Oslo kommune

Kunnskapsoppsummering spesialundervisning

En gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen

Oppdragsnr.: **52206909** Dokumentnr.: **1** Versjon: **2** Dato: **2023-01-02**

Illustrasjon 1: Et inkluderende læringsfelleskap for alle

Norconsult

Oppdragsgiver:	Oslo kommune
Oppdragsgivers kontaktperson:	Erik Pope
Rådgiver:	Norconsult AS, Valkendorfsgate 6, NO-5012 Bergen
Oppdragsleder:	Reidunn Waag
Fagansvarlig:	Jostein Danielsen, Gunnar Ridderstrøm, Hege Knudsmoen (OsloMet), Eivind Sørheim
Andre nøkkelpersoner:	Harald Høgh, Espen Storstrand, Siv Marit Stavem

2	2023-01-02	Revidert versjon	**Jostein Danielsen**	**Reidunn Waag**	**Reidunn Waag**
1	2022-12-21	Kunnskapsoppsummering oversendt oppdragsgiver	Harald Høgh	Hege Knudsmoen	Jostein Danielsen
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.

Sammendrag

Oslo kommune ved Utdanningsetaten er den største skoleeieren i Norge, og har samlet sett et svært komplekst, men godt opplæringstilbud for barn og unge i Oslo. Den komplette organisasjonen Utdanningsetaten utgjør, muliggjør tilrettelegging for svært gode opplæringstilbud for alle elever i Osloskolen.

Det spesialpedagogiske opplæringstilbudet i Osloskolen skal videreutvikles innenfor rammen av nasjonale føringer og forventninger, og det skal legges til rette for en inkluderende praksis ved at kompetanse, hjelp og støtte finnes tilgjengelig der barna er.

Opplæringstilbudet i Oslo er i all hovedsak organisert i ordinære opplæringstilbud ved de ulike skolene i kommunen, supplert med byomfattende opplæringstilbud for elever med store spesialpedagogiske tilretteleggingsbehov. Osloskolen har dedikerte ansatte som gjør en god jobb for å fremme trygt og inkluderende læringsmiljø, godt læringsutbytte og høy grad av medvirkning. I vårt arbeid med denne rapporten har mange elever og foreldre uttrykt at de er fornøyde med det arbeidet som gjøres i Osloskolen.

Det er like fullt rom for forbedring i arbeidet som gjøres rundt tilrettelegging av opplæringstilbudet, både når det gjelder det ordinære, men også i det spesialpedagogiske opplæringstilbudet. Gjennom arbeidet med denne rapporten har vi oppsummert disse forbedringsområdene i tre hovedområder, som Osloskolen bør fokusere på i det videre utviklingsarbeidet.

Kompetanseutvikling

Overordnet del av læreplanverket (Kunnskapsdepartementet, 2017) synliggjør hvordan tilpassing og tilrettelegging i opplæringen er avgjørende for at elever skal få gode betingelser for å leke, lære, utvikle seg og mestre. Når slik tilpassing og tilrettelegging kan gjøres innenfor rammene av fellesskapet kommer det hele elevgruppen til gode. God tilpassing og tilrettelegging i undervisningen kan bidra til å nå de overordene verdiene og prinsippene i grunnopplæringen. For å lykkes med inkluderende praksis er medvirkning samt systematisk og kunnskapsbasert samarbeid sentralt (Nordahl et. al, 2018). Skolen skal tilpasse det pedagogiske tilbudet etter elevens forutsetninger og behov (Kunnskapsdepartementet, 2017), og elever som trenger ekstra støtte skal få den pedagogiske, fysiske, tekniske og sosiale tilretteleggingen som er nødvendig for å gi et inkluderende og likeverdig tilbud (Utdanningsdirektoratet, 2022 b). Skolene trenger kompetanse for å imøtekomme alle elever uavhengig av elevens behov, og skolene trenger kompetanse til å forstå når de må ha spesialkompetanse for å tilrettelegge for elever som har et større behov enn andre. Flere forskningsartikler understøtter denne sammenhengen (f.eks. Gøranson et al., 2022; og Nilsen & Herlofsen, 2020).

Informantene i vårt arbeid melder om mangel på spesialpedagogisk kompetanse i Osloskolen, spesielt mangel på ansatte som både har spesialpedagogisk kompetanse og undervisningskompetanse. Når både forskning (f.eks. Nilsen & Herlofsen, 2020), nasjonale utredninger (Nordahl et. al., 2018) og stortingsmeldinger (Kunnskapsdepartementet, 2019) viser til viktigheten av tilstrekkelig kompetanse

nær elevene for å møte elevenes behov, er dette et problem det er viktig for Osloskolen å adressere. Mange skoler melder at det over tid har vært vanskelig å rekruttere lærere med spesialpedagogikk i sin fagkrets. Dette gjenspeiles i det nasjonale bildet av organisering av spesialundervisning, hvor mye spesialundervisning blir gjennomført av personale uten tilstrekkelig kompetanse (f.eks. Wendelborg C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J., 2017), og i kommunerevisjonens kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i ordinære grunnskoler (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). På bakgrunn av denne nasjonale problemstillingen, har videreutdanning i spesialpedagogikk i flere år vært tilbudt som et kompetansehevingstiltak i regi av Utdanningsdirektoratet. Tall fra Utdanningsdirektoratet (2022 c) viser at det er få lærere i Osloskolen som søker seg til, og få som får innvilget, videreutdanning i spesialpedagogikk.

Det er rimelig å anta at Oslos relativt omfattende tilbud av spesialskoler og spesialgrupper kan føre til at spesialpedagogisk kompetanse blir ulikt fordelt mellom spesialskoler og spesialgrupper og ordinære skoler. Vårt datagrunnlag understøtter at dette er tilfelle. Nasjonale målsetninger tilsier at høy kompetanse skal være nærmest mulig elevene, også i ordinære skoler (Kunnskapsdepartementet, 2019). Fordeling av kompetanse mellom byomfattende tilbud for spesialundervisning og ordinære tilbud utgjør en krevende balansegang for Oslo kommune.

Styrking av ledere og ansattes forutsetninger for å gi tilpasset og inkluderende tilbud til alle elever er et sentralt mål i *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* (Kompetanseløftet) (Utdanningsdirektoratet, 2022). I vårt arbeid med denne rapporten etterlyser flere case-skoler tilbud om kompetanseheving, spesielt når det gjelder arbeid med elever som har adferdsutfordringer. Dette utfordringsbildet finner vi igjen i forskning og nasjonale utredninger på feltet, der det blant annet blir beskrevet at elever med negativ atferd opplever større grad av ekskludering i sin skolehverdag (Nordahl et al, 2018. Barneombudet, 2017). I nasjonal forskning på PPT, finner vi at tjenesten i liten grad hjelper skolene i systematisk kompetansebygging på organisasjonsnivå (Fylling & Handegård, 2009), men at dette er noe PP-tjenesten har som mandat (opplæringslova, 1998), og som er del av nasjonale målsetninger, jamfør Kompetanseløftet (Utdanningsdirektoratet, 2022). I våre case-studier finner vi at ansatte på skolene i liten, eller varierende grad, opplever systematisk kompetanseheving og veiledning innen spesialpedagogikk, hverken fra PP-tjenesten eller fra de byomfattende opplæringstilbudene.

PP-tjenesten har et dobbelt mandat inn mot opplæringstilbudet i skolene. PP-tjenesten er sakkyndig instans for å vurdere individrettet sakkyndighetsarbeid for elever, i tillegg til at PPT skal bistå skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Forskning viser imidlertid at overordnede mål om mer systemrettet arbeid i nasjonale styringsdokumenter er lite konkrete og mangler operasjonalisering (Andrews et al. 2018). Vi ser i vårt arbeid at systemperspektivet gjennomgående får for liten oppmerksomhet, noe grunnet uklare styringssignaler fra skoleeier, noe grunnet liten grad av involvering av PPT i skolene og noe grunnet uklare forventningsavklaringer mellom skole og PPT. PP-tjenesten i Oslo er i gang med et omfattende endringsarbeid med tanke på organisering av tjenesten. Parallelt innføres Kompetanseløftet, med PP-tjenesten som koordinator, i kommunen. Dette

arbeidet synes å være lite kjent i case-skolene, og de PPT-ansatte synes også å ha varierende grad av eierskap til prosessene som pågår.

Organisering og samhandling

Utdanningsetaten er skoleeier for et stort antall skoler i Oslo kommune. Det er skoleeiers ansvar å sørge for forsvarlige rammer for skolenes organisering av undervisningen (opplæringslova, 1998), og for en stor skoleeier involverer det mange aktører. For å tilrettelegge for gode støttesystemer som skal bidra til å ivareta elevenes rettigheter har etaten organisert seg i ulike avdelinger som har spesialisert kompetanse innenfor ulike fagfelt. PP-tjenesten i Oslo kommune er organisert under Utdanningsetaten.

Elever kan ha behov for særskilt tilrettelegging av sitt opplæringstilbud, både i det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet (Utdanningsdirektoratet, 2021). Denne tilretteleggingen krever ofte samhandling med aktører som ikke er organisert under Utdanningsetaten som skoleeier. Mange aktuelle aktører rundt tilretteleggingstilbudet til elever i Osloskolen er organisert under bydelstjenestene i Oslo kommune. Andre aktører tilhører gjerne ikke kommunens tjenestetilbud. Når aktørbildet rundt tilretteleggingen av tilpasset opplæring blir komplekst, øker sannsynligheten for at samarbeidet ikke når intensjonen (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02). Når skolekretsgrensene i Oslo kommune følger en annen inndeling enn tjenestene som tilhører bydelstjenestene i Oslo, kompliserer dette koordinering av tilrettelegging rundt enkeltelever. Denne kompleksiteten forsterkes ytterligere ved fritt skolevalg og byomfattende opplæringstilbud, i tillegg til tilbud om videregående opplæring som i sin helhet er byomfattende av tilbudsstruktur.

Tverrfaglig samarbeid kan være krevende, og når vi legger til at samarbeidet ikke bare er tverrfaglig, men også tverretatlig eller tverrsektorielt, da begynner bildet å bli svært komplekst (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02). Oversiktsbildet som dannes etter arbeidet med denne rapporten, er at det opplevde samarbeidet rundt elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet er varierende. Dette samsvarer med funn fra forskning (f.eks. Helse- og omsorgsdepartementet, 2020), hvor samhandling mellom ulike aktører om støttetjenester til barn beskrives som både viktig og krevende, og der samarbeid mellom aktører med ulike mandat og målsetninger blir konkurrerende aksjoner, snarere enn å etablere felles målsetninger som ikke undergraver den andre (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02). *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* (Utdanningsdirektoratet, 2021) omtaler overgangsproblematikk i grunnopplæringen for barn og unge, og oppfordrer til samarbeid. I våre case-studier utforsket vi hvilke føringer for samarbeid som lå til grunn for overganger mellom skoler i grunnopplæringen og samarbeid mellom ulike aktører. I Osloskolen er det kun utarbeidet noen få rutinebeskrivelser og standarder for slike overganger og slikt samarbeid, men her har noen av case-skolene utviklet egne rutiner. Våre funn indikerer at samarbeidet har bedre grunnlag for å lykkes på de områdene der Utdanningsetaten har etablert overordnede samarbeidsavtaler eller standarder som ligger til grunn for samhandlingen.

En del elever med store vansker har behov for tilgang til mer areal enn elever uten de samme vanskene, og fysisk tilrettelagte lokaler nevnes som ett av flere mulige tiltak for å lykkes med inkludering i skolen (f.eks. Kunnskapsdepartementet, 2019). Data fra case-studiet viser at manglende areal og plass i de ordinære skolene kan være en hemmer for inkludering. En sammenligning av arealnormen i standard rom- og funksjonsprogram til de tre store bykommunene Oslo, Bergen og Trondheim, viser at Oslo har satt av minst areal til klasse- og grupperom av de tre kommunene. En felles forståelse av hvordan arealdisponering foregår, og kan foregå, i de ulike skolene, kan bidra til å sikre nok plass til disse elevene. Flere av informantene i vårt arbeid, har uttrykt at dersom de fysiske forutsetningene hadde vært bedre tilrettelagt på ordinær skole, kunne flere elever blitt ivaretatt her – selv med vansker innenfor autismespekteret. Dette støttes også av funn i f.eks. kommunerevisjonens kartlegging av tilbyd til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære skolene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

Mange foresatte i Osloskolen synes å være positive til hvordan skolene legger til rette for medvirkning av foresatte og elever. Vi ser likevel, i case-undersøkelsen, liten grad av elevmedvirkning i planlegging av spesialundervisning. Elevenes utsagn vitner om liten bevissthet om medvirkning, og at elevene opplever å medvirke mer i spørsmål om trivsel enn om læring. Funnene samsvarer med funn fra Barneombudets rapport fra 2017, hvor elevene synes usikre på hva de skal svare på spørsmål om medvirkning (Barneombudet, 2017). Elevene som har uttalt seg i intervjuene, virker imidlertid trygge på lærere og andre ansatte, noe som kan være et godt utgangspunkt for videre arbeid med elevmedvirkning i Osloskolen. Ansatte ønsker medvirkning av elever og foresatte, men informasjon fra case-skolene tyder på at man i ulik grad makter å gjennomføre dette på godt vis, blant annet knyttet til utfordringer med språk og kommunikasjon. Vi ser ulik systematikk i medvirkningsarbeidet mellom skoler og ulik bruk av maler i arbeidet.

Finansiering og likeverdig tilbud

Skoleeier har det overordnede ansvaret for opplæringen i skolene, og er ansvarlig for å etablere forsvarlige rammer for opplæringen. Rammene definerer handlingsrommet den enkelte skole har til rådighet når skolen skal tilrettelegge for en elev innenfor det ordinære opplæringstilbudet. I Osloskolen bestemmes det økonomiske handlingsrommet til den enkelte skole av den samlede tildelingen av ressurser til skolene, disse rammene er bestemt av bystyret i Oslo. Den samlede ressursfordelingen skal gi både de ordinære skolene og de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene gode forutsetninger for å gi alle elever, med eller uten rett til spesialundervisning, et forsvarlig og kvalitativt godt opplæringstilbud.

Det er et politisk ønske i Oslo kommune at foresatte skal ha et reelt valg mellom nærskole og byomfattende opplæringstilbud for sine barn (Bystyresak 230, 2007). Informasjon fra datainnhentingen i våre case-studier tyder på at case-skolene opplever modellen som forutsigbar, og at den kan bidra til sosial utjevning i Oslo kommune.

Tilbakemeldinger fra en del av informantene i vårt arbeid, kan tyde på at spesialskoler og spesialgrupper har økonomiske rammer som gjør det lettere å tilby forsvarlig og inkluderende

opplæring for elever med store hjelpebehov enn det er for ordinære skoler å gi et tilbud som er likeverdig. Dette funnet har støtte i Kommunerevisjonens rapport fra 2022, hvor 65 % av rektorene i ordinære skoler mener den økonomiske kompensasjonen skolen får for elever med omfattende hjelpebehov ikke dekker merkostnadene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

Den samlede ressursfordelingsmodellen er bygget opp på en slik måte at den kobler tildeling av ressurser til objektive kriterier, med justeringer i henhold til sosioøkonomisk status i skolens nærområde, men også til elevers behov for et helhetlig spesialpedagogisk tilbud i kombinasjon med elevers diagnosebilde (Utdanningsetaten, 2021). I vilkårene for rettigheter til spesialundervisning etter opplæringslova, er det behovet for spesialundervisning, ikke årsaken eller diagnosen, som skal vurderes i en individuell sakkyndig prosess (opplæringslova, 1998). Det er elevens behov for spesialundervisning som skal legges til grunn for tilbudet som gis. Når ressursfordelingsmodellen kobler helhetlig behov for spesialundervisning med elevers diagnosebilde, kan denne praksisen få prinsipielt uheldige konsekvenser på flere plan. Våre funn kan gi grunn til å anta at ressursfordelingsmodellen fører til større økonomiske rammer for skoler med høy tetthet av elever med store spesialpedagogiske behov og spesifikke diagnoser. Dette kan gi spesialtilbudene større muligheter til å gi elever med store hjelpebehov et godt tilrettelagt opplæringstilbud.

Oppsummerende refleksjoner og betraktninger

I denne rapporten har Norconsult arbeidet frem et kunnskapsgrunnlag med to hovedproblemstillinger som en kjerne i vårt arbeid;

- Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes?
- Hvordan bør kapasitet i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper balanseres opp mot en ambisjon om å styrke de ordinære skolenes forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud?

Spesialundervisning er et komplekst område som krever en helhetlig og overordnet forståelse av den spesialpedagogiske tiltakskjeden i Norge. Elevene som trenger vedtak om spesialundervisning etter PP- tjenesten sin sakkyndige vurdering og tilrådning, har svært ulike utfordringer, lærevansker og behov for tilrettelegging for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi leser forslag til ny opplæringslov som en styrkning av alle elevers rett til både medvirkning og til å være inkludert i et læringsfellesskap: Det nye lovforslaget innebærer at retten til medvirkning er regulert som en generell bestemmelse i loven, og at den ikke bare er knyttet til enkeltbestemmelser. Det nye lovforslaget har også en bestemmelse om at inndelingen i klasser og grupper skal føre til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler respekt og toleranse for hverandre.

Videreutvikling av tilretteleggingen i det ordinære opplæringstilbudet for også å favne om tilretteleggingen for elever med større behov er et viktig utviklingspunkt. Skolene kan i samråd med PPT arbeide med utvikling av en mer praktisk og variert skolehverdag i det ordinære tilbudet. Dette kan være en mer farbar vei å gå for å tilrettelegge for inkludering og mestring, fremfor at noen elever får opplæring i andre arenaer. Oslo kommune bør derfor videreføre en ambisjon om et godt tilrettelagt og inkluderende opplæringstilbud i ordinære skoler.

Det er vanskelig å avdekke om kapasiteten i de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene er tilstrekkelig for å dekke elevenes behov. En del mekanismer kan se ut til å forsterke hverandre negativt og føre til økt behov for plasser i byomfattende spesialskoler og spesialklasser:

- En konsentrasjon av spesialpedagogisk kompetanse på spesialskoler, spesialklasser og i PPT ser ut til å være selvforsterkende, ved at det er attraktivt å jobbe som spesialpedagog i større fagmiljø.
- Finansieringsmodellen kan se ut til å favorisere de byomfattende tilbudene og gjøre det lettere for spesialskoler og spesialavdelinger å gi et godt tilbud til elever med store hjelpebehov.
- Få elever med store hjelpebehov på de ordinære skolene, gjør tilbudet på disse skolene mindre attraktivt for elever og foresatte, enn i spesialskoler og spesialklasser der man i større grad kan finne andre elever med lignende erfaringer og forutsetninger.

Det er en stor økning i antall elever ved de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene. Man kan tolke denne økningen i søknader som at foresatte ikke nødvendigvis opplever å ha et reelt valg mellom nærskole / ordinær skole og byomfattende spesialskole eller spesialgruppe, slik den politiske intensjonen er.

Elevgruppene er varierte og sammensatte ved skolene, og hjelpeapparatet er satt sammen av mange ledd som skal samhandle og forholde seg til blant annet hensyn til elevens beste, lovverk, sentrale føringer og økonomiske rammer. Dette gjør det vanskelig å finne generelle løsninger som skal omfatte alle elever med behov for spesialundervisning. Det er ingen enkle løsninger på problemstillingene, og det er viktig at eventuelle tiltak ikke blir isolert, men sett i sammenheng med hverandre.

Innhold

1 Innledning 10
1.1 Formål og problemstillinger 10
1.2 Rapportens oppbygging 11
2 Metode 13
2.1 Forskningsdesign 13
2.2 Forskningsstrategi 14
2.3 Datainnsamling 15
2.4 Analyse av data 25
3 Del 1 - Lovgrunnlag og faglitteratur 30
3.1 Forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær opplæring og vedtak om spesialundervisning 31
3.2 Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen 33
3.3 Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering og læringsutbytte 43
3.4 Organisering av spesialundervisningen 59
3.5 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging 66
3.6 Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud 71
4 Del 2 - Strukturelle forutsetninger 80
4.1 Om spesialgrupper og spesialskoler i grunnskolen i Oslo 81
4.2 Om spesialundervisning i videregående skoler 99
4.3 Tilbudsstruktur grunnskole 109
4.4 Tilbudsstruktur i videregående skole 113
4.5 Lærekandidatordningen 117
4.6 Ressursfordelingsmodell for av spesialpedagogisk tiltak 120
4.7 Ressursfordelingsmodell og likeverdig opplæringstilbud 125
4.8 Videreutdanning spesialundervisning Kompetanse for kvalitet 129
5 Del 3 – Kvalitative case-analyser 131
5.1 Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisning 132
5.2 Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering 148
5.3 Kvalitet i spesialundervisningen – læringsutbytte 168
5.4 Organisering av spesialundervisningen 189
5.5 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging 201
5.6 Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud 228
6 Referanser 255
7 Vedlegg 260

1 Innledning

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å gi et kunnskapsgrunnlag som Oslo kommune kan bruke som utgangspunkt for videreutvikling av opplæringstilbudet til elever med særlige behov. I rapporten har vi beskrevet overordnede mål, regelverk og retningslinjer fra nasjonale myndigheter, og vi har gjengitt vurderinger og anbefalinger fra offentlige utredninger, forskning og undersøkelser av praksis i skole-Norge. Videre har vi hentet kunnskap om spesialundervisning i Osloskolen gjennom en case-studie på åtte skoler i Oslo.

Bakgrunnen for arbeidet er skildret i konkurransegrunnlaget til oppdraget. Her skriver Utdanningsetaten følgende (side 3):

> *Det spesialpedagogiske tilbudet i Osloskolen 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 felleskap 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 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.»*

Kjernespørsmålene i oppdraget er:

1. Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes?
2. Hvordan bør kapasitet i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper balanseres opp mot en ambisjon om å styrke de ordinære skolenes forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud?

Én rapport vil aldri kunne gjengi all kunnskapen vi har om hvordan man kan gi et godt og inkluderende opplæringstilbud til alle, og det kan være ulike syn på hvordan en best sikrer kvalitet og inkludering i opplæringen. Vi har forsøkt å gi et bredt og representativt bilde av litteraturen på feltet, og viser til metodekapittelet for nærmere redegjørelse. Vi har brukt flere kilder og metoder for å belyse praksis og utvikling i Osloskolen. For å beskrive de overordnede strukturene har vi presentert statistikk om spesialundervisningen i Oslo, beskrevet hvordan den samlede ressursfordelingsmodellen i Osloskolen kanaliserer penger til spesialundervisning og vi har beskrevet Oslo kommunes tilbud av spesialskoler, spesialgrupper og tilrettelagte grupper. Så langt det har vært mulig, har vi sammenstilt dette med tilsvarende data for utvalgte fylkeskommuner, store bykommuner og landet for øvrig.

Sist, men ikke minst har vi sett nærmere på praksis i enkeltskoler i Oslo. Vi beskriver funn i tidligere undersøkelser gjennomført i Osloskolen, og vi har gjort nye kvalitative undersøkelser på åtte utvalgte skoler.

Virkeligheten er for variert og mangefasettert til at vi kan klare å tegne det hele og fulle bildet av spesialundervisningen i Oslo. Det er like mange historier om spesialundervisningen i Osloskolen som det er elever, foresatte og ansatte. Rapporten gir dermed heller ikke et representativt bilde av praksis i Osloskolen. Vi har likevel tatt sikte på å gi en rik og nyansert beskrivelse av Osloskolens innsats og måloppnåelse i tilrettelegging for elever med spesialpedagogiske behov. Vi håper rapporten kan bidra til en opplyst diskusjon om videre prioriteringer i Osloskolen.

I våre undersøkelser har vi sett etter faktorer som hemmer eller fremmer tilrettelegging, læring, inkludering og muligheter til medvirkning. Organisatoriske faktorer som bidrar til tilrettelegging, læring, inkludering og muligheter til medvirkning har vi systematisert i kategoriene strukturelle forutsetninger, skolenes ressursutnyttelse, skolenes støttetjenester og samhandlingen med disse, samt samarbeid med andre tjenester som kan bidra til bedre tilrettelegging av elevenes opplæringssituasjon:

- Strukturelle forutsetninger dreier seg om betingelser for skolens innsats, som er utenfor skolens kontroll. Dette er eksempelvis skoleanlegg, fordeling av ressurser mellom skolene og tilbudsstruktur for byomfattende spesialskoler, spesialgrupper og tilrettelagte grupper.
- Skolenes ressursutnyttelse handler om hvordan skolene innretter arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning, gitt skolenes arbeidsbetingelser.
- Skolenes støttetjenester handler om hvordan skolene samarbeider med viktige støttetjenester, og i hvilken grad skolenes støttetjenester er innrettet til å gi skolene best mulig støtte.
- Skolenes samhandling med andre tjenester og opplæringstilbud dreier seg om hvordan Osloskolen, og skolene i Oslo sikrer et helhetlig tjenestetilbud for elever med spesialpedagogiske behov. Her står overganger i opplæringsløpet og samhandling med bydelenes og spesialisthelsetjenestens tjenestetilbud sentralt.

Gjennom vår kartlegging og analyse av innsamlet dokumentasjon håper vi at vi har gitt Oslo kommune et godt utgangspunkt for videre vurdering av hvilke prioriteringer og satsinger som bør gjennomføres i årene som kommer.

1.2 Rapportens oppbygging

Rapporten er delt i tre hoveddeler, i tillegg til innledning, metodebeskrivelse og referanseliste.

Innledningsvis gjør vi rede for problemstillinger og formål med rapporten, før vi deretter beskriver rapportens oppbygging og struktur.

Metodekapittelet skildrer inngående hvordan vi har arbeidet med innsamling og analyse av informasjon, både primære og sekundære kilder.

Del 1 inneholder lovgrunnlag og faglitteratur om spesialundervisning.

Del 2 inneholder en beskrivelse av de strukturelle forutsetninger som utgjør rammene for opplæringen i Osloskolen.

Del 3 oppsummerer våre kvalitative case-analyser innenfor temaene:

- medvirkning, inkludering, læringsutbytte i spesialundervisningen,
- organisering av spesialundervisningen,
- PPTs forutsetninger for arbeid med spesialundervisningen
- samt en kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud i Osloskolen, sett fra skolens og PPTs perspektiver.

Vedlagt rapporten kan man lese sammendrag av relevante styringsdokumenter, utredninger, revisjoner og forskningsartikler. Her har vi også samlet informasjon som er sendt til skoler og brukere, spørreskjema, intervjuguider og samtykkeskjema brukt i den kvalitative informasjonsinnhentingen.

2 Metode

I dette kapittelet gjør vi rede for Norconsults bruk av metode i utredningen, ved å beskrive og drøfte metodiske valg under overskriftene forskningsdesign, forskningsstrategi, datainnsamling og analyse av data. Til sist drøfter vi styrker og svakheter med metodene som ligger til grunn for vårt arbeid.

Utdanningsetaten i Oslo kommune (UDE) er oppdragsgiver for utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlag for spesialundervisning i Oslo kommune. UDE har gitt problemstillinger i konkurransegrunnlaget til oppdraget, og også angitt overordnede føringer for valg av metode. Her fremkommer det blant annet, på side 3, at «Arbeidet skal bygge på et bredt kunnskapsgrunnlag bestående av kunnskap fra barn og unge selv, foresatte, skolens ansatte samt erfaringskunnskap fra tjenestene og forskning og utredning.» Her tillegges kvalitativ innhenting av kunnskap fra Osloskolen vekt i arbeidet. Videre i konkurransegrunnlaget (side 3) står det at arbeidet skal «… se hen til vurderinger og anbefalinger som følger i relevante utredninger, rapporter og stortingsmeldinger».

Norconsult kjenner ikke oppdragsgivers begrunnelser for metodevalg, men har tatt utgangspunkt i UDEs føringer, og sammen med oppdragsgiver detaljert ut disse i vårt forskningsdesign. Norconsult har i denne prosessen, på selvstendig grunnlag, gjort faglige, metodiske vurderinger, og det er primært disse vurderingene vi gjør rede for i metodekapittelet.

2.1 Forskningsdesign

Forskning er en prosess i flere faser der man produserer empiri på en systematisk måte for å oppnå økt innsikt og kompetanse (Saunders et al., 2016), og i designfasen i studien har vi planlagt hvordan forskningen skal gjennomføres. Forskningsprosessen har som mål å finne ut noe nytt gjennom innhenting og tolkning av data, og vårt formål med forskningsdesignet har vært å lage et rammeverk for arbeidet som kobler innsamling av data opp mot problemstillingene som skal belyses på en logisk måte. Det må være en logisk sammenheng mellom data og fenomenet man undersøker, og et forskningsdesign definerer data og kilder til informasjon (Johannessen et al., 2010).

Det er vanlig å skille mellom data som kan kvantifiseres og data som ikke kan kvantifiseres, og Grenness (2012) viser til et hovedskille mellom kvantitative og kvalitative forskningsdesign. Kvantitative data uttrykkes gjerne gjennom tall, og kvantitativ forskning kan være kjennetegnet av store utvalg der man, f.eks. gjennom spørreskjema, samler data med ønske om å få statistisk signifikante resultater (Johannessen et al., 2010). Grenness (2012) definerer ikke-kvantifiserbare data som kvalitative, og hevder dette i praksis ofte handler om verbale data, noe vi legger til grunn i vår innsamling av kvalitativt datagrunnlag.

Kvalitative metoder åpner for fyldige beskrivelser, og kan derfor være godt egnet dersom formålet med forskningen er å gå i dybden og studere fenomener, sammenhenger og opplevelser nærmere. Dette henger sammen med en fortolkende forskningsfilosofi, der man ønsker å tolke og forstå sammenhenger og virkelighet gjennom informantenes meninger og erfaringer (Saunders et. al, 2016). I arbeidet med denne rapporten har vi gått i dybden for å finne empiri som kan belyse problemstillingene og funnene i innledende litteraturstudie, og har derfor hentet inn kvalitative data gjennom intervju av elever, ansatte og ledere i skole, samt ansatte og ledere i PP-tjenesten for å

utforske og besvare forskningsspørsmålene. Vi har også hentet inn kvalitative data i en spørreundersøkelse til foresatte med barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Litteraturstudien er gjennomført for å være sikker på at vi har hatt tilgang på siste oppdaterte forskningsbaserte kunnskap om temaet i undersøkelsen. Litteraturstudien er også en kvalitetssikring av vår forståelse av oppgaven, fenomenet vi ønsker å få kunnskap om, og av de spørsmålene vi ville bruke i intervjuene. Kunnskapen i feltet er under stadig utvikling, og nye data, hypoteser, teorier og undersøkelser vil komme til. Litteraturstudien er derfor et øyeblikksbilde av status på fagfeltet i dag. Tilgjengelig kompetanse i prosjektgruppa er utgangspunkt for hvilke søkeord som er benyttet i litteraturstudien. Søket er gjort så bredt at det skal fange opp den kunnskapen som er relevant for denne oppgaven.

Ulike typer forskningsdesign sier noe om hvorvidt man ønsker å beskrive, forklare eller eksplorere et fenomen (Saunders et. al., 2016).

- Beskrivende forskningsdesign: Et beskrivende design er strukturert og regelbundet, og brukes gjerne for å beskrive tydelige problemstillinger. Tydelige retningslinjer legger her føringer for klare definisjoner og tydelige målinger.
- Forklarende forskningsdesign: Hensikten med forklarende forskningsdesign er å finne og forklare sammenhenger mellom årsak og virkning. Forklarende design er også strukturerte (Ghauri & Grønhaug, 2005).
- Eksplorerende forskningsdesign: Eksplorerende design er gjerne mer fleksible enn beskrivende og forklarende design, og brukes ofte når man vil bygge kunnskap og utvikle forståelse (Grenness, 2012).

Vårt formål er å utvikle mer kunnskap og forståelse ved å utforske følgende to forskningsspørsmål:

- Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med behov for spesialpedagogisk hjelp styrkes?
- Hvordan bør kapasitet i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper balanseres opp mot en ambisjon om å styrke de ordinære skolenes forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud?

Vi har derfor valgt et eksplorerende design i oppgaven. Innhenting av kunnskap kan påvirke en forskningsoppgave underveis, noe som også har vært tilfelle i vårt arbeid. Informasjonsinnhentingen og litteraturstudien i første del av rapporten, har blant annet påvirket spørsmål, intervjuguider og informantutvalg i senere faser av rapporten. Vår tilnærming kan samtidig også sies å være forklarende, fordi vi i vårt arbeid ser på årsaks-virkningsforhold mellom forskning/teori, styringssignal og praksis.

2.2 Forskningsstrategi

For å besvare forskningsspørsmålene må man skaffe data, og planen for hvordan man skal hente data kan defineres som undersøkelsens forskningsstrategi (Saunders et al., 2016). Strategien henger sammen med valg av metode, og grunnleggende vitenskapsteoretiske skiller påvirker valgene. I følge

Grenness (2012) kommer to grunnholdninger til hvordan man ser på virkeligheten til uttrykk gjennom et positivistisk og et fenomenologisk paradigme. Det positivistiske paradigmet er mest vanlig i naturvitenskapen og betinger kvantitative strategier, mens de humanistiske vitenskapene bygger på det fenomenologiske paradigmet og bygger primært på kvalitative forskningsstrategier.

Johannessen et al. (2010) forklarer fenomenologi som kvalitativt forskningsdesign med at man nærmer seg et fenomen ved å utforske og beskrive menneskers opplevelser av, erfaringer med og forståelse av fenomenet. Hensikten er at informantenes perspektiver skal skape større innsikt og forståelse av problemstillinger og fenomen i lys av eksisterende teorier.

Oppdragsgiver har valgt en multippel casestudie som strategi for datainnsamling i flere av problemstillingene. En slik strategi kan være egnet til å undersøke fenomener og gi større innsikt i hvordan spesialundervisningen organiseres, forstås og fungerer i Osloskolen. Strategien kan gi systematiske og detaljerte beskrivelser, som igjen kan gi innsikt og mer helhetlig forståelse av problemstillingen.

Gjennom vår multiple casestudie har vi fått innsikt i ansattes og brukeres opplevelse av kvaliteten i det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo kommune, hvilke sammenhenger det kan være mellom disse opplevelsene, og hvilken sammenheng det kan være mellom praksisbeskrivelser, styringssignaler og teori/forskning på området. Slik kan innsikten fra casestudiene bygge kunnskap og innsikt til å videreutvikle praksis i tråd med nasjonale føringer og anbefalinger i forskningen. Det er likevel viktig å poengtere at kvalitative metoder gir informasjon som kan være vanskelig å generalisere. Kvalitative metoder 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.

2.3 Datainnsamling

Vi vil i dette kapittelet gjøre rede for innsamling av data, herunder utvalgsstrategi, valg av case og informanter, utvalgsstørrelse samt innhenting av data gjennom litteraturstudier, intervju og spørreundersøkelse.

Utvalgsstrategi

Utvalg handler om hvordan man velger informanter og/eller enheter som kan bidra med data til undersøkelsen (Saunders et al., 2016). Utvalget må være hensiktsmessig ved at det er knyttet til formålet med undersøkelsen, og gjøre det mulig å besvare problemstillingene i studiet (Saunders et al., 2016). Man kan skille mellom to hovedformer for utvalg; representativt og ikke-representativt. Representativt utvalg er mest vanlig i kvantitative design med spørreundersøkelser eller eksperiment. En slik form for utvalg fordrer en sannsynlighet for at utvalget representerer helheten med en viss statistisk sikkerhet. Ikke-representativt utvalg betyr at man subjektivt vurderer og plukker ut et utvalg av enheter, i vårt tilfelle skoler med tilhørende informanter, som skal bidra med data til undersøkelsen. Man vil til en viss grad ha mulighet til å generalisere funn også gjennom en slik utvalgsstrategi, men ikke på statistisk sikkert grunnlag (Saunders et al., 2016).

Oppdragsgiver har i konkurransegrunnlaget lagt føringer for utvalg til de ulike problemstillingene i studien, slik:

- **Status og utviklingstrekk i Oslo: «**Sammenstilling av data om spesialundervisning i Oslo kommune med data fra andre store bykommuner og nasjonalt.»
- **Oppsummering av tilbudsstruktur og finansiering av spesialundervisning i store bykommuner og fylkeskommuner:** «Sammenstilling av data om spesialundervisning i Oslo kommune med data fra andre store bykommuner / fylkeskommuner og nasjonalt.»
- **Hvordan skolene organiserer arbeidet med spesialundervisning:** «Problemstillingene skal kartlegges gjennom kvalitativ undersøkelse av et mindre utvalg skoler, og foreliggende dokumentasjon …»
- **Vurdering av PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging:** «Problemstillingene skal kartlegges gjennom undersøkelse av et mindre utvalg skoler, og ved undersøkelse av foreliggende dokumentasjon …»
- **Kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud:** «Problemstillingene skal kartlegges gjennom casestudier av et mindre utvalg skoler, og ved undersøkelse av foreliggende dokumentasjon …»
- **Kvalitet i spesialundervisningen - brukerperspektivet:** «Det skal gjennomføres intervjuer med utvalgte elever som får spesialundervisning. Følgende elevgrupper skal være representert: GS: Elever på nærskolen, elever i spesialgrupper og elever i spesialskole. VGS: Elever i ordinære grupper, elever i tilrettelagte grupper og elever i spesialskoler. Det skal være omtrent tre elever fra hver gruppe. Det skal gjennomføres spørreundersøkelse blant foresatte til elever som får spesialundervisning. Det skal vurderes å gjennomføre spørreundersøkelse blant elever som får spesialundervisning …»
- **Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen - brukerperspektivet:** «Det skal gjennomføres intervjuer med utvalgte elever som får spesialundervisning. Følgende elevgrupper skal være representert: GS: Elever på nærskolen, elever i spesialgrupper og elever i spesialskole. VGS: Elever i ordinære grupper, elever i tilrettelagte grupper og elever i spesialskoler. Det skal være omtrent tre elever fra hver gruppe. Det skal gjennomføres spørreundersøkelse blant foresatte til elever som får spesialundervisning. Det skal vurderes å gjennomføre spørreundersøkelse blant elever som får spesialundervisning …»
- **Vurdering av kvalitet og mulighet for brukermedvirkning - arbeidstakerperspektivet:** «Oppdragstaker skal gjennomføre en kvalitativ undersøkelse på et utvalg skoler i videregående skole, ungdomsskoler, barneskoler og 1-10 skoler. Som del av tilbudet skal oppdragstaker vurdere hvordan undersøkelsen skal gjennomføres og avgrensninger av oppdraget.»

I arbeidet med rapporten har vi hatt to tilnærminger til strategi for datainnhenting. Innhentingen av utvalgt litteratur vi har lagt til grunn i rapporten, sekundærdata som er innsamlet av andre, er nærmere omtalt i et eget avsnitt senere i dette kapittelet. Når det gjelder primærdata for rapporten, data innsamlet av Norconsult, er det valgt målrettet sampling. Dette er en form for ikke-representativt utvalg som er vanlig i casestudier: Vi har, sammen med oppdragsgiver, drøftet og valgt case og informanter som er formålstjenlige for å kunne svare på forskningsspørsmålene våre, og som gjør at data og analyser kan gi relevante bidrag til å belyse problemstillingene knyttet til spesialundervisning i Osloskolen. Man kan videre argumentere for at utvalgsstrategien nærmer seg det Saunders et al.

(2016) kaller typisk case-utvalg, der man plukker case og informanter som man subjektivt vurderer som «typiske».

Valg av case og informanter

I vår rapport inngår informasjon fra elever, foresatte, ansatte og ledere, samt tilknyttede PP-rådgivere, fra til sammen åtte skoler i Oslo kommune. I tillegg er to ledere i PP-tjenesten i Oslo kommune intervjuet.

Oppdragsgiver ønsket variasjon og bredde i utvalget med tanke på geografisk spredning, ulike skoleslag og ulikt omfang av spesialundervisning. Målet var å belyse problemstillingene fra ulike sider og få fram ulike perspektiver og fortellinger, uten at man hadde en ambisjon om å fortelle den ene eller hele sannheten om Osloskolen. Skoler som siste tiden hadde hatt stor belastning med tanke på f.eks. tilsyn, skulle skånes fra deltagelse.

Case-skolene bestod av både videregående skoler og grunnskoler. I studien inngår skoler fra seks bydeler, der både indre og ytre bydeler, samt bydeler i både øst og vest, er representert. Følgende skoleslag skulle inngå i utvalget:

- Ordinær skole
- Ordinær skole med spesialavdeling
- Spesialskole

På bakgrunn av disse kriteriene, ble et forslag til aktuelle skoler sendt fra oppdragsgiver til Norconsult, som gjorde endelig, tilfeldig utvalg.

De åtte case-skolene ble først orientert om prosjektet og forventningene til deltagelse gjennom e-post fra UDE. Etter denne første kontakten, overtok Norconsult videre dialog og planlegging av informasjonsinnhentingen via en egen kontaktperson på hver skole.

For hver av de åtte case-skolene ble det gjennomført intervju med følgende informanter / informantgrupper:

- Ressursteam
    - Deltagere: rektorer, avdelingsledere, ressurslærere, spesialpedagoger og PP-rådgivere. Det ble vurdert at helsesykepleier ikke var relevant deltager, da fokus og problemstillinger i studien handler om spesialundervisning. Tema i intervjuene var organisering, ressurser, kompetanse, medvirkning og samarbeid med eksterne støttetjenester (se intervjuguide i vedlegg).
- Rektor
    - I noen tilfeller var rektor også med i gruppeintervjuene med ressursteam. Dette intervjuet ble en oppfølging av ressursteamintervjuene, med mulighet til fordypning og ekstra fokus på finansieringsordningen og samarbeid med eksterne støttetjenester (se intervjuguide i vedlegg).
- Avdelingsleder spesialavdeling

- På skoler med spesialavdeling, ble det gjort eget intervju av leder for avdelingen. Dette intervjuet ble en oppfølging av ressursteamintervjuene, med mulighet til fordypning og ekstra fokus på det spesialpedagogiske arbeidet i spesialavdelingen (se intervjuguide i vedlegg).

- PP-rådgiver
  - I de fleste tilfellene var PP-rådgiver med i gruppeintervjuene med ressursteam. Dette intervjuet ble en oppfølging av ressursteamintervjuene, med mulighet til fordypning og ekstra fokus på PP-tjenestens forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging (se intervjuguide i vedlegg).

For fem av skolene, både grunnskoler og videregående skoler, ble det i tillegg avtalt intervju med følgende informanter:

- Elever
  - Det ble sendt ut informasjon og samtykkeskjema til alle foresatte med elever som har vedtak om spesialundervisning (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Av disse fikk vi samtykke fra foresatte og elever til å gjennomføre 28 elevintervju. Ut fra disse potensielle informantene, skulle den enkelte skole plukke tre vilkårlige elever som skolen mente ville være i stand til / være trygge i et intervju på ca. 30 minutt med eksterne personer. Det ble gjort et utvalg på til sammen 14 elever fra 5 av case-skolene, noe som var i tråd med føringer for elevintervju og omfang skissert i konkurransegrunnlaget. 14 elever fra både grunnskole og videregående skole, og fra ordinær skole, spesialskole og spesialavdeling ble intervjuet. Tema i intervjuene var inkludering, læringsutbytte og medbestemmelse (se intervjuguide i vedlegg til rapport, datert 21.12.22).
- Andre ansatte
  - Det ble avtalt intervju med *andre ansatte* på de samme fem skolene som også hadde elevintervju. Det ble sendt en forespørsel til skoleledelsene om å plukke ut en liten gruppe ansatte til gruppeintervju, bestående av kontaktlærer, spesialpedagog og andre ansatte (f.eks. assistent og fagarbeider) som jobber direkte med elever med rett til spesialundervisning. Det ble ikke lagt andre føringer for utvalg enn dette. Her ønsket vi å være ydmyke i forhold til hva skolene kunne klare å administrere og dekke inn med vikarer. I praksis intervjuet vi grupper på to-tre ansatte på fire av skolene. Den femte skolen klarte ikke å stille med informanter, pga. sykdom i personalet. Tema i intervjuene var inkludering, læring og medvirkning (se intervjuguide i vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Se ellers mer om «metning» i kapittelet om utvalgsstørrelse.

Alle intervjuene skulle i utgangspunktet gjennomføres ved fysisk besøk på skolene i løpet av oktober og november 2022. På grunn av konsulentenes reisevei, ble det laget et stramt reiseopplegg med besøk på hver skole. Blant intervjuene med enkeltpersoner som av ulike årsaker ikke kunne gjennomføres, ble det for noen avtalt nytt fysisk besøk og for andre avtalt og gjennomført intervju via Teams. Følgende intervju ble gjennomført via Teams: to elevintervju, ett rektorintervju, tre PP-rådgiverintervju og intervju med to ledere i PP-tjenesten.

For hver av de åtte case-skolene, ble det i tillegg gjennomført anonym, digital spørreundersøkelse blant foreldre med barn som har enkeltvedtak om spesialundervisning. Alle foreldre med barn som har enkeltvedtak på skolene ble invitert til å delta gjennom et kombinert informasjons- og samtykkeskriv. Av disse fikk vi samtykke til å sende ut digitalt spørreskjema til 25 foresatte, ett skjema per barn, hvorav 13 foresatte svarte på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen var en kvalitativ undersøkelse med 20 spørsmål, hvorav 17 var åpne spørsmål der informanten skulle skrive svar og refleksjoner i egne tekstbokser (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22)

Utvalgsstørrelse og metning i case-studiene

I kvalitative forskningsmetoder henter man data fra et avgrenset antall informanter. Det er vanlig å intervjue informanter helt til man opplever at det kommer lite ny informasjon, noe som benevnes som metning (Saunders et al., 2016). Hensynet til metning må avveies mot mengden data man samler inn, og muligheten man har til å bearbeide og analysere dataene på en systematisk og god måte. Innsikten man oppnår fra innsamlede data, vil i mange tilfeller ha mer å gjøre med kvaliteten på datainnsamling og analyseferdigheter, enn utvalgsstørrelsen (Saunders et al., 2016). I dette bildet spiller også tidsaspektet inn. I vårt arbeid har begrenset tid fra oppstart til avslutning med rapport bidratt til å sette grenser for hvor mange skoler, og dermed informanter, vi har hatt mulighet til å intervjue, og hvor mye informasjon det har vært tid til å analysere.

I undersøkelsen startet vi ut med intervju av både ledelse og ansatte som del av ressursteam. I bearbeidelsen av informasjon, både gjennom litteraturstudier og fra intervju, fant vi ut at vi hadde behov for å komplettere bildet av spesialundervisningen ytterligere med flere ansattstemmer, særlig med tanke på temaene medvirkning, læringsutbytte og inkludering. Det ble derfor foretatt ytterligere intervju med andre ansatte, se over. Ut over dette opplever vi at vi nærmet oss metning i intervju med både PP-ansatte, elever og ledere.

Når det gjelder spørreundersøkelsen blant foreldre, ser vi at vi med fordel skulle hatt flere respondenter. Av de 13 respondentene, ser vi at om lag halvparten benyttet muligheten til å svare svært utfyllende med både faktaopplysninger og refleksjoner, mens den resterende halvparten i mindre grad svarte utfyllende.

Vurdert opp mot mengden av data som vi innenfor rammen av oppdraget skulle bearbeide, mener vi at vi ikke har nådd fullstendig metning, men at utvalgsstørrelsen har vært hensiktsmessig for å belyse problemstillingene innenfor tidsrammen, og at de ulike respondentgruppene gir verdifulle bidrag til ny og dypere innsikt fra ulike perspektiver.

2.3.1 Innhenting av data

Ved datainnhenting kan man hente primærdata eller sekundærdata. Ved innhenting av primærdata henter man selv data og opplysninger for første gang, i motsetning til sekundærdata hvor man tar i bruk data som er innhentet av andre tidligere (Jacobsen, 2005). Vi har valgt å hente både primærdata og sekundærdata i denne studien:

Primærdata – intervju og spørreundersøkelse

Primærdata er data som er innsamlet spesielt for å svare på de konkrete problemstillingene i oppdraget, og som kan være godt egnet i et eksplorerende design som i denne studien (Saunders et al., 2016). Primærdata er i dette oppdraget samlet inn via intervju og spørreundersøkelse. Ved å bruke primærdata har vi i større grad kontroll på kvaliteten på dataene enn ved bruk av sekundære kilder, noe som kan styrke gyldigheten av funnene våre (Saunders et al., 2016).

I casestudier kan man benytte ulike strategier for innhenting av primærdata. Den vanligste tilnærmingen er det kvalitative intervjuet, og i denne oppgaven har vi brukt det Grenness (2012) kaller semistrukturert eksplorerende intervju. Semistrukturerte intervju har en fleksibel form, der man ut fra en intervjuguide med tema og spørsmål kan tilpasse både rekkefølge og spørsmålsformuleringer underveis i intervjuet. Dette gir fleksibilitet og kan skape flyt i samtalen. Gjennom åpne spørsmål som oppfordret til refleksjon, fikk vi lengre tankerekker fra flere av respondentene, og vi kunne underveis be om begrunnelser og eksempler. Svarene kan da gi genuin informasjon som kan føre til ny forståelse og kunnskap rundt problemstillingene. Dette øker sannsynligheten for å konkludere i forhold til problemstillingen (Saunders et. al, 2016).

Vi utarbeidet egne intervjuguider for intervju med de ulike respondentgruppene (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Tema og spørsmål ble utledet av problemstillingene i oppdraget, samt av kunnskapsinnhenting fra teorikapittelet. Spørsmålene til ledelse, ansatte, elever og foresatte er delvis ulike. Flere samsvarer likevel på en slik måte at de gir svar på flere av de samme temaene, men fra respondentenes ulike ståsted. Rekkefølgen på tema og spørsmål ble bestemt ut fra et ønske om å skape trygghet i intervjusituasjonen, samt for å få til en form som kunne innby til refleksjon. Språket i guiden ble tilpasset målgruppen, slik at dette ikke skulle skape usikkerhet hos informant eller påvirke svarene i en bestemt retning. Elevene fikk f.eks. i større grad snakke om trivsel, venner og læring, mens ansatte måtte forholde seg til faglige begreper som læringsutbytte, inkludering og medvirkning.

Før informasjonsinnhentingen, sendte vi ulike skriv med informasjon om oss og prosjektet til våre skolekontakter, som distribuerte videre til de ulike informantgruppene (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Informasjonen var tilpasset de ulike målgruppene. Foreldre fikk i samtykkeskrivet informasjon om blant annet formål med oppdraget og om anonymitet, både når det gjaldt spørreundersøkelse blant foreldre og intervju med elever. Ressursteamene fikk informasjon om oppdraget, om anonymitet i forhold til identitet og skole, samt overordnede tema for intervjuene. Elevene fikk muntlig informasjon om prosjektet og informasjonsinnhentingen via skolens kontaktperson / trygge voksne.

Slik kunne respondentene være forberedt på rammer og overordnet tema, og brukerne hadde forutsetninger for å takke ja eller nei til deltagelse.

I korrespondansen med informantene i forkant av intervjuene, la vi vekt på anonymitet og diskresjon knyttet til deltagelse. Dette gjorde vi fordi temaene vi belyser potensielt kan innebære kritikk mot f.eks. system, samarbeidsparter, egen skole, ledelse eller skoleeier, og vi ønsket ikke at deltagelse i undersøkelsen skulle oppleves belastende i så henseende. Vi ville trygge respondentene på at vi ivaretar hensynet til anonymitet, også fordi det da kunne være lettere å få ærlige svar fra informantene (Saunders et al., 2016).

Sekundærdata – litteratur og dokumentasjon fra UDE, PPT og skolene

I tillegg til å innhente primærdata gjennom intervju og spørreundersøkelse, har vi hentet sekundærdata ved dokumentgjennomgang og dokumentanalyse av relevante forskningsartikler, offentlige utredninger, lokale og nasjonale styringsdokument, samt skolenes egne rutinebeskrivelser.

Sekundærdata er data som er samlet inn av andre, og som opprinnelig har hatt et annet formål enn problemstillingene i denne utredningen. Mange slike data ligger lett tilgjengelige i offentlige databanker og registre eller er lett søkbare som publiserte artikler og utredninger, f.eks. i ulike forskningsdatabaser. Årsaken til at vi har brukt sekundærdata, er et ønske fra oppdragsgiver om å se funn fra den kvalitative innhentingen av primærdata i lys av relevant forskning, offentlige utredninger og lovgrunnlag på området. Vi har benyttet sekundærdata som vi anser som relevante for utredningen, og som kan bidra til å styrke eller eventuelt svekke funn og antagelser utledet fra de kvalitative undersøkelsene. Slik kan sekundærdata bidra til å øke overførbarheten av funn i case-studien i en triangulerende prosess. Se mer om triangulering og overførbarhet i avsnittet om validitet senere i metodekapittelet.

I utgangspunktet ble vi av oppdragsgiver tildelt 13 konkrete dokumenter som skulle gjennomgås, oppsummeres og analyseres. Listen med dokumenter har senere, i dialog med oppdragsgiver, blitt justert med tanke på antall og hvilke dokument som skulle brukes som et teoretisk bakteppe for den kvalitative informasjonsinnhentingen. Følgende styringsdokumenter, utredninger og revisjoner er oppsummert og benyttet som del av kunnskapsgrunnlaget i rapporten:

- Meld.St.6 (2019-2020) - Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Kunnskapsdepartementet, 2019)
- Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl, T. et al., 2018)
- NOU 2020:1 Tjenester til personer med autismeforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020)
- Barneombudets fagrapport 2017. Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. (Barneombudet, 2017)
- Rambøll Management Consulting og Comte Bureau sin rapport Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn- kartlegging og behovsanalyse
- Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025 (Utdanningsdirektoratet, 2022)
- Forslag til ny opplæringslov (Regjeringen, 2021)
- Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten (Hustad et al., 2016)
- Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap. Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten (Andrews et al. 2018)
- Den nasjonale evalueringen av SFO "Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle" (Wendelborg et al. (2018)
- Elevenes beste. Vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune (Buli-Holmberg et al., 2008)

- Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe (Oslo kommune-Kommunerevisjonen, 2021)
- Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022)
- Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole. (Oslo kommune-Kommunerevisjonen, 2018)
- Rett til spesialundervisning eller rett til deltagelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen (Wendelborg C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J., 2017)

Utdanningsetaten har videre bidratt med å fremskaffe relevante data fra Osloskolen og PP-tjenesten, f.eks. politiske dokumenter, kommunalt revisjonsarbeid, organisasjonskart samt rutiner og informasjon som er tilgjengelig på kommunens eget Intranett.

Vi har hentet informasjon fra Bergen kommune, Trondheim kommune, Trøndelag fylkeskommune og Vestland fylkeskommune for å belyse og sammenligne tilbudsstruktur og finansieringsmodeller. Dette har vi gjort ved direkte henvendelser til de aktuelle kommunale / fylkeskommunale avdelingene, via e-postkorrespondanse og gjennom telefonsamtaler og intervju på Teams. Vi har i tillegg brukt offentlig tilgjengelige data om kvalitet og ressursbruk, blant annet data fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og SSB (KOSTRA).

I tillegg har vi gjort litteratursøk på aktuell forskning, og brukt funn for å belyse problemstillingene og begrunne anbefalinger i rapporten:

Litteratursøk

For litteratursøk har vi benyttet Oria. Alle søk er avgrenset tidsmessig fra 2005 til 2022. Ekskludert fra resultatene er blant annet masteravhandlinger, videoer og trykte bøker, og kun treff på engelsk eller skandinaviske språk er vurdert, som et begrenset utvalg av studier om norsk kontekst.

Søk på «Special education» i kombinasjon med Norway, ga 1996 treff. Treffene ble sortert i kategoriene medvirkning, PP-tjenesten, spesialundervisning og student voices. 46 artikler ble valgt ut med grad av relevans for norsk kontekst. Når vi spesifiserte søket med videregående opplæring, fikk vi 61 treff, 11 andre studier ble valgt ut i utvalget. Det er et begrenset antall av dette kunnskapsgrunnlaget som er benyttet i denne rapporten; utvalg er gjort ut fra en faglig og skjønnsmessig vurdering av relevans for norsk kontekst og de konkrete problemstillingene.

Tabell 1: Utdypende beskrivelse av kriterier for litteratursøk.

Kriterium	**Utdyping**
Emne	Litteratur / studier skal omhandle forhold som er relevante for organiseringen av spesialundervisning i Norge.
Type publikasjon/ studier	Studiene skal være publisert i fagfellevurdert tidsskrift.
Språk	Engelsk og skandinaviske språk
Tilgjengelighet	Litteraturen skal være tilgjengelig, elektronisk eller i andre formater, innenfor tidsrammen 2005- 2022

Fordi feltet for oppdraget delvis er bredt og delvis er særnorsk, har vi valgt å gjøre flere litteratursøk. Enkelt søk med søkeord «PP-tjenesten» ga i Oria 33 treff for norske studier. Vi innlemmet 14 artikler og det ble senere tilført 5 artikler, et relevant utvalg av disse er brukt aktivt i rapporteringen til UDE.

Med tanke på medvirkningsaspektet og elevstemmen i oppdraget, ble det foretatt et eget litteratursøk, der vi innlemmet Bossaert et al. (2015), i tillegg til det tidligere funnet fra Tøssebro & Wendelborg (2019). Når det gjelder elevens stemme, fant vi seks studier fra norsk kontekst, som ikke ble innlemmet pga. relevans.

I litteratursøkene har vi fanget opp den norske diskursen ved disse problemstillingene, men ikke den internasjonale. Det er heller ikke formålet med dette oppdraget.

Følgende 18 forskningsartikler er oppsummert og aktivt brukt som teorigrunnlag i utredningen:

- 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)
- Inclusion for Pupils with Special Educational Needs in Individualistic and Collaborative School Cultures (Buli-Holmberg et al., 2019)
- Integrating students with disabilities in school. Lessons from Norway (Finnvold, 2021)
- Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway's Approach to Special Education (Gøranson et al., 2021)
- Too much or not enough? An examination of special education provision and schooldistrict leaders' perceptions of current needs and common approaches (Cameron, 2016)
- Inclusion in Norwegian schools: Pupils' experiences of their learning environment (Haug, 2020)
- National regulations and guidelines and the local follow-up in the chain of actions in special education (Nilsen og Herlofsen, 2020)
- Succeeding in inclusive practices in school in Norway – A qualitative study from a teacher perspective (Sigstad et al, 2021)

- Educational arrangements and social participation with peers amongst children with disabilities in regular schools (Wendelborg & Tøssebro, 2011)
- Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten (Fylling og Handegård, 2009)
- The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015 (Moen et al, 2018)
- Individet i et systemperspektiv; Sakkyndighetsarbeid i PPT (Samuelsen & Bargel, 2018)
- 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)
- Educated for welfare services—The hidden curriculum of upper secondary school for students with intellectual disabilities (Gustavsson et al., 2021)
- 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)
- Disability (Tøssebro & Wendelborg, 2019)
- Social participation of students with special educational needs in different educational systems (Bossaert et al, 2015)
- Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02)

I dokumentgjennomgangen har vi delvis benyttet systematikken i kvalitativ innholdsanalyse, som innebærer å systematisere tekst, tekstutdrag og tekstelement som er relevant for å belyse de spesifikke problemstillingene (Grønmo, 2022). Kildetilfanget har både økt og endret seg etter hvert som nye problemstillinger ble avdekket, og gjennomgangen har ført til at materialet er generert og presentert gjennom ulike kategorier og tematisk inndeling. Slik har behandling av primærdata og sekundærdata gått hånd i hånd, og gjensidig påvirket hverandre i analyseprosessen.

Spørreundersøkelse til foresatte

Spørreundersøkelsen til foreldrene ble digitalt gjennomført i *Microsoft Forms,* og distribuert til foreldrene fra respektive skoler via e-post. Foresatte svarte anonymt, men vi ba om opplysninger om skole og trinn for at vi i analysen kunne lete etter sammenhenger i funn mellom ulike skoleslag og alder. I presentasjonen av data og funn, er dette anonymisert på skolenivå.

Intervjuene

Avtaler om tidspunkt og sted for intervju ble gjort via Norconsults skolekontakter på de ulike skolene. Unntak er noen av intervjuene med rådgivere og ledere i PP-tjenesten, som ble avtalt direkte av Norconsult.

Vi ba skolene ordne med egnet sted for intervju. Stort sett var dette egnede lokaler med plass til alle rundt et bord, f.eks. ett av skolens møterom. Noen steder ble intervjuene foretatt på små kontorer eller på grupperom og klasserom med ulik møblering. Saunders et al. (2016) anbefaler intervju i rolige og kjente omgivelser for å skape en trygg ramme. Dette ble i ulik grad ivaretatt, uten at vi har

indikasjoner på at de fysiske rammene har påvirket informantene og informasjonsinnhentingen negativt.

Varighet

- Gruppeintervju med ressursteam hadde varighet på ca. 1,5 time.
- Gruppeintervju med andre ansatte varte ca. 1 time.
- Intervju med PP-rådgivere og ledere hadde en ramme på ca. 45 min.
- Elevintervjuene hadde en varighet på 30-45 min.

Tiden ble i noen av intervjuene opplevd som knapp, og vi måtte i noen situasjoner forsere intervjuguiden for å komme innom planlagte tema og problemstillinger.

En løsning med lydopptaker og senere transkribering av intervjuene ble vurdert i tidlig fase i prosjektet, men ble forkastet pga. tidsaspektet, og fordi vi kunne sikre god intervjustyring og kvalitet i notatene ved at vi var to medarbeidere som gjennomførte hvert intervju. Den ene hadde i hovedoppgave å stille spørsmål og lede dialogen, den andre hadde som hovedansvar å ta feltnotater. Dette vurderte vi som en hensiktsmessig arbeidsfordeling, der vi både fikk dekket behovet for fokus på informanter og detaljert nedtegning av informasjon. Slik kunne vi holde fokus på informantene, styre ordet, skille respondenter fra hverandre og lettere få en dynamisk samtale ved å følge opp med blikk, kroppsspråk og ytringer som signaliserte interesse (Saunders et al., 2016). Vi hadde også mulighet til å hjelpe hverandre med å holde fokus, passe tid, fordele ordet, og ellers komme med oppfølgingsspørsmål der det var relevant.

Underveis i intervjuet fungerte intervjuguiden som en veiledning. Dette gav mulighet til å forfølge og utdype interessante svar som kom fra respondentene. Det viste seg at i de første åpne temaene, så reflekterte mange av informantene over problemstillinger og tema som kom senere i intervjuguiden. Underveis i intervjuene tillot vi oss derfor noen små pauser for å orientere oss i egen intervjuguide, og sikre at vi hadde vært innom alle temaene vi ønsket belyst. I ettertid måtte vi også orienter oss i egne notater, og flytte innspill til «riktig sted» i dokumentet med feltnotater.

