



Utdanningsetaten
Postboks 6127 Etterstad
0602 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/5258 - 2

Saksbeh.:

Jan Christian Marthinsen, 916 28 032

Dato:

01.06.2022

Helhetlig gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen - oppdragsbrev

Innledning

Vi viser til Utdanningsetatens tildelingsbrev 2021 hvor det varsles at byrådsavdelingen vil sette i gang en gjennomgang av spesialundervisningsfeltet. Arbeidet er forankret i byrådsplattform 2019-2023, hvor det står følgende:

Vi skal gjennomgå spesialundervisningsfeltet og videreutvikle språktilbudet til flerspråklige elever.

Bakgrunn

Det er mange år siden det ble foretatt en gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen. Samtidig har det de senere årene fra flere hold blitt pekt på utfordringer knyttet til spesialundervisningen, eksempelvis at elever ikke får et kvalitativt godt nok tilbud, at for mye opplæring gis av ansatte uten relevant kompetanse, og at opplæringen ikke er inkluderende.

De siste årene har vi sett en kraftig økning i antall elever med autisme, en økning i antall elever i byomfattende spesialgrupper og spesialskoler, og en kraftig økning i antall elever som utløser særskilt elevpris. Dette er en krevende utvikling, både mht. økonomi og ivaretagelse av et kvalitativt godt opplæringstilbud.

De overordnede prinsippene for organisering av spesialundervisningen i Oslo ble vedtatt i sak 203/09 – *Samordning og styrking av spesialundervisningen i grunnskolen, noen sentrale prinsipper for organisering av dagens spesialundervisning i Osloskolen*. I saken slås det blant annet fast at elevene skal sikres et likeverdig tilbud, uavhengig av om undervisning blir gitt ved bostedsskolen, i byomfattende spesialgruppe eller spesialskole.

Den kraftige økningen i andel elever med behov for omfattende hjelp og støtte, sammen med nye politiske føringer, ny kunnskap fra forskning og praksisfeltet, tydeliggjør et behov for å vurdere endringer i innretning og organisering av spesialundervisningen i Osloskolen.

Det spesialpedagogiske tilbudet i Osloskolen skal videreutvikles innenfor rammen av nasjonale føringer og forventninger på området, jf. blant annet Meld. St. 6 (2019–2020) - Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO, hvor det uttrykkes en tydelig forventning om at det skal legges til rette for en inkluderende praksis ved at kompetanse, hjelp og støtte finnes tilgjengelig der barna er:

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

Sentrale virkemidler for å sikre dette er blant annet en omfattende satsing på kompetanseheving og kunnskapsutvikling gjennom Kompetanseløftet for inkluderende praksis og etableringen av Senter for spesialpedagogisk forskning og inkludering (Spedaim).

Oppdrag

1. Mål og føringer

Utdanningsetaten bes igangsette en helhetlig gjennomgang av spesialundervisningen i Oslo skolen.

Et kjernesporsmål i gjennomgangen vil være:

Hvordan kan skolenes forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes, og hvordan bør kapasitet i segregerte tilbud balanseres opp mot en ambisjon om å styrke nærskolens forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud?

Oppdraget skal:

- ta utgangspunkt i en beskrivelse av status, trender og utviklingstrekk i Oslo knyttet til omfang, kapasitet og behov.
- frembringe kunnskap og anbefalinger som kan bidra til bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser, en mer treffsikker spesialundervisning og et likeverdig opplæringstilbud, uavhengig av om opplæringen gis på nærskolen, i en spesialskole, eller spesialgruppe.
- bygge på et bredt kunnskapsgrunnlag, bestående av kunnskap fra barn og unge selv, erfaringskunnskap fra tjenestene og forskning og utredning.

Det skal legges opp til en bred dialog med elever, foresatte, ansattes organisasjoner, relevante interesse- og brukerorganisasjoner og fagetater, eksempelvis Helseetaten, Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Elevorganisasjonen og Kommunalt foreldreutvalg. Det vil også være naturlig å se til andre kommuners erfaringer, eksempelvis Trondheim kommune, hvor bystyret i 2021 vedtok en ny helhetlig modell for organisering og finansiering av spesialpedagogisk tilrettelegging.

Arbeidet skal sees i lys av foreslåtte endringer i forslag til ny opplæringslov, og basere seg på erfaringer fra kvalitetsutviklingsarbeidet igangsatt gjennom Kompetanseløftet for inkluderende praksis 2021-2025, og erfaringer fra pågående utviklingsarbeid, eksempelvis CLASS -observasjon av kvalitet i skolen, finansiert gjennom områdesatsingene. Videre skal arbeidet se hen til vurderinger og anbefalinger som følger i relevante utredninger, rapporter og stortingsmeldinger, eksempelvis:

- Meld. St. 6 (2019–2020) - Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO
- Inkluderende fellesskap for barn og unge – rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahlutvalget)
- NOU 2020:1 Tjenester til personer med autismespekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
- Barneombudets rapport Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen
- Kommunerevisjonens rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe
- Kommunerevisjonens rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole, herunder oppfølgingsundersøkelsen og Kommunerevisjonens kartlegging av tilbudet som gis til elever som får avslag på søknad om plass ved spesialskole eller spesialgruppe i grunnskolen.

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

2. Avgrensninger

PPTs rolle og oppgave retter seg både mot barnehager og skoler, og overgang barnehage skole er en sentral problemstilling når det gjelder ivaretagelse av barn/elever med særlige behov. Spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolealder skal inngå som del av den helhetlige gjennomgangen. I dette arbeidet tas det utgangspunkt i erfaringer og konklusjoner i Rambølls rapport *Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud – kartlegging og behovsanalyse*, som har sett på organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet til førskolebarn i de seks bydelene som inngår i områdesatsingene. Vi viser for øvrig til at Rambøll på oppdrag fra områdesatsingene utarbeider en supplerende rapport som også vil være relevant.

En del elever med vedtak om spesialundervisning har tilpasnings- og hjelpebehov som krever koordinert innsats fra flere tjenester for å ivareta deres rett til opplæring. Samhandling mellom ulike tjenester og overganger mellom ulike opplæringstilbud skal omtales, men det skal ikke foretas en gjennomgang av andre tjenesters tilbud til disse elevene. Gjennomgangen skal heller ikke omhandle spesialundervisning i voksenopplæringen.

Barn med særskilte behov har ikke rett til spesialundervisning i aktivitetsskolen fordi skolefritidsordning ikke er en del av grunnskoleopplæringen. Det er imidlertid en målsetting å legge til rette for mest mulig helhet og sammenheng mellom skole og aktivitetsskole, også for elever med særskilte behov. En vurdering av situasjonen for barn med særskilte behov i aktivitetsskolen, skal derfor inngå som del av oppdraget. I denne delen av oppdraget kan det tas utgangspunkt i erfaringer fra den nasjonale evalueringen av SFO "*Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle*", og arbeidet Utdanningsetaten gjorde i 2021 i forbindelse med oppfølging av verbalvedtak *K41B Spesialpedagogisk hjelp i aktivitetsskolen*.

Byrådsplattformens har en målsetting om at «*alle barn med nedsatt funksjonsevne sikres retten til å gå på nærskolen*». Til tross for at alle barn har en lovfestet rett til å gå på nærskolen, uavhengig av funksjonsevne, ber vi UDE som del av gjennomgangen vurdere eventuelle barrierer som kan utfordre denne retten i praksis.

Når det gjelder siste del av oppdraget fra byrådsplattformen («*videreutvikle språktilbudet til flerspråklige elever*»), vil dette følges opp separat gjennom et avgrenset oppdrag til Utdanningsetaten.

3. Problemstillinger

Gjennomgangen skal ta utgangspunkt i sentrale problemstillinger fremkommet gjennom forskning og erfaringskunnskap fra sektoren den senere tid. Følgende temaer skal blant annet belyses:

- *Kapasitet i segregerte tilbud*
 - Hvilke prinsipper bør ligge til grunn for planlegging av fremtidig kapasitet?
 - Hvordan bør kapasitet i segregerte tilbud balanseres opp mot en målsetting om å styrking av den spesialpedagogiske kompetansen ved nærskolen?
- *Utnyttelse av PPTs ressurser*
 - Er det behov for tiltak, eksempelvis organisatoriske/strukturelle, for å styrke PPTs forebyggende kapasitet og forutsetninger for å bidra med veiledning og kompetansebygging på skolene?
- *Skolenes forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov*
 - Hvordan bør skolene organisere det spesialpedagogiske tilbudet for å kunne gi et best mulig tilbud til elever med særlige behov?
 - Hvilke spesialpedagogiske ressurser bør de ordinære skolene ha selv, og hvilken veiledning og støtte bør skolene få av PPT, spesialskoler/utadrettede team og Statped?
 - Hvordan bør fremtidig bruk av ressursene avsatt til særskilt elevpris innrettes?
 - Hvordan sikre en god overgang barnehage – skole, og mellom ulike skoleslag

- *Ivaretagelse av elev- og foreldreperspektivet*
 - Legges det i tilstrekkelig grad til rette for at elever og foresatte får medvirke i beslutninger knyttet til organisering og gjennomføring av spesialundervisningen?
- *Økonomiske og administrative konsekvenser*
 - Hva vil være de økonomiske og administrative følger av de tiltak som foreslås for styrke det spesialpedagogiske tilbudet i Osloskolen?

4. Organisering og leveranser

Utdanningsetatens oppdrag skal gjennomføres i tråd med de føringer som skisseres ovenfor, og med følgende milepæler:

1. En skriftlig plan for gjennomføring av oppdraget legges frem for OVK 20.06.2022.
2. En sammenstilt kunnskapsoppsummering legges frem 01.01.2023.
3. Utdanningsetatens vurderinger og anbefalinger oversendes 01.05.2023.

Arbeidet skal organiseres på en måte som sikrer bred involvering, og at synspunkter, kunnskap og kompetanse fra praksisfelt, interessegrupper og forskningsmiljøer fremkommer og legges til grunn for anbefalinger og konklusjoner.

Som del av den skriftlige planen som skal legges frem for OVK (milepæl 1), ber vi om at det fremkommer hvordan arbeidet skal organiseres, herunder hvem som vil lede prosjektet i Utdanningsetaten.

Utdanningsetaten skal engasjere et eksternt kompetansemiljø i forbindelse med utarbeidelse av kunnskapsoppsummeringen (milepæl 2).

Utdanningsetaten skal gi sine faglige vurderinger og anbefalinger om videre retning og prioriterte innsatsområder i en rapport til OVK (milepæl 3).

Rapporten skal baseres på den eksterne kunnskapsoppsummeringen, og relevant kunnskap Utdanningsetaten har innhentet gjennom dialog med ulike aktører, jf. omtale under pkt. 1.

Det orienteres om status for arbeidet i kontaktmøter mellom byrådsavdelingen og Utdanningsetaten, og egne møter etter behov.

Det er avsatt 0,5 mill til formålet. Midlene kan benyttes til gjennomføring av kunnskapsoppsummeringen, og eventuelle andre utgifter knyttet til gjennomføring av arbeidet. Eventuelle kostnader utover dette forutsettes dekket innenfor UDEs rammer.

Med vennlig hilsen

Hege Sevatdal
konstituert kommunaldirektør

Ole Christian Melhus
Seksjonssjef