdom og vaksne, slik at den gjelder frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Slik kan elever som trenger lenger tid og/eller ikkje får bestått i fag, få mer opplæring slik at de kan fullføre og bestå.

Skillet mellom videregående opplæring for ungdom og voksne videreføres, men med større fleksibilitet til å velge mellom dem.

1.8 Evaluering av strategi for etter- og videreutdanning innenfor PPT

Strategi for etter- og videreutdanning for ansatte og ledere i PP-tjenesten (SEVU-PPT) ble initiert av UDIR for perioden 2013-2018. Målet var å styrke kompetansen og øke fokuset på systemrettet arbeid i PP-tjenesten gjennom ulike tiltak i samarbeid med universiteter og høyskoler, Statped, fylkesmennene og nasjonale sentre. Vi oppsummerer her to evalueringsrapporter etter satsningen, begge gjennomført av Nordlandsforskning, NIFU og Nord-Universitet på vegne av UDIR.

1.8.1 Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten (Hustad et al., 2016)

Rapporten konkluderer med at implementering av strategien for etter- og videreutdanning er på rett vei med tanke på regionale nettverk og lederutdanning. Det synes likevel som at en ambisjon om *økt fokus* på systemrettet arbeid ikke er en høy nok ambisjon dersom målet er at PPT faktisk skal jobbe mer systemrettet.

Rapporten trekker frem flere utfordringer i videreutviklingen av PPTs rolle og praksis:

Tjenesten slites mellom forventninger til individualisert sakkyndighetsarbeid og forventninger til å jobbe mer systemrettet. Den totale ressursrammen skal ivareta dette todelte mandatet, og mye fokus på sakkyndighetsarbeid tar av ressurser som man ellers kunne brukt til systemisk arbeid. Hvordan systemrettet arbeid defineres, synes å være uavklart. Det blir tolket ulikt, og dermed kan det føre til ulikt fokus og ulik praksis. En for snever tolkning kan videreføre fokus på testing og diagnostisering i et individperspektiv.

Det nevnes som et dilemma at ikke alle lærere ønsker PP-tjenesten inn som veiledere i klasserommet. Dette kan handle om ulike forventninger og om PP-tjenestens eventuelt manglende legitimitet som veiledere på systemnivå; Det kan stilles spørsmål ved hvilken kompetanse, erfaring og praktisk innsikt i undervisning, klasseledelse og skoleutvikling PPT-ansatte besitter. Rollen som sakkyndig og rådgiver krever kompetanse som ligger i kunnskapsfronten, og for å ha legitimitet vil det gjerne være en sterk forventning om at PP-rådgiver vet hva som virker i klasserommet.

Rapporten viser til forskning som antyder at PP-tjenesten utvikler seg i retning av å bli en pedagogisk eller spesialpedagogisk tjeneste som primært har ansatte med pedagogiskfaglig bakgrunn. Andelen ansatte med psykologifaglig bakgrunn var på 13 % i 2012, og andelen med sosialfaglig bakgrunn var på 3 %. Mer enn en fjerdedel av de ansatte i PP-tjenesten hadde mindre enn fire års erfaring fra arbeid i PPT. Mange PP-ledere manglet formell lederutdanning. På vegne av egen tjeneste, meldte flest PP-ledere behov for kompetanseheving innen organisasjonsutvikling, samspills- og relasjonsanalyse samt innen læreplan og lovverk.

Ulik størrelse og organisering av de lokale PP-tjenestene, gir ulike måter å tilnærme seg skoler og øvrige hjelpeinstanser. Små enheter kan ha vanskelig for å prioritere etter- og videreutdanning, og virkningen kan bli liten når bare én ansatt eller få ansatte gis slike tilbud.

De PP-tjenestene som har mest kompetanse fra før, har også best forutsetninger for å nyttiggjøre seg av ny kompetanse.

PP-tjenesten står i et krysspress mellom å både være rådgivere for skole, og samtidig skulle delta, koordinere og lede tverrfaglig samarbeid med skoleeier og spesialisthelsetjenesten.

Lederne av PP-tjenestene er i ulik grad koblet til skolenes rektorer, og deltar i ulikt omfang på felles møteplasser. Lederne kan da stå i fare for å havne i en passiv rolle der man handler på bestilling fra andre enhetsledere.

Et virkemiddel i strategien for kompetanseheving, var etablering av regionale og nasjonale nettverk for PP-tjenesten. Disse nettverkene vurderes som positive for PP-lederne, og har potensiale som nyttige diskusjonsforum og arenaer for felles kompetanseutvikling. Når det gjelder felles møteplasser på lokalt nivå mellom PPT og skole, så ser det ut til å variere mye fra kommune til kommune. Det anbefales å etablere sterkere sammenheng mellom skolenes og PP-tjenestens kompetanseutvikling. Man kan f.eks. se for seg at PP-ledere får deler av sin videreutdanning sammen med skolelederne.

Rapporten peker på at kompetanseheving er nødvendig for å få til en endring i retning mer systemrettet arbeid, men at det trolig ikke er nok. Opplæringslovens fokus på sakkyndighetsrollen kan være ett av flere element som holder tjenesten fast i individperspektivet. Stiavhengighet kan være en annen hemmer for endring: det at nåværende praksis fortsetter på grunn av historiske mønstre av foretrukket praksis. Flere av informantene, og spesielt lederne, fra PP-tjenesten er fornøyde med studiene de har deltatt på i ordningen, og rapporten fremhever nettopp lederopplæringen som en av videreutdanningene med størst potensiale som endringsagent for tjenesten. Det er likevel avgjørende for en sterkere systemorientering at skoler og barnehager faktisk ønsker mer systemrettet fokus fra PPT.

1.8.2 Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap. Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten (Andrews et al. 2018)

Denne sluttevalueringen etter satsningen *Strategi for etter- og videreutdanning for ansatte og ledere i PP-tjenesten*, konkluderer med at det er et ønske fra både skoleeiere og PP-ledere om at PP-tjenesten skal jobbe mer systemrettet. Man ser også antydninger til bevegelse mot mer systemrettet arbeid, men sakkyndighetsarbeid og individrettet arbeid tar fremdeles mye plass. Overordnede mål om mer systemrettet arbeid i nasjonale styringsdokumenter er lite konkrete og mangler operasjonalisering. Sakkyndighetsarbeidet er derimot forankret i opplæringsloven, gir mulighet til klage og er gjenstand for tilsyn, mens annet arbeid på systemnivå ikke har en slik forankring i lovverket. Systemrettet og forebyggende arbeid kan dermed bli taperen i kampen om tiden i PP-tjenestene.

Evalueringen tyder på at både PP-ansatte og ledere har økt kompetansen på mange områder, også i systemrettet arbeid, som veiledning, organisasjonsutvikling og endringsarbeid. Det er likevel usikkert hvordan den økte kompetansen eventuelt fører til utvikling og endring i tjenestens arbeidsformer. Videre fremgår det av rapporten, at det kanskje ikke er kompetanseheving som er det viktigste tiltaket for mer systemrettet arbeid i PPT. Det er heller ikke nok å gjøre mer av det samme, bare raskere. Man ser i flere av casene, at PP-tjenestens legitimitet i systemrettet arbeid blir utfordret av ansatte i skolene, og det anbefales derfor at man ser mer på mandat og organisatoriske forhold for samarbeid mellom skole og PPT.

Rapporten løfter frem eksempler på tiltak og praksis som kan bidra i arbeidet for endring og utvikling av PP-tjenesten, og som samtidig kan gi PP-tjenesten større legitimitet i det systemiske arbeidet i skolen.

- Felles kompetanseutvikling mellom skole og PPT synes viktig for at PP-tjenesten skal komme tettere på skolene.
- Bottom-up-strategier, der problemstillinger utvikles med utgangspunkt i lokale utfordringsbilder, synes å være gunstig for læring i tjenesten.
- Når eventuell skepsis mot ansatte i PP-tjenesten er over, er det PP-rådgiverens tilstedeværelse i skolen, observasjon av praksis og formulering av gode spørsmål som blir verdsatt og etterspørres.
- Satsingens fokus på tema innen skoleforskning, som inkluderende læringsmiljø, forebygging av mobbing og Fagfornyelsen, kan gi PPT viktig innsikt i skolehverdagen og tilrettelegge for økt forståelse mellom tjenestene.
- Videreutdanning og innsikt i nyere forskning synes å ha gitt mange PP-ansatte økt trygghet og legitimitet i samarbeidet med skole og lærere.
- Hyppige møter mellom skole og PPT i en fast struktur, der man diskuterer aktuelle problemstillinger, kan f.eks. redusere antall tilmeldinger til PP-tjenesten.
- Målrettede tiltak i skolene i forkant av tilmelding, f.eks. utprøving av ulike problemløsningsmetoder over tid, kan redusere andel tilmeldinger og elever med spesialundervisning.

1.9 Den nasjonale evalueringen av SFO "Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle" (Wendelborg et al. (2018))

Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen (SFO) ble gjennomført i perioden september 2017 til november 2018, og ble utført som et samarbeid mellom NTNU samfunnsforskning og Universitetet i Stockholm. Evalueringen omfatter SFO for elever på første til fjerde trinn, samt SFO for elever med særskilte behov på første til sjuende trinn. Kunnskapsgrunnlaget bygger på GSI-data, breddeundersøkelser blant ansatte og ledere i SFO, foreldreundersøkelser, caseundersøkelser, samt dokumentgjennomgang. Innledningsvis presenteres skolefritidsordningen i Norge, samt tidligere forskning på SFOs innhold og rolle.

Rapporten tar for seg en rekke problemstillinger:

1. Kommunens prioriteringer.
2. Innhold og organisering av SFO.
3. Kompetanse hos ansatte i SFO.
4. Samarbeid mellom SFO og relevante aktører.
5. Inkludering og brukertilfredshet.
6. Finansieringsordninger og foreldrebetaling.

Evalueringen viser hvordan handlingsrommet i dagens opplæringslov er forstått og utnyttet lokalt hva gjelder SFO. Noen hovedfunn er at:

- Innenfor SFO er det stor variasjon i innhold, utforming, målsettinger og kvalitet.
- Flesteparten av foreldrene mener at barnet deres trives i SFO, men foreldre til barn med særskilte behov vurderer SFO mer negativt enn andre foreldre.
- Andelen ansatte som har tatt fagbrev har økt kraftig.

Videre oppsummeres funn som er aktuelle for temaet *elever med særskilte behov i SFO*.

Kompetanse hos ansatte i SFO

Sammenlignet med funn fra evalueringen i 2002 finner Wendelborg et al. at andelen ansatte med fagbrev har økt kraftig (fra 15% til 27%). Andelen med pedagogisk utdanning er omtrent lik på rundt 9%. Til sammen oppgir 58% av de ansatte at de har videregående eller lavere utdanning. Det fremkommer at bakgrunn og kompetanse, samt krav om kompetanse ved ansettelse i SFO, varierer mellom kommunene.

Blant informantene (ansatte og ledere) blir fagutdanning sett på som nødvendig for å heve kvaliteten på arbeidet i SFO. Det er særlig ledere som peker på nødvendigheten med en fagutdannet personalgruppe for å blant annet følge opp barn med særskilte behov, planlegge aktiviteter, veilede barn, samt samarbeide med personalgruppen og foreldre.

Evalueringen viser liten deltakelse i kompetanseutvikling for de ansatte i SFO. Dette inkluderer intern opplæring, konferanser og kurs. Noen ansatte informerer at de gangene de har deltatt på kompetansehevende tiltak, var det direkte knyttet til et barn på SFO.

Samarbeid mellom SFO og relevante aktører

Rapporten viser til store variasjoner mellom de enkelte SFO-ene, både når det gjelder samarbeid med barnehagen, skole og PTT/barnevern/helsesøster.

Barnehage og SFO/skole

I overgangen fra barnehage til SFO/skole oppgir flertallet av SFO-ledere at SFO deltar i denne planleggingen i stor eller svært stor grad. Dette skjer gjennom åpent tilbud i forkant av skolestart, og at skolestartere besøker SFO ved innskriving eller skolebesøk. På denne måten blir SFO-ansatte ofte kjent med barna før skolestart, og kan videreformidle informasjon om enkeltbarn til skolen.

Funnene viser at det er et gjennomgående mer strukturert og bedre samarbeid når det gjelder barn med funksjonsnedsettelser eller spesielle behov. Det påpekes imidlertid at hovedkanalen for informasjon går til skolen, som primært har samarbeidet med barnehagen.

Ny § 13-5 i Opplæringsloven, som ble iverksatt fra august 2018, pålegger skolen å samarbeide med barnehagen om overgangen fra barnehage til skole og SFO. Skoleeier har hovedansvar, og det skal lages plan for overgangen med mål om at barna får en trygg og god overgang.

Skole og SFO

Det beskrives flere steder i rapporten utfordringer knyttet til manglende kobling mellom SFO og skolen. Funnene viser at det er ønskelig med et større fokus på samarbeid mellom disse to organene. Konkrete tiltak er møtepunkter mellom lærere og ansatte i SFO hvor det kan samsnakkes, og samarbeides om ulike tiltak og fokusområder. Dette kan gi et mer tilpasset og enhetlig tilbud for barna.

I evalueringen kommer det frem at foreldre til barn med særskilte behov opplever at samarbeidet og overgangen mellom skole og SFO blir for vanskelig, og at tiltak ofte stopper i det SFO-dagen starter.

SFO og støttetjenester

På spørsmål om i hvilken grad de ansatte opplever at det er tilrettelagt for samarbeid med PTT, er svarene fra SFO-ene delte. 20 % av SFO-ene melder om liten eller svært liten tilrettelegging for samarbeid, mens 20 % melder om relativt god tilrettelegging for samarbeid.

I casene melder informantene om lite samarbeid med PTT, skolehelsetjeneste og barnevern, men surveyene tyder likevel på at det i en viss grad er bedre tilrettelagt for samarbeid med skolehelsetjenesten. I tilfeller det har vært kontakt med instansene, har dette vært knyttet til forhold rundt enkeltbarn og enkelthendelser.

Inkludering og brukertilfredshet

Samlet sett viser funnene at foreldrene er fornøyde med både kompetansen og bemanningen ved SFO. Foreldre til barn med særskilte behov vurderer imidlertid SFO mer negativt enn øvrige foreldre. Dette gjelder særlig på spørsmål som handler om aktivitetstilbud, bemanning, kompetanse og leksehjelp.

Foreldres mulighet til å påvirke barnets situasjon

Foreldrene opplever at de har større mulighet til å påvirke barnets situasjon i skolen enn i SFO. Nærmere 50 % av foreldre til barn med særskilte behov mener de i stor til svært stor grad har mulighet til å påvirke barnets situasjon i skolen, mens tilsvarende tall for SFO er rundt 20%. Foreldrene forteller om en manglende forutsigbarhet og helhet for seg selv og barnet sitt i skole og SFO. Videre poengteres det at SFO-tiden har et potensial til å kunne utnyttes bedre til opplæring eller trening.

Rapporten trekker frem at en stor utfordring i inkludering av barn med særskilte behov er ressursmangel. Både faglige og bemanningsmessige aspekt trekkes frem som årsaker til at barna ikke får den oppfølgingen de trenger. Dette gjelder spesielt barn med særskilte behov, men har også betydning for alle barn. Funnene viser at flere ansatte opplever at det nærmest er uforsvarlig hvor lite oppfølging enkelte av barna får i SFO. Videre blir de ansatte satt i situasjoner hvor de står i valget mellom å følge opp enkeltbarn og det å følge opp hele barnegruppen.

Foreldre til barn med særskilte behov erfarer at ekstraressursen barnet har fått tildelt i skolen, ikke nødvendigvis følger over i SFO, selv om behovet er der. Et resultat av dette er at barnet ikke får mulighet til å delta på lik linje med øvrige barn, og må være med på ordinære aktiviteter så godt de klarer.

Barns deltakelse, og samarbeid rundt barn med særskilte behov

Flertallet av ledere og ansatte i SFO mener at barn med særskilte behov involveres i hverdagsaktiviteter på lik linje med andre barn. I casene virker det som at barn med særskilte behov naturlig inkluderes i det ordinære tilbudet, og at barna er vant til SFO som et sted der barn deltar på lik linje.

Svarene til foreldrene gir et mer delt bilde. Omtrent én av tre foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne oppgir at deres barn ikke deltar på lik linje med øvrige barn, og dette knyttes blant annet til type aktiviteter og innhold.

Foreldrene forteller om situasjoner hvor barnet kommer hjem utagerende og stresset fordi forholdene ikke er tilrettelagt i SFO. Et eksempel som trekkes frem er at barnet blir overlatt til seg selv alene på et rom, eller er inne når øvrige barn er ute. Bortsett fra manglende ressurser, nevner foreldrene at de opplever at tilbudet til barnet deres er avhengig av holdninger i omgivelsene og enkeltpersoner.

Samarbeid med hjelpeapparat

I funnene oppgir flere ledere at PTT er unnvikende til å inkludere SFO ved utredninger, og kommentarer kan tyde på SFO blir undervurdert som arena av PPT både når det gjelder utredning og tiltak.

Status i dag – og veien videre for SFO

Evalueringen viser overordnet at det er stor variasjon i kvalitet og tilbud mellom SFO-er, og at det er manglende kobling mellom skole og SFO.

Desentralisering og variasjon: Rapporten peker på to ulike retninger som kan løse variasjonsproblematikken. Disse kan også kombineres.

- 1) Styring av innhold i SFO ved bruk av tydeligere nasjonale føringer og eventuelle rammeplaner.
- 2) Styre tilgangen til SFO ved å regulere moderasjonsordningene eller prisen for SFO, og gjøre dette likt i alle kommunene. Eventuelt kan en løsning være å integrere SFO som en fast del av skolen.

SFO – en del av skolen eller ved siden av skolen?: Evalueringen tydeliggjør en manglende kobling mellom SFO og skolen. Denne oppfatningen finnes både blant foreldre og ansatte. Det vises til Respektprogrammet fra Læringsmiljøseneteret som et eksempel på målrettet arbeid med blant annet likeverd og samhold mellom lærere og ansatte i SFO.

1.10 Elevenes beste. Vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune (Buli-Holmberg et al., 2008)

Rapporten kartlegger kvaliteten og innholdet på spesialundervisningen gitt i ordinære grunnskoler. Det er Institutt for spesialpedagogikk (ISP) ved det Utdanningsvitenskaplige Fakultet, Universitetet i Oslo som har utarbeidet rapporten på oppdrag fra Utdanningsetaten i Oslo (UDE). Kunnskapsgrunnlaget bygger på intervjuer, dokumentstudier, observasjoner, samt spørreundersøkelser. Arbeidet har fokusert på hvordan og i hvilken grad den praksisen som skolene har tilegnet seg kan videreutvikles.

Hovedkonklusjoner i henhold til UDE sitt mandat

Undersøkelsene viser at kvalitetsutviklingen av spesialundervisningen i Oslo skolene er i en god forbedringsprosess, men at det fremdeles er behov for videreutvikling. Behovet for økt spesialpedagogisk kompetanse vektlegges, både blant skoleledere og lærere. Videre pekes det på at skolene kan bli bedre til å ta i bruk og heve den kompetansen de allerede har tilegnet seg.

Læringsresultater: Skolene har et forbedringspotensial når det gjelder evaluering og bruk av metoder. Funnene avdekker at skolene stort sett er flinke til å fastsette læringsmål som viser tilsiktede læringsresultater. Derimot evaluerer skolene i mindre grad læringsutbytte og valg av metode. Skolene kan med fordel ha tilgang til større metoderepertoar i spesialundervisningen, og legge til rette gjennom variasjon i organisering. Mindre grupper, tolærersystem og ene-undervisning blir trukket frem som eksempler på dette.

Sosial inkludering: Skolene har en tydelig intensjon om å være inkluderende for alle elever. Funnene viser at innenfor spesialpedagogikken er inkluderingsbegrepet lite nyansert, og at man i stor grad opererer med sosial inkludering; utvikling av tilhørighet, samarbeid og trivsel. Et resultat av dette blir at den kulturelle og faglige inkluderingen i mindre grad vektlegges.

God forståelse for forskjellighet og mangfold er nødvendig i inkluderingsarbeidet, ellers kan det føre til svake resultater og uhensiktsmessig disponering av tid og ressurser. Man må kunne disponere ulike virkemidler for å tilrettelegge for ulike elevers behov.

Medvirkning av elever og foresatte: Skolene har et utviklingspotensial når det gjelder involvering og medvirkning av elever og foreldre. For elevene innebærer dette at de i større grad er med i planlegging, gjennomføring og vurdering av spesialundervisningen. Involvering underveis i utforming av individuell opplæringsplan (IOP) kan blant annet være hensiktsmessig for at eleven skal forstå egne læringsmål. Dette kan gi større eierskap til læringsmålene og øke både lærelysten og læringstrykket.

I medvirkningen av foreldre ser man at de er noe involvert, særlig i godkjenning av IOP. Man finner likevel et utviklingspotensial når det kommer til jevnlig involvering, f.eks. med tanke på justering av opplæringstilbudet underveis.

Samspillet mellom tilpasset opplæring, spesialundervisning og det samlede læringsmiljøet: Samordningen av tilpasset opplæring i ordinær undervisning og tilpasset opplæring i spesialundervisning i skolene er en stor utfordring. Dette skyldes blant annet at det råder uklarheter rundt begrepene, hvor tilpasset opplæring gjerne forstås som noe annet enn spesialundervisning. Spesialundervisningen kan i mange tilfeller bli en egen virksomhet ved siden av ordinær opplæring, og det synes å være lav grad av samordning mellom spesialundervisningen og den ordinære opplæringen. Rapporten peker på manglende strategier for hvordan man tilrettelegger et helhetlig og samlet læringsmiljø i skolene.

Spesialundervisning i et lederperspektiv: Ledelsen i skolene involverer seg i, og er opptatt av, det spesialpedagogiske arbeidet. Man ser konkret at rektors deltakelse i det spesialpedagogiske ressursteamet gjør det lettere for ledelsen å ha bedre oversikt og et helhetlig grep om spesialundervisningen. Det er et forbedringspotensial hos alle skolelederne, men videre utvikling kan likevel skje med utgangspunkt i en solid og god plattform.

Sammendrag, konklusjoner og tilrådninger

Videre presenteres hovedkonklusjoner og anbefalinger fra resultatkapitlene i rapporten. Disse er delt inn i fem områder:

Typer og grader av lærevansker og omfang av spesialundervisning

Type lærevansker: Lærevanskene som utgjør de største gruppene som får spesialundervisning er: 1) elever med lese- og skrivevansker, 2) generelle lærevansker og 3) tilpasningsvansker/problemadferd.

ISP foreslår en tydeliggjøring og nyansering av den nest største gruppen: «generelle lærevansker». Ved å for eksempel etablere undergrupper, kan man lettere fange opp primærvansken.

Grad av lærevansker og omfang av spesialundervisning: Flesteparten av elevene som får spesialundervisning har middels og store lærevansker. Andelen som får spesialundervisning, er lavest på småskoletrinnet og økende på ungdomstrinnet.

Det anbefales en proaktiv tilnærming med tidlig innsats på barne- og mellomtrinnet for å forebygge lærevansker på ungdomstrinnet. Dette innebærer også at barn med mindre lærevansker kan få spesialundervisning.

Opplevd kvalitet i spesialundervisningen

Tilbakemeldingene fra lærere og foreldre på opplevd kvalitet, samsvarer i stor grad, og er for det meste positiv. En tendens er likevel at lærerne er mer fornøyde enn foreldrene. Unntaket er tildelt timeantall i spesialundervisningen, og skolens evne til å inkludere § 5.1-elevene, hvor lærerne er mindre fornøyde enn foreldrene. ISP anbefaler å være ekstra oppmerksomme på den delen av foreldrene som er mindre fornøyde.

Den spesialpedagogiske tiltakskjeden – retningslinjer og praksis

Vurderinger av UDEs retningslinjer: ISP vurderer at kommunens retningslinjer for den spesialpedagogiske tiltakskjeden i hovedsak har god kvalitet, og er i samsvar med nasjonale føringer gjennom opplæringsloven og veilederen fra Utdanningsdirektoratet. Det anbefales likevel å videreutvikle noen av retningslinjene, blant annet å vurdere tydeligere retningslinjer for arbeidet i ressursteam, for arbeid med bekymringsmeldinger og for tidlig innsats. Videre bør man vurdere en mer helhetlig tilnærming ved kartlegging og evaluering, slik at man både ser på forhold ved eleven, ved omgivelsene og samspillet mellom elev og omgivelser/opplæringstilbud. For å samle og gjøre retningslinjene mer tilgjengelige, anbefales det å lage en egen håndbok.

Skolens praktisering av UDEs retningslinjer:

Lærernes rolle og oppgaver i spesialundervisningen

Læringsmål: I rapporten fremkommer det at lærerne i hovedsak setter læringsmål i tråd med både læreplan og læreforutsetninger hos den enkelte elev. Når det gjelder mål for læringsprosesser tilpasset elevers ulike måter å lære på, finner ISP et utviklingspotensial.

Det anbefales å videreutvikle prosessen med å utarbeide felles forståtte og konkrete læringsmål. Dette gjelder læringsmål i tråd med læreplan, elevenes læreforutsetninger og spesielt når det kommer til elevenes læringsprosesser.

Kartlegging: I arbeidet med å kartlegge læringsresultatene til elevene, benytter lærerne seg bra av nasjonale og kommunale prøver. Et forbedringspotensial er i kartleggingen av elevenes kompetanser når det gjelder læringsmål og spesielle vansker.

ISP foreslår en bedring i kartleggingen av læreforutsetningene til elevene. Dette inkluderer elevenes beste måte å lære på, hensyn til spesielle vansker samt læringsmiljøbetingelser. Det må også tilrettelegges for bedre kobling mellom kartlegging og evaluering.

Metode: Lærerne oppgir selv at de er flinke til å tilpasse metoder til elevene sine, men de valgte metodene begrunnes i liten grad i elevenes læreforutsetninger. Det er hovedsakelig allmenpedagogiske metoder som anvendes, og få spesifikke spesialpedagogiske metoder. Disse tar utgangspunkt i en kollektiv tilnærming, og er i liten grad individualisert.

Lærerne sitter enkeltvis på mye taus kunnskap og et «privat metoderepertoar». Dette kan i større grad løftes frem og utvikles i fellesskapet gjennom mer åpen drøfting og refleksjon. Slik kan også metoder som i større grad er individuelt tilpasset bli utviklet.

Organisering: Funnene viser at «to-lærer» og gruppeundervisning er de mest utbredte organiseringsformene i spesialundervisningen. Ene-undervisning er mindre vanlig. Det trekkes frem at for en del elever vil ene-undervisning være fordelaktig ettersom det kan være vanskelig å tilpasse til individuelle behov også i mindre gruppe.

Rapportens anbefaling er at man i større grad fokuserer på at organiseringen skal tjene elevenes læring, og bli mer bevisst på hvilke elever som trenger hvilken organisering, i hvilke tilfeller og med hvilken begrunnelse.

Vurdering: Rapporten avdekker at det er et forbedringspotensial innenfor vurderingsarbeidet. Det trekkes blant annet frem at det i liten grad er sammenheng mellom kartlegging og vurdering.

I rapporten anbefales det at man i vurderingsarbeidet i større grad ser på sammenhengen mellom læringsprosess og læringsresultat.

Kommunikasjon og samarbeid: ISP finner et utviklingspotensial i lærersamarbeidet og i samarbeidet med PT-tjenesten. Videre fremkommer det at foreldre i større grad involveres i samarbeid enn elevene.

ISP oppgir blant annet at det er behov for bedre kommunikasjon og samhandling for å få en mer helhetlig tilnærming i arbeidet med spesialundervisning, ofte omtalt som systemrettede tiltak. Dette innebærer blant annet bedring i elev- og foreldremedvirkning og bedre samarbeid innad i skolen og med utenforstående aktører som PPT og foreldre.

Ledelsens rolle i utvikling av tilpasset opplæring

Pedagogisk ledelse: Rapporten beskriver skoleledere som er opptatt av elevenes læring. Skolene er kommet ulikt langt med tanke på felles forståelse av målarbeid, og her har lederne en viktig rolle i det videre arbeidet. Skolelederne må også fokusere på kontinuerlig forbedringsarbeid med tanke på spesialundervisning, samt sørge for at spesialundervisningen i større grad blir en integrert del av det helhetlige pedagogiske arbeidet ved skolene.

Personalledelse: Det vektlegges i rapporten av skoleledelsen i større grad må synliggjøre det spesialpedagogiske personalet, satse på rekruttering og systematisk kompetanseheving i samarbeid med UDE, samt videreutvikle gode tilløp til bruk av ressursteam som virkemiddel i kvalitetsutviklingen. Eventuell kompetanseutvikling av skolelederne, bør blant annet romme tema som endringsledelse, skoleeiers plikter og elevers rettigheter, kompetanseforvaltning og systemperspektiv. Rektorene trenger både frihet og støtte til å bygge lederteam og ressursteam med faglige formål, som ikke springer ut av interesse- og maktgrupperinger.

Administrativ ledelse: ISP finner at UDE har laget gode retningslinjer for å kvalitetssikre den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og at skolelederne jevnt over følger opp lov og regelverk på godt vis. Det er likevel forskjell mellom skoler med tanke på å ha gode rutiner som sikrer etterlevelse av regelverket, og man kan med fordel utvikle bedre systemer for å kvalitetssikre det spesialpedagogiske arbeidet, f.eks. i styringshjul eller håndbøker. Det anbefales at UDE og skolelederne sammen utvikler

flere felles retningslinjer, systemer og støttestrukturer som grunnlag for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring i spesialundervisningen.

1.11 Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe (Oslo kommune-Kommunerevisjonen, 2021)

Oslo kommune har et byomfattende opplæringstilbud i spesialskole eller spesialgruppe for elever med omfattende behov for tilrettelegging. Skoleåret 2020/21 var det etablert spesialgrupper ved 46 ordinære grunnskoler, med over 600 elever i 68 spesialgrupper. I tillegg hadde nærmere 400 elever plass ved de 9 kommunale spesialskolene. Foreldre kan søke om skolebytte til disse tilbudene, men det følger ingen rett til skoleplass utover retten til å gå på nærskolen. Antall søknader har økt de siste årene, og skoleåret 2020/21 ble 45% av de 377 søknadene avslått.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, hjemlet i kommuneloven § 23-3, og «... innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak» (Lovdata.no). I rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe presenteres resultatet av Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon om kvalitet i spesialskole og spesialgruppe for elever ved Haukåsen skole og Rødtvet skole i Oslo.

Haukåsen skole er en byomfattende spesialskole med ca. 130 ansatte og ca. 80 elever i alderen 6-21 år, hvorav 65 i grunnskolen. Et flertall av elevene hadde en kognitiv svikt, mange med kompliserende tilleggssdiagnoser.

Rødtvet skole er en 3-parallell 1-7-skole som i tillegg har mottaksklasser for minoritetsspråklige elever, samt fem byomfattende spesialgrupper. Skoleåret 2019/20 var det nærmere 470 elever og ca. 75 ansatte ved skolen. I spesialgruppene, som var innrettet mot elever med psykisk utviklingshemming, autisme og multifunksjonshemming, gikk det ca. 30 elever.

Undersøkelsene var forankret i kontrollutvalgets vedtak av 4.2.2020, sak 8. Formålet med revisjonen var å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om kvaliteten i tilbudet og eventuelt videre arbeid med kvalitetsutvikling, med utgangspunkt i følgende problemstilling:

- Er tilbudet til elever i byomfattende spesialskoler og -grupper tilfredsstillende?

Problemstillingen innebar vurderinger av samsvar mellom enkeltvedtak og praksis, læringsutbytte og måloppnåelse, medvirkning, skolemiljø og samarbeid med andre instanser. I tillegg ble dimensjonering av tilbudene, organiseringen av søknadsprosessen og antall klager på inntak kartlagt. Videre oppsummerer vi kommunerevisjonens funn og vurderinger:

Vedtak, individuell plan og gjennomføring av opplæringen

Revisjonskriterier

- Skolen skal sikre at det er samsvar mellom elevenes vedtak og faktisk gjennomføring av opplæringen med hensyn til forhold som innhold, omfang, organisering og de ansattes kompetanse.
- Skolen har utarbeidet individuell opplæringsplan (IOP).

Revisjonen viste at begge skolene hadde utarbeidet IOP-er med pedagogiske mål for læring og for hverdagslivsmestring. Relativt mange av de ansatte og foreldrene mente at det var samsvar mellom IOP og opplæringen de faktisk fikk. IOP-ene bygde i stor grad på tilrådingene fra sakkyndig uttale.

Mange av enkeltvedtakene var imidlertid lite konkrete med tanke på organisering, gruppestørrelse, omfang, ansvar for gjennomføring av undervisning samt hvilken type spesialundervisning den enkelte skulle få. Generelle formuleringer, og i stor grad standardformuleringer om innhold, organisering og kompetanse, gjorde at kommunerevisjonen stiller spørsmål om vedtakene hadde betydning for elevenes skolehverdag, og om foreldre hadde mulighet til å vurdere om det var samsvar mellom vedtak og opplæring. Uklare vedtak kan gå ut over pedagogenes mulighet til å sikre samsvar mellom vedtak og opplæringstilbud, og revisjonen viste at det i stor grad var opp til den enkelte lærer å vurdere et slikt samsvar.

Revisjonen peker på at skolene i liten grad synes å legge til rette for veiledning av assistenter, selv om assistentene var sentrale i opplæringen. Dette kan utgjøre en risiko for at opplæringen ikke var i henhold til planene og at den ble gjennomført uten kompetanse som forutsatt.

Ingen av skolene registrerte tapt spesialundervisning som følge av fravær blant ansatte.

Vurdering av læringsutbytte og måloppnåelse

Revisjonskriterier:

- Skolen bør fortløpende vurdere gjennomføringen av opplæringen.
- Elevens måloppnåelse skal vurderes og framgå av elevens årsrapport.

Revisjonen viser at begge skolene vurderte opplæringen underveis, og at rutiner og årshjul både beskrev og la til rette for dette. Mange av lærerne fortalte at de brukte underveisvurderingen til å justere undervisningsopplegget når dette var påkrevd.

Alle årsrapportene som ble gjennomgått, beskrev elevens måloppnåelse. Haukåsen skole hadde også vurdert om målene skulle avsluttes, videreføres eller endres.

Elev- og foreldremedvirkning og skole-hjem-samarbeid

Revisjonskriterier:

- Skolen skal sikre elevens medvirkning.
- Skolen skal sikre foreldrenes medvirkning og legge til rette for skole-hjem-samarbeid.

Revisjonen viser at begge skolene la til rette for at elevene kunne medvirke. Haukåsen hadde dette nedfelt i mål og tiltak, mens Rødtvet i årshjulet la opp til elevsamtaler en gang i året. Ansatte ved Haukåsen oppga i større grad enn ansatte ved Rødtvet at de la til rette for elevmedvirkning ut fra elevenes egne forutsetninger. På systemnivå kunne Haukåsen skole vise til et fungerende elevråd, mens elevene på Rødtvet ikke hadde et tilsvarende fora for medvirkning.

Kommunerevisjonen er positiv til at så mange foreldre uttrykker fornøydhhet med skole-hjem-samarbeidet. Skolene la til rette for samarbeid og informasjonsutveksling på ulike måter. Rødtvet manglet imidlertid fora for skole-hjem-samarbeid på systemnivå.

Elevenes skolemiljø

Revisjonskriterier:

- Skolen skal sikre at elevene har et godt og trygt skolemiljø.
- Skolen skal vurdere behov for tilrettelegging av det fysiske miljøet, inventar og spesielle hjelpemidler.

Revisjonen viser at både Haukåsen skole og Rødttvet skole la til rette for at elevene skulle ha et trygt og godt læringsmiljø. Skolene hadde skriftlige rutiner for dette, og god voksendekning som gjorde dem i stand til å følge med på elevenes trivsel. Foreldre og ansatte opplevde at elevene var trygge og trivdes. Det var heller ingen registrerte varsler grunnet mistanke om eller kjennskap til at elever ikke hadde et trygt og godt skolemiljø.

Ved begge skolene var det rapportert om vold eller trusler fra elever mot ansatte, men bare ved Rødttvet var det registrert tvangsbruk mot elever. Kommunerevisjonen spør om dette kan skyldes ulike terskel for rapportering, ulike grad av avverging og/eller ulike elevgrupper.

Begge skolene vurderte elevenes behov for tilrettelegging av fysisk miljø, inventar og hjelpemidler. Revisjonen avdekket at lokalene kunne sette begrensninger for skolens mulighet for å skjerme elever, særlig ved Rødttvet skole.

Deltagelse i samarbeid med andre instanser

Revisjonskriterium:

- Skolen skal samarbeide med relevante tjenester om vurdering og oppfølging av elevene.

Revisjonen viser at begge skolene samarbeidet med relevante tjenester om vurdering og oppfølging av elever. Lærerne uttrykker stort sett at de er fornøyde med samarbeidet. Eksplisitt nevnes samarbeidet med PPT, fysioterapi, skolehelsetjenesten samt med andre spesialskoler og skoler med spesialgrupper. Det beskrives jevn dialog og tett oppfølging på skolene, og i ansvarsgrupper i regi av bostedsbydelene.

Kommunerevisjonens anbefalinger:

- Tiltak bør vurderes for å sikre at enkeltvedtak om spesialundervisning er tilstrekkelig konkretiserte og at gjennomføring av opplæringen samsvarer med vedtakene.
- Behov for tiltak knyttet til uønskede hendelser bør vurderes.
- Tiltak for å sikre individuell veiledning av assistenter bør vurderes.
- Rødttvet skole bør vurdere tiltak for å videreutvikle årsrapporter og i større grad sikre elev- og foreldremedvirkning.

1.12 Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022)

Kommunerevisjonens rapport 7/2021, om kvalitet i spesialskole og spesialgruppe, viste at det de senere årene har vært mange flere søkere enn plasser ved Oslos byomfattende spesialskoler og spesialgrupper. I rapporten *Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene* fra februar 2022, har revisjonen kartlagt tilbudet til elever i grunnskolen

som har fått avslag på søknad om plass ved spesialskole eller spesialgruppe. Dette er elever med vedtak om spesialundervisning i alle timer i alle fag.

Det er Utdanningsetaten som årlig vurderer behovet for plasser i spesialgrupper og spesialklasser. Andelen nye søkere som fikk avslag, ble noe redusert for de fleste vanskekategoriene fra skoleåret 2020/21 til 2021/22. Ingen av de 13 nye søkerne med multifunksjonshemming fikk avslag skoleåret 2021/22, men nærmere 50 % av de henholdsvis 38 og 106 nye søkere med generelle lærevansker og autisme fikk avslag. I kategorien psykisk utviklingshemming var det 28 % av de 43 søkerne som ikke fikk plass, mens 37 % av 123 søkere i annet-kategorien (hørselshemming, Aspergers syndrom, språk- og sammensatte lærevansker, atferd/sosiale og emosjonelle vansker og medisinske behov) fikk avslag.

Oppsummert viser revisjonen at Utdanningsetaten tydeliggjør og plasserer ansvaret for tilbudet til denne elevgruppen på rektor og den enkelte skole. Samtidig finner revisjonen at Utdanningsetaten også har tiltak for å bistå skolene i utforming og tilrettelegging. Rektorene formidler, via en spørreundersøkelse, jevnt over at de mener skolene gir et godt tilbud til elevgruppen og at samarbeidet både med PPT og med foresatte fungerer godt. Utfordringene rektorene trekker frem handler blant annet om manglende tilpassing av lokaler, manglende økonomisk kompensasjon og manglende kompetanse for å ivareta elevene.

Utdanningsetatens oppfølging

Kommunerevisjonen finner i sine undersøkelser at Utdanningsetaten bistår nærskolene i å sikre tilbudet til disse elevene, primært gjennom å utarbeide standarder og dele informasjon, samt gjennom veiledning fra skolens PP-rådgivere og fag- og kompetanseteamene i PPT. Etaten forteller om følgende tiltak som blir videreført:

- Skolene blir informert om hvor de kan finne hjelp til å tilrettelegge undervisningslokaler, til kompetansebygging og til hvordan de kan søke midler til å ansette pedagoger.
- Rådgiverne ved skolene blir informert om hvordan skolene kan få hjelp av støttetjenester.
- PPT informerer skolene om veiledningstilbudet fra egne fagteam.
- For overgangen mellom barnehage og skole er det utarbeidet en standard.
- En arbeidsgruppe med mandat til å utarbeide tiltak for elever med autisme, er opprettet i utdanningsadministrasjonen.
- Et samarbeid mellom alle fagavdelingene skal sikre god fysisk tilrettelegging i alle nye skoleanlegg

Rektor har delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, og Utdanningsetaten forventer at vedtak og tilbud skal være i tråd med sakkyndig vurdering, både når det gjelder innhold, organisering, fysisk tilrettelegging og kompetanse. Et ressursteam som inkluderer skolens PP-rådgiver, skal hjelpe rektor og skole til å ivareta ansvaret. Ressursteamet bistår med veiledning både på individ- og systemnivå, og skolen skal blant annet to ganger årlig gå gjennom tilbudet til alle elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Etter Kommunerevisjonens rapport 7/2021 *Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe*, foretok Utdanningsetaten en stikkprøvekontroll av enkeltvedtak for elever som hadde fått avslag på plass ved spesialskole eller i spesialgruppe. Etaten vil orientere skolene om resultatet når det foreligger, og be dem bruke dette i gjennomgang av egne vedtak.

Tilbakemelding fra rektorene

I en spørreundersøkelse gjennomført vinteren 2021/22, skulle rektorene ta stilling til ulike sider ved det opplæringstilbudet elever med omfattende spesialundervisning fikk. 133 av 135 rektorer på skoler med ordinært tilbud svarte. I 97 % av skolene var det elever med spesialundervisning i alle timer i alle fag.

Kvaliteten på tilbudet: Et flertall av rektorene formidler at de i stor eller svært stor grad hadde mulighet til å sikre elevene med omfattende spesialundervisning et godt tilbud. Om lag halvparten oppga at ansatte til en viss grad hadde kompetanse til å tilpasse undervisningen til den enkelte eleven, og over halvparten av de spurte formidlet at ansatte i stor eller svært stor grad hadde nok tid til å gi opplæring i tråd med IOP. Et stort flertall av rektorene mente at skole-hjem-samarbeidet fungerer godt om disse elevene. Den største utfordringen synes å være lokaler som ikke er tilpasset elevenes behov.

Samarbeid med andre instanser: Over halvparten av rektorene formidlet at de i stor eller svært stor grad var fornøyde med veiledning og hjelp fra PP-tjenesten. 40 % var til en viss grad fornøyde med samarbeidet med bydelen, f.eks. gjennom ansvarsgrupper, mens ca. 20 % i stor eller svært stor grad var fornøyde med dette samarbeidet. Tilbakemelding om samarbeid med andre instanser varierer noe. Omtrent halvparten av rektorene oppga *vet ikke* eller *ikke aktuelt* om samarbeid med Avdeling for skoleanlegg og Seksjon for læringsmiljø, og ca. en tredjedel oppga det samme om Seksjon for elevrettigheter og skoletilbud. Det virker ellers å være en noe lavere tilfredshet med samarbeidet med disse enhetene.

Særskilte utfordringer for skolens tilbud: Med utgangspunkt i ti definerte temaer, fikk rektorene velge inntil fire særskilte utfordringer knyttet til spesialundervisningen for disse elevene. Områdene som i størst grad synes å være krevende for skolene, fordeler seg slik:

- 65% av rektorene mener den økonomiske kompensasjonen skolen får for elevene ikke dekker merkostnadene.
- 61% av rektorene formidler at elevenes behov er så ulike at de ansatte ikke klarer å gi den enkelte elev god nok oppfølging.
- 60% av rektorene mener skolen mangler tilstrekkelig kompetanse.
- 51% av rektorene mener skolens lokaler gir liten mulighet til for eksempel skjerming, gruppeundervisning og tilbud 1:1.
- 32 % av rektorene mente det var en utfordring at det var for lite samarbeid om elevene i lærerkollegiet.

Rektorene meldte i mindre grad om utfordringer knyttet til veiledning fra andre instanser, læremidler og hjelpemidler, sykefravær og samarbeid med PPT.

1.13 Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole. (Oslo kommune-Kommunerevisjonen, 2018)

Skoleåret 2017/18 gikk det 16182 elever på videregående skoler i Oslo kommune. Av disse hadde 415 elever (2,6 % av elevene) vedtak om spesialundervisning. 155 av de 415 elevene gikk på studieforberedende program, resten på yrkesfag. Rapporten presenterer resultatet av Kommunerevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i videregående skole.

Overordnet problemstilling for revisjonen:

- Er kvaliteten og innholdet i spesialundervisning i videregående skole tilfredsstillende?

Revisjonen ble utført som case-studie av to videregående skoler; Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole.

Elvebakken videregående skole hadde 1430 elever skoleåret 2017/18. Av disse gikk ca. 80 % på studieforberedende program. Fire elever ved skolen hadde vedtak om spesialundervisning dette skoleåret. Skolen har egen spesialklasse, men denne gruppen var ikke omfattet av revisjonen. Fokus i revisjonen har vært å undersøke rutiner ved overganger, herunder skolens håndtering av søknader om spesialundervisning.

Kuben videregående skole hadde skoleåret 2017/18 totalt 1208 elever. Ca. 40 % av disse tok studieforberedende program, og 60 % gikk på yrkesfaglige programmer. 59 av elevene på skolen hadde spesialundervisning, hvorav to av disse elevene gikk på studieforberedende. Kommunerevisjonen har undersøkt rutiner ved overganger, innhold og tilpasning av spesialundervisningen, elevenes læringsbetingelser, samsvar mellom vedtak og faktisk gjennomføring, vurdering av måloppnåelse, medvirkning, samt informasjon om rettigheter.

Rutiner ved overgangen fra grunnskole til videregående skole

Revisjonskriterium:

- Utdanningsetaten (UDE) og skolene bør ha tilfredsstillende rutiner for å sikre gode overganger for elevene.

Revisjonen viser at UDE hadde gitt føringer og rutinebeskrivelser som kunne bidra til gode overganger mellom ungdomsskole og videregående skole, herunder overføringsmøter mellom elever, foresatte og rådgivere på avgiverskole og ny skole. Det er likevel en svakhet at forventningene fra UDE ikke var operasjonalisert, noe som kan ha medvirket til avvik mellom forventning og praksis ved de to skolene.

Foresatte og elever har rett til informasjon og medbestemmelse, f.eks. knyttet til at elever takker nei til spesialundervisning. Manglende føringer fra UDE kan ha ført til at elevene ikke har visst nok om konsekvensen av et slikt valg.

Revisjonen viser at Kuben vgs. hadde gode rutiner for kartlegging ved skolestart, samsvar mellom rutiner for møter og praktisk gjennomføring, gode rutiner for å fatte midlertidige vedtak og plassering av ansvar på spesialpedagogisk team.

For Elvebakken vgs. var rutiner ved overgang hovedfokuset i revisjonen, herunder medvirkning fra elever og foreldre. Undersøkelsene viste at skolen hadde skriftlige rutiner for overganger, overføringsmøter, kartlegging og negative vedtak. Det pekes likevel på manglende dokumentasjon av medvirkning og hvilken informasjon som var gitt til elevene, blant annet om at de elevene som har avslått spesialundervisning kan be om det på nytt ved en senere anledning. Rutinene la heller ikke opp til foreldremedvirkning i sakene. Kommunerevisjonen konkluderer med at skolen hadde for svak forvaltningspraksis når det gjaldt å dokumentere avgjørelser knyttet til spesialundervisning.

Samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og gjennomføringen

Revisjonskriterium:

- Det er samsvar mellom elevens vedtak og faktisk gjennomføring med hensyn til omfang, organisering og personalets kompetanse.

Revisjonen viste at Kuben vgs. hadde fattet vedtak i alle undersøkte saker, men at flere av vedtakene var midlertidige og at elevene dermed ikke hadde fått nye sakkyndige vurderinger. Det var godt samsvar mellom vedtak og gjennomført undervisning med tanke på organisering og kompetanse. Flere av spesialundervisningstimene Kommunerevisjonen skulle observere, var avlyst av ulike årsaker, og på tross av pålegg i rundskriv fra UDE, hadde ikke skolen rutiner for å registrere tapt undervisning. I ett tilfelle hadde skolen faset bort spesialundervisningen uten å fatte vedtak om dette.

På Elvebakken vgs. fant Kommunerevisjonen samsvar mellom de fire elevenes vedtak og skolens organisering. Heller ikke Elvebakken vgs. hadde rutiner for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning.

Innholdet i gjennomført spesialundervisning

Revisjonskriterier:

- Læreren tilpasser innholdet i spesialundervisningen, herunder undervisningsmetoder og arbeidsmåter, til den enkelte elev i tråd med vedtak og IOP.
- Elevene skal ha læringsbetingelser som forutsatt.

Revisjonen viser at Kuben vgs. hadde rutiner for å utarbeide IOP-er, men at de i liten grad var egnet som praktisk verktøy i undervisningen, slik de var tiltenkt. En del av utfordringen, var at mye av teksten ikke var tilpasset elevens behov for tilrettelegging, men var kopiert direkte fra læreplanene. Revisjonen viser stor variasjon i læringsbetingelsene i de observerte øktene. I en del timer med uro og uorden vurderer Kommunerevisjonen at læringsbetingelsene ikke var godt nok til stede. Det var flere pedagoger som opplevde det som uklart hva som var deres oppgaver med tanke på spesialundervisning, og at de ikke hadde god nok kompetanse til å tilpasse undervisningen til elevene med spesialundervisning.

Samarbeid med og medvirkning fra elever og foresatte

Revisjonskriterier:

- Skolen legger til rette for elevens medvirkning.
- Skolen legger til rette for skole-hjem-samarbeid og foresattes medvirkning.

Revisjonen viser at Kuben vgs. ikke hadde gode nok rutiner og praksis for samarbeid med elever og foreldre om tilbudet om spesialundervisning. Elever signerte på IOP og møtereferat, men rutiner og dokumentasjon på konkret medvirkning i ulike spørsmål knyttet til spesialundervisningen vurderes likevel som mangelfull. Vedtak er adressert til foresatte, og Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om ikke også elevene burde vært mottakere. Gjennomgang av enkeltsaker viser ellers få tegn til skole-hjem-samarbeid. Skolens rutiner la ikke opp til medvirkning fra foreldre i spørsmål knyttet til spesialundervisning, og relativt få lærere meldte om at de la til rette for en slik involvering. Dokumentasjonen var mangelfull i de sakene der elevene hadde takket nei til spesialundervisning;

Det var uklart om elevene var informert om konsekvensene, og det var uklart om det hadde vært dialog med foreldrene. Uklare rutiner for samarbeid kan gjøre det vanskelig for elev og foresatte å medvirke med relevant informasjon som kan sikre et best mulig spesialpedagogisk tilbud.

Elvebakken vgs. manglet dokumentasjon på medvirkning både fra elever og foreldre, og det fremstod f.eks. som uklart om elever var tilstrekkelig informert og hva elevene hadde samtykket / ikke samtykket til.

Samarbeid mellom lærerne om spesialundervisningen

Revisjonskriterium:

- Kontaktlærer/faglærere og lærere som gir spesialundervisning, skal samarbeide om opplæringen til den enkelte elev

Revisjonen viser at Kuben vgs. sine rutiner for spesialundervisning beskrev samarbeid på flere måter. Ansvarsoppgaver er fordelt, og rollebeskrivelsene viser forventninger til dialog og samordning mellom ledelse, rådgivere og lærere. Oversikten over skolens møter, viser at det legges til rette for informasjonsutveksling om utviklingen til elevene som får spesialundervisning, blant annet i egne resultatoppfølgingsmøter. En relativt høy andel av lærerne opplever at det i for liten grad legges til rette for samarbeid mellom ulike lærere om elever med spesialundervisning, og revisjonen vurderer at det er en risiko for at særlig fellesfaglærerne ikke er tilstrekkelig involvert.

Skolens vurdering av elevens måloppnåelse i årsrapport

Revisjonskriterium:

- Elevens måloppnåelse skal være vurdert i årsrapport.

Revisjonen viser at Kuben vgs. har rutiner for ansvarsfordeling i utarbeiding og kvalitetssikring av årsrapportene. Det var utarbeidet årsrapport for alle elevene i utvalget, med utgangspunkt i UDE sin rapportmal. Grad av måloppnåelse ble vurdert på en skala fra *liten* til *svært god*, og gjennomgangen viste at *middels* var brukt hyppigst. Vurderingene var begrunnet og individualiserte. I de fagene der måloppnåelsen ble vurdert som middels eller liten, ble det foreslått endringer i videre undervisningsopplegg.

Også Elvebakken vgs. hadde utarbeidet årsrapporter med individualiserte vurderinger av måloppnåelse, samt forslag til endringer der det var påkrevd.

Kommunerevisjonens anbefalinger

- Utdanningsetaten bør vurdere behov for tydeligere føringer med tanke på å sikre gode overganger og ivareta rett til medvirkning.
- Skolene bør vurdere tiltak for å sikre bedre dokumentasjon av elevmedvirkning, herunder samtykker og ønsker, og tiltak som sikrer at elever i større grad har kjennskap til rettigheter og konsekvenser av egne valg.
- Skolene bør vurdere å etablere bedre rutiner og praksis for foreldres medvirkning.
- Utdanningsetaten bør vurdere ytterligere tiltak for å sikre registrering og erstatning av tapt spesialundervisning, og skolene må følge opp i praksis

1.13.1 Oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2022)

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapporten ble gjennomført høsten 2021 til februar 2022. Det er byrådet som har ansvar for å følge opp bystyrets vedtak. Revisjonen har undersøkt om byråden for oppvekst og kunnskap, Utdanningsetaten og de to videregående skolene har iverksatt varslede tiltak og fulgt opp de politiske vedtakene ved behandling av rapporten.

Følgende føringer lå til grunn for oppfølgingsundersøkelsen:

- *sakkyndig rapport skulle utarbeides slik at elevene ikke mister verdifull spesialundervisning ved oppstart på videregående*
- *skolene burde sikre nødvendig dialog med elever og foresatte og at elever som helt eller delvis ikke samtykket til spesialundervisning, fikk kjennskap til rettigheter og konsekvenser av valget*
- *byråden skulle vurdere ytterligere tiltak for å sikre at skolene registrerte og erstattet tapt spesialundervisning.*
- *rapporten ble benyttet i det videre forbedringsarbeidet i Osloskolen (rapport 17/2018, s 3)*

Byrådet for oppvekst og kunnskap

Kommunerevisjonen vurderer at byråden hadde iverksatt varslede tiltak gjennom styringsdialogen. UDE hadde fått i oppdrag av byråden å følge opp rapportens anbefalinger, og UDE bekreftet i dialogen at arbeidet var igangsatt. Dette inkluderte gjennomgang og forbedring av system for tapt og erstattet undervisning, samt bruk av rapporten i forbedringsarbeid.

Utdanningsetaten

Kjennskap til rapport: Kommunerevisjonen vurderer at UDE hadde fulgt opp at skolene skulle være kjent med rapporten og bruke den til å vurdere kvaliteten på spesialundervisningen. Skoledirektør for videregående skoler fulgte opp skolene, ved hjelp av Seksjon for elevrettigheter.

Rutiner ved overgang fra grunnskole til videregående skole: Kommunerevisjonen vurderer at UDE i stor grad hadde fulgt opp vedtaket gjennom å utarbeide og iverksette nye rutiner ved overgang til videregående skole. Rutinebeskrivelsen sikrer dokumentasjon på skolens tilrettelegging, elevenes medvirkning og elevenes egen vurdering av behovet for spesialundervisning. Det ble også utarbeidet mal for referat fra overføringsmøter og sjekkliste for overføringsmøter med elever som hadde hatt spesialundervisning i grunnskolen. Listen fanget opp momenter som elevens egenvurdering av behov for spesialundervisning, skolens plikt til å tilpasse opplæringen og hvilken informasjon eleven skal få dersom hen takker nei til spesialundervisning. Referat og sjekkliste skal sendes både til elev og foreldre etter overføringsmøte.

Nytt rundskriv om spesialundervisning: Revisjonen avdekket at UDE hadde startet med å revidere rundskriv 6/2017 Spesialundervisning i grunnopplæringen, med planlagt ferdigstilling mai 2022. Ny rutine for overgang mellom grunnskole og videregående skole skulle legges ved.

Rutiner for samarbeid med foresatte: Kommunerevisjonen vurderer at UDE hadde fulgt opp politiske vedtak og varslede tiltak som omhandlet rutiner for samarbeid med foreldre. Den nye rutinebeskrivelsen for samarbeid om overgang mellom grunnskole og videregående skole beskriver tidspunkt og tema for møter, både i forkant og etterkant av søknadsprosess til videregående, og den

spesifiserer i hvilke sammenhenger de foresatte eventuelt kunne involveres. Begge skolene hadde fulgt opp rutinen i praksis.

System for å registrere og erstatte tapt undervisning: UDE skulle revidere systemet for å registrere og erstatte tapt undervisning, og iverksette ny rutine når denne var klar. Kommunerevisjonen finner at systemet var gjennomgått, men ikke implementert. I praksis var det utarbeidet et regneark som skolene kunne bruke i registreringsarbeidet, og UDE hadde orientert alle skolene om plikten til å registrere. Skolene kunne velge å bruke det sentralt utarbeidede skjemaet, eller egne skjema som ivaretok plikten. Begge skolene registrerte nå tapt og erstattet undervisning, men brukte egne skjema / systemer.

Utarbeidelse av sakkyndig rapport: Kommunerevisjonen vurderer at tiltak og vedtak var fulgt opp. Rutinen for samarbeid om overganger sier at sakkyndig vurdering skal foreligge så tidlig som mulig etter oppstart, og at PP-tjenesten skulle bruke maksimalt 3 måneder på en sakkyndig vurdering. Begge skolene hadde rutiner for midlertidige vedtak / midlertidige løsninger for elevene i påvente av sakkyndige uttalelser.

Bruk av rapporten i videre forbedringsarbeid: Revisjonen viser at Utdanningsetaten hadde fulgt opp de politiske påleggene. Resultatene fra revisjonen var brukt til å forbedre overgangen mellom grunnskole og videregående skole, til å sikre at elevene fikk tilrettelegging og spesialundervisning så tidlig som mulig, og til å ivareta retten til informasjon og medvirkning. Begge skolene hadde fulgt opp i praktisk gjennomføring.

1.14 Rett til spesialundervisning eller rett til deltagelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen (Wendelborg C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J., 2017)

I rapporten blir det satt fokus på inkludering av funksjonshemmede elever i undervisningsfellesskapet. Rapporten er initiert av Norges Handikapforbund (NHF) og Handikappede Barns Foreldreforening (HBF), med finansiering fra UDIR og BUFDIR. Bakgrunnen for arbeidet var at man i tiden fra 2006 fikk en periode med økning av elever som ikke hadde utbytte av ordinær opplæring, og som hadde behov for spesialundervisning. Parallelt med denne økningen, fant man en økning i andelen som mottok opplæring utenfor det ordinære opplæringstilbudet; i spesialskoler eller forsterkede enheter. Elever med sammensatte funksjonsvansker og utviklingshemming er mest utsatt for denne ekskluderingen. Men også elever med bevegellesvansker opplever ekskludering fra ordinære tilbud, særlig når de blir eldre. Noen drivere som blir trukket frem for å forklare økningen, er mer rapportering og dokumentering i forbindelse med nasjonale og internasjonale prøver/tester/kartlegginger, manglende kompetanse om spesialundervisning i skolen og økt vektlegging av diagnoser og PPT som sakkyndig og ressursutløser.

Rapporten viser at tilbudet til elever med behov for spesialundervisning varierer og fungerer svært ulikt for de som får det, og at det overordnede bildet er negativt. Måten skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne medfører ofte at sosial deltagelse, vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende blir vanskeligere og mindre tilgjengelig.

Det er gjort analyser av data fra GSI i organisering av spesialundervisning mellom kommuner med høyt, medium og lavt omfang av spesialundervisning. Basert på disse tallene er det få og små

forskjeller i hvordan skoler i kommuner organiserer spesialundervisningen. Én av forskjellene er at kommuner med lavt omfang med spesialundervisning har redusert bruken av spesialundervisning til særlig gutter med «lette vansker», som ellers ville mottatt 1 til 5 timer undervisning i uka. I tillegg er det en forskjell i tilmeldingspraksis, der skoler i kommuner med lavt omfang spesialundervisning i lavere grad henviser til PPT enn kommuner med høy andel. Når det gjelder grunnskolepoeng (karakterer etter 10. klasse), blir dette ikke påvirket av kommunenes omfang av spesialundervisning. Det er derimot en høyere andel elever med spesielle behov som ikke mottar vitnemål etter 10. trinn i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn kommunene med høyt omfang. Dette kan indikere at reduisering av omfanget av spesialundervisning ikke har ført til styrking av den ordinære undervisningen.

Det er også gjort caseanalyser der kommunene som er gjennomgått indikerer at å få til en god nedgang i omfanget av spesialundervisning henger sammen med å kunne organisere samarbeidet mellom PPT og skole på en slik måte at det bygger relasjoner og tillit mellom enhetene og personene i enhetene. Det er rapportert om tettere kontakt mellom PPT og skoler i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang av spesialundervisning. I førstnevnte vurderer en også tilgjengeligheten og kompetansen hos PPT som bedre enn i kommuner med høyt omfang. I casestudiene trekker samtlige grupper fram viktigheten av å etablere en tett kontakt mellom PPT og skole for å gi elever med behov for spesialundervisning et best mulig tilbud. Ved å legge om PPTs arbeidsmåte kan spesialundervisningen reduseres og bli organisert på andre måter enn som undervisning rettet mot enkeltelever alene.

Ved å sammenligne kommuners finansieringsmodell, ser dette ut til å spille en rolle for pedagogisk praksis, men det er ikke enkelt å peke på sammenhengen mellom modell og resultat i statistiske analyser. De fleste kommuner har organisert seg med rammefinansierings-modeller der ekstra ressurser blir utløst ved behov. En rektor beskriver en typisk situasjon der reduserte ressurser gjør det vanskeligere å oppfylle mesteparten av anbefalingene fra sakkyndige. En konsekvens er for eksempel at elever med 2-3 timer spesialundervisning pr. uke typisk har fått dette omformet til å bli en del av og inkludert i ordinær undervisning, noe enkelte foreldre oppfatter som fjerning av et tilbud.

Holdninger til å ha elever med spesielle behov i ordinære klasser kan være en annen driver til både omfang av spesialundervisning og ekskludering av elever fra ordinær undervisning. En sammenligning av holdningene til inkludering mellom aktører med ulikt omfang av spesialundervisning viser ikke vesentlige forskjeller mellom kommunene. Det er derimot forskjeller mellom aktørene innad i kommunene. Lærere i skolen som er nærmest eleven og skal gjøre jobben er minst positive, mens de ansatte i PPT som i liten eller ingen grad møter eleven i klasserommet er mest positive.

Rapporten avdekker store variasjoner i hvordan kommuner totalt sett møter utfordringene i spesialundervisning og elever med særlige behov. Opplæringstilbudet kan være avhengig av holdninger og tradisjoner i kommuner, PPT og blant lærere. Det blir vist til en studie som avdekker svært varierende kvalitet på skoleeiers styringsdokumenter og praksis for hvordan spesialundervisning blir gitt og organisert. Dette blant annet i mangel av klare standarder som behøves for å supplere Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet

2014). Klarere standarder for organisering og utøvelse av spesialundervisning kan være en løsning for å gjøre spesialundervisningen mindre avhengig av kommuner og skolars tradisjoner og individenes holdninger.

2 Forskningsartikler - Egne litteratursøk

I dette kapitlet oppsummeres funn og råd fra 18 relevante fagfellevurderte forskningsartikler som belyser problemstillingene i prosjektet. Hvordan kildesøk og utvalg av artikler er gjennomført, og sortering av materialet er beskrevet i metodekapittelet i rapporten.

2.1 *Joint reflection on action—a prerequisite for inclusive education? A qualitative study in one local primary/lower secondary school in Norway (Bjørnsrud og Nilsen, 2019)*

Hovedtemaet i artikkelen er læreres erfaringer med hvordan felles refleksjon og felles oppfølgingspraksis påvirker utviklingen av inkluderende opplæring. I studien fikk lærere ved en skole i Norge svare på noen åpne spørsmål ved å diskutere og formulere en felles tekst etter brevmetoden.

Funnene indikerer at lærerne synes å ha utviklet en bred forståelse av inkluderende opplæring som innebærer å møte de ulike behovene til alle elever. Det legges stor vekt på felles diskusjon og refleksjon i lærerteamene, med mål om å utvikle det praktiske undervisningsarbeidet rettet mot inkludering av alle elevene. Klare likhetstrekk i svarene fra lærerteamene tyder på at skolen har utviklet en felles kultur på dette området. Et sentralt funn er at felles refleksjon i en delingskultur på skolen skaper felles referanserammer for praktiske, inkluderende handlinger. Lærerne definerer ikke inkludering bare som et spørsmål om fysisk plassering, men at det også innebærer et sosialt og et akademisk fellesskap.

Læreres erfaringer tilsier at felles diskusjon og refleksjon også spiller en sentral rolle i innsatsen rettet mot inkludering av elever med spesialpedagogiske behov. Samlet sett tyder resultatene på at skolen i studien har kommet langt i å utvikle en felles forståelse blant personalet for hva en inkluderende opplæring innebærer. Teamene reflekterer rundt undervisning og praktiske handlinger i klasserommet for å fremme inkludering gjennom dette utviklingsarbeidet.

2.2 *Inclusion for Pupils with Special Educational Needs in Individualistic and Collaborative School Cultures (Buli-Holmberg et al., 2019)*

Hovedtemaet i denne artikkelen er inkluderende opplæring for elever med spesialpedagogiske behov. Studien fokuserer på tre kjerneområder: skoleledernes rolle, lærerrollen og praktisering av undervisningsplanlegging for å bidra til å inkludere elever med spesialpedagogiske behov. 20 intervjuer med skoleledere og lærere ved fire norske grunnskoler er gjennomført.

Basert på funnene fra denne studien ser de fleste av case-skolene ut til å være preget av en kultur med fragmentert individualisme, der lærere stort sett jobber på egenhånd med liten grad av profesjonsfellesskap og gjensidig støtte fra kolleger eller ledelsen. En hovedtendens fra studien er at det også er lite samarbeid og koordinering mellom allmennpedagogiske lærere og spesialpedagoger.

På én skole ser forskerne imidlertid en klar tendens til en kultur der lærere anerkjenner verdien av samarbeid for å realisere inkluderende opplæring for elever med behov for tilpasset opplæring/spesialundervisning. Det samme mønsteret finner forskerne også i skoleledelsens fokus på

strategier i arbeidet med å realisere en slik inkluderende opplæring. Analysen viser en klar sammenheng mellom resultatene i de tre kjerneområdene. Rollene til skoleledere og lærere, og undervisningsplanleggingen varierer mye mellom de fire skolene, og ser ut til å være en del av skolekulturer preget av primært individualistiske tilnærminger og lite samarbeid i deres arbeid for å oppnå inkluderende opplæring.

Når forskning ellers viser at lærersamarbeid har en positiv innvirkning på elevenes læringsutbytte, inkludert elever med spesialpedagogiske behov, reiser dette funnet bekymring for elevenes tilgang til likeverdig opplæring.

2.3 Integrating students with disabilities in school. Lessons from Norway (Finnvold, 2021)

I denne boken drøfter Finnvold ulike sider ved inkludering av elever med fysiske funksjonsnedsettelse i det norske skolesystemet. Selv om det er et sentralt politisk mål at alle elever med funksjonsnedsettelse skal ha mulighet til å gå på nærskolen på lik linje med andre barn, viser analyser at bare ca. halvparten av elevene med nedsatt funksjonsevne er fullt inkludert i ordinær klasseromsundervisning. Manglende inkludering i opplæringen kan påvirke elevenes sosiale nettverk og sosiale deltagelse. Boken bygger på data fra en undersøkelse Finnvold utførte i 2012, med en oppfølging i 2020. Informasjon er hentet gjennom offentlige registerdata samt spørreundersøkelse blant foreldre til barn i alderen 6-16 år med fysiske funksjonsnedsettelse.

Rapporten viser at sjansen for å fullføre videregående opplæring var nesten ti ganger mindre for barn med nedsatt funksjonsevne enn for barn i et tilfeldig utvalg. Videre vises det til forskning som sier at over 70 % av befolkningen med fysisk funksjonsnedsettelse uten fullført videregående opplæring, ikke var sysselsatt i den ikke-skjermede delen av arbeidsmarkedet. Forskning har identifisert foreldre, familie- og geografiske risikofaktorer som reduserer et barns sjanse for å lykkes i utdanningssystemet. Undersøkelsene viser at effekten av foreldre- og familiefaktorer på sjansene for å fullføre videregående opplæring var sterkest i det tilfeldige utvalget. Å bo i områder med høye utdanningsnivåer økte gjennomføringssuksessen i begge utvalgene. Effekten av geografisk kontekst var likevel betydelig høyere for barn med fysiske funksjonshemninger. Rapporten konkluderer ikke med hvorfor geografisk kontekst ser ut til å være viktig for gjennomføringsgraden til barn med nedsatt funksjonsevne. Den antyder likevel at barn som bor i mer tettbebygde strøk har større grad av nærhet til sosiale institusjoner med tilhørende fagkompetanse, og at disse kan spille en særlig viktig rolle for barna med funksjonsnedsettelse.

Hvordan foreldre oppfatter barnas utdanningsmuligheter, kan si mye om hvordan barna deres vil klare seg i utdanningssystemet. Resultatene viste en sterk sammenheng mellom segregeringspraksis og foreldrenes forventninger; jo mer et barn var adskilt fra ordinær klasseromsundervisning, jo lavere var foreldrenes forventninger til hvordan barnet ville kunne lykkes i utdanningssystemet. Funnene indikerte likevel at forventningene til foreldre med høyere sosioøkonomisk bakgrunn ble mindre påvirket av en segregerende praksis i skolen. Dette kan henge sammen med at disse foreldrene søker å unngå en degradering av egne barns status ved å fremme deres akademiske ambisjoner og prestasjoner. Det kan også henge sammen med at lærere synes å ha lavere forventninger til barn i lavinntektsfamilier, selv ved like skoleprestasjoner. Lærernes lave forventninger kan i neste omgang påvirke foreldrenes vurdering av barnas muligheter.

Det er mindre sannsynlig at barn med fysiske funksjonshemninger deltar på ulike sosiale arenaer, enn andre. Studien utforsket forhold som begrenser deltakelse, spesielt hvordan et segregert skoletilbud påvirker deltakelse i formelle og uformelle aktiviteter etter skoletid. Resultatene fra studien viste at jo mer et barn var skilt fra ordinær klasseromsundervisning, jo mindre var sjansen for å få besøk og besøke andre venner, og delta i sosiale aktiviteter etter skoletid. Selv om det trolig ikke var tilsiktet, begrenset og forhindret en segregerende praksis barn med fysiske funksjonshemninger fra å delta i sosiale settinger. Flere mulige forklaringer trekkes frem. Det kan handle om at man ikke er til stede i de viktige pausene i skolehverdagen på nærskolen, hvor avtaler for ettermiddagen lages. Det kan også henge sammen med systemet for skoleskyss, som bare legger opp til skyss direkte hjem, uten mulighet for at venner kan sitte på. Slik kan man påstå at de samme institusjonene som er ansvarlig for å inkludere barn, samtidig opprettholder institusjonelle ordninger som ekskluderer barn med nedsatt funksjonsevne fra å delta i det vanlige samfunnet.

I rapporten reises spørsmålet om ungdom med nedsatt funksjonsevne kompenserer for manglende sosial deltakelse i aktiviteter, med mer interaksjon på sosiale medier eller på nettbaserte spillplattformer. Funnene viser at den mest begrensende faktoren for sosial deltakelse var skoleplassering og manglende inkludering i ordinær klasseromsundervisning. Elever som ikke deltok i ordinær klasseromsundervisning minst halvparten av tiden, var tydelig mindre aktive på sosiale medier og besøkte i mindre grad venner etter skoletid. Ungdommene så imidlertid ut til å være like aktive som sine jevnaldrende i onlinespill med venner.

2.4 *Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway's Approach to Special Education* (Gøranson et al., 2021)

Rapporten beskriver Norges tilnærming til den spesialpedagogiske tiltakskjeden frem til spesialundervisning som en individuell rettighet etter opplæringsloven. Forfatterne diskuterer forbedringspotensialet i lærerutdanningens tilnærming til spesialpedagogisk kompetanse, og fremhever at alle lærere bør inneha noe spesialpedagogisk kompetanse. Videre belyser de forbedring av spesialpedagogisk tilnærming som en potensiell måte å redusere ungdomskriminalitet på, blant annet med referanse til prosjektet SaLTo i regi av Oslo kommune i samarbeid med politiet. Rapporten anbefaler økt fokus på spesialpedagogisk kompetanse i allmennlærerutdanningen. Dette kan blant annet forbedre læringsresultatene til elever med atferdsutfordringer, og samtidig hjelpe lærere til å inkludere elever med nedsatt funksjonsevne i ordinær undervisning.

Det norske utdanningssystemet legger vekt på likeverd og inkludering, og ønsker å inkludere elever med spesielle behov i ordinære opplæringstilbud så lenge eleven får tilstrekkelig utbytte av undervisningen. Vedtak om spesialundervisningstilbud kan kun fattes etter en omfattende forhåndshenvisningsprosess, og en sakkyndig vurdering utført av PP-tjenesten hvor både elevens behov og læringskontekst vurderes. Vedtaket om spesialundervisning fastsettes på bakgrunn av hva som kreves for at en elev skal sikre at de får utbytte av opplæringen, noe som ofte vil avhenge av eksisterende ressurser og kompetanse i skolen. Rapporten kommer med en tredelt anbefaling for å forbedre spesialundervisningen i Norge:

- Styrke den spesialpedagogiske kompetansen.
- Undersøke om den omfattende spesialpedagogiske beslutningsprosessen kan være til ulempe for elever med behov for rask intervensjon.
- Undersøke kvaliteten på spesialundervisning for barn utenfor det ordinære skolesystemet.

I tillegg, fordi forskning har vist en sammenheng mellom atferdsmessige og emosjonelle funksjonshemninger og kriminalitet, kan det forventes at styrking av spesialundervisningssystemet kan bidra til å redusere ungdomskriminaliteten i Norge.

2.5 *Too much or not enough? An examination of special education provision and schooldistrict leaders' perceptions of current needs and common approaches (Cameron, 2016)*

Hensikten med studien var å undersøke sammenhengen mellom spesialundervisningstilbudet i Norge og kommunale skolesjefers tanker om behovet for spesialundervisning, samt betydningen og utbredelsen av integrerte og segregerte praksiser i grunnskolen. Data ble samlet gjennom en spørreundersøkelse som ble sendt til alle landets 431 kommuner. Det kom inn svar fra 266 skolesjefer.

Det er krevende å avgjøre om dagens tilnærminger til, og nivåer av spesialundervisning er riktig. Hvis andelen elever som får spesialundervisning er for høy, risikerer man å bruke knappe ressurser feil, og samtidig potensielt forårsake mer skade enn nytte ved å stigmatisere og segregere elever i spesialundervisningsprogrammer. På den andre siden; hvis tilbudet om spesialundervisning er for lavt, kan det hende at barn med lærevansker ikke får den opplæringen de trenger og har krav på. Jakten på denne balansen blir ytterligere komplisert av de mange ulike tilnærmingene til spesialundervisning, spesielt sett i lys av innsatsen for å skape mer inkluderende skoler og samfunn.

Forskning har vist at både lærere og rektorer har en rekke bekymringer når det gjelder integrering av elever med funksjonsnedsettelse i det ordinære undervisningstilbudet, men at det likevel er en tendens til at de er positive til den generelle ideen om inkludering. Funn fra denne undersøkelsen antyder et lignende mønster blant skolesjefer. På tvers av kommuner ble det lagt stor vekt på spesialundervisning som en integrert del av det ordinære opplæringstilbudet. Selv om segregerte tilnærminger ble noe mindre verdsatt enn integrerte tilnærminger, oppfattet mange skolesjefer dem som viktige – spesielt i kommuner hvor disse ordningene var vanlige.

Funn indikerer videre at andelen elever som faktisk mottok spesialundervisning var betydelig lavere enn andelen av elever man oppfattet hadde et slikt behov. Kommuner som rapporterte økt behov for spesialundervisning, hadde imidlertid ikke lavere andel spesialundervisning enn kommuner der skolesjefene mente at nivået på spesialundervisningstilbudet var passe. Dataene viste ingen sammenheng mellom andelen av elever som mottar spesialundervisning og den betydningen som ble lagt på verken segregerte eller integrerte tilnærminger.

2.6 *Inclusion in Norwegian schools: Pupils' experiences of their learning environment (Haug, 2020)*

Artikkelen belyser hvordan ulike grupper av elever med behov for spesialundervisning opplever læringsmiljøet sitt i norske skoler, sammenlignet med andre elever. Læringsmiljø er i denne undersøkelsen forstått som engasjement og relasjoner, målt gjennom trivsel, læringshemmende atferd, samt relasjoner til jevnaldrende og til lærere. Data ble samlet inn gjennom en nettbasert spørreundersøkelse. Ca. 10.000 elever svarte på spørreskjemaet.

Opplevelsene av læringsmiljøet er viktig både for trivsel og læringsutbytte, og for om skoler i Norge oppfyller målene om inkluderende opplæring. Samtidig har elevenes erfaringer med eget læringsmiljø

som grunnlag for utdanningspolitikk og praksis, vært lite studert. Dette gjelder spesielt elever med vansker som både får og ikke får spesialundervisning.

Resultatene tyder på at elever med behov for spesialundervisning opplever skolemiljøet sitt mer negativt enn andre elever, og av disse er det de som får spesialundervisning som opplever det verst. Av disse elevene igjen, har de elevene som får spesialundervisning på grunn av atferdsproblemer lavest skår av alle. Elever med vansker, spesielt dem med atferdsproblemer, har negative følelser for skolen. De trives dårligere enn resten av elevene, og de investerer mindre kognitiv energi i positive læringsaktiviteter. De er også mer rastløse og mindre oppmerksomme. For gruppen elever med atferdsproblemer er disse følelsene og opplevelsene fortsatt mer negative sammenlignet med alle andre.

Relasjonsaspektene ved læringsmiljøet oppleves bedre enn aspekter knyttet til engasjement. Elever med atferdsproblemer som får spesialundervisning opplever relasjonen til jevnaldrende moderat svakere enn resten av elevene. Forholdet til lærere er i hovedsak likt for alle gruppene. En årsak til dette kan være at relasjoner er lettere å kontrollere og regulere enn andre elementer i opplæringen.

2.7 National regulations and guidelines and the local follow-up in the chain of actions in special education (Nilsen og Herlofsen, 2020)

Tema for denne artikkelen er tiltakskjeden i spesialundervisningen i den norske offentlige skolen, og hovedspørsmålet er hvordan lokal praksis samsvarer med nasjonale forskrifter og retningslinjer i ulike faser av tiltakskjeden. Det er gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse av skriftlige dokumenter, både med hensyn til regelverk og praksis, fra totalt åtte elevsaker.

De nasjonale føringene for spesialundervisning forholder seg primært til UDIRs retningslinjer. Disse konkretiserer ønsket praksis basert på en tolkning av nasjonalt regelverk. Lokal praksis omfatter lokale skoler og den lokale PP-tjenesten. Tiltakskjeden er en sammenhengende kjede av handlinger som tar sikte på å 1) identifisere og 2) sakkyndig vurdere behovet for spesialundervisning, samt å 3) fatte vedtak om, 4) planlegge, 5) gjennomføre og 6) vurdere slik opplæring. Nasjonale retningslinjer beskriver fasene og sammenhengen mellom disse, og suksess i de ulike fasene av handlingskjeden er avhengig av samspill mellom nasjonal formulering og lokal realisering. Realisering av handlingskjeden betinger godt samarbeid mellom deltakere på kommunalt nivå, spesielt i skolen og PPT. I tillegg skal elev og foreldre være sentrale aktører i enkelte faser.

Rapporten konkluderer med at det er varierende samsvar mellom praksis og regelverk i ulike faser av tiltakskjeden. Funnene indikerer videre at det er varierende sammenheng mellom de ulike fasene. Dette er en stor utfordring både for de enkelte fasene og for kjeden som helhet, og skaper risiko for fragmentarisk arbeid. Det kan se ut til å være et klart behov for å forbedre kvaliteten både på praksis og på regelverk. Noen konkrete funn:

Henvisninger til PPT har ofte fokus på individuelle egenskaper ved elevene, og vurderer i mindre grad læringsbetingelsene i den ordinære opplæringen, noe som bryter med nasjonale retningslinjer. Det fremkommer også i liten grad hvilke tilpasninger av ordinær undervisning skolene har testet ut før henvisningen blir sendt.

Sakkyndige vurderinger bærer preg av nokså varierende lokale formuleringer. Overskrifter og rekkefølge ser ut til å avvike fra lovkrav til innholdet i slike vurderinger. Vurderingene vektlegger

egenskaper ved elevene, og i mindre grad hvordan den ordinære opplæringen er tilpasset elevenes evner og forutsetninger.

Vedtak om spesialundervisning er ofte standardiserte og ikke spesielt tilpasset den enkelte elevs behov. Vedtakene samsvarer i varierende grad med regelverket, noe som potensielt kan gå på bekostning av elevens rettsvern.

Utforming av IOP varierer med tanke på innhold og form. I mange tilfeller avviker IOP fra enkeltvedtak og sakkyndige vurderinger både med tanke på innhold og organisering.

Sammenhengen mellom fasene i handlingskjeden synes i ulik grad å fungere etter intensjonen. Det er positivt at de sakkyndige vurderingene bygger videre på skolens henvisning og på informasjon fra foreldre og elever. I en rekke saker fremstår likevel de sakkyndige vurderingene som ganske vage, og derfor vanskelige å bygge videre på. Sammenhengen mellom sakkyndige vurderinger og vedtak synes også å være varierende. Vedtak kan noen ganger peke i en annen retning av den sakkyndige vurderingen, og er noe mer standardiserte enn det de mer individualiserte sakkyndige vurderingene legger til rette for. På lignende vis varierer også sammenhengen mellom IOP og de to foregående fasene i handlingskjeden. IOP, vedtak og ekspertvurderinger kan slik bli uavhengige faser, som bryter handlingskjeden i stedet for å knytte den sammen.

I forlengelsen av dette, vil det være et sentralt spørsmål om det omfattende arbeidet som legges ned i de ulike leddene i tiltakskjeden, bidrar til at kvaliteten på handlingene gradvis forbedres, og dermed til at riktige tiltak iverksettes for elevene. Hvis ikke kan det stilles spørsmål ved om kjeden fungerer etter hensikten. Dette gjelder både den juridiske siden av saken, i forhold til hvordan handlingskjeden bidrar til å beskytte retten til spesialundervisning. Det knytter seg også til et mer praktisk opplæringsmål, som sier at det via kjeden bør utvikles et godt støtteapparat for den enkelte elev med spesialundervisning.

Funnene viser et behov for at skoleeier ikke bare gir detaljerte føringer for riktig saksbehandling, men er i dialog med skolene og veileder og støtter dem, med mål om systematisk kvalitetsforbedring av spesialundervisningen.

Forbedring av tiltakskjeden vil kreve en helhetlig tilnærming på skolene, hvor alle ansatte er involvert, og hvor ledelsen tar et tydelig ansvar for og formidler viktigheten av dette arbeidet. Kjeden innebærer samspill mellom tilrettelegging av ordinær opplæring og spesialundervisning, og krever derfor også samarbeid mellom allmennlærere og spesialpedagoger.

Forfatterne reiser spørsmål ved om lærerne har nok tid og kompetanse til å utføre arbeidet, f.eks. tid til diskusjoner, planlegging og evaluering, samt å utarbeide dokumentene. Det kan videre være nødvendig å rekruttere og utvikle spesialpedagogisk kompetanse og i større grad utnytte tjenestene og kompetansen i PPT. Det kreves ingen spesialpedagogisk kompetanse for å gjennomføre spesialundervisning. I tillegg kommer det frem at det brukes et stort antall assistenter i spesialundervisningen, og at det ikke stilles krav til kompetansen til disse assistentene. Bruken av assistenter har imidlertid økt gradvis de siste årene, og de får stadig større ansvar for å gjennomføre spesialundervisningen på egenhånd. Forfatterne reiser spørsmål om hvilken betydning slike forhold har for kvaliteten på spesialundervisningen. Dette gjelder både vilkårene for at skolene skal følge nasjonale forskrifter og retningslinjer i handlingskjeden, og at elevene skal ha et godt utbytte av opplæringen.

Studien gir også grunnlag for å se nærmere på selve regelverket. Området som skal reguleres er svært komplekst, og et viktig spørsmål er hvordan brukerne oppfatter forholdet mellom regelverk og rammebetingelser. Å legge til rette for klare og praktiske prosedyrer – og sikre at disse oppleves å ha en praktisk nytteverdi for det daglige arbeidet – må antas å være vitalt for mange lærere. Studier viser at lærere har vanskelig for å balansere hensynet til individuelle forutsetninger og mål for kompetanse i den nasjonale læreplanen, og at kravet om å nå felles mål for kompetanse oppleves som en motsetning til å ivareta individuelle læringsevner. Dagens regelverk innebærer en vanskelig balansegang, som på den ene siden kan være nødvendig for å ivareta behovet for fleksibilitet, men som på den andre siden kan være vanskelig å gjennomføre.

2.8 *Succeeding in inclusive practices in school in Norway – A qualitative study from a teacher perspective (Sigstad et al, 2021)*

Denne studien undersøkte læreres strategier for å realisere inkluderende praksis i ordinær skole. Målet med studien var å identifisere hvordan lærere forstod og arbeidet for å realisere intensjonen om inkludering i en skole for alle, med spesielt fokus på elever med spesielle behov eller de som stod i fare for å utvikle slike behov. Studien bygde på ti kvalitative fokusgruppeintervjuer med ca. 40 lærere fra én utvalgt barneskole. Inkluderende praksis ble beskrevet som det lærerne faktisk gjorde for å legge til rette for best mulig inkludering av alle, organisatorisk, sosialt og faglig.

Funnene tyder på at inkluderende praksis handler om lærernes innsats for å organisere undervisningen, etablere en følelse av tilhørighet til fellesskapet, utvikle sosial kompetanse og legge til rette for faglige prestasjoner. Den største utfordringen virket å være differensiering i møte med en mangfoldig elevgruppe.

Lærerne var positive til å realisere målet om inkludering, men var samtidig bevisste på organisatoriske og praktiske utfordringer. De organisatoriske aspektene ved inkluderende praksis handlet primært om hva lærere gjorde for å legge til rette for gode sosiale og faglige forhold, og det handlet om deres pedagogiske forankring for å lykkes med inkluderende praksis i klasserommet. Når det gjelder læringsutbytte, kunne en veksling mellom undervisning i og utenfor klasserommet noen ganger være den beste løsningen for en del elever. En slik organisering krever omfattende planlegging og logistikk med tanke på ressursallokering og tett lærersamarbeid på tvers i organisasjonen.

Et viktig mål for elevenes inkludering var deres trivsel og i hvilken grad de var sosialt inkludert. Lærerne beskrev hvordan de forsøkte å styrke elevenes tilhørighet til fellesskapet ved å skape en følelse av tilhørighet til skolen og sin egen klasse. Å utvikle sosial kompetanse var et overordnet mål for lærernes innsats.

For å lykkes med å inkludere elevene faglig, var lærerne opptatt av å møte mangfoldet av behov blant elevene. Lærerne opplevde likevel at variasjonen i elevmangfold var spesielt utfordrende. Ikke minst kunne det være utfordrende å fange opp elevenes faglige nivå, bidra til å styrke elevenes selvfølelse, og å kunne balansere deres faglige og sosiale behov på en tilfredsstillende måte. En slik inkluderende praksis krevde også god informasjonsflyt og hensiktsmessig bruk av personalressursene, noe som kunne være vanskelig å oppnå. En inkluderende praksis er avhengig av tett samarbeid, der lærere sammen arbeider for å legge til rette for likeverdig opplæring og fremme tilhørighet i et berikende læringsmiljø hvor elevene har erfaring med å nå sine individuelle mål.

2.9 Educational arrangements and social participation with peers amongst children with disabilities in regular schools (Wendelborg & Tøssebro, 2011)

Hensikten med denne studien var å undersøke sosial deltakelse med jevnaldrende blant barn med funksjonsnedsettelse i vanlige skoler og klasser i Norge. Undersøkelsen har sett på samspillet mellom funksjonsnedsettelse, måten skolene organiserer opplæringen for barn med funksjonsnedsettelse på og innvirkningen på sosial deltakelse for disse barna. Analysen bygger på data hentet fra undersøkelser av foreldre til 262 barn med nedsatt funksjonsevne i alderen 11–13 år.

Et nøkkelresultat i studien er at det er en sterk positiv sammenheng mellom klasseromsdeltakelse og sosial deltakelse med jevnaldrende. Resultatene viser imidlertid at den nåværende organiseringen av skoletilbudet for denne gruppen av elever, med utstrakt bruk av assistent og spesialundervisning, kan hindre sosial deltakelse med jevnaldrende. Videre finner man at typen funksjonsnedsettelse og graden av funksjonsnedsettelse ikke har direkte effekt på graden av sosial deltakelse, men kun har en indirekte effekt knyttet til pedagogisk støtte og grad av klasseromsdeltakelse. Studien antyder at praksisen med spesialundervisning og lærerassistenter er negativt relatert til klasseromsdeltakelse, noe som også støttes av annen forskning. Funnene indikerer at siden barn med funksjonsnedsettelse har lik rett til sosial inkludering som jevnaldrende, bør skolen være varsom med å skille dem fra jevnaldrende i ordinære skoleaktiviteter.

Noen barn med intellektuelle funksjonsnedsettelse vil ikke øke sin sosiale kompetanse eller sosiale aksept i klassen uten spesiell innsats og intervensjoner fra voksne. Og selv om assistenter kan være et hinder for samhandling med klassekamerater, tyder tidligere forskning på at assistenter med tilstrekkelig opplæring kan øke jevnaldrig samhandling for barn med alvorlige funksjonsnedsettelse.

Barn med tilstrekkelige og positive relasjoner til jevnaldrende har større mulighet til å øve seg på sosiale ferdigheter og utvikle sosial kompetanse enn barn uten slik erfaring. Mangel på sosiale ferdigheter og passende sosiale strategier kan føre til negative miljøreaksjoner og vanskeligheter med å oppnå sosial inkludering. Voksenstøtte kan både kompensere og bidra til å bygge sosiale ferdigheter, men, som dokumentert i studien, kan voksenintervensjon like gjerne være et hinder for sosial deltakelse. Dette viser behovet for en balanse mellom vokseninnsats og støtte, og barns muligheter til å utvikle samspill med jevnaldrende på egenhånd.

Studien kan illustrere hvordan gode intensjoner kan gi utilsiktede og uønskede resultater. Strategiene som brukes av skoler for å hjelpe barn med lærevansker innebærer å gi støtte gjennom spesialpedagoger eller lærerassistenter. Samtidig som skolene legger til rette for faglig læring, fjerner skolen mulighetene for sosialt samspill. Dermed kan løsningen av ett problem føre til opprettelsen av et annet.

2.10 Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten (Fylling og Handegård, 2009)

Nordlandsforskning har fra mai 2008 til mai 2009 kartlagt og evaluert PP-tjenesten i Norge på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Rapporten *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*, er sluttpublikasjonen fra dette prosjektet. Gjennom kvalitative case-studier i fire kommuner/fylkeskommuner, kvantitative spørreundersøkelser til ledere og ansatte i PPT, samt spørreskjemaundersøkelser til skoleeiere, barnehage- og skoleledere og lærere i grunnskolen, har man undersøkt flere problemstillinger. Man har blant annet sett på PP-tjenestens rolle i skolens

arbeid med tilpasning og inkludering, hvilken plass systemperspektivet har i tjenesten, meninger om PPTs nytte og kvalitet, samt tjenestens bidrag til bedre mestring og læringsutbytte hos elevene.

Et hovedfunn i evalueringen er at det er mindre variasjon mellom de ulike tjenestene / PPT-kontorene når det gjelder evalueringen av problemstillingene, enn man kunne anta ut fra vanlig retorikk og forestillinger. Dette gjelder både arbeidsmåter, fagprofil og vurdering fra brukere og samarbeidspartnere.

Når det gjelder tjenestens rolle og deltagelse i skolenes arbeid med tilpasning og inkludering, er denne begrenset av manglende kapasitet til å bidra direkte i skolenes arbeid med tilrettelegging, målarbeid og organisering av opplæringen. Samtidig begrenses det systemiske arbeidet også av at skolene bare i noen grad ønsker PP-tjenestens bidrag på området.

Evalueringen viser at PP-tjenestens nytte og kvalitet har potensiale til forbedring. Dette handler i mindre grad om kompetanse, men synes heller å være et gap mellom hva tjenesten kan tilby og det skolene forventer. Mens PP-tjenesten opplever å bruke for mye tid på sakkyndighetsarbeid / individrettet arbeid, er dette noe skolene ønsker mer av.

Foresatte evaluerer PP-tjenestens bidrag i arbeidet for læringsutbytte og faglig og sosial mestring som positivt, mens skoler melder om at tjenesten i liten grad deltar direkte i deres arbeid på området.

Rapporten konkluderer med at mye av tjenestens fokus og kapasitet er knyttet opp mot sakkyndighetsarbeid og individrettet veiledning. Man lykkes i mindre grad i å hjelpe skolene med systemarbeid og tilrettelegging, noe som skyldes både kapasitet og vanskelig tilgjengelighet inn i skolene på områder som organisasjon- og kompetanseutvikling.

2.11 The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015 (Moen et al, 2018)

Artikkelen gjennomgår forskning på PP-tjenesten i perioden 2000–2015. Målet er å fremheve og kartlegge hvilke områder det er forsket lite/mye på, identifisere omfang og komme med forslag til videre forskning. Gjennomgangen avdekket at fem doktoravhandlinger og 19 fagfellevurderte artikler var relevante og hadde høy kvalitet. Disse 24 publikasjonene ble delt i følgende tre kategorier; forskning på arbeidsatferd og profesjonell identitet (8 publikasjoner), på spesifikke problemområder og ekspertvurdering (6 publikasjoner), samt forskning på samarbeid og brukeropplevelser (8 publikasjoner). Oversikten utgjør en kunnskapsbase av høykvalitetsforskning på norsk PPT i tidsrommet. Samtidig avdekker kunnskapsgrunnlaget også flere områder som fortsatt ikke er undersøkt, hvorav tre sentrale nevnes under:

De senere årene har flere nasjonale satsninger, f.eks. SAMTAK og SEVU-PPT, hatt som mål å støtte PPT-ansatte i kompetanseheving når det gjelder arbeid på systemnivå. Gjennomgangen har imidlertid avdekket at det er vanskelig å utvikle og implementere systemarbeidsatferd i PPT. Det er derfor grunn til å forske mer på hvordan erfarne PPT-rådgivere lærer, hva de lærer og om, eller hvordan, de bidrar til å utvikle systemarbeidsatferd i tjenesten. Slik kan man utvikle kunnskap om de nasjonale satsningene faktisk har innvirkning på deres egen og tjenestens arbeidsatferd.

Flere studier viser at samarbeid mellom lærere og forskere kan være spesielt nyttig når det gjelder utvikling og endring av praksis i skolen. Et hovedprinsipp er at temaet skal komme nedenfra/innenfra og defineres av deltakerne selv. Et lignende samarbeid mellom PP-rådgivere og forskere kan trolig

også vil være nyttig når det gjelder å utvikle praksis i PP-tjeneste, og avdekke ny kunnskap og skape lokale teorier.

Gjennomgangen viste at 14 av publikasjonene er på norsk og ni er på engelsk, noe som betyr at relativt få av studiene kommuniserer med det internasjonale forskningsmiljøet. Publikasjoner på engelsk er viktige fordi forskere kan dele kunnskap og lære av sammenligninger mellom land. I den forbindelse kan komparative studier av norsk PP-tjeneste og tilsvarende støttetjenester i andre land være et tema for fremtidig forskning.

2.12 Individet i et systemperspektiv; Sakkyndighetsarbeid i PPT (Samuelsen & Bargel, 2018)

Problemstillingen i artikkelen var *Hvordan man kan forstå PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid i et systemperspektiv*. Systemperspektivet ble innført som et nytt mandat for PPT gjennom ny § 5-6 i opplæringsloven fra skoleåret 1999/2000. I tillegg til et individrettet sakkyndighetsarbeid, skulle PP-tjenesten nå også hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge forholdene bedre til rette for tilpasset opplæring til elever med særlige behov. Forfatterne har klargjort de to begrepene individrettet og systemrettet arbeid gjennom et historisk tilbakeblikk på læreplaner og ulike spesialpedagogiske perspektiver, og forsøkt å operasjonalisere individet i et systemperspektiv gjennom en mal for sakkyndighetsarbeid i PPT.

Forfatterne er kritiske til en vanlig oppfatning om at individrettet og systemrettet arbeid er to motsetninger. De ser ingen motsetning mellom en systemrettet tilnærming med utgangspunkt i den enkelte eleven, dersom man har en kompensatorisk/forebyggende eller systemisk/organisatorisk tilnærming til de spesialpedagogiske problemstillingene. Samuelsen og Bargel argumenterer for at kompensatorisk individrettet arbeid kan være systemisk arbeid, og vice versa. Dersom man jobber forebyggende og individrettet i ulike systemer og på ulike arenaer, og mellom de ulike delsystemene, kan effekten bli større og mer varig enn dersom man bare fokuserer på individet.

I sin mal for sakkyndighetsarbeid, tydeliggjør Samuelsen og Bargel individet i et systemperspektiv i alle de ulike fasene. I dette arbeidet, kan et systemisk perspektiv brukes som virkemiddel i arbeidet med tilpasset opplæring innenfor både spesialpedagogisk og ordinær opplæring.

2.13 Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært» Evaluering av lærekandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov (Markussen et al., 2018)

På vegne av Utdanningsdirektoratet, har NIFU evaluert lærekandidatordningen, samt tilskuddsordningen for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater. Evalueringen bygger på data fra spørreundersøkelse til alle fylkeskommuner og til rådgivere i videregående skoler og ungdomsskoler, intervju med bedrifter, LO, NHO og Utdanningsforbundet, samt registerdata.

Lærekandidatordningen ble innført i videregående skole fra februar 2001. Ordningen er en parallell til lærlingordningen, med toårig skole, videre opplæring i bedrift og avsluttende kompetanseprøve. Per oktober 2017 var det 1952 lærekandidater i Norge. Variasjon i bruken av ordningen er stor mellom fylkeskommunene. Opplæringen har redusert læreplan, men er ikke definert som spesialundervisning. Ordningen gir grunnkompetanse med et kompetansebevis som dokumenterer oppnådd kompetanse.

Funnene viser at det jevnt over er en positiv holdning til ordningen fra alle involverte aktører, både fra kandidatene selv, bedrifter, skoler og næringslivets organisasjoner. Det er likevel stor variasjon i bruk av ordningen. I gml. Østfold utgjorde lærekandidatene 13% av summen av lærlinger og lærekandidater, mens det tilsvarende tallet for Oslo var 1,6%. Dette kan handle om at målgruppen defineres ulikt, og at det er ulike kriterier for hvem som kan bli lærekandidat.

Et sentralt funn i evalueringen, er at lærekandidater i de laveste prestasjonssjiktene fra 10. trinn kommer bedre ut med tanke på oppnådd kompetanse, enn elever som får spesialundervisning og sammenlignbare elever på yrkesfag i ordinære utdanningsløp. Lærekandidater fra høyere prestasjonssjikt kommer dårligere ut. Dette kan bety at lærekandidatordningen kan være nyttig for en del elever med svake karakterer fra ungdomsskolen, at flere elever som presterer lavt i den ordinære opplæringen kunne dratt fordel av tilbudet. I et slikt perspektiv har lærekandidatordningen for lite omfang. Elever med bedre karakterer fra ungdomstrinnet bør ikke inn i ordningen.

Etter enkeltvedtak, har lærekandidater rett til spesialundervisning. Omfang og praktisering er svært forskjellig i fylkeskommunene. Noen bruker, i strid med vedtektene, tilskudd som skal gå til ekstra personaressurs for å bistå i opplæringen, til å finansiere spesialundervisningen.

I rapporten foreslås det blant annet å avklare målgruppen og gjøre ordningen mer treffsikker. Videre bør man vurdere å innføre et kompetansenivå mellom ufaglært og fagbrev, med yrkestitler for dem med kompetansebevis. Det kan også være hensiktsmessig å undersøke nærmere overgangen til yrkeslivet for personer med kompetansebevis, samt vurdere felles retningslinjer for bruk og finansiering av spesialundervisning blant lærekandidater. Man bør ellers vurdere å beholde øremerking av tilskudd til ordningen, eventuelt via fylkeskommunene til lokal fordeling.

2.14 Educated for welfare services—The hidden curriculum of upper secondary school for students with intellectual disabilities (Gustavsson et al., 2021)

Et viktig mål med videregående opplæring for elever med utviklingsnedsettelse, er å kvalifisere seg for et yrkesaktivt liv. Forskning viser likevel at sysselsettingsratene for nyutdannede med intellektuelle funksjonsnedsettelse er svært lave. Studiens formål har vært å granske hvordan denne elevgruppen blir forberedt på overgangen fra skole til arbeid gjennom videregående opplæring og arbeidsformidling. Studien er en dybdetolkning av to tidligere publiserte, empiriske studier.

Studier viser at svært få elever med psykisk utviklingshemming kommer ut i arbeidslivet, og at de fleste blir avhengige av sosiale tjenester og velferdsytelser.

Funnene viser at det i videregående opplæring kan finnes en «skjult læreplan» som fører disse elevene bort fra yrkeslivet og over på trygd og velferdsordninger, og at dette blir forsterket av de norske trygdeytelsene. Den skjulte læreplanen kan handle om at opplæringen bygger på det videregående skole anser som «den mest realistiske framtiden» for disse elevene, og at man derfor forbereder elevene på et liv utenfor arbeidslivet. Den skjulte læreplanen forteller elevene at de er forskjellige og må senke ambisjonene sine. Mangelen på forventninger og ambisjoner på vegne av elevgruppen, viser seg også å ha sammenheng med fagfolks manglende erfaringer med å lykkes i å få elevene ut på arbeidsmarkedet.

Forfatterne foreslår klarere visjoner i de nasjonale læreplanmålene, og de etterlyser en debatt blant fagfolk både i skole og arbeids- og velferdsetatene om reell samfunnsdeltagelse for større grupper av

mennesker med funksjonsnedsettelse. Man bør vurdere å innføre nye opplæringsmål og programmer rettet mot et større mangfold av voksenroller. Nye, reelle muligheter for ansettelser må introduseres. Forfatterne viser til ny europeisk forskning som sier at inkluderende skolemiljøer er sjeldne for elever med intellektuelle funksjonsnedsettelse, men at det relativt inkluderende norske opplæringssystemet gir et godt utgangspunkt for endring og omstart.

2.15 Students with Special Educational Needs—Social Inclusion or Marginalisation? Factors of Risk and Resilience in the Transition Between School and Early Adult Life (Kvalsund og Bele, 2010)

Artikkelen presenterer en studie av hvordan relasjoner i tidlig voksenliv påvirkes av tidligere skoleerfaringer, f.eks. om man har gått i spesialklasse eller i ordinær klasse. Studien bygger på data fra to nasjonale forskningsprosjekter vedrørende Reform 94 i videregående skole, hvor man har fulgt ca. 500 elever fra den gangen de fikk spesialundervisning i videregående skole til de fylte 22 år.

Analysen viser at spesialklasser på videregående skole er en risikofaktor for å produsere marginalisering og isolasjon i tidlig voksenliv, mens ordinære klasser kan være en faktor for å fremme sosial inkludering. Undervisning i spesialklasser begrenser alvorlig elevens sosiale kompetanse og kapital og dermed også deres kulturelle kapital.

Å ha venner på sin egen alder er viktig, og slik har ordinære klasser større potensial sammenlignet med spesialklasser. Forfatterne peker på at strategiske handlinger og interaksjon i en ordinær klasse gir sosial læring som er inkluderende gjennom ulike koder, signaler og forventninger. Vanlige klasser gir elevene erfaring i ungdomskulturell kompetanse.

Spesialklasser gir sannsynligvis dårligere muligheter til å øve på å danne sosiale relasjoner med andre unge mennesker, har lavere ambisjonsnivå for elevene og setter grenser for sosial eksperimentering. Timene i spesialklasser er også mer fokusert på trygghet og omsorg enn vanlige timer. Funn fra undersøkelsen viser at elever fra spesialklasser i flere tilfeller utvikler angst dersom de forventes å delta i andre sosiale situasjoner enn de er vant til.

Å gå i en ordinær videregående klasse kommer med forventninger om å mestre læring og samspill på grunnlag av samarbeid, konkurranse og læring fra modellpersoner. Dette er noe enkeltelever i de fleste tilfeller må oppdage og håndtere selv. En vanlig tankegang er at dersom elevene ikke kan følge med, er det hovedsakelig deres eget ansvar og de må akseptere overgangen til spesialklasse; de fikk sjansen og all tilgjengelig hjelp. En slik forventning om personlig ansvar for å holde seg innenfor normaliteten, refererer til det som kalles *kompetanseorientert differensiering* av undervisningsprosessen. Imidlertid tøyer noen lærere sannsynligvis definisjonen av normalitet for å gi elevene spesialpedagogisk tilbud innenfor ordinær klasse. Dette praksismønsteret er nærmere det som betegnes som en *verdsettelsesorientert differensiering*.

Forfatterne peker på en tilsynelatende generell mekanisme i videregående skole som reproducerer ungdommer inn i grupper med lav sosial kapital, ved at de blir marginalisert inn i mindreverdige sosiale posisjoner. Mange unge voksne med funksjonsnedsettelse møtes med respekt og aksept i blandede støttenettverk. I nettverk bestående av ungdom på samme alder, blir de imidlertid sett på som noen som mangler relevant kompetanse og sosiale ferdigheter. Faren for sosial ekskludering kan da bli stor. Spesialpedagogisk bistand må derfor være basert på, men også gå utover, logikken i å

hjelpe enkeltpersoner. Nåværende forskning viser at diagnostisering av elever må suppleres med å diagnostisere organisasjonen og lærernes arbeidsformer.

En praktisk implikasjon av studien er å gi langt flere elever med behov for spesialundervisning individuelt tilpasset hjelp i ordinære videregående klasser. Dette kan forhåpentligvis føre til at de andre ungdommene også vil bli mer tolerante for ulikhet, og lære å kommunisere og samarbeide på tvers av forskjeller.

2.16 Disability (Tøssebro og Wendelborg, 2019)

Teksten diskuterer følgene av dagens politikk og praksis når det gjelder skoletilbudet til elever med funksjonsnedsettelse og familiene deres i Norge. Tematisk er det fokusert på praksis når det gjelder: 1) støtte til familiene; 2) inkluderende utdanning og 3) deltakelse/interaksjon med klassekamerater i fritiden og kulturelle aktiviteter i skoletiden.

Datagrunnlaget er primært hentet gjennom langtidsstudier fra Norge (1999-2012) av barn med forskjellige funksjonsnedsettelser som er født i 1993-1995. Utvalget er valgt med tanke på lovendringene for spesialundervisning i 1991. Undersøkelsene viser at elever med rett til spesialundervisning generelt er inkludert i barnehagen, men i økende grad blir separert fra ordinære elever utover i skoleløpet. Statistikk viser også at det på 2000-tallet har vært en betydelig økning av slike elever som ikke deltar i ordinære klasser, sammenlignet med 1990-tallet.

1) Støtte til familiene: En kvantitativ undersøkelse viser at ca. 2/3 av de pårørende er fornøyd eller veldig fornøyd med tilbudet de får, noe som vurderes som gode resultater. En annen undersøkelse blant foresatte, i form av 1-til-1-intervju, viser på den andre siden høy grad av frustrasjon og skuffelse. Dette blir illustrert og støttet blant annet gjennom følgende utsagn fra en forelder til et fem år gammelt barn: «Det mest stressende er ikke å ha et barn med funksjonsnedsettelse, det er kampen mot systemet». En sannsynlig forklaring på avviket mellom de to undersøkelsene er at den kvantitative undersøkelsen fokuserer på tilbudet i seg selv, mens respondentene i intervjuene i den andre undersøkelsen oppgir at tilbudet i seg selv er godt, men problemet er prosessen med å få tilgang til tilbudet. Fem punkt oppsummerer problemet: Det første er at de opplever god tilgang til å få stilt en diagnose, men liten eller ingen informasjon om hvilket tilbud de kan få videre. Det andre er at tilbudet mangler helhet og er fragmentert mellom flere etater/instanser. Kun 11% av foreldrene mente at de individuelle oppfølgingsplanene og koordinatorene som ble opprettet for å hindre fragmentering, bidrog til en bedre helhet. Det tredje punktet er hyppige avslag på søknader, med påfølgende klagerunder. Det fjerde er at foreldrene opplever å bli mistenkeliggjort for å utnytte systemet, mens det femte punktet omhandler at tilgang til hjelp er avhengig av hvor mye tid og ressurser foreldrene har til rådighet. Spesielt minoritetsforeldre opplever større problemer enn andre foreldre med å få både informasjon og støtte.

2) Inkluderende utdanning: Inkluderingsgraden i form av antall elever med spesielle behov i ordinære klasser, minker jo eldre barna blir, spesielt i nivåoverganger fra barnehage til grunnskole o.l. Funksjonsnivå påvirker selvsagt inkluderingsgraden, i tillegg til befolkningstettheten i området. Områder med få innbyggere har proporsjonalt flere elever med spesielle behov i ordinære klasser enn tettsteder og byer. Oslo skiller seg ut fra andre byer i Norge med å ha proporsjonalt flere elever i spesialskoler eller -klasser.

På landsbasis er over 40% av elevene med spesielle behov i videregående skole utenfor den ordinære klassen i mer enn halvparten av skoletimene. Denne separeringen innenfor et «inkluderende» system kan i praksis bli en barriere for deltakelse med ordinære medelever. Spesielt gjelder dette når elever blir tatt ut av klasserommet for 1-til-1-undervisning, i stedet for f.eks. å ha et to-lærersystem i klasserommet.

I tillegg til denne faktoren er valgfrihet av type skole og tro på høyere læringsutbytte i separerte skoler drøftet. Blant respondentene ville nesten 100% av de voksne elevene med spesielle behov som har vært i ordinære skoler retrospektivt valgt det samme igjen, mens det er mer variasjon hos elevene som har vært i spesialskoler eller -avdelinger. En majoritet fra begge grupper ville ha foretrukket ordinær skole der det er flere elever som har den samme funksjonsfunksjonsnedsettelse som de selv. Til tross for dette er det mange nyanser som gjør det problematisk å trekke direkte konklusjoner.

3) Deltakelse/interaksjon med klassekamerater i fritidsaktiviteter/kulturelle aktiviteter: Elever med spesielle behov deltar generelt mindre i fritidsaktiviteter og kulturelle aktiviteter på skolen enn ordinære elever. Interaksjonen med ordinære elever avtar med årene, samtidig som mer av tiden må brukes til andre elever med spesielle behov. Graden er avhengig av nivået på funksjonsnedsettelsen. Elever med spesielle behov tilhørende ordinære klasser scorer bedre enn elever tilhørende spesialskoler/-klasser blant annet når det gjelder å ha venner, sosial deltakelse i og utenfor skoletid og oppfattet sosial aksept. Samtidig scorer elevene som deltar i ordinære klasser, men med lite tid sammen med klassen, lavere enn elever tilhørende spesialskoler/-klasser.

2.17 Social participation of students with special educational needs in different educational systems (Bossaert et al, 2015)

Artikkelen sammenligner i hvor stor grad elever med spesielle behov er inkludert i skolesystemet, sammenlignet med ordinære elever i Norge, Nederland og Flandern i Belgia.

Hovedfunnene i studiet er for det første at disse elevene har lavere inkluderingsgrad/ deltakingsgrad enn ordinære elever, og for det andre at det hovedsakelig er små forskjeller mellom landene til tross for at de har strukturelt ulik organisering av spesialundervisning.

En stor strukturell forskjell mellom landene er at Belgia (Flandern) har et rendyrket «two track»-system med mange egne spesialskoler, Norge har siden 1991 hatt et «one-track»-system der alle elever så langt det er mulig skal inkluderes i ordinære skoler og Nederland har et «multi-track»-system som er en kombinasjon av de to andre landenes tilnærminger. Landene har også forskjellig kategorisering av hvem som regnes som elever med spesielle behov.

I motsetning til andre studier som måler inkluderingsgrad ut fra hvor mange prosent som går på spesialskoler, bruker denne studien sosial deltakelse som kriterium for inkludering, blant annet pga. de nevnte strukturelle forskjellene der 0,8%, 2,7% og 5,5% av alle elever i henholdsvis Norge, Nederland og Belgia går på egne skoler for elever med spesielle behov. Sosial deltakelse er basert på tidligere forskning målt gjennom fire nøkkeltema: (1) graden av positiv sosial kontakt/interaksjon mellom elever med spesielle behov og deres klassekamerater; (2) hvorvidt klassekameratene aksepterer elevene med spesielle behov; (3) sosiale relasjoner/vennskap med klassekamerater; (4) elevenes egen oppfatning av å bli akseptert av klassekameratene.

Elevene er i studiet delt i undergrupper som viser at elever med adferdsproblemer opplever mindre grad av aksept hos klassekamerater enn andre undergrupper som f.eks. elever som har problemer med motorikk eller kommunikasjon.

Artikkelen viser til forskning som dokumenterer at elever med spesielle behov opplever mindre sosial deltakelse med klassekamerater, lavere popularitet og mer avvisning enn ordinære elever. Med bakgrunn i større andel elever med spesielle behov i ordinære skoleklasser, forventet forskerne større sosial deltakelse for disse i Norge enn i Nederland og Flandern. Forskningen viser at dette ikke er tilfelle. Et fellestrekk for alle tre landene, uavhengig av utdanningssystem, er derimot at elever med spesielle behov har større sosiale utfordringer i møte med medelever enn ordinære elever.

2.18 Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02)

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet blir det i denne rapporten drøftet hvordan bedre tverrsektorielt samarbeid (samlebetegnelse på tverrfaglig, tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid) og mer helhetlig/tidlig innsats overfor utsatte barn og unge kan fremmes. Data er basert på kunnskapsgrunnlag og en spørreundersøkelse til de 60 største kommunene i Norge, samt alle bydelene i Oslo.

Spørreundersøkelsen viser at 34 av 47 kommuner i svært stor eller stor grad har på dagsordenen å legge til rette for bedre samordnet innsats for barn og unge. Dette har også av et flertall blitt fulgt opp med konkrete tiltak. Nær alle kommunene i undersøkelsen sier de har utviklet strukturer for at aktørene på oppvekstfeltet møtes. De vanligste er å etablere tverrfaglige team og ha faste ordninger for at ulike tjenester møtes (henholdsvis 45 og 44 av 47 kommuner). Dette viser at det er stort fokus på temaet.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om årsaker til at det kan være vanskelig å lykkes med tidlig identifisering av barn og unge med behov for spesiell oppfølging. Følgende tre svar går oftest igjen:

- Manglende kjennskap til hva andre tjenester/aktører i kommunen kan bidra med (35 av 47)
- Manglende oppmerksomhet i tjenestene om å identifisere bekymringsfulle forhold som kan indikere at barn og unge opplever problemer på ulike områder (19 av 47)
- Manglende etablerte rutiner for å melde bekymring til riktig instans (19 av 47)

Det ble også spurt om utfordringer for å fremme mer samordnet innsats. De samme tendensene går igjen der. Andre begrensninger for samarbeid som blir trukket frem, dog i mindre grad, er økonomiske ressurser, manglende rutiner for å melde bekymring og lovverket i form av f.eks. taushetsplikt.

Spørreundersøkelsen viser at nye strukturer ikke er tilstrekkelig for å lykkes med bedre samarbeid, man må også utvikle samarbeidskultur og -praksis innenfor både nye og eksisterende strukturer. Behovet for samordning er særlig tydelig i grenseflatene mellom tjenestene. En større brukerorientering blir av rapportens forfattere trukket frem som et viktig tiltak. Dette for å utfordre de ulike tjenestespesifikke perspektivene og flytte oppmerksomheten fra aktørenes avgrensede ansvarsområde til den helhetlige situasjonen og behovet til brukeren. Når ingen opplever at et barns eller en ungdoms utfordringer ligger tydelig innenfor deres ansvarsområde, er det lett å vise til andre. Resultatet er at ingen har eller tar ansvaret, eller at tjenestene setter inn parallelle tiltak som i verste fall ødelegger for hverandre. Når bedre samordning av tjenester er svaret på disse utfordringene, er det fordi man gjennom samarbeid kan forebygge at grenseflatene blir glippsoner. Bedre samordning kan gi tidligere identifisering av utsatte barn og få bedre kontinuitet i tilbudet ved å unngå fragmenterte tiltak som demper symptomer på enkeltområder.

Den organisatoriske siloinnretningen i velferdsstaten kan virke begrensende på å få til bedre samordning og mer helhetlig oppfølging for utsatte barn og unge. Sektoriseringen fører til at aktørene blir konsentrerte om å bare utføre egen oppgaveløsning mest mulig effektivt siden det er dette de blir målt på, og det er disse resultatene som etterspørres i de byråkratiske sektorlinjene. Det er resultater innenfor definerte ansvarsområder den enkelte statsråd eller den enkelte kommunalsjef eller avdelingsdirektør i kommunen til syvende og sist enten kan ta æren for eller må ta konsekvensene av. Barn og unge med sammensatte og komplekse behov utfordrer dette høyt spesialiserte og sektoriserte velferdssystemet. Det er derfor behov for nye innovative løsninger for bedre samarbeid og samordning, noe som krever følgende:

- kjennskap i ulike sektorer til hva andre tjenester kan bidra med overfor målgruppen

- strukturer for informasjonsutveksling, samarbeid og samordning
- reguleringer av samarbeid og samhandling
- økonomi- og finansieringssystemer for tverrsektorielle innsatser
- samhandlingskompetanse i de ulike velferdsprofesjonene

I rapporten blir Difis fire trinn i samordningstrappen (2014), sammen med et femte trinn (implementering av praksis), trukket frem som en løsning for bedre samordning. Dette må være en kontinuerlig, og ikke lineær prosess.

- Trinn 1: Dele informasjon. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er behov for samarbeid i selve oppfølgingen, men det er viktig å ha all relevant informasjon for å kunne iverksette tiltak. Manglende felles IKT-systemer, journalsystemer og taushetsplikt kan være barrierer for slik informasjonsdeling.
- Trinn 2: Utvikle felles problemforståelse for utfordringen man står overfor.
- Trinn 3: Unngå å svekke hverandres måloppnåelse. Dette innebærer at aktører som f.eks. barnevern, skole og NAV tilpasser innsats, innretting og mål til hverandre når de oppretter og gjennomfører tiltak overfor samme barn eller familie.
- Trinn 4: Viderefører trinn 3; Samordning av felles innsats for å lage sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler som ingen av aktørene kan gjøre hver for seg.
- Trinn 5: Implementering av ny praksis. Kunnskapsgjennomgangen viser at mange kommunale samarbeidsprosjekter er prosjektbaserte, og at finansieringen opphører etter prosjektperioden. Å få videreført dette inn i ordinær drift eller i etablering av ny praksis kan være nødvendig.

I den kvalitative delen av spørreundersøkelsen ble følgende tiltak spilt inn som erfarings-overføringsverdi til andre kommuner:

- Trondheim kommune har implementert verktøyet «Relasjonell kapasitet» som kartlegger kjennskap til tjenester på tvers av profesjoner og sektorer. Kommunen har utviklet et felles kunnskapsgrunnlag i oppvekststrategien for sterke barnefellesskap: Stein, saks, papir. Det arrangeres felles ledermøter på tvers av ulike tjenester/etater på oppvekstfeltet.
- Stange kommune har opprettet Team barn og unge under Stangehjelpa som jobber sammen ute i skolene. På hver skole utgjør helsesykepleier og en kontaktperson fra Stangehjelpa et team. Team barn og unge kobles på ved behov.
- Klepp kommune har utarbeidet en «modell» for tverrfaglig samhandling og tidlig innsats. De jobber systematisk for å koble alle som jobber med barn og unge, på en felles tankegang og sikre felles holdninger til arbeidet. Som del av modellen er det utviklet rutiner for tidlig identifisering og oppfølging i barnehage og skole. Hver barnehage og skole har et tverrfaglig tidlig innsats-team.
- Bodø kommune har etablert en barne- og familieenhet som består av helsestasjon, skole- og migrasjonshelsetjenesten, ergoterapi- og fysioterapitjeneste, psykisk helsetjeneste, PPT, spesialpedagogisk fagteam og Utekontakten. Samlokalisering av tjenestene og større tverrfaglig tankegang har medført etablering av nye tiltak og kompetanseområder, blant annet psykisk helserådgiver i skolene. Etter et forsøk med psykisk helserådgivere ved noen skoler og positiv evaluering er dette implementert på ungdomstrinnet ved alle skolene i kommunen.

3 Informasjonsskriv til respondenter

I dette vedlegget presenteres de informasjonsskriv og samtykkeskjema som er benyttet i forbindelse med informasjonsinnhenting til rapporten.

3.1 Informasjonsskriv til skolene

Gjennomgang av spesialundervisningen i Oslo skolen – Undersøkelser på utvalgte skoler

Bakgrunn og informasjon om prosjektet

Det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo skolen skal videreutvikles innenfor rammen av nasjonale føringer og forventninger på området. Det skal legges til rette for en inkluderende praksis ved at kompetanse, hjelp og støtte finnes tilgjengelig der barna er. I meld. St. 6 (2019-2020) – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO står det:

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

Utdanningsetaten har engasjert Norconsult som eksternt kompetansemiljø til å foreta en helhetlig gjennomgang av spesialundervisningen i Oslo skolen. Formålet med gjennomgangen er å få frem et kunnskapsgrunnlag som skal brukes til videre kvalitetsutvikling av opplæringstilbudet for elever med rett til spesialundervisning, både i grunnskolen og i videregående opplæring.

Kjernespørsmålene i gjennomgangen er:

1. *Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes?*
2. *Hvordan bør kapasitet i segregerte tilbud balanseres opp mot en ambisjon om å styrke forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud i ordinære grupper?*

Arbeidet skal bygge på et bredt kunnskapsgrunnlag, bestående av kunnskap fra barn og unge selv, erfaringskunnskap fra tjenestene og forskning og utredning. For å få frem erfaringskunnskap, skal det gjennomføres enkle case-studier ved utvalgte skoler. Utdanningsetaten har i samråd med Norconsult valgt skoler som skal undersøkes. **Din skole er en av skolene som skal undersøkes.** Skolene som er valgt ut er sammensatt av skoler som til sammen representerer følgende utvalgskriterier:

- Ordinære skoler uten spesialgruppe
- Ordinære skoler med spesialgruppe
- Spesialskoler
- Barnetrinn
- Ungdomstrinn
- Videregående skoler
- Geografisk spredning i Oslo kommune / tilhørighet til ulike PPT-kontor
- Skolen har elever med vedtak om spesialundervisning

Les mer om [gjennomgangen av spesialundervisningen i Oslo skolen på Tavla](#).

Innhenting av erfaringskunnskap gjennom undersøkelse på utvalgte skoler.

Innhenting av erfaringskunnskap skjer i tre faser:

Fase 1: *Kvalitativ innholdsanalyse av relevante utredninger, rapporter og stortingsmeldinger som samlet utgjør et kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet.*

Fase 2: Innhenting av erfaringskunnskap fra tjenestene gjennom kvalitative metoder. Dette gir gjerne svar på spørsmål som hva, hvorfor og hvordan, og er således egnet for å få frem informantenes opplevelser og vurderinger; fortellinger bak tellingene i kvantitative undersøkelser.

Fase 3: Innhenting av erfaringskunnskap fra barn og unge gjennom kvalitative metoder, med samme begrunnelse som i fase 2.

Erfaringsinnhenting i fase 2 og 3 vil bli gjennomført på de utvalgte skolene.

Erfaringsinnhenting i fase 2

Intervjuer

I denne fasen skal Norconsult innhente erfaringer gjennom intervjuer og gjennomgang av relevant dokumentasjon. Intervjuene gjennomføres i uke 42. I tabellen under viser tidspunkt og omfang av intervjuene som skal gjennomføres.

Uke 42	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Antall intervjuer
Case-skole 1	x			3
Case-skole 2		x		3
Case-skole 3			x	3
Case-skole 4		x		3
Case-skole 5		x		2
Case-skole 6	x			2
Case-skole 7		x		2
Case-skole 8			x	2
	Før lunsj		Etter lunsj	

Intervjuobjekt		Avsatt tid
1 intervju med avd.leder for skolens spesialgruppe (gjelder bare de skolene som har en slik spesialavdeling / spesialgruppe)	Gjelder skoler med spesialavdeling	45 min
1 intervju med skolens rektor	Gjelder alle skolene	45 min
1 gruppeintervju med skolens ressursteam. Dette teamet har antageligvis god oversikt over organisering av skolens spesialundervisning. Dersom skolen har andre ressurser som kan bistå i tillegg, kan de gjerne delta i dette gruppeintervjuet. Dette ønsker vi å avtale nærmere med den enkelte skole.		1,5 time

De utvalgte skolene må oppnevne en kontaktperson som kan bistå med å avtale intervjuer, finne egnet rom og hjelpe oss med det praktiske rundt gjennomføringen. Denne personen vil være den vi i det videre arbeidet forholder oss til ved behov for ytterligere informasjon etc. Vi ber om at kontaktpersonen sender e-post til Reidunn.Waag@norconsult.com og oppgir sitt telefonnummer.

Skriftlig dokumentasjon

Vi har behov for følgende dokumentasjon fra alle de utvalgte skolene:

- Etablerte skriftlige rutiner for hvordan skolen jobber med spesialundervisning. Eksempler på slike dokumenter kan være rutinebeskrivelser, flytskjema, skriftlige systemer for avdekking, kartlegging og intern oppfølging på skolen, involvering av elever og foreldre, samarbeid med hjelpetjenester, ansvarsfordeling på skolen og systemer for rapportering.
- Vi ber om at denne informasjonen sendes til Reidunn Waag.

Erfaringsinnhenting i fase 3

I denne fasen skal Norconsult innhente erfaringer gjennom intervjuer av elever og ansatte på utvalgte skoler, i tillegg til gjennomføring av en spørreundersøkelse blant foresatte som har barn som mottar spesialundervisningen. Denne innhenting av informasjon vil foregå i uke 45. Antall intervjuer og omfang av spørreundersøkelsene, vil avhenge av innhenting av samtykke fra elever og foresatte. Vi vil derfor komme tilbake med mer informasjon om dette.

Vedlagt finner dere et skjema for innhenting av samtykke fra elever som mottar spesialpedagogisk undervisning og deres foresatte. Dere samler inn samtykke fra foresatte/elev innen torsdag uke 42. Kontaktperson på skolen mottar så skjemaene. Kontaktperson vil få nærmere instruksjoner snart.

Kontaktinformasjon

Kontaktinformasjon og dokumentasjon sendes til Norconsult, ved Reidunn Waag:

Norconsult: NN Mobil: NN. E-post: NN

Øvrige spørsmål om prosjekt og gjennomføring kan rettes til Utdanningsetaten, ved NN eller NN:

NN Mobil: NN E-post: NN

NN Mobil: NN E-post: NN

3.2 Samtykkeskjema

Utdanningsetaten



Bakgrunn og informasjon om prosjektet

Oslo kommune skal videreutvikle det spesialpedagogiske tilbudet i Osloskolen. Det skal legges til rette for en inkluderende praksis ved at kompetanse, hjelp og støtte finnes tilgjengelig der barna er. Norconsult skal på vegne av Oslo kommune gjennomgå spesialundervisningen i Osloskolen. Formålet med gjennomgangen er å få frem kunnskap som skal brukes til å utvikle kvaliteten i spesialundervisningen i Osloskolen.

Arbeidet skal bygge på kunnskap fra barn og unge selv, erfaringskunnskap fra skolene selv og fra forskning. For å få frem erfaringskunnskap skal det gjennomføres undersøkelser ved utvalgte skoler, der ditt barns skole er en av de skolene som er valgt ut av Utdanningsetaten i Oslo kommune.

Ønsker du å delta i undersøkelse av spesialundervisningen i Osloskolen?

Norconsults erfarne pedagoger skal gjennomføre intervjuer med elever som mottar spesialundervisning. Intervjuene gjennomføres i uke 45 (7.-11. november).

Intervjuene gjennomføres i på skolen, i skoletiden. Eleven får med seg kontaktlærer, assistent, faglærer eller en annen ansatt på skolen de har tillit til.

Spørsmålene vi ønsker å belyse omhandler opplevelsen av kvalitet på egen spesialundervisning, inkludering og medvirkning i utforming av spesialundervisningen. Dette er sensitive temaer. Vi har derfor behov for å innhente samtykke fra elev og foresatte for å gjennomføre disse intervjuene. Dersom alle elever som får denne henvendelsen fra oss svarer bekreftende på samtykke, vil vi gjøre et utvalg blant disse elevene da vi ikke har kapasitet til å intervju alle.

Personopplysninger vil ikke bli registrert. Slik ivaretar vi anonymiteten til elevene som deltar. Dette er særlig viktig når vi behandler sensitive opplysninger som omhandler barn.

Vi ønsker også å invitere foresatte som har barn som mottar spesialundervisning til en spørreundersøkelse. Denne spørreundersøkelsen er anonym, og undersøkelsen tar også for seg opplevelsen av kvalitet på spesialundervisning, inkludering og medvirkning i utforming av spesialundervisningen. Det er anledning til å besvare spørreundersøkelsen uavhengig av om ditt barn deltar i intervjuene. Deltagelse i intervju og spørreundersøkelser er frivillig. Hvis dere ikke ønsker å delta, så trenger dere ikke levere inn skjemaet. Hvis dere ønsker å delta, leverer eleven utfylt skjema til sin kontaktlærer innen torsdag 20. oktober.

Navn på elev: _____ Skole: _____

- ☐ Ja, vi samtykker til at mitt / vårt barn kan delta i intervju om spesialundervisning.
- ☐ Ja, vi ønsker å bli invitert til å besvare spørreundersøkelse. Undersøkelsen vil bli sendt ut på epostadressen skolen har registrert på foresatte.

Underskrift foresatte: _____

- ☐ Ja, jeg ønsker å delta i intervju om spesialundervisning.

Underskrift elev: _____

Utdanningsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0663 Oslo
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@ude.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976820037

4 Intervjuguider

I dette vedlegget presenteres de intervjuguiden Norconsult benyttet i de semistrukturelle intervjuene med respondentene,

4.1 Intervjuguide skoleleder

Intro	Presentasjon av skoleleder
	Hvilke ansvarsområder har du som skoleleder når det gjelder spesialundervisning?
Hvordan organiserer skolene arbeidet med spesialundervisning?	
1. Hvordan bruker skolen tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen? <i>(Skolens ressurser kan være mennesker, økonomi/timer, fysiske omgivelser, hjelpemidler ...)</i>	
2. Hvordan vurderer du som skoleleder skolens ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?	
3. Hvordan har skolen innrettet systemer og rutiner for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?	
Vurdering av samarbeid med PPT	
4. Hvordan kan PPT i samarbeid med skolen bidra til at elever med særlige behov får en bedre tilrettelagt opplæring?	
5. Hva mener du som skoleleder er viktig for at PPT i større grad kan hjelpe skolene å bygge kompetanse i å gi god tilpasset opplæring?	
6. Hvilken kompetanse mener du som skoleleder at PPT bør ha for å støtte skolene i større grad i tilpasning av opplæringen?	
7. Hvordan kan PPT bidra til å bygge skolenes kompetanse til å vurdere og iverksette tiltak innenfor tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning?	
Kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud	
8. Hvilke rutiner og samarbeidsavtaler har skolene for samhandling/samarbeid med eksterne tjenester og alternative opplæringstilbud?	
9. Hvilke faktorer hindrer eller fremmer at eksternt samarbeid øker kvaliteten på tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning?	
10. Hvordan bør kapasitet i segregerte tilbud balanseres opp mot en ambisjon om å styrke forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud i ordinære grupper?	
11. Annet du vil ta opp/fortelle?	

4.2 Intervjuguide ressursteam

Intro	Presentasjon av ressursteam
	Hvilke ansvarsområder har ressursteamet?
Hvordan organiserer skolene arbeidet med spesialundervisning?	
1. Hvordan bruker skolen tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen? (<i>Skolens ressurser kan være mennesker, økonomi/timer, fysiske omgivelser, hjelpemidler ...</i>)	
2. Hvordan vurderer ressursteamet skolens ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?	
3. Hvordan har skolen innrettet systemer og rutiner for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?	
Vurdering av samarbeid med PPT	
4. Hvordan vurderer dere PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging?	
Kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud	
5. Hvordan er / fungerer skolens samarbeid og samhandling med eksterne tjenester / alternative opplæringstilbud?	
6. Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes?	
7. Hvordan bør kapasitet i segregerte tilbud balanseres opp mot en ambisjon om å styrke forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud i ordinære grupper?	
8. Annet du vil ta opp/fortelle?	

4.3 Intervjuguide PPT

Vurdering av PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging	
1. Hvordan er PP-tjenesten organisert i Oslo?	
2. Hvordan kan PPT i samarbeid med skolen bidra til at elever med særlige behov får en bedre tilrettelagt opplæring?	
3. Er det rutiner i kommunen eller organisatoriske løsninger i skolene som bidrar til å forsterke behovet for spesialundervisning?	
4. Hvordan kan PPT i større grad bidra til å bygge skolens kompetanse til å vurdere og iverksette tiltak innenfor tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning?	
5. Hvordan vurderer PPT skolens samhandling / samarbeid med eksterne tjenester og alternative opplæringstilbud	
6. Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes?	
7. Hvordan bør kapasitet i segregerte tilbud balanseres opp mot en ambisjon om å styrke forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud i ordinære grupper?	
8. Annet du vil ta opp/fortelle?	

4.4 Intervjuguide elever

BAKGRUNN	Skole: Hovedtrinn: Hvor lenge hatt spesialundervisning? Ordinær klasse eller helhetlig spesialpedagogisk tilbud?
TRIVSEL OG INKLUDERING	Delleveranse 7: Kvalitet i spesialundervisningen
Fortell litt om deg selv	
Hvordan trives du på skolen?	
Har du gode venner på skolen?	
Alene eller sammen?	
LÆRING	Delleveranse 7: Kvalitet i spesialundervisningen
Hvordan liker du å lære?	
Hvordan er skoletimene her på skolen?	
Hva skal til for at du skal lære enda mer?	
Læring alene eller i gruppe?	
Synes du det du skal lære er vanskelig eller lett?	
MEDVIRKNING	
Hvilke råd kan du gi til de voksne på skolen?	
Hvor mye tenker du at elever selv bør få være med å bestemme over skoletimene?	

4.5 Intervjuguide ansatte

BAKGRUNN	Forklare prosjektet. Presentasjon.
HJELP I DET ORDINÆRE	I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elever med spesialpedagogisk hjelp kan hjelpes innenfor den ordinære opplæringen?
TRIVSEL OG INKLUDERING	I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elevene med spesialundervisning inkluderes i et sosialt fellesskap i skolen?
LÆRING	I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elevene med spesialundervisning får et forsvarlig utbytte av opplæringen?
MEDVIRKNING	I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elevene får medvirke i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen?
HEMMERE	Ifølge lærere og andre ansatte, i hvilken grad begrenser ulike faktorer skolens mulighet til å tilrettelegge for inkludering, forsvarlig utbytte og medvirkning
ANNET	Oppfølging tidligere delleveranser

5 Spørreskjema til foresatte

I dette vedlegget presenteres spørsmålene som foresatte var invitert til å svare på via Microsoft Forms. Spørsmålene er gjengitt som skjermdump av skjemaet i MS Forms.

Spørreundersøkelse spesialundervisning Osloskolen - foresatte

* Obligatorisk

Bakgrunnsinformasjon

Bakgrunn og informasjon om prosjektet

Oslo kommune skal videreutvikle det spesialpedagogiske tilbudet i Osloskolen. Det skal legges til rette for en inkluderende praksis ved at kompetanse, hjelp og støtte finnes tilgjengelig der barna er. Norconsult skal på vegne av Oslo kommune gjennomgå spesialundervisningen i Osloskolen. Formålet med gjennomgangen er å få frem kunnskap som skal brukes til å utvikle kvaliteten i spesialundervisningen i Osloskolen.

Du mottar denne spørreundersøkelsen fordi du har samtykket til å delta. Denne spørreundersøkelsen er anonym, og undersøkelsen skal ta for seg opplevelsen av kvalitet på spesialundervisning, inkludering og medvirkning i utforming av spesialundervisningen.

Frist for å svare på spørreundersøkelsen er mandag 14. november 2022.

1. Hvilken skole går barnet ditt på? *

Skriv inn svaret

2. Hvilket hovedtrinn går barnet ditt på? *

- ☐ 1.-4. trinn
- ☐ 5.-7. trinn
- ☐ 8.-10. trinn
- ☐ videregående opplæring

3. Hvor lenge ha barnet ditt hatt spesialundervisning? *

Skriv inn svaret

Neste

Side 1 av 6

Spesialpedagogisk tilbud

4. Beskriv det spesialpedagogiske tilbudet til barnet ditt (omfang, innhold, organisering og kompetanse). *

Skriv inn svaret

5. Hvem meldte bekymring for ditt barns utfordringer? Hvem tok initiativ til henvisning til PPT?

Skriv inn svaret

6. Hva er din opplevelse / vurdering av tiden det tok fra meldt bekymring til spesialpedagogiske tiltak ble iverksatt på skolen?

Skriv inn svaret

7. Hvilke tiltak ble satt inn på skolen før henvisning til PPT? Hva er din vurdering av disse tiltakene?

Skriv inn svaret

Tilbake

Neste

Side 2 av 6

Medvirkning

Vi ønsker her å utforske hvordan skole og PPT tilrettelegger for medvirkning fra foresatte i utforming, gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen til ditt barn.

8. Beskriv ditt samarbeid med skole og PPT, og din opplevelse av dette samarbeidet.

Skriv inn svaret

9. Hvordan legger skolen til rette for at ditt barn og du som foresatt kan medvirke i det spesialpedagogiske tilbudet til ditt barn?

Skriv inn svaret

10. Hvor fornøyd er du med hvordan skolen legger til rette for medvirkning til spesialundervisningen for ditt barn? Hva er du fornøyd med? Hva er du mindre fornøyd med?

Skriv inn svaret

11. Hvordan mener du skolen best kan legge til rette for medvirkning? Forslag til endring?

Skriv inn svaret

Tilbake

Neste

Side 3 av 6

Spørreundersøkelse spesialundervisning Osloskolen - foresatte



Opplevelse av tilhørighet

Vi ønsker her å undersøke hvordan dere som foresatte oppfatter at deres barn opplever tilhørighet i fellesskapet på skolen.

12. Hvordan oppfatter du som foresatt at ditt barn opplever tilhørighet i fellesskapet på skolen?

Skriv inn svaret

13. Hvor fornøyd er du som foresatt med hvordan ditt barn opplever tilhørighet i fellesskapet på skolen? Hva er du fornøyd med? Hva er du mindre fornøyd med?

Skriv inn svaret

14. Hvordan kan skolen i enda større grad legge til rette for at ditt barn skal oppleve tilhørighet i et fellesskap på skolen? Forslag til endring?

Skriv inn svaret

Tilbake

Neste

Side 4 av 6



Spørreundersøkelse spesialundervisning Osloskolen - foresatte



Læring

15. Hvordan oppfatter du som foresatt at ditt barn når sitt læringspotensiale på skolen?

Skriv inn svaret

16. Hvordan vurderer du de krav og forventninger som ditt barn møter i skolesituasjonen?

Skriv inn svaret

17. Hvordan vurderer du utbyttet av spesialundervisningen som ditt barn mottar?

Skriv inn svaret

18. Hvordan vurderer du ditt barns utvikling i fag med spesialundervisning sammenlignet med utviklingen i fag uten spesialundervisning?

Skriv inn svaret

19. Hvordan mener du at skolen best kan hjelpe ditt barn til å nå sitt læringspotensial? Forslag til endring?

Skriv inn svaret

Tilbake

Neste

Side 5 av 6

Spørreundersøkelse spesialundervisning Osloskolen - foresatte ...

* Obligatorisk

Oppsummering

20. Har du andre innspill til hvordan skolen kan utvikle og forbedre arbeidet med medvirkning, inkludering og forbedring av læringsutbyttet for ditt barn? *

Skriv inn svaret

Tilbake

Send

Side 6 av 6