For å sikre at respondentenes svar ikke ble misforstått, stilte vi oppklarende spørsmål og oppsummerte svarene underveis. Dette er viktig i kvalitative intervju, og kan, ifølge Saunders et al. (2016), hindre skjev eller ukomplett tolkning av informasjonen.

2.4 Analyse av data

Dataanalyse handler om å skaffe orden og oversikt over et datamateriale (Grenness, 2012), og Anne Ryen (2002) hevder at den kvalitative analyseprosessen er en «... rotete, tidkrevende, ikke-lineær, kreativ prosess med rom for mye tvil …». Innsamlede data må bearbeides slik at de kan håndteres videre, og i denne bearbeidingen er datareduksjon sentralt (Grenness, 2012). Man kan redusere data gjennom seleksjon, sammenslåing og systematisering. I en slik prosess, der man ofte først plukker datamaterialet fra hverandre, for etterpå å sette det sammen igjen, er det viktig at meningsinnholdet i dataene blir bevart (Johannessen et al., 2010).

En vanlig måte å skaffe orden i og oversikt over de innsamlede data, er å benytte koding. Ved å kode tekst kan man kategorisere data, f.eks. ord, setninger og avsnitt etter meningsinnhold. Datadrevet koding oppstår induktivt av selve datamaterialet, mens teoridrevet koding tar utgangspunkt i aktuell teori og hypoteser som man vil teste ut (Saunders et al., 2016). Datadrevet koding er knyttet til ønsket om ikke å være bundet at tidligere teori og heller bygge ny teori med utgangspunkt i data, men dette kan være komplisert og tidkrevende å få til. Teoridrevet koding kan på sin side knytte forskningen til teori og tidligere forskning, gi klare rammer for sortering og koding, men kan kritiseres for å ikke åpne godt nok opp for ny teoriutvikling (Saunders et al., 2016). I praksis hevder Saunders et al. (2016) at man i kodingsprosessen gjerne benytter element fra både datadrevet og teoridrevet koding.

I dataanalysen har vi fulgt rådene fra Saunders et al. (2016), om å begynne kodingen med utgangspunkt i rapportens teoridel, og først lete etter funn som eksplisitt kunne belyse problemstillingene. Med en form for tematisk koding, jaktet vi videre på refleksjoner og uttalelser, mønstre og sammenhenger som kunne tilføre kunnskap om de konkrete problemstillingene. Til slutt forsøkte vi å sammenfatte materialet gjennom en selektiv koding, med mål om å komme fram til noen sentrale kategorier som forklarte og oppsummerte funnene. Slik har andre og nye kategorier oppstått underveis, som del av databehandlingen og analysen av både primærdata og sekundærdata.

Utgangspunktet for kodingen er feltnotater fra intervjuene. Feltnotatene ble svært detaljerte og omfattende, fordi vi ikke ønsket å miste informasjon. I noen tilfeller måtte den som noterte skrive forkortelser, som i ettertid ble rettet og skrevet helt ut. I noen tilfeller ble feltnotatet en forenklet oppsummering av lengre resonnementer. Det ligger en fare i at noe informasjon kan ha gått tapt i denne prosessen. En klar føring og intensjon var uansett at meningsinnholdet skulle bevares, og i flere tilfeller stoppet vi opp i intervjuene for å sikre at den som noterte fikk med seg utsagn og refleksjoner. I rapporten bruker vi mange sitater fra informantene. Her kan noen nyanser i ordlyd ha endret seg i prosessen fra muntlig utsagn i intervjuet, via skriftlig nedtegnelse i feltnotatene og over i rapport.

Metodiske utfordringer

Vi vil i dette kapittelet gjøre rede for metodiske utfordringer i vårt arbeid, herunder i hvilken grad resultatene er til å stole på. Dette handler blant annet om i hvilken grad undersøkelser, informasjonsinnhenting og analyse er gjort på en systematisk og gjennomtenkt måte. Tilliten til data og resultater blir gjerne knyttet til begrepene reliabilitet og validitet (Grenness, 2012), og vi vil videre drøfte utfordringer knyttet til de to begrepene.

Reliabilitet

Reliabilitet, eller pålitelighet, dreier seg om man ville fått tilsvarende resultater hvis man gjennomførte forskningen på nytt med lik forskningsmetode (Saunders et al., 2016). I denne sammenhengen legger Grenness (2012) vekt på at forskningsopplegget blir beskrevet åpent og detaljert. Våre semistrukturerte intervjuguider åpnet for en eksplorerende form som det er vanskelig å etterligne, og Saunders et al. (2016) hevder det er krevende å kopiere en kvalitativ, eksplorerende undersøkelse, fordi en av styrkene til intervju nettopp er at man kan undersøke fenomener i komplekse og dynamiske kontekster. Vi mener at ved å beskrive forskningsopplegget og forklare de metodiske valgene våre slik vi har gjort, så kan andre lettere gjennomføre en lignende studie. Man kan da lettere sette prøve på det som er gjort, vurdere kvaliteten og tolke funn og analyser.

Påliteligheten til vårt arbeid kan også påvirkes av ulike feiloppfatninger og systematisk skjevhet (bias) i forskningsprosessen, og Saunders et al. (2016) nevner tre vanlige feiloppfatninger: Intervjuers bias, respondents bias og deltakerbias.

Intervjuers bias dreier seg om at forskerens egne meninger og holdninger kan påvirke hvordan man formulerer spørsmål og tolker svar (Saunders et al., 2016). Vi har vært ekstra bevisste en slik mulig feiloppfatningen, fordi vi forsker på problemstillinger knyttet til eget fagfelt som pedagoger og tidligere skoleledere. Vi har, og har hatt egne oppfatninger, av spesialundervisning og tilhørende tema som inkludering, læringsutbytte og medvirkning, og det har vært viktig for oss å forsøke å ikke fargelegge spørsmål og svar med egne antagelser. Et tiltak i så henseende, har vært de åpne temaene i intervjuguiden som respondentene fritt har fått reflektere rundt. Når vi, i noen tilfeller, har vist til forskningsfunn og egne erfaringer i løpet av intervjuene, f.eks. for å utdype eller begrunne spørsmål, har vi vært bevisste på dette, og også markert det i feltnotatene. Det har også vært hensiktsmessig å ha vært flere som har planlagt, gjennomført og bearbeidet intervjuene. Vi har reflektert sammen, korrigert hverandre og hatt høy bevissthet rundt problemstillingen i hele prosessen. Vi vurderer at vår erfaring som både skoleledere og pedagoger, kan tilføre arbeidet med denne rapporten innsikt og analytisk tyngde, og være en styrke heller enn en metodisk svakhet.

Respondents bias handler om at respondenter kan være partiske, noe som kan føre til at man bare forteller deler av sannheten, eller tilpasser sannheten til konteksten (Saunders et al., 2016). Respondenten kan f.eks. vinkle sannheten etter egne meninger og svare ut fra det man tror er mest sosialt akseptert. Et eksempel kan være tema som omhandler leder-ansatt-relasjonen, f.eks. når lærer i ressursteam skal fortelle om opplevelsen av skolens arbeid med spesialundervisning, med rektor eller andre ledere til stede. Det kan på den ene siden være kulturelt akseptert å sparke oppover i systemet. På den andre siden kan noen oppleve det som en kulturell risiko å eventuelt kritisere en leder. Vi har møtt denne mulige feiloppfatningen ved å være tydelige med informasjon i forkant av intervjuene, og presisere skoleeiers genuine ønske om å få ærlige tilbakemeldinger om den enkeltes opplevelser av spesialundervisningen i Osloskolen. Vi har vektlagt en trygg atmosfære og anerkjent det komplekse i problemstillingene. Fokuset på anonymitet mener vi også kan ha gjort respondentene trygge; ingenting i rapporten skulle kunne spores tilbake til den enkelte informant. Vi har viktiggjort utredningen ved å være formelt korrekte og godt forberedt til intervjuene, og mener dette kan ha påvirket respondentene til å ta utredning og intervju på alvor. Vi vurderer at svarene har vært ærlige. Vi fikk nyanserte svar som inneholdt både selvransakelse og tilfredshet, og som belyste styrker og svakheter, i et sammensatt bilde.

Deltakerbias handler om hvem som velger å delta i undersøkelsen, og en konkret utfordring kan være at informantene som svarer ja til å delta, er annerledes / har andre synspunkt og erfaringer enn dem som ikke vil delta (Saunders et al., 2016). Utvalg respondenter blant PP-rådgivere og skolens ansatte og ledelse, herunder ressursteam, er i så henseende uproblematisk i denne undersøkelsen. Her stilte alle som ble invitert, såfremt sykdom eller annet forhindret oppmøte. Når det gjelder utvalg av elever, fikk vi dekket inn, og intervjuet, det antall elever fra de ulike skoleslagene som oppdragsgiver ønsket i sin bestilling. Utvalget av elever med samtykke, var imidlertid ikke så stort at vi ut fra denne gruppen av elever kunne foreta en ny tilfeldig utvelgelse av de som skulle bli intervjuet. Slik sett har vi i mindre grad kontroll på om elever (med foresatte) som takket nei til deltagelse, har andre meninger og opplevelser enn dem som deltok. Den samme utfordringen gjelder utvalget av foresatte. Dette

utvalget ble mindre enn vi hadde håpet på, og førte til at vi i prosessen måtte legge opp til en større grad av åpne svaroppgaver for å legge til rette for en kvalitativ informasjonsinnhenting; Vi ønsket å kompensere for få deltagere, med fyldigere svar fra dem som deltok. Vår opplevelse er at vi til en viss grad lykkes med dette grepet, og fikk mye verdifull informasjon gjennom undersøkelsen. Vi legger til grunn at andre foresatte og elever ville fortalt andre historier, men vi vet samtidig ikke om informanter som takket nei til å delta, hadde gitt oss et annet hovedbilde enn det vi sitter med i dag. Brukerne, både elever og foresatte, har uansett bidratt til å gi et nyansert bilde av spesialundervisningen i Oslo kommune, der både kritiske og tilfredse røster har kommet til orde og er blitt synliggjort i rapporten.

Triangulering betyr å kombinere ulike datakilder og metoder (Grenness, 2012), og ulike former for triangulering kan minske faren for ulike bias, og styrke undersøkelsens troverdighet. Vi har tidligere nevnt fordeler ved å være flere medarbeidere i intervjuene. En annen form for triangulering er å bruke ulike datakilder. Vi har i vårt arbeid med denne rapporten hatt flere case-skoler. Vi har i tillegg intervjuet både ledere, ansatte og brukere, og koblet funn i primærkilder opp mot funn i sekundærkilder, og slik brukt flere ulike informantgrupper for å hente data. På denne måten har vi fått ulike kilder til informasjon, noe som kan komplettere et sammensatt bilde og gjøre funnene mer troverdige.

Validitet

Validitet handler om gyldigheten av data, og i kvalitativ forskning kan man beskrive validitet med begrepene kredibilitet og overførbarhet (Saunders et al., 2016).

Kredibilitet tilsvarer det man i kvantitativ forskning kaller intern validitet, og handler om hvorvidt forskningen er gjort på en tilfredsstillende måte slik at resultatene er gyldige, og om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle (Saunders et al., 2016). Kredibilitet dreier seg blant annet om dyktigheten til forskerne, det forskningsmessige håndverket, og om hvor godt utredningen er gjennomført.

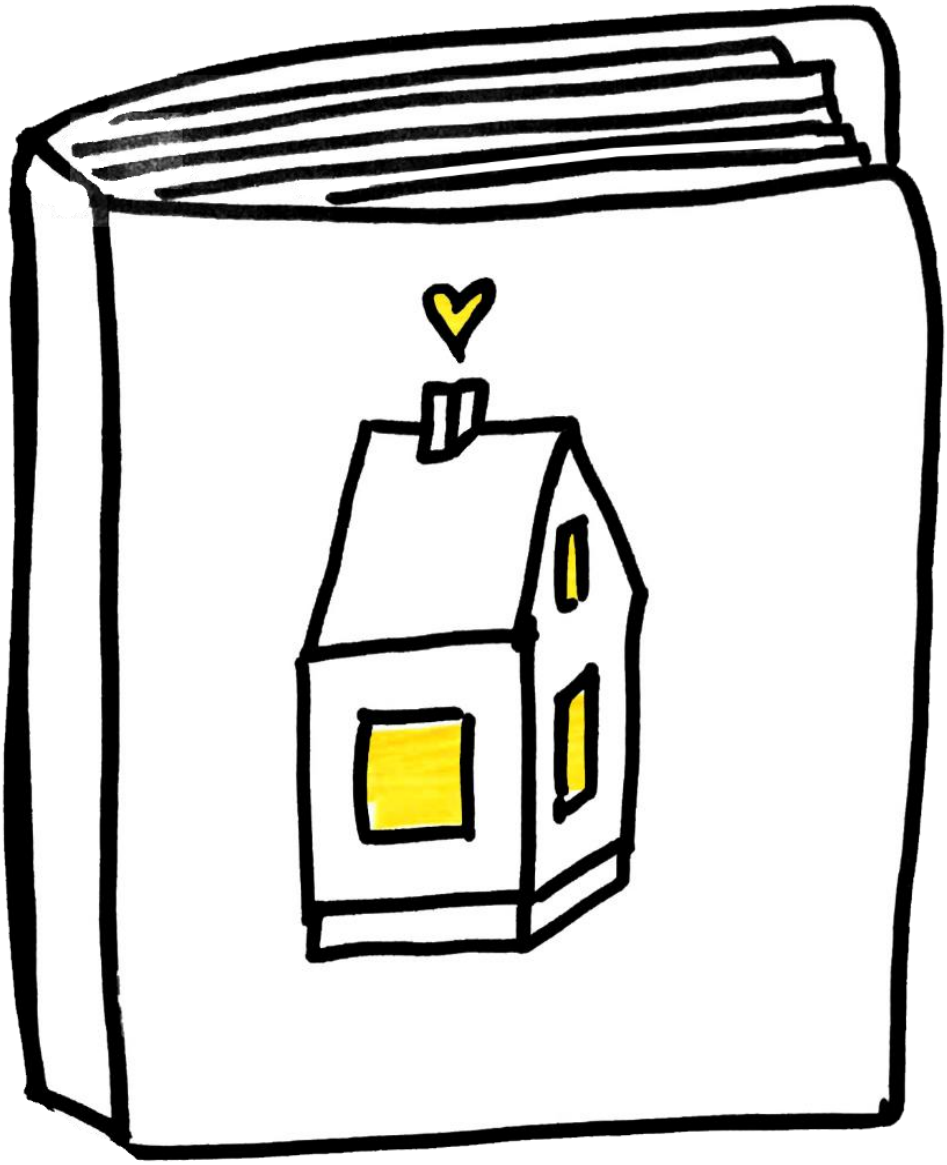
For utredningens kredibilitet har det vært viktig for oss å tolke informantenes utsagn korrekt. Det finnes ulike teknikker for å øke forskningens kredibilitet, og semistrukturerte dybdeintervju kan ifølge Saunders et al. (2016) øke den interne validiteten. En fordel med semistrukturerte intervjuer er at man kan stille oppfølgingsspørsmål og be informanten bekrefte vår forståelse av deres utsagn. Det at vi har vært to intervjuere har også bidratt til å øke oppgavens kredibilitet, ved at vi har kunnet reflektere og drøfte utsagn i fellesskap, og hatt mulighet til å teste og korrigere hverandres tolkning og forståelse.

Overførbarhet, eller ekstern validitet, handler om i hvor stor grad funn kan generaliseres til også å gjelde i andre sammenhenger. (Saunders et al., 2016). Det er sjelden kvalitative metoder har til hensikt å generalisere utvalget til en større gruppe (Jacobsen, 2005), og det har heller ikke vært ambisjonen med dette arbeidet. Med et utvalg på åtte case-skoler, kan man si at den eksterne validiteten til studien er lav. Vi har likevel gjort noen metodiske grep som kan øke den eksterne validiteten noe, og som gjør at funnene kan ha en viss er generaliserbare. En multippel casestudie som denne kan ha større overføringsverdi enn en enkel casestudie, fordi vi har hentet data fra flere skoler. Vi har nådd en viss metning, jamfør det som kan være hensiktsmessig i forhold til utvalgsstørrelse (Saunders et al., 2016), og vi har kunnet sammenligne funn gjennom triangulering (Grenness, 2012). I valg av case har vi også plukket skoler som, ut fra gitte kriterier, kan sies å være representative for det komplekse bildet

av skoler i Oslo kommune. Den omfattende gjennomgangen og analysen av sekundærdata, har også vært nyttig i en triangulering for å eventuelt underbygge funn fra den kvalitative datainnhentingen.

Selv om ikke funnene kan sies å være gyldige for alle skoler i Oslo, mener vi vårt arbeid med denne rapporten samlet gir et nyansert bilde som i stor grad kan være gjenkjennbart for mange, både brukere og ansatte.

3 Del 1 - Lovgrunnlag og faglitteratur



Illustrasjon 2: Hvordan skape en skolehverdag tilrettelagt for et inkluderende fellesskap?

I denne delen av rapporten presenterer vi ulike perspektiver på spesialundervisning, primært fra norsk faglitteratur. Med utgangspunkt i lovverk og sentrale føringer, er funn og anbefalinger for god praksis fra faglitteraturen samlet og drøftet. Faglitteraturen har ulike innfallsvinkler, definisjoner og målgrupper, noe som gjør det vanskelig å lage entydige, tematiske kategorier. Noen deler av faglitteraturen har hovedvekt på vurderinger uten anbefalinger for god praksis, mens andre deler av faglitteraturen har både vurderinger og anbefalinger.

De tematiske underdelingene i dette kapittelet starter med en presisering av forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær opplæring og vedtak om spesialundervisning. Videre gjennom kapitlene i denne delen ser vi på elevenes rett og praksis når det gjelder medvirkning, kvalitet i spesialundervisningen når det gjelder både inkludering/tilhørighet og læringsutbytte.

Delkapittel 4.3 setter fokus på funn i forskning vedrørende organisering av spesialundervisning, med tanke på praktiske organisering samt holdninger og kompetanse hos lærere og andre fagpersoner.

Delkapittel 4.4 er viet til PPTs arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging, mens siste delkapittel 4.5 på et mer overordnet nivå omhandler samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud.

3.1 Forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær opplæring og vedtak om spesialundervisning

Skolens viktigste samfunnsoppdrag er nedfelt i formålsparagrafen til opplæringslova, § 1-1. Her fremgår det blant annet;

«Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida.» (Oppl. § 1-1, første avsnitt).

«Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst» (Oppl. § 1-1, siste avsnitt).

Formålsparagrafen i opplæringslova danner grunnlaget for Overordnet del i Kunnskapsløftet, læreplanverket for grunnskole og videregående opplæring i Norge. Overordnet del forklarer de grunnleggende verdiene og prinsippene for opplæringen, og videre det grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis i hele grunnopplæringen. Den skal også ligge til grunn for samarbeidet mellom hjem og skole. Dette innebærer at skolen skal legge til rette for læring for alle elever og stimulere den enkeltes motivasjon, lærelyst og tro på egen mestring. Skolen har plikt til å gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, det er elevenes læring og utvikling som skal stå i sentrum for skolens virksomhet, uavhengig av erfaringsbakgrunn, forkunnskaper, holdninger og behov.

Skolens forventninger til elevene påvirker elevens læring og elevens tro på egne evner og muligheter. God vurderingspraksis i skolen, der forventningene er tydelige og eleven får mulighet til å delta og bli hørt underveis i læringsarbeidet, er et viktig element i å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs behov og forutsetninger. Skolens samarbeid med foresatte, et godt læringsmiljø og en

pedagogisk praksis som ivaretar hensynet til at elever lærer i ulikt tempo og på ulike måter, vil være med å bidra til at skolen kan møte alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger.

Utdanningsdirektoratet har utviklet flere veiledere som redskap for å hjelpe skoleeiere og skoler i å nå skolens formål. Direktoratet har også utviklet en veileder som omhandler spesialundervisning, som innleder med å drøfte forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær undervisning og som vedtak om spesialundervisning. Denne tar for seg hvordan inkludering i skole handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. For at alle elever skal kunne oppleve å være seg selv i et inkluderende fellesskap og å få like muligheter som alle andre til å utvikle seg utfra sine forutsetninger, må skoler tilpasse tilbudet sitt til å bedre den pedagogiske praksisen slik at den ivaretar elevers ulike forutsetninger. Utdanningsdirektoratets (2021) veileder om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og vedtak om spesialundervisning i skolen, favner disse prinsippene. Tilpasset opplæring gjelder alle elever i skolen, og skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, har krav på vedtak om spesialundervisning, som fattes av skolens ledelse etter sakkyndig vurdering og tilrådning fra PP- tjenesten i kommunen eller fylkeskommunene.

Skolen har ansvar for å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Skolens evne til å møte elevenes behov avgjør behovet for spesialundervisning.

> «Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning» (Udir.no, veileder Spesialundervisning s. 3)

Spesialundervisningens formål er å ivareta elevens muligheter til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Det er derfor viktig at skolen har en klar forståelse av handlingsrommet ordinær opplæring gir, og bruker dette bevisst, før en elev meldes opp til PP-tjenesten. Skolen har plikt til å kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring, noe som også er presisert i opplæringslova § 5-4.

Det er vanskelig å vite på forhånd hvilke barn, unge og voksne som har behov for særskilt hjelp i barnehagen eller vedtak om spesialundervisning gjennom opplæringsløpet, som en individuelt tilpasset opplæring. Elever kan streve, og det kan oppstå ulike problemer med å lære gjennom hele opplæringsløpet. Det kan være av avgjørende betydning for elevens utvikling, at tiltak settes inn så raskt som mulig, når utfordringene oppdages. Skolen må bruke handlingsrommet som ligger innenfor rammen av ordinært opplæringstilbud, slik at tiltak som fremmer læring og forebygger vansker iverksettes. Kommunens og fylkeskommunens rammer avgjør handlingsrommet. Derfor er det nødvendig at kommunen og fylkeskommunen har systemer for å fange opp og følge opp elevers lærevansker, både innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet og at det fattes vedtak om spesialundervisning når det tilrås. Elevenes lærevansker kan forklares i individuelle forhold, forhold i læringsmiljøet og/eller mangelfull tilrettelagt opplæring. Oppdages vanskene tidlig, kan tiltakene virke og konsekvensene begrenses ved å implementere forebyggende strategier.

3.2 Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen

Prinsipper for medvirkning blir behandlet indirekte i flere forskningsrapporter. Forskningen som er valgt ut her er ikke omfattende, men samsvarer i stor grad med mye av forskningen som blir omtalt i andre kapitler. I den utvalgte forskningen synes det å være enighet om at det både nasjonalt og i Oslo er et stort utviklingspotensial når det gjelder involvering og medvirkning av elever og foreldre. En utfordring er at flere av brukerne oppfatter systemet som uoversiktlig, komplisert og i større grad opptatt av å forvalte generelt lovverk enn å hjelpe til med å oppfylle individuelle behov. Anbefalinger om bedre systemer og mer jevnlig involvering av foreldre og elever, må derfor bli balansert slik at systemet ikke blir for stort og uhåndterlig. Flere foreldre til barn med behov for spesialundervisning oppfatter at hjelpesystemet tidvis arbeider mot, i stedet for å støtte tilrettelegging for eleven (Tøssebro og Wendelborg, 2019).

I det følgende oppsummerer vi hvilke nasjonale, internasjonale og lokale føringer som omhandler krav til medvirkning i forbindelse med spesialundervisning, og setter dette sammen med utdrag fra forskningsrapporter som omhandler temaet.

3.2.1 Nasjonale og internasjonale føringer

<u>Rett til å medvirke</u>

Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Eleven har rett til å bli hørt i saker som angår seg selv, og har rett til økende grad av selvbestemmelse avhengig av alder og modenhet. Både foreldre, skolen og andre relevante aktører skal ta hensyn til hva eleven mener (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Foreldrene er elevens viktigste støttespiller, og frem til eleven fyller 15 år skal de involveres i alle fasene i en sak om spesialundervisning. Foreldrene skal samtykke før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021).

FNs Barnekonvensjon av 1989, artiklene 3 og 12, sier at skolen skal ta hensyn til barnets beste og at barn skal bli hørt i saker som angår dem. Det legges til grunn at jo større virkning bestemmelsen eller konsekvensen av bestemmelsen får for barnets liv, jo større betydning har det at barnet blir hørt. En følge av dette, er at barn skal informeres og få mulighet til å uttale seg før det tas avgjørelser som berører dem. Deres synspunkter skal vurderes og vektlegges i samsvar med alder og modenhet, og bidra til avgjørelser som er til deres beste. Medvirkning kan handle om å få bruke egen kunnskap og innsikt til å påvirke egen fremtid. Når barn får anledning til å medvirke i egen sak, er sjansen større for at hensynet til barnets beste blir ivaretatt.

Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, artikkel 7.3, sier at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til fritt å gi utrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører dem, og at synspunktene deres skal tillegges stor vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, på

lik linje med andre barn. Barn med nedsatt funksjonsevne har krav på tilpasset hjelp for å kunne utøve denne rettigheten, f.eks. hjelpemidler til kommunikasjon.

Barns meninger skal likevel ikke i alle tilfeller tillegges avgjørende vekt. Man kan for eksempel ikke sette til side faglig forsvarlig oppfølging og behandling fordi det går mot barnets egne ønsker. Dersom avgjørelser går på tvers av barnets egne ønsker, bør disse begrunnes, og dokumentasjon skal vise at barnets meninger er vurdert (Barn og unges rett til medvirkning (bufdir.no)).

Også **opplæringslova** har bestemmelser om barns rett til medvirkning, i § 5-4 spesifikt om spesialundervisning: «Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn» (opplæringslova, 1998). En merknad i Ot.prp. 46 (1997-198, s 170), til denne bestemmelsen sier at:

> *Regelen gir PP-tjenesta plikt til å rådføre seg med eleven og/eller foreldra i arbeidet med å forme ut tilbod om spesialundervisning og å leggje stor vekt på synspunkta deira. Ei tilsvarande plikt har vedtaksorganet der ein ikkje følgjer tilrådinga frå PP-tenesta.*

Veilederen Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021) sier at foreldre og elev skal involveres i alle deler av prosessen, og at de som part i saken har rett til innsyn i sakens dokumenter.

Krav til samarbeid

I **opplæringslova,** § 1-1, står det at skolen skal «sørgje for samarbeid med heimen», og Forskrift til opplæringslova, kapittel 20, handler om foreldresamarbeid i grunnskolen og videregående opplæring. Samarbeidet skal ha eleven i fokus og være til hjelp i elevens faglige og sosiale utvikling. Forskriften definerer samarbeidet som en viktig ressurs for skolen i arbeidet for godt læringsmiljø og læringsresultat. Videre heter det at skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom opplæringsåret frem til eleven er myndig (Forskrift til opplæringslova, kapittel 20).

I grunnskolen, samt i Vg1 og Vg2, skal skolen i starten av skoleåret holde foreldremøte om innholdet i opplæringen, om medvirkning, skolens rutiner og «anna som er relevant for foreldra» (Forskrift til opplæringslova, §20-4). I tillegg har foreldrene rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren minst to ganger i året, om hvordan elever arbeider, om kompetanse, sosial utvikling og avklaringer knyttet til samarbeidet mellom skole, foreldre og elev. I denne samtalen kan eleven være med, og etter fylte 12 år har eleven rett til å være med. Skolen skal, frem til eleven er myndig, orientere foreldre om elev og foreldres retter etter opplæringslova og forskriften, om fravær, om fare for at det ikke er grunnlag for vurdering, om mulig nedsatt karakter i orden eller oppførsel, samt annen viktig informasjon om eleven som ikke er underlagt taushetsplikt.

I **Veilederen Spesialundervisning** (Utdanningsdirektoratet, 2021) fremgår det at samarbeid med foreldre/eleven er et generelt prinsipp i regelverket, og at skolen bør involvere elever og foreldre i alle faser av arbeidet. Videre heter det at foreldrene bør «forstå hvorfor eleven har behov for spesialundervisning, delta i utformingen av opplæringstilbudet og følge opp elevens opplæring». Det er, ifølge veilederen, ikke krav til at foreldre skal samtykke til individuell opplæringsplan (IOP) før

den tas i bruk, da dette regnes som skolens arbeidsverktøy i arbeidet for å nå målsetningene i enkeltvedtaket.

Når eleven er 15 år, kan hen selv bestemme om hen vil samtykke til spesialundervisning. Foreldreansvaret gjelder likevel frem til eleven er myndig, og skolen plikter derfor å involvere foreldre frem til eleven fyller 18 år.

Veilederen Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021) viser til følgende rettigheter for foreldre etter opplæringslova kapittel 5, og etter forvaltningsloven:

- Foreldrene kan kreve undersøkelser av om eleven har behov for spesialundervisning og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger, jf. § 5-4 første ledd.
- Foreldrene kan kreve sakkyndig vurdering, jf. §§ 5-4 og 5-3, også etter at skolen har gjennomført sine undersøkelser.
- Før det utarbeides en sakkyndig vurdering må foreldrene samtykke til at sakkyndig vurdering utarbeides, jf. § 5-4 annet ledd.
- Foreldrene kan hente inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige som skal vektlegges når kommunen treffes sitt enkeltvedtak.
- Foreldrene må samtykke før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. § 5-4 annet ledd. Det er ingen plikt til spesialundervisning.
- Foreldrene har rett til innsyn i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir gjort vedtak, jf. § 5-4 annet ledd.
- Foreldrene kan også kreve innsyn i andre dokumenter i saken, jf. forvaltningsloven § 18.
- Foreldrene kan klage på enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. § 15-2.
- Kopi av årsrapporten skal sendes til foreldrene, jf. § 5-5 annet ledd.

3.2.2 Lokale føringer i Osloskolen

Krav til medvirkning

I Rundskriv 2-2022 legger UDE (skoleeier) lokale føringer for arbeidet med spesialpedagogisk arbeid i Osloskolen, herunder krav om tilrettelegging for elev- og foreldremedvirkning. Føringene i rundskrivet har henvisninger til lov og forskrifter, samt direkte lenker til lovtekst i Lovdata. Rundskrivet synes å være i tråd med nasjonale føringer på området. De lokale føringene er blant annet oppdatert med en presisering av skolens plikt til å ivareta elevens rett til å bli hørt, og å vurdere barnets beste før avgjørelser om eleven blir tatt.

Ifølge rundskrivet skal barns beste-vurderinger være et grunnleggende hensyn ved alle vedtak, men ikke nødvendigvis tillegges avgjørende vekt. Hensynet må vurderes opp mot hvor alvorlig beslutningen er for barnet, og veies mot interessene til andre barn og tungtveiende offentlige interesser. Rundskrivet presiserer at: «Barns synspunkter er av essensiell betydning ved vurdering av barnets beste. Skolen må legge til rette og sørge for at eleven blir hørt, slik at elevens rett til medbestemmelse og selvbestemmelse blir sikret» (Utdanningsetaten, 2022). Dette knyttes i

rundskrivet til en samtale med eleven: «En slik samtale må tilpasses elevens alder/modenhet og funksjonsnivå» (Utdanningsetaten, 2022).

Videre heter det at skolen må dokumentere at eleven har fått mulighet til å uttale seg om opplæringen og tilretteleggingen, og at deres syn derfor tydelig skal fremkomme av både henvisning til PPT og i sakkyndig vurdering.

I enkeltvedtak om spesialundervisning må skolen synliggjøre elevens synspunkter og vise hvilken betydning dette har fått i utformingen av spesialundervisningen. Mal for enkeltvedtak viser forslag til slike vurderinger. Dokumentasjon på elevens medvirkning, inkludert samtykker og uttalelser knyttet til utredning av, og rett til spesialundervisning, skal arkiveres i elevmappe i kommunens skoleadministrative program.

Rundskriv 2-2022 tar utgangspunkt i at elever over 15 år har samtykkekompetanse, og at de derfor selv tar valg om utdanning. Barn over 15 år skal samtykke før henvisning til PPT ved å signere på henvisningsskjema. Er eleven under 15 år, skal samtykke hentes inn fra foresatte. Videre skal PPT sørge for at foresatte og elev får uttale seg når sakkyndig vurdering utarbeides, og rektor skal ivareta foreldres og elevers uttalerett før vedtak om spesialundervisning fattes. UDE har utarbeidet standardskriv for samtykke til at spesialundervisning settes i gang. I skrivene kan foresatte beskrive sine synspunkter på sakkyndig vurdering.

Rundskriv 2-2022 presiserer at individuell opplæringsplan er et arbeidsdokument, og at planen ikke skal godkjennes av foresatte. Men elever og foresatte har rett til informasjon, og ifølge rundskrivet skal foresatte/elev få kopi av IOP del 1. De skal også få tilsendt årsrapport.

Elevene har rett til underveisvurdering og sluttvurdering. Etter forskrift til opplæringslova §3-1, skal elevene være kjent med hvilke kompetansemål eller mål fra IOP opplæringen og vurderingen er knyttet til, og rundskrivet viser til sentrale prinsipper for læringsfremmende underveisvurdering: Elevene skal forstå hva de skal lære, de skal få tilbakemeldinger om kvalitet på arbeid og råd om forbedring. Videre presiseres det at «elevene skal være involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og egen utvikling» (Utdanningsetaten, 2022).

Rundskriv 2-2022 anerkjenner at elever kan ha vansker med å uttrykke seg om hva de mener om spesialundervisningen. Skolene skal da søke alternative måter å høre elevene på. I dette arbeidet kan man få råd fra Kompetanseenhetene i PPT.

3.2.3 Teorigrunnlag - medvirkning

Nasjonalt

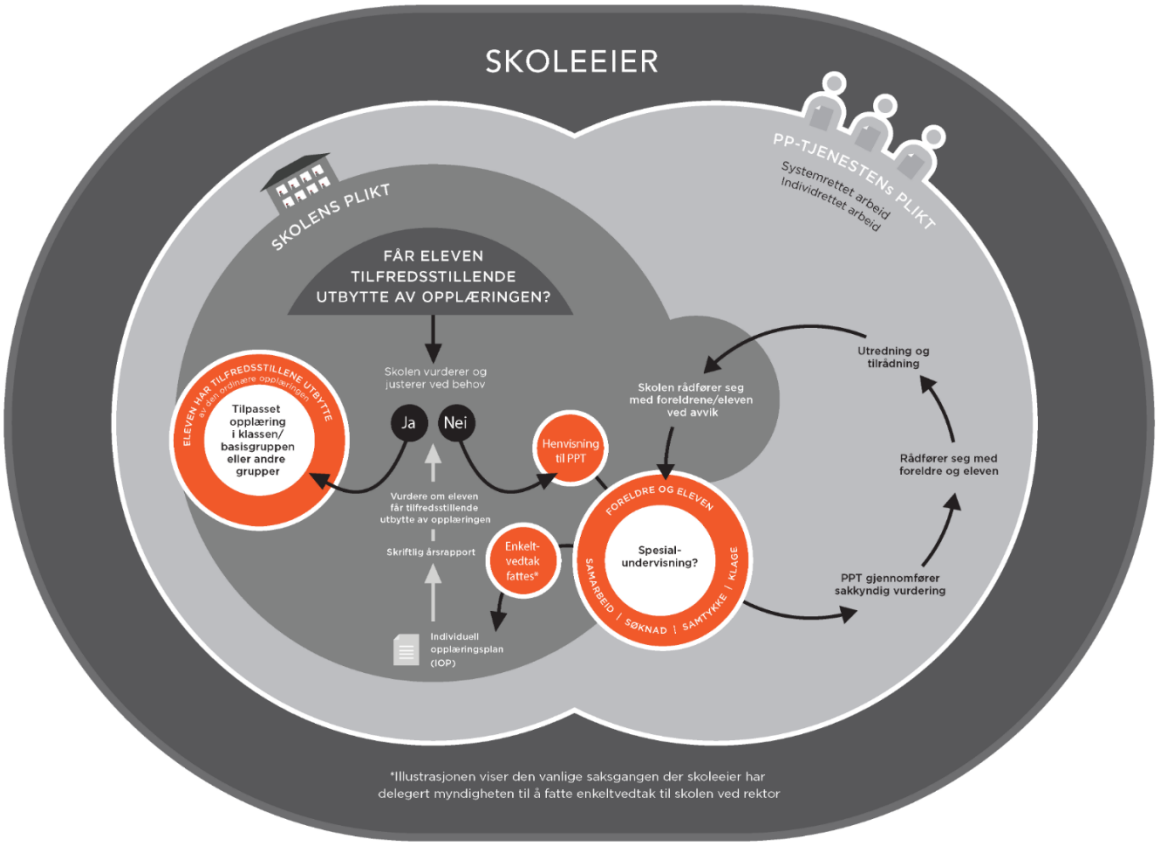
Flere forskningsrapporter, utredninger og revisjoner gjennomført i Norge gir tydelige signaler om at medvirkning har positiv effekt for elevenes læring. Elever som medvirker og forstår hva som skjer, kan få eierskap til undervisningen og bli mer motiverte for læring. God dialog kan skape trygghet og motivasjon (Kunnskapsdepartementet, 2019) og god elevmedvirkning kan bety en positiv forskjell for læringsutbyttet (Barneombudet, 2017). Både foreldre og elever er eksperter på barnas liv. Skolen

har behov for foresattes kunnskap og engasjement, og elever har viktige meninger om eget liv og læring (Nordahl et al., 2018).

Tøssebro og Wendelborgs (2019) nasjonale undersøkelser viser at pårørende er tilstrekkelig fornøyd med tilbudet til elever med funksjonsnedsettelse, men at de opplever betydelig frustrasjon og stress i form av det de oppfatter som en kamp mot systemet. Dette gjelder blant annet liten eller ingen informasjon om tilbud etter stilt diagnose, manglende helhet i både tilbud og intern kommunikasjon mellom faglige instanser, feilaktige avslag på søknader, mistenkeliggjøring og forskjellsbehandling når det gjelder tid og ressurser som pårørende har til rådighet.

Ifølge Wendelborg (2018) opplever foreldrene at de har større mulighet til å påvirke barnets situasjon i skolen enn i SFO. Nesten 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%.

Skolen skal involvere alle elevene i planlegging, utforming og evaluering av opplæringstilbudet deres, og meningene skal tillegges vekt. Elever og foreldre skal f.eks. være sentrale aktører i flere deler av den spesialpedagogiske tiltakskjeden (Nilsen og Herlofsen, 2012) som vist i illustrasjonen under. Se mer om den spesialpedagogiske tiltakskjeden i kapittel 3.5, om PPTs forutsetninger.



Illustrasjon 3: Oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning (https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fasene-i-saksgangen/)

I Meld. St. 6 (2019-2020) – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO kommer det tydelig frem at det inkluderende fellesskapet i skolen skal omfatte alle elever. Elevene skal medvirke, føle seg trygge og betydningsfulle. Flere elever har imidlertid en skolehverdag der de ikke blir sett og forstått (Kunnskapsdepartementet, 2019). Funn fra norsk forskning viser at mange elever ikke medvirker nok i egen læring.

I Barneombudets undersøkelse fra 2017 virker flere av elevene usikre på hva de skal svare på spørsmål om de får være med å bestemme: «Det er nesten som spørsmålet er litt dumt. Læreren har sitt opplegg. Det å ikke bli lyttet til skaper frustrasjon hos noen, og avmakt og likegyldighet hos andre» (Barneombudet, 2017).

Ifølge den samme undersøkelsen vet ikke mange elever hva medvirkning til egen læring er, de opplever ikke medvirkning i praksis og de får ikke hjelp eller mulighet til å ta del i avgjørelser som angår dem. Dette sammenfaller med tilbakemeldingene fra foreldre og organisasjoner som sier at elevene i for liten grad medvirker, høres og får mulighet til å påvirke innhold og organisering av egen spesialundervisning. Overordnet konkluderer Barneombudet med at mange av elevene som mottar spesialundervisning ikke blir hørt eller får medvirke tilstrekkelig i opplæringen (Barneombudet, 2017).

Barneombudet har også sett på medvirkningsforståelsen hos PP-tjenesten, der de finner at PP-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 verken ved utforming av IOP eller i konkret planlegging, gjennomføring og evaluering (Barneombudet, 2017). Også NOU 20:1 påpeker at retten til medvirkning i sakkyndighetsarbeid ikke alltid blir ivaretatt på godt nok vis, og at det er behov for omfattende og kontinuerlig samarbeid mellom skole og foresatte for å lykkes (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020).

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. Elever og foreldre opplever videre at klagesaker til statsforvalterne er krevende. 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 (Barneombudet, 2017).

Hvorfor er det slik? I **NOU 2020:1 Tjenester til personer med autismeforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom**, skriver Helse- og omsorgsdirektoratet at mange familier med barn som har autisme eller Tourettes syndrom, opplever samarbeidet med skole og andre hjelpetjenester som vanskelig, at de ikke blir hørt og at deres kompetanse ikke blir etterspurt og brukt (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Også Tøssebro og Wendelborg (2019) viser til funn som indikerer

utfordringer i samarbeidet mellom hjem og skole. Selv om mange pårørende sier at de er fornøyde med tilbudet elever med funksjonsnedsettelser får i skolen, er flere frustrerte og skuffet over prosessen fram til hjelp og tiltak, at den kan oppleves som en kamp mot systemet (Tøssebro og Wendelborg, 2019). Utfordringene kan handle om manglende informasjon om tilbud etter diagnose, et fragmentert og uoversiktlig hjelpetilbud, hyppige avslag på søknader med mange klagerunder og opplevelse av å bli mistenkeliggjort for å utnytte systemet. Videre synes det å være en utfordring at tilgang til hjelp kan være avhengig av hvor mye tid og ressurser foreldrene har til rådighet, og at spesielt minoritetsforeldre opplever problemer med å få både informasjon og støtte.

Barneombudet viser til at foreldre melder om utfordrende samarbeid med skolene, vanskelig fagspråk, arroganse og redsel for konsekvensene av å klage på tilbudet (Barneombudet, 2017). Utfordrende samarbeid synes også å være gjeldende i SFO. I en undersøkelse fra 2018 finner Wendelborg et al. at nesten 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% (Wendelborg et al., 2018).

Osloskolen

Oslo kommune har ved flere anledninger undersøkt situasjonen rundt spesialundervisning i Osloskolen. I sin vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune fra 2008, fant Buli-Holmberg et al. (2008) at skolene har et utviklingspotensial når det gjelder involvering og medvirkning av elever og foreldre. Elever bør i større grad være med i planlegging, gjennomføring og vurdering av spesialundervisningen. Involvering underveis i utforming av individuell opplæringsplan (IOP) kan for eksempel være nyttig for at elevene skal forstå og ha eierskap til egne læringsmål.

I medvirkningen av foreldre fant man at de var noe involvert, men at det likevel var et utviklingspotensial når det kommer til jevnlig involvering, f.eks. med tanke på justering av opplæringstilbudet underveis (Buli-Holmberg et al., 2008).

Senere revisjoner av det spesialpedagogiske tilbudet viser at medvirkning har vært på agendaen i Osloskolen over tid. Både i videregående skoler og grunnskoler har dette vært gjenstand for revisjon.

Kommunerevisjonens rapport 17/2018 *Spesialundervisning i videregående skole*, undersøkte samarbeid med og medvirkning fra elever og foresatte ved to videregående skoler i Oslo. Revisjonen viste 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 ble likevel vurdert som mangelfull. Vedtak var adressert til foresatte, og Kommunerevisjonen stilte spørsmål ved om ikke også elevene burde vært mottakere. Gjennomgang av enkeltsaker viste 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 (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018).

I oppfølgingsundersøkelsen fant Kommunerevisjonen at Utdanningsetaten (UDE) i stor grad hadde fulgt opp vedtaket gjennom å utarbeide og iverksette nye rutiner ved overgang til videregående skole. Rutinebeskrivelsen sikret dokumentasjon på skolens tilrettelegging, elevenes medvirkning og elevenes egen vurdering av behovet for spesialundervisning. Det var utarbeidet mal for referat fra overføringsmøter og sjekkliste for overføringsmøter med elever som hadde hatt spesialundervisning i grunnskolen. Sjekklisten inneholdt blant annet punkt om 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 skulle sendes både til elev og foreldre etter overføringsmøte. UDE hadde også 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 beskrev tidspunkt og tema for møter, både i forkant og etterkant av søknadsprosess til videregående, og den spesifiserte i hvilke sammenhenger de foresatte eventuelt kunne involveres. Begge skolene som deltok i revisjonen, hadde fulgt opp rutinen i praksis. (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2022)

Når det gjelder klager, avdekker Buli-Holmberg et al. (2008) at både elever og foreldre i Oslo opplever det som ressurskrevende å klage til statsforvalterne. Mange opplever at det ikke nytter å klage, og flere gir opp. I flere saker der klager får medhold, fører det likevel ikke til bedre opplæringstilbud (Buli-Holmberg et al., 2008).

I 2021 gjennomførte Oslo kommune en revisjon av kvalitet i spesialskole og spesialgruppe, hvor ett av temaene var elev- og foreldremedvirkning og skole-hjem-samarbeid. Kommunerevisjonens rapport 7/21 viste at begge de to skolene som deltok i revisjonsarbeidet la til rette for at elevene kunne medvirke. Haukåsen skole hadde dette nedfelt i mål og tiltak, mens Rødtvet skole la opp til elevsamtaler en gang i året i sitt årshjul. 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. Skolene la til rette for samarbeid og informasjonsutveksling på ulike måter, og Kommunerevisjonen var positiv til at så mange foreldre var fornøyde med skole-hjem-samarbeidet. Rødtvet manglet imidlertid fora for skole-hjem-samarbeid på systemnivå. (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021)

I Kommunerevisjonens kartlegging fra 2022, av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene, formidlet et flertall av rektorene at skole-hjem-samarbeidet fungerer godt om disse elevene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

3.2.4 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

Vi finner i offentlige utredninger ulike anbefalinger om styrking av hjem-skole-samarbeidet og av elevers og foreldres medvirkning i ordinær undervisning og spesialundervisning. Videre følger noen av anbefalingene, samt relevante endringsforslag i Forslag til ny opplæringslov.

- Etablere felles forståelse av hva brukermedvirkning innebærer, da dette blant f.eks. PPT-rådgivere ifølge Barneombudet (2017) synes å bli forstått ulikt.
- Få raskere og bedre kommunikasjon om videre tiltak etter at en diagnose er stilt. Tiltakene trenger ikke nødvendigvis å være avklart, men kommunikasjonen om prosessen videre bør være klart kommunisert til foreldre og elev.
- Arbeide med å endre holdninger til hovedmålet for spesialundervisning hos de ansatte i systemet. Hansen et al. (2020) trekker frem at sektoriseringen i hjelpeapparatet fører til at de ulike aktørene blir konsentrerte om å bare utføre egen oppgaveløsning mest mulig effektivt, siden det er dette de blir målt på. Dette bidrar til å skape og opprettholde et fragmentert tilbud. Hvis det blir etablert og kommunisert til alle aktørene at det overordnede målet er å skape et best mulig helhetlig tilbud for eleven, kan dette skape en viktig holdningsendring. Dette punktet er avhengig av flere systemiske endringer som blir drøftet i senere kapitler.
- Større grad av bidrag fra eleven i planlegging, gjennomføring og vurdering av spesialundervisningen. Dette må ikke være et mål i seg selv, men kun i tilfeller der eleven er i stand til selv å vurdere eventuelle endringer som kan bidra til både økt lærelyst og læringstrykk. Ellers vil det bare bidra til ytterligere byråkratisering av spesialundervisningen.
- Gjøre systemet mindre avhengig av foreldres tid og ressurser. Dette er et sammensatt punkt. For det første opplever mange elever at de må klage på et vedtak for å få det gjennom. Buli-Holmberg et al. (2018) viser at dette er en ressurskrevende prosess, noe som gjør at tilgang til spesialundervisning kan bli påvirket av foreldres ressurser både når det gjelder tid, nettverk og kunnskap om hjelpesystemet. Nordahl (2018) foreslår etablering av et system som sikrer medvirkning og klagerett dersom skolen ikke etterlever pliktene på det spesialpedagogiske området. Dette kan i seg selv være formålstjenlig. Samtidig kan dette og eventuelt flere andre krav bidra til at systemet som flere av brukerne oppgir som et hinder, blir enda mindre oversiktlig og mer lovverksorientert. Nye tiltak på systemnivå må ha et overordnet fokus på å styrke og forenkle kommunikasjonen mellom bruker og hjelpeapparat.

Barneombudet anbefalte i sin rapport fra 2017 at opplæringslova 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, til evaluering av spesialundervisningen (Barneombudet, 2017).

I *NOU 2020:1* skriver Helse- og omsorgsdepartementet at det er viktig å kunne kommunisere og ha kunnskap om egen diagnose og rettigheter, for å oppleve mestring og selvbestemmelse. 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. (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020)

Barneombudet anbefalte i 2017 at statsforvalter sikrer barns rett til medvirkning i tilsynssaker, innsyn i resultat og medvirkning i oppfølging (Barneombudet, 2017), og Nordahlutvalget foreslo at det etableres system som sikrer medvirkning og klagerett dersom skoler ikke etterlever pålagte plikter (Nordahl et al., 2018).

Flere av anbefalingene er tatt med i forslaget til ny opplæringslov. I ny § 10-1 Det beste for eleven, heter det at: «I alle handlingar og avgjerder som vedkjem elevar, skal det takast grunnleggjande omsyn til kva som er best for kvar elev.» (Forslag til ny Oppll. § 10-1 Det beste for eleven) I gjeldende lov er det ingen slik 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. Ny *§ 10-2 Elevane sin rett til medverknad* sier at:

> *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 (Regjeringen, 2021).*

Videre sier ny § 10-4 Skoledemokratiet at: «… 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» (Regjeringen, 2021).

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 det nye forslaget presiserer departementet at

- Elevene har rett til medvirkning i *alle* saker som handler om dem selv etter opplæringslova.
- 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 lovforslaget medfører at retten til medvirkning er regulert i en generell bestemmelse i opplæringslova. Bestemmelsen er i tråd med bestemmelsene i barneloven og i ny barnevernlov. I høringsmøte med elever om det nye lovforslaget, la elevene vekt på at de også må få være med på å bestemme hvordan undervisningen skal foregå.

> I ny *§ 10-8 Informasjon til elevane og foreldra* heter det at: «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.» (Regjeringen, 2021)

Elever og foreldre må kjenne til sine rettigheter og være informerte for å kunne benytte seg av sine rettigheter. Forslaget i § 10-8 betyr at dagens bestemmelser om plikt til å gi informasjon til elever og foreldre er samlet i en bestemmelse. 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.

3.3 Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering og læringsutbytte

Innfallsvinkelen i dette delkapittelet omhandler brukernes perspektiv på kvalitet i spesialundervisningen, innledningen i denne delen inkluderer de ulike delene av kvalitetsinnholdet i spesialundervisningen. Videre kommer en del med fokus på inkludering og tilhørighet, og avslutningsvis en del med fokus på læringsutbytte. Sentrale tema er inkluderende fellesskap, sosial deltakelse, tilpasset opplæring og forholdet mellom inkluderende og segregerende løsninger i spesialundervisningen.

Alle elever har rett til tilpasset opplæring, og dette skal i størst mulig grad skje gjennom tilpasninger til det store mangfoldet av elever i elevgruppen innenfor fellesskapet (Kunnskapsdepartementet, 2017). I Overordnet del til læreplanverket, *Prinsipper for skolens praksis*, leser vi dette om inkludering:

> *Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Et raust og støttende læringsmiljø er grunnlaget for en positiv kultur der elevene oppmuntres og stimuleres til faglig og sosial utvikling. Føler elevene seg utrygge, kan det hemme læring. Trygge læringsmiljøer utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. De ansatte på skolen, foreldre og foresatte og elevene har sammen ansvar for å fremme helse, trivsel og læring, og for å forebygge mobbing og krenkelser. I arbeidet med å utvikle et inkluderende og inspirerende læringsmiljø skal mangfold anerkjennes som en ressurs* (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Videre sier overordnet del at:

> *De normene og verdiene som preger læringsfellesskapet, har stor betydning for elevenes sosiale utvikling. Vennskap skaper tilhørighet og gjør oss alle mindre sårbare. Når vi selv opplever å bli anerkjent og vist tillit, lærer vi å verdsette både oss selv og andre. Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet. Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for framtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet* (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Veilederen Spesialundervisning sier at inkludering handler om at elevene skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet (Utdanningsdirektoratet, 2021). For å lykkes med dette, må skolene tilpasse tilbudet slik at det ivaretar elevenes ulike behov og forutsetninger. For å oppleve økt læringsutbytte, må læringsmiljøet ta hensyn til variasjoner i elevenes evner og forutsetninger. Dette inkluderer alle elever, også elever som har vansker knyttet til språk, ferdigheter og atferd.

Skolen skal hjelpe og legge til rette for elevenes sosiale utvikling både gjennom arbeid med fagene og ellers i skoledagen. Både identitet, selvbilde og holdninger blir til i samspill med andre, heter det

i overordnet del av læreplanverket (Kunnskapsdepartementet, 2017). Sosial læring skjer både i undervisningen og i andre aktiviteter på skolen, og den faglige og sosiale læringen kan ikke isoleres fra hverandre:

> *Å kunne sette seg inn i hva andre tenker, føler og erfarer, er grunnlaget for empati og vennskap mellom elevene. Dialog står sentralt i sosial læring, og skolen skal formidle verdien og betydningen av en lyttende dialog for å takle motstand ... Alle skal lære å samarbeide, fungere sammen med andre og utvikle evne til medbestemmelse og medansvar (*Kunnskapsdepartementet, 2017*).*

Elevene møter skolen med ulike erfaringer, forutsetninger og behov. Tilpasset opplæring er derfor et sentralt prinsipp i norsk skole, og skolen skal gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, avhengig av deres forutsetninger. Ifølge overordnet del av læreplanverket skal skolen legge til rette for at alle elever skal lære, og at man skal stimulere elevenes motivasjon, lærelyst og egen mestringstro (Kunnskapsdepartementet, 2017). Videre kan vi lese om tilpasset opplæring at:

> *Skolens forventninger til den enkelte elev om innsats og mestring påvirker læring og tro på egne evner og muligheter. Det er derfor avgjørende at skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, og at lærere utviser et profesjonelt skjønn når de vurderer elevenes læring* (Kunnskapsdepartementet, 2017).

De elevene som har behov for tilrettelegging utover ordinært opplæringstilbud, har rett til spesialundervisning. Overordnet del slår fast at tilpasset opplæring skal gjelde alle, og at det primært skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Videre fremheves viktigheten av at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringer oppdaget.

For at en elev med rett til spesialundervisning skal kunne motta opplæring på en annen opplæringsarena, må eleven ha et enkeltvedtak om spesialundervisning hvor den alternative opplæringsarenaen er hjemlet. Det må vurderes om tiltaket er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1, og dersom det ikke er til barnets beste skal ikke en slik arena brukes. Skolen må vurdere om en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Mulighetene til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for elever med rett til spesialundervisning er snevre, og *Veilederen Spesialundervisning* presiserer at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Opplæringstilbud som gis på en alternativ opplæringsarena skal være i samsvar med kravene i opplæringslova med forskrifter. Det må videre foreligge en avtale om hjelp til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen og tilbyder av tiltaket. Opplæringen som skjer på en alternativ opplæringsarena, er skolens ansvar. Opplæringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, noe som også betyr at eleven må være undergitt skoleeiers tilsyn.

3.3.1 Teorigrunnlag – inkludering

Skolens praksis skal bygge på verdiene i opplæringslovas formålsparagraf. I dette står menneskeverd og likeverd sentralt:

> *Likeverd og likestilling er verdier som er kjempet fram gjennom historien, og som fortsatt må ivaretas og forsterkes. Skolen skal formidle kunnskap og fremme holdninger som sikrer disse verdiene. Alle elever skal behandles likeverdig, og ingen elever skal utsettes for diskriminering. Elevene skal også gis likeverdige muligheter slik at de kan ta selvstendige valg. Skolen skal ta hensyn til mangfoldet av elever og legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet i skole og samfunn. Vi kan alle oppleve at vi skiller oss ut og kjenner oss annerledes. Derfor er vi avhengig av at ulikheter anerkjennes og verdsettes.* (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Det er et nasjonalt mål at vi skal ha en inkluderende skole som gir muligheter for alle, uavhengig av bakgrunn, behov og forutsetninger (Kunnskapsdepartementet, 2019). Alle barn har rett til å gå på nærskolen (opplæringslova, § 8.1). Samtidig sier forskning at det i dag «eksisterer et lite funksjonelt og ekskluderende spesialpedagogisk system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» (Nordahl et al., 2018, s. 7). *Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* sier at dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende fordi organisering og innhold medvirker til manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge.

I perioden etter 2006 fikk man en økning i antall elever med behov for spesialundervisning i Norge. Samtidig økte andelen elever som fikk opplæring i forsterkede enheter eller spesialskoler, segregert fra det ordinære opplæringstilbudet (Wendelborg C., Kittelsaa A & Caspersen, J., 2017. Tøssebro og Wendelborg, 2019). Grad av inkludering, målt i antall elever med spesielle behov i ordinære klasser, minker med alder, spesielt i nivåoverganger mellom barnehage og skole, og mellom skoleslag. Barneombudet finner i GSI-tallene fra 2015/16, at bare 28 prosent av elevene med rett til spesialundervisning får undervisningen i klassen (Barneombudet, 2017). 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. Elever med nedsatt funksjonsevne og elever som utfordrer fellesskapet med adferden sin, opplever stor grad av ekskludering i skolehverdagen (Nordahl et al., 2018), og analyser viser at bare ca. halvparten av elevene med nedsatt funksjonsevne er fullt inkludert i ordinær klasseromsundervisning (Finnvold, 2021). 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 (Nordahl et al., 2018).

Funksjonsnivå ser ut til å påvirke graden av inkludering i skolen, i tillegg til befolkningstettheten i området: Områder med få innbyggere har proporsjonalt flere elever med spesielle behov i ordinære klasser enn tettsteder og byer, og Oslo skiller seg ut med å ha forholdsvis mange elever i spesialskoler

eller -klasser (Tøssebro & Wendelborg, 2019). Også segregering innenfor et «inkluderende» ordinært skolesystem kan bli et hinder for samvær og faglig deltagelse 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 tolærersystem i klasserommet. På landsbasis er f.eks. over 40% av elevene med spesielle behov i videregående skole utenfor den ordinære klassen i mer enn halvparten av undervisningstimene (Tøssebro & Wendelborg, 2019).

I lys av dette, drøfter Tøssebro og Wendelborg (2019) valgfrihet av type skole og tro på høyere læringsutbytte i separerte skoler. Fra utvalget i sin undersøkelse finner de at nesten 100% av de voksne elevene med spesielle behov som har vært i ordinære skoler retrospektivt ville valgt det samme igjen. Hos elevene som har vært i spesialskoler eller -avdelinger, er det større variasjon. Et flertall fra begge grupper ville ha foretrukket ordinær skole der det er flere elever som har den samme funksjonsfunksjonsnedsettelse som de selv.

I forskningen blir flere drivere for en nasjonal utvikling med mindre inkludering trukket fram, blant annet «mer rapportering og dokumentering i forbindelse med nasjonale og internasjonale prøver/tester/kartlegginger, manglende kompetanse om spesialundervisning i skolen og økt vektlegging av diagnoser, samt PPT som sakkyndig og ressursutløser» (Wendelborg C., Kittelsaa, A. og Caspersen, J., 2017).

Ordet *inkludere* kommer fra latinsk «includere» som kan oversettes med «inneslutte», og Store Norske Leksikon forklarer inkludering som «å ta med som en del av noe eller å regne med». Å inkludere elevene i skolen, kan i en slik forståelse bety at elevene er en del av et faglig og sosialt fellesskap, og at de blir regnet med i dette fellesskapet. I dette kan vi tolke at det ikke er nok å være fysisk tilstede sammen med andre. Man må også få en funksjon, bety noe, være en ressurs, kjenne seg som en ressurs, bli favnet om – bli regnet med, og selv oppleve at man blir regnet med.

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 (Barneombudet, 2017). Elevenes opplevelse av læringsmiljøet er viktig både for trivsel og læringsutbytte, og for om skoler i Norge oppfyller målene om inkluderende opplæring. Haug (2020) sin undersøkelse 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. Relasjonsaspektene ved læringsmiljøet oppleves likevel bedre enn aspekter knyttet til engasjement, og forholdet til lærere er i hovedsak likt for alle gruppene. En årsak til dette kan, ifølge Haug, være at relasjoner er lettere å kontrollere og regulere enn andre elementer i opplæringen.

Studier viser at det er en sterk sammenheng mellom klasseromsdeltagelse og elevenes sosiale deltagelse med jevnaldrende (Wendelborg og Tøssebro, 2011). Samtidig viser funn at den nåværende

organiseringen av skoletilbudet for denne gruppen av elever, med utstrakt bruk av assistent og spesialundervisning, kan hindre sosial deltakelse med jevnaldrende. Studien til Wendelborg og Tøssebro 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 funksjonsnedsettelser har lik rett til sosial inkludering som jevnaldrende, bør skolen være varsom med å skille dem fra jevnaldrende i ordinære skoleaktiviteter.

Også andre studier viser en sammenheng mellom organisering av spesialundervisning og ekskludering. Måten skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne på, medfører ofte at sosial deltakelse, vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende blir vanskeligere og mindre tilgjengelig (Wendelborg C., Kittelsaa A. og Caspersen, J., 2017). Manglende inkludering i opplæringen kan påvirke elevenes sosiale nettverk og sosiale deltagelse. Finnvold (2021) finner f.eks. at det er mindre sannsynlig at barn med fysiske funksjonshemninger deltar på ulike sosiale arenaer, enn andre. 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. Finnvold skriver at en segregerende praksis begrenser og forhindrer barn med fysiske funksjonshemninger fra å delta i sosiale settinger. Årsakene kan være flere. 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 være med. 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.

Finnvold (2021) 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 viser han 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 å bo i områder med høye utdanningsnivåer økte gjennomføringssuksessen for både barn med og uten funksjonsnedsettelser, men at påvirkningen av familie- og foreldrebakgrunn ellers ikke var særlig stor. Effekten av geografisk kontekst var imidlertid 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 funksjonsnedsettelser.

Kvalsund og Bele (2010) peker på at det å gå i spesialklasse på videregående skole, øker risikoen for marginalisering og isolasjon i tidlig voksenliv, mens det å gå i ordinære klasser kan være en faktor som fremmer inkludering av elever med behov for spesialundervisning. De finner at undervisning i spesialklasser begrenser alvorlig elevens sosiale kompetanse og kapital og dermed også deres kulturelle kapital. Forfatterne peker på at strategiske handlinger og interaksjon i en ordinær klasse gir

sosial læring som er inkluderende gjennom ulike koder, signaler og forventninger. Spesialklasser gir trolig 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. Forfatterne peker på en tilsynelatende generell mekanisme i videregående skole som reproduserer ungdommer inn i grupper med lav sosial kapital, ved at de blir marginalisert inn i mindreverdige sosiale posisjoner. Mange unge voksne med funksjonsnedsettelser 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.

Mange av funnene over står i kontrast til nasjonale målsetninger om at alle elever med funksjonsnedsettelser skal ha mulighet til å gå på nærskolen på lik linje med andre barn (Finnvold, 2021), og det står i kontrast til Meld.St. 6 (2019-2020), hvor Kunnskapsdepartementet sier at det inkluderende fellesskapet skal omfatte alle elever. «Elevene skal medvirke, føle seg trygge og betydningsfulle», og departementet fremhever mangfold som en sentral ressurs (Kunnskapsdepartementet, 2019).

Tøssebro og Wendelborg (2019) har kartlagt et utvalg elever med funksjonsnedsettelser over tid. Når det gjelder spørsmål om læringsutbytte ville nesten 100% av respondentene som har vært i ordinære opplæringstilbud retrospektivt ha valgt det samme igjen, mens det er mer variasjon hos elevene som har vært i spesialskoler eller -avdelinger. Når det gjelder deltakelse/interaksjon med klassekamerater i fritidsaktiviteter/kulturelle aktiviteter, scorer elevene med spesielle behov som er tilknyttet ordinære klasser bedre enn elever tilhørende spesialskoler/-klasser. Samtidig scorer elevene som deltar i ordinære klasser, men med lite tid sammen med klassen, lavere enn elever tilhørende spesialskoler/-klasser. Dette er en viktig nyansering: Å gå i ordinær klasse er ikke nødvendigvis det samme som å oppleve seg som, eller å være inkludert.

Også Bossaert et al. (2015) nyanserer forholdet mellom ordinære- og segregerte opplæringstilbud. Ved å bruke sosial deltakelse som kriterium, viser deres undersøkelser at inkluderingsgraden til elever med spesielle behov er lik mellom Norge, Nederland og Flandern. Dette til tross for forskjeller i system, der henholdsvis 0,8%, 2,7% og 5,5% går på egne skoler for elever med spesielle behov. Felles for alle de tre landene er at elever med spesielle behov har lavere inkluderingsgrad enn ordinære elever, og at elever med atferdsproblemer opplever mindre grad av aksept enn andre grupper som f.eks. elever med motorikk- og kommunikasjonsvansker.

For å lykkes med inkludering, må skolene ha en *kultur* som fremmer inkludering og tidlig innsats. Dette betinger god ledelse. Nok ressurser, fleksibel organisering og fysisk tilrettelagte lokaler og uteområder nevnes som stikkord for å lykkes med inkludering. I tråd med anbefalingene fra Barneombudet (2017) og Nordahl et al. (2018) fremhever regjeringen behovet for økt kompetanse

blant ansatte i skolene og støttesystemene for å nå målsetningen om en inkluderende skole for alle (Kunnskapsdepartementet, 2019). Av anbefalte tiltak, nevnes et klarere regelverk for bruk av assistenter i spesialundervisningen, tiltak for økt *tilgang* på spesialpedagogisk kompetanse, endringer i utdanningen av spesialpedagoger slik at man enklere får undervisningskompetanse, plikt for skoleeier til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer, samt igangsetting av det som nå har blitt den nasjonale satsningen *Kompetanseløftet*. På tross av mange anbefalte tiltak, erkjenner regjeringen samtidig manglende kunnskap om god inkluderende praksis, og foreslår flere tiltak for å øke kunnskapen, blant annet tilrettelegging for mer forskning på området, endret innretning på tilsyn og veiledning samt å utrede løsninger for å få bedre data om skole.

Flere nyere studier peker på nødvendigheten av å bygge felles kultur og forståelse for inkluderende praksis i et lærende fellesskap på skolene. Bjørnsrud og Nilsen (2019) viser at felles diskusjon og refleksjon i lærerkollegiet kan spille en sentral rolle i innsatsen for inkludering av elever med spesialpedagogiske behov. Et sentralt funn fra case-studiet, er at felles refleksjon i en delingskultur på skolen skaper felles referanserammer for praktiske, inkluderende handlinger. Lærerne ved skolen definerer ikke inkludering bare som et spørsmål om fysisk plassering, men at det også innebærer både et sosialt og et akademisk fellesskap.

Buli-Holmberg et al. (2019) har studert skoleledernes rolle, lærerrollen og praktisering av undervisningsplanlegging for å bidra til å inkludere elever med spesialpedagogiske behov. 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 av case-skolene 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.

Inkluderende praksis kan handle om lærernes innsats for å organisere undervisningen, etablere en følelse av tilhørighet til fellesskapet, utvikle sosial kompetanse og legge til rette for faglige prestasjoner (Sigstad et al., 2021). I Sigstad et al. sin studie fra 2021, kommer det frem at en stor utfordring for å lykkes med inkludering, virker å være differensiering av undervisningen i møte med en mangfoldig elevgruppe. Lærerne i studien var positive til å realisere målet om inkludering, men var samtidig bevisste på organisatoriske og praktiske utfordringer. En veksling mellom undervisning i og utenfor klasserommet kunne noen ganger gi best læringsutbytte 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. Sigstad et al. (2021) finner at 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.

Noen barn med intellektuelle funksjonsnedsettelser 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 jevnaldrende samhandling for barn med alvorlige funksjonsnedsettelser. Studien til Sigstad et al. (2021) 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 (manglende læringsutbytte) føre til opprettelsen av et annet (manglende inkludering).

3.3.2 Teorigrunnlag - læringsutbytte og utvikling av læringspotensial

Kunnskapsdepartementet beskriver i Meld. St. 6 (2019) 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 et al. (2018) også beskriver som hverdagen for mange elever med spesialpedagogiske behov. PP-tjenestens rolle og deltagelse i skolenes arbeid med tilpasning og inkludering synes å være 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 (Fylling og Handegård, 2009).

Sosial læring handler om at elevene utvikler sin identitet og sitt selvbilde i samspill med andre. Et raust og støttende læringsmiljø gir et godt grunnlag for at elevene kan lære, både faglig og sosialt. En elevs vansker kan ha individuelle årsaker. Vanskene kan også komme av forhold i læringsmiljøet og opplæring som ikke er tilrettelagt (Utdanningsdirektoratet, 2021). Skolen må se faglig og sosial læring i sammenheng, og arbeide for trygge og gode fellesskap der elevene kan oppleve mestring og tilhørighet.

Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen er en del av læreplanverket, og har status som forskrift. Den utdyper verdigrunnlaget i formålsparagrafen og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen. Den overordnede delen beskriver det grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis i skolen, og tydeliggjør skolens ansvar både for danning og utvikling av kompetanse. «Alle som arbeider i grunnopplæringen, må la dette grunnsynet prege planleggingen, gjennomføringen og utviklingen av opplæringen» (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Det er en forventning i læreplanverket at skolen skal møte elevene med både tillit, respekt og krav, og at elevene skal få utfordringer som fremmer danning og lærelyst. For å lykkes, må skolen bygge et godt læringsmiljø og tilpasse undervisningen i samarbeid med elevene og hjemmene.

> *De normene og verdiene som preger læringsfellesskapet, har stor betydning for elevenes sosiale utvikling. Vennskap skaper tilhørighet og gjør oss alle mindre sårbare. Når vi selv opplever å bli anerkjent og vist tillit, lærer vi å verdsette både oss selv og andre. Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet. Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for framtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet.* (Kunnskapsdepartementet, 2017)

I Overordnet del, prinsipper for skolens praksis, står det at skolen skal legge til rette for læring for alle elever, og at skolen må gi elevene likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Dette krever god klasseledelse, bygd på innsikt i elevenes behov, varme relasjoner og profesjonell dømmekraft. Videre sier Overordnet del at «Skolens forventninger til den enkelte elev om innsats og mestring påvirker læring og tro på egne evner og muligheter. Det er derfor avgjørende at skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, …» (Kunnskapsdepartementet, 2017).

«Inkludering i skole handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet» (Utdanningsdirektoratet, 2021). For å lykkes med inkluderende praksis, må skolene tilpasse opplæringen slik at den ivaretar elever med ulike forutsetninger. En slik tilpassing gjelder både for ordinær undervisning og spesialundervisning, og den evnen skolen har til å gi elevene god opplæring innenfor rammen av det ordinære, er med på å bestemme behovet for spesialundervisning. «Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning» (Utdanningsdirektoratet, 2021). Skolen må utnytte handlingsrommet som ligger innenfor ordinær opplæring for å fremme læring og forebygge vansker, og *Veilederen Spesialundervisning* peker på flere momenter som er viktige for å sikre inkludering og godt læringsutbytte for alle elever:

- Et læringsmiljø som tar hensyn til at elevene har ulike evner og forutsetninger, både når det gjelder språk, ferdigheter og adferd.
- Tidlig avdekking og innsats kan både forebygge og avhjelpe vansker
- Skolens rammer må utnyttes godt. Dette inkluderer både lærertetthet, kompetanse, pedagogisk praksis og ledelse

Videre nevner Veilederen Spesialpedagogikk (Utdanningsdirektoratet, 2021) følgende forutsetninger for god tilpasset opplæring:

- godt læringsmiljø
- lokalt arbeid med læreplaner
- en vurderingspraksis som fremmer læring og utvikling
- god kompetanse
- universell utforming

Alle elever trenger opplevelsen av å høre til, og mangfold skal anerkjennes som en ressurs i utviklingen av gode, inkluderende læringsmiljø. I veiledningsmateriellet til overordnet del av læreplanverket, viser Udir konkret til fellesskapende undervisning, med vekt på elevmedvirkning og samarbeid, som en måte å fremme inkludering og læring: Samarbeid i fagene kan gjøre at elevene må sette seg inn i hva andre tenker og mener, øve på å hevde egne meninger, regulere egne følelser og ta ansvar. Valg av åpne og rike oppgaver der alle kan delta og mestre, kan medføre at elevene opplever å bli verdsatt for sine bidrag og føler tilhørighet til en gruppe gjennom fagene. I planleggingen av fellesskapende undervisning, må skolene være bevisste på hvordan skolene plasserer elever i grupper. Elevene bør få mulighet til å bli kjent på tvers. Trygghet og læring er viktig for alle elever i alle fag. Trygge læringsmiljø utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. Dette forutsetter et profesjonsfellesskap som jevnlig reflekterer over felles verdier (Udir.no).

Læringsutbytte kan forstås på ulike måter, og det fins ulikheter mellom læreres, forskeres og politikeres forståelse av læringsutbytte. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2016), handler læringsutbytte om hva den enkelte elev har lært, og kan utføre etter å ha gjennomført opplæringen. Her inngår både holdninger, verdier, ferdigheter, kompetanse og kunnskap som elevene har tilegnet seg gjennom opplæringen.

Vi velger i denne rapporten å forstå læringsutbytte slik Udir definerer det, og slik Prøitz (2016) refererer Eisner (1975, 2005): Læringsutbytte er all kompetanse elever har tilegnet seg etter endt opplæring, både planlagte og ikke-planlagte resultater av undervisning og læring. En slik forståelse begrenser ikke læringsutbytte til noe målbart og enkelt observerbart, men utvider begrepet til også å gjelde det overordnede danningsmandatet i opplæringslova. I et slikt lys, inkluderer læringsutbytte ferdigheter og faglig og sosial kompetanse som elevene har tilegnet seg både gjennom planlagt undervisning og mer tilfeldig sosial interaksjon i skolemiljøet.

Læring er en prosess som foregår kontinuerlig. Alle mennesker har potensial for læring, men det vil variere hvor langt hver enkelt elev kan nå i ulike læringsprosesser. Elever kan tilegne seg ferdigheter, kunnskap og kompetanse i ulikt tempo og man kan i ulik grad være i stand til å tilegne seg kompleks kunnskap. Elevenes læringspotensial vil da si noe om hvor langt den enkelte eleven kan ha mulighet til å nå i sin læring på ulike områder. Det er et mål at elevene i norsk skole skal få muligheten til å nå sitt eget potensial for læring.

Alle elever har rett til tilpasset opplæring for å utvikle læringspotensialet sitt: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadane hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten» (opplæringslova, 1998, § 1-3). Noen elever vil også trenge særskilt tilrettelegging ut over det ordinære, for å få tilfredsstillende utbytte. Vilkåret for at en elev har rett til spesialundervisning, er at eleven ikke har, eller kan få, tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring (opplæringslova, §5-1). Når skolen skal avgjøre om eleven har tilfredsstillende utbytte, må man se både på hva som er den ordinære opplæringen, og hva som er et tilfredsstillende utbytte for eleven (Utdanningsdirektoratet, 2021). Veilederen Spesialundervisning lister opp flere punkter til bruk i kartleggingen av det ordinære tilbudet; både mål, innhold, skolens rammer, elevenes forutsetninger og behov, samt hvilke differensieringstiltak som brukes.

Når ordinær opplæring er kartlagt, må skolen vurdere om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Dette er, ifølge Veilederen Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021), en skjønnsmessig vurdering av:

- *elevens mestrings- og funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter*
- *arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø*
- *hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt*
- *om eleven har særskilte behov*
- *forholdet til den nedre grensen for hva som er tilfredsstillende utbytte*

Dersom skolene utnytter handlingsrommet de har med tanke på både organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak for å sikre tilfredsstillende utbytte, kan den ordinære undervisningen bli så godt tilpasset at eleven ikke har behov for spesialundervisning. «Det avgjørende i en totalvurdering er elevens behov» (Utdanningsdirektoratet, 2021).

I Barneombudets fagrapport fra 2017, skriver de at mange elever og foreldre melder om lavt læringsutbytte og at lærere har lave forventninger til elevene. Videre viser Barneombudets innsyn i klagesaker til Statsforvalteren at mange IOP-er har uklare mål og manglende beskrivelser av elevenes læringspotensial. Dette resonnerer godt med flere forskningsfunn på området som viser at elever får dårlig læringsutbytte av spesialundervisning, og at spesialundervisningen kan bidra til å opprettholde elevenes utfordringer og manglende læringsresultat (Barneombudet, 2017). Manglende utbytte kan ha sammenheng med manglede kompetanse, lave forventninger og lite læringstrykk i undervisningen. En utfordring som trekkes frem, er at elevenes vanskebilde ofte blir forklart med personlige forhold, som evner og sosial bakgrunn, og ikke som et misforhold mellom skolens krav og elevenes forutsetninger. Et slikt misforhold ser Barneombudet igjen i en del sakkyndige uttalelser fra PPT, som i for liten grad beskriver endringsbehov i skolen. Dette kan videre 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 i rapporten til i større grad å beskrive elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål i sakkyndige uttalelser. Elevenes evner får for stor plass i vurderingene og rådene er

lite konkrete. Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget (Barneombudet, 2017).

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

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (*Ekspertgruppen*) finner store kvalitetsforskjeller i opplæringstilbudet mellom kommuner, i kommuner og i skoler (Nordahl et al., 2018) Skoler med godt læringsmiljø og god kvalitet i det ordinære opplæringstilbudet har færre elever med behov for spesialundervisning. 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. Det brukes, ifølge Nordahl et al. (2018) ca. 10.000 årsverk på spesialundervisning i grunnskolen. Det er mangelfulle kompetansekrav til ansatte 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. *Ekspertgruppen* finner videre at elever med minoritetsspråklig bakgrunn og foreldre med lavt utdanningsnivå, er overrepresenterte i spesialundervisningen. Det er også 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.

Det er mindre forskning og data om det spesialpedagogiske tilbudet i videregående skole, men *Ekspertgruppen* har grunn til å tro at mange av utfordringene i grunnskolen også gjelder videregående skole. Høy kompetanse er sentralt for å kunne tilrettelegge og tilpasse undervisning for ulike behov. Hele 20 % av lærerne i videregående opplæring 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.

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.

Videre anbefaler ekspertgruppen:

- 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.

Gustavsson et al. (2021) trekker også fram lave forventninger til elever i videregående skole som en mulig forklaring på lavt læringsutbytte. Funn fra deres forskning viser at det i videregående opplæring kan finnes en «skjult læreplan» som fører elever med spesialundervisning bort fra yrkeslivet og over på velferdsordninger, og at dette blir forsterket av de norske trygdeytelsene. Den skjulte læreplanen kan, etter Gustavsson et al. (2021), 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.

Nilsen og Herlofsen (2012) fremhever at det er varierende samsvar mellom praksis og regelverk i ulike faser av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og at det er varierende sammenheng mellom de ulike fasene på vei fra kartlegging, sakkyndig vurdering, vedtak, utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP) og praksis. Dette mener forfatterne er en stor utfordring både for de enkelte fasene og for kjeden som helhet, og skaper risiko for fragmentarisk arbeid i skolen. Det kan se ut til å være et klart behov for å forbedre kvaliteten både på praksis og på regelverk. Noen konkrete funn fra forskningen til Nilsen og Herlofsen: I en rekke saker fremstår de sakkyndige vurderingene som ganske vage, og derfor vanskelige å bygge videre på. Vedtak om spesialundervisning 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 tiltakskjeden. IOP, vedtak og ekspertvurderinger kan slik bli uavhengige faser, som bryter handlingskjeden i stedet for å knytte den sammen. Et sentralt spørsmål blir da 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. Forbedring av den spesialpedagogiske tiltakskjeden vil, ifølge Nilsen og Herlofsen (2012), 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.

For at elevene skal nå sitt læringspotensial, fremhever Meld.St.6 (2019-2020) tidlig innsats i skolen. 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 kompenserende tiltak medfører større fare for segregering enn forebyggende tiltak (Kunnskapsdepartementet, 2019). 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, tilrettelagt opplæring og gode overganger gjennom hele opplæringsløpet. I Meld.St.6 (2019-2020) foreslås flere 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.

For Oslo kommune sin del, har vi funn fra Buli-Holmberg et al. (2008) sin undersøkelse av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune, som sier at skolene hadde et forbedringspotensial når det gjelder evaluering og bruk av metoder. Funnene avdekket at skolene stort sett er flinke til å fastsette læringsmål som viste tilsiktede læringsresultater. Derimot evaluerte skolene i mindre grad læringsutbytte og valg av metode. Skolene kunne med fordel ha tilgang til større metoderepertoar i spesialundervisningen, og legge til rette gjennom variasjon i organisering. Mindre grupper, tolærersystem og eneundervisning nevnes som eksempler på dette. Videre fant Buli-Holmberg et al. (2008) at samordningen av tilpasset opplæring i ordinær undervisning og tilpasset opplæring i spesialundervisning i skolene var en stor utfordring. Dette skyldes blant annet at det rådet uklarheter rundt begrepene, hvor tilpasset opplæring gjerne ble forstått som noe annet enn spesialundervisning. Spesialundervisningen kunne i mange tilfeller bli en egen virksomhet ved siden av ordinær opplæring, og det syntes 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.

Buli-Holmberg et al. (2008) vurderte at kommunens retningslinjer for den spesialpedagogiske tiltakskjeden i hovedsak var i samsvar med nasjonale føringer. Det ble likevel anbefalt å vurdere tydeligere retningslinjer for arbeidet i ressursteam, for arbeid med bekymringsmeldinger og for tidlig innsats. Videre burde man vurdere en mer helhetlig tilnærming ved kartlegging og evaluering, slik at man både så på forhold ved eleven, ved omgivelsene og samspillet mellom elev og omgivelser/opplæringstilbud. For å samle og gjøre retningslinjene mer tilgjengelige, ble det anbefalt å lage en egen håndbok.

I rapporten fremkommer det at lærerne i hovedsak satte 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, fant man et utviklingspotensial. Det ble anbefalt å videreutvikle prosessen med å utarbeide felles forståtte og konkrete læringsmål. Dette gjaldt læringsmål i tråd med læreplan,

elevenes læreforutsetninger og spesielt når det kom til elevenes læringsprosesser. Buli-Holmberg et al. foreslo videre en bedring i kartleggingen av læreforutsetningene til elevene. Dette inkluderer elevenes beste måte å lære på, hensyn til spesielle vansker samt læringsmiljøbetingelser. Lærerne oppga selv at de er flinke til å tilpasse metoder til elevene sine, men de valgte metodene ble i liten grad begrunnet i elevenes læreforutsetninger. Det var hovedsakelig allmenpedagogiske metoder som ble brukt, og få spesifikke spesialpedagogiske metoder. Disse tar utgangspunkt i en kollektiv tilnærming, og er i liten grad individualisert. Lærerne hadde enkeltvis mye taus kunnskap og et «privat metoderepertoar». Dette kunne i større grad løftes frem og utvikles i fellesskapet gjennom mer åpen drøfting og refleksjon. Slik kunne også metoder som i større grad er individuelt tilpasset bli utviklet.

I senere tid har Oslo kommune hatt flere revisjoner av kvalitet i spesialundervisningen i både grunnskole og videregående skole, og vi vil her kort redegjøre for noen av funnene og anbefalingene.

I *Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021), har kommunerevisjonen undersøkt kvalitet i opplæringen ved en spesialskole og en skole med spesialgruppe, begge med byomfattende tilbud på grunnskolenivå. 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 stilte 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 pekte på at skolene i liten grad syntes 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.

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 elevenes måloppnåelse.

Tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo ble kartlagt av kommunerevisjonen vinteren 21/22 (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022)

I en spørreundersøkelse til rektorene, svarte et flertall 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. Den største utfordringen synes å være lokaler som ikke er tilpasset elevenes behov.

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

- 65% av rektorene mente den økonomiske kompensasjonen skolen får for elevene ikke dekker merkostnadene.
- 61% av rektorene formidlet at elevenes behov er så ulike at de ansatte ikke klarer å gi den enkelte elev god nok oppfølging.
- 60% av rektorene mente skolen mangler tilstrekkelig kompetanse.
- 51% av rektorene mente 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.

Også videregående skoler i Oslo har de siste årene hatt revisjon av arbeidet med spesialundervisning. I *Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018) undersøkte kommunerevisjonen kvaliteten på spesialundervisningen ved to videregående skoler. Revisjonen fant at det stort sett var samsvar mellom elevens vedtak og faktisk gjennomføring med hensyn til omfang, organisering og personalets kompetanse. På en skole fant man likevel at mange av vedtakene var midlertidige, og at elevene dermed ikke hadde fått nye sakkyndige vurderinger. Skolene manglet rutiner for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning. Videre fant revisjonen at flere IOP-er ikke var egnet som praktisk verktøy i undervisningen, med innhold direkte kopiert fra læreplanene. En del undervisningstimer var preget av uro, og Kommunerevisjonen vurderte at i flere av disse var ikke læringsbetingelsene gode nok.

Rapporten etter revisjonen viser at flere pedagoger 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. En relativt høy andel av lærerne opplevde også at det i for liten grad ble lagt til rette for samarbeid mellom ulike lærere om elever med spesialundervisning, og revisjonen vurderte at det var en risiko for at særlig fellesfaglærerne ikke var tilstrekkelig involvert.

I *Oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2022)* fant kommunerevisjonen at begge skolene nå registrerte tapt og erstattet undervisning. Begge skolene hadde rutiner for midlertidige vedtak / midlertidige løsninger for elevene i påvente av sakkyndige uttalelser. Videre fant man at 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.

3.3.3 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

I forskningen er det ulike kriterier som blir brukt for å definere hva et inkluderende opplæringstilbud er, i tillegg til at effekten avhenger av hvor omfattende behov eleven har. Det er enighet om at graden av inkludering for elever med behov for spesialundervisning, uavhengig av definisjon, synker jevnt fra barnehagen og opp til og med videregående skole, spesielt i overgangene mellom skoleslagene. Nordahl et al. (2018) får støtte i annen forskning i at dagens spesialundervisning er ekskluderende, i form av at elever som får spesialundervisning trives dårligere på skolen, har mer negativ adferd, noe svakere relasjoner og er mindre motiverte.

Et flertall av studiene trekker frem at jo mindre tid elevene deltar i ordinær undervisning, dess mindre blir inkluderingsgraden både på skolen og på fritiden. Det synes å være enighet om at én-til-én-undervisning med assistent, spesielt hvis denne er ufaglært, gir lavere trivsel og læringsutbytte enn andre alternativer. Når det gjelder undervisning i form av spesialskoler, viser en sammenligning med andre land at dette ikke nødvendigvis gir mindre sosial deltakelse enn et ordinært skoletilbud. Sammenlignet med elever som går på ordinær skole med lite grad av deltakelse i klasserommet, kommer spesialskoler bedre ut der dette er undersøkt når det gjelder sosial deltakelse.

Andre studier viser på den andre siden at spesialklasser og -skoler gir mindre trening i sosial relasjonsbygging som er viktig for både nåværende og senere inkludering i samfunnet. Flere studier antyder at spesialundervisning innenfor klasseromsfellesskapet virker positivt inn på både integrering og læringsutbytte. Det synes å være enighet om Nordahl et al. (2018) sine forslag til økt læringsutbytte i form av tidlig innsats, periodevis økt lærertetthet, god kompetanse, høye forventninger og gode overganger mellom skoleslagene.

3.4 Organisering av spesialundervisningen

I dette delkapittelet er organisering av spesialundervisningen presentert fra synsvinkelen til skole og hjelpeapparat. Funnene og anbefalingene ser nærmere på praktisk organisering, prinsippet om likeverd, utvikling av profesjonsfellesskapet og kompetansen til lærere og andre i hjelpeapparatet.

Skolen og dens ansatte plikter å bygge opplæringen på et felles verdigrunnlag, slik det fremkommer i lov og forskrift. Både skoleeiere, skoleledere og lærere har et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen, noe som fordrer samhandling og felles refleksjon i et profesjonsfaglig fellesskap (Kunnskapsdepartementet, 2017). Problemstillingene i skolen kan være komplekse, og det er ikke alltid svarene er verken sikre eller enkle, når det gjelder spørsmål knyttet til spesialundervisning, tilpasset opplæring, inkludering og medvirkning. Profesjonsutøvelsen skal bygge på et felles forsknings- og erfaringsbasert grunnlag, og både den enkelte og fellesskapet har ansvar for å utøve et kunnskapsopplyst faglig skjønn. Lærere som sammen reflekterer over planlegging, gjennomføring og vurdering, kan utvikle en rikere forståelse av god inkluderende pedagogisk praksis.

> *Det er gjennom det daglige møtet mellom elever og lærere at skolens brede formål blir realisert. Lærere vil i konkrete opplæringssituasjoner oppleve spenninger mellom ulike formål*

> *og verdier. De må hele tiden gjøre krevende avveininger mellom hensynet til den enkelte elev og hensynet til fellesskapet, mellom å støtte og stille krav, mellom skolehverdagen her og nå og arbeidet med å forberede for framtiden. Alle elever er ulike, og hva som er elevens beste, er et kjernespørsmål i all opplæring. Dette spørsmålet må besvares på nytt hver dag av alle som jobber i skolen* (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Sigstad et al. (2021) sine funn understreker dette; En inkluderende praksis krever 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 (Sigstad et al., 2021).

Tilpasset opplæring er de tiltak skolen iverksetter for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av opplæringen. *Veilederen Spesialundervisning* sier at dette blant annet kan handle om organisering, pedagogiske metoder og progresjon (Utdanningsdirektoratet, 2021). Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder både ordinær opplæring og spesialundervisning. I ordinær opplæring har ikke eleven rett til særskilt tilrettelegging. Spesialundervisning er imidlertid en rettighet eleven har dersom hen ikke har eller kan få, tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og dermed trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet. Retten er regulert i opplæringslovas kapittel 5.

Prinsippet om likeverd betyr at en elev med rett til spesialundervisning skal ha et opplæringstilbud som er likeverdig det tilbudet andre elever får. Det betyr at hen skal ha samme mulighet for å nå målene, som andre elever som har til å nå sine mål innenfor ordinær opplæring.

Det er skoleeier som har ansvar for at elevene får oppfylt rett til spesialundervisning, et ansvar som ofte er delegert til rektor ved den enkelte skole. I *Veilederen Spesialundervisning* (Utdanningsdirektoratet, 2021) presiseres det at eleven likevel ikke har noen plikt til å ta imot spesialundervisning; dette er det opp til eleven og/eller foresatte om man velger å gjøre.

3.4.1 Teorigrunnlag – organisering av spesialundervisningen

Mange av behovene for hjelp og støtte kan møtes innenfor rammen av det tilpassede opplæringstilbudet, dette favner ordinær opplæring og spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rett som eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet. Skolen må bruke handlingsrommet som ligger innenfor rammen av ordinær opplæring slik at tiltak som fremmer læring og forebygger vansker settes i gang. Kommunens og fylkeskommunens rammer avgjør handlingsrommet. Rammen omfatter lærertetthet, lærernes kompetanse, pedagogiske praksis og ledelse ved den enkelte skole. Hvordan den enkelte kommune og fylkeskommune utnytter ressursene, er avgjørende for hvordan skolen kan legge til rette for tilpasset opplæring. Dersom skolen ikke har de nødvendige ressursene som skal til for å tilpasse den

ordinære opplæringen, så bør skolen få tilført flere ressurser, før saken henvises til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Forskning har imidlertid vist at både lærere og rektorer i Norge har en rekke bekymringer vedrørende inkludering av elever med funksjonsnedsettelser i det ordinære undervisningstilbudet (Cameron, 2016). Overordnet finner Cameron likevel en tendens til at lærere er positive til den generelle ideen om inkludering (Cameron, 2016). Sigstad et al. (2021) finner også at lærere var positive til å realisere målet om inkludering, men samtidig bevisste på organisatoriske og praktiske utfordringer. Funn fra disse undersøkelsene antyder et lignende mønster blant skolesjefer. På tvers av kommuner blir 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. Dataene i undersøkelsen fra Cameron (2016) viste ingen sammenheng mellom andelen av elever som mottar spesialundervisning og den betydningen som ble lagt på verken segregerte eller integrerte tilnærminger for tilrettelegging.

Det brukes ca. 10.000 årsverk på spesialundervisning i grunnskolen. Høy kompetanse er viktig for å kunne tilrettelegge og tilpasse undervisning for ulike behov. Det pekes likevel på mangelfulle kompetansekrav. Om lag halvparten av spesialundervisningen i norsk skole utføres av assistenter. Mange lærere i videregående opplæring har faglig fordypning, men hele 20 % av dem mangler pedagogisk utdanning. Dette er trolig en viktig årsak til at mange elever ikke får realisert læringspotensialet sitt.

I rapporten *Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway's Approach to Special Education*, beskriver Gøranson et al. (2021) Norges tilnærming til den spesialpedagogiske tiltakskjeden frem til spesialundervisning som en individuell rettighet etter opplæringslova. Forfatterne diskuterer forbedringspotensialet i lærerutdanningens tilnærming til spesialpedagogisk kompetanse, og fremhever at alle lærere bør inneha noe spesialpedagogisk kompetanse.

Elevene ønsker og trenger lærere med faglig og relasjonell kompetanse (Barneombudet, 2017). Barneombudet viser til forskning som sier at lærere har for liten spesialpedagogisk kompetanse og at elever som har hatt dårlige lærere over tid ikke klarer å ta igjen tapt læring. Ufaglærte assistenter brukes i stor grad i spesialundervisningen, også i forhold til elever med autisme og Tourette (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). En slik 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, 2017).

Også Nilsen og Herlofsen (2012) reiser spørsmål ved om lærerne har nok tid og kompetanse til å utføre arbeidet knyttet til spesialpedagogisk praksis, f.eks. tid til diskusjoner, planlegging og evaluering, samt å utarbeide dokumentene i forbindelse med å fullføre den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Følgelig kan det være nødvendig å rekruttere og utvikle spesialpedagogisk kompetanse og i større grad utnytte tjenestene og kompetansen i PPT. Også disse forfatterne peker på at det ikke kreves noen spesialpedagogisk kompetanse for å få ansvaret for å gjennomføre spesialundervisning.

De understøtter bildet av at det brukes et stort antall assistenter for å gjennomføre spesialundervisningen, forstått som rettigheter og vedtak, og at det ikke stilles krav til kompetansen til disse assistentene som gjennomfører undervisningen eller studentenes utbytte. 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 ved undervisningen når elever har vedtak om spesialundervisningen. Dette gjelder både vilkårene for at skolene skal følge nasjonale forskrifter og retningslinjer i handlingskjeden, og at elevene skal ha et tilfredsstillende eller forsvarlig utbytte av opplæringstilbudet (Nilsen og Herlofsen, 2020).

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 (Wendelborg og Tøssebro, 2011). Følgene av manglende spesialpedagogisk kompetanse i skolen kan være flere. Wendelborg & Tøssebro (2011) finner at noen barn med intellektuelle funksjonsnedsettelser ikke vil 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 funksjonsnedsettelser. 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 til Wendelborg og Tøssebro (2011) kan vokseninterventsjon 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.

Wendelborg finner også i sin evaluering av SFO fra 2018, at fagutdanning blir sett på som nødvendig for å heve kvaliteten på arbeidet i SFO. Særlig lederne peker på nødvendigheten av en fagutdannet personalgruppe for å blant annet følge opp barn med særskilte behov. Det viser seg ellers å være liten deltakelse i kompetanseutvikling for ansatte i SFO (Wendelborg et al. 2018).

Hvordan heve den kollektive kompetansen om spesialundervisning i profesjonsfellesskapet? Forskning på inkluderende opplæring antyder at felles refleksjon i en delingskultur på skolen kan skape felles referanserammer for praktiske, inkluderende handlinger (Bjørnsrud og Nilsen, 2019). I en case ved deres studie legges det stor vekt på felles diskusjon og refleksjon i lærerteamene, med mål om å utvikle det praktiske undervisningsarbeidet rettet mot inkludering av alle elevene. Likhetstrekk i lærerteamenes svar, tyder på at skolen har utviklet en felles kultur på dette området. 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.

Lærere i Osloskolen oppgir selv at de er flinke til å tilpasse metoder til elevene sine, men de valgte metodene begrunnes i liten grad i elevenes læreforutsetninger (Buli-Holmberg et al., 2008). Det er hovedsakelig allmennpedagogiske metoder som anvendes, og få spesifikke spesialpedagogiske metoder. Disse tar utgangspunkt i en kollektiv tilnærming, og er i liten grad individualisert. Lærerne sitter på mye taus kunnskap og et «privat metoderepertoar». Dette kan i større grad løftes frem og utvikles i fellesskapet. Slik kan også metoder som i større grad er individuelt tilpasset bli utviklet (Buli-Holmberg et al., 2008).

Buli-Holmberg et al. (2019), har sett på koblingen mellom inkludering av elever med spesialpedagogiske behov og skolers kultur for samhandling. I en casestudie av fire norske grunnskoler fra 2019, fant de at de fleste skolene hadde en kultur preget av 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 en av skolene i undersøkelsen, fant forskerne imidlertid klare spor av en kultur der lærere anerkjenner verdien av samarbeid for å realisere inkluderende opplæring for alle elever.

Forskerne setter dette i sammenheng med skoleledelsens fokus på strategier i arbeidet med å realisere inkluderende opplæringstilbud. 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 (Buli-Holmberg et al, 2019).

Vi finner igjen noen av funnene hos Sigstad et al. (2021), hvor forskerne har studert læreres strategier for å realisere inkluderende praksis i ordinær skole i en «utbyttekultur». 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, utbytte eller tilfredsstillende læringsutbytte.

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, men hvordan vurderes tilfredsstillende utbytte? 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 variasjonen i elevmangfoldet som spesielt utfordrende- elevenes faglige nivå, bidra til å styrke elevenes selvfølelse, og å kunne balansere deres faglige og sosiale behov på en tilfredsstillende måte og oppnå tilfredsstillende læringsutbytte.

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 (Sigstad et al.,2021).

Studien fra Nilsen og Herlofsen (2012) kan gi grunnlag for å se nærmere på selve regelverket knyttet til spesialundervisning og hensynet til individuelle forutsetninger og kompetansemål. 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 (Nilsen og Herlofsen, 2020)

Finnvold (2021) har funnet en sterk sammenheng mellom segregerende praksis i skolen 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.

Osloskolene hadde i 2008 en tydelig intensjon om å være inkluderende for alle elever, men funnene viser at innenfor spesialpedagogikken er inkluderingsbegrepet lite nyansert. Man opererte i stor grad med sosial inkludering, mens den faglige inkluderingen i mindre grad ble vektlagt. 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 (Buli-Holmberg et al., 2008). Samordningen av tilpasset opplæring i ordinær undervisning og tilpasset opplæring i spesialundervisning i skolene var 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. Vurderingen av kvalitet i spesialundervisningen

i Oslo kommune viser at «to-lærer» og gruppeundervisning er de mest utbredte organiseringsformene i spesialundervisningen. Ene-undervisning er mindre vanlig. Buli-Holmberg et al. (2008) trekker 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.

3.4.2 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

- I forslaget til ny bestemmelse om *retten til et trygt og godt skolemiljø* (§12-2), er *inkludering* tatt inn som et nytt begrep på linje med helse, trivsel og læring. Et trygt og godt skolemiljø skal også fremme inkludering. Den nye bestemmelsen om *aktivitetsplikt* (§12-4) 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 (Regjeringen, 2021).
- De didaktiske og pedagogiske fagområdene er ikke prioritert i lærerutdanningen, og det er behov for mer forskning på det spesialpedagogiske feltet. Ekspertutvalget anbefaler økte kompetansekrav, og at skolene må sikre at spesialundervisningen utføres av lærere med relevant og godkjent kompetanse (Nordahl et al., 2018).
- Mange barn med behov for spesiell tilrettelegging får opplæring adskilt fra klassefellesskap, mange møter voksne uten nok kompetanse og PP-tjenesten er ikke tett nok på elevene. Meld. St. 6 er tydelig på at kompetansen skal nærmere barna og elevene gjennom kompetanseutvikling og økt samarbeid i utdanningssystemet (Kunnskapsdepartementet, 2019).
- Inkluderende og tilrettelagt opplæring til alle barn fordrer et kunnskapsinformert tilbud i regi av kompetente ansatte. Foreslåtte tiltak er blant annet mindre assistentbruk i spesialundervisningen, krav til at sakkyndig vurdering skal presisere kompetansekrav til lærer, ulike satsninger på kompetanseheving blant lærere og skoleledere og pålegg om at kommunene skal ha lærerspesialist på 1.-4. trinn. Kompetansen må være tett på elevene for å oppdage behov, sikre medvirkning, bruke mangfold som en ressurs, kunne tilrettelegge og justere, og fremme godt samarbeid med skolens støttesystemer. Det foreslås også å utrede løsninger for å få bedre data om skole (Kunnskapsdepartementet, 2019).
- Barneombudet anbefaler at opplæringslova må endres for å sikre rett til spesialpedagogisk opplæring av fagpersoner med godkjent kompetanse, og at spesialpedagogisk kompetanse må inn i lærerutdanningen (Barneombudet, 2017).
- Det må stilles større kompetansekrav til dem som skal arbeide med personer som har autisme og Tourette. NOU 2020:1 (2020) foreslår også at det lages en nettressurs om nevroutviklingsforstyrrelser som støtte for kommuner og fylkeskommuner (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020).
- Buli-Holmberg et al. (2008) anbefaler er at man i større grad fokuserer på at organiseringen av spesialundervisning skal tjene elevenes læring, og bli mer bevisst på hvilke elever som trenger hvilken organisering, i hvilke tilfeller og med hvilken begrunnelse
- Rambøll Management Consulting og Comte Bureau (2021-), anbefaler at bydelene i Oslo vurderer virkemidler som kan bedre tilbudet til førskolebarn. Informantene deres ønsker å få

spesialpedagogiske ressurser nærmere, og i rapporten foreslås det at støtteressurser ansettes direkte i barnehagene, samt at det innføres en ambulerende gruppe av støtteressurser.

- Et råd til Oslo kommune er at skoleledelsen i større grad må synliggjøre det spesialpedagogiske personalet, satse på rekruttering og systematisk kompetanseheving i samarbeid med UDE, samt videreutvikle ressursteamene som virkemiddel i kvalitetsutviklingen. Eventuell kompetanseutvikling av skolelederne, bør blant annet romme tema som endringsledelse, skoleeiers plikter og elevers rettigheter, kompetanseforvaltning og systemperspektiv (Buli-Holmberg et al., 2008).
- Nok ressurser, fleksibilitet i organisering og fysisk tilrettelagte lokaler og uteområder nevnes som stikkord for å lykkes med inkludering (Kunnskapsdepartementet, 2019).

3.5 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er sakkyndig instans i arbeidet med spesialundervisning, og de nasjonale føringene for spesialundervisning forholder seg primært til UDIRs retningslinjer om den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Nilsen og Herlofsen (2012) konkretiserer ønsket praksis basert på en tolkning av nasjonalt regelverk fra Utdanningsdirektoratet (2021). Lokal praksis omfatter lokale skoler og den lokale PP-tjenesten. Tiltakskjeden for spesialpedagogisk praksis er en sammenhengende tiltakskjede 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 slikt opplæringstilbud.

Nasjonale retningslinjer beskriver fasene og sammenhengen mellom disse, og suksess i de ulike fasene av tiltakskjeden er avhengig av samspill mellom nasjonal formulering og lokal realisering. Realisering av tiltakskjeden 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.

Mandatet innebærer videre å være samarbeidspart i arbeidet med forebygging og tilrettelegging for elever med særskilte opplæringsbehov (Kunnskapsdepartementet, 2019). Systemperspektivet ble lovfestet, forenklet og fremhevet som mandat for PPT gjennom ny § 5-6 i opplæringslova fra skoleåret 1999/2000 (Samuelsen & Bargel, 2018). 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.

Vi vil videre presentere funn fra forskning og utredninger knyttet til PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging.

3.5.1 Teorigrunnlag – PP-tjenesten

PPTs doble mandat

Nasjonal forskning antyder at PP-tjenesten slites mellom forventninger til individualisert sakkyndighetsarbeid og forventninger til å jobbe mer systemrettet (Hustad et al., 2016). Sakkyndighetsarbeid tar lang tid, og det går ut over muligheten for systemisk arbeid og tidlig innsats. 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. En del av forklaringen kan ligge i den individbaserte rettighetsorienteringen i systemet (Nordahl et al., 2018). Den totale ressursrammen i PP-tjenesten skal ivareta det todelte mandatet, og mye fokus på sakkyndighetsarbeid tar av ressurser som man ellers kunne brukt til systemisk innsats som kompetanseutvikling og organisasjonsarbeid. Andre argumenterer for at det ikke trenger å være noen 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, 2018; Fasting, 2018). De hevder at kompensatorisk individrettet arbeid kan være systemisk som forebyggende 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.

Rapporten *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten* konkluderer med at mye av tjenestens fokus og kapasitet er knyttet opp mot sakkyndighetsarbeid og individrettet veiledning (Fylling og Handegård, 2009). 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.

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 (Barneombudet, 2017).

Kompetansebehov i PP-tjenesten

Flere av PP-tjenestene mangler kompetanse på ulike områder som er viktige for inkludering og systemisk arbeid (Hustad et al., 2013; Andrews et al., 2018).

De senere årene har flere nasjonale satsninger, f.eks. SAMTAK (2000-2003) og SEVU-PPT (2013-2018), 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 systemarbeid 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 være nyttig når det gjelder å utvikle praksis i PP-tjeneste, og avdekke ny kunnskap og skape lokale teorier (Moen et al., 2018).

Skoler og pedagoger trenger støtte. Det kan, både for skoler og foreldre, være krevende å få oversikt over hjelpeapparat og ansvarsplassering, og manglende kompetanse i hjelpeapparatet kan føre til lav forståelse og manglende tiltak (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Sakkyndige vurderinger bærer preg av nokså varierende lokale formuleringer. Overskrifter og rekkefølge ser ut til å avvike fra lovkrav. Vurderingene vektlegger egenskaper ved elevene, og i mindre grad hvordan den ordinære opplæringen er tilpasset elevenes evner og forutsetninger (Nilsen og Herlofsen, 2020). Tilsvarende funn melder også Barneombudet (2017); 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. Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget.

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging anbefaler blant annet en systematisk og kunnskapsbasert tilnærming til samarbeid. Ekspertgruppen 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. Ekspertgruppen 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 (Nordahl et al., 2018).

Regjeringen ønsker å styrke PP-tjenestens evner både som samarbeidspart og sakkyndig instans, og vil vektlegge kompetanseutviklingstiltak i dette arbeidet (Kunnskapsdepartementet, 2019). I Meld. St. 6 (2019-2020) foreslås blant annet å overføre ressurser fra Statped til kompetansetiltak, med vekt på PP-tjenesten.

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 (Barneombudet, 2017).

Andrews et al. (2018) finner i sin evaluering av *Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten* at kompetanseheving er nødvendig for å få til en endring i retning mer systemrettet arbeid, men at det trolig ikke er nok. Målet med strategien 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. Evalueringen viser at opplæringslovas fokus på sakkyndighetsrollen kan være et 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.

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.

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 (Kunnskapsdepartementet, 2019). For å lykkes med inkluderende praksis, er medvirkning, samt systematisk og kunnskapsbasert samarbeid sentralt. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker på at flerfaglighet og tverrfaglighet er krevende, men nødvendig for å gi god hjelp til mange elever (Nordahl et al. 2018). I Meld. St. 6 (2019-2020) foreslår Kunnskapsdepartementet en utredning av mulig nytt støttesystem som skal se på alternativ for bedre samordning og eventuelt sammenslåing, av PP-tjenesten, skolehelsetjenesten og helsestasjonstjenesten. Videre foreslås det å utrede muligheten for regelendringer som sikrer koordinerte og helhetlige tjenester til elevene

<u>Samarbeid mellom PPT og skole</u>

En utfordring for godt samarbeid mellom skole og PPT kan være at ikke alle lærere ønsker PP-tjenesten inn som veiledere i klasserommet (Fylling og Handegård, 2009). 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 (Hustad et al., 2016).

Kommunerevisjonens rapport *Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene*, sier at over halvparten av rektorene i Osloskolen i stor eller svært stor grad var fornøyde med veiledning og hjelp fra PPT, og at de jevnt over mente at samarbeidet med PPT er godt (Oslo kommune, Kommunerevisjonen, 2022).

Også Buli-Holmberg et al. (2008) sin vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune fra 2008 viste til et utviklingspotensial i lærersamarbeidet og i samarbeidet med PP-tjenesten. 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 bedre samarbeid innad i skolen og med utenforstående aktører som PPT og foreldre.

Forholdet mellom systemperspektiv og individperspektiv blir av mange satt opp som motpoler som konkurrerer om fokus og tid. En alternativ måte å se på forholdet mellom individrettet og systemrettet arbeid, spilles inn av forskerne Samuelsen og Bargel (2018). De mener man i større grad kan se de to mandatene i sammenheng, med flytende overganger. Man kan jobbe helhetlig, systematisk og forebyggende med utgangspunkt i individet, og man kan for eksempel utvikle kollektiv læring med utgangspunkt i erfaringer på individnivå.

Det systemiske arbeidet ser ut til å tape kampen om tiden i PP-tjenesten, og ulike forfattere peker også på en manglende legitimitet i skolen med tanke på PP-tjenestens systemiske arbeid. Flere peker på behov for kompetanseheving i tjenesten, og for å jobbe aktivt med relasjoner og samarbeid mellom skole og PPT. I forskning og utredninger finner vi flere anbefalinger om tiltak for å styrke PP-tjenestens forutsetninger for å jobbe både systemrettet og individrettet. Det såkalte doble mandatet har vært drøftet, men har liten verdi når man skal drøfte PP- tjenestens fremtidige mandat.

3.5.2 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

Følgende tiltak kan vurderes for å få brukt både tid og ressurser på en mer hensiktsmessig måte i PP-tjenesten:

- PP-tjenesten bør arbeide mer med systematisk organisasjonsutvikling og kompetansebygging sammen med skolene. Det bør bli sett av tilstrekkelig tid og ressurser til felles kompetanseheving og utvikling mellom skole og PPT (Hustad et al. (2016). Arbeidet bør ta utgangspunkt i skolenes egne behov og lokale utfordringsbilder. anbefaler å etablere sterkere sammenheng mellom skolenes og PP-tjenestens kompetanseutvikling.
- Det bør bli etablert en mer helhetlig og systematisk tilnærming til hvordan PP-rådgiverne skal gjøre seg kjent med skolehverdagen. Å få til en god nedgang i omfanget av vedtak om 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. Ved å legge om PPTs arbeidsmåte kan spesialundervisningen reduseres og bli

organisert på andre måter enn som undervisning rettet mot enkeltelever alene (Wendelborg et al., 2017).

- Sakkyndige vurderinger bør i større grad sikre brukermedvirkning og tydeligere analysere og bygge på forutsetningene innenfor det ordinære undervisningstilbudet. Dette omhandler det individrettede arbeidet.
- Sikre større grad av samsvar mellom sakkyndige anbefalinger, vedtak, IOP og praksis. Dette kan gjøres gjennom både å lage bedre systemer og å styrke samhandlingskompetansen i hvert ledd i den spesialpedagogiske tiltakskjeden.
- Samuelsen & Bargel (2018) argumenterer for at 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 av den spesialpedagogiske tiltakskjeden. I dette arbeidet, kan et systemisk perspektiv brukes som virkemiddel i arbeidet med tilpasset opplæring innenfor både spesialpedagogisk og ordinær opplæring.
- Kompetanseheving innen «skolske» tema og orientering om skoleforskning kan gi PPT viktig innsikt i skolehverdagen og tilrettelegge for økt forståelse mellom tjenestene. PP-rådgiverens tilstedeværelse i skolen, observasjon og formulering av gode spørsmål blir verdsatt og etterspørres i skolen, og hyppige møter mellom skole og PPT i en fast struktur, kan bidra til å redusere antall tilmeldinger til PP-tjenesten, slik at tjenesten styrker sitt forebyggende arbeid. Iverksetting av målrettede tiltak i skolene i forkant av tilmelding, kan også redusere andel tilmeldinger og elever med vedtak for spesialundervisning, når de har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

3.6 Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud

3.6.1 Tverrsektorielt, tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

Når en elev har behov for tilrettelegging i skolen, enten som en del av det ordinære tilbudet eller som en del av et spesialpedagogisk tilbud, opplever mange foresatte hjelpeapparatet i oppvekstsektoren som uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. En rapport utarbeidet for Utdanningsetaten i 2021 viser hvordan foreldre til barnehagebarn i Oslo eksempelvis oppgir at det er vanskelig å orientere seg mellom tjenestene som er involvert i tilbudet til barn med særskilte behov (Rambøll og Comte Bureau, 2021), og det er lite som tilsier at denne kompleksiteten blir mindre etter hvert som barna kommer i skolealder. Fafo-rapporten 2020:02, Trøbbel i grenseflatene (Hansen et al., 2020), ble utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og 0-24-samarbeidet. 0-24-samarbeidet har vært et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. (0-24-samarbeidet.udir.no) Fafo-rapporten tar for seg hvordan bedre tverrsektorielt samarbeid og mer helhetlig og tidlig innsats overfor utsatte barn og unge kan fremmes. Begrepet «utsatte barn og unge» er lite definert i forskning, offentlige dokumenter og utredninger, men i denne rapporten har man identifisert tre forhold som går igjen som fellestrekk for denne gruppen barn og unge;

1. Barn og unge som er i en livssituasjon hvor de har utfordringer *på flere områder samtidig*, altså har *sammensatte behov*.
2. Barn og unge som har sammensatte behov, dermed har *behov for hjelp fra flere tjenester parallelt*. De kan for eksempel ha behov både for bistand eller tilrettelegging i utdanningssituasjonen og for helsehjelp, eller barnets familie kan ha behov for økonomisk bistand og kanskje foreldreveiledning i tillegg.
3. Det er ofte *mulig å identifisere flere risikofaktorer* som tilsier at barnet eller ungdommen kan komme til å oppleve utfordringer i livet.

Videre drøfter denne rapporten noen sentrale levekårsproblemer som barn og unge opplever, dette er en av flere faktorer som kan gjøre barn og ungdom risikoutsatte. Rapporten tar for seg enkeltfaktorer siden det er vanskelig å finne statistikker over barn og unge som har flere problemer samtidig. Det er eksempelvis ikke tilgjengelige statistiske oversikter over hvor mange barn med lese- og skrivevansker som også har psykiske utfordringer og foreldre med rusproblemer, men som det vises til i rapporten har grupper som er risikoutsatt på ett område, ofte risikoutsatt på andre områder også. Barn som vokser opp i familier med lav sosioøkonomisk status, er overrepresentert blant elever som blir mobbet, har dårligere helse, høyere skolefravær, større risiko for frafall fra videregående skole og dårligere utsikter på arbeidsmarkedet. Om man i tillegg ser på barn og unge med innvandrerbakgrunn, er de overrepresentert på lavinntektsstatistikken, de har høyere fravær og de faller oftere ut av skolen.

Eksemplene over er alle hentet fra Fafo-rapport 2020:02, (Hansen et al., 2020) og peker på betydningen av tidlig identifisering av utfordringer for å kunne iverksette hensiktsmessig oppfølging, og de viser at mange elever vil ha behov for oppfølging på flere områder samtidig. Samtidig viser denne oversikten behovet for tiltak for å styrke barn og unges oppvekstforhold for slik å forebygge problemer på andre områder i livet. Som tidligere omtalt kan elevers vansker i opplæringssituasjonen ha ulike årsaker, men kan være av avgjørende betydning for elevens utvikling at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringene oppdages.

Helse- og omsorgsdepartementet fikk utarbeidet en utredning i 2020, *NOU 2020:1 – Tjenester til personer med autismeforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom.* Denne kartleggingen gjennomført av Autisme- og Touretteutvalget, viste at tjenestetilbudet til personer med autisme og Tourettes 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 Tourettes opplever for dårlig kvalitet i tjenestetilbudet. Det kan være krevende å få oversikt over hjelpeapparat og ansvarsplassering, og manglende kompetanse i hjelpeapparatet kan føre til lav forståelse og manglende tiltak. Mange familier med barn som har autisme eller Tourettes, opplever samarbeidet med skole og andre hjelpetjenester som vanskelig, at de ikke blir hørt og at deres kompetanse ikke blir etterspurt og brukt. Utvalget bak utredningen anbefaler 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 Tourettes.

Utvalget anbefaler bedre organisering av helse- og omsorgstjenester for personer med autisme og Tourettes, 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.

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.

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, *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl et al., 2018)*, skal gi myndighetene og aktørene i utdanningssektoren et kunnskapsgrunnlag for å velge egnede virkemidler og tiltak. 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.

Fafo-rapporten viser til at det å legge til rette for mer samordnet innsats for utsatte barn og unge er høyt på den politiske dagsordenen i kommunene. Dette ser også ut til å være et innovasjonsområde hvor det er et omfattende utviklingsarbeid for å tilrettelegge for mer samarbeid, tidlig identifisering og helhetlig oppfølging. Mange har organisert seg på nye måter og gjennomført ulike tiltak for å få en bedre struktur for samarbeid. Det mest utbredte er å etablere tverrfaglige team og faste ordninger for at ulike tjenester på oppvekstfeltet møtes. Flere har også organisert store deler av oppvekstfeltet under ett kommunalt område og én ledelse. Hvordan man kan bidra til bedre oppfølging av utsatte barn og unge i skolen er et eget tema i undersøkelsen, og majoriteten av kommunene har laget rutiner for at skolen samarbeider med andre tjenester ved behov. Over halvparten har tilrettelagt for at flere profesjoner kan ha arbeidssted i skolen, slik at skolen kan gi mer tverrfaglig oppfølging (Hansen et al., 2020)

3.6.2 Systematisk samarbeid

Overordnet del av læreplanverket sier at «Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og skole, de ulike nivåene i opplæringsløpet, og mellom skole og hjem bidrar til å lette overgangen mellom trinnene» (Kunnskapsdepartementet, 2017). Utdanningsdirektoratet presiserer dette i Veileder Spesialundervisning, der kommuner, fylkeskommuner og private skoler og barnehager oppfordres til å lage rutiner som sørger for at barnet/eleven blir godt ivaretatt i overgangsfaser mellom trinn i opplæringsløpet. Dette omhandler overganger fra barnehage til skole, mellom ulike skoleslag gjennom opplæringsløpet og kan også omfatte overganger ved skolebytter.

De fleste elever som begynner på skolen på 1. trinn begynner også på SFO. For skoleåret 2022-2023 deltok hele 83,5 % av landets førsteklasseringer ved SFO. Den prosentvise deltakelsen synker etter

hvert som elevene blir eldre, og inneværende skoleår er det 30,1 % av fjerdeklassingene som har SFO-plass. (Kilde: GSI). I Wendelborg et al. sin undersøkelse av SFO fra 2018 finner forfatterne utfordringer knyttet til manglende kobling mellom SFO og skolen, altså at i mange tilfeller oppleves SFO som en ekstra aktør i laget rundt eleven, og ikke som en del av skolen. Foreldre til barn med særskilte behov opplever at samarbeidet og overgangen mellom skole og SFO blir for vanskelig, og at tiltak som har vært en del av skoledagen ofte stopper når SFO-dagen starter. Her er det viktig å poengtere at SFO ikke er en del av det pliktige opplæringsløpet, og at vedtak om spesialundervisning ikke omfatter SFO. Det kan være en medvirkende årsak til at foreldrene som har bidratt i utarbeidelsen av denne rapporten opplever en manglende forutsigbarhet og helhet for seg selv og barnet sitt i skole og SFO (Wendelborg et al., 2018). Informantene i den samme rapporten melder også om lite samarbeid med PTT, skolehelsetjeneste og barnevern, men surveyene tyder likevel på at det i noen grad er bedre tilrettelagt for samarbeid med skolehelsetjenesten enn med de andre tjenestene. Kontakt med hjelpetjenestene er primært knyttet til forhold rundt enkeltbarn og enkelthendelser (Wendelborg et al., 2018). Flere skoleledere opplever at PTT ikke inkluderer SFO godt nok ved utredninger, og kommentarer kan tyde på SFO blir undervurdert som arena av PPT både når det gjelder utredning og tiltak.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025 er en oppfølging av Meld. St. 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kompetanseløftet 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. Utdanningsdirektoratet har det overordnede ansvaret for Kompetanseløftet, som skal bygges opp gradvis over en periode på fem år. (Utdanningsdirektoratet, 2022). Alle barn og unge skal oppleve utvikling, læring, mestring og trivsel, uavhengig av sine forutsetninger. Dette krever at for barn og unge med spesialpedagogiske behov, er den spesialpedagogiske kompetansen og hjelpen koordinert og tett på de som trenger det. For å lykkes med Kompetanseløftet 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 (Utdanningsdirektoratet, 2022).

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 øvrige støttetjenester, eksempelvis skolehelsetjenesten, barnevernet og BUP. 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.

I rapporten fra Wendelborg et al. tyder tilbakemeldinger fra informanter på et opplevd press på tilgjengelige ressurser i både barnehage- og skolesektoren. Det reises i den forbindelse 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 (Wendelborg et al. 2022).

3.6.3 Inkludering og alternative opplæringstilbud

Meld. St. 6 (2019-20) peker på at alle forvaltningsnivåene i skolesystemet må ansvarliggjøres og at arbeidet for tidlig innsats og tilrettelagt opplæring må være koordinert mellom nasjonalt nivå, kommunalt nivå og skolenivå (Kunnskapsdepartementet, 2019). I forbindelse med Kompetanseløftet vil ressurser overføres fra Statped til kompetanseutviklingstiltak i kommunene. Statpeds mandat skal bli tydeligere, og målet er at 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.

I rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl et al., 2018)*, pekes det på at få kommuner har gode systemer som sikrer tilstrekkelig kunnskap om gruppen av elever som trenger spesialpedagogisk hjelp. Rapporten peker også på at nasjonale myndigheter ikke signaliserer verdien av inkludering tydelig nok, og ekspertgruppen hevder at det spesialpedagogiske systemet i Norge bidrar til mer segregering enn inkludering. Statsforvalternivået (Fylkesmennene i tidligere rapporter) er klageinstans for spesialundervisning, og dette området er ett av temaene Statsforvalteren har mottatt mest klager på (Nordahl et al., 2018). Rapporten problematiserer at oppgavefordelingen mellom Statped og PPT er uklar, og at det varierer hvordan kommunene får hjelp av Statped. Videre påpeker ekspertgruppen at PPT og Statped er langt fra elevene og praksisfeltet, og at henvisningssystemene er for kompliserte. Kompetanseløftet som nå er under innføring vil trolig kunne bidra til å løse noen av disse problemstillingene mellom de ulike aktørene i laget rundt eleven.

Andelen elever som får spesialundervisning i grunnskolen i Norge har variert mellom 6 % og 8,6 % i perioden 2005 til 2022. (Kilde; GSI). Andelen elever som får spesialundervisning i videregående opplæring er lavere, men grunnet manglende registrering av dette tallmaterialet nasjonalt kan det ikke angis en eksakt andel i samme tidsperiode. I rapporten *Too much or not enough? An examination of special education provision and schooldistrict leaders' perceptions of current needs and common approaches* (Cameron, 2016) fremgår det at det er krevende å avgjøre om dagens nivåer av spesialundervisning er riktig. Dersom 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 ulike spesialundervisningsprogrammer. Tilsvarende, hvis tilbudet om spesialundervisning er for lavt, kan det hende at barn med lærevansker ikke får den opplæringen de trenger og har krav på. Det å identifisere riktig balanse i andel elever som får spesialundervisning blir ytterligere komplisert av de mange ulike tilnærmingene til spesialundervisning, spesielt sett i lys av innsatsen for å skape mer inkluderende skoler og samfunn (Cameron, 2016).

NTNU samfunnsforskning (Wendelborg et al., 2017) har undersøkt inkludering av funksjonsnedsatte elever i undervisningsfellesskapet. Denne rapporten viser at det er stor variasjon i tilbudet til elever

med behov for spesialundervisning og at det fungerer svært ulikt for de som får det. Det overordnede bildet er negativt. Det kan virke som at holdninger i skolen til å ha elever med spesielle behov i ordinære klasser kan være en driver til en negativ utvikling, både når det gjelder omfang av spesialundervisning og ekskludering av elever fra ordinær undervisning. Det er gjort en sammenligning av holdninger til inkludering av elever med ulikt omfang av spesialundervisning, og holdningene til inkludering viser ikke vesentlige forskjeller mellom kommuner i Norge. Imidlertid viser sammenligningen forskjeller mellom de ulike aktørene innad i kommunene. Lærerne i skolen som er nærmest eleven og har ansvaret for undervisningssituasjonen er minst positive, mens de ansatte i PPT som i liten eller ingen grad møter eleven i klasserommet er mest positive. Studier av skoleeiers styringsdokumenter avdekker svært varierende kvalitet på disse, i tillegg til uklare føringer for praksis angående hvordan spesialundervisning skal organiseres og utføres. Dette kan være medvirkende forklaringer til spriket i holdninger blant de ulike aktørene.

Elever som har omfattende behov for spesialundervisning, har gjerne vedtak om spesialundervisning i alle timer i alle fag. I Oslo kommune er noen skoler tilrettelagt spesielt for å ta imot elever med spesifikke vansker, og det er denne elevgruppen med omfattende behov disse skolene er tiltenkt. Kapasiteten ved disse skolene er ikke tilstrekkelig til å tilby skoleplass til alle elever som søker seg hit. I rapporten *Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene*, har Kommunerevisjonen kartlagt tilbudet til elever i grunnskolen som har fått avslag på søknad om plass ved en slik spesialskole eller spesialgruppe (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). De elevene som får avslag i sin søknad til en slik spesialskole eller spesialgruppe mottar da sitt undervisningstilbud ved sin nærskole. Rektorene ved disse nærskolene formidler jevnt over at de mener skolene gir et godt tilbud til denne elevgruppen og at samarbeidet både med PPT og med foresatte fungerer godt. Imidlertid opplever de at samarbeidet med andre instanser bare i varierende grad fungerer godt. Utfordringene i samarbeidet som trekkes frem handler om lokaler som ikke er tilpasset, manglende økonomisk kompensasjon, manglende kompetanse og mangelfullt internt samarbeid for å ivareta elevene.

Kommunerevisjonen beskriver at Utdanningsetaten som skoleeier bistår nærskolene i å sikre tilbudet til disse elevene, primært gjennom å utarbeide standarder og dele informasjon om bistand til tilrettelegging, samt gjennom veiledning fra skolenes PP-rådgivere og fag- og kompetanseteamene i PPT. Det er opprettet en arbeidsgruppe i utdanningsadministrasjonen med mandat til å utarbeide tiltak for elever med autisme, og et samarbeid mellom alle fagavdelingene skal sikre god fysisk tilrettelegging i alle nye skoleanlegg (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

Noen elever har behov for undervisning i en alternativ opplæringsarena som en del av sitt totale opplæringstilbud. For at en elev med rett til spesialundervisning skal kunne motta opplæring på en annen opplæringsarena, må eleven ha et enkeltvedtak om spesialundervisning hvor den alternative opplæringsarenaen er hjemlet. Det må vurderes om tiltaket er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1, og dersom det ikke er til barnets beste skal ikke en slik arena brukes. Muligheten til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for elever med rett til spesialundervisning er snever, og *Veilederen Spesialundervisning* presiserer at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena (Utdanningsdirektoratet,

2021). Et opplæringstilbud som gis på en alternativ opplæringsarena skal være i samsvar med kravene i opplæringslova med forskrifter. Det må videre foreligge en avtale om hjelp til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen og tilbyder av tiltaket. Opplæringen som skjer på en alternativ opplæringsarena, er skolens ansvar. Opplæringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, noe som også betyr at eleven må være undergitt skoleeiers tilsyn.

Hansen et al. (2020) trekker frem at blant annet manglende kjennskap til hva andre tjenester/aktører i kommunen kan bidra med, i tillegg til den organisatoriske siloinnretningen i velferdsstaten, kan virke begrensende på å få til bedre samordning og mer helhetlig oppfølging av barn med spesielle behov. Sektoriseringen fører til at aktørene blir konsentrerte om å bare utføre egen oppgaveløsning mest mulig effektivt, siden det er dette de blir målt på.

Det blir også trukket frem at det i tillegg til bedre strukturer er behov for å utvikle samarbeidskultur og -praksis innenfor både nye og eksisterende strukturer for å få til bedre samarbeid mellom tjenestene/aktørene i hjelpeapparatet. For å få til dette kreves mer samhandlingskompetanse i de ulike velferdsprofesjonene. Kunnskapsgjennomgangen viser at mange kommunale samarbeidsprosjekter er prosjektbaserte, og at finansieringen opphører etter prosjektperioden, noe som hindrer implementering av resultatene fra prosjektene.

3.6.4 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

Forskningen er samstemt når det gjelder hvor viktig det er å sette inn tidlig innsats straks det er avdekket behov for vedtak. I forbindelse med dette trekker flere rapporter frem at det er behov for bedre kommunikasjon og samhandling mellom skole, kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

Et tiltak som kan illustrere dette er at UDE og skolelederne sammen utvikler flere felles retningslinjer, systemer og støttestrukturer som grunnlag for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring i den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Behov for bedre medvirkning i form av samarbeid og kommunikasjon på systemnivå blir godt illustrert i to av studiene. Den ene viser manglende kobling mellom tilbud på skole og SFO og den andre viser at det er vanskelig for foreldre til barnehagebarn å orientere seg mellom tjenestene i hjelpeapparatet.

Flere av rapportene som er gjennomgått påpeker at det er mange ulike tilnærminger til og mangel på standarder for spesialundervisning på skoler og i ulike kommuner, og at det følgelig er vanskelig å fordele ressursene på riktig måte. Noen rapporter trekker frem at klarere standarder og justeringer av retningslinjer og lovverk kan være en løsning for å få høyere kvalitet som er mindre avhengig av både holdninger og erfaring hos den enkelte lærer eller forvalter.

Tidlig innsats betyr godt opplæringstilbud fra tidlig alder, det handler om forebygging av vansker og at tiltak settes inn straks ved utfordringer. Meld. St. 6: 2019 foreslår bedre rutiner for informasjonsoverføring mellom utdanningsnivåer og tjenester for å skape gode overganger, f.eks. mellom ungdomsskole og videregående skole (Kunnskapsdepartementet, 2019). Funnene til Nilsen og Herlofsen (2012) 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 (Nilsen og Herlofsen, 2020).

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 (Utdanningsdirektoratet, 2022).

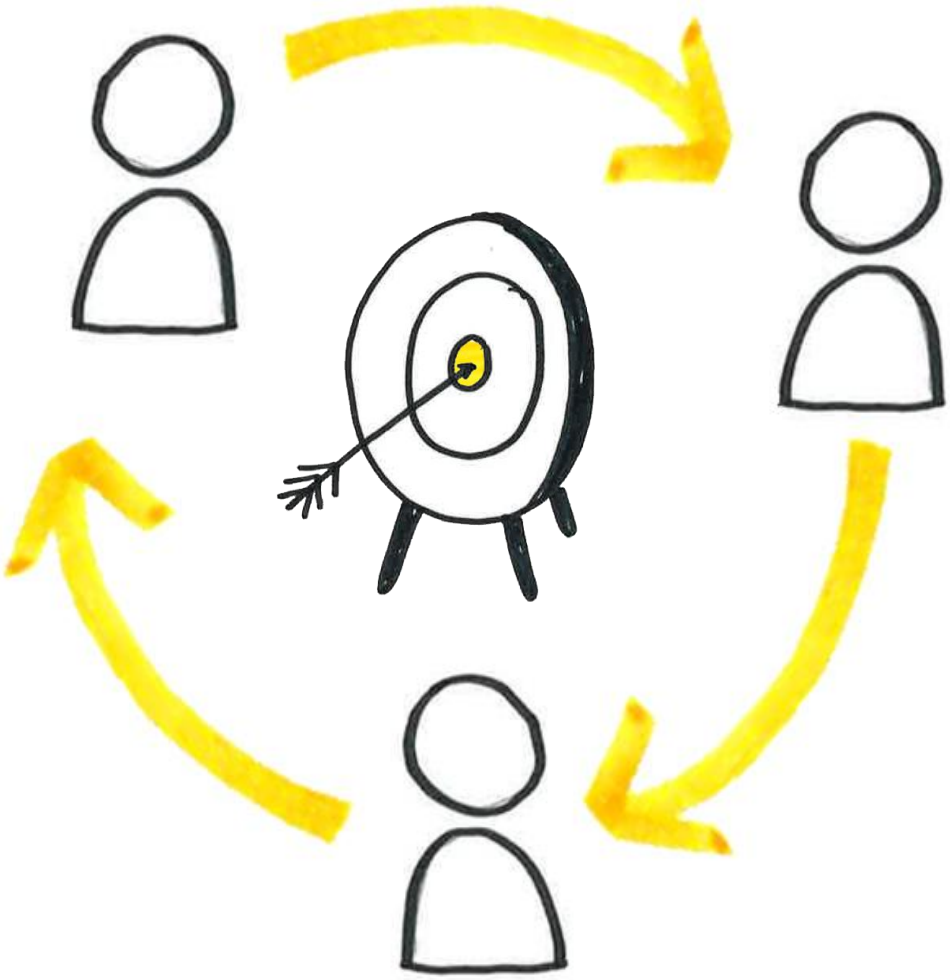
Det anbefales bedre organisering av helse- og omsorgstjenester for personer med autisme og Tourette, og at disse inkluderes i målgruppen for kommunale tverrfaglige team. Ansvarsfordeling og samarbeid om habiliteringstjenester mellom primær- og spesialisthelsetjenesten bør avklares i avtaler mellom kommuner og helseforetak (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Videre anbefales bedre samhandling og bedre overganger mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, og utvalget foreslår at pakkeforløpene for psykiske lidelser også skal gjelde personer med autisme og Tourette. Gode overganger mellom ulike trinn og skoleslag, mellom utdanning og arbeid og mellom barne- og voksentjenester innen helsevesenet, kan skape trygghet og forebygge frafall i skolen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020).

Buli-Holmberg et al. (2008) anbefaler at UDE og skolelederne i Oslo sammen utvikler flere felles retningslinjer, systemer og støttestrukturer som grunnlag for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring i spesialundervisningen. Eksempelvis bør man 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. 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 anbefaler 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 (Buli-Holmberg et al., 2008). Klarere standarder for organisering og utøvelse av spesialundervisning kan være en løsning for å

gjøre spesialundervisningen mindre avhengig av kommuner og skolers tradisjoner og individenes holdninger (Wendelborg et al. 2017).

Hansen et al. (2020) trekker frem at løsninger for bedre samordning mellom aktørene og tjenestene i hjelpeapparatet bør være en kontinuerlig og ikke lineær prosess, og at finansiering av samarbeidsprosjekter med fordel bør bli videreført inn i ordinær drift eller ny praksis. De anbefaler at en slik prosess har fem trinn, der det grunnleggende i trinn 1 og 2 er å dele informasjon og utvikle felles problemforståelse. I trinn 3 skal man unngå å svekke hverandres måloppnåelse, for deretter å i trinn 4 lage sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler som ingen av aktørene kan gjøre hver for seg. Det femte trinnet er å implementere tiltakene fullstendig i ny praksis. Denne nye praksisen skal sikre en større brukerorientering med tidlig identifisering og bedre kontinuitet som hindrer ansvarsfraskrivelse i grenseflatene mellom hver aktør/tjeneste.

4 Del 2 - Strukturelle forutsetninger



Illustrasjon 4: Hvordan tilrettelegge for forutsetninger og organisering som treffer formålet med opplæringen?

Bakgrunn og oppgaveforståelse

I dette kapittelet presenteres en analyse av kvantitative data om spesialundervisning i Oslo, både utviklingen i et historisk utviklingsperspektiv, og en sammenligning med data fra andre store bykommuner og nasjonalt nivå. De store bykommunene i denne sammenheng er Bergen og Trondheim. Vi vil også belyse hvordan spesialundervisningen organiseres og finansieres i sammenlignbare kommuner og fylkeskommuner i landet.

Analysen tar utgangspunkt i kapittel 2 og 3 i rapport fra Fürst og Høverstad (2006) om spesialundervisning i grunnskoler i Oslo. I rapporten så de blant annet på andel elever som fikk spesialundervisning, omfang av spesialundervisning – knyttet til lærer- og assistentårstimer, samt organisering av spesialundervisning – alene, i grupper eller innenfor ordinære klasser.

Data fra GSI, registerdata fra Utdanningsdirektoratets statistikkbank (udir.no), KOSTRA/SSB, samt data fra Utdanningsetatens fagsystemer blir brukt som grunnlag for analysen. Med utgangspunkt i tall fra GSI, vil vi sammenligne antall elever, timeomfang, organisering og alternativ opplæringsarena innenfor spesialundervisningen. Gjennomgangen tar for seg spesialundervisning i offentlige skoler. Tall fra voksenopplæring i videregående opplæring inngår ikke i analysen.

Det er benyttet en kvantitativ tilnærming for å kartlegge nivåforskjeller i ressursbruk og omfang på det spesialpedagogiske feltet. Informasjonsinnhentingen fra andre kommuner vil vi gjøre ved hjelp av søk i offentlige og publiserte kilder, samt ved direkte forespørsler til kommunene og fylkeskommunene.

Det har vist seg vanskelig og svært arbeidskrevende for andre fylkeskommuner å hente frem data knyttet spesialundervisning. Innenfor videregående opplæring blir det ikke rapportert inn tall til sentrale utdanningsmyndigheter på samme måte som i grunnskolen, og det har derfor ikke vært mulig å gjøre ønskede sammenligninger med Oslo.

Vestland fylkeskommune har imidlertid bidratt med et begrenset datautvalg som det blir vist til i denne rapporten.

Utdanningsspeilet gir noe generell informasjon om spesialundervisning i videregående skoler på overordnet nasjonalt nivå, dette blir det vist til i kapittel 6.

4.1 Om spesialgrupper og spesialskoler i grunnskolen i Oslo

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Spesialundervisning skal ivareta muligheter elevene skal ha til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Hovedregelen er at eleven skal ha opplæringen sin i klassen/basisgruppen. Inkludering i skole handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. For å oppleve økt læringsutbytte, er elevene avhengig av å være del av et læringsmiljø som tar hensyn til variasjoner i deres evner og forutsetninger. Dette

inkluderer også elever som har vansker knyttet til språk, atferd, fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelser.

Nærskolen er pliktig til å ivareta elevens rett til et forsvarlig opplæringstilbud. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder alle elever, også elever som har rett til spesialundervisning.

I Oslos byrådserklæring fra oktober 2019, gir byrådet følgende oppdrag:

> *Alle barn med nedsatt funksjonsevne skal sikres retten til å gå på nærskolen.*

Oslo kommune legger til grunn at elevens rett til grunnskoleopplæring er knyttet til nærskolen. Elevens nærskole har plikt til å ivareta elevens rett til et likeverdig og forsvarlig opplæringstilbud. Elever som har spesialundervisning, har samme rett til å gå på nærskolen som alle andre elever. Utdanningsetaten har plikt til å tilrettelegge for at skolene kan ivareta denne rettigheten (jf. opplæringslova, § 13-10)

I 1992 ble de statlige spesialskolene enten nedlagt, overført til annet forvaltningsnivå eller omdannet til spesialpedagogiske kompetansesentre. Oppretting av kommunale spesialklasser i Oslo har hjemmel i bystyrevedtak sak 335/93 der det heter at noen skoler skal tilrettelegge spesielt til å ta imot elever med spesifikke vansker.

I skolebehovsplanen 2019/2020, vedlegg til budsjettsak 1/2019, står det:

> *Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelser 2017-2020 i Oslo angir at det skal legges til rette for at foreldre gis et reelt valg mellom bostedsskolen og byomfattende spesialgrupper/spesialskoler.*

Oslo kommune tilbyr et begrenset antall plasser i spesialskoler og spesialgrupper for elever med omfattende behov for fysisk og spesialpedagogisk tilrettelegging (i overkant av 1000 plasser til sammen). De som får avslag på søknad, får sin opplæring på nærskolen / i ordinære skoler.

Spesialgruppene ved ordinære skoler og spesialskolene i Oslo er organisert i ulike diagnosegrupper. Disse diagnosene er autisme, asperger syndrom, psykisk utviklingshemming, multifunksjonshemming, språk- og sammensatte lærevansker, generelle lærevansker, sosiale og emosjonelle lærevansker og hørselshemming. Det har tidligere vært spesialgrupper for også andre diagnoser, som for eksempel medisinske vansker. Disse gruppene er faset ut pga. lave søkertall, av ulike grunner. Foreldre søker i utgangspunktet til de gruppene som har samme diagnose som deres barn. Kommunen kan i noen tilfeller tilby plass i en spesialgruppe med annen diagnose enn det barnet har, dersom foresatte ønsker det og dersom kommunen vurderer det slik at eleven vil ha utbytte av en annen type tilrettelegging. I de ulike spesialgruppene/spesialskolene tilrettelegger skolene på bakgrunn av prioriterte opplæringsområder og mål basert på spesialpedagogisk forståelse av de ulike diagnosene. Skolen skal jobbe etter de anbefalinger som er gitt i sakkyndig vurdering og vedtak. Elever med samme diagnose kan være veldig forskjellige, og vil derfor ha veldig forskjellige behov for tilrettelegging. Likevel finnes det prinsipper for tilrettelegging som gjelder alle i større eller

mindre grad. Dersom eleven skal få et godt skoletilbud trenger personalet kunnskap som setter dem i stand til å forstå elevens vansker, og de trenger kompetanse på god tilrettelegging.

Spesialgrupper og spesialskoler i Oslo

Per 1.08.2022 er det 8 spesialskoler og 66 spesialgrupper ved 47 ordinære grunnskoler for elever med ulike funksjonshemninger, sosiale-emosjonelle vansker og lærevansker. Skoleåret 2022/2023 har 1024 elever plass i spesialgruppe, hvorav 320 av spesialplassene er for elever med autismediagnose. Det er ikke spesialskoler og spesialgrupper i alle bydeler, men de fordeler seg likevel jevnt over hele Oslo.

Spesialskolene er byomfattende og gir et helhetlig spesialpedagogisk tilbud til elever med spesifikke diagnoser og vansker. På spesialskolene er det kun elever som har behov for spesialundervisning i alle timer og i alle fag. Elevene er organisert i mindre grupper, det er høy voksentetthet og ansatte med spesialkompetanse.

Oslo kommune har 8 spesialskoler.

- **Haukåsen skole** har helhetlig tilbud til elever med nevrologisk betingede vansker og elever med multifunksjonshemming i hele det 13-årige skoleløpet. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet.
- **Nordvoll skole** er en byomfattende skole og landets eneste spesialskole for elever med autisme. Skolen har plass til 72 elever med autismespekterdiagnoser i hele det 13-årige skoleløpet. Elevene er fordelt på 11 aldersblandede baser. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet.
- **Ullevålsveien skole** er en byomfattende spesialskole for elever med generelle lærevansker fra 4.-10. trinn. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet.
- **Elverhøy skole** er en byomfattende spesialskole for elever i 1.–4. klasse med språk- og sammensatte lærevansker.
- **Vestre Aker skole** er en byomfattende spesialskole for elever på ungdomstrinnet med sosiale og emosjonelle vansker. Skolen har 30 elevplasser tilknyttet det faste skoletilbudet og 10 korttidsplasser.
- **Voksentoppen skole** er en spesialskole for elever fra 8.–10. trinn. Elevgruppen ved Voksentoppen skole er en sammensatt gruppe med ulike utfordringer innenfor psykisk helse og/eller sosiale-emosjonelle vansker.
- **Lønnebakken skole** er en spesialskole for elever med autismediagnose i hele det 13-årige skoleløpet, og sosiale og emosjonelle vansker for elever i 1-10.trinn. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet for elever med autismediagnose.
- **Brusetkollen skole** og ressurssenter har utfordrende atferd som sitt spesialområde, og jobber tverrfaglig og systemisk med å avdekke hva som utløser atferd, og hva som opprettholder og endrer denne. Per i dag har skolen 16 elevplasser for elever på barnetrinnet (3. til 7. trinn). Skolen har korttidsplass for 7 elever.

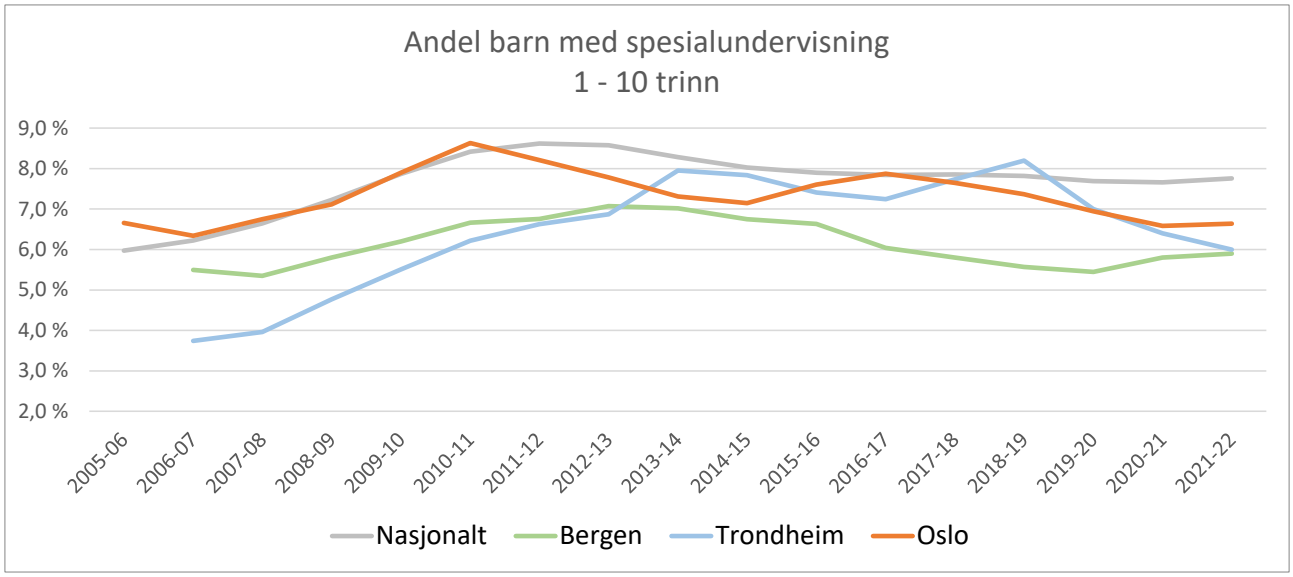
Oslo har i tillegg en egen skole særlig tilrettelagt for døve og tunghørte elever fra 1.-13. klasse (grunnskole og videregående skole). Dette er Vetland skole.

Oslo kommune har også 66 **spesialgrupper** ved 47 ordinære grunnskoler for elever med ulike funksjonshemninger, sosiale-emosjonelle vansker og lærevansker. Det er ca. 600 elever i spesialgruppene. Spesialgruppene og spesialskolene er etablert i ulike bydeler og områder i Oslo. Det er flest plasser og flest spesialgrupper for elever med autismediagnose. Spesialgruppene er fordelt på 26 barneskoler (1-7) 13 kombinerte skoler (1-10 trinn) og 8 ungdomsskoler (8-10). Det er flere skoler som har spesialgrupper for flere enn én diagnose.

- Spesialgrupper for elever med autismediagnose: 24 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med generelle lærevansker: 7 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med språk og sammensatte lærevansker: 1 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med multifunksjonshemming: 9 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med sosiale/emosjonelle vansker: 2 pluss 4 spesialskoler
- Spesialgrupper for elever med asperger syndrom: 5
- Spesialgrupper for elever med psykisk utviklingshemming: 18

4.1.1 Andel elever som får spesialundervisning i grunnskolen

Skoleåret 2021-22 fikk 6,6% av alle grunnskoleelever i Oslos offentlige skoler spesialundervisning med vedtak i opplæringslova §5-1. Tilsvarende tall fra Bergen og Trondheim var henholdsvis 5,9% og 6% skoleåret 2021-22. Andel elever som fikk vedtak om spesialundervisning økte både nasjonalt og i de tre storbyene i perioden 2006-2010. I Oslo fikk 8,6% av elevene i offentlige skoler enkeltvedtak skoleåret 2010-11. Etter dette har tendensen vært synkende. Bergen har hatt lavere andel elever med vedtak enn Oslo i hele perioden fra 2006 til 2022 (Kilde: GSI-rapportering).



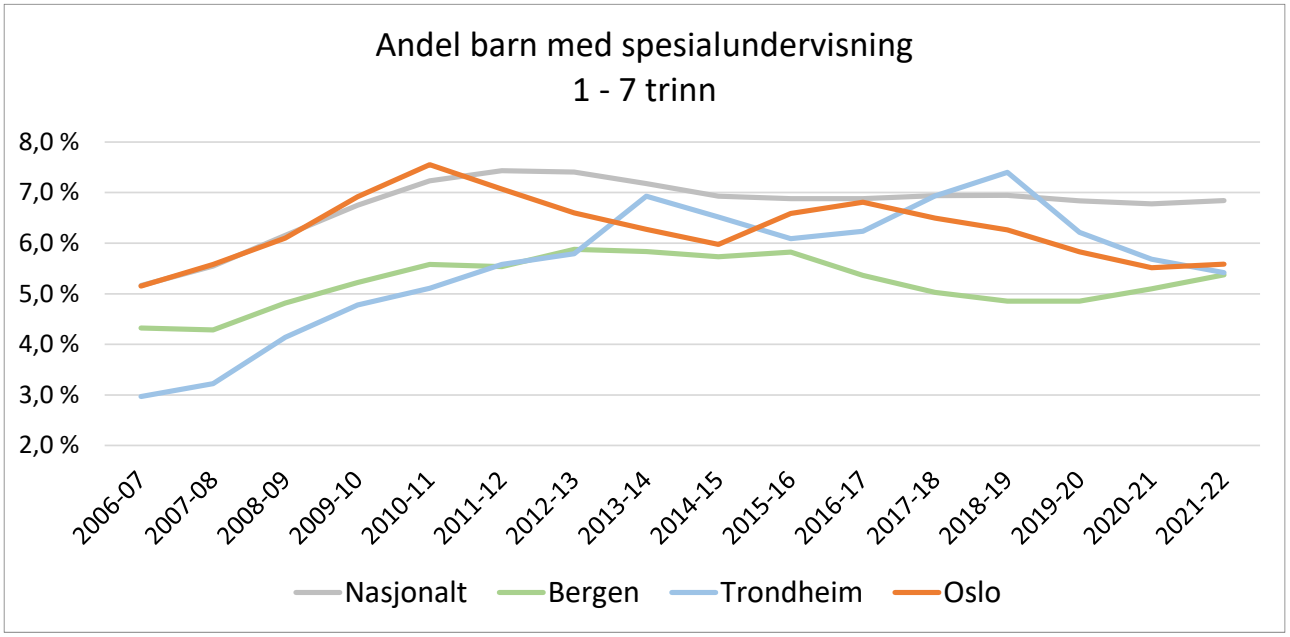
Graf 1: Andel barn med spesialundervisning i offentlig grunnskole (1.-10. årstrinn) i perioden 2005-2021/22. Nasjonalt nivå viser alle elever, i både offentlige og private skoler. Kilde: gsi.udir.no

Andel elever på barnetrinnet som får spesialundervisning

Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning har i hele perioden vært lavere på barnetrinnet (1-7) enn på ungdomstrinnet (8-10). Dette gjør seg gjeldende i alle de tre storbyene og på nasjonalt nivå. Mønsteret som tegner seg i grafen for barnetrinnet (1. – 7. trinn) er forholdsvis likt som for grunnskolen samlet i figur 1 over, men med gjennomgående lavere andel av elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning.

I Oslo fikk 5,6% av elevene på barnetrinnet spesialundervisning i 2021-22. Skoleåret 2006-2007 var tilsvarende andel for barnetrinnet 5,2% i Oslo, men i årene frem til 2010 økte andelen til 7,6%.

Bergen kommune har hatt lavere andel barneskoleelever med spesialundervisning enn Oslo i hele perioden fra 2006 til 2022, men i 2021-22 var det lite som skilte. Da fikk 5,4% av elevene på barnetrinnet i Bergen spesialundervisning. Trondheim hadde da samme andel som Bergen, mens nasjonalt nivå er 6,8%.

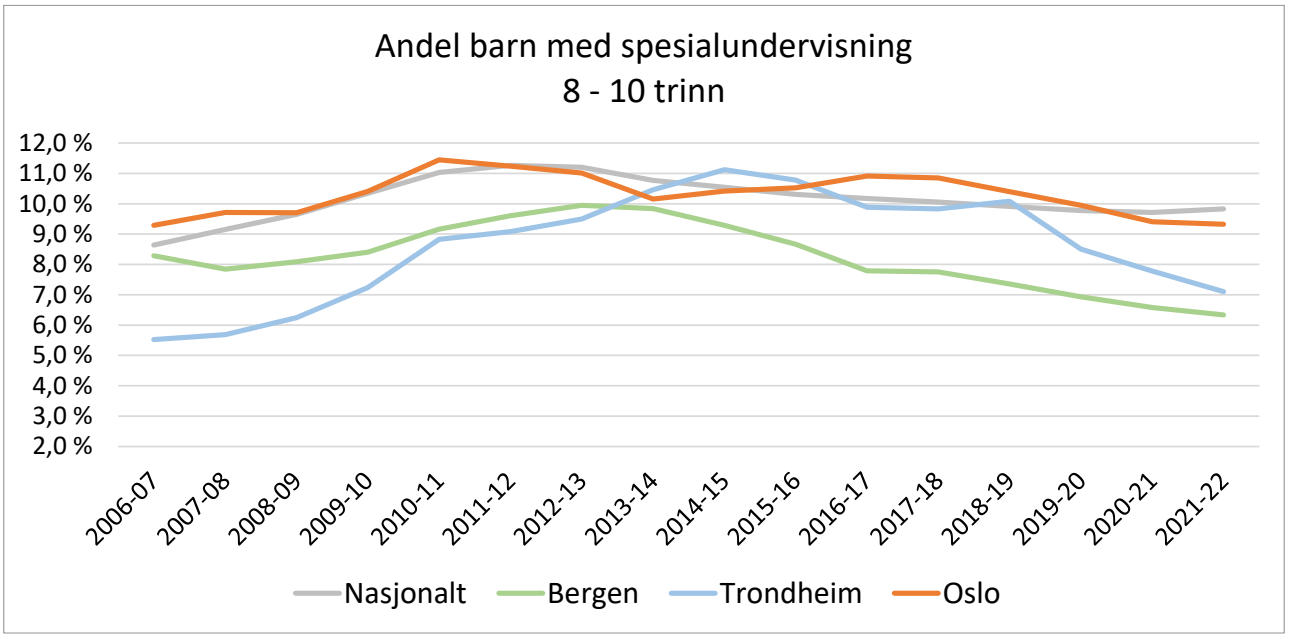


Graf 2: Andel barn med spesialundervisning i offentlig grunnskole (1.-7. årstrinn) i perioden 2006-2021/22. Nasjonalt nivå viser alle elever, i både offentlige og private skoler. Kilde: gsi.udir.no

Andel elever på ungdomstrinnet som får spesialundervisning

Andel elever som mottar spesialundervisning er gjennomgående høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. I Oslo fikk 9,3% av alle elevene på ungdomstrinnet spesialundervisning i 2021-22. Skoleåret 2006-2007 var tilsvarende andel for ungdomstrinnet i Oslo også 9,3%, men i årene frem til 2010 økte andelen til 10,4%.

Bergen kommune har hatt lavere andel ungdomsskoleelever med spesialundervisning enn Oslo i hele perioden fra 2006 til 2022. I Bergen fikk 6,3% av ungdomsskoleelevene spesialundervisning i 2021-22. Tilsvarende tall fra Trondheim er 7,1%, mens det på landsbasis er 9,8%.



Graf 3: Andel barn med spesialundervisning i offentlig grunnskole 8.-10. årstrinn, i perioden 2006-2021/22. Nasjonalt nivå viser alle elever, i både offentlige og private skoler. Kilde: gsi.udir.no

Variasjon i andel elever med spesialundervisning mellom skoleslag

Andel av elever som får spesialundervisning ligger betydelig høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Tabellen under viser andel elever med spesialundervisning sortert på skoleslag. Skoleåret 2021-22 hadde 7,5% av elevene i ungdomskolene (8-10) i Oslo vedtak om spesialundervisning. Tilvarende tall for barneskolene (1-7) var 5,1%, og 7,0% for kombinertskolene (1-10). Elever med tilhørighet i spesialskoler er ikke inkludert i tallene som er presentert her.

Skoleåret 2021-22

Tabell 2: Antall og andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 21/22.

Enkeltvedtak	Sum elever	Sum vedtak	Andel med vedtak	Min	Maks	Første kvartil	Andre kvartil	Tredje kvartil
Barneskole	36326	1855	5,1 %	1,3 %	12,9 %	3,5 %	5,0 %	7,8 %
Kombinert	16800	1180	7,0 %	0,0 %	11,0 %	6,0 %	6,8 %	9,0 %
Ungdomsskole	11840	888	7,5 %	1,8 %	17,4 %	5,7 %	7,2 %	9,3 %
Spesialskole	474	422	89,0 %	54,3 %	100,0 %			
Samlet	**65440**	**4345**	**6,6 %**					

I tabellen er tallene for skolene med lavest og høyest andel elever med enkeltvedtak tatt med. Ved barneskolen med lavest andel har 1,3% av elevene enkeltvedtak, mens barneskolen med høyest andel her 12,9%. Tilsvarende tall for ungdomsskolene er min. 1,8% og maks. 17,4%. For kombinertskolen er spennet fra 0,0% til 11,0% elever med enkeltvedtak.

Som et mål på spredningen i datamaterialet er kvartilstallene tatt med lengst til høyre i tabellen. Tall for første kvartil viser at 25% av barneskolene har en andel lavere enn 3,5%, for ungdomsskoler er grensen 5,7% og for kombinertskoler 6,0%. For andrekvartil, verdien som skiller skolene i den halvparten med lavest andel og den halvparten med høyest andel, er tallene for barneskoler 5,0%, for ungdomsskoler 6,8% og kombinertskoler 7,2%.

Kvartilstallene viser at variasjonen mellom barneskolen med laves andel og skolen som markerer tredje kvartil (75% av skolene) er på 6,5 prosentpoeng, for ungdomsskolene er spredningen på 7,5 prosentpoeng og for kombinertskolene er spredningen på 9 prosentpoeng.

Tabellen under viser tilsvarende tall som tabellen over, men her for skoleåret 2005-06. Da hadde 7,8% av elevene i ungdomskolene i Oslo vedtak om spesialundervisning. Tilvarende tall for barneskolene var 4,5%, og 7,2% i kombinertskolene.

Skoleåret 2005-06

Tabell 3: Antall og andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 05/06.

Enkeltvedtak	Sum elever	Sum vedtak	Andel med vedtak	Min	Maks	Første kvartil	Andre kvartil	Tredje kvartil
Barneskole	27914	1251	4,5 %	0,0 %	14,5 %	2,8 %	4,3 %	6,1 %
Kombinert	11913	858	7,2 %	3,1 %	12,5 %	5,0 %	7,1 %	8,6 %
Ungdomsskole	9254	725	7,8 %	3,5 %	20,6 %	5,6 %	7,8 %	10,0 %
Spesialskole	466	466	100,0 %	100,0 %	100,0 %			
Samlet	**49547**	**3300**	**6,7 %**					

I perioden 2005 til 2021 har samlet elevtall i grunnskolene økt med 15.893 elever. Antall vedtak og spesialundervisning har økt med 1.045, men andel elever med vedtak har gått ned fra 6,7 til 6,6%. Andel elever i spesialskoler har gått ned fra 0,94% i 2005 til 0,72% i 2021.

For barneskolene har tallene for første kvartil økt med 0,7 prosentpoeng i perioden 2005-2021, for kombinertskoler med 1,0 prosentpoeng og for ungdomsskoler 0,1 prosentpoeng. For barneskoler øker også grense for andre og tredje kvartil. For ungdomsskoler reduseres andre og tredje kvartil med hhv. 0,6 og 0,8 prosentpoeng. Kombinertskoler har redusert andre kvartil med 0,4 prosentpoeng men øker tredje kvartil med 0,4 prosentpoeng. Endringen i kvartilstallene fra 05/06 til 21/22 er så liten at det er vanskelig å konkludere med at det har skjedd en reell endring i spredningen.

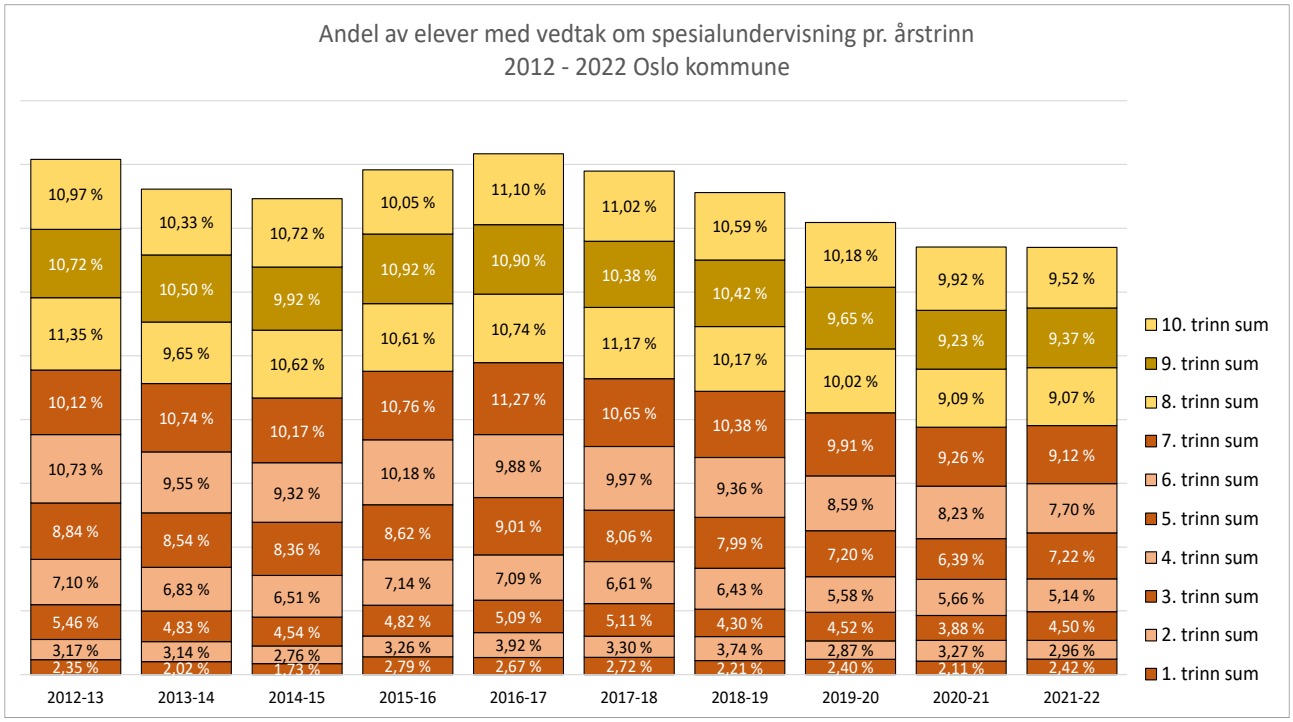
Noen endringer fra 05/06 til 21/22 er tydelige. Minimums- og maksimumsverdiene for andelen elever med enkeltvedtak har gått ned. For ungdomsskolene er minimumsverdien redusert med 1,7 prosentpoeng og maksimumsverdien er redusert med 3,2 prosentpoeng. Tilsvarende tall for kombinertskoler er 3,1 og 1,5 prosentpoeng. For barneskoler reduseres maksimumsverdien med 1,6 og minimumsverdien øker med 1,3 prosentpoeng. En annen tydelig endring er at det ved spesialskoler i 2021/22 er registrert elever som ikke har enkeltvedtak, dette var ikke tilfelle i 05/06.

Tallene viser at andelen elever med enkeltvedtak ikke har endret seg fra 2005 til 2021. Forskjellene mellom skolene med lavest og høyest andel elever med enkeltvedtak har blitt mindre, men spredningen i materialet er uendret.

Antall enkeltvedtak om spesialundervisning pr. trinn i Oslo

Antall enkeltvedtak om spesialundervisning har en økende tendens fra skolebegynnere på 1. trinn frem mot utgang grunnskole på 10. trinn. I Oslo har det blitt gjort enkeltvedtak for mellom 1,73% og 2,79% av elevene på 1. trinn i siste 10-årsperiode. Siste 4-årsperiode har variasjonen tilsvarende vært mellom 2,11% (148 elever) og 2,42% (160 elever).

Figuren under viser andel av elever med vedtak om spesialundervisning per årstrinn i perioden fra 2012 – 2021.



Graf 4: Prosentvis andel av elever med vedtak om spesialundervisning pr. årstrinn i Oslo kommune, 2012-2021.

En gjennomgang av prosentvis andel elever med enkeltvedtak pr. årstrinn i Oslo, viser at antallet øker fra år til år. Fra 1. til 4. trinn mer enn dobles prosentandelen gjennom hele siste 10-årsperiode. Økningen fortsetter på mellomtrinnet (5.-7.trinn) til rundt 9-10%, mens det på ungdomstrinnet har lagt mer stabilt mellom 9-11% gjennom hele perioden.

Skoleåret 2021-22 hadde 9,52% av elevene på 10- trinn i Oslo vedtak om spesialundervisning. Dette tilsvarte 579 elever. Skoleåret 2018-10 gikk de samme elevene på 7. trinn. Da hadde 660, eller 10,38% av elevene vedtak om spesialundervisning.

Høsten 2012 var det 6597 elever på første trinn i de offentlige Osloskolene. Det ble gjort 155 enkeltvedtak om spesialundervisning på trinnet i 2012, og dette tilsvarte 2,35% av elevene.

Tabellen under viser hvordan andel av elever med enkeltvedtak om spesialundervisning utviklet seg for elevkullet som begynte på 1. trinn høsten 2012.

Tabell 4: Utvikling i andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning for et valgt årskull.

Årskullet 12/13	1. klasse	2. klasse	3. klasse	4. klasse	5. klasse	6. klasse	7. klasse	8. klasse	9. klasse	10. klasse
Antall elever	6597	6473	6453	6460	6407	6382	6357	6050	6080	6085
Endring elever		-124	-20	7	-53	-25	-25	-307	30	5
Antall vedtak	155	203	293	461	577	636	660	606	561	579
Endring vedtak		48	90	168	116	59	24	-54	-45	18
Andel av elever på trinnet	2,35 %	3,14 %	4,54 %	7,14 %	9,01 %	9,97 %	10,38 %	10,02 %	9,23 %	9,52 %

Oversikten i tabellen over viser at andel elever som fikk enkeltvedtak om spesialundervisning øker fra år til år i barneskolen. I overgangen til ungdomsskolen er det en svak reduksjon i andel elever med vedtak, men tallet holder seg høyt gjennom ungdomsskoleårene.

Tendensen som kommer frem for årskullet vist i tabellen over, er representativ for utviklingen på samtlige trinn i perioden 2012-2021.

Oppsummering og funn knyttet til andel elever som får spesialundervisning

- Andel elever i grunnskolen som har fått vedtak om spesialundervisning har vært nedadgående i Oslo siden en topp skoleåret 2010-11.
- Oslo har høyere andel elever som får spesialundervisning enn i Bergen og Trondheim, med lavere andel enn landet sett under ett.
- På barnetrinnet (1-7) var det skoleåret 2021-22 lite som skilte mellom andel elever med vedtak om spesialundervisning i storbyene. Nasjonalt nivå lå ca. 1,5 prosentpoeng høyere enn storbyene.
- Antall enkeltvedtak om spesialundervisning har en økende tendens fra 1. – 10. trinn.
- På ungdomstrinnet (8-10) ligger Oslo i øvre sjikt når det gjelder andel elever med vedtak om spesialundervisning. Dette gjelder for hele perioden fra skoleåret 2006-07 til 2021-22. Siste 5 år er andelen i Oslo redusert fra rundt 10,9% til 9,3%.
- Ut fra oversikten over spesialundervisning i skoleslagene barneskole, kombinertskole og ungdomsskole, går det frem at andel elever som får spesialundervisning ligger betydelig høyere på ungdomsskoler enn på barneskoler og kombinertskoler i Oslo.

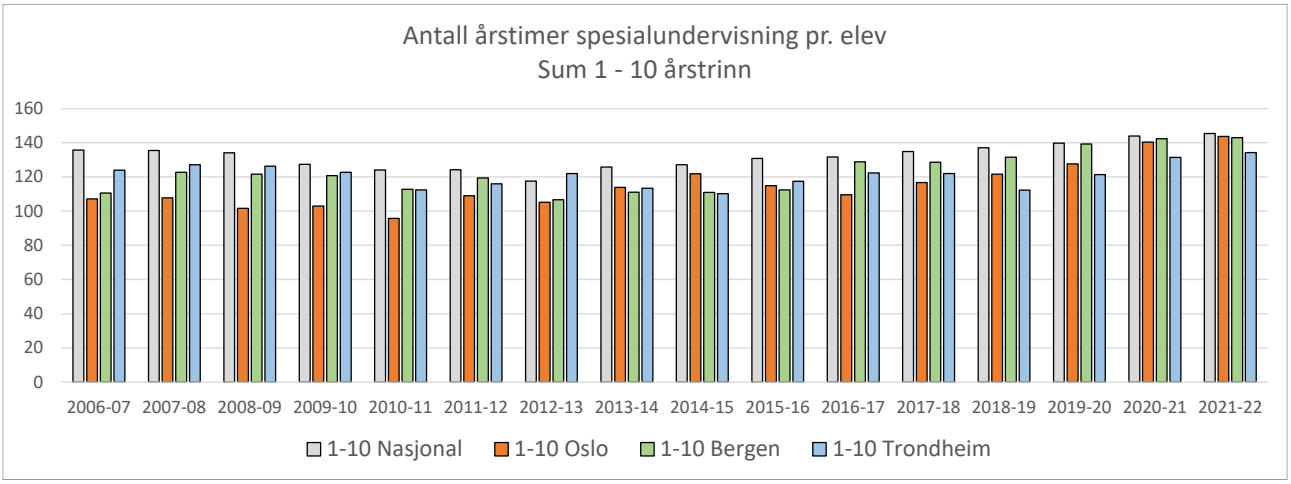
På ungdomstrinnet er andel elever som mottar spesialundervisning gjennomgående klart høyere i Oslo enn i Bergen og Trondheim. Det kan være behov for at skoleeier undersøker nærmere hvorfor Oslo over flere år har høyere andel elever med spesialundervisning enn de to andre storbyene. På barnetrinnet er andel elever med spesialundervisning i Oslo redusert med omkring to prosentpoeng siste 10 år. *- Er det gjennomført tiltak eller gjort erfaringer på barnetrinnet som kan nyttiggjøres på ungdomstrinnet?*

4.1.2 Årstimer til spesialundervisning i den offentlige grunnskolen

Årstimer (lærertimer per skoleår) til spesialundervisning er hjemlet i vedtak etter Opplæringslova §5-1. I Oslo har antall årstimer per elev til spesialundervisning økt i perioden 2006 til 2021. Her ble det i 2006 i gjennomsnitt gitt 107 timer per grunnskoleelev med enkeltvedtak. I 2010 var tallet redusert til 96 timer per elev, mens det frem mot 2021 økte til 144 årstimer. I Oslo ble i gjennomsnitt 15,8% av lærernes undervisningstimer i grunnskolen benyttet til spesialundervisning skoleåret 2021-22.

Bergen og Trondheim tildelte ca. 20% mer timer per elev i første del av perioden (2006 til 2010), men har siden, med enkelte unntaksår, lagt på omtrent samme nivå som Oslo. I 2020 og 2021 har Trondheim tildelt ca. 10 timer mindre per elev enn Oslo og Bergen.

På nasjonalt nivå har det i hele perioden blitt gitt flere årstimer per elev enn i de tre storbyene. I siste del av perioden (2020 – 2021) er det imidlertid lite som skiller.

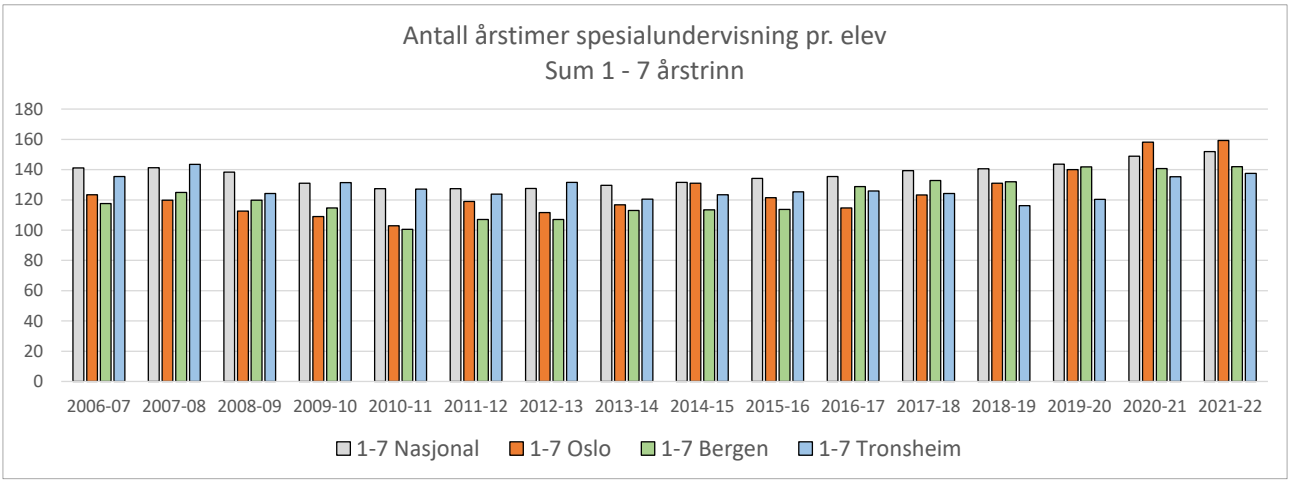


Graf 5: Antall årstimer gitt til spesialundervisning per grunnskoleelev på 1.-10. trinn i perioden 2006 til 2021. Tall for nasjonalt nivå inkluderer Oslo, Bergen og Trondheim (Kilde GSI.Udir).

<u>Årstimer til spesialundervisning på barnetrinnet</u>

Figuren under viser en oversikt over antall tildelte årstimer i gjennomsnitt til spesialundervisning per elev på barnetrinnet (1-7). Av figuren fremgår det at tildeling per elev i Oslo hadde en nedgang fra 123 årstimer i 2006 til 103 timer i 2010. Etter dette økte tildelingen jevnt til 159 årstimer skoleåret 2021-22.

Oslo og Bergen har hatt tilnærmet likt nivå på tildeling per elev i hele perioden 2006 – 2021, men de siste to årene har Oslo gitt nær 20 timer mer. Trondheim har gitt flere årstimer per elev i første del av perioden, mens tildelingen der har vært lavest av de tre storbyene siste 4 år. Perioden sett under ett blir det tildelt flere timer per elev på nasjonalt nivå enn i storbyene, men siste to år gir Oslo i gjennomsnitt flest timer per elev på barnetrinnet.

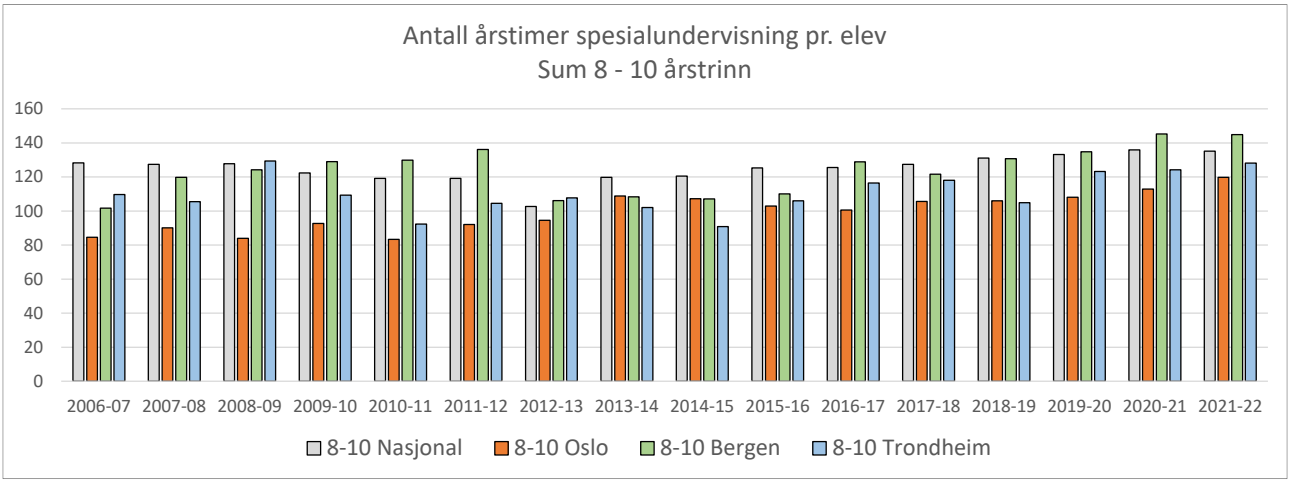


Graf 6: Antall årstimer gitt til spesialundervisning per grunnskoleelev på 1.-7. trinn i perioden 2006 til 2021. Tall for nasjonalt nivå inkluderer Oslo, Bergen og Trondheim (Kilde GSI.Udir)

Alle de tre storbyene tildeler flere timer per elev på 1.-4. trinn enn på 5.-7. trinn. Dette gjelder også for nasjonalt nivå. Skoleåret 2021-22 tildelte Oslo i gjennomsnitt 193 årstimer til elever på 1.-4. trinn, mens elever på 5.-7. trinn i gjennomsnitt fikk 138 timer. Tilsvarende tall for Bergen skoleåret 2021-22 var 174 årstimer til elever på 1.-4. trinn, og 121 timer til elever på 5.-7. trinn. Trondheim tildelte 157 årstimer til elever på 1.-4. trinn, og 125 timer på 5.-7. trinn. På nasjonalt nivå var tilsvarende differanse mellom tildelte årstimer mellom hovedtrinnene i barneskolen 19 årstimer (169 - 140 timer).

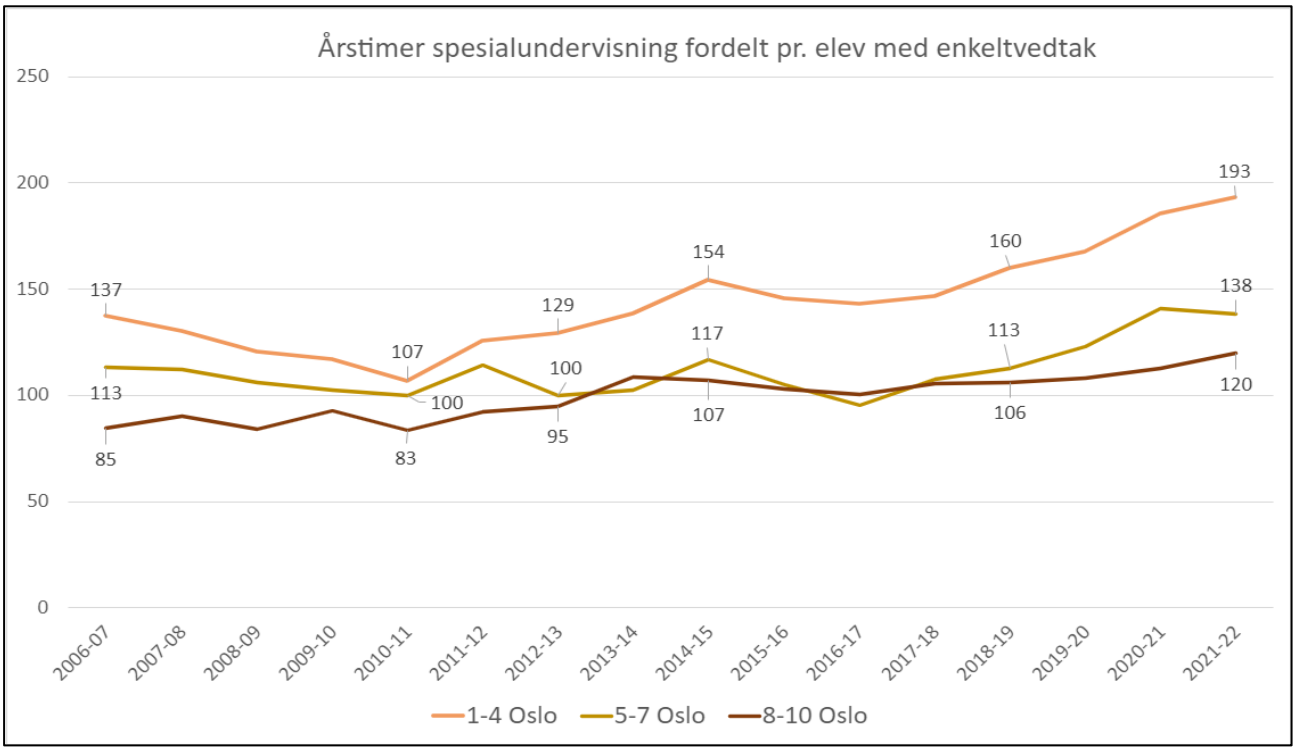
Årstimer til spesialundervisning på ungdomstrinnet

På ungdomstrinnet (8-10) har Oslo hatt en forholdsvis jevn økning i tildelte årstimer til spesialundervisning per elev fra 85 årstimer i 2006 til 120 timer i 2021. Med unntak av skoleårene 2013/14 og 2014 /15 har Oslo tildelt færre årstimer per elev på ungdomstrinnet enn tilsvarende for Bergen og Trondheim. Nasjonalt nivå ligger høyere enn Oslo i hele perioden.



Graf 7: Antall årstimer gitt til spesialundervisning per grunnskoleelev på 8.-10. trinn i perioden 2006 til 2021. Tall for nasjonalt nivå inkluderer Oslo, Bergen og Trondheim (Kilde GSI.Udir)

Figuren under viser en sammenstilling av gjennomsnitt tildeling av årstimer til spesialundervisning på hovedtrinnene i Oslo, i perioden 2006-07 til 2021-22. I hele perioden har det vært tildelt flest timer per elev på 1.- 4. årstrinn. For denne gruppen økte tildelingen per elev fra gjennomsnitt 107 til 193 årstimer fra skoleåret 2010-11 til 2021-22. I samme periode har det også vært en økning i timetildeling per elev på mellomtrinnet og ungdomstrinnet, men ikke i samme grad som for de yngste grunnskoleelevene.



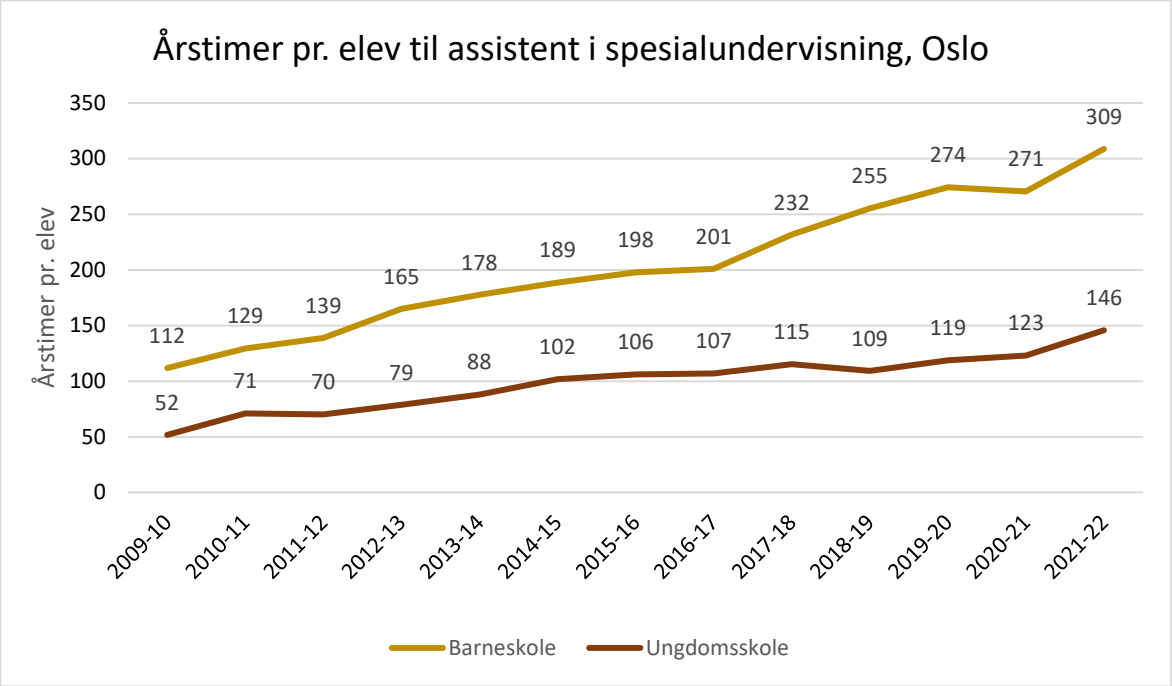
Graf 8: Antall årstimer på hovedtrinnene gitt til spesialundervisning fordelt pr. elev med enkeltvedtak, Oslo 2006 til 2021.

Årstimer til assistent

I Oslo ble det gitt 1.895.083 årstimer til assistent i grunnskolene skoleåret 2021-22. 56% av timene var knyttet til enkeltvedtak om spesialundervisning. Siden skoleåret 2005-06 har det vært en kraftig økning i årstimer til assistenter i grunnskolen. Denne utviklingen har gjort seg gjeldende både i Oslo og i landet for øvrig. Med assistent menes personer uten godkjent undervisningskompetanse for skoleslaget de arbeider i. Det kan være ufaglærte, fagarbeidere eller personer med annen høyskole-/universitetsutdanning.

Høsten 2005 ble det gitt 402.908 assistenttimer i Oslo, men samlet elevtall i grunnskolen var også betydelig lavere - knapt 50.000 mot 65.440 elever i 2021.

Fordeling av assistenttimer mellom ordinær undervisning og spesialundervisning er tilgjengelig fra skoleåret 2009-10 og frem til i dag. Figuren under viser fordeling av assistenttimer i gjennomsnitt per elev på barnetrinnet og ungdomstrinnet i Oslo, i perioden 2009 til 2021.



Graf 9: Årstimer pr. elev til assistent i spesialundervisning i grunnskoler i Oslo.

Av figuren over fremgår det at tildelte assistenttimer per elev som får spesialundervisning er nær tredoblet i løpet av perioden, både på barnetrinnet og ungdomstrinnet. Det har blitt tildelt om lag dobbelt så mange timer per elev på barnetrinnet som på ungdomstrinnet i hele perioden.

Tilsvarende tall for landet sett under ett viser også økning i tildelte assistenttimer per elev som får spesialundervisning i perioden 2009-2021. På barnetrinnet ble det på nasjonalt nivå i gjennomsnitt tildelt 135 årstimer med assistent per elev i skoleåret 2009-10. I 2021-22 var timetallet økt til 248 timer per elev. På ungdomstrinnet ble det i gjennomsnitt tildelt 68 timer per elev i 2009-10, mens det i 2021-22 ble tildelt 170 timer per elev.

I 2009-10 ble det tildelt færre timer per elev som får spesialundervisning i Oslo enn på nasjonalt nivå, både på barne- og ungdomstrinnet. Fra skoleåret 2017-18 frem til i dag har Oslo tildelt flere timer per elev på barnetrinnet enn nasjonalt nivå. På ungdomstrinnet har det i hele perioden blitt tildelt færre timer per elev i Oslo enn på nasjonalt nivå.

Tabellen under viser tildelte assistenttimer per elev som fikk spesialundervisning i Oslo og på nasjonalt nivå, sortert på barne- og ungdomstrinn skoleårene 2009-10 og 2021-22.

Tabell 5: Tildelte assistenttimer per elev som fikk spesialundervisning i Oslo og på nasjonalt nivå.

Assistenttimer per elev som får spesialundervisning, Oslo			Assistenttimer per elev som får spesialundervisning, nasjonalt nivå		
År / skoleslag:	Barnetrinn 1-7	Ungdomstrinn 8-10	År / skoleslag:	Barnetrinn 1-7	Ungdomstrinn 8-10
2021-22	309	146	2021-22	248	170
2009-10	112	52	2009-10	135	68

Norconsult har ikke hatt tilgang til sammenlignbare tall fra andre storbykommuner, men tall fra GSI viser at Bergen og Trondheim samlet sett tildeler færre assistenttimer per elev til spesialundervisning og ordinær undervisning, enn Oslo.

Oppsummering og funn knyttet til omfang årstimer spesialundervisning

- I Oslo har antall årstimer per elev til spesialundervisning økt i perioden 2006 til 2021.
  I gjennomsnitt ble 15,8% av lærernes undervisningstimer i grunnskolen benyttet til spesialundervisning skoleåret 2021-22, mens tilsvarende tall i 2006-07 var 13,0%
- Skoleåret 2021-22 ble det i gjennomsnitt tildelt vel 143-145 lærerårstimer per elev med spesialundervisning i Oslo, Bergen og på nasjonalt nivå. I Trondheim ble det tildelt 10 timer mindre enn i Oslo i 2021-22.
- Alle storbyene, og landet samlet sett, tildeler flere lærerårstimer til spesialundervisning på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet.
- De to siste årene i oversikten (2020-21 og 2021-22) har Oslo tildelt knapt flere lærerårstimer per elev enn de to andre storbyene og landet samlet sett.
- Det er et gjennomgående trekk at det tildeles flere lærerårstimer per elev på 1.-4. trinn enn på høyere årstrinn.
- På ungdomstrinnet har Oslo seneste år tildelt færre lærerårstimer per elev enn de to andre storbyene og landet samlet sett.
- Bruk av assistenttimer knyttet til spesialundervisning har økt kraftig siden skoleåret 2009-10.
- Oslo tildeler flere assistenttimer per elev på barnetrinnet (1-7) med enkeltvedtak, enn på nasjonalt nivå.
- På ungdomstrinnet (8-10) tildeler Oslo færre assistenttimer per elev med enkeltvedtak enn på nasjonalt nivå.

I en rapport fra en ekspertgruppe ledet av Nordahl et al. (2018) ble det vist til at nær halvparten av spesialundervisningen ble gjennomført av ufaglærte – assistenter og miljøarbeidere.

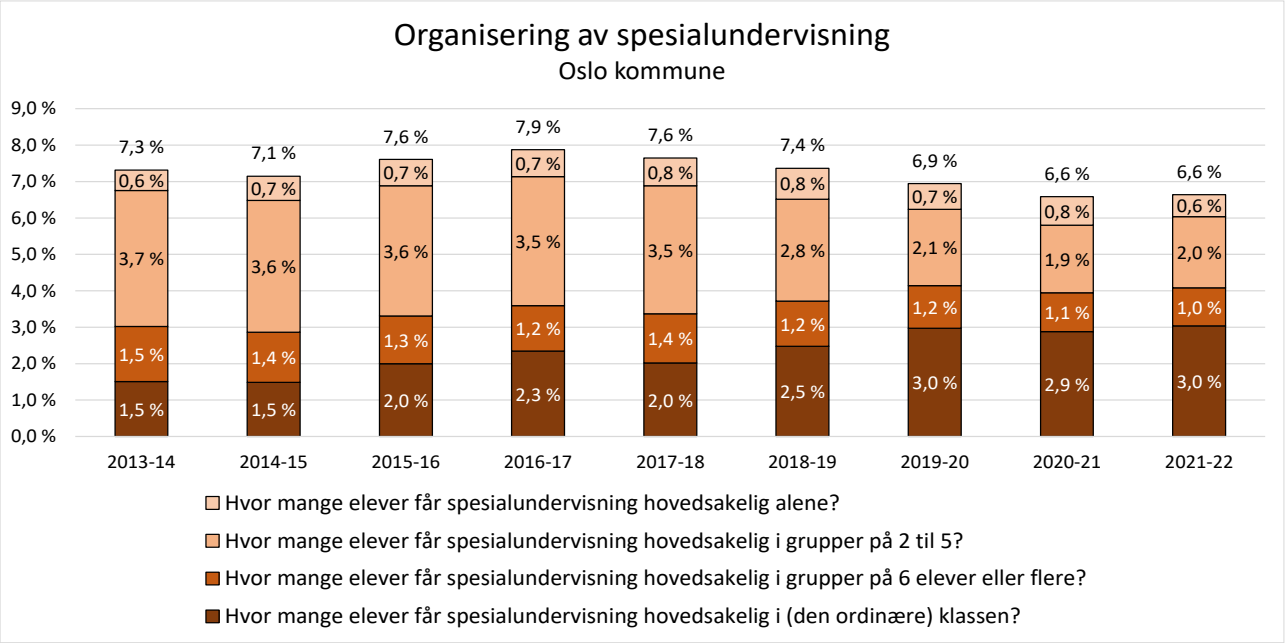
I Oslo har det de siste fem år vært en markant økning i tildelte assistentårstimer til elever med spesialundervisning. I barneskolen har økningen vært mer enn 50%.

Organisering av spesialundervisning i Oslo

I Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) rapporterer skolene inn hvordan de organiserer spesialundervisningen. Det rapporteres inn i forhold til følgende fire kategorier.

- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen?
- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 6 elever eller flere?
- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2 til 5?
- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig alene?

Registrering innenfor disse fire kategoriene er gjort på samme måte siden skoleåret 2013-14, og vi har derfor begrenset gjennomgangen til denne perioden. I Oslo var det i 2013 flest elever som fikk spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2-5 elever. 3,7% av elevene med enkeltvedtak fikk spesialundervisning i slike grupper i 2013-14. Utover i perioden er denne organiseringsformen blitt mindre vanlig. I 2021-22 var tilsvarende andel 2%. Andel elever som i hovedsak får spesialundervisning i grupper på 6 eller flere elever har hatt en nedgang fra 1,5% i 2013-14 til 1% i 2021-22. Andel elever som i hovedsak får spesialundervisning alene har stabilt lagt mellom 0,6-0,8% av elevene.

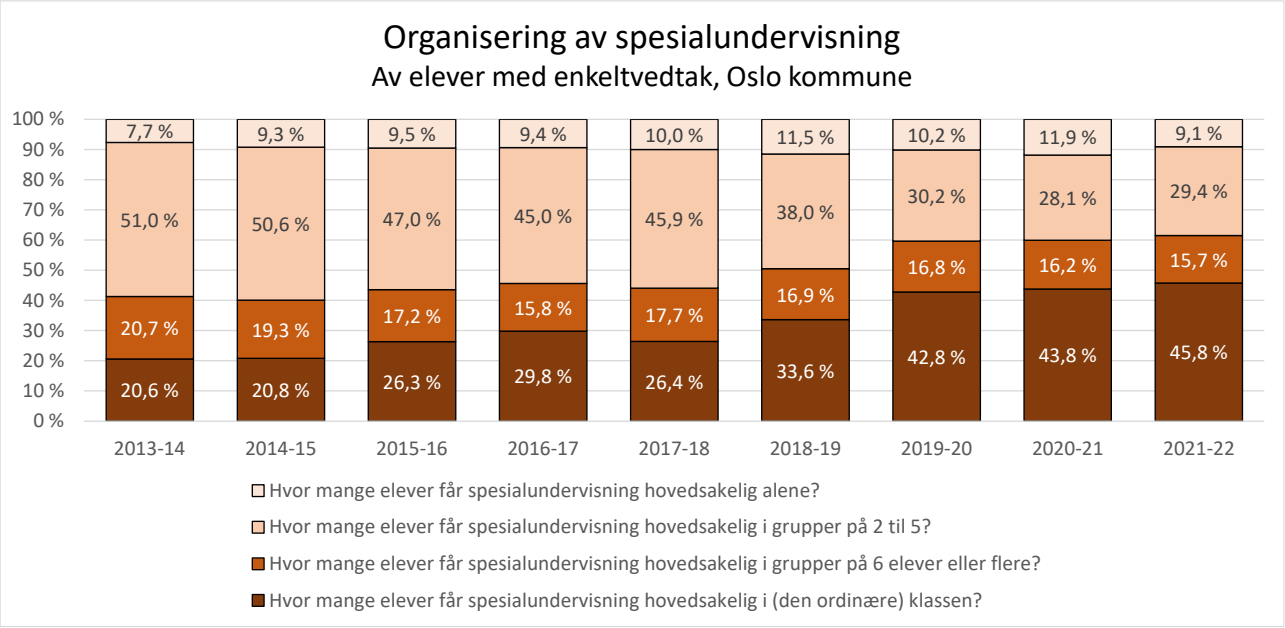


Graf 10: Organisering av spesialundervisning i Oslo kommune, 2013-2021. Andel elever av alle grunnskoleelever i offentlige skoler.

Et tydelig utviklingstrekk i Oslo har vært at en stadig større andel elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak i hovedsak får dette innenfor den ordinære klassen. Skoleåret 2013-14 fikk 1,5% av alle elever på 1.-10. trinn i Oslo spesialundervisning innenfor den ordinære klassen. I 2021-22 var andelen økt til 3% av elevene, samtidig som samlet antall elever med enkeltvedtak ble redusert til 6,6%. Samlet antall elever som fikk enkeltvedtak om spesialundervisning

i perioden gikk likevel opp ettersom samlet elevtall i Oslo økte fra totalt 57.801 i 2013-14 til 65.440 elever i 2021-22.

Figuren under viser samme elevgruppe som i over, men her vises prosentandel kun for elever med enkeltvedtak.



Graf 11: Organisering av spesialundervisning i Oslo kommune, 2013-2021. Andel elever av alle grunnskoleelever med enkeltvedtak i offentlige skoler.

Av figur 11 kommer det frem samme hovedtendens som i figur 10, men når man tar utgangspunkt i gruppen elever som har fått spesialundervisning i Oslo, så var det en større en andel elever som fikk spesialundervisning alene i 2021-22 enn i 2013.

Data fra Bergen og Trondheim viser omtrent samme tendens som i Oslo; en større del av spesialundervisningen blir organisert innenfor de ordinære klassene.

I Trondheim økte andel elever som fikk spesialundervisning hovedsakelig innenfor de ordinære klassene fra 2,1% i 2013-14, til 3,3% i 2021-22. Samtidig gikk andel elever som fikk spesialundervisning i grupper ned fra 4,8% i 2013 til 1,9% i 2021-22.

I Bergen økte andel elever som fikk spesialundervisning hovedsakelig innenfor de ordinære klassene fra 1,9% i 2013-14, og 2,7% i 2021-22. Elever som fikk spesialundervisning i grupper gikk samtidig ned fra 4,5% i 2013 til 2,4% i 2021-22.

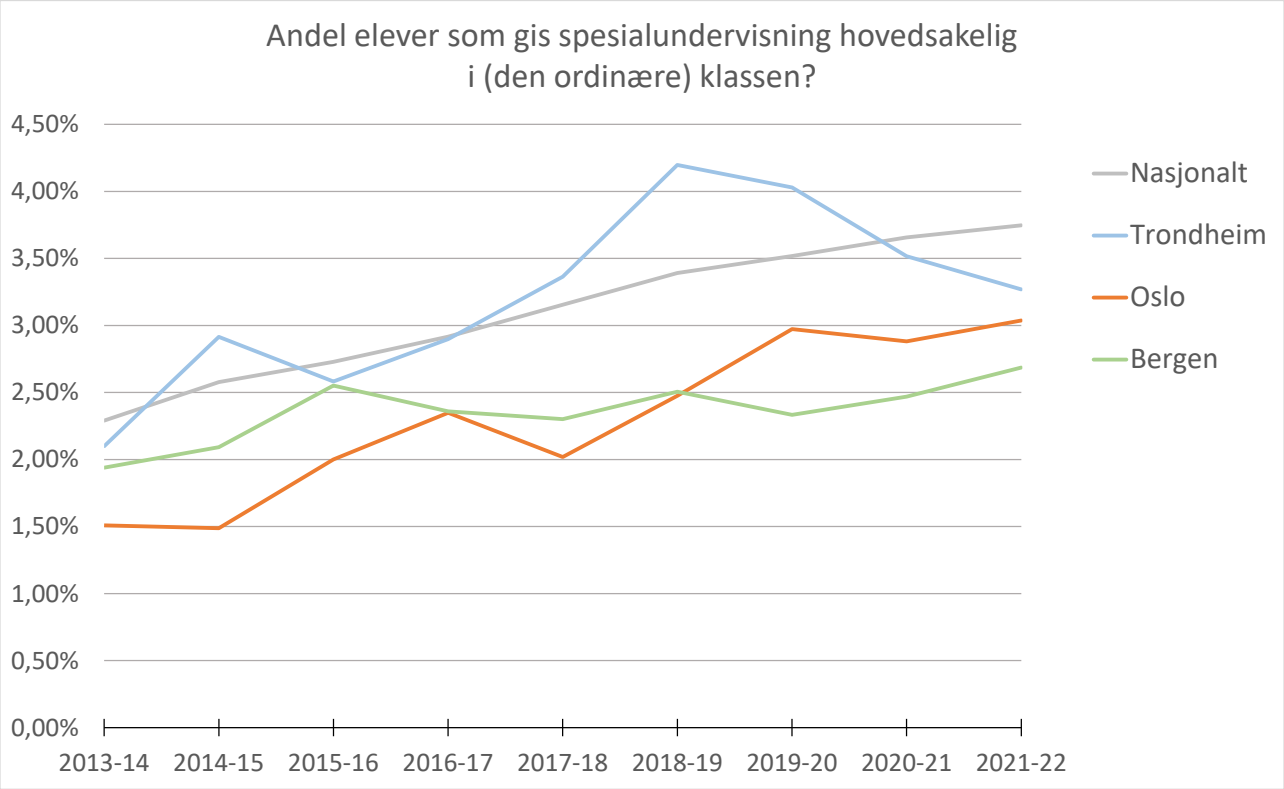
Det er forholdsvis få elever som får spesialundervisning alene, men Trondheim har en noe større andel elever i denne gruppen enn Oslo og Bergen.

På nasjonalt nivå er det høyere andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning enn i de tre storbyene (Jf. figur 1). På nasjonalt nivå får en større andel elever spesialundervisning hovedsakelig alene og innenfor ordinære klasser enn i storbyene. Skoleåret 2021-22 kom Oslo likt ut med nasjonalt nivå når det gjelder elever som hovedsakelig får spesialundervisning i grupper, mens andelen var klart lavere i Bergen og Trondheim.

Tabell 6: Organisering av spesialundervisning skoleåret 21/22.

Organisering spesialundervisning skoleåret 2021-22	Oslo	Bergen	Trondheim	Nasjonalt
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig alene?	0,6 %	0,5 %	0,7 %	1,0 %
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2 til 5?	2,0 %	1,9 %	1,7 %	2,5 %
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 6 elever eller flere?	1,0 %	0,5 %	0,2 %	0,5 %
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen?	3,0 %	2,7 %	3,3 %	3,7 %
Andel elever med vedtak om spesialundervisning skoleåret 2021-22:	6,6 %	5,7 %	5,9 %	7,8 %

Figuren under viser utvikling andel elever som gis spesialundervisning hovedsakelig innenfor ordinære klasser, i de tre storbyene og på nasjonalt nivå.



Graf 12: Andel elever som gis spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen. Av alle elever Oslo, Bergen, Trondheim og nasjonalt nivå.

Oslo kommune har 8 spesialskoler der elevene er organisert i grupper. I tillegg er det 66 spesialgrupper ved 47 ordinære grunnskoler for elever med ulike funksjonshemninger, sosiale-

emosjonelle vansker og lærevansker. Per i dag er det 324 elevplasser i spesialskolene, og 609 i spesialgruppene. Opplysningene er gjort tilgjengelig for Norconsult av UDE.

I de ulike spesialgruppene/spesialskolene tilrettelegger skolene på bakgrunn av prioriterte opplæringsområder og mål basert på spesialpedagogisk forståelse av de ulike diagnosene. Skolen skal jobbe etter de anbefalinger som er gitt i sakkyndig vurdering og vedtak.

Tabellen under viser samlet antall elever i faste avdelinger for spesialundervisning. Dette gjelder både egne skoler for spesialundervisning og skoler der elever har fast tilhørighet til forsterket avdeling for spesialundervisning. Tilfeldige elevgrupper med spesialundervisning som oppstår i en ordinær skole og klasse er ikke telt med her.

Tabell 7: Antall elever i faste avdelinger for spesialundervisning.

Organisering/Skoleår	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Elever i spesialskoler	278	283	285	287	290	290	295	311
Elever i grupper, ord.skole	479	505	510	558	584	625	612	616
Elever tot. i spes.grupper	757	788	795	845	874	915	907	927

Av tallene over fremgår det at siden skoleåret 2014-15 har det vært en økning i antall elever med tilhørighet i faste avdelinger for spesialundervisning, fra 757 skoleåret 2014-15 til 927 elever i 2021-22. Dette utgjorde henholdsvis 1,28% og 1,42% av samlet antall grunnskoleelever i Oslo.

<u>Oppsummering og funn knyttet til organisering av spesialundervisning</u>
Spesielt for Oslo kommune:

- Andel elever som mottar spesialundervisning innenfor den ordinære klassen har økt fra 1,5% til 3% i perioden 2013-14 til 2021-22.
- Andel elever som får spesialundervisning hovedsakelig i grupper er redusert fra 5,2% til 3% i perioden 2013-14 til 2021-22.
- Andel elever som får spesialundervisning hovedsakelig alene har variert mellom 0,8% og 0,6% i perioden 2013-14 til 2021-22.

Sammenligning med Bergen, Trondheim og nasjonalt nivå:

- Tendensen som viser seg i Oslo gjør seg også gjeldende i Bergen, Trondheim og på nasjonalt nivå. Stadig større andel av elever med enkeltvedtak får spesialundervisning innenfor ordinære klasser, mens færre får spesialundervisning i hovedsak i grupper. Andel elever som får spesialundervisning hovedsakelig alene er lav - mindre enn 1%.

4.2 Om spesialundervisning i videregående skoler

I videregående opplæring kan elever få spesialundervisning innenfor et ordinært opplæringsløp, innenfor et tilrettelagt eller alternativt opplæringsløp og innenfor opplæring i bedrift. Sistnevnte omtales i delleveranse 3, kapittel 4 Lærekandidatordningen.

Spesialundervisning i videregående skole organiseres i hovedsak på to måter:

- All spesialundervisning gis i egne grupper/klasser med redusert elevtall, og
- Elevene har tilhørighet til ordinære klasser og får sin spesialundervisning i eller i tilknytning til klassen.

Høsten 2022 rapporterte de offentlige videregående skolene i Oslo inn at til sammen 918 elever hadde fått enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette utgjør 4,95% av alle elever i offentlige videregående skoler i Oslo. Av disse får 562 elever undervisning i gruppe eller klasse med redusert elevtall, mens 356 elever får hele eller store deler av undervisningen i ordinære klasser.

Grunnskolene har en relativt omfattende rapportering av ulike sider ved spesialundervisningen, inkludert antall elever med vedtak. Det er ingen tilsvarende rapportering for videregående skoler, og det har derfor vist seg vanskelig å innhente sammenlignbare data fra andre fylkeskommuner. Datagrunnlaget knyttet til spesialundervisning er begrenset til tall fra Oslo kommune, Vestland fylkeskommune og Utdanningsspeilet 2022.

Det er en klar tendens at andel elever som har et enkeltvedtak om spesialundervisning i videregående skole, er betydelig lavere enn på 10. trinn. Andel elever som fikk spesialundervisning på 10. trinn i Oslo skoleåret 2021-22 var 9,52%. For videregående skoler samlet sett er tilsvarende andel 4,95% høsten 2022.

På nasjonalt nivå hadde ifølge *Utdanningsspeilet* 2,6% av elevene i videregående skole enkeltvedtak, mot 10% på 10.trinn høsten 2021. Når det gjelder innrapportering av elever i videregående skoler er grunn til å tro at det er en viss underrapportering. Dette skyldes blant annet at et betydelig antall vedtak om spesialundervisning på VG1 gjøres i etterkant av innrapportering til Utdanningsdirektoratet som hvert år skjer innen 1. oktober.

I en rapport 17/2018 fra kommunerevisjonen i Oslo kommune om *Spesialundervisning i videregående skole*, heter det at «Ved skolebytte eller ved overgang fra grunnskole til videregående skole er det ingen automatikk i at elever som har hatt spesialundervisning tidligere, eller som søker om det, skal få vedtak om spesialundervisning. Skolen skal først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak i ordinær opplæring». Denne utprøvingsperioden førte til at en rekke elever fikk vedtak om spesialundervisning etter at elevrapporteringen til Udir hadde funnet sted 1. oktober. Fra UDE opplyses det at rapporteringen nå er endret slik at denne problematikken i stor grad unngås, og at utprøvingsperioden nå er mest aktuell når eleven bytter skole og ikke når eleven er på andre eller tredje året ved samme skole.

I kommunerevisjonens rapport uttalte Utdanningsetaten i denne sammenheng at det «er det uklart hvilke tall Utdanningsspeilet viser til. Etaten påpeker at fylkeskommunene ikke rapporterer disse tallene og mener derfor at tallgrunnlaget trolig er usikkert» (Kommunerevisjon, 2018).

NIFUs (Markussen et al., 2019) studie av spesialundervisning blant elever og lærekandidater i videregående opplæring. I rapporten blir det pekt på flere forhold som kan forklare nedgang i spesialundervisning fra tiende klasse til Vg1:

Organiseringen av og innholdet i videregående skole reduserer behovet for spesialundervisning. Langt færre elever i yrkesfagklassene innebærer en organisatorisk tilrettelegging i seg selv, og å gå på et utdanningsprogram elevene har valgt selv, øker motivasjonen. Begge deler reduserer behovet for spesialundervisning.

En annen viktig forklaring som blir trukket frem i rapporten er at elevene selv ikke lenger ønsker å ha spesialundervisning; de ønsker ikke å være utenfor klassen og de vil ikke være annerledes. Det sosiale, det å høre til fellesskapet, teller mer enn et potensielt utbytte av spesialundervisningen.

Data som blir presentert i kapittel 6 er i hovedsak basert på inntaksrapport for de videregående skolene i Oslo kommune per 4. oktober 2022, med justering av tall per 22. november 2022. Ut fra sammenlignbare tall som fremkommer i for skoleåret rapport 17/2018 fra kommunerevisjonen i Oslo kommune om *Spesialundervisning i videregående skole*, fremgår det at antall elever som får vedtak om spesialundervisning økte utover hele skoleåret. Det kan ikke utelukkes at tilsvarende forhold har gjort seg gjeldende også i skoleårene etter 2017-18, men det foreligger ikke oppdaterte tall etter fullførte skoleår.

4.2.1 Spesialgrupper og spesialskoler i videregående skoler i Oslo

Skoleåret 2021-22 var det 31 offentlige videregående skoler i Oslo. 7 av skolene var spesialskoler, mens det ved 14 av skolene var tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper.

Innenfor de videregående skolene i Oslo er det tre nivåer av særskilt tilrettelagt undervisning i gruppe / klasse med redusert elevtall:

1. hverdagslivstrening (HTH)
2. arbeidslivstrening (HTA)
3. tilrettelagt gruppe innenfor utdanningsprogram (HT)

Hverdagslivstrening (HTH)

I tillegg til fem ordinære videregående skoler tilbys Hverdagslivstrening på de fire spesialskoler med 13-årig løp i Oslo; Haukåsen skole, Lønnebakken skole, Nordvoll skole og Vetland skole.

Målgruppen er elever med store hjelpebehov som har behov for stor grad av tilrettelegging i liten gruppe med stor personaltetthet. Elevene har avvik fra kompetansemålene i alle fag, og jobber i hovedsak med utvikling og opplæring i ADL-ferdigheter (*Activities of daily living*, - aktiviteter i dagliglivet). Elevene har behov for personale med spesialkompetanse, særskilt fysisk tilrettelegging og spesialt tilpassede lokaler. De fleste elevene på hverdagslivstrening går i tilbudet i 5 år, og får et tilbud om dagaktivitet i bydelen etter endt skolegang. Elevene får opplæringen i svært små grupper og har 1-1 med lærer i hverdagslivstrening (lage mat, vaske klær, sosial trening etc.)

Utdanningsprogrammet elevene er tatt inn på er studiespesialisering og elevene har rett til 842 årstimer. Noen av skolene tilbyr etter-skoletilbud (forkortes EST eller AKS) og fakturerer bydelene

for dette, men det er opp til hver bydel å gi elevene tilbud om etter-skoletilbud. Skoler som tilbyr EST har vesentlig høyere antall primærsøkere enn de som ikke tilbyr dette.

Hverdagslivsgruppen på Hellerud skiller seg ut ved at målgruppen er elever med Asperger syndrom som kan følge fagspesifikke læreplaner med mye tilrettelegging.

I Oslo er det inneværende skoleår 157 elever i HTH-grupper. Neste skoleår, 2023-24, dimensjoneres HTH-gruppene med 164 plasser, fordelt på 9 skoler. Antall HTH-plasser per skole varierer fra 8 til 40.

Arbeidslivstrening (HTA)

Arbeidslivstrening og tilrettelagt gruppe innenfor utdanningsprogram tilbys på ordinære skoler. For å få plass i en tilrettelagt gruppe må eleven ha en sakkyndig vurdering fra PPT som anbefaler spesialundervisning i alle fag og timer.

Målgruppen er elever som har behov for tett oppfølging i mindre grupper med avvik fra kompetansemål i alle fag. Innholdet i opplæringen vil vanligvis ha som hensikt i å gjøre eleven mest mulig selvstendig i tilrettelagt arbeid. Hovedmålet er å forberede eleven til et mest mulig selvstendig voksenliv.

Persbråten vgs. har også et tilbud som kalles A-klassen. Dette er et tilrettelagt tilbud for elever som av psykososiale grunner har hatt et stort skolefravær på grunnskolen. Elevene i denne gruppa jobber med fag på både ungdomsskolenivå og vgs-nivå. De har ungdomsbedrift som tar utgangspunkt i elevenes interesser med læringsarenaer hvor elevene ikke blir så sosialt eksponert.

I Oslo er det inneværende skoleår 156 elever i HTA-grupper. Neste skoleår, 2023-24, dimensjoneres HTA-gruppene med 170 plasser, fordelt på 9 skoler. Antall HTA-plasser per skole varierer fra 11 til 32.

Tilrettelagt gruppe innenfor ulike utdanningsprogram på Vg1 (HT-1)

Det gis individuelt tilpasset opplæring der opplæringen er tilrettelagt i omfang, innhold og organisering. For de fleste elevene tas det sikte mot grunnkompetanse innenfor utdanningsprogrammet, men kan også føre til yrke- eller studiekompetanse over tid. Gruppestørrelsen er mindre, og lærertettheten er større enn i ordinære grupper i videregående skoler.

Skoleåret 2022-23 er det i Oslo 254 elever i HT-1-grupper. Neste skoleår dimensjoneres HT-1 med 246 plasser, fordelt på 11 skoler. Antall plasser per skole i HT-1 varierer fra 8 til 25. Tabellen under viser en oversikt over utdanningsprogram og antall plasser fordelt på skoler 2023-24:

Tabell 8: Oversikt over utdanningsprogram og antall plasser i spesialgrupper.

Utdanningsprogram på Vg1	Skole	Ant. Plasser
Bygg – og anleggsteknikk	Hellerud (8 plasser) og Stovner (10 plasser)	18
Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	Edvard Munch (10 plasser)	10
Helse- og oppvekstfag	Holtet (16 plasser) og Ulsrud (19 plasser)	35
Håndverk, design og produktutvikling	Edvard Munch (10 plasser)	10
Idrettsfag	Ulsrud (10 plasser)	10
IT og medieproduksjon	Bjørnholt (10 plasser), Elvebakken (10 plasser) og F21 (10 pl.)	30
Musikk, dans, drama	Edvard Munch (10 plasser) og Hartvig Nissen (14 plasser)	24
Restaurant- og matfag	Etterstad (17 plasser)	17
Salg, service og reiseliv	Etterstad (13 plasser) og Nydalen (20 plasser)	33
Studiespesialisering	Hartvig Nissen (25 plasser), Nydalen (10 pl.), Ulsrud (10 pl.)	45
Teknologi og industrifag –	Etterstad (14 plasser)	14
Samlet antall elevplasser i tilrettelagte grupper vg1		**246**

Innenfor offentlige videregående skoler i Oslo er det 7 spesialskoler i Oslo, mens det ved 14 skoler var tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper.

Skoler for elever med psykiske vansker

Eikelund, Kirkeveien og Kongsskogen videregående skoler er spesialskoler på videregående nivå. Som ved ordinære skoler må elevens utbytte av den ordinære undervisningen vurderes før det gis spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova.

Det er ikke nødvendig med en sakkyndig vurdering for å bli tatt inn som elev. Inntaket er delegert til skolene selv, men følger fastsatte kriterier.

Kombinerte skoler 1-13

Haukåsen, Lønnebakken, Nordvoll og Vetland er spesialskoler med tilbud innenfor hele det 13-årige skoleløpet, altså både grunnskole og videregående skole.

Knutepunktskole for hørselshemmede.

Nydalen videregående skole er knutepunktskole for hørselhemmede. Det brukes tegnspråk i undervisningen, og det undervises i egne klasser med tegnspråkfaglig lærer, eller integrert med tolk i programfag. Etter sakkyndig vurdering gis det også mulighet for å tilrettelegge opplæringen i mer enn tre år og inntil fem år.

Alle tilbud på skolen, faglige og sosiale, tilrettelegges for hørselshemmede elever. Elevene går ordinære VG1, VG2 eller VG3 etter opplæringslova § 3-9, eller de går i forberedende grupper tilrettelagt med spesialundervisning. Skoleåret 2022-2023 er det 43 elever totalt på tilbudet.

Spesialskoler og spesialavdelinger i andre fylkeskommuner

Av Utdanningsdirektoratets statistikkbank (udir.no) fremgår det at det er 32 offentlige videregående skoler i Trøndelag fylkeskommune, og 44 i Vestland fylkeskommune. De by- og sentrumsnære områdene er mest sammenlignbare med situasjonen i Oslo, og vi har derfor avgrenset utvalg av sammenlignbare skoler til disse områdene.

I Trøndelag er 10 av skolene lokalisert i sentrumsnære strøk til Trondheim. Bland disse skolene er det én spesialskole og 6 skoler med tilrettelagt opplæringstilbud.

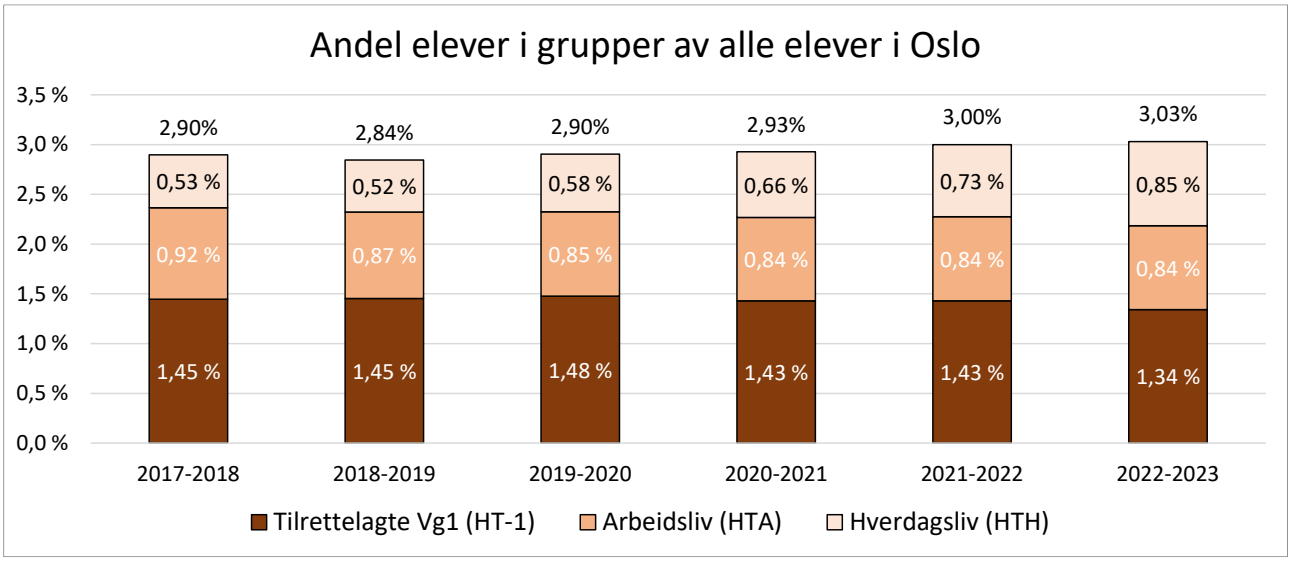
I Stor-Bergen (jf. Inntaksmatrise for Vestland fylkeskommune) har 16 av de 21 offentlige videregående skolene et tilrettelagt opplæringstilbud. I tillegg har fylket én produksjonsskole og én spesialskole i Bergen.

Det foreligger ikke oversikt på fylkesnivå over antall elever i videregående skoler med enkeltvedtak om spesialundervisning. Tilbudsstrukturen i Vestland og Trøndelag fylkeskommuner blir nærmere beskrevet i delleveranse 3.

Andel elever som får spesialundervisning i grupper

Skoleåret 2022-23 har 562 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning tilhørighet i grupper eller klasser med redusert elevtall. Dette utgjør 3,03 % av samlet elevtall i offentlige videregående skoler i Oslo.

Figuren under viser en oversikt over hvor stor andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning i grupper (HT-1, HTA og HTH).



Graf 13: Andel elever i offentlige videregående skoler innenfor HT-1, HTH og HTA i perioden 2017-2022, i Oslo.

Andel elever som får spesialundervisning i grupper eller klasser med redusert elevtall har økt fra 2,9% av samlet elevtall skoleåret 2017-18 til 3,03% i 2022-23. I rene tall var økningen fra 469 til 562 elever. At forholdsvis beskjeden økning i andel elever gir et stort utslag i antall elever, skyldes stor generell elevtallsøkning i samme periode.

Av figuren fremgår det at det har vært en økning i andel elever innenfor HTH-gruppene i perioden, mens andel er noe redusert i HT-1 og HTA-grupper.

Sammenlignbare tall fra Vestland fylkeskommune viser at andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning i grupper (HT-1, HTA og HTH) er noe høyere enn i Oslo. I Vestland har andelen lagt mellom 3,16% og 3,34% i perioden 2017-18 til 2021-22, med små variasjoner fra år til år.

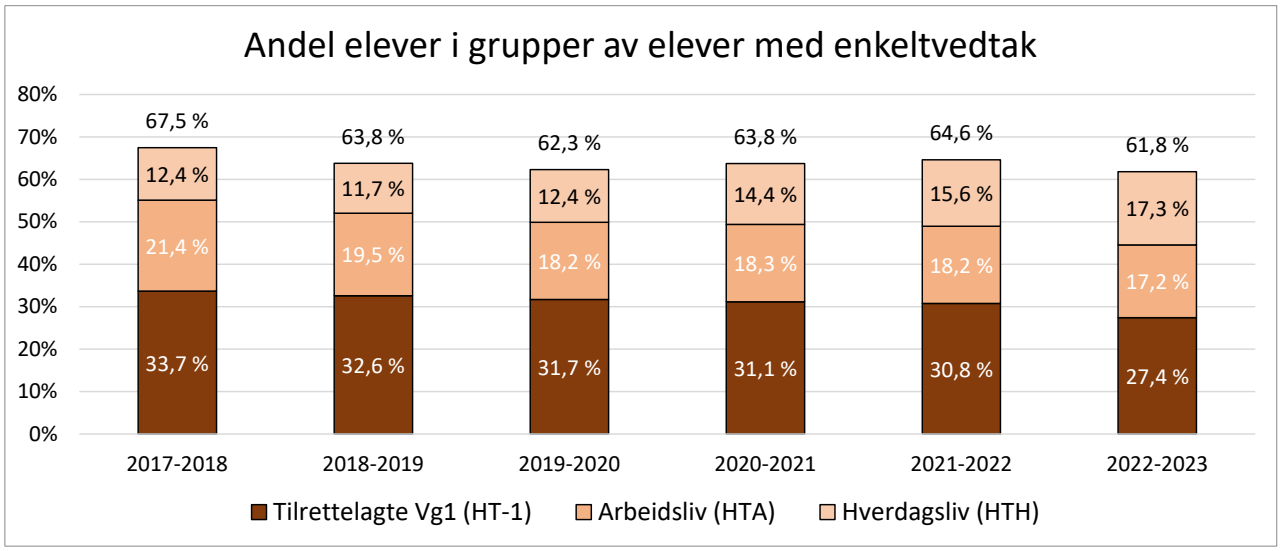
I Vestland er det flest elever innenfor grupper i HT-1. Skoleåret 2021-22 hadde 1,51% av elevene tilhørighet i en slik gruppe, mot 1,43% i Oslo. Andel elever i HTA-grupper har i perioden 2017-18 til 2021-22 lagt noe høyere enn i Oslo. Skoleåret 2021-22 hadde 1,18% av elevene tilhørighet i HTA-gruppe, mot 0,84% i Oslo. Innenfor HTH-grupper har andel elever vært knapt lavere i Vestland siste to skoleår. Skoleåret 2021-22 hadde 0,64% av elevene tilhørighet i HTH-gruppe i Vestland, mot 0,73% i Oslo.

Tabellen under viser sammenlignbare tall fra Vestland fylkeskommune og Oslo når det gjelder andel av samlet elevtall i videregående skoler som i perioden 2017-18 til 2021-22 har fått spesialundervisning i grupper.

Tabell 9: Sammenligning mellom Oslo og Vestland i andel elever i tilrettelagt opplæring.

Spesialundervisning i gruppe	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Hverdagsliv (HTH) OSLO	0,53 %	0,52 %	0,58 %	0,66 %	0,73 %
Hverdagsliv (HTH) VESTLAND	0,66 %	0,63 %	0,61 %	0,64 %	0,64 %
Arbeidsliv (HTA) OSLO	0,92 %	0,87 %	0,85 %	0,84 %	0,84 %
Arbeidsliv (HTA) VESTLAND	1,09 %	1,02 %	1,08 %	1,10 %	1,18 %
Tilrettelagte Vg1 (HT-1) OSLO	1,45 %	1,45 %	1,48 %	1,43 %	1,43 %
Tilrettelagte Vg1 (HT-1) VESTLAND	1,59 %	1,61 %	1,47 %	1,46 %	1,51 %

Av figuren under fremgår det hvor stor andel av elever med enkeltvedtak om spesialundervisning som har tilhørighet i grupper eller klasser med redusert elevtall.



Graf 14: Andel av elever med spesialundervisning innenfor HT-1, HTH og HTA, offentlige skoler i Oslo 2017-2022.

Innenfor gruppen elever som får enkeltvedtak om spesialundervisning, har det siden skoleåret 2017-18 blitt en lavere andel som har tilhørighet i gruppe eller klasse med redusert elevtall. Det vil si at en større andel elever får spesialundervisning innenfor ordinære klasser.

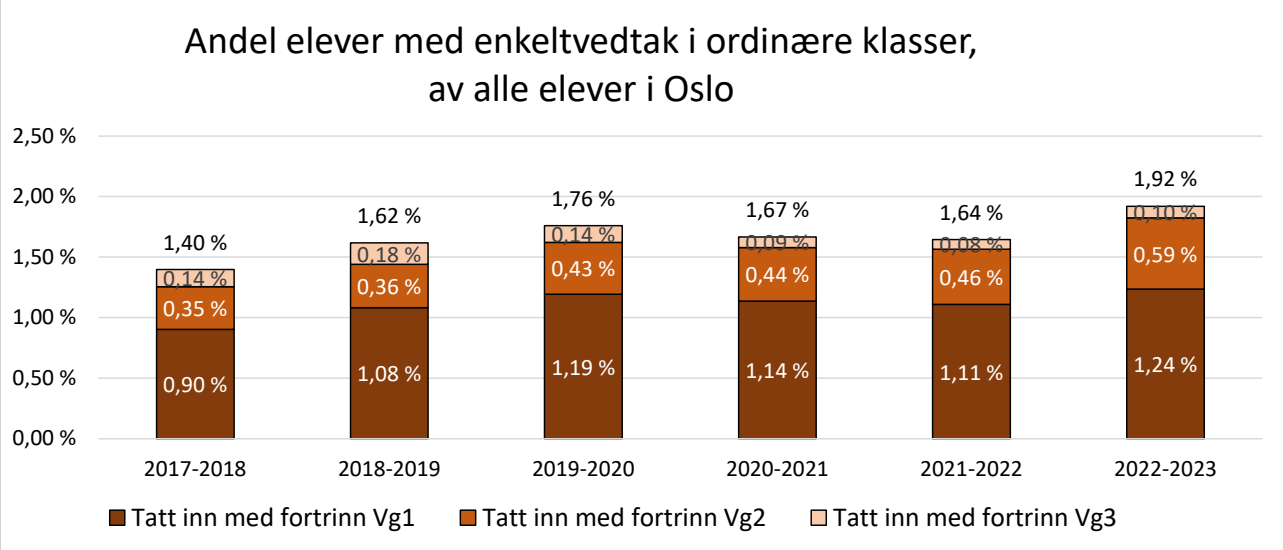
Oversikten i viser at innenfor gruppen elever som får spesialundervisning i videregående skoler i Oslo, så er andel elever med tilhørighet i grupper redusert fra 67,5% til 61,8% i perioden 2017 til 2022. Reduksjonen gjør seg gjeldende i HT-1 og HTA-grupper, mens det har vært en økning i andel elever innenfor HTH-grupper.

4.2.2 Spesialundervisning i ordinære klasser

Skoleåret 2022-23 har 356 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning tilhørighet i ordinære klasser. I Oslo utgjør dette 1,92 % av samlet elevtall i offentlige videregående skoler.

Andel elever som får spesialundervisning i ordinære klasser

Figuren under viser oversikt over hvor stor andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser, på yrkesfag eller studieforberedende utdanningsprogram.



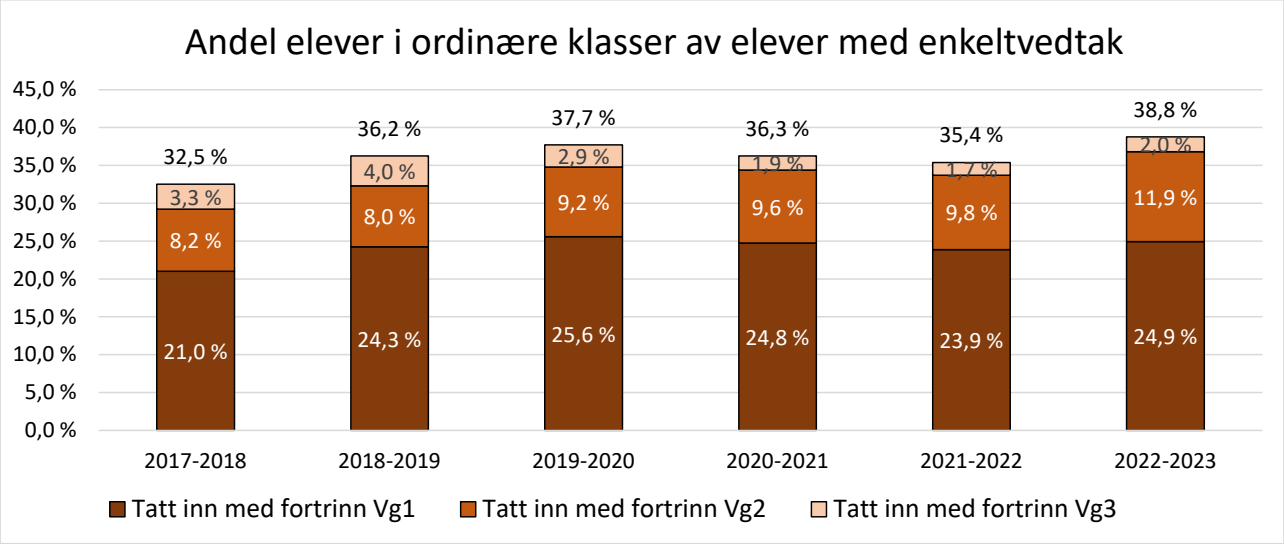
Graf 15: Andel av elever i Oslo med spesialundervisning innenfor ordinære klasser.

Andel elever som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser har økt fra 1.40% av samlet elevtall høsten 2017, til 1,92% høsten 2022. Økningen har særlig gjort seg gjeldende på Vg1-nivå, fra 0,90% til 1,24%, men også på Vg2 har det vært en klar økning. På Vg3 har nivået svingt mellom 0,18% og 0,08% i perioden skoleåret 2017-19 til 2022-23.

I rene tall var det høsten 2017 samlet sett 226 elever som fikk spesialundervisning innenfor ordinære klasser. Høsten 2022 hadde tilsvarende tall økt til 356.

Av elever som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser skoleåret 2022-23, går 51% av elevene på studieforberedende, mens 49% går på yrkesfaglige utdanningstilbud. Tilsvarende fordeling for hele Oslo sett under ett, ordinær undervisning og spesialundervisning samlet, er at ca. 80% av elevene går på studieforberedende, mens ca. 20% går på yrkesfaglige utdanningstilbud.

Av figuren under fremgår det hvor stor andel av elever med enkeltvedtak om spesialundervisning som har tilhørighet i ordinære klasser, på yrkesfag eller studieforberedende utdanningsprogram.



Graf 16: Andel av elever i videregående skoler i Oslo med enkeltvedtak som har tilhørighet i ordinære klasser.

Av elever som får spesialundervisning i Oslo, har vel 1/3 av elevene tilhørighet i ordinære klasser. Siden høsten 2017 har det vært en økning i andel elever som etter enkeltvedtak får spesialundervisning innenfor ordinære klasser. Høsten 2017 hadde 32,5% av elevene med spesialundervisning tilhørighet i ordinære klasser. Høsten 2022 hadde andelen økt til 38,8%. Økningen gjorde seg gjeldende både på Vg1 og Vg2-nivå, mens det på Vg3 har vært en nedgang fra 3,3% i 2017 til 2,0% høsten 2022.

Oppsummert utvikling spesialundervisning i videregående skoler

Fra høsten 2017 til høsten 2022 økte det totale elevtallet i offentlige videregående skoler i Oslo med 2356 elever. I samme periode økte antall elever som mottar spesialundervisning med 223 elever. Dette gir at andel elever med vedtak økte fra 4,29% i 2017 til 4,95% i 2022.

Økningen i spesialundervisning har særlig gjort seg gjeldende i gruppen elever som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser. Her har antallet økt fra 226 elever i 2017 til 356 i 2022. Andelen av elever med enkeltvedtak som hadde tilhørighet i ordinærklasse var høsten 2017 32,5%, mens andelen hadde økt til 38,8% høsten 2022.

Oppsummering og funn knyttet til spesialundervisning i videregående skole

- Andel elever som får spesialundervisning i videregående skoler har siste seks skoleår økt fra 4,29% til 4,95% av samlet elevtall.

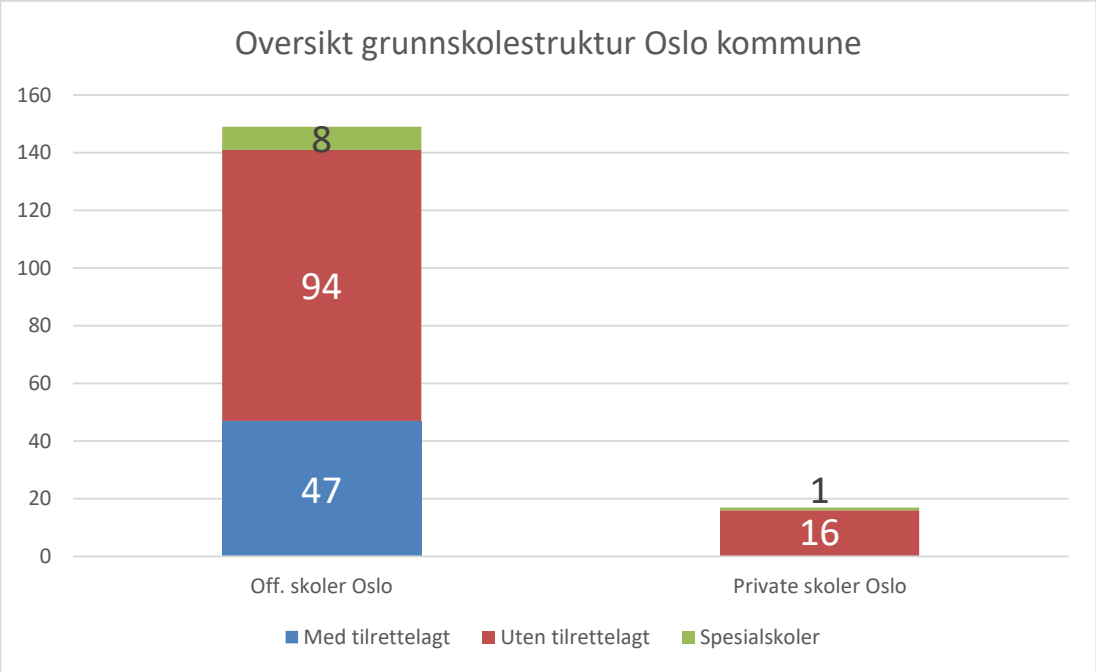
- I samme periode har det vært en tendens til at større andel av elever med enkeltvedtak har tilhørighet innenfor ordinære klasser.
- Innenfor gruppen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i Oslo, er andel elever med tilhørighet i grupper redusert siste seks skoleår. Reduksjonen gjør seg gjeldende innenfor HT-1 og HTA-grupper, mens det har vært en svak økning innenfor HTH-grupper.
- Tall fra Vestland fylkeskommune viser at andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning i grupper/klasser med redusert elevtall er noe høyere enn i Oslo. Skoleåret 2021-22 var andel elever i grupper 3,33% i Vestland, og 3,00% i Oslo.
- Det har vist seg vanskelig og svært arbeidskrevende for andre fylkeskommuner å hente frem data knyttet til spesialundervisning. Sammenligningsgrunnlag i denne sammenheng er derfor svært tynt.

4.3 Tilbudsstruktur grunnskole

Oslo kommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank (gsi.udir.no) er Oslo kommune registrert med 166 grunnskoler skoleåret 2021-2022. Av disse 166 skolene er 149 offentlige skoler.

I Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) er det for skoleåret 21/22 registrert til sammen er 69.405 elever. Av disse var 49.083 elever på barnetrinnet og 20.322 elever på ungdomstrinnet. Elevene fordeler seg på 65.440 i offentlig skole og 3.965 i ulike private tilbud.



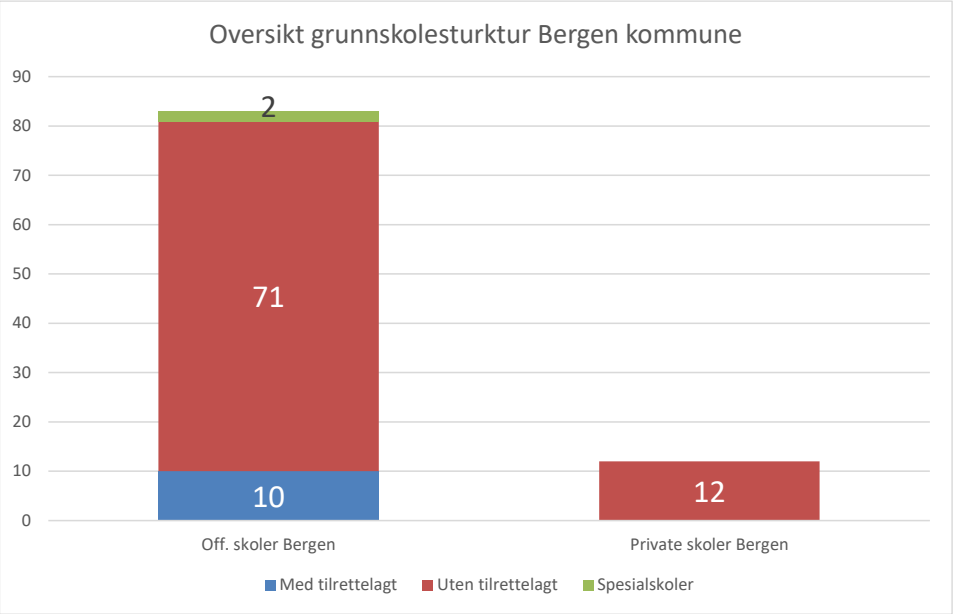
Graf 17: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: GSI/Oslo kommunes nettsider.

I figuren over presenteres tall fra GSI og Oslo kommunene som viser de ulike skoleslagene i Oslo. Av de 149 kommunale grunnskolene i Oslo har 47 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper og 8 er spesialskoler. Ved de 47 skolene er det 66 spesialgrupper. Sedsvoll, Sykehusskolen og Vetland ressurssenter er inkludert i de 94 øvrige grunnskolene.
I tillegg er det 17 private skoler hvor av en er spesialskole.

Bergen kommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank (gsi.udir.no) er Bergen kommune registrert med 95 grunnskoler skoleåret 2021-2022. Av disse 95 skolene er 83 offentlige skoler.

I GSI er det for skoleåret 21/22 registrert til sammen er 30.739 elever. Av disse var 21.421 elever på barnetrinnet og 9.318 elever på ungdomstrinnet. Elevene var fordelt med 28.897 i offentlig skole og 1.842 i ulike private tilbud.



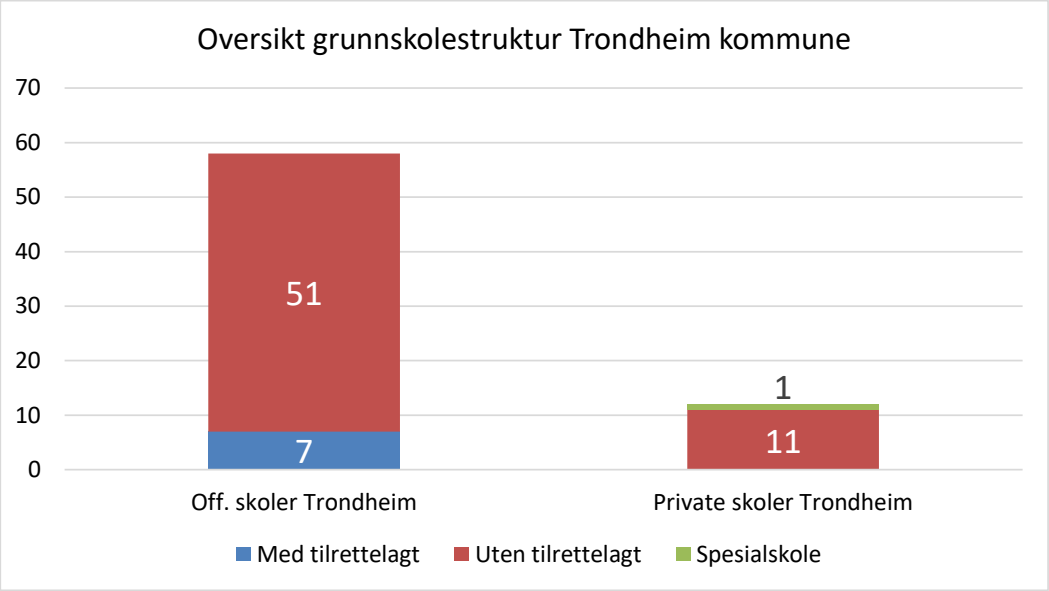
Graf 18: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: GSI/Bergen kommunes nettsider.

I figuren over presenteres tall fra GSI og Bergen kommunenes nettsider som viser de ulike skoleslagene i Bergen. Av de 83 kommunale grunnskolene i Bergen har 10 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper og 2 er spesialskoler. I tillegg er det 12 private skoler, alle uten tilrettelagt tilbud.

Trondheim kommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank (gsi.udir.no) er Trondheim kommune registrert med 70 grunnskoler skoleåret 2021-2022. Av disse 70 skolene er 58 offentlige skoler.

I GSI er det for skoleåret 21/22 registrert til sammen er 22.969 elever. Av disse var 16.064 elever på barnetrinnet og 6.905 elever på ungdomstrinnet. Elevene var fordelt med 21.957 i offentlig skole og 1.372 i ulike private tilbud.



Graf 19: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: GSI/Trondheim kommunes nettsider.

I figuren over presenteres tall fra GSI og Trondheim kommunenes nettsider som viser de ulike skoleslagene i Trondheim. Av de 58 kommunale grunnskolene i Trondheim har 7 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper. I tillegg er det 12 private skoler, hvorav 1 har tilrettelagt tilbud. Trondheim kommune har ingen kommunale spesialskoler.

Sammenligning av struktur grunnskole

I tabellene under vises fordelingen av skoler med tilrettelagt tilbud, skoler uten tilrettelagt tilbud og spesialskoler i Oslo og kommunene Bergen og Trondheim. Det skilles også mellom private og offentlige skoler.

Tabell 10: Oversikt over videregående skoler.

Andel skoleslag Oslo kommune	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Oslo	28,3 %	56,6 %	4,8 %	89,8 %
Private skoler Oslo	0,0 %	9,6 %	0,6 %	10,2 %
Sum	**28,3 %**	**66,3 %**	**5,4 %**	**100,0 %**

Andel tilbud Bergen kommune	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Bergen	10,5 %	74,7 %	2,1 %	87,4 %
Private skoler Bergen	0,0 %	12,6 %	0,0 %	12,6 %
Sum	**10,5 %**	**87,4 %**	**2,1 %**	**100,0 %**

Andel tilbud Trondheim	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Trondheim	10,0 %	72,9 %	0,0 %	82,9 %
Private skoler Trondheim	0,0 %	15,7 %	1,4 %	17,1 %
Sum	**10,0 %**	**88,6 %**	**1,4 %**	**100,0 %**

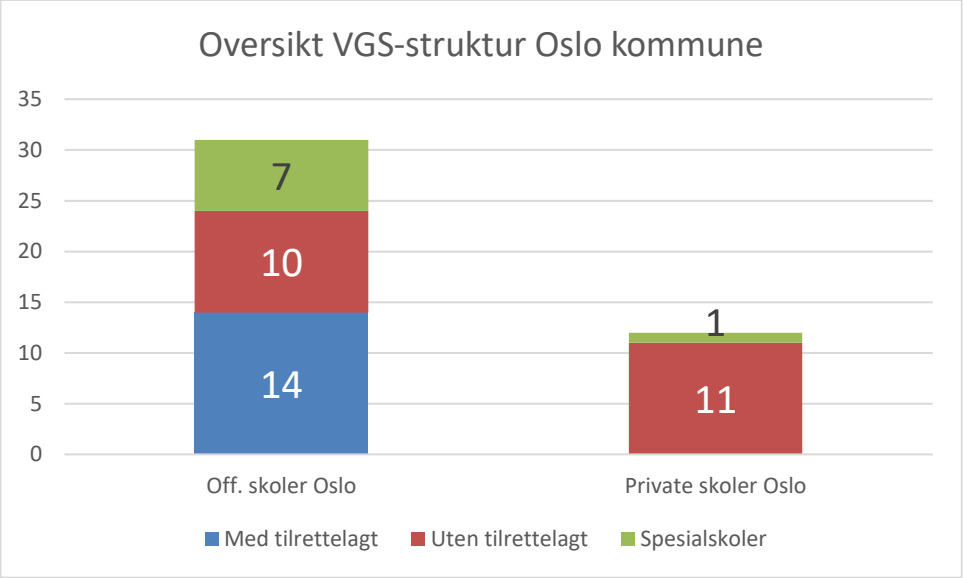
Hovedtrekkene fra sammenligningen mellom Oslo, Bergen og Trondheim, viser at Oslo har en høyere andel spesialskoler og skoler med tilrettelagte tilbud, enn det som er tilfelle i kommunene Bergen og Trondheim.
Oslo har en større andel offentlige skoler enn kommunene det sammenlignes med.

4.4 Tilbudsstruktur i videregående skole

Det benyttes ulike benevnelser på spesialpedagogiske tilbud i de ulike fylkeskommunene. I denne utredningen er skoler med tilbudene grunnkompetanse (GK), tilrettelagt opplæring (TO), hverdagslivstrening (HT) og arbeidslivstrening (AT) kategorisert som «Skoler med tilrettelagt tilbud».

Oslo kommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank (udir.no) er Oslo kommune registrert med 42 videregående skoler skoleåret 2021-2022. Av disse 42 skolene er 30 offentlige skoler. I dette tallet er den statlige Diamanten skole tatt med, men ikke den kommunale Kirkeveien videregående skole. Justert for dette har Oslo kommune 31 kommunale videregående skole.



Graf 20: Skoler med og uten tilrettelagt tilbud. Kilde: Vilbli.no.

Udirs analysebrett viser at det i Oslo kommunes 42 registrerte videregående skoler til sammen var 20.990 elever i skoleåret 21/22. Av disse var 17.765 elever i de 31 registrerte offentlige skolene, som fordelte seg med 6.818 på VG1, 5.830 på VG2 og 5.117 på VG3.

I figuren under presenteres tall fra vilbli.no for de ulike skoleslagene i Oslo. Av de 31 kommunale videregående skolene i Oslo har 14 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper og 7 er spesialskoler. I tillegg er det 12 private skoler hvorav en er spesialskole.

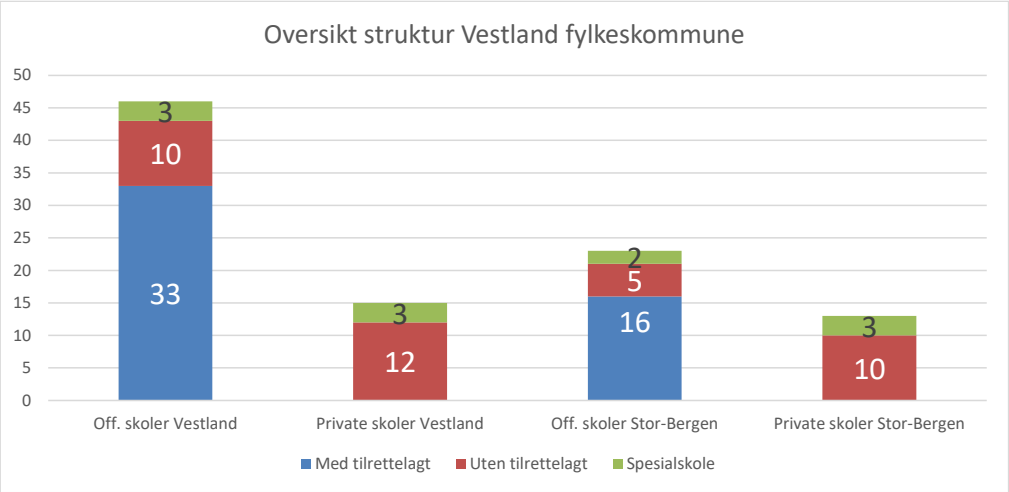
Fra skolenes nettsider finner man at dimensjoneringen på den enkelte skole som har et tilrettelagt opplæringstilbud skoleåret 2021/22, varierte fra 10 til 85. Dette viser spennet i det tilrettelagte tilbudet ved de ordinære videregående skolene.

Vestland fylkeskommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank (udir.no) er Vestland fylkeskommune registrert med 58 videregående skoler skoleåret 2021-2022. Av disse er 58 skolene er 44 av dem offentlige skoler. I dette tallet er Rubbestadnes vidaregåande skule tatt med, selv om den nå er sammenslått med Bømlo vidaregåande skule.

UDirs analysebrett viser at Vestland fylkeskommune hadde 22.388 elever i offentlige og private videregående skoler skoleåret 21/22. Av disse var 19.172 elever i den offentlige skolen, som fordelte seg med 7.919 på VG1, 6.719 på VG2 og 4.534 på VG3.

I figuren under presenteres tall fra vilbli.no som viser de ulike skoleslagene i Vestland fylke. Avvik mellom UDir-tallene og tallene på vilbli.no skyldes trolig tidspunkt for innrapportering og hvordan tallene rapporteres inn fra skoleeierne.



Graf 21: Skoler med og uten tilrettelagt tilbud. Kilde: Vilbli.no.

Av de 46 offentlige skolene i fylket har 33 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper. I tillegg har fylket to produksjonsskoler og en spesialskole. I privat regi er det tre spesialskoler og 12 skoler uten tilrettelagt tilbud.

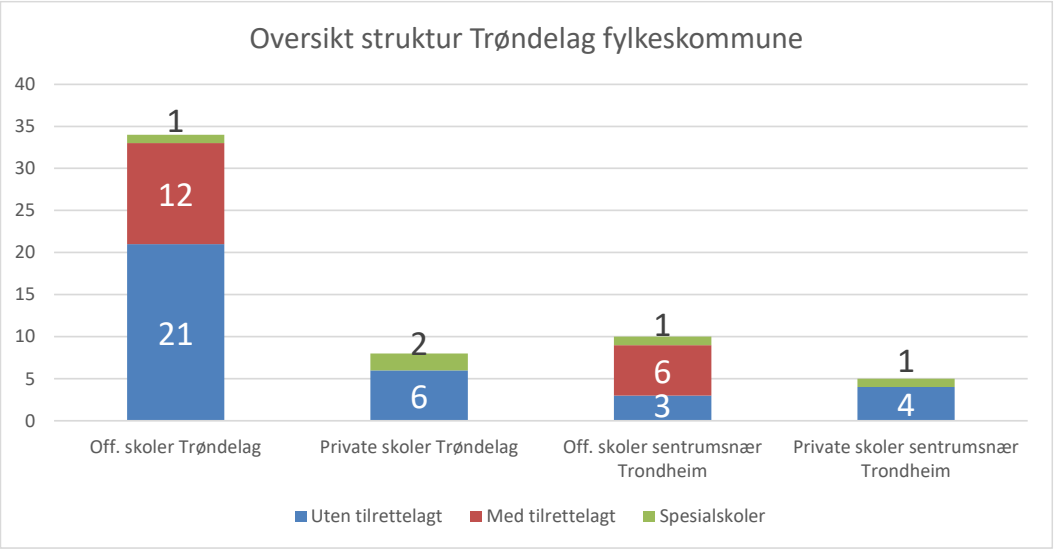
I Stor-Bergen (jf. Inntaksmatrise for Vestland fylkeskommune) har 16 av de 21 offentlige skoler et tilrettelagt opplæringstilbud.

Omfanget av det tilrettelagt opplæringstilbud ved skolene skoleåret 2021/22 varierte fra 2 til 111. Dette viser spennet i det tilrettelagte tilbudet.

Trøndelag fylkeskommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank (udir.no) er Trøndelag fylkeskommune registrert med 40 videregående skoler skoleåret 2021-2022. 32 av disse 40 skolene er offentlige skoler. Cissi Klein videregående skole startet opp høsten 2022 og er derfor ikke inkludert i tallene for 21/22. Justert for denne er det i Trøndelag fylkeskommune 41 videregående skoler hvor av 33 er offentlige. I de 40 videregående skolene var det til sammen er 20.990 elever i skoleåret 21/22. Av disse var 16.376 elever ved de 32 Udir-registrerte offentlige skolene, som fordelte seg med 5.862 på VG1, 5.192 på VG2 og 3.737 på VG3.

I figuren over presenteres tall fra vilbli.no som viser de ulike skoleslagene i Trøndelag fylkeskommune. Avvik mellom UDir-tallene og tallene på vilbli.no skyldes trolig tidspunkt for innrapportering og hvordan tallene rapporteres inn fra skoleeierne.



Graf 22: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: Vilbli.no

Av de 34 offentlige skolene i fylket har 12 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper. I tillegg tilbyr 2 av 8 private skoler et tilrettelagt tilbud. I sentrumsnære strøk av Trondheim er det 10 offentlige skoler hvor 6 har et tilrettelagt opplæringstilbud og en er spesialskole. I bynære strøk er det en spesialskole og fire ordinære skoler. I offentlig tilgjengelig materiale har det ikke vært mulig å finn tall på elevplasser i disse tilbudene.

Sammenligning av struktur i videregående skole

I tabellene under vises fordelingen av skoler med tilrettelagt tilbud, skoler uten tilrettelagt tilbud og spesialskoler i Oslo og utvalgte områder i fylkene Vestland og Trøndelag. Det skilles også mellom private og offentlige skoler.

Tabell 11: Sammenligning av struktur i videregående skole.

Andel skoleslag Oslo kommune	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Oslo	32,6 %	23,3 %	16,3 %	72,1 %
Private skoler Oslo	0,0 %	25,6 %	2,3 %	27,9 %
Sum	**32,6 %**	**48,8 %**	**18,6 %**	**100,0 %**

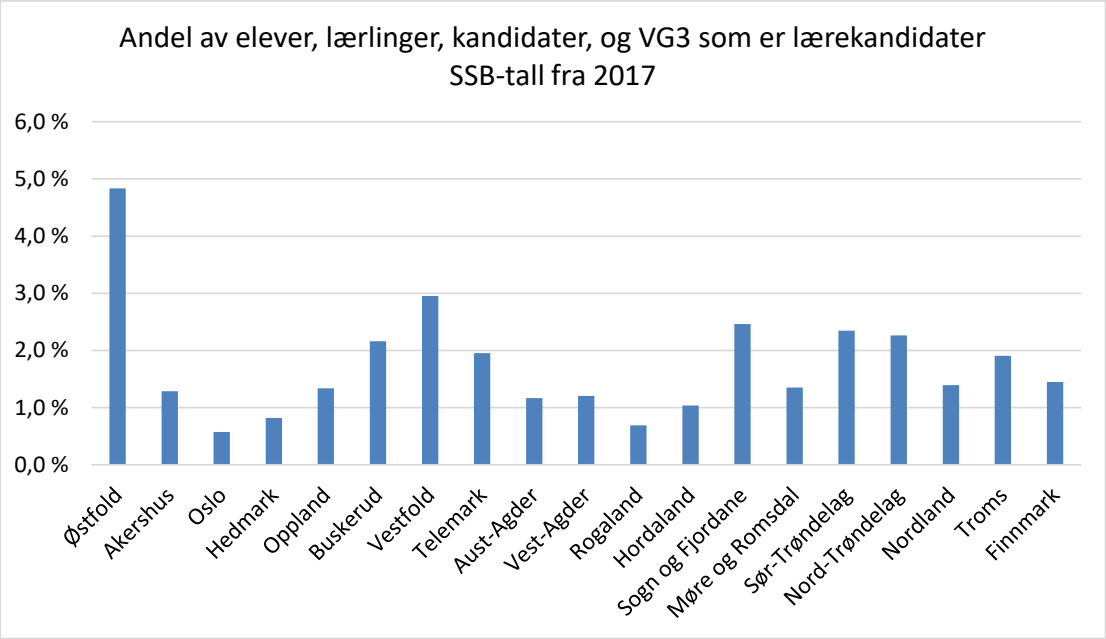
Andel skoleslag Stor-Bergen	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Stor-Bergen	44,4 %	13,9 %	5,6 %	63,9 %
Private skoler Stor-Bergen	0,0 %	27,8 %	8,3 %	36,1 %
Sum	**44,4 %**	**41,7 %**	**13,9 %**	**100,0 %**

Andel skoleslag sentrumsnær Trondheim	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler sentrumsnær Trondheim	20,0 %	40,0 %	6,7 %	66,7 %
Private skoler sentrumsnær Trondheim	26,7 %	0,0 %	6,7 %	33,3 %
Sum	**46,7 %**	**40,0 %**	**13,3 %**	**100,0 %**

Hovedtrekkene fra sammenligningen viser at Oslo har noe høyere andel spesialskoler enn det som er tilfelle i Stor-Bergen og område definert som sentrumsnære Trondheim, og en lavere andel skoler med tilrettelagt tilbud. Oslo har en større andel offentlige skoler enn områdene det sammenlignes med, dette gjelder også spesialskoler.

4.5 Lærekandidatordningen

NIFU-rapporten «Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært» (Markussen et al., 2018) presenterte SSB-tall for hvordan lærekandidatordningen ble benyttet i fylkene i 2017. Tallene fra den gang viste at særlig Østfold fylke benyttet lærekandidatordningen hvor 4,8% av sum elever, lærlinger, lærekandidater og elever/lærlinger på VG3 i skole var i ordningen. Til sammenligning var det i fylkene med nest flest og tredje flest elever i ordningen hhv. 3,0% i Vestfold og 2,5% i Sogn og Fjordane. Oslo hadde til sammenligning i 2017 0,6% av elever, lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole i lærekandidatordningen. Fra SSB er det hentet ut tilsvarende tall for alle fylkene, og oversikten for andelen i alle fylker er vist i figuren under.



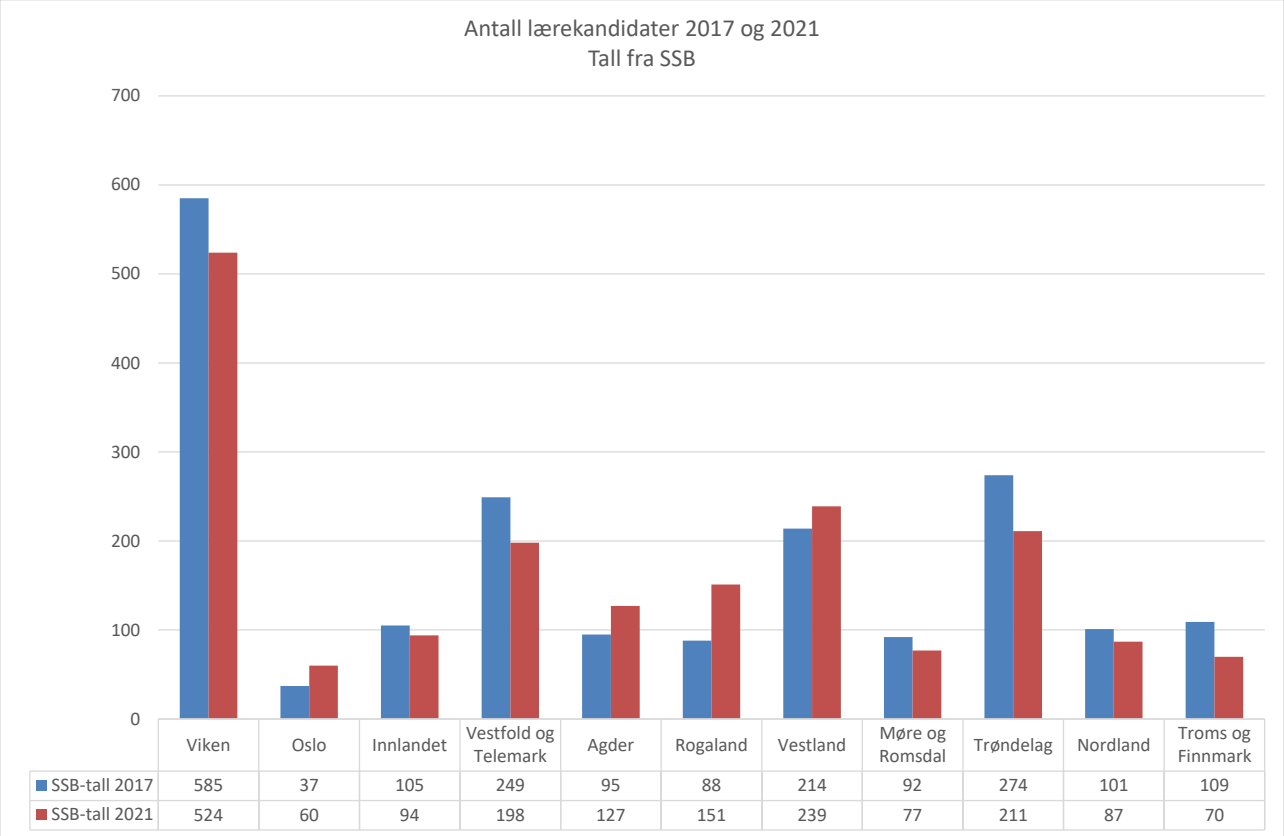
Graf 23: Andel lærekandidater i 2017.

Siden 2017 er fylkesstrukturen endret, og en direkte sammenligning er derfor vanskelig å få gjennomført. Men en sammenligning som er praktisk mulig å få til, er å slå sammen fylkene fra 2017 til noe nær strukturen i 2021. Måten vi har slått sammen fylkene på er vist i tabellen under.

Tabell 12: Oversikt over ny og tidligere fylkesstruktur.

Dagens fylker	Tidligere fylker		
Viken	Akershus	Buskerud	Østfold
Trøndelag	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	
Innlandet	Hedmark	Oppland	
Vestfold og Telemark	Telemark	Vestfold	
Agder	Aust-Agder	Vest-Agder	
Troms og Finnmark	Finnmark	Troms	
Vestland	Hordaland	Sogn og Fjordane	

Ved å forenkle sammenligningen på denne måten slås hele fylker sammen til nye, og kommuner som i sammenslåingen ikke fulgte sitt gamle fylke blir da plassert i galt fylke. Dette gjelder få kommuner, og har liten konsekvens på elevtallet i de nye fylkene.

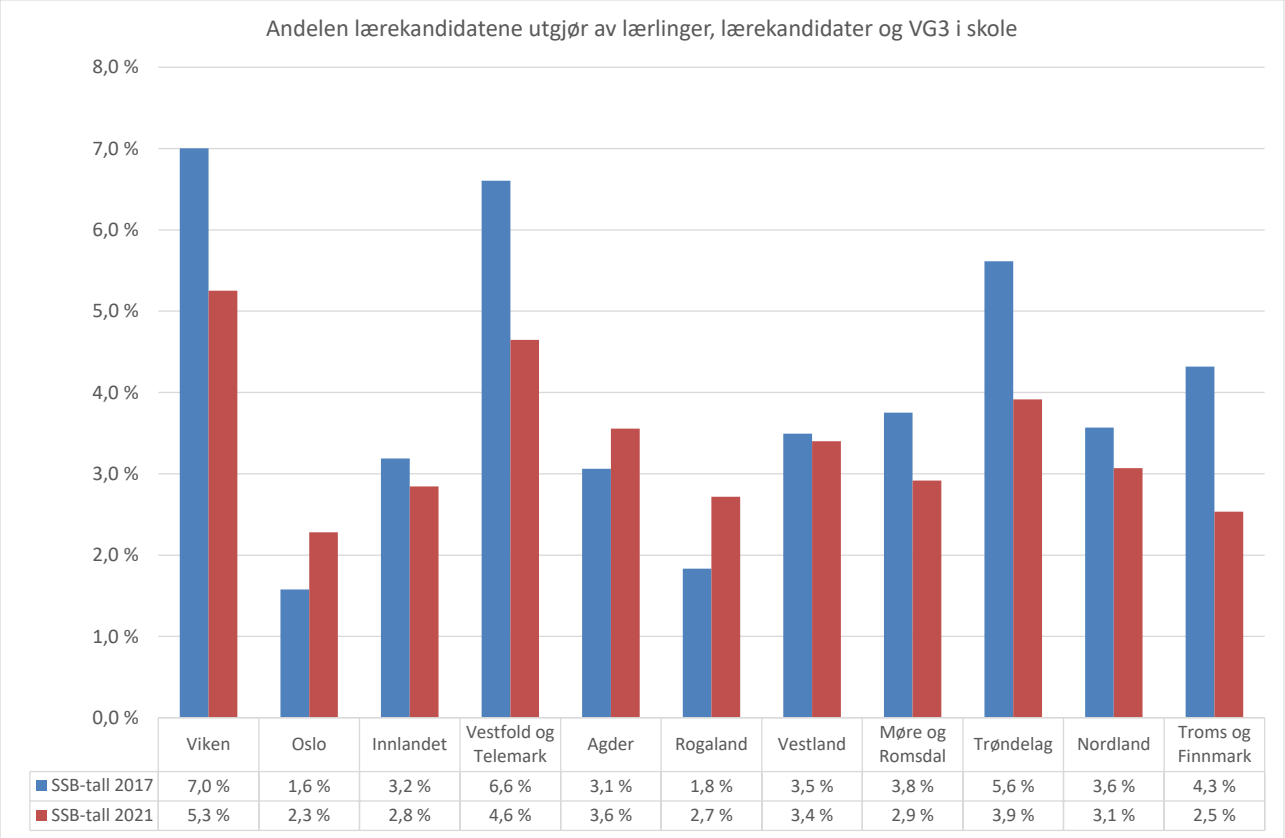


	Viken	Oslo	Innlandet	Vestfold og Telemark	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms og Finnmark
SSB-tall 2017	585	37	105	249	95	88	214	92	274	101	109
SSB-tall 2021	524	60	94	198	127	151	239	77	211	87	70

Graf 24: Antall lærekandidater i 2017 og 2021.

Ved å benytte dagens fylkesgrenser på elevtallene fra 2017 og sammenligne dem med tallene fra 2021, ser vi at syv av elleve fylker har færre lærekandidater i 2021 enn det som var tilfelle i 2017. Den samlete nedgangen i landet som helhet har vært 111 kandidater. I samme periode er elevtallet på yrkesfag økt med 8007 fordelt på elever, lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole. Tilsvarende tall for Oslo er hhv. 23 lærekandidater og en økning på 723 elever, lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole.

Den største reduksjonen i antall kandidater finner vi i fylkene Trøndelag, Viken og Vestfold og Telemark. Den største økningen i antall kandidater finner vi i Rogaland som øker med 70%.



	Viken	Oslo	Innlandet	Vestfold og Telemark	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms og Finnmark
SSB-tall 2017	7,0 %	1,6 %	3,2 %	6,6 %	3,1 %	1,8 %	3,5 %	3,8 %	5,6 %	3,6 %	4,3 %
SSB-tall 2021	5,3 %	2,3 %	2,8 %	4,6 %	3,6 %	2,7 %	3,4 %	2,9 %	3,9 %	3,1 %	2,5 %

Graf 25: Andel lærekandidater i 2017 og 2021.

I NIFU-rapporten fra 2018 ble tall for den andelen lærekandidatene utgjorde av summen lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole presentert. Tabellen over viser situasjonen for 2017 med de nye fylkesgrensene sammenlignet med tall fra 2021.

For fylkene fra 2017, som i dag utgjør Viken fylkeskommune, utgjorde lærekandidatene 7,0% av lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole. Til sammenligning var andelen lærekandidater i Vestfold og Telemark 6,6% og Trøndelag 5,6%. For Oslo var andelen 1,6%. Samlet antall lærekandidater er på landsbasis redusert med 111 fra 2017 til 2021, mens antall lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole økte med 5478 i samme periode. Andelen på landsbasis er dermed redusert fra 4,4% til 3,7%.

Sammenligningen viser at de åtte fylkene med høyest andel lærekandidater i 2017 hadde redusert andelen i 2021, og at de tre fylkene som i 2017 hadde lavest andel lærekandidater hadde økt andelen i 2021. Dette gjør at spriket mellom høyest og lavest andel som i 2017 var på 5,4 prosentpoeng, i 2021 var redusert til 3,0 prosentpoeng. Oslo økte sin andel med 0,7 prosentpoeng.

4.6 Ressursfordelingsmodell for av spesialpedagogisk tiltak

Grunnskole

Oslo kommune benytter ulike tildelingsmodell for grunnskole og videregående skole. I dette kapitlet presenteres modellene slik de er beskrevet i Utdanningsetatens Rammebrev 2022.

Bergen kommunes tildelingsmodell er hentet fra Bergen bystyres sak 287/22.

Trondheim kommune presenterer sin ressurstildelingsmodell for spesialundervisning i Kriterier for tildeling av ressurser til spesialundervisning - Trondheim kommune. Trondheim kommune har ingen spesialskoler på grunnskolenivå, og ressurstildelingen til spesialundervisning gis direkte til de ordinære skolene gjennom grunnressurs, og som toppressurs til elever ved store og omfattende behov for spesialundervisning.

Norconsult har ikke fått tilgang til kronesatser som benyttes i kommunene og fylkene det sammenlignes med, kun hvilke komponenter tildelingsmodellene er sammensatt av.

Oslo vs. Bergen
Tildelingsmodellene for Oslo og Bergen er svært ulikt utformet. I Bergen er 77% av budsjettet til spesialpedagogiske tiltak en del av ordinær elevressurs og 33% tildeles særlig til skolene ved behov. Dette skal dekke alle kategorier elever (uavhengig av elevvansker og diagnose). Satsen for de ulike komponentene er ikke gjort tilgjengelig.

Oslo tildeler ressurser til spesialundervisning som en kombinasjon av basisbeløp, ordinær elevsats, særskilt elevsats og sosiodemografiske forhold. AKS/SFO finansieres etter egne tildelinger.

Dette gjør at modellene i Oslo og Bergen er vanskelig å holde opp mot hverandre.

I tabellen under er oppbyggingen av og komponentene i tildelingsmodellene forsøkt sammenlignet.

Tabell 13: Sammenligning av tildelingsmodeller Oslo og Bergen kommune.

Oslo kommune Tildeling grunnskoler	**Komponenter**	**Bergen Tildeling grunnskoler**	**Komponenter**
Undervisningsrelatert	Basisbeløp BSK/USK	Grunntildeling	Avhengig av skoletype
	Ordinær elevsats BSK/USK	Elevressurs ordinær	Avhengig av skoletype inkl. 77% av spes.ped.
Særskilt elevsats	Særskilt sats for elever med ulike diagnoser.	Elevressurs forsterket avdeling.	Avhengig av avdeling. Ca. 5 ganger ordinær.
Sosiodemografiske forhold	Egen sats pr. skole	Særlige tildelinger	Topp ressurs spes.ped. 23%
Spesialgrupper	Egen sats pr. skole		Ekstraassistenter
Lærernorm	Egen sats pr. skole		Grunnleggende norsk
Tidlig innsats	Fast sats pr. elev 1-4 trinn		Levekår
Særskilt språkopplæring	Egen sats pr. elev 1-2 trinn		Språkdeling
	Egen sats pr. elev 3-10 trinn		Leksehjelp
Alfa- og mottaks-grupper	Egen sats pr. gruppe		Lærernorm
MerLæring 1-4 trinn	Egen sats pr. skole		Morsmålslærer
Mobilitet	Egen sats pr. skole		Livsfasetiltak
Særskilte tildelinger	Gjelder utvalgte skoler		Klassedeling pga. inneklima
Bygningsrelaterte kostnader	Ikke del av tildelingsmodellen	Bygningsrelaterte kostnader	Ikke del av tildelingsmodellen
Usikkert hvordan basisresurs og elevsats for Diverse er benyttet.		Grunntildeling og elevressurs er satt sammen av følgende komponenter Undervisning ordinær, undervisning forsterket avd., assistent, merkostnad ledere, sentrale funksjonstillegg, merkantil og andre driftsutgifter. De fire hovedkomponentene skal dekke all skoledrift eksl. bygg.	

Oslo vs. Trondheim

I Trondheim kommune tildeles skolene midler for spesialundervisning som del av skolens grunnressurs. Dersom skolen har elever med større spesialpedagogiske behov tildeles det en toppresurs utfra elevens vansker. Trondheim kommune opererer med tre kategorier toppressurs som alle er satt sammen av de samme komponentene. I tabellen under er oppbyggingen av og komponenten i tildelingsmodeller i Oslo og Trondheim forsøkt sammenlignet.

Tabell 14: Sammenligning av tildelingsmodeller Oslo og Trondheim kommune.

Oslo kommune Tildeling grunnskoler	**Komponenter**	**Trondheim Tildeling grunnskoler**	**Komponenter**
Undervisningsrelatert	Basisbeløp BSK/USK	Grunntildeling	Innhold ikke tilgjengeliggjort for Norconsult
	Ordinær elevsats BSK/USK		
Særskilt elevsats	Særskilt sats for elever med ulike diagnoser.		
Sosiodemografiske forhold	Egen sats pr. skole	Toppressurs	Grad av behov for spesialundervisning
Spesialgrupper	Egen sats pr. skole		Grad av lærevansker
Lærernorm	Egen sats pr. skole		Grad av mulighet/evne til å følge hele eller deler av fagmål i enkelt fag
Tidlig innsats	Fast sats pr. elev 1-4 trinn		Grad av mulighet til delta på lik linje med andre
Særskilt språkopplæring	Egen sats pr. elev 1-2 trinn		Elevens evne til å klare seg selv
	Egen sats pr. elev 3-10 trinn		Grad av behov for pleie og omsorg
Alfa- og mottaks-grupper	Egen sats pr. gruppe		
MerLæring 1-4 trinn	Egen sats pr. skole		
Mobilitet	Egen sats pr. skole		
Særskilte tildelinger	Gjelder utvalgte skoler		
Bygningsrelaterte kostnader	Ikke del av tildelingsmodellen	Bygningsrelaterte kostnader	
Usikkert hvordan basisresurs og elevsats for Diverse er benyttet.			

Spesialskoler på grunnskolenivå

Tildelingsmodellen Bergen benytter er ikke gjort kjent for Norconsult til dette prosjektet, og Trondheim kommune har ingen spesialskoler på grunnskolenivå. Dette gjør at det ikke har vært mulig å sammenligne de tre kommunenes finansieringsmodeller for spesialskoler. Tabellen under viser komponentene i tildelingsmodellen for Oslo kommune.

Tabell 15: Oppbygging tildelingsmodell spesialskoler og spesialgrupper i Oslo kommune.

Oslo kommune Tildeling spesialskoler grunnskoler	**Komponenter**
Undervisningsrelatert	Basisbeløp BSK/USK
Elevmidler	Autisme
	Generelle lærevansker
	Multifunksjonshemmede
	Psykisk utviklingshemming
	Adferdsvansker/sos.em vansker
	Alvorlige adferdsvansker
	Hørselshemmede
Utadrettet tjeneste	Grunnsatser + timepris
Særskilt norsk	Sats pr. elev 1-4 trinn
	Sars pr. elev 3-10 trinn
Rammetildeling	Skoler med særskilt tildeling Eks. sykehusskolen

Videregående skole

Oslo kommune benytter ulike tildelingsmodell for grunnskole og videregående skole. I dette kapitlet presenteres modellene slik de er beskrevet i Utdanningsetatens Rammebrev 2022.

De videregående skolene i Oslo tildeles midler etter følgende modell:

Tabell 16: Oppbygging tildelingsmodell videregående skole Oslo kommune.

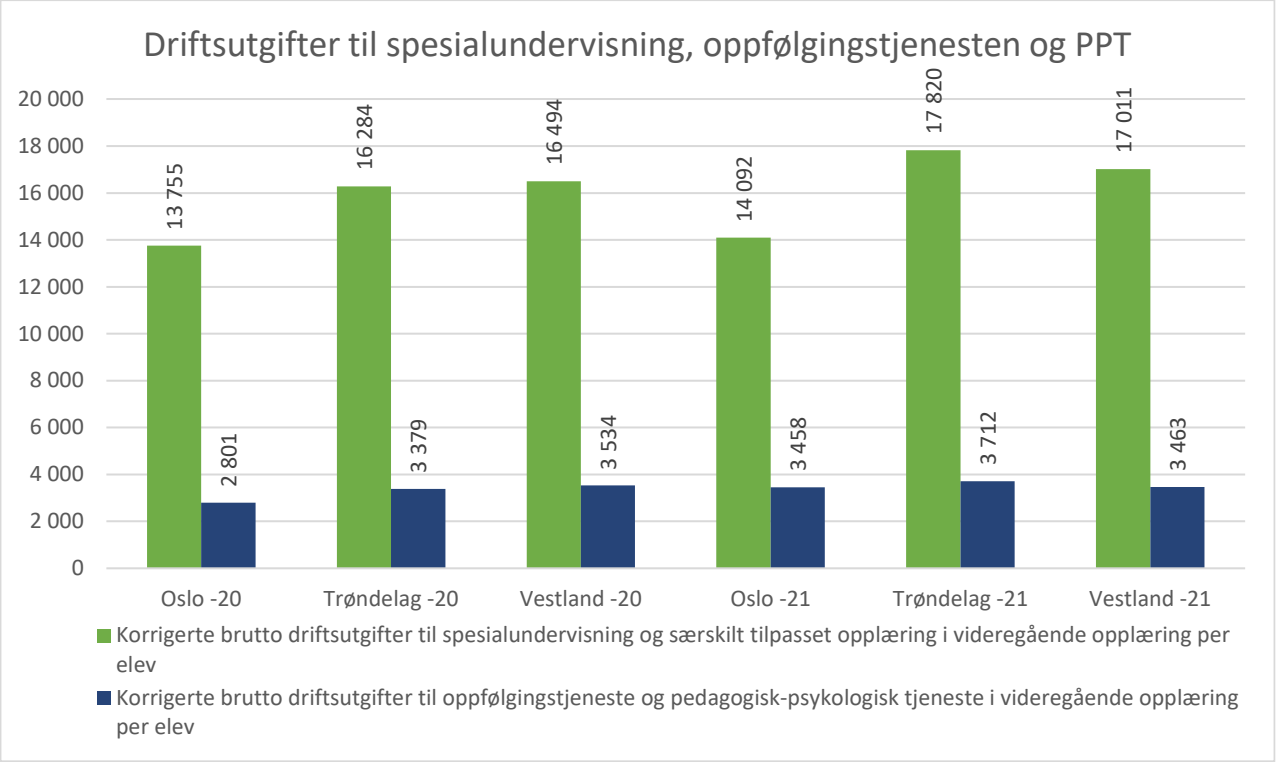
Oslo kommune Tildeling videregående skoler	Komponenter
Pr. gruppe	Fast sats pr. prog.område
Pr. elev	Fast sats pr. prog.område
Individrettet tildeling	Lave inntakspoeng
	Min. språklige elever
	Elever med fortrinn
Spesialgrupper	MUF
	SFH
	SGL
Avvikende sats	SFH
	SGL
	MUF
	ST
	DT
	FD
	EL
	Nordvoll
	IM
Min. språk MIN	Fast sats pr. elev
OT og alt.oppl.arena.	Fast sats pr. elev
YF VG	Fagsats pr. elev
YSK	Fast sats pr. elev VG 1-3
	Fast sats pr. elev VG4
IKT	Grunnsatts
	Fast sats pr. elev
Særskilte tildelinger	Variabel sats. Kan være negativt tall avhengig av fjorårets regnskap
Bygningsrelaterte kostnader	

For spesialskolen til dels ressurser etter en egen finansieringsmodell.

Trøndelag fylkeskommune
Norconsult har ikke fått innsikt i tildelingsmodellen til Trøndelag fylkeskommune.

Vestland fylkeskommune
Norconsult har ikke fått innsikt i tildelingsmodellen til Vestland fylkeskommune.

4.6.1 Tall fra KOSTRA



Graf 26: Utgifter til spesialundervisning OT og PPT. Tallene er ikke justert for inflasjon. Kilde: UDir tall og statistikk.

I tabellen over er det satt opp en sammenligning av korrigerte brutto driftsutgifter knyttet til spesialundervisning i videregående skole. Oslo har de to siste årene hatt en lavere utgift pr. elev enn de to fylkene det sammenlignes med. Det må påpekes at forskjellen ikke kan knyttes til forskjellene i struktur som er presentert i tidligere kapittel. Årsaken til dette er at kostnadene for Trøndelag fylkeskommune og Vestland fylkeskommune gjelder hele fylket, ikke for de utvalgte områdene i de to fylkene.

4.7 Ressursfordelingsmodell og likeverdig opplæringstilbud

Oslo kommune bruker en egen ressursfordelingsmodell til å fordele midler til grunnskolene. Modellen ble innført i 2003, og målet var at den skulle føre til en rettferdig, objektiv og etterprøvbar tildeling som var enkel å både bruke og forstå. Modellen har vært gjennom noen justeringer, og blitt evaluert i flere omganger. Størsteparten av midlene blir fordelt etter antall elever, i tillegg til at man forsøker å kompensere skoler for særskilte utfordringer, blant annet gjennom egen sosiodemografisk tildeling og gjennom særskilt elevpris (innført i 2010) for elever med spesialundervisning i alle fag knyttet til tre diagnoser.

Norconsult har ikke evaluert finansieringsmodellen, men finner på bakgrunn av datamaterialet grunnlag for å reise noen prinsipielle spørsmål til modellen, knyttet til intensjonen i lovverket,

spesialundervisning og skolenes mulighet til å gi et likeverdig tilbud til alle elever. En sentral kilde til informasjon i dette kapittelet er Utdanningsetatens Rammebrev 2022.

Finansiering av spesialundervisning knyttet til diagnose og objektivitet

I nåværende finansieringsmodell velger man å koble deler av finansieringen av spesialundervisningen i Oslo kommune til de tre diagnosene autisme, multifunksjonshemming og psykisk utviklingshemming. Dette begrunnes delvis med et ønske om objektivitet i tildelingsmodellen. Kapittel 5 i opplæringslova knytter retten til spesialundervisning til at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Det er strenge krav til saksbehandling, og PP-tjenesten skal foreta en individuell sakkyndig vurdering av elevens særlige behov. Veileder Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021) sier dette:

> *Vurderingen av at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen er individuell. Det er behovet for spesialundervisning, ikke årsaken til behovet, som er vurderingstemaet. Retten til spesialundervisning kan derfor i prinsippet omfatte enhver lærevanske, atferdsvanske eller sansetap.*

Veilederen presiserer at diagnose ikke er det vesentlige i vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning, og at det er nødvendig med en individuell, skjønnsmessig vurdering.

I finansieringsmodellen er Oslo kommune opptatt av å finne objektive kriterier for å tildele midler til skolene. Det kan være mange heldige sider ved dette. Flere av informantene i case-skolene er blant annet fornøyde med at finansieringsmodellen er forutsigbar, og modeller som fører til enklere saksbehandling kan bety at mer av de kommunale midlene når brukerne, f.eks. mottakere av spesialpedagogisk hjelp. Samtidig kan også objektive kriterier knyttet til finansiering gjøre at faglige, skjønnsmessige vurderinger basert på individuelle rettigheter ikke blir hensyntatt.

Etter Norconsults vurdering, skiller vilkårene for å få spesialundervisning seg fra vilkårene som utløser særskilt elevpris på grunnleggende prinsipielt nivå. Vi ønsker å reise to prinsipielle spørsmål, som vi mener ikke er godt nok belyst i utredning og evaluering av spørsmål knyttet til finansiering av spesialundervisning:

1. Diagnose: Kan koblingen mellom diagnose og finansiering av spesialundervisning rent prinsipielt bryte med intensjonen i lovverket om at det er behovet, og ikke årsaken til behovet, som skal ligge til grunn for vurderinger og tilbud?

2. Objektivitet: Kan ønsket om objektivitet i finansieringen av spesialundervisning bryte med føringene i lovverket om at spesialundervisning er en individuell rett som blir utløst etter individuell, sakkyndig vurdering?

I vårt datamateriale finner vi at flere ansatte opplever det som krevende å gi et forsvarlig tilbud til elever med store adferdsutfordringer. Vi er usikre på de faglige begrunnelsene for hvorfor f.eks. betydelige atferdsvansker ikke kommer i vurdering for øremerking av midler, og hvorfor man ikke i større grad vektlegger det reelle, individuelle hjelpebehovet, beskrevet av PPT som sakkyndig instans.

Skolene skal gi et forsvarlig tilbud til alle elever, også til elever med spesialundervisning, uavhengig av finansieringsmodell. Vi reiser likevel et spørsmål om det store fokuset på, og finansiell forfordeling av hjelp knyttet til tre diagnoser, kan føre til at det blir mer krevende å finansiere et likeverdig tilbud til elever med store hjelpebehov som ikke faller inn under de tre spesifiserte diagnosene. Dette kan f.eks. være elever med store adferdsvansker.

Når finansiering av spesialundervisning til elever med de tre diagnosene autisme, multifunksjonshemming og psykisk utviklingshemming er sikret gjennom finansieringsmodellen, skal skolene fordele resterende midler på elever som har de samme rettighetene til individuell vurdering av forsvarlig opplæringstilbud etter lovverket. Dette kan etter Norconsults vurdering, gi uheldige utslag for enkeltskoler, enkeltelever og grupper av elever med store hjelpebehov.

Man kan også tenke seg at diagnosefokuset i finansieringsmodellen kan føre til et generelt høyt diagnosefokus i Osloskolen, uten at Norconsult i denne rapporten har gått nærmere inn i problemstillingen.

Slik systemet er nå, så legges det opp til at en elev akkurat kan komme innenfor eller utenfor kriteriene for særskilt elevpris, i stedet for i en modell som f.eks. legger opp til tildeling etter hvor mange timer spesialundervisning som faktisk blir tilrådd og tildelt. Utslagene kan potensielt bli store for enkeltskoler, og dermed enkeltelever. Kan dagens ordning være en driver for å «pushe» PPT til å skrive mer omfattende sakkyndige anbefalinger. Kan det være en ordning som ikke fremmer likeverdig tilbud for alle? Har man gjort vurderinger av disse spørsmålene?

Kobling av spesialundervisning og ressurser

Skoleeier skal stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at krav i lover og forskrifter blir fulgt, og opplæringslovas §13-10 første ledd, sier dermed at elevens individuelle rett til spesialundervisning ikke kan begrenses eller avvises med begrunnelse i ressurser eller økonomi. Slik Norconsult forstår Oslo kommunes begrunnelse for å avgrense finansieringsmodellens element «særskilt elevpris» til tre diagnoser, så handler dette delvis om at ordningen ikke skal være budsjettdrivende. Vår vurdering er at dette, rent prinsipielt, kan være en uheldig kobling mellom en individuell rett til forsvarlig opplæring etter opplæringslova og kommuneøkonomi. Det kan forstås som at det også er økonomi som i stor grad legger føringer for tildeling av midler og hvilke muligheter skolene har til å gi forsvarlig opplæringstilbud etter loven, og at dette kan slå ulikt ut for enkeltelever og grupper av elever.

Finansiering av ordinære grunnskoler og byomfattende spesialtilbud.

Noe forenklet, er tildelingen av ressurser til spesialskoler sammensatt av et basisbeløp per skole og per elev, hvor tillegget per elev reduseres fra elev nr. 28. Elevsats tildeles etter ulike vanskekategorier, hvor autisme utløser høyest sats per elev. Tildelingen til spesialgrupper bestemmes primært ut fra antall elever og vanskekategorien i spesialgruppen.

Norconsult har ikke i denne utredningen foretatt konkrete sammenligninger av hvilke utslag finansieringsmodellen gir med tanke på å gi et likeverdig tilbud til alle elever, uavhengig av om de går på ordinær skole eller på et byomfattende spesialtilbud. Det er en intensjon fra politisk hold at finansieringsmodellen skal føre til et likeverdig opplæringstilbud for alle elever, slik at foresatte har et reelt valg om nærskole / ordinær skole eller spesialgruppe / spesialskole for eget barn.

Man *kan* tolke den store økningen av søknader til de byomfattende spesialtilbudene som at foreldre ikke nødvendigvis opplever å ha et reelt valg mellom nærskole / ordinær skole og spesialgruppe / spesialskole. Vi ser i materialet vårt at dette kan handle om ulike faktorer, som kompetanse, miljø med elever som man identifiserer seg med, samt manglende tilrettelegging av skolelokaler (noe som også delvis handler om økonomi). Med bakgrunn i tilbakemeldinger fra intervjuene, virker det som at spesialskoler og spesialgrupper har økonomiske rammebetingelser som gjør det enklere å møte elevene med god kvalitet der, enn i ordinær skole. Vi ser det som hensiktsmessig at Oslo kommune undersøker finansieringsmodellen og størrelsen på satser i dette lyset. Gir finansieringsmodellen de ordinære skolene gode nok rammer til å møte elever med omfattende hjelpebehov et tilsvarende tilbud som man får dersom man velger et av de byomfattende opplæringstilbudene for spesialelever? Er det noe i den totale ressursfordelingen til spesialskoler og -grupper som gjør at man kommer «heldigere ut» enn de ordinære skolene?

Hvordan har man f.eks. sett på de mulighetene de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene har for mer *effektiv* bruk av ressurser gjennom tett voksenoppfølging i små grupper, opp mot de ordinære skolenes mulighet for å gi enkeltelever med store hjelpebehov et likeverdig tilbud som del av store klasser?

Sosiodemografisk tildeling og likeverdighet i tilbudet

Finansieringsmodellen har et eget element som handler om sosiodemografisk tildeling. Kriteriene bygger på foreldres utdanningsnivå, foreldres inntektsnivå og omfanget av barnevernstiltak. Begrunnelsen for sosiodemografisk tildeling handler om at variasjon i skolenes ressursbehov er knyttet til levekår, og 7 % av de undervisningsrelaterte midlene er per 2022 basert på egenskaper ved befolkningen i skolens inntaksområde.

Norconsult har ikke evaluert ordningen med sosiodemografisk tildeling særskilt. Vi finner i datamaterialet likevel grunn til å stille spørsmål ved om dagens satser og nivå på tildelingene kan slå uheldig ut for flere av skolene i kommunen. Tilbakemeldinger fra informanter tyder på at enkelte skoler i Oslo vest har utfordringer knyttet til å gi elever med rett til spesialundervisning god, inkluderende og tilrettelagt undervisning. Tilsvarende får vi informasjon om at enkelte skoler i Oslo øst opplever at de har gode økonomiske betingelser, og vansker med å bruke opp budsjettet.

Finansieringsmodell og gruppestørrelse

Finansieringsmodellen gir hver nærskole et basisbeløp. Per 2022 utgjør beløpet ca. kr. 3,6 mill. for barneskoler, ca. 4 mill. for ungdomsskoler og ca. 5,4 mill. for kombinerte skoler. Skolene får også tildelt midler etter antall elever per 1. oktober inneværende skoleår. Satsen for barnetrinnet er per

2022 kr. 52.600 for barnetrinnet og kr. 61.500 for ungdomstrinnet. I praksis betyr dette at skolene får høyere inntekter jo flere elever man tar inn på skolene. Dersom man øker elevtallet i en klasse på barnetrinnet fra 28 elever til 30 elever, så øker inntektene med i overkant av kr. 100.000 per skoleår. Lærernormen tilsier at klassen samtidig skal ha noe ekstra tilført lærer-ressurs, men ikke i en slik grad at hele ekstrainntekten blir brukt.

Opplæringslova § 8-2 regulerer organiseringen av elever i klasser eller basisgrupper. Her fremkommer det at klassene ikke må «vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.» Forskrift til miljørettet helsevern i barnehager og skoler gir føringer for forsvarlig læringsmiljø for elever, og helsedirektoratet spesifiserer at klasserom skal ha en arealnorm på minimum 2 m2 per elev. Dersom elevgruppen ikke disponerer tilleggsarealer i nærheten av klasserommet, bør arealet være større, og helst opp mot 2,5 m2 per elev.

Når finansieringsmodellen tildeler midler per elev, er det grunn til å antyde at dagens modell kan være en driver for høye elevtall i hver klasse. Koblet mot data fra informasjonsinnhentingen, gir dette grunn til å spørre om finansieringsmodellen på den måten virker mot intensjonen om å gi elevene forsvarlig opplæring innenfor et inkluderende fellesskap. Flere informanter uttrykker at det er krevende å tilrettelegge for et mangfold av elever når klassene blir store og læringsarealene små.

4.8 Videreutdanning spesialundervisning Kompetanse for kvalitet

Årlig søker flere tusen norske lærere i grunnskole og videregående skole om videreutdanning gjennom den nasjonale strategien *Kompetanse for kvalitet*. Fagtilbudet er omfattende, og det finnes også flere tilbud og tilbydere innenfor spesialpedagogikk. Søknadene fra den enkelte lærer skal først godkjennes av skoleeier, før endelig godkjenning gjøres av Utdanningsdirektoratet.

Tabellen under viser antall søknader om videreutdanning generelt, og innenfor spesialpedagogikk spesielt, i Oslo de fire siste årene, samt hvor mange av disse som ble godkjent av skoleeier og av Utdanningsdirektoratet:

Tabell 17: Antall søknader om videreutdanning generelt og innenfor spesialpedagogikk i Oslo.

	Skoleåret 2019-20			Skoleåret 2020-21			Skoleåret 2021-22			Skoleåret 2022-23		
	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR
Antall søknader videreutdanning	625	492	487	719	577	441	722	597	586	744	583	410
Antall søknader spesialpedagogikk	12	2	2	11	3	2	10	3	3	12	4	4

Søknader til videreutdanning og til videreutdanning innen spesialpedagogikk i Oslo, de fire siste skoleårene. Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2022 c

Antall søknader fra lærere i Oslo til videreutdanning innen spesialpedagogikk har holdt seg stabilt og lavt de siste årene. Kommunen har hatt fra 10-12 søkere, og skoleeier har godkjent fra 2-4 av søkerne.

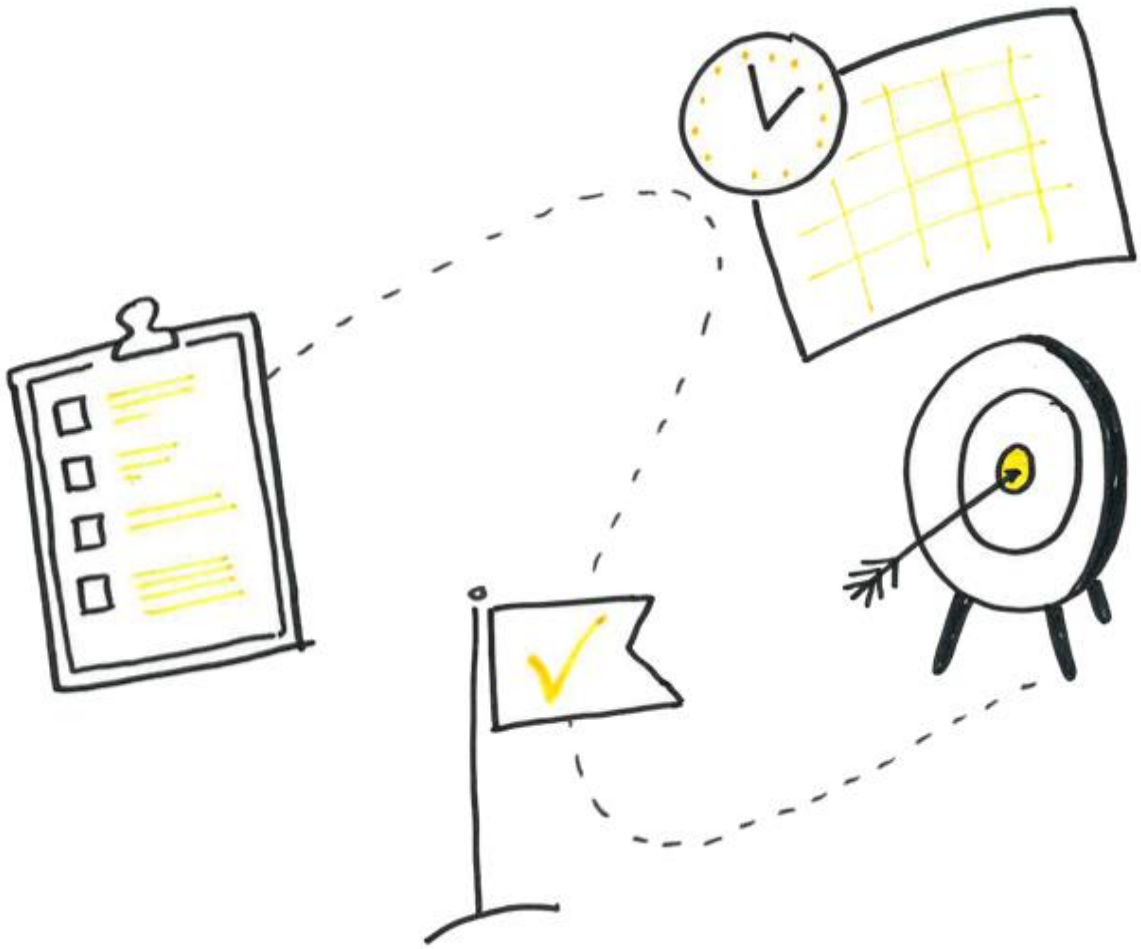
Med unntak av skoleåret 2020-21 har Utdanningsdirektoratet godkjent alle søkerne som først ble godkjent av skoleeier i Oslo.

Andel av de totale søknadene til videreutdanning i Oslo, som har søkt seg inn på et tilbud innen spesialpedagogikk, ligger på mellom 1 og 2 % de fire siste årene. Samlet sett ble 12 av 45 søknader (ca. 27%) i Oslo kommune godkjent av skoleeier, mens 11 av disse 12 (ca. 92%) fikk godkjenning av UDIR og tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk gjennom strategien.

På landsbasis har andelen av den totale søkermassen til videreutdanning som har søkt seg inn på spesialpedagogikk økt fra ca. 4% i 2019-20 til ca. 12% i 2022-23. Av de totalt 3108 søkerne til spesialundervisning de siste fire årene, ble 2073 (67%) godkjent av egen skoleeier. 1361 av disse 2073 søknadene (66 %) ble også godkjent av UDIR.

Oslo kommune har, de siste fire årene, forholdsvis færre søknader til videreutdanning innen spesialundervisning enn landet, og samtidig også en mindre andel søknader som blir godkjent av skoleeier enn i landet som helhet.

5 Del 3 – Kvalitative case-analyser



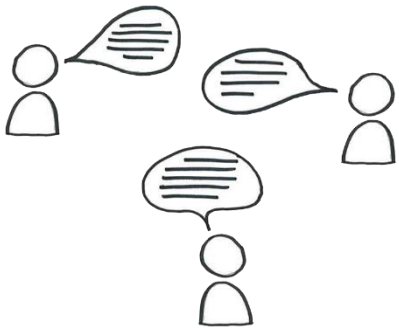
Illustrasjon 5: Veien fra lovgrunnlag og styrende dokumenter til måloppnåelse.

I del 3 er alle de kvalitative case-analysene samlet. Delkapitlene er tematisk organisert hovedsakelig på samme måte som faglitteraturen i del 1. Hvert delkapittel består av et innledende sammendrag. Dette rommer problemstillingene og en oppsummering av de mest sentrale poengene som analysene har avdekket. Videre i hvert delkapittel er det redegjort mer detaljert for hva analysene har avdekket. Der det er hensiktsmessig, er resultatene fra case-analysen drøftet opp mot faglitteraturen i del 1.

5.1 Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisning

I dette kapittelet om medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen, utforsker vi følgende problemstillinger:

- I hvilken grad opplever elever og foreldre at de får medvirke i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen?
- Hvordan mener elever og foreldre selv at de kan få mulighet til reell medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen?
- I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elevene får medvirke i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen?
- Ifølge lærere og andre ansatte, i hvilken grad begrenser ulike faktorer skolens mulighet til å tilrettelegge medvirkning?



Illustrasjon 6: Medvirkning fra alle parter.

Vi vil i det følgende sammendraget drøfte noen av de mest sentrale funnene fra intervju og spørreundersøkelse, og knytte dette opp mot forskning og utredninger fra teorigrunnlaget i rapporten.

5.1.1 Sammendrag

<u>Elevenes perspektiv</u>

Informantene i case-studien melder tilbake om at de til en viss grad medvirker i gjennomføringen av spesialundervisningen. Dette kan i noen grad handle om valg av arbeidsmåte i timer, men primært om rekkefølge på arbeid og «belønningsaktivitet» etter fullført læringsarbeid. Elevene forteller i liten grad om muligheten til å påvirke innhold i læringen.

Vi finner også få spor av, og/eller liten bevissthet fra elevene knyttet til deres medvirkning i utforming og planlegging av egen spesialundervisning.

Flere av uttalelsene fra elevene tyder på at de i for liten grad vet hva det vil si å medvirke. Det virker også som de i liten grad er bevisste på hvordan de kan medvirke, og om hva de kan medvirke i. Elevenes utsagn tyder på at de opplever å være mer involvert i spørsmål knyttet til trivsel enn læring. På direkte spørsmål i intervjuene, har elevene imidlertid flere innspill til endringer i skolehverdagen som også handler om læring.

Elevene i utvalget virker å være trygge på de voksne på skolen. De våger å stille spørsmål og de våger å be om hjelp. Mange våger å utfordre, og å være ærlige på det de liker og ikke liker i skoledagen. Dette kan tolkes som et godt utgangspunkt for økt fokus på medvirkning av elever i deres læring.

Medvirkning: Kjennskap og kompetanse

Mange elever i undersøkelsen virker usikre på hvordan de medvirker og hva de medvirker om. Det resonnerer godt med Barneombudets undersøkelse fra 2017, der mange elever virker usikre på hva de skal svare på spørsmål om de får være med å bestemme. Man kan spørre seg om elevene i stor nok grad blir informert om sine rettigheter til medvirkning, om skolene legger godt nok til rette for medvirkning og om elevene får konkret trening i demokratisk deltagelse, bevissthet rundt egne behov og egen læring.

Medvirkning kan for mange av elevene handle om dialog i skolehverdagen og voksne som er snille og som hjelper når det trengs. Trivselsundersøkelse og elevsamtale nevnes som eksempler på systematisk tilrettelegging for å høre elevene. Vi er usikre på om skolene i stor nok grad aktivt og systematisk legger til rette for, oppfordrer til, trener på og forventer medvirkning fra elevene. Skolene kan utfordres på om de i større grad kan utnytte elevmedvirkning som en mulighet for å sikre eierskap og motivasjon for læring, og man bør evaluere egen praksis på feltet opp mot intensjon i lovverket: Deltar elevene så aktivt i planlegging, gjennomføring og evaluering som både nasjonale og lokale føringer tilsier, og sikrer UDEs og skolenes rutiner likeverdig tilnærming i alle klasserom?

Oppsummert synes det som at skolene i ulik grad, og med varierende systematikk, inviterer elevene inn til medvirkning, påvirkning og deltagelse i planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisningen.

Medvirkning og relasjoner

Oppsummert viser case-studien at mange av elevene i Osloskolen, og spesielt i spesialgrupper/spesialklasser, er fornøyde med relasjonen til voksne, og i noe større grad enn utvalget elever i ordinært løp. De opplever muligens voksne som forstår deres utfordringer, de kan oppleve tettere voksenkontakt og kortere vei til hjelp. Hvis man definerer trygge relasjoner mellom elever og ansatte som en fremmer for elevmedvirkning i skolen, kan man kanskje slutte at forutsetningene for elevmedvirkning kan være gode på mange Osloskoler.

Innhold i medvirkning

Elevene skal medvirke til eget opplegg for spesialundervisning, og meningene deres skal tillegges vekt (Opplæringslova §5-4). Kravene til medvirkning er videreført i lokale føringer, og Rundskriv 2-2022 presiserer blant annet at barns beste-vurderinger skal være et grunnleggende hensyn. Barn over 15 år har samtykkekompetanse, og skal samtykke både til henvisning til PPT og til vedtak om spesialundervisning. Det kan være hensiktsmessig å klargjøre regelverk og rutiner knyttet elevens rett til samtykke til spesialundervisning fra 15 års-alder, samtidig som skolene ivaretar foresattes rett til informasjon frem til barnet er 18 år.

Medvirkning kan skape trygghet og motivasjon (Kunnskapsdepartementet, 2019), og kan føre til mer læring (Barneombudet, 2017). Vi har ikke i data fra elevene funnet indikasjoner på at elevene ikke medvirker i de formelle prosessene knyttet til spesialundervisning, men vi er usikre på om skolene har gode prosesser som sikrer at elevene får tilstrekkelig informasjon og i en form som gjør dem i stand til å forstå hva som blir vedtatt, og hva de eventuelt samtykker til. Tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at medvirkning i stor grad dreier seg om trivselstiltak, og mindre om elevenes læring.

Det er viktig å avklare hva som ligger i barnets beste-vurderinger, og hva det konkret kan bety at elevenes meninger skal tillegges vekt. Malene som skal brukes for å sikre og dokumentere medvirkning, bør revideres slik at de bedre ivaretar behovet om kontinuerlig og dynamisk elevmedvirkning.

Foresattes perspektiv

De fleste av de foresatte i undersøkelsen uttrykker seg positivt om hvordan skolene legger til rette for medvirkning av elever og foresatte, og mange virker generelt fornøyde med hjem-skolesamarbeidet. Flere skriver at de setter pris på åpen dialog og å bli hørt, spesielt ved uenighet med skole og PPT, og mange anerkjenner samtidig at skolene jobber innenfor krevende rammer som kan sette begrensninger for samarbeid og hvordan skolene kan møte brukernes ulike behov og ønsker.

Uttalelser tyder likevel på at foreldrenes opplevelse av medvirkning varierer fra skole til skole, og fra ansatt til ansatt. Noen av informantene er kritiske til hvordan enkelte skoler eller ansatte tilrettelegger for medvirkning og samarbeid, og ønsker i større grad å bli tatt på alvor og involvert i dialog om elevenes læring og trivsel.

Andre svar er mer forsiktige, vage eller generelle i en slik grad, at vi lurer på om alle foresatte er godt nok informerte om, og har tilstrekkelig bevissthet og forståelse av rettigheter og muligheter for medvirkning. Noen kan f.eks. virke usikre på hva de kan kreve av skole og PPT, og hva de kan forvente av samarbeid.

Inkludering av elevene er viktig for foresatte, og innspill fra foresatte i spørreundersøkelsen tyder på at mange foresatte ønsker tett dialog med laget rundt eleven. De synes å se på seg selv og barna som nyttige ressurser for skolen.

Samarbeid og medvirkning

Opplæringslova § 1-1 sier at skolen skal samarbeide med hjemmet. Samarbeidet skal ha eleven i fokus og gagne elevens faglige og sosiale utvikling. Forskning og offentlige utredninger viser imidlertid at mange foreldre er misfornøyde med samarbeidet med skole generelt, og i forbindelse med den spesialpedagogiske tiltakskjeden spesielt, f.eks. Barneombudet (2017), Tøssebro og Wendelborg (2019) og Helse- og omsorgsdepartementet (2020). Mange av de foresatte i vår undersøkelse er positive til skolens tilrettelegging for medvirkning. Samtidig virker flere av svarene i undersøkelsen forsiktige og generelle. Kan det være at skolene generelt har et potensiale til å øke bevisstheten rundt medvirkning, og både løfte dette opp på systemnivå og inn som konkrete

forventningsavklaringer i skole-hjem-samarbeidet om den enkelte elev? Er medvirkningen om medvirkning god nok?

Det synes som at foreldre har ulik grad av forventning til samarbeidet, og at ønske om, og behov for innflytelse på skolehverdagen kan synes å variere. Skolen har uansett en plikt til å sikre og legge til rette for medvirkning fra elever og foreldre. Mange foresatte og elever med spesialundervisning er i sårbare situasjoner. De setter pris på å få informasjon, bli hørt og lyttet til, og flere ønsker at hele laget rundt eleven inkluderes i samarbeidet. Vi lurer også på om skolene i tilstrekkelig grad utfordrer foresatte systematisk på medvirkning, eller om man slår seg til ro med «passive foresatte», etter tanken om at «intet nytt er godt nytt.»

Vi uroer oss over mulig dialog om sensitivt innhold over SMS og e-post, og stiller spørsmål om Osloskolen har (andre) systemer for sikker kommunikasjon som oppleves effektive og gode i hverdagen for ansatte og foreldre.

Ansattes perspektiv

Informasjon i intervjuene vitner om ansatte som er bevisste på elevenes rett til medvirkning, at det er et økt fokus på det fra skoleeier, og at man ser verdien av god elevmedvirkning. Ansatte virker imidlertid ikke omforent om riktig nivå/omfang, og tilbakemeldingene kan tyde på at distinksjonen mellom medvirkning og medbestemmelse kan drøftes nærmere blant ansatte.

Ansatte forteller om ulike måter å organisere elevmedvirkningen, og noen skoler virker å ha en mer systematisk tilnærming enn andre, f.eks. i sin tilnærming til elevsamtaler. Medvirkning i overganger synes å ha høy bevissthet på skolene. Noen tilbakemeldinger tyder på at maler fra UDE knyttet til spesialundervisning ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for systematisk elevmedvirkning.

Informantene melder om ulik grad av elevmedvirkning i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Selv om noen forteller om stor grad av medvirkning, virker det som at mange ansatte ser et potensiale for tettere samarbeid med elevene f.eks. i utarbeiding av IOP.

De ansatte uttrykker i større grad at elevene medvirker i læring, enn det elevene selv formidlet i elevintervjuene. Ansatte forteller om medvirkning på både innhold og metode, og at medvirkning kan motivere elever. Samtidig må voksne ha styringen, og at det ikke alltid at elevenes ønsker f.eks. om organisering er «faglig forsvarlig.»

Ansatte forteller om systematisk medvirkning av foresatte i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, helt fram til utarbeiding av IOP. Medvirkning om opplæringen underveis i skoleåret, om evaluering og justering, virker noe mindre systematisk gjennomført, selv om skolene i stor utstrekning informerer om både skoleuke og læringsarbeid via ulike kommunikasjonskanaler.

Noen ansatte forteller om at det kan være vanskelig å kommunisere med en del foresatte. Noe av dette kan skyldes språkutfordringer. Det kan også være krevende å samarbeide når foresatte strever med å akseptere egne barns utfordringer, eller når foreldre viser lite engasjement og ikke møter når skolen

inviterer til dialog. En kan stille spørsmål til om Kompetanseenhetene blir brukt i tilfeller der elevene har vanskeligheter med å uttrykke seg, slik Rundskriv 2-2022 anbefaler.

Det fremkommer av datamaterialet utstrakt bruk av sms og e-post i korrespondansen mellom skole og foresatte.

Elevmedvirkning

Ansattes tilbakemelding vitner om at lærere og andre ansatte i stor grad legger til rette for elevmedvirkning, men at omfang og form varierer mellom skoler og internt på skoler. Innspillene tyder på at det i noen skoler er lagt til rette for mer systematisk elevmedvirkning i noen skoler enn i andre skoler. Elever har rett til å medvirke, og meningene skal tillegges vekt. Men elevene har ikke rett til å bestemme.

Skolene bruker i ulik grad UDE sine maler i forbindelse med den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Noen mener de ikke legger godt nok til rette for elevmedvirkning om spesialundervisning.

Ansatte forteller i større grad om elevenes medvirkning i læring, enn det elevene selv uttrykker i elevintervjuene.

Foresattmedvirkning

Informantene i ansattintervjuene beskriver foresattes deltagelse i den spesialpedagogiske tiltakskjeden med at de samtykker til oppmelding til ressursteam, til sakkyndig vurdering av PPT og til at vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan fattes – slik kommunal rutine beskriver. PP-tjenesten har rutiner for medvirkning i utarbeidelse av sakkyndig vurdering, og foresatte deltar i tilbakemeldingsmøte når sakkyndig uttale foreligger. Foreldre bidrar ikke i utarbeiding av IOP, og i varierende grad i spørsmål om evaluering og endring av IOP gjennom skoleåret.

Foresatte flest deltar i foreldremøter og utviklingssamtaler. Det fortelles om hyppig kontakt mellom skole og foresatte om lekser, om skoleuken som har vært og skal komme, og i denne kommunikasjonen brukes både e-post, telefon og SMS. Vi finner ikke at skolene har standarder, beskrivelser eller klare målsetninger for hjem-skolesamarbeidet som kan hjelpe de ansatte til å finne riktig form, kommunikasjonsplattform og nivå på medvirkningen.

Språkutfordringer kan være en hemmer for medvirkning av foresatte. Det bør bli sett på tiltak som reduserer risikoen for at språkbarrierer står i veien for foresattmedvirkning. Det er viktig at informasjon om skole, spesialundervisning og rettigheter finnes lett tilgjengelig på relevante språk, både for skoler, foresatte, PP-tjeneste og andre støttetjenester. Videre bør skoleeier sikre god tilgjengelighet av kompetente og godkjente tolker. Man bør vurdere å knytte kontakt med og bruke tolketjenester i andre kommuner i visse tilfeller der det kan være formålstjenlig, f.eks. dersom den språklige minoriteten og miljøet er lite, for å ivareta anonymitet/diskresjon, og dersom foresatte ønsker en slik løsning.

Det kan også bli lagt til rette for, og sikre utvikling av tilpasset informasjon og opplæring/ kompetansepakker om norsk skole, spesialpedagogikk og rettigheter for elever og foresatte fra språklige minoriteter, slik at foresatte har reell mulighet for medvirkning.

Hemmere for medvirkning
Ansatte melder om flere faktorer som gjør det krevende å tilrettelegge for medvirkning. En utfordring som trekkes fram, handler om enkelte foresattes manglende forståelse av skole og spesialpedagogikk, gjerne i kombinasjon med språkutfordringer. En annen utfordring handler om foresatte som kan ha vanskelig for å akseptere barnas utfordringer, og/eller som vil skåne barna sine fra å vite at de har utfordringer. PP-tjeneste og skole bør være forberedt på, anerkjenne og være til hjelp og støtte i foresattes eventuelle sorgprosess knyttet til elevers utfordringer og eventuelle diagnoser. Det bør vurderes lavterskel hjelp til foresatte fra relevante støttetjenester i tilfeller der foresattes emosjonelle reaksjoner kan stå i veien for elevenes mulighet for forsvarlig læringsutbytte.

Noen ansatte opplever manglende engasjement blant enkelte foresatte, og manglende deltagelse i f.eks. samarbeidsmøter. Elever som ikke ønsker at foresatte skal involveres i/informeres om elevens skolegang og spesialpedagogiske hjelp, og elever som ikke ønsker å ta imot hjelp, nevnes også som utfordringer knyttet til medvirkning i case-skolene.

En bør sikres at omfanget av foresatte som ikke stiller opp i forventede samarbeidsfora blir kartlagt, samt årsaker til dette. Foreldreorganisasjoner bør involveres i arbeidet, og man kan videre utrede hvordan man kan øke foreldredeltagelsen. En bør også sikre rutiner for jevn kontakt med foreldre til elever med rett til spesialundervisning, også med foreldre som ellers ikke aktivt søker dialog med skolen.

5.1.2 Kartlegging av medvirkning i spesialundervisningen – brukerperspektivet – casestudie Oslo

Norconsult har kartlagt elevers og foresattes opplevelse av medvirkning og gjennomføring av spesialundervisningen.

Brukermedvirkning – elevenes perspektiv

Informasjonen som presenteres i dette delkapittelet bygger på utfyllende svar fra intervju med elever ved de åtte case-skolene som deltar med informasjon til kunnskapsinnhentingen i utredningen.

Kjennskap til egne rettigheter
Et hovedinntrykk fra intervjuene med elevene, er at de i liten grad er bevisste på egen medvirkning i opplæringen og muligheten til å påvirke egen skolehverdag. En del uttalelser tyder på at elevene ikke i tilstrekkelig grad kjenner til hva det betyr å medvirke, hvordan de kan medvirke og om hva. Det synes vanskelig å svare på spørsmål om hva de får være med å bestemme, hvor mye de kan medvirke, hvordan de kan påvirke skoledagen og hvilke råd de har til voksne om læring og trivsel. En elev på videregående skole sier at «Jeg har ikke sagt til læreren hva jeg vil gjøre. Jeg bare får en oppgave, og så gjør jeg den»

En elev i grunnskolen sier det slik:

> *Jeg vet ikke hva jeg skal bestemme. Jeg vet ikke hva jeg skal drive med hvis jeg skal bestemme. Det er så masse forvirrende ting, derfor liker jeg bare at andre bestemmer. Hvis det bare er en lek, at jeg er en konge som bestemmer, så er det bare gøy (elevstemme grunnskole).*

På oppfølgingsspørsmål om hen tror det er mulig å kunne trene seg på å bestemme, så er hen usikker.

Relasjon til voksne

Elevene som har vært med i intervjuene melder i stor grad tilbake om gode relasjoner med de voksne på skolen. De opplever å ha noen å snakke med, noen de stoler på, noen å spørre om hjelp. Flere våger å si fra når de ikke er fornøyde eller ikke har det bra. En elev på videregående forteller at «Jeg trives godt. Snille lærere.» En grunnskoleelev sier at lærerne er hyggelige, og en annen at «det er mange snille voksne her.» En annen elev på videregående forteller imidlertid at hun ikke alltid har hatt det trygt:

> *«Det jeg liker på skolen er at vi har fagarbeidere. Hvis vi har det vanskelig, kan vi gå og snakke med dem. Kan snakke med lærerne også. På NN skole ble jeg mobbet: Et problembarn, «syk i hodet». Oppgavene var vanskelige fordi jeg hadde ADHD. Kom på NN spesialskole, det hjalp veldig. Folk som jobbet der, hjalp meg veldig. De kunne snakke med meg, de forstod meg, jeg følte meg mye tryggere der» (elevstemme vgs.).*

En annen jente på videregående skole forteller også om at de voksne forstår henne: «De voksne vet veldig, veldig godt hvordan jeg har det. Hvis jeg er urolig, ber en voksen meg ta en liten pause på gangen eller i frisk luft. Det hjelper.»

Elevene opplever for det meste at de ansatte lytter og er interesserte i hvordan de lærer og har det. Et flertall av elevene bekrefter at voksne spør hvordan de har det eller hvordan de trives. Noen knytter dette konkret til elevsamtalene, og særlig på en av skolene virker elevsamtalene å være hyppige og satt i system.

En elev på videregående forteller at de voksne lytter: «Du får hjelp. Du kan snakke med dem når du vil». Også en annen elev på videregående opplever at de voksne tar hen på alvor: «Ja, hvis jeg sier det er vanskelig så prøver de å endre på det ... På ungdomsskolen spurte også lærerne hvordan jeg hadde det, men de tok ikke like mye tak.» En tredje elev på videregående uttrykker seg slik: «Ja, de voksne spør om hvordan jeg har det. Om jeg er trøtt eller sliten: Hvordan har du det? Trenger du å være alene? Fagarbeidere spør. Jeg føler jeg kan være med å påvirke skoledagen min.»

Innhold i medvirkning

Noen av tilbakemeldingene fra elever handler om at de innimellom får være med og ta valg om innhold i timene; f.eks. hva de skal gjøre først eller sist. Oppsummert synes det likevel som at elevene opplever at de involveres mer i spørsmål knyttet til trivsel enn læring. Vi erfarte at det ble vanskelig for mange av elevene å snakke om hvordan de medvirker i læring, og en elev i grunnskolen gav uttrykk for at de voksne må bestemme mye: «De voksne må jo bestemme i skolehverdagen.»

På direkte spørsmål i intervjuene, har elevene imidlertid flere innspill til endringer i skolehverdagen som også handler om læring.

I samtale om hva elevene opplever at de får være med på å bestemme på skolen, forteller elevene stort sett om trivselsrettede tiltak: «Vi kan velge hvem vi sitter med når vi spiser» (elev grunnskole).

Flere nevner at de kommer med innspill til sosiale aktiviteter som klassetur, fest, skoleball og halloween, og en annen elev forteller at hen har vært opptatt av at klassen skal ha samme goder som elevene i ordinært tilbud. Ellers opplever noen elever at de blir involvert i samtaler om hvordan de skal være med hverandre, at man må være snille med hverandre og respektere hverandre. På direkte spørsmål svarer en elev i grunnskolen at hen ikke får være med på å lage regler, men at hen følger de fleste reglene. En annen grunnskoleelev sier: «Jeg synes at vi får være med å bestemme på ting, f.eks. klassens time om hva vi kan gjøre for å få bedre arbeidsro.»

En elev i videregående sier at hen får være med på å bestemme hvordan timene skal være, men at «jeg har kompetansemål som jeg må fullføre.» En annen elev forteller følgende: «Det er fordel å være ute (*av klassen, vår merknad*), for man lærer mer. Man kan ikke gå glipp av det. Det er bra, men ikke gøy.»

Den videregående eleven refererer her til foreldrene sine, som sier at alt ikke kan være gøy på skolen, men hen mener likevel at hen er for mye ute av klassen:

> *«Engelsk, det får jeg ikke hjelp i. Jeg har prøvd å si det til lærer, men jeg blir bare sittende. Vanskelig å følge med. Leser litt tekst. Skriver mye på PC. Kunne fått litt lettere oppgaver. PowerPoint denne uken. For vanskelig det lærer gir meg.»*

Når vi i intervjuene utfordrer elevene på hvilke råd de har til de voksne for å gjøre skolehverdagen enda bedre, er flere av dem usikre på hva de skal svare. Andre fremstår både tydelige og reflekterte. En elev i grunnskolen mener de voksne bør skaffe ny basketkurv, og fikse det som er ødelagt: «Det er masse gamle ting her på skolen; bør fikse det.» En grunnskoleelev blir provosert når voksne lager regler for elevene som de voksne ikke holder selv.

Mange elever er opptatt av mer variasjon i skoletimene, mer fysisk aktivitet og pauser med lek, dans og frisk luft. En grunnskoleelev knytter manglende pauser til uro i timene: «De kan sørge for mere ro. Noen ganger blir timene veldig lange, da blir elevene urolige. Kanskje pause i midten.» Eleven forteller videre at hen og en medelev av og til får ta 5 minutters pause ute når de er urolige, og så komme inn igjen: «Det synes jeg hjelper.»

En elev i grunnskolen vil at lærerne skal være engasjerte, og flere elever kommer med konkrete innspill til hvordan de kan lære. Mye handler om mer praktisk læring. En annen elev i grunnskolen forteller:

> *«Ikke gi meg vanskelige oppgaver.» (Kan det bli for lett? (vårt spørsmål)): Ja, men hvis det blir for vanskelig kan læreren finne noe mer lett og praktisk. Har klosser i farger, som jeg kan*

> *bruke til å løse vanskelige oppgaver. Har kastanjenøtter som jeg kan bruke. Vi har iPad, Salaby, høre på musikk, finne noe på internett. Skrive tekst til bilde.» (elevstemme grunnskole)*

En elev i videregående sier de får være med å bestemme litt, men ikke veldig mye. Hen mener elevene kunne kommet med forslag om nye ting de kunne gjort, og nevner spesielt det å lære mer utenfor skolen, i «det virkelige livet».

Vi får også innspill fra elevene som handler om frihet og tillit. En videregående elev svarer «vet ikke» på spørsmål om hen ville ha endret noe i skolehverdagen sin. Men hen setter pris på den store friheten hen opplever etter overgangen fra ungdomsskole til videregående skole. Før måtte hen være på skoleområdet: «Følte meg litt fanget. Her er det mer åpent og fritt.» En elev i grunnskolen mener hen kunne vært med på å lage regler som ville være bra for alle: «De tror jeg bare tenker på meg selv. Jeg liker ikke når folk bestemmer over meg. Jeg er en person som liker å være fri.»

En umiddelbar tanke fra oss etter intervjuene, er at mange av elevene som får spesialundervisning kan være større ressurser i egen og klassens læring, enn det skolene klarer å utnytte i dag.

<u>Brukermedvirkning – foresattes perspektiv</u>

Informasjonen som presenteres i dette delkapittelet bygger på svar fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut til foreldre ved case-skolene som har elever med rett til spesialundervisning.

<u>Rett til å medvirke</u>
På spørsmålet om *hvordan* skolen legger til rette for at elever og foresatte kan medvirke, svarer noen foresatte at de er fornøyde, noen at det varierer og noen få er konkrete på hva skolen faktisk gjør av tiltak. En foresatt beskriver skolens tilrettelegging slik: «Opp og ned … som beskrevet før, noen skoler bedre, noen tragisk, NN skole (vår anonymisering) var uproff hele gjengen.»

Hva angår elevmedvirkning, forteller en foresatt at skolen er flink til å tilrettelegge:

> *«… ikke minst har de vært lydhøre når det gjelder elevens tilbakemeldinger når det gjelder arbeidsmengde og timeplan. Lærerne møter elev med forståelse når hen synes noe er vanskelig, eller når det er vanskelig å holde ut hele dager. Det hjelper å bli møtt med forståelse og ikke oppgitthet.» (foresattstemme)*

Andre foresatte beskriver elevmedvirkning gjennom ulike måter å organisere dagen på; i klasse, hjelp av en lærer alene i perioder og andre ganger i grupper. Det kan tolkes som at dette gjøres i samarbeid og forståelse med elev, noe vi likevel ikke kan lese entydig ut fra undersøkelsen. Noen foresatte forteller at det tilrettelegges for samarbeid gjennom samtaler, og et svar fremhever at elevmedvirkning kan gi elevene en følelse av kontroll over egen hverdag. Vi får ellers få eksempler på hvordan elevmedvirkning foregår i praksis.

Når det gjelder tilrettelegging for foresattes medvirkning, beskrives dette på ulike måter, men likevel noe vagt/generelt i de fleste svarene: Det fortelles om samtaler, foreldresamtaler, møter ved behov, at skolen tilrettelegger på en god måte, at de blir hørt og spurt om hva de mener.

En foresatt forteller om oppstartsmøte før skolestart med ferdig plan, en annen forteller at de får plan for uken. Vi forstår dette som at noen foreldre opplever at informasjon også er en del av medvirkningen, eller at det kan forstås som at informasjon kan være en viktig forutsetning for medvirkning.

Noen av svarene forteller om tett kontakt og åpen dialog på SMS og e-post. En foresatt opplever at dette fungerer meget godt. Ut fra svarene i undersøkelsen, kjenner vi ikke det konkrete innholdet i denne kommunikasjonen, men reiser likevel et spørsmål om dette er hensiktsmessige og godkjente kanaler for kommunikasjon med innhold av potensielt sensitiv karakter.

De fleste foresatte i undersøkelsen er likevel fornøyde med skolens tilrettelegging for medvirkning. Sitatene under er eksempler på dette:

- *«Veldig fornøyd med opplegget.» (foresattstemme)*
- *«Jeg er meget fornøyd med tilretteleggingen. Skolen framstår fleksibel og initiativrik.» (foresattstemme)*
- *«Virker ok.» (foresattstemme)*

Noen foreldre synes ikke å være like tett på skolen, eller sterkt involvert i samarbeidet med skolen om elevenes spesialundervisning. En foresatt virker å ha noe lave ambisjoner for samarbeidet om elevens spesialundervisning: «Ingen tilbakemelding. Fornøyd med at de følger litt med.» Andre foresatte forteller at de ikke har så mye innsikt i, eller medvirkning på, selve undervisningen. En av disse forteller videre at hen heller ikke har behov for så mye medvirkning her, og at hen føler seg hørt når de kommer med konkrete innspill. En annen sier at de som foresatte ikke ser hva og hvem som er med eleven på skolen, men at de må stole på skolen. Eleven har det bra, og vil alltid gå på skolen. Vi forstår dette delvis som et uttrykk for tillit, men også som et mulig tegn på at skolen ikke alltid utnytter potensialet i skole-hjem-samarbeidet fullt ut.

Foresatte beskriver ulike opplevelser av tilrettelegging for medvirkning på ulike skoler. En foresatt skriver følgende:

> *«På vanlig skole … Lite informasjon om hvordan skoledagene var lagt opp. På spesialskole: Jevnlig informasjon om hva som gjøres og hvorfor det gjøres, gjennomgang av tema- og læreplaner. Gode dialoger og skolen oppleves lydhør for innspill.» (foresattstemme)*

En annen foresatt beskriver tilbudet i nåværende spesialgruppe som godt: «Opplever NN spesialgruppe (*vår anonymisering*) som lydhør for våre tanker og ønsker, samtidig som de har fagkunnskapen som er nødvendig for å gi best mulig hverdag for barnet.» Dette beskrives som kontrast til tilbudet der eleven kom fra, hvor skolen forsøkte å få eleven inn i vanlig klasserom med andre elever: «Der gjemte hen seg under pulten. Dette var svært slitsomt og krevende for eleven og førte til at hen var utslitt nesten alltid, selv etter helg.»

En foresatt anerkjenner utfordringene skolen står i, og sier at de:

> *«… er fornøyde med arbeidet som gjøres, men det er ingen tvil om at det er vanskelig å tilpasse dette til hvert enkelt barn. Vi er inne i en periode nå hvor barnet nekter å bli tatt ut av undervisningen for eksempel, fordi hen føler hen går glipp av mye. Det dreier seg nok aller mest om å gå glipp av det de andre gjør på et sosialt nivå. Da er skolen flinke til å lytte til både barnet og oss så langt det er mulig.» (foresattstemme)*

Krav til samarbeid

De fleste foresatte i undersøkelsen beskriver samarbeidet med skole og PPT som bra eller godt, og illustrerer dette på ulike måter: De blir hørt, det er dialog begge veier, dialogen er åpen, man har hyppig kontakt (med både spesialpedagog og kontaktlærer), informasjonsflyten er god og skolen «ordner det som trengs etter samtale og avtaler med oss foresatte.»

En foresatt forteller om godt samarbeid på barneskolen, men at det ble krevende da ungdomsskolen mot deres vilje ønsket at barnet skulle «overføres til spesialskole». Foresatte ønsket ikke dette, de mente det ville bli stigmatiserende. Foresatt opplevde at det var lærere på 8. og 9. trinn som gav eleven opp, men at diverse møter med PPT og rektor resulterte i et veldig godt opplegg i 10. klasse: «Lærere skal ikke få lov til å gi opp på den måten! De må jobbe for å finne riktige læringsmetoder for den enkelte elev. Jeg synes ikke det ble gjort godt nok de første to årene.»

Noen beskriver likevel samarbeidet som varierende, «opp og ned», og noen har dårlige opplevelser knyttet til samarbeidet med skole og PPT. En foresatt forteller om godt samarbeid med PPT, men at hen samtidig ikke er helt klar over hva hen kan kreve/forvente. En annen forteller at han nesten ikke har hatt noe med PPT å gjøre. PPT har ansvar for å utarbeide sakkyndig uttale, og en foresatt opplevde det som problematisk at sakkyndig vurdering i for stor grad tok utgangspunkt i skolens tilbud og ikke barnets evner: Her uttrykkes en frustrasjon over sakkyndig vurdering som sa at barnet kunne følge «normal læreplan» i flere år, før ny sakkyndig sa at barnet ikke kunne følge «normal læreplan» i noen av fagene.

Foreldrenes råd om bedre medvirkning

Foresatte har flere råd til skolene om hvordan man best kan legge til rette for medvirkning. De nevner blant annet flere møter mellom skole og foresatte/barn, og at det er viktig at skolen involverer alle lærere, ikke bare kontaktlærer, i hensyn som må tas for å skape et godt læringsmiljø. Noen mener skolen trenger flere ressurser, slik at man kan jobbe med sosialisering og inkludering i klassen på et tidlig stadium, fra 1. klasse. Andre ønsker at det må jobbes med å integrere eleven i ordinær klasse, eventuelt i noen fag.

Flere informanter spiller inn et råd om å i større grad ta eleven og de foresatte på alvor. Man ønsker åpen dialog og at skolen er «mottakelig for forslag på andre måter å gjøre ting på.» Noe av det samme leser vi av dette svaret: «Presentere et spenn av muligheter, hvilken vei de ser for seg, heller enn å kun oppgi det løpet de ser best.» Vi aner gjennom disse svarene at mange foresatte ser på seg selv og elevene som viktige ressurser i egen læring, og at de mener da både kan og bør få lov til å bidra.

5.1.3 Kartlegging av medvirkning i spesialundervisningen – ansattes perspektiv – casestudie Oslo

Informasjonen som presenteres i dette kapittelet bygger på svar fra intervju med ansatte og PP-rådgivere ved de åtte case-skolene som deltar med informasjon til kunnskapsinnhentingen i utredningen.

Elevmedvirkning

Omfang
«Ønsker at elevene skal kunne medvirke enda mer.» Sitatet kommer fra en rektor som vil at elevene skal føle at de blir lyttet til, og få lov til å medvirke både på innhold og metode. «Vi er ikke der, men vi ønsker å komme dit.» En stemme i ressursteamet på en annen skole sier elevene skal være «koblet på» i dagens skole, men at «vi har litt å gå på i hverdagen.» Mange av de ansatte er i intervjuene opptatt av at elevene skal bli hørt. Flere konkrete innspill om faktisk elevmedvirkning handler om samtaler med elev eller klasse om hvordan man skal jobbe med et emne, hva man skal gjøre først og sist, og hva man får gjøre etter at pålagte arbeidsoppgaver er utført.

Ansatte gir uttrykk for at de opplever at medvirkning har større fokus i dag enn tidligere, og merker styringssignal i retning av mer medvirkning: «Etaten er opptatt av elevens stemme. Snakker mye om dette. Løftes veldig frem.»

Ansatte synes å akseptere at medvirkning er noe man er pålagt å drive med i skolen, og at det kan være viktig for elevenes motivasjon og eierskap til læring. Men omfang av medvirkning er også noe som problematiseres. Noen ansatte signaliserer at det kan bli for mye medvirkning: «I utgangspunktet er det bra at eleven blir hørt, at elevens stemme er med, at det er skolens utgangspunkt. Men alle elever ser ikke sitt eget beste – da må man samarbeide med elevene.» En skoleleder går enda lenger: «For mye tilrettelegging. Et eksempel: Eleven vil ikke ha framføring foran klassen, så da gjør vi ikke det i klassen … Pass på at det ikke blir for «bomullsaktig». Må kunne stille krav.»

Systematikk og organisering
I intervjuene hører vi om ulik grad av systematikk knyttet til elevmedvirkning. Ansatte i ett av ressursteamene snakker om hyppige og systematiske elevsamtaler på skolen, også for elever med spesialundervisning i spesialavdeling: «Alle elever har korte og hyppige elevsamtaler med kontaktlærere, likt som resten av skolen. Ca. hver 3. uke. Ikke helt likt, men alle får komme ut og prate med læreren sin.» Fra en annen skole hører vi at de har satt av tid på timeplanen til elevsamtaler: «Satt av tid på timeplanen. Opptil flere ganger i halvåret.»

I flere av intervjuene viser ansatte spesifikt til elevmedvirkning i overganger mellom skoleår og skoleslag, og at både kontaktlærere, rådgivere og spes.ped-koordinatorer kan være involvert i disse overgangene:

- *«Elevsamtaler, oppstartsamtaler i september/oktober. Hva tenker eleven selv: -Hva funket der du gikk i fjor?»*
- *«Inviterer alle med fortrinn ...»*

- *«Kan også komme uken før oppstart og se på klasserom, møte kontaktlærer.»*
- *«Spes.ped-koordinator samtaler med alle elevene og innhenter samtykke fra foreldre.»*
- *«Har med elever i overføringsmøter til ungdomsskolen ...»*
- *«Oppstartsamtaler i mai, juni … foreldre og elev.»*
- *«Mottakssamtaler hver vår. «Midtveis» høst og vår.»*

På tross av tilsynelatende mye medvirkning i overganger, mener en ansatt likevel at de har potensiale til å involvere elevene mer i overgangen fra barneskole til ungdomsskole. En stemme i ressursteam presiserer også at medvirkning er en underveisprosess, ikke bare noe man gjør «innledningsvis».

En del av skolene sier de bruker andre maler enn de Utdanningsetaten har utarbeidet for å sikre og dokumentere medvirkning i formell saksgang knyttet til spesialundervisning. I samtale med ett av ressursteamene kommer det frem at malene ikke legger opp til dynamisk arbeid med IOP og elevmedvirkning gjennom året:

> *Malene fra «Etaten» legger ikke til rette for god medvirkning. Bruker UDIR sin mal. Ønsker mer dynamisk arbeid med det gjennom året. Legger opp til å «besøke» IOP i januar. Overgang fra halvårsvurdering gjorde at man ikke gikk så godt inn i IOP i løpet av året. Spesielt synd på 10. trinn: Det skjer så mye. Malene legger opp til det motsatte (ansattstemme i ressursteam).*

<u>Medvirkning i den spesialpedagogiske tiltakskjeden</u>
Det virker å variere i hvilken grad skolene involverer elevene i stegene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Noen forteller om samtaler der elevene blir forelagt sakkyndig uttale, og får uttale seg før tiltak settes i verk. En stemme i ressursteam uttaler: «Kan ta opp det som er skrevet. Har vi forstått riktig? Snakker om formuleringene, ber elever kommentere. Kan være sprik i oppfatning. Prøver å få fram slike forskjeller.»

Ansatte i et annet ressursteam reflekterer over om de kanskje kan legge om rutiner og årshjul for å fremme elevmedvirkning: «Frister … har ikke utviklingssamtale før IOP skal være skrevet … Kanskje elevsamtalen kan gjennomføres i forkant av IOP - ta de først for å snakke om organisering, uten foresatte.»

Andre ansatte forteller at elevene i mindre grad involveres: «Elever er ikke involvert i forhold til IOP. Noen kunne hatt utbytte av det og kunne være med og spille inn. Foreldre har gjerne noe å spille inn, og de kjenner jo barna sine … Elevene vil ofte gjøre det samme som andre elever i ordinær undervisning. Ofte uenige med at vi må bygge på, og tette læringshull.» I en lignende uttalelse hører vi at «Vi involverer i forhold til IOP, men ikke godt nok. Prøver å ta hensyn til elevforutsetningene. Men ikke elevmedvirkning.»

<u>Innhold i elevmedvirkning</u>
Ifølge ansatte, får elevene med vedtak om spesialundervisning medvirke i ulike sider av undervisning og skolehverdag. Under følger et knippe utsagn fra ansatte:

- *Hører selvsagt på elever som har ønsker om hva de vil gjøre i timene, tar utgangspunkt i elevenes interesser. Får mulighet til å velge innenfor interessene sine. Læringsplan: elevene får mulighet til å bestemme rekkefølge selv (ansattstemme ressursteam).*
- *Ta utgangspunkt i elevenes interesser i lese- og skriveopplæring. (Nevner et eksempel med pakistansk Premier League) (lederstemme ressursteam).*
- *F.eks. i dag når nettet var nede. Spurte elvene; hvordan skal vi løse dette? Kan også være på lettere nivå, at de kan velge mellom ulike metoder/opplegg (ansattstemme).*
- *Gjerne valg på slutten hva elevene vil gjøre, etter arbeidsøkter (ansattstemme ressursteam).*
- *Får dem ikke til å jobbe uten at vi bruker interessene deres, lager undervisningsopplegget deres rundt det. Noen ganger uttrykker elevene veldig tydelig hva de mener (lederstemme).*

En ansatt i videregående mener det er lurt å ikke fremstå som en allvitende lærer. Hen har tro på dialogbasert undervisning, la elevene få ansvar og «overta noe»; det kan engasjere elevene.

Utsagnene vitner om at elever får medvirke i valg av både innhold, rekkefølge og metode i undervisningen, men samtidig er ansatte opptatt av at den voksne må ha styringen: «Skal de lære, så må de ha lyst til å gjøre det vi skal. Men kan ikke la dem styre for mye heller. Mange ville nok brukt iPad hele tida, for de sklir lett ut.»

Vi hører også stemmer som sier at elevene innimellom får påvirke organisering; hvem de kan jobbe sammen med, og om de eventuelt skal være inne i eller ute av klassen. Det siste kan i noen tilfeller være en utfordring i enkelte skoler og klasser. Noen ansatte forteller om elever som de mener bør få spesialpedagogisk undervisning ute av klassen for å få forsvarlig læringsutbytte, men eleven vil ikke.

Foresattmedvirkning

I intervjuene fremkommer det at ansatte mener foreldre stort sett medvirker slik lovverket tilsier og de kommunale malene legger til rette for. Det fortelles om deltagelse i utviklingssamtaler, foreldremøter og ansvarsgruppemøter. Når det gjelder medvirkning i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, helt fra oppmeldingen til ressursteam, så fortelles det i et ressursteam at: «Foreldrene skal være involvert gjennom hele prosessen … Foresatte skal samtykke til dette.» En ansatt i et annet ressursteam sier at de får «Samtykke fra foresatte i de fleste avgjørelser som blir tatt om spesialundervisning. Formelle saker.»

En lederstemme i et ressursteam forklarer dette om foreldreinvolvering i prosessen knyttet til sakkyndig vurdering, vedtak og IOP:

> *IOP … foresatte er ikke involvert – det er flere år siden. Vi får den sakkyndige, så skrives vedtak ut fra dette – defineres organisering. Den individuelle opplæringsplanen er ikke så omfattende som tidligere. Endring underveis … Det er sjelden det er mer behov for endring enn det som står i et referat. Alltid et tverrfaglig møte på høsten – eventuelt endre – men sjeldent behov for å endre IOP. Basert på sakkyndig – godt møte der man får en omforent forståelse for innhold – god samtale og god arena for medvirkning. (lederstemme ressursteam)*

En stemme i det samme ressursteamet mener sakkyndig og IOP har mer målbare mål enn før, og at foresatte ikke nødvendigvis har forutsetninger til å mene noe om målene.

Noen skoler legger til rette for hyppig kontakt med foreldre via telefon. E-post og SMS; en «åpen telefonpolitikk», noen lærere og spes.ped-koordinatorer også med systematiske tilbakemeldinger til/dialog med foreldre ukentlig. «Nesten daglig SMS til hjemmene. I hvert fall ukentlig. Sender bilder hjem. Får fredagsmail. Hva som har skjedd, hva som skjer neste uke.» Flere av informantene nevner at lekser er et vanlig utgangspunkt og tema for samarbeid og dialog, og en stemme sier at: «Vi har lekser – det skal tilpasses – hvis leksene blir et helvete hjemme, lage avtale på å kutte lekser. Kommunikasjon og medvirkning på dette.»

Vi ser eksempler på tett kontakt mellom skole og hjem flere steder, noe i form av informasjonsutveksling, mye i form av informasjon fra skole til hjem. Det synes likevel å variere hvor systematisk og tett dialogen og tilretteleggingen av medvirkning er fra skole til skole, og internt på skoler.

En ansatt uttrykker at mange foreldre ofte er takknemlige for informasjon og dialog, og at foreldre verdsetter gode begrunnelser og pedagogiske forklaringer på det man tilbyr elevene. Samtidig kommer det frem i intervju med flere av de ansatte, at det i mange tilfeller kan være krevende å få til god medvirkning med foreldre: «Samarbeid med foresatte, mange vanskelig å komme i kontakt med. Krevende å få til samarbeid, få til medvirkning.» En annen informant uttrykker de slik: «Skole-hjem fungerer på tilrettelagt. Ikke like godt på ordinært tilbud. Ikke alltid de (*foreldrene, vår merknad*) møter opp til møter med skolen.»

Faktorer som kan begrense skolens mulighet til å tilrettelegge for medvirkning

I samtalene med ansatte, ledere og medlemmer av ressursteam, kommer det frem flere utfordringer med tanke på medvirkning av elever og foresatte. Sitatene i punktlisten under er ansattstemmer i intervjuene.

- Manglende forståelse for skole og spesialpedagogikk blant foresatte: «Henvisningsregime er krevende å forstå. Enkelte foresatte sier bare ja.» «Ikke alle foreldre vet hva spesialundervisning vil si.» «Ulike kulturer – noen ganger har ikke foreldrene forutsetninger til å være med på planleggingen.» Det kan synes krevende for skolene i noen tilfeller å forklare om rettigheter, forventninger, hva spesialundervisning vil si, konsekvenser av valg osv.
- Språkutfordringer: «Foresatte som ikke kan lese.» «Kanskje UDE kan være tydeligere på bruk av tolk?» «Få oversatt informasjon til ulike språk.» Svært mange skoler opplever språkbarrierer i dialog med foreldre. Mange opplever utfordringer med tolketjenesten, blant annet knyttet til tolking over telefon uten identifikasjon, samt diskresjon/anonymitet i små miljøer av minoritetsspråklige, der tolk i noen tilfeller kan kjenne foresatt.
- Foresatte som har vansker med å akseptere barnas utfordringer: «Elever med tunge diagnoser: Foreldre har blokkering for å innse at eleven trenger noe annet. Har et normalitetsønske.»

Noen foreldre går gjennom sorgprosesser knyttet til barns utfordringer, noen kan fornekte. Dette kan det være krevende for skolene å håndtere på en tydelig og ivaretakende måte.

- Foresatte som vil skåne seg selv og barna sine: «Mange foreldre vil ikke at barnet skal vite.» «Hele spekteret av foreldre … Enormt stor spredning. Skolen fikser, helst bare unngå at vi pusher på – at du pusher som skole – ønsker ikke å presse sitt eget barn. Det gjør det verre. Da bidrar mamma og pappa til at dette er et problem.» Det oppleves som en utfordring i en del tilfeller å involvere elev, og være ærlig med elev, om f.eks. faglige utfordringer, diagnoser osv., og noen foreldre ønsker at skolen skal innføre «tiltak i skjul». En skole mener samtidig dette har blitt lettere med ny mal, der man kan slå fast at elever har rett til å vite og være involvert.
- Manglende engasjement blant foresatte: «Har den elev- og foreldregruppen vi har. Ikke alle foreldre er like engasjerte.» «Ikke alle foreldre er skrudd på.»
- Manglende deltagelse og oppmøte: «Avdelingsleder insisterer på at foresatte kommer på en åpen dag, sånn at man slipper å ha unødvendige diskusjoner etter at elevene har dukket opp. Dette fungerer godt for dem som dukker opp. De som ikke dukker opp, har gjerne urealistiske forventninger til hva skolen skal få til.» En del skoler opplever at foresatte ikke møter på foreldremøter eller til andre avtaler.
- Elever som ikke ønsker å ta imot hjelp: «Eleven begynner å mene ting. Sitter i mange saker der elever ikke vil ta imot hjelp. De må ta imot for å få bedre livsutsikter … utfordre eleven og skolen på å hele tiden snakke om det. Kanskje nødvendig å ta imot hjelp i mindre grupper.» Det er ikke en plikt å ta imot spesialundervisning. Når eleven er over 15, kan hen selv velge om hen vil samtykke eller ikke. Det kan være krevende for skolen å finne en balanse mellom å utfordre eleven og samtidig anerkjenne elevens rett til reell medvirkning.
- Elever som ikke ønsker involvering fra foresatte: «Enkelte elever ønsker ikke at foreldrene skal vite at de får spesialundervisning. Fra de er 15 bestemmer de selv». Det synes å være vanskelig å håndtere kravet til å involvere foreldre frem til elevene er 18 år, slik blant annet «Veilederen Spesialundervisning» presiserer.

5.2 Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering

I dette kapittelet om inkludering utforsker vi følgende problemstillinger:

- I hvilken grad mener elever, foresatte og ansatte at eleven er inkludert i fellesskapet på skolen?
- Hvordan mener elever og foresatte at eleven i større grad kan oppleve av tilhørighet?
- I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elever med spesialpedagogisk hjelp kan hjelpes innenfor den ordinære opplæringen?
- Ifølge lærere og andre ansatte, i hvilken grad begrenser ulike faktorer skolens mulighet til å tilrettelegge for inkludering?

Illustrasjon 7: Et fellesskap som oppleves inkluderende.

Vi vil i det følgende sammendraget drøfte noen av de mest sentrale funnene fra intervju og spørreundersøkelse, og knytte dette opp mot forskning og utredninger fra teorigrunnlaget i rapporten.

5.2.1 Sammendrag

Begrepsavklaring inkludering

Det er et nasjonalt mål at vi skal ha en inkluderende skole som gir muligheter for alle (Kunnskapsdepartementet, 2019). Samtidig sier *Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* at dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende, fordi organisering og innhold medvirker til manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge (Nordahl et al., 2018). Vi ser i datamaterialet at hva som legges i begrepet inkludering, ikke nødvendigvis er avklart på den enkelte skole og i Osloskolen. Dersom et mål på inkludering er at alle skal ha venner på skolen, kan man si at elevene i utvalget er inkludert. Dersom inkludering settes opp som en motsats til segregerte tilbud i spesialavdeling eller -skole, er det mange elever som ikke er inkludert. Heller ikke dersom målet er at alle elever skal føle tilhørighet til det store fellesskapet i en skole, er alle elevene inkludert: Noen elever kjenner seg inkludert når de deltar i spesialundervisning i en liten gruppe, andre opplever at de da blir holdt utenfor et viktig fellesskap. Elever i ordinært tilbud melder i noen grad at de må ut av klassen for å få spesialundervisning. Noen mener det er bra for læringen, de fleste liker det ikke. Mange foreldre beskriver utenforskap som det å bli tatt ut av klassen. Ansatte ønsker inkludering, erkjenner at det kan være krevende å få til, og poengterer at elever ikke skal kjenne seg ensomme, og at de trenger venner. Innspill fra både elever, foreldre og ansatte tyder på at noen elever opplever seg bedre inkludert i de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene, selv om disse tilbudene i noen grad kan oppleves segregert, enn i ordinær skole, og motsatt.

Vennskap og sosial inkludering

Elevene som har deltatt i undersøkelsen, sier at de har venner på skolen. Noen elever i spesialskoler og spesialgrupper har få venner hjemme, og ofte ikke de samme vennene hjemme som på skolen. En

del av dem som har begynt i et av de byomfattende tilbudene, har fått gode venner i ny skole, men noen savner også venner fra den gamle skolen. Forskning viser at måten skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne på, medfører ofte at vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende blir vanskeligere (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017). Finnvold (2021) finner f.eks. at det er mindre sannsynlig at barn med fysiske funksjonshemninger deltar på ulike sosiale arenaer, sammenlignet med barn uten funksjonshemninger. 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. Årsakene kan, ifølge Finnvold, være flere. Det kan blant annet henge sammen med systemet for skoleskyss, der man ikke får ta med venner hjem etter skoletid /SFO-tid. Elever i utvalget bekrefter at de ikke kan ta med seg venner hjem i skoletaxien.

Møteplasser og fysiske rammefaktorer for læring og inkludering

Elevene setter pris på gode og varierte møteplasser der de kan være sammen og gjøre aktiviteter sammen. Noen trenger det trygge nær basen sin, andre har behov for å møte det store fellesskapet i skolen. Tilbakemeldinger fra elever og foresatte i studien viser at voksne kan skape trygghet og legge til rette for inkludering gjennom aktivitet og samhandling, og foreldre mener at sosiale arrangement og felles aktiviteter kan stimulere til inkludering. Ansatte i byomfattende spesialskoler/ - grupper melder om romsligere læringsareal, der man både kan få til inkludering og skjerming. Egnede og inkluderende læringsareal kan handle om klasseromsstørrelse, arealer til praktisk undervisning, møblering som skaper skjerming, universell utforming og/eller fellesareal tilrettelagt for læring og sosialisering. Fysisk tilrettelagte lokaler og uteområder nevnes i Meld.St. 6 (2019-20) som stikkord for å lykkes med inkludering (Kunnskapsdepartementet, 2019). Vinteren 21/22 ble tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo kartlagt av kommunerevisjonen (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). Her svarte 51 % av rektorene at skolens lokaler gav liten mulighet til for eksempel skjerming, gruppeundervisning og opplæringstilbud 1:1.

Inkluderende undervisningspraksis

Elever med nedsatt funksjonsevne og elever som utfordrer fellesskapet med adferden sin, opplever stor grad av ekskludering i skolehverdagen (Nordahl et al., 2018). Det kan synes som at noe av forklaringen på at elever i utvalget blir tatt ut av klassen til spesialundervisning i liten gruppe, handler om bråk og uro i klassen. Noen knytter uro til kjedelige undervisningstimer. Spørreundersøkelsen viser at flere foreldre til barn i ordinær skole er kritiske til en praksis med å ta elever ut av klassen, og mener mer variert og praktisk undervisning, der man får være god på ulike måter, med rom for forskjellighet, kan fremme inkludering. Sigstad et al. (2021) sin studie, viser at en stor utfordring for å lykkes med inkludering, virker å være differensiering av undervisningen i møte med en mangfoldig elevgruppe, og regjeringen fremhever behovet for økt kompetanse blant ansatte for å nå målsetningen om en inkluderende skole (Kunnskapsdepartementet, 2019). En PPT-rådgiver i undersøkelsen er usikker på om lærere er forberedt på den store «buketten» av ulike elever de møter når de er ferdige med lærerutdanningen. Ansattes kompetanse, samt holdninger til inkludering og normalitet, synes å

være viktig for å lykkes med inkludering. Tilbakemeldinger i intervjuene tyder på at manglende kompetanse kan føre til usikkerhet i møte med ulike elevgrupper, som videre kan gjøre at man i større grad «skyver» elever med store hjelpebehov fra seg.

I forskningen blir flere drivere for en nasjonal utvikling med mindre inkludering trukket fram, blant annet mer rapportering og dokumentering i forbindelse med prøver, tester og kartlegging (Wendelborg, Kittelsaa, & Caspersen, 2017). Det kan tenkes at mange elever i Osloskolen opplever en teoretisert skole som ikke passer alle elevers måte å lære på, og at testing og rapportering er en driver for dette. Det kan også tenkes at en større vektlegging av det brede danningsmandatet i opplæringslova, med fokus på helhetlig og variert kompetanse, kan gjøre lærerne tryggere på å differensiere undervisningen og våge en mer praktisk og variert opplæring. Flere elever med spesialundervisning kan hjelpes innenfor ordinær undervisning, men det er et sett av faktorer som må virke sammen for å lykkes godt; både holdninger, kompetanse, skolekultur, ledelse og organisering, samt rammebetingelser som handler om ressurser og læringsareal.

Kultur for inkludering

Foresatte i case-skolene mener at gode relasjoner, dialog og samarbeid er viktig for å få til god inkludering, og elevene i studien melder jevnt over tilbake om gode relasjoner til voksne på skolen. Ansatte tegner et bilde av ulike kulturer for inkludering, der noen skoler oppleves mer åpne for å ta imot og inkludere elever med ulike utfordringer enn andre.

For å lykkes med inkludering, må skolene ha en felles kultur som fremmer inkludering og tidlig innsats. Dette betinger god ledelse (Kunnskapsdepartementet, 2019). Bjørnsrud og Nilsen (2019) peker på at en slik felles kultur og forståelse for inkluderende praksis kan bygges i et lærende fellesskap på skolene. Ansatte i case-skolene mener at god kommunikasjon og tilrettelegging for samarbeid kan fremme inkludering av flere elever, men samtidig virker det på informantene som at det er ulikt hvor systematisk skolene jobber med temaet. Forskning viser at PPT i liten grad er i posisjon til å hjelpe skolene med et systemisk arbeid, noe våre undesøkelser understøtter. En hovedtendens fra Buli-Holmberg et al. sin studie fra 2019, var at det er lite samarbeid og koordinering mellom allmennpedagogiske lærere og spesialpedagoger. Tilbakemeldinger fra informanter viser at der det er kultur for å teste ut og samarbeide om nye opplegg, og man har en ledelse som støtter og er åpen for dette, kan man ha et godt utgangspunkt for inkluderende undervisning.

En del av informantene på case-skolene gir uttrykk for at skolene strever med mange og til dels uklare styringssignaler fra skoleeier. Tilbakemeldinger tyder på at man får liten tid til å sikre god nok implementering av ulike satsninger.

Elevenes perspektiv

Elevene som har deltatt i undersøkelsen, sier at de har venner på skolen. Noen elever i byomfattende spesialskoler/-grupper har få venner hjemme, og ofte ikke de samme vennene hjemme som på skolen. En del av dem som har begynt i et byomfattende opplæringstilbud, har fått gode venner i ny skole, men noen savner også venner fra den gamle skolen.

Elevene setter pris på gode og varierte møteplasser der de kan være sammen og gjøre aktiviteter sammen. Noen trenger det trygge nær basen sin, andre har behov for å møte det store fellesskapet i skolen. Voksne kan skape trygghet og legge til rette for inkludering gjennom aktivitet og samhandling.

Elever i ordinært tilbud melder i noen grad at de må ut av klassen for å få spesialundervisning. Noen mener det er bra for læringen, de fleste liker det ikke. En del elever sier de får konsentrert seg bedre i liten gruppe ute av klassen og at de har voksne som forklarer godt. Det kan synes som at noe av forklaringen på at elever blir tatt ut, handler om bråk i klassen.

Vi finner i datamaterialet flere fremmere for inkludering: God dialog med elevene synes viktig for å fange opp ønsker å behov. En annen fremmer kan være tilrettelegging for inkludering på ulike måter på ulike arenaer, gjerne gjennom aktivitet av ulik slag. God klasseledelse med både ro og variasjon i arbeidsmåter, kan gjøre det lettere å ha spesialundervisning i klassen, og således fremme inkluderende opplæring.

Foresattes perspektiv

Foresatte i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper er i hovedsak fornøyde med hvordan skolen legger til rette for tilhørighet i fellesskapet. Flere foresatte til barn i ordinær skole er kritiske til hvordan deres barn blir inkludert. En praksis med å ta elever ut av klassen kan se ut til å hemme opplevelsen av, og muligheten for, inkludering.

Flere foresatte mener mer variert og praktisk undervisning, der man får være god på ulike måter, med rom for forskjellighet, kan fremme inkludering. Relasjoner, dialog og samarbeid er viktig. Lærere må ha kompetanse på inkludering, og skolen må ha ressurser til gjennomføring. Sosiale arrangement og felles aktiviteter kan stimulere til inkludering.

Ansattes perspektiv

Ansattes kompetanse, samt holdninger til inkludering og normalitet, synes å være viktig for å lykkes med inkludering. Manglende kompetanse kan føre til usikkerhet i møte med ulike elevgrupper, som videre kan gjøre at man i større grad «skyver» elever med større hjelpebehov fra seg. Videre kan organisatoriske rammebetingelser som timeplanlegging, kommunikasjon og tilrettelegging for samarbeid. fremme eller hemme inkludering av flere elever i den ordinære opplæringen. Vi får videre mange eksempler på konkrete metodiske tiltak for inkluderende opplæring. Her virker det ulikt hvor systematisk skolene jobber. Der det er kultur for å teste ut og samarbeide om nye opplegg, og man har en ledelse som støtter og er åpen for dette, kan man ha et godt utgangspunkt for inkluderende undervisning. Det ser ut til at det kan være et sett av faktorer som må virke sammen for å lykkes godt; både holdninger, kompetanse, skolekultur, ledelse og organisering, samt rammebetingelser som handler om ressurser og læringsareal.

Det er gjennomgående et stort ønske om at elevene skal være inkluderte. Samtidig oppleves det komplisert å få til. Ordinære skoler kan oppleve at en del elever strever med å finne medelever de

identifiserer seg med. Skoler med spesialavdeling kan streve med å få til inkludering på tvers, få til hospitering og å utnytte kompetansemiljøet i spesialavdelingen til beste for hele organisasjonen. Spesialskoler kan ha utfordringer med at ikke alle elever opplever at de hører til der.

Det virker uavklart hva man egentlig legger i god inkludering, og når man mener at en elev er inkludert. Mange trekker fram vennskap og ensomhet som viktige markører det er avgjørende å forholde seg til; Elever trenger venner, og man kan kjenne seg ensom selv om man er del av mange. I et slikt lys kan plassering i nærskole/ordinær skole eller byomfattende opplæringstilbud være underordnet det at eleven selv føler at hen hører til et sted.

5.2.2 Kartlegging av inkludering i skolen – casestudie Oslo

Vi vil i dette delkapittelet presentere informasjon vi har fått gjennom intervju med elever og ansatte, samt i spørreundersøkelse sendt til foreldre til elever med spesialpedagogisk hjelp. Vi vil først gjøre rede for elevers, foresattes og ansattes mening om i hvilken grad elever med spesialundervisning er inkludert i fellesskapet på skolen.

«Eit ideal for gruppering ligg i Salamanca-erklæringa frå 1994 om inkluderande skule. Noreg har slutta seg til at alle elevar skal få høve til å ta del i ein sosial og fagleg fellesskap med alle andre elevar, og å unngå å bli ekskludert eller segregert frå dei same samanhengane» (Haug, 2015). Etter dette skal ansatte i norsk skole søke å legge til rette for at alle elevene skal kjenne seg som en del av skolens fellesskap. Elever med rett til spesialpedagogisk undervisning skal ikke kjenne seg ekskludert fra fellesskap som de ellers naturlig tilhører.

Vi definerer i denne sammenhengen fellesskap som å være en del av, og føle seg som en del av, en gruppe som man har noe felles med. Sosiale fellesskap kan finnes både i faglige og ikke-faglige kontekster. Det viktige er at man opplever tilhørighet til gruppen, f.eks. klassen, trinnet og skolen. Betegnelsen «sosialt fellesskap» i vår sammenheng, handler derfor om en opplevelse av tilhørighet og inkludering i skolehverdagen, både i formelle, faglige settinger, og mer uformelle situasjoner gjennom skoledagen; som i pauser, måltid, lek og aktivitet. Når man legger en slik forståelse til grunn, så kan man være en del av en gruppe, men likevel føle seg utenfor fellesskapet i gruppen. Man kan også være en del av, eller utenfor, *ulike* fellesskap i en skole. En spesialavdeling kan utgjøre ett av flere fellesskap på en skole. En vennegjeng eller en skoleklasse kan utgjøre andre fellesskap. Videre kan man ha ulike behov for å delta i sosiale fellesskap. Hvis man legger til grunn at alle mennesker har behov for tilhørighet, kan noen ha behov for å delta i mange fellesskap, andre i færre. Noen kan være godt inkludert i ett eller flere fellesskap, men likevel lengte etter tilhørighet til andre fellesskap.

<u>Elevenes perspektiv</u>

<u>Møteplasser og fellesskap</u>
Elevene i utvalget gir stort sett uttrykk for at de trives på skolen. Mange knytter dette til godt miljø, felles prosjekter/tema og steder å være sammen. En elev i ordinær skole forteller at det hen liker best, er at hen kan være med venner, og en elev i forsterket avdeling forteller at hen «Liker å gå på skolen. Trives veldig godt. Være sosial, være med venner, inkludere dem. Ser

noen som er lei seg, trøste dem, hjelpe dem. Jeg er veldig oppmerksom. Føler at andre ser meg også, det er det beste jeg vet.» En elev i spesialskole sier: «Jeg har det gøy med vennene mine, og jeg liker lærerne som hjelper meg.» En annen elev forteller: «Sosialt, ganske koselig skole. Beste måte å bli kjent med folk er å bli med på ting.»

Samarbeid om prosjekter på skolen kan skape fellesskap. En elev i en forsterket avdeling forteller at hen «trives ganske bra. Mange forskjellige her. Mange glade ting som skjer her.» En annen elev forteller at det er «… greit miljø her … da jeg startet her – må være i en gjeng, trodde jeg, men her kan vi være med alle. Er med andre folk i andre klasser også. Temauker; NN var tema (*vår anonymisering)* forrige gang, da var vi blandet hele skolen.»

Flere av elevene ønsker å ha noe å gjøre på sammen, at det er lagt til rette for steder å leke, spille bordtennis, PlayStation, basket, kort osv. Dette er steder der man gjerne også treffes på tvers av klasser og miljøer på skolen. En elev i et forsterket tilbud forteller at: «Egentlig en fin skole. Får pauser, der vi kan være med de vi vil. Jeg er noen ganger i gangen. Noen ganger i «NN-rommet» (navn på felles rom). Spiller kort, Uno, danser. Sosialt ...» På spørsmål om de også bruker «NN-rommet» i timene, svarer eleven at de bare bruker det i friminuttene.

Skolene i undersøkelsen har uteområder som i varierende grad legger til rette for allsidig og inkluderende aktivitet. Dette har ikke vært et hovedfokus i intervjuene, men elevene forteller likevel om steder og aktiviteter ute som kan fremme inkludering, f.eks. på basketballbane. På og ved noen av skolene er det møteplasser for alle inne, f.eks. kantine og bibliotek. Andre steder har elevene i spesialskole /forsterket avdeling egne areal som er møteplasser bare for elevene på denne avdelingen. Det varierer også i hvor stor grad elevene oppsøker møteplasser og areal som er for alle. Noen av elevene i spesialskole / spesialgruppe virker å være mest på egen avdeling: «Vi er mest for oss selv i pauser og slikt. Jeg blander meg i avdelingen, men ikke med de andre ordinære klassene.» Vi klarer ikke gjennom datamaterialet å si om dette skyldes at det er mest praktisk slik, om det er fordi det er tryggest der, eller om det kan ha andre årsaker. Vårt inntrykk er at flere av elevene setter pris på møteplasser både på egen avdeling, og samtidig også ha steder der de enkelt kan møte andre elever fra resten av skolen.

En elev i et byomfattende opplæringstilbud for elever med omfattende hjelpebehov opplever at det kan være krevende å være sammen med så mange yngre elever, f.eks. i friminutt. Eleven er blant de eldste på skolen, og må forholde seg til mange yngre elever i pausene. Eleven tør f.eks. ikke å sykle, fordi de yngste barna kan bli skadet. Elevene i undersøkelsen setter pris på møteplasser på skolen der de både kan *være* sammen og *gjøre aktiviteter* sammen. Mange liker å være med venner, de knytter dette til trivsel, og setter pris på både det trygge innenfor klasse/avdeling, og mulighetene til å være sammen og bli kjent på tvers. Vi oppfatter at mange av elevene som deltok i intervjuene var utadvendte barn og ungdommer som ønsket å både ha og bygge nye relasjoner. Samtidig vil det være flere elever både med og uten behov for spesialpedagogisk hjelp som er mer utrygge i sosiale situasjoner, og som trenger trygge rammer, både fysisk, organisatorisk og metodisk. Varierte fysiske rammer som gjør at ulike elever kan finne sitt sted/sine sosiale arenaer, og

voksne som aktivt legger til rette for trygt fellesskap og felles kulturbygging, kan være med på å fremme en inkluderende skole.

Vennskap

Alle elevene vi har snakket med, sier de har venner på skolen. Noen har venner i klassen sin, og noen har venner også i andre klasser. Elevene setter pris på gode møteplasser og rikt aktivitetstilbud, slik at de både kan være med venner og få nye venner. Da kan de snakke sammen, henge sammen, spille fotball, spille kort eller drive med andre aktiviteter.

Elevene i ordinær skole, har stort sett de samme vennene på skolen som de har på fritiden. Noen forteller at de kan gå sammen til skolen, og at de treffes igjen på aktiviteter om ettermiddagene. Elevene i de byomfattende spesialgruppene og skoletilbudene, forteller i større grad at de har andre venner på skolen enn hjemme, særlig elevene i grunnskolen. Unntaket som bekrefter regelen, kan være eleven som forteller om en ny venn hen har fått, som hen også har møtt en gang på fritiden: «Fikk en god venn her. Vi henger sammen. Vi møttes en gang i høstferien, spilte basket og var på kino.» Elevene bekrefter det vi ser fra litteraturen; at det ikke er mulig å ta med seg venner hjem i skoletaxien etter skoletid.

En elev i byomfattende spesialtilbud forteller at «noen av de jeg gikk med der (*på den gamle skolen, vår merknad)* går her. Savner noen av dem som gikk der, men har fått nye venner her. Har andre venner på fritiden enn de på skolen.» En annen elev i byomfattende opplæringstilbud sier at hen ikke har noen venner hjemme, men flere på skolen:

> *Ja jeg har mange venner her på skolen. Jeg har ikke en eneste venn der jeg bor. Der er det ingen som har lyst til å være med meg. Før jeg var 9 år, så hadde jeg venner. Noen flyttet, og noen ville ikke være med meg lengre.*

Noen av elevene i spesialgrupper har venner i ordinært tilbud, men i vårt utvalg gjelder dette primært elever på videregående skole. Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at dette ikke var like godt tilrettelagt for elever i grunnskolen.

En elev i videregående skole forteller at det var vanskelig å få venner på barneskolen, men at utfordringene hen har ble møtt på en god måte på spesialskole i grunnskolen:

> *På barneskolen ble jeg mobbet, et problembarn; «syk i hodet». Jeg hadde ADHD. Kom på NN spesialskole på ungdomsskolen, det hjalp veldig. Folk som jobbet der, hjalp meg veldig. De kunne snakke med meg, de forstod meg, jeg følte meg mye tryggere der.*

Fellesskap i undervisning

Årsakene til at elevene i utvalget har spesialundervisning, er flere. Noen har utfordringer knyttet til lesing/skriving, andre til konsentrasjon. En del av elevene har mer generelle vansker med å lære, andre strever med å handtere sterke følelser. Mange av elevene i utvalget har sammensatte vansker som gjør at de ikke får godt læringsutbytte av det ordinære tilbudet alene. Noen av elevene i ungdomsskole og videregående, forteller om gode skoleopplevelser fra 1. klasse. Andre har opplevd

vanskelige perioder i skolen før de havnet der de er nå. En del har kjent seg utenfor, blitt sett på som vanskelige eller følt at de ikke har blitt forstått av voksne.

Vårt inntrykk etter intervjuene er at elevene flest, både i ordinært og byomfattende opplæringstilbud, opplever tilhørighet med basisgruppen/klassen som de nå går i. For mange av elevene virker det avklart hvorfor de går på den skolen som de går på, og i den gruppen som de tilhører. En del elever får spesialundervisning i mindre gruppe, men bare unntaksvis får elever undervisning alene med lærer. Ikke alle liker alt ved skolen like godt, verken med tanke på innhold eller organisering, men de fleste elevene synes å ha fått forklaringer som de kan akseptere. Noen virker å ha adoptert voksnes forklaringer som sine egne: «Det er fordel å være ute, for man lærer mer. Man kan ikke gå glipp av det. Det er bra, men ikke gøy. Men alt kan ikke være gøy på skolen» (elevstemme grunnskole).

I noen tilfeller fremstiller elevene det som at de må ut av klassen for å få spesialundervisning, fordi rammene i det ordinære ikke gir god nok ro til læring. En elev i ordinært tilbud forteller at hen liker å være ute på gruppe med lærer, for da er det lettere å konsentrere seg, og hen lærer mer: «Vet ikke hvor ofte, ikke hver dag, men ofte. Jeg føler at jeg lærer litt mer når jeg er ute av klassen. Sikkert fordi det er mer ro, og mindre folk.» Men flere elever nyanserer bildet, og forteller også om at det oppleves vanskelig å bli tatt ut av klassen. En elev i et byomfattende opplæringstilbud, forteller at hen tidligere var mye alene, «… men jeg skulle få være i en gruppe, da ble det bedre. Det var ingenting i det klasserommet da jeg var alene. Nå er vi sammen i en gruppe, vi har et eget klasserom.» En elev i ordinært tilbud forteller dette om at hen er ute av klassen i matematikktimene og noen andre fag:

> *Liker nesten alle fagene. Mat og helse, fordi det er gøy å lage mat. Kunst og håndverk, liker alt. Liker ikke matte, det er ikke så gøy. Vanskelig. Får ekstra hjelp. Man er på et rom med en annen lærer, i sånn 30 minutter. Sammen med andre elever. Det er ikke så gøy. Flere i min klasse. Jeg går på noen fag med den læreren, det er nesten hver dag (elevstemme).*

En annen observasjon vi gjør, er at forskjellen på/overgangen mellom å ha undervisning i klasse, og undervisning ute av klasse, virker større i ordinært tilbud enn i byomfattende spesialskole/-gruppe. Elevene i de byomfattende opplæringstilbudene forteller om tettere voksenkontakt, mindre grupper og noe større variasjon i den «vanlige» undervisningen. Da kan det også bli mindre synlig at man innimellom får 1:1-hjelp, eller er i en mindre gruppe innenfor eller utenfor det fysiske klassefellesskapet. Det er primært elevene i ordinært tilbud, som beskriver spesialundervisning som noe som skjer utenfor klassefellesskapet. Når man går i ordinær klasse, er inntrykket at man «blir hentet ut» av et større fellesskap og inn i en liten gruppe på siden. Det virker også som at det er tydeligere at man «går glipp av» det klassen ellers jobber med, og at man er ute i faste grupper over lengre tid: «Sjelden jeg har norsk i klassen» (elevstemme ordinært tilbud). Elever i byomfattende opplæringstilbud forteller også at de er ute av klassen, men at dette kan oppleves mer dynamisk og dialogbasert:

> *Er ute med få elever i gruppe, men ikke hver dag. Jeg er med forskjellige folk fra andre klasser noen ganger. Noen ganger velger jeg selv hvem jeg skal være sammen med, men engelsk,*

> *norsk, matte, naturfag så velger læreren grupper. Synes det er bra når vi får velge selv, bra å gi frihet til elevene. Synes det er bra å være i gruppe, for vi er så forskjellige i klassen* (elevstemme).

Elever med rett til spesialundervisning er svært forskjellige, har ulike behov og trenger spisset tilrettelegging. Det en elev opplever som et inkluderende miljø, kan oppleves ekskluderende for andre.

Foresattes perspektiv

I spørreundersøkelsen spurte vi de foresatte hvordan de oppfatter at sitt barn opplever tilhørighet i fellesskapet på skolen. Et flertall av de foresatte i undersøkelsen svarer at barnet føler god tilhørighet til fellesskapet og/eller et fellesskap på skolen, og at de er fornøyde med hvordan skolen tilrettelegger for inkludering. Dette gjelder foresatte til elever både i grunn- og videregående skole. En foresatt forteller at barnet «trives de fleste steder. Skolen passer godt på. Ingen mobbing. En annen «opplever at barnet er i en godt sammensveiset gjeng.» En foresatt forteller om inkludering både da eleven gikk i ordinær skole, og etter at barnet kom på spesialavdeling: «God tilhørighet i ordinær skole 1-10.trinn. Virker bra på tilrettelagt avdeling også. Skolen er flink til å inkludere disse i elevmiljøet.»

Det er likevel slik at flere av foreldrene i undesøkelsen forteller at deres barn har gått fra å være lite inkludert i ordinær skole, til å oppleve større tilhørighet i fellesskapet på spesialskole eller tilrettelagt avdeling. De forteller om barn som har gått fra å ha vært utenfor, ikke hatt venner og/eller vært alene i grupperom med voksen, til mer fellesskap i den nye spesialskolen eller -avdelingen:

> *På skolen (*ordinær*) var hen utenfor og kunne ikke delta med andre. Hen var uvillig til å gå på skolen og virket redd. På NN (*forsterket avdeling*) har hen venner blant de andre barna og er trygg på de voksne. Hen regner seg som en del av dette fellesskapet og deltar.* (foresattstemme til elev på forsterket avdeling)

> *Med mitt barns lærevansker følger også sosiale vansker, men jeg føler at hen har det bedre sosialt nå enn tidligere. Skolen hen går på nå har flere spesialklasser samlet i samme bygg, noe som gjør det lettere å finne venner og knytte kontakt med andre som er på samme nivå mentalt. Jeg opplever at det er mer sosialt på tvers av klassene og de har fått til faglige grupper på tvers, slik at elevene blir kjent med andre elever enn bare de i egen klasse.* (foresattstemme til elev på forsterket avdeling)

> *Barnet ble første skoleår satt alene i grupperom med assistent, og ble tilbudt å løpe frem og tilbake i gangene for å få ut energi. Lærte 2 bokstaver og å telle til 10, voldelige utfall flere ganger i uka. Andre barn kunne hilse, men ble ikke møtt med hilsen tilbake. Nå er barnet i spesialskole, får mulighet til å utforske verden og lære på egne premisser og vokser og får venner og utvikler seg til å bli noe som i alle fall kan minne om et medlem av samfunnet, blir sint nok til å slå kanskje en gang i halvåret* (foresattstemme til elev på forsterket avdeling)

En foresatt til elev ved spesialavdeling sier at barnet er middels inkludert, og at skolen ikke er i nærmiljøet. Dette *kan* være et uttrykk for en problematikk som vi delvis ser i noen elevsvar, og som vi ser i forskningen: at en utfordring for elever i spesialskoler/spesialklasser, kan være at de ikke like enkelt kan omgås skolevenner også på fritiden. Det kan også handle om at det ikke er like lett for den foresatte å ha oversikt over elevens relasjoner og samhandling med andre når det blir fysisk avstand til skolen. En annen foresatt ved samme avdeling, sier barna i avdelingen i liten grad er inkludert i resten av skolen. Hen har ikke har noen mening om elevens opplevelse av tilhørighet, men forteller at «de tilhører ikke de andre, de holder på med sitt, de andre også.»

En stor andel av foreldrene som har svart på vegne av barn som har spesialundervisning i ordinær skole, forteller om utfordringer knyttet til inkludering. De kan være «bekymret for at barnet opplever utenforskap og en følelse av å være annerledes,» og synes «det er trist at hen føler seg utenfor.» En foresatt sier at «hen føler seg litt utenfor og det er ofte grunnen til at hen ikke vil delta eller bli tatt ut i timen.» En annen forteller at «Hen har tilhørighet, men hen blir ikke ringt ned av sine venner. Hen må selv ta kontakt om hun skal være sammen med noen i helgene. Det går tilbake til at hen har problem med sin selvregulering. Forstår ikke alltid beskjeder mm.» En forelder er svært skeptisk til ordinær skoles tilrettelegging for inkludering:

> *Vanlig skoles forsøk på å presse barnet inn i et rom med 30 barn var til å gråte av. Selv om det var tilsvarende trist å plassere barnet alene i et rom med en voksen assistent. Ingen av tiltakene opplevdes som tilrettelagte forsøk på å skape tilhørighet.* (foresattstemme)

Praksisen med å ta elever ut av klassen virker å være hemmende for opplevelsen av inkludering. Foresatte melder i større grad om at elevene har følt seg annerledes. Dersom alternativet, slik det konkret beskrives av en foresatt, er enten å være sammen i en klasse med 30 andre, eller å være alene med lærer utenfor fellesskapet, kan det oppleves som lite tilrettelagt og tilpasset barnets behov.

Ansattes perspektiv

Når ansatte snakker om sosiale fellesskap på skolen, nevnes det fellesskap av mer eller mindre faglig karakter. Hovedfellesskapet er gjerne klassen eller basisgruppen man tilhører. Andre fellesskap kan være trinnsamlinger og sosiale arrangement for hele skolen. Friminutt og matpause, med tilgang på ulike arealer og møteplasser ute og inne, blir også nevnt som viktige arenaer for ulike fellesskap.

Det er et hovedinntrykk fra intervjurunden at ansatte i Osloskolen ønsker å inkludere elevene i skolens fellesskap. Mange ser det som viktig å inkludere elevene både i det faglige arbeidet i en klasse, og i det sosiale miljøet på skolen. Det er en utbredt tanke at elever bare unntaksvis skal ha undervisning alene, og mange gir uttrykk for at man ønsker at også elevene som får spesialundervisning skal kunne delta i klassefellesskapet på sine egne premisser. En ansatt forteller: «Tema spesialundervisning er ikke mye oppe i profesjonsfellesskapet. Mye fokus på faglig fellesskap ellers. Vi kan ikke drive undervisning hvis du ikke har det trygt og rolig rundt deg. Det gjelder all undervisning, gjelder også for spesialundervisning.» Det er flere som erkjenner at noen «elever faller gjennom, både faglig og sosialt», og at det mangler kompetanse blant lærerne på elever med behov for spesialundervisning i helhetlig omfang.

I de ordinære skolene vi har besøkt, gir ansatte uttrykk for at mange elever som får spesialundervisning deltar i de fleste sosiale settinger på skolen på linje med andre elever. Men vi hører om en utfordring ved at noen elever med større hjelpebehov kan ha vansker med å få venner i ordinær skole. De kan ha et tilrettelagt tilbud, delta i undervisning og pause med andre, men likevel kjenne det vanskelig å få venner: «Elever har hatt et godt tilbud i nærskole, men mangler noe sosialt.» «Man velger gjerne venner som er like seg selv.»

Et dilemma flere kjenner på i ordinær skole, er at man opplever at man noen ganger må prioritere mellom faglig læring og inkludering. Det uttrykkes da en forståelse av noen som sier at en del elever trenger å bli tatt ut av et fellesskap for å få tettere oppfølging av en voksen, alene eller i liten gruppe. Den nye, mindre, gruppen kan være et nytt, godt og trygt fellesskap for en del elever, mens andre kan kjenne mer på å bli fratatt tilhørigheten til det store fellesskapet. Slike vurderinger kan oppleves som krevende for mange lærere, og noen uttrykker også at sakkyndige uttalelser, vedtak om spesialundervisning og foreldres forventninger gjør det komplisert å være fleksibel, og ta skjønnsmessige, faglige vurderinger om gruppering «der og da». «Det nytter jo ikke å ta ut en elev mot sin vilje, og tro at han skal lære noe mer» (ansattstemme). Andre ansatte vektlegger det de mener er en faglig verdi av at elever må ut i mindre grupper, selv om de egentlig ikke ønsker det, og mener flere elever har hatt god faglig framgang, nettopp pga. tettere oppfølging i liten gruppe ute av klassen.

På skoler med spesialavdelinger, er det et tema om elevene i spesialavdelingen er inkludert i det store fellesskapet med resten av skolen. Tilbakemeldingene tyder på at dette bare delvis er tilfelle, og at det i ulik grad legges til rette for en slik inkludering. På én av skolene opplever man at pauser og timeplaner ikke har vært koordinert, slik at organiseringen av dagen kan ha vært et hinder for fellesskap på tvers. På en annen skole virker dette å være bedre tilrettelagt, og at elever som ønsker det kan møtes på tvers både inne og ute, f.eks. i storefri. På noen av skolene er det fellesareal og møteplasser, f.eks. allrom/aktivitetsrom og kantine, som både elever i spesialavdeling og ordinært løp kan bruke, og det kan være ansatte som jobber aktivt for trygge aktiviteter og inkludering. En ansatt forteller at det er veldig lite skille mellom forsterket avdeling (FO) og resten av skolen: «Skille mellom FO og ordinært? Veldig lite. Vet ikke hva de sier om elever på FO på andre skoler, men lite «nedsnakking» av FO her. Men alle klassene holder seg litt for seg selv. Det er rom for å være annerledes. God stemning i klassen, men de er litt mer for seg selv.»

Noen ansatte er også opptatt av at mange elever i spesialavdeling trenger skjerming, og en ansatt forteller:

> *«De elevene som går i spesialklassene nå har mye større utfordringer enn for eksempel for tjue år siden. Eksempel: Deler gang med NN klasse (i ordinær, vår merknad). «Kalveslepp»: Kan virke skremmende og utrygt for elever i spesialklassen. Samarbeider ikke så mye sånn sett, friminutt på egne tidspunkt – som ikke overlapper med kalvesleppet. Men deltar på fotballturneringer og fellesarrangementer. Prioriterer skjerming. Handler om elevgruppen. Hadde vi hatt en sterkere elevgruppe … Har vært en endring; større utfordringer nå.»*

Lignende utfordringer knyttet til skjerming og inkludering, utdypes av flere ansatte i spesialavdeling, både grunnskole og videregående opplæring. En ansatt forteller at: «En elev var ikke på skolen i dag fordi det er for mange elever i klassen. Ikke så ofte i kantinen. Flere med diagnose har vært 1:1 over lang tid, ikke så trygg på å gå i kantinen.» En annen ansatt mente at det kan være stigmatiserende for noen elever å gå i liten gruppe, at noen elever ikke vil assosieres med de andre elevene i gruppa: "Er jeg sånn som hen?"

Fra ansatte i spesialskole hører vi om elever som endelig finner venner, noen de «passer sammen med». Samtidig erkjennes det at man har en liten gruppe elever som «… føler at de er misplassert. Kognitivt sett er de svake, men de føler seg for kule til å gå her. Et problem for enkeltelever at de ikke klarer å identifisere seg med å gå her, men vi voksne ser at det likevel er det beste for elevene å gå her ... De fleste elevene er så pass oppegående at de skjønner at de er annerledes.» En ansatt trekker samtidig fram at også foreldre til barn ved spesialskoler / spesialgrupper endelig kan få et fellesskap, noen de kan snakke med og samarbeide med.

Vi får flere innspill som tegner et komplisert og sammensatt bilde av hva som kan være god inkludering i skolen. Et viktig dilemma handler om skillet mellom inkludering i ordinær skole eller inkludering i spesialskole/-avdeling. Er man per definisjon inkludert i skolen bare man går på nærskolen sin? Er man ekskludert dersom man går i en byomfattende spesialskole/-gruppe? Og hvilke elever får det beste tilbudet på hvilken skole? Flere ansattstemmer tar til orde for at man ønsker å få til inkluderende undervisning i et fellesskap på alle ordinære skoler. Samtidig erkjenner en del ansatte at det er vanskelig å klare å inkludere alle, og noen trekker fram elevenes behov for venner: «Ensomhet er et viktig stikkord. Dersom funksjonsnivået er såpass lavt i forhold til resten av gruppen: Kan bli sittende mer isolert og alene. Blir veldig glade når de kommer på spesialgruppe på vgs.» En skoleleder spør retorisk: «Sosial utvikling i livet sitt eller i geografien? Hva med det mellommenneskelige? … Nærmiljø har ikke så mye å si.» En annen leder tar elevperspektivet når hen omtaler dilemmaet om hvor elever hører hjemme: «Enkelte får sorgreaksjon når de kommer til oss, jeg er ikke som de andre. Kanskje særlig de som ikke har gått i gruppe tidligere. Hos oss blir de kanskje en av de flinkeste, vokser på det.»

Inkludering av elevene i skolens ulike fellesskap, engasjerer mange ansatte. Det er gjennomgående et stort ønske om at elevene skal være inkluderte. Samtidig oppleves det komplisert, og det fremstår som at de ordinære skolene, skoler med spesialavdeling og spesialskoler delvis har ulike utfordringer: De ordinære skolene kan oppleve at en del elever strever med å finne medelever de identifiserer seg med, selv om de fysisk er en del av en gruppe. Skoler med spesialavdeling kan streve med å få til hospitering og inkludering av elever på tvers i organisasjonen, samt å utnytte potensialet som ligger i å ha et eget kompetansemiljø slik at det kommer hele skolen til gode. Spesialskoler kan ha utfordringer med at ikke alle elever opplever tilhørighet.

5.2.3 Tilrettelegging for mer inkludering

I dette delkapittelet vil vi presentere elevers og foresattes tanker fra intervjuer om hvordan eleven i større grad kan bli inkludert i fellesskapet i skolen.

I tillegg gjør vi rede for lærere og andre ansattes syn på i hvilken grad elever med spesialpedagogisk hjelp kan hjelpes innenfor den ordinære opplæringen. Disse opplysningene er kommet frem i gruppeintervju med ansatte og med skolens ressursteam, og i samtale med skoleledere. Innspillene fra ansatte er sortert i kategorier. Alle sitater er ansattstemmer fra de ulike intervjuene.

«For å sikre retten til læring skil den norske opplæringslova mellom ordinær opplæring og spesialundervisning. Ordinær opplæring får alle. Spesialundervisning er for dei elevane som ikkje har eller kan ventast å få tilfredsstillande utbyte av den ordinære opplæringa» (Haug, 2015). Dersom vi legger Haug (2015) til grunn, så handler dette spørsmålet i stor grad om hvordan flere elever kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, uten å trenge spesialpedagogisk hjelp. Veilederen spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021) viser oss videre at dette kan handle om hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt, om arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø, i tillegg til elevens forutsetning for læring, utviklingsmuligheter og mestrings- og funksjonsnivå. Vi legger til grunn at bedre tilpasset opplæring både kan redusere antall barn med behov for spesialundervisning, og hvor mange timer spesialundervisning hvert enkelt barn får.

Vi legger uansett til grunn at det alltid vil være en gruppe elever som vil trenge spesialundervisning for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er derfor ikke et mål i seg selv å ha ingen spesialundervisning eller lavest mulig andel spesialundervisning. Det er et mål å ha riktig andel spesialundervisning; å gi god spesialundervisning til dem som trenger det, og god, tilpasset opplæring til alle. Tiltak som her blir foreslått av ansatte, kan forstås som tiltak som kan gjøre at behovet for spesialundervisning går ned. Norconsult vurderer samtidig at flere av tiltakene også kan forstås som at de kan føre til større inkludering av elever med behov for spesialpedagogisk hjelp i et faglig fellesskap.

Elevenes perspektiv

Data innsamlet i elevintervjuene gir oss informasjon om at inkludering i skole er både viktig, sammensatt og krevende. Elevene i undersøkelsen virker stort sett å trives der de går i dag, og de gir uttrykk for å delta i ulike fellesskap. Elevene har egne meninger og høy bevissthet om hva de trenger og liker.

Betydningen av begrepet inkludering er ulikt for elever. Noen trenger det nære og trygge, andre trenger å kunne søke ut og kjenne tilhørighet til det store fellesskapet på skolen.

Vi finner ikke støtte for at elever i byomfattende spesialtilbud kjenner seg mindre inkludert i sosiale fellesskap enn elever i ordinært tilbud. Det ser likevel ut til at elever i casestudien som går i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper, i mindre grad er sammen med skolevennene sine på fritiden. Dette kan muligens endre seg noe med alder, og vi ser at elever på forsterket avdeling i videregående skole også har kontakt med skolekamerater på fritiden.

Elevene opplever det å bli tatt ut av klassen for å få spesialundervisning på ulikt vis. I ordinær skole virker det som at overgangen fra å være i felles undervisning i klasse, til å få

spesialundervisning ute av klassen, kan bli stor, synlig og i flere tilfeller en negativ opplevelse for elever.

Tilbakemeldingene viser at aktivitet kan stimulere til inkludering; det å ha noe å gjøre sammen. Dette kan være organisert, f.eks. i temauker, eller uorganisert gjennom tilrettelegging for lek, spill og sport.

Foresattes perspektiv:

Når vi utfordrer foresatte på hvordan skolene i større grad kan legge til rette for inkludering av elevene, svarer noen blankt, og noen at de er fornøyde slik det er i dag. En foresatt virker noe resignert, og sier at «Hen har bare det her siste året igjen. Vi får satse på ny skole med nye elever.» Andre har sterke meninger og konkrete forslag til skolenes arbeid for at elevene skal oppleve tilhørighet i skolefellesskapet. En del av innspillene handler om relasjoner, dialog og samarbeid mellom elev, skole og foresatte. Flere vektlegger en mer variert, praktisk og inkluderende undervisning der man kan få lov til å være god på ulike måter og der det er rom for å vise forskjellighet. Noen fremhever betydningen av aktiviteter og sosiale arrangement, og andre trekker frem de mulighetene som nærskolen gir. Vi får også innspill om at tilgang på ressurser og lærernes kompetanse kan ha betydning for hvordan man klarer å tilrettelegge for inkludering.

Oversikten under gir et bilde av foresattes tilbakemeldinger, fordelt på kategorier:

Elevmedvirkning:
Noen tilbakemeldinger dreier seg om at skolen må involvere elevene, og høre på deres meninger om inkludering: «Her må barnet få bestemme selv hva hen orker.» «Lytte til hen, hen har mange gode innspill iblant.»

Nærskole og foreldreinvolvering:
En foresatt mener foreldres involvering i klassemiljøet på vegne av andres barn, kan ha betydning for hvordan elevene blir, og opplever seg inkludert. Innspillet konkretiseres ikke nærmere av den foresatte. Vi kan koble det mot noen andre innspill som handler om nærskole: «Skolen bør være i barnets hjemmemiljø», og «Ettermiddagsaktiviteter! Mitt barn er veldig engasjert i dataspill og det å kunne hatt en "klubb" med likesinnede kunne åpnet for veldig godt samspill for et barn som sliter spesielt med dette.»

Positivt fokus på forskjellighet:
En foresattstemme mener skolen i større grad må få frem styrken og det fine i forskjellighet blant elevene, og at elevene må få vise frem ulike egenskaper og sider av seg selv: «Flere arenaer hvor de som blir tatt ut kan hevde seg *sammen* med de andre elevene og vise frem sine styrker. Fokus i skolen på at alle er forskjellige og at alle har styrker og svakheter, og at de nødvendigvis ikke er like hos alle. Ingen egenskaper er bedre enn andre. Mer kunstfag generelt inn i skolen, nettopp av denne grunnen. Musikk, tegning, sløyd, programmering og visuell fortelling. Idrett på et ikke-konkurrerende nivå.

Mer praktisk undervisning:
En foresatt mener mer praktisk undervisning kan gi mer inkludering: «… ha bredere praktisk undervisning som alle må delta på (også de skoleflinke).» Den foresatte mener videre at «Lekser bør helt ut av skolen, da det kun er med på å skape forskjeller på individnivå.»

Hospitere i annen klasse:
Inkludering kan også handler om deltagelse i undervisning på tvers av ordinær skole og forsterket avdeling: «Kanskje en mulighet for å hospitere i en vanlig klasse i et fag hen er flink i, for å bli kjent med andre ordinære elever ved skolen.»

Ressurser og kompetanse:
Ressurser og kompetanse blant ansatte trekkes fram som viktig for å få til inkludering: «Flere ressurser og opplæring til de som jobber på skolen, så hadde hen hatt en enklere og motiverende skolestart.»

En annen foresatt uttaler noe lignende om skolenes ressurser og kompetanse: «Overlat dette til spesialskolen. De kan dette og har ressursene som trengs for at barn med autisme eller andre kan ha en god hverdag og ikke grue seg til skolen.»

Aktivitetsskolen (AKS):
En foresatt mener aktivitetsskolen kan være en viktig inkluderingsarena: «Her tenker jeg at man må jobbe mer bevisst på AKS tiden. Om hen hadde hatt noen voksen her som hadde støttet hen i det sosiale så hadde hen hatt flere venner i dag. Skolen har hele tiden fulgt opp når jeg har tatt kontakt med dem.»

Aktivitet og arrangement:
En foresatt foreslår flere sosiale arrangement som tiltak for inkludering: «Flere sosiale arrangementer. Jeg vet det planlegges ball før jul og det ser hen veldig frem til.»

Ansattes perspektiv

Holdninger blant ansatte
«Vi tar inn alle elever. Sorterer aldri. Blir en modellering; Vi har de elevene vi har, må tilrettelegge. Inkludering er overskriften for det vi gjør.» Informanter ved flere skoler er opptatt av at de ansattes holdninger har mye å si for hvordan man klarer å tilrettelegge for alle elever, og at holdningene til å romme og ivareta elever med ulike hjelpebehov oppleves å variere mellom ansatte og mellom skoler.: «Holdninger, moral, etikk har mest å si for utførelsen av arbeidet som lærer. Hvis du klarer å møte elevvansker med følelser og empati, så får du tak i hva som er viktig for eleven. Holdninger blant lærere er det viktigste.» Flere informanter snakker samtidig om andre skoler som aktivt motarbeider at elever med utfordringer skal komme til dem, og de formidler at det kan være «strekk i laget» med tanke på hvordan man betegner elever. En ansatt forteller: «Både foreldre og PPT føler seg av og til skvist ut av nærskolen. Nærskolen opplever kanskje at de ikke får det til. Nærskolen presser fram søknad om byomfattende spesialskoler eller spesialgrupper.»

Et sentralt spørsmål kan handle om det en ansatt uttrykker som «menneskesyn og holdning til inkludering blant voksne.» Noen formidler for eksempel at det kan jobbes mer med at man *sammen* har eierskap til alle elevene på skolen. En PP-ansatt forteller om kontaktlærere som vegrer seg for å ta ansvar for helheten for spesialelever. Hen blir lei seg når kontaktlærer i møte med ressursteam ikke kan svare for hva eleven faktisk gjør i skolehverdagen, men overlater det til en assistent. En annen ansatt opplever at vedtak om spesialundervisning kan være til hinder for god tilrettelegging: «Faglærer får bekreftet at det blir for vanskelig å tilrettelegge innenfor det ordinære. Blir mye byråkratisering. Få flest mulig til å ta ansvar for alle elevene; det gir gode resultater.»

Ansattes holdninger til inkludering og normalitet og kompetanse trekkes frem som grunnleggende forutsetninger for å lykkes. Her melder ansatte om strekk i laget, og vi oppfatter en sammenheng her: Manglende kompetanse kan føre til usikkerhet i møte med ulike elevgrupper, som videre kan gjøre at man i større grad «skyver» elever med større hjelpebehov fra seg.

<u>Kompetanse</u>
Mange ansatte i ulike skoleslag ser nødvendigheten av riktig kompetanse for å kunne hjelpe flere elever innenfor ordinær opplæring. «Opplever lav spesialpedagogisk kompetanse blant vanlige lærere. Bør ha kompetanse om f.eks. lese- og skrivevansker for å kunne oppdage det tidlig.» En annen uttaler at man «må ha 'spes.ped.kompetanse' i det ordinære også. Kan ikke være slik at lærere som ikke fungerer i det ordinære blir satt til spesialundervisningen.» Noen nevner også nødvendigheten av å ha innsikt i elevene sine; Hva det innebærer å ha ulike elever, ulike typer vansker. Da kan det være «… lettere å identifisere handlingsrommet … kanskje lettere å tenke at dette er godt nok.» I noen av intervjuene kommer ansatte også inn på forskjellen mellom å ha ekstra pedagog og eb ekstra assistent: «En pedagog med god relasjon er natt og dag.»

Kompetanseheving kan skje på ulike måter. Én skole forteller om sin kompetansehevingsplan, som blant annet innebærer 2-årig implementering av skolens undervisningsstandard for nyansatte, filming av undervisningstimer, samt kollegaveiledning. Andre ønsker korte innføringskurs om ulike emner i regi av Utdanningsetaten. En tredje ansatt nevner muligheten for at ordinærskoler hospiterer på en spesialskole, men at «det fordrer at ordinærskolen evner å utnytte denne mulige synergien.»

En gjennomgående tilbakemelding er at det er for lite kompetanse på hvordan man konkret tilrettelegger for at elever med spesialundervisning kan hjelpes innenfor det ordinære.

<u>Et utvidet normalitetsbegrep</u>
En ansatt peker på et problem hen mener å se i den ordinære skolen; at en del elever med større hjelpebehov blir marginalisert i ordinær skole: «Det sosiale i en større skole … du blir mer marginalisert og spesiell i en vanlig skole. Var ensom, gikk med assistenten i klassen. Er på spesialskole nå (vgs.), har endelig fått venner.»

Noen ansatte forteller at elevgruppen på skolen er lite homogen, og at det gjør at de uansett må tenke tilpasning hele tiden. Det er ikke noe spesielt at elevene er forskjellige og har ulike forutsetninger, med tanke på f.eks. språk, kultur, hjemmeforhold og læreforutsetninger. Det gjør noe med måten man

tenker om normalitet og tilrettelegging for alle. «Vi tenker inkludering i alt vi gjør.» En PP-ansatt mener en del lærere som kommer ut i skolen ikke er forberedt på å møte «denne buketten» av elever.

Miljøet i ordinær klasse

Tilrettelegging myntet på de faglig svake elevene, kan ofte være hensiktsmessig for alle elevene i klassen. Standarder for hva som er gode timer, hva som hjelper alle elever, skaper forutsigbarhet og trygge rammer. «Står mange ting i vår standard som handler om tilpasset opplæring.» Flere ansatte peker på betydningen av at klassemiljøet er trygt, for at man skal klare å tilrettelegge for differensiert opplæring innenfor det ordinære. «Noen vil veldig gjerne ha hjelp. Men noen vil ikke skille seg ut, de vil ikke være med ut, vil ikke at noen skal komme innom dem i løpet av timene. De vil ikke bli «avslørt». Vil ikke konfrontertes med hva de ikke får til. Flaut. Krevende for lærer, men veldig ulikt fra klasse til klasse, og fra elev til elev. Vanskelig hvis ikke elevene er motivert for spesialundervisning.» I noen klasser opplever ansatte at kan det være utfordrende med støtte til elev, med tanke på stigmatisering.

Elevmedvirkning

«Man vil jo helst at alle skal være i klassen til enhver tid. For noen fungerer dette kjempefint – mens for andre funker det bedre å være ute i tjue minutter – eller hele tiden; her får jeg skinne! For andre vil det føles å være annerledes – mot sin vilje.» Sitatet kan tjene som eksempel på det flere nevner; Elevene er ulike, og må få si sin mening når det gjelder hvordan de ønsker at opplæringen skal organiseres. Flere elever får ekstra tilrettelegging innenfor klassefellesskapet fordi de selv ikke ønsker å bli tatt ut på et grupperom.

Forebygging og tidlig innsats

Flere ansatte trekker fram viktigheten av å forebygge lærevansker med tidlig innsats. Elever må kartlegges og det må settes inn tiltak raskt: «En del spesialundervisning kunne vært unngått med tidlig innsats.» Ungdomsskoler skulle ikke hatt nye henvisninger i det hele tatt: «Alt for sent med henvisning om dysleksi på 8. trinn.» Det må gå raskt å få hjelp, og det oppleves frustrerende når formaliteter som bør være på plass umiddelbart, tar lang tid.

Organisering av undervisningen

«Utfordringen i nærskolen er logistikken: noe i klasse og noe i gruppe.» Dette temaet engasjerer flere av de ansatte. Det er en utfordring at mye av spesialundervisningen i dag foregår ute av klassen. Dagen kan oppleves fragmentert for elevene, og mange opplever å gå glipp av både det faglige og sosiale når man er ute av klassen. En rektor reflekterer over ulike organiseringsmodeller: «Hadde det vært bedre å dele klassen i to? Trenger ikke være likt delt? Kanskje ulike delingstall?» Noen skoler forsøker med fleksible modeller, hvor elever med spesialpedagogisk hjelp både er inne i hel klasse og ute av klassen med mindre eller større grupper, alt etter fag og faglige tema. En del skoler prioriterer bevisst å ha færre lærere som har ansvar for elevene på trinnet, vektlegger at alle kjenner alle, og kan på denne måten lettere bruke pedagogressursen fleksibelt.

En skole opplever at noen foreldre er *for* opptatt av at eleven skal få det nøyaktig vedtatte antall timer alene, i gruppe eller i klasse, og at det da gjør det krevende med en mer fleksibel og, i ansatts øyne,

bedre bruk av ressursene. Hen mener riktig tilpassing handler om så veldig mye mer enn antall timer i klasse eller gruppe.

Noen tilbakemeldinger handler om timeplanutfordringer knyttet til hospitering mellom ordinær skole og spesialavdeling: «Hvis du hospiterer i mat og helse – vil du likevel ha mat og helse i spesialklassen, og man går dermed glipp av andre fag – tricky å få til en god samordning her. Veldig upraktisk. Ledelsen vil få mark om man foreslår parallellegging av praktiske fag, f.eks. mat og helse.»

Kommunikasjon og overganger
Det fremkommer at nye rutiner for overgang mellom ungdomsskole og videregående skole har gjort det vanskeligere for videregående skole å få opplysninger om elever med hjelpebehov som kommer fra ungdomsskolen. Dette oppleves som en stor utfordring, og noe som gjør at man ikke i stor nok grad klarer å møte eleven der den er ved oppstart av skoleåret, og at man kommer seint i gang med tilpasset opplæring.

Tilpasset opplæring
En av informantene reflekterer over tilpasning og behov for spesialundervisning: «Om man tilpasser godt nok innenfor det ordinære … Hva skjer da med behov for sakkyndig vurdering og spesialundervisning?» Han er urolig over de svake læringsresultatene han mener å se for dem som får spesialundervisning.

Vi hører i intervjuene om «strekk i laget» blant lærere når det kommer til tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning. En ansatt sier at de kunne vært flinkere til å tilpasse undervisningen til ulike elever i klassen. En annen sier blant annet: «Utfordring med tilrettelegging for visuell støtte. Blir mye ord. Men veldig varierende, noen er kjempegode.» En ansatt i videregående sier det er mye tilpasninger også i «ordinært», men mener det er krevende å tilrettelegge blant annet pga. framdriften som forventes: «Ikke lett å henge med for FO-elever.»

En konkret utfordring handler om det er ordinær skole eller spesialskole/-avdeling som er det beste alternativet for å gi god tilpasset opplæring til enkeltelever. En ansatt i spesialskole/-avdeling sier det slik: «Her er den ordinære undervisningen spesialundervisning – og omvendt.» En annen ansatt i et byomfattende opplæringstilbud for elever med store hjelpebehov, erkjenner at det kan være vanskelig å tilpasse opplæringen for alle: «Noen ganger er det elever som kanskje må ha én-til-én – eller to-til-én. Autisme – atferdsvansker – da er det veldig vanskelig å fungere i rom med andre. Da er det en annen vei å gå. Slike situasjoner har vi nå. Vi tror ikke vi er riktig skole for denne eleven.» Noen elever er i en gråsone der det er vanskelig å anbefale og plassere i riktig skoletilbud, og foreldre, skole og elever kan ha ulike meninger. Man kan f.eks. se faglige fordeler med ordinær skole, men sosiale fordeler med å gå i en byomfattende spesialskole/-avdeling: «En elev i klassen min, lurer på om hen ville hatt det bedre i ordinær klasse. Fungerer høyere enn klassen her ellers. Tar kanskje ut flere unoter enn hen ville i ordinær klasse. På «NN spesialskole» *(vår anonymisering)*, større mulighet til å få en ordentlig venn. Det kan være vanskelig i ordinær skole.»

Vi får gjennom intervjuene flere konkrete eksempler på hva enkeltlærere og skoler gjør for i større grad å tilpasse undervisningen til en uensartet elevgruppe. Noe handler om organisasjon, ledelse,

skolekultur og samarbeid, noe handler konkret om organisering og metode. En ansatt i videregående forteller at de har «mange flinke lærere med fine ideer og gode opplegg, burde være flinkere å dele. Men her på skolen lav terskel for å prøve nye ting. Handler mye om ledelse, som er trygg på egen kompetanse, fremmer samarbeid, - får lærere som trives og tørr prøve nye ting.»

En annen skole trekker frem manglende samarbeid mellom skolen og skolens spesialavdeling som en utfordring:

> *Har lite med spesialundervisningen i ordinært tilbud å gjøre. For noen år siden hadde vi en elev fra ordinært tilbud som hospiterte hos oss to dager pr uke, og trivdes med det. I fjor en elev fra gruppe som hospiterte i vanlig klasse. Følte ikke at hen hørte til i gruppe. Fungerte å hospitere i fag i vanlig klasse. Nå passer ikke timeplanene, friminuttene passer ikke. Ingen ting ligger til rette for samarbeid. I 10. trinn hospiterte hen i mange flere fag. Gikk ut 10. med karakter i mange fag.*

Punktene under oppsummerer hva ansatte mener skolene bør gjøre for å lykkes med mer tilpasset opplæring:

- Organisatorisk tilrettelegging for samarbeid og hospitering mellom ordinær skole og byomfattende spesialskole/-gruppe
- Trygghet og kultur for å kunne teste ut nye metoder og læringsformer.
- Samarbeid mellom ansatte: «En viktig del av det vi gjør – å snakke sammen om hvordan vi får det til – ærlig med hverandre. Dette funger ikke så godt, kan vi få til noe bedre der?»
- Alle lærere, både kontaktlærer, faglærer og spesiallærere deltar i periodeplanlegging; koble tema, sikre helhet, flyt og «… samme tilbudet til alle elever.»
- Tidlig kartlegging med mål om bedre tilpasset opplæring.
- Tolærersystem i en del fag.
- Hyppige elevsamtaler.
- Vente med karakterer på ungdomsskolen.
- Dialogisk undervisning: «Det skal være lett å delta i en klassesamtale. Det skal være greit å si at jeg ikke vet … kan du sette ord på det, så kan du det.»
- Fokus på språk og begrepslæring for alle.
- Læringsvenn.
- Fokus på oppgavedesign og rike oppgaver som alle kan jobbe med på sitt nivå innenfor fellesskapet.
- Visuell støtte i undervisningen.
- Dysleksivennlige bøker og god tilgang til kompensatoriske hjelpemidler til lesing og skriving.
- Lesekurs.

<u>Ressurser og ressursutnyttelse</u>
Et tilbakevendende tema i intervjuene, er en opplevelse av at det er vanskelig å tilpasse undervisningen godt nok til 30 forskjellige elever i en klasse. Når klassene blir for store, blir det

krevende for en lærer å se alle og møte de ulike behovene, noe også flere PP-rådgivere poengterer. Det fremkommer også at ressurstildelingsmodellen i Oslo gjør at noen skoler i større grad kan teste ut ulike måter å organisere undervisningen med flere lærere tilstede samtidig; f.eks. tolærersystem i noen fag, tre lærere på to klasser i en fleksibel innramming, osv. Noen av skolene forteller at de ikke opplever å ha ressurser til dette, at lærernormen ikke sikrer nok lærertetthet til i stor nok grad å hjelpe alle innenfor klassefellesskapet i alle fag. En videregående skole ønsker f.eks. en treårig pilot med tolærersystem i alle klasser, for å «se hvordan dette ville endret behovene.»

En del skoler leter aktivt etter hvordan de i større grad kan utnytte de ansattressursene de har. En skole ønsker at mest mulig av spesialundervisningen skal foregå inne i klassen; da kan ressursen komme flere til gode, og man kan bruke den mer fleksibelt. En ansatt utdyper dette: «Lærer som bare kommer inn i enkelttimer, ikke så mye hen kan gjøre. Uheldig for elever med lærere som bare kommer på kjappe besøk. Vanskelig å bygge opp relasjon. Ofte lettere hvis hjelpelærer er i klassen. Vi lærerne er ofte fleksible på hvordan vi organiserer.»

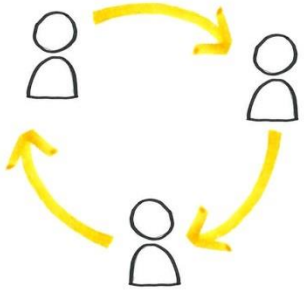
Andre skoler vurderer bruken av assistent opp mot pedagogressurs. Noen forteller at de har assistent på alle trinn, andre at de prioriterer pedagoger i større grad. En skole sier at de nå setter samarbeid mellom de voksne som er i en klasse på dagsorden: «Hvordan utnytter vi den ressursen i timen? Hva er det lærerne forventer av assistentene? ... Hva vil du at jeg skal bidra til? Gjettelek … fint hvis du kan si det til meg … Assistentene er også en ressurs. Hvordan bruker vi assistentene? Kjempeflinke!»

<u>Fysiske rammebetingelser</u>
«Ikke pedagogisk god bygningsmasse. Ikke de beste forutsetningene. Litt ned i elevtall, så har tatt tilbake naturfagrom og musikkrom – gir noe mer fleksibilitet. Ikke fleksible, åpne læringsarealer.» En del skoler forteller om trangboddhet og fulle klasserom, og arealer som ikke er egnet for fleksibel og variert undervisning, eller å inkludere elever med større hjelpebehov, f.eks. rullestolbrukere. «Tenke mer alternativt og praktisk. Skolebygningen som sådan: Flere rom, flere praktiske rom.» Det kommer fram en tydelig forskjell i arealrammene hos spesialskole/spesialavdelinger og ordinære skoler: 30 elever i et forholdsvis lite klasserom i ordinær skole gir andre læringsbetingelser enn 8 elever i et tilsvarende klasserom i en spesialavdeling. En leder i ett av de byomfattende opplæringstilbudene, forteller f.eks. at de har hatt mulighet til å bygge inn et område i et klasserom, et «rom i rommet», for både å ivareta inkludering og skjerming. Det varierer også i hvor stor grad de ordinære skolene har god UU-utforming og spesialiserte fasiliteter for å ivareta ulike grupper av elever; som god tilgang på stellerom og sanserom. En ansatt mener at «det krever mye bygningsmessige å tilrettelegge for alle elever på nærskolen.»

5.3 Kvalitet i spesialundervisningen – læringsutbytte

I dette kapittelet om læringsutbytte utforsker vi følgende problemstillinger:

- Hvordan opplever elever og foresatte at eleven får utvikle læringspotensialet sitt?
- Hvordan mener elever og foresatte selv at eleven bedre kan utvikle sitt læringspotensial?
- Ifølge lærere og andre ansatte, i hvilken grad begrenser ulike faktorer skolens mulighet til å tilrettelegge for forsvarlig utbytte?



Illustrasjon 8: Læringsarbeid i fellesskap med andre.

Vi vil i det følgende sammendraget drøfte noen av de mest sentrale funnene fra intervju og spørreundersøkelse, og knytte dette opp mot forskning og utredninger fra teorigrunnlaget i rapporten.

5.3.1 Sammendrag

Det er et mål at alle elever skal nå læringspotensialet sitt, og vårt inntrykk er at mange elever i Osloskolen har godt utbytte av opplæringen. Noen trenger spesialpedagogisk hjelp for å få forsvarlig utbytte, andre får utnyttet læringspotensialet sitt innenfor ordinær opplæring. Samtidig viser informasjonsinnhentingen at både brukere og ansatte opplever en del utfordringer med å utnytte elevenes læringspotensial, og mange av utfordringene samsvarer med det vi ser i forskningen ellers.

Tilbakemeldingene fra brukere og ansatte er delvis sammenfallende, men det er også forskjeller. Dette kan delvis handle om ulike perspektiv, ulik innsikt og ulike meninger. Det kan også handle om at i semistrukturerte intervju som dette, kan samtalene ta litt ulike retninger, og noen emner få større plass enn andre.

Variert og praktisk undervisning

Alle elever har rett til tilpasset opplæring for å utvikle læringspotensialet sitt: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadane hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten» (Opplæringslova, § 1-3). Mange av elevene i utvalget beskriver en undervisning med stort fokus på lesing og skriving, og lite læring gjennom praktisk arbeid. En del elever gir uttrykk for at de kjeder seg, eller at de har kjedet seg i løpet av skoletiden. Mange av elevene knytter dette til uro og bråk i undervisningen. Buli-Holmberg et al. (2008) fant i sin undersøkelse av spesialundervisningen i Oslo i 2008, at skolene med fordel kunne ha tilgang til større metoderepertoar i spesialundervisningen, og legge til rette gjennom variasjon i organisering. Nyere forskning viser at tre av fire ungdommer kjeder seg på ungdomstrinnet i Norge, flere opplever stress, og et samlet storting gikk i februar 2022 inn for å gå videre med en egen reform for ungdomstrinnet (Stortinget vil ha ungdomsskolereform (utdanningsnytt.no)). Innretning og prosess for arbeid med reformen er

ennå ikke klar, men større rom for å følge egne interesser, og mer valgfrihet er ett av innspillene som Stoltenbergutvalget kom med i NOU 2019:3. Foreldre som deltar i spørreundersøkelsen, ønsker at skolen skal gjøre undervisningen mer praktisk, fokusere på det elevene mestrer og ha en raus tilnærming til at elever er forskjellige og har ulike behov. Også ansatte fra case-skolene gir uttrykk for at muligheten for å drive praktisk og variert undervisning, kan påvirke elevers læringsutbytte positivt. Enkelte ansatte mener at skolen i dag er veldig teoretisk, og at dette er en ulempe for flere grupper av elever. Det kan være hensiktsmessig å gjøre en evaluering av fysiske rammebetingelser, inkludert rom og utstyr, for å sikre variert og praktisk undervisning for alle elever på ordinære skoler.

Økningen i antall elever med rett til spesialundervisning var markant både nasjonalt og i Oslo i perioden knyttet til «Pisa-sjokket» og innføringen av flere nasjonale tester og system for kartlegging tidlig på 2000-tallet. I Norge i dag pågår det flere forskningsprosjekt som handler om mer aktivitet og lek inn i skolen, jamfør f.eks. «Bedre Skolestart for Alle»-prosjektet, som utføres delvis på oppdrag av Utdanningsdirektoratet og Trondheim kommune (Bedre skolestart - NTNU). Skal man få til en omlegging fra mer teoretisk til praktisk læring, og en læring i tråd med et utvidet kompetansebegrep, jamfør fagfornyelsen, må det kanskje også følges opp av en endring i hva som vektlegges av kartlegging og testing av kompetanser og ferdigheter, uten at vi i denne rapporten går nærmere inn i dette. Elevene både nasjonalt og i Osloskolen lærer på ulike måter. Det gjelder også elevene med rett til spesialundervisning. Det er viktig at de opplever mestring.

Kompetanse

For å lykkes med inkluderende praksis, må skolene tilpasse opplæringen slik at den ivaretar elever med ulike forutsetninger. En slik tilpassing gjelder både for ordinær undervisning og spesialundervisning, og den evnen skolen har til å gi elevene god opplæring innenfor rammen av det ordinære, er med på å bestemme behovet for spesialundervisning. «Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning» (Utdanningsdirektoratet, 2021). Skolen må utnytte handlingsrommet som ligger innenfor ordinær opplæring for å fremme læring og forebygge vansker. Dette krever kompetanse hos de ansatte. *Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* løfter fram god kompetanse som en av flere viktige faktorer som kan gi økt læringseffekt og gjennomføring for elever som mottar spesialundervisning (Nordahl et al., 2018). Ekspertgruppen trekker videre frem som en utfordring at mange elever får spesialpedagogisk hjelp av assistenter uten tilstrekkelig kompetanse. Tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo ble kartlagt av kommunerevisjonen vinteren 21/22 (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). Her svarte 60 % av rektorene at skolen manglet tilstrekkelig kompetanse for å ivareta spesialundervisningen til elever med omfattende hjelpebehov. I en annen revisjonsrapport, *Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe* peker kommunerevisjonen (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021), på at skolene i liten grad syntes 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. Også tilbudet om spesialundervisning i videregående skole har vært under revisjon i Oslo kommune. I *Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune-

Kommunerevisjonen, 2018) viser revisjonen at flere pedagoger 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.

I spørreundersøkelsen til foreldre ved case-skolene, svarer de fleste at de er fornøyde med barnas læringsutbytte. Det er likevel en del foresatte som mener at de i liten grad, eller bare delvis, lærer så mye som de har potensiale til å klare. Noen foreldre antyder at manglende utnyttelse/oppnåelse av barnas læringspotensial kan handle om at det elevene mestrer ikke blir verdsatt i skolen eller er knyttet til svake faglige opplegg. Vi ser ingen systematiske forskjeller i opplevelsen mellom foresatte til barn i ulike skoleslag.

Oslo kommune har de siste fire årene gjennom den nasjonale strategien *Kompetanse for kvalitet*, forholdsvis færre søknader til videreutdanning innen spesialundervisning enn landet ellers, og samtidig også en mindre andel søknader som blir godkjent av skoleeier enn i landet som helhet. Bare 11 lærere i Osloskolen har de siste fire årene fått godkjenning og tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk gjennom strategien. I intervjuene etterspør ansatte tilbud om kurs og kompetanseheving innenfor det spesialpedagogiske feltet. Skolene melder tilbake om store utfordringer knyttet til å skaffe/ansette pedagoger med spesialpedagogisk kompetanse, som samtidig har undervisningskompetanse. Tilbakemelding fra ansatte går ut på at mye spesialpedagogisk kompetanse nå er samlet i de byomfattende spesialskolene/-avdelingene.

Det kan virke som en stor utfordring å møte alle elevene akkurat på sine behov hele tiden, og gi alle elever forsvarlig læringsutbytte. Men kanskje større grad av variasjon og praktisk aktivitet kan møte flere elever større deler av skoledagen? Kanskje også bruk av åpne, rike oppgaver og fellesskapende undervisning, jamfør råd fra Utdanningsdirektoratet, kan gi større grad av tilrettelagt undervisning som treffer flere? I så henseende er det viktig at lærerne har god kompetanse på inkluderende undervisning, og det kan være nødvendig med økt spesialpedagogisk kunnskap inn som del av den generelle kompetansen til allmennlærerne i skolen. En vei her, er å se på innretningen av lærerutdanningen. En annen vei, er økt satsning på veiledning, kurs og videreutdanning innen spesialpedagogikk i Oslo kommune.

Det kan også være hensiktsmessig å kartlegge behovet for spesialpedagogisk kompetanse i skolene i Oslo, inkludert hvordan denne er fordelt mellom ordinære skoler og skoler med byomfattende tilbud til elever med behov for spesialpedagogisk hjelp. Videre kan det bli satt i verk tiltak for å sikre tilstrekkelig kompetanse innen spesialpedagogikk og inkluderende undervisning. Dette kan handle om økt satsning på videreutdanning innen spesialpedagogikk og tilrettelegging for veiledning, kurs og kompetanseheving i regi av Utdanningsetaten / PPT.

Forventninger og læringstrykk

I *Overordnet del, Prinsipper for skolens praksis*, står det at skolen skal legge til rette for læring for alle elever, og at skolen må gi elevene likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Dette krever god klasseledelse, bygd på innsikt i elevenes behov, varme relasjoner og profesjonell dømmekraft. Videre sier *Overordnet del* at «Skolens forventninger til den

enkelte elev om innsats og mestring påvirker læring og tro på egne evner og muligheter. Det er derfor avgjørende at skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, …» (Kunnskapsdepartementet, 2017). I Barneombudets fagrapport fra 2017, skriver de at mange elever og foreldre melder om lavt læringsutbytte og at lærere har lave forventninger til elevene. Rapporten refererer til forskningsfunn på området som viser at elever får dårlig læringsutbytte av spesialundervisning, og at spesialundervisningen kan bidra til å opprettholde elevenes utfordringer og manglende læringsresultat (Barneombudet, 2017). Nordahl et al. (2018) skriver at høye forventninger til elever kan bidra til økt læringsutbytte.

Foresatte synes å være fornøyde med forventningene skolen har til barna. De aller fleste elevene i vår undersøkelse forteller også om en undervisning som er passe vanskelig. Men for dem det gjelder, virker opplevelsen av for vanskelig eller for lett undervisning å være svært frustrerende, og noe som i stor grad kan hemme læring og i noen tilfeller føre til uro. Samtidig er det også flere elever som beskriver undervisningen som kjedelig, og man kan spørre om dette delvis også kan henge sammen med forventninger som ikke passer. En skoleleder er bekymret for at elever som får spesialundervisning i gruppe møtes med for lave forventninger, og knytter dette til svake resultater på Nasjonale prøver for elevgruppen med IOP. Manglende koordinering mellom spesialundervisning og ordinær undervisning kan føre til at enkeltelever faller mellom to stoler, og PPT-ansattes beskrivelse av kontaktlærer som ikke klarer å fortelle om spesialelevens hverdag, kan gi grunn til uro. Ansatte i byomfattende spesialskoler/-grupper mener det er lettere å tilpasse undervisningen til spesialelevene der enn i en full klasse i ordinært tilbud. Samlet tegner brukere og ansatte et noe varierende bilde av læringstrykk og forventninger til elever som får spesialundervisning i Osloskolen. Mange opplever at skolene treffer godt med forventningene, men at det samtidig kan få store konsekvenser for både læring og trivsel når man bommer med forventningene. Elever og foresatte ønsker å bli inkludert og tatt med på råd om elevenes spesialundervisning, og mange elever viser at de kan være i stand til å fortelle om egne behov.

Problemstillinger knyttet til forventninger og læringstrykk kan med fordel bli satt på dagsorden, og dette kan inngå i maler for samtaler mellom skole og elever/hjem. Disse problemstillingene kan også jevnlig drøftes i skolenes ressursteam. Temaet bør drøftes generelt, og i sammenheng med drøfting av tilbudet til enkeltelever.

Den spesialpedagogiske tiltakskjeden

I sin rapport fra 2012, konkluderer Nilsen og Herlofsen med at det er varierende samsvar mellom praksis og regelverk i ulike faser av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og at det er varierende sammenheng mellom de ulike fasene på vei fra kartlegging, sakkyndig vurdering, vedtak, utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP) og praksis. Dette mener forfatterne er en stor utfordring både for de enkelte fasene og for kjeden som helhet, og skaper risiko for fragmentarisk arbeid i skolen. Blant annet kan sammenhengen mellom IOP og de to foregående fasene i handlingskjeden, være svak. IOP, vedtak og ekspertvurderinger kan slik bli uavhengige faser, som bryter handlingskjeden i stedet for å knytte den sammen.

I *Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018) undersøkte kommunerevisjonen kvaliteten på spesialundervisningen ved to videregående skoler. Revisjonen fant at det stort sett var samsvar mellom elevens vedtak og faktisk gjennomføring med hensyn til omfang, organisering og personalets kompetanse. Revisjonen fant imidlertid at flere IOP-er ikke var egnet som praktisk verktøy i undervisningen, med innhold direkte kopiert fra læreplanene.

En ansatt i videregående er i vår undersøkelse skeptisk til hvordan man utformer en del IOP-er, at de kan sette begrensninger for læring heller enn å åpne muligheter: «IOP gir en rettighet, men hvis det setter grenser, så virker det mot sin hensikt.» Han er motstander av IOP om hva elevene skal lære, og mener den heller bør vise rutiner og rammer for tilrettelegging og rammer. Vårt inntrykk etter intervjuene, er at mange ansatte opplever det som krevende å skrive IOP, og at overgangen fra halvårsvurdering til årsvurdering kan ha ført til at IOP sjeldnere hentes frem og brukes aktivt som utgangspunkt for planlegging og evaluering av spesialundervisningen. Mange av skolene formidler at de har fokus på å skrive individuelle opplæringsplaner (IOP), og at dette skrivearbeidet i noen tilfeller arrangeres som workshops med PP-rådgiver til stede. Dette oppleves som nyttig av flere. Slik kan individrettet arbeid også løftes opp på et mer systemisk nivå, der man kan lære av både PPT og hverandre i et planlagt, felles arbeid. En PP-rådgiver beskriver samarbeidet om IOP i mer negative termer:

> *Tror PP-rådgiver bør ha flere innlegg for lærerne sammen med ledelsen. F.eks. hvordan jobbe med en IOP. Stusser over at det aldri blir innkalt til møter når man skal jobbe med dette. Det har bare skjedd en gang, og minimalt med tid. Dermed gav det lite. Tenkte at det gav både PPT og lærerne lite. Jeg så for meg workshop i ro og mak, med drøfting. Opplevde at det ikke blir prioritert.*

Barneombudet skriver i sin rapport fra 2017 at elevenes evner får for stor plass i sakkyndige vurderinger og at rådene er lite konkrete. Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget (Barneombudet, 2017).

Forbedring av tiltakskjeden vil, ifølge Nilsen og Herlofsen (2012), 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. Det kan videre være nødvendig å rekruttere og utvikle spesialpedagogisk kompetanse og i større grad utnytte tjenestene og kompetansen i PPT.

Det er viktig at skolens ansatte har reell kompetanse til å skrive individuelle opplæringsplaner som er i tråd med sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, og som blir praktiske og anvendelige verktøy for planlegging og evaluering av spesialundervisningen. Det bør også sikres rutiner som entydig plasserer ansvar for utarbeidelse av IOP, hvem av de ansatte som skal involveres i arbeidet og ha kjennskap til innhold, og som samtidig sikrer at IOP er et arbeidsverktøy som faktisk sikrer

sammenhengen mellom sakkyndige vurderinger, vedtak og praksis. Rutinen må ansvarliggjøre både spesiallærer og faglærer/kontaktlærer, slik at man sikrer kontinuitet i læringsarbeidet for elevene.

Sakkyndige vurderinger må bli utført i tråd med nasjonale føringer. Man bør undersøke om vurderingene i tilstrekkelig grad også tar hensyn til læreforutsetningene og læringsmiljøet som eleven er del av, og at de har et språk og en form som elever og foresatte forstår, og som skolen videre kan utnytte til å skrive gode vedtak og individuelle opplæringsplaner.

Internt og eksternt samarbeid for godt læringsutbytte

Overordnet del av læreplanverket sier at «skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærere, ledere og andre ansatte reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler sin praksis» (Kunnskapsdepartementet, 2017). Videre sier overordnet del at lærere som sammen reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler rikere forståelse av god praksis. Det er ikke bare internt på skolene at det er føringer for samarbeid. *Kompetanseløftet* skal styrke samhandlingen i hele laget rundt barnet og bedre skolens og støttesystemenes 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 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. En evaluering av kompetanseløftet fra 2022 (Wendelborg et al., 2022) viser at kompetanseløftet er i en oppstartsfase, og at satsningen fremdeles er på et overordnet systemnivå med involvering fra skoleeier og kommuner. Tilbakemeldinger fra PPT i Oslo, er at man også her foreløpig primært arbeider på ledernivå. Man er likevel i gang med et pilotprosjekt i fire bydeler, organisert gjennom todagerssamlinger med sentrale emner knyttet til inkluderende praksis og spesialpedagogikk, teori om hvordan få til varig endring og hvordan lage implementeringsplaner med kvalitet.

Innspill fra flere ansatte og ledere tyder på at bydelsorganiseringen i Oslo gjør samarbeidet mellom skole og eksterne støttetjenester svært krevende, blant annet fordi bydelene er ulikt organisert, og flere skoler har tjenester i veldig mange bydeler å forholde seg til.

PP-tjenestens rolle og deltagelse i skolenes arbeid med tilpasning og inkludering, synes å være begrenset av manglende kapasitet til å bidra direkte i skolenes arbeid med tilrettelegging og organisering av opplæringen. Samtidig begrenses det systemiske arbeidet også av at skolene bare i noen grad ønsker PP-tjenestens bidrag på området (Fylling & Handegård, 2009). 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 (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017).

Flere tilbakemeldinger i intervjuene våre, peker i retning av et krevende samarbeid mellom skoler og PPT, delvis preget av uklare styringssignal, manglende forventningsavklaringer og store utskiftninger av medarbeidere i PP-tjenesten. Et prosjekt i regi av Områdesatsningen i Oslo viser imidlertid hvordan et tett samarbeid mellom skole og PPT kan føre til kompetanseutvikling og samarbeid for økt læringsutbytte. I prosjektet 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 støtte 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.

Samtidig som vi ser eksempler fra case-skolene på systematisk samarbeid om undervisning, blant annet gjennom kollegaveiledning, synes mange skoler å streve med å få til et godt samarbeid om spesialundervisningen. I skolene med spesialavdeling ser vi blant annet få spor av samarbeid og kompetanseheving mellom ansatte i ordinær skole og spesialavdeling. Buli-Holmberg et al. fant i en case-studie fra 2019 at de fleste skolene i studien var preget av en kultur med fragmentert individualisme, med lærere som hovedsakelig jobbet på egenhånd med liten grad av profesjonsfellesskap. En hovedtendens fra studien er at det var lite samarbeid og koordinering mellom allmennlærere og spesialpedagoger. 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. Et lignende funn fant Buli-Holmberg et al. (2008) i undersøkelsen av spesialundervisning i Oslo: Spesialundervisningen kunne i mange tilfeller bli en egen virksomhet ved siden av ordinær opplæring, og det syntes å være lav grad av samordning mellom spesialundervisningen og den ordinære opplæringen.

Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018) viser at flere pedagoger i videregående skole i Oslo opplevde det som uklart hva som var deres oppgaver med tanke på spesialundervisning. En relativt høy andel av lærerne opplevde også at det i for liten grad ble lagt til rette for samarbeid mellom ulike lærere om elever med spesialundervisning, og revisjonen vurderte at det var en risiko for at særlig fellesfaglærerne ikke var tilstrekkelig involvert. Videre viser kommunerevisjonens *Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021), at skolene i liten grad syntes å legge til rette for veiledning av assistenter, selv om assistentene var sentrale i opplæringen. Funnene om manglende/ krevende samarbeid blir understøttet av kommunerevisjonens undersøkelse av *Tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo* vinteren 21/22 (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022),

hvor cirka en tredel av rektorene mente det var en utfordring at det var for lite samarbeid om elever med omfattende hjelpebehov i lærerkollegiet.

Det bør bli undersøkt nærmere hvilken synergieffekt man kan få av den kompetansen som er samlet på de mange byomfattende spesialavdelingene i kommunen, og videre vurdere tiltak som kan legge til rette for økt samarbeid om spesialundervisning på hele skolen. Man kan også kartlegge hvordan skolene får til internt og eksternt samarbeid om spesialundervisning, og bruke resultatet av undersøkelsen til å veilede skolene i hvordan man kan tilrettelegge for enda bedre samarbeid. En mulig vei kan være å dele eksempler fra skoler som lykkes. Et mulig tiltak for å legge til rette for samarbeid om spesialundervisning internt på skolene, kan være færre, men tydeligere bestillinger og styringssignal fra skoleeier til skolene.

Ressurser

Ressurstilgangen (voksentettheten) synes svært ulik mellom skolene i vår undersøkelse. Det meldes i stor grad om nok ressurser i de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene, og i skoler som ellers blir forfordelt etter sosioøkonomiske kriterier i finansieringsmodellen. Vi får flere tilbakemeldinger om at det er vanskelig å strekke til som ansatt i store klasser, og at økonomien kan være krevende i skoler uten ekstra tilskudd med bakgrunn i finansieringsmodellen. Dersom følgen av dårlig økonomi blir vanskeligere læringsbetingelser, kan dette føre til at PPT vurderer at flere elever får rett til spesialundervisning for å få forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette kan igjen føre til en omfordeling av skolens ressurser, som gjør at man i neste omgang har færre ressurser/lærere til fleksibel bruk i tilpasset opplæring i klassene; en negativ, selvforsterkende spiral.

Tilgang på ressurser og voksendekning opptar de ansatte. Det er samtidig stemmer som uttrykker at flere ressurser ikke i seg selv betyr mer kvalitet i opplæringstilbudet. Det er like viktig hvordan man klarer å utnytte de ressursene man har, f.eks. hvordan man utnytter et tolærersystem i klassene.

Tilbakemeldingene fra informantene tegner et bilde av ulike elevforutsetninger i ulike skoler, og at ulik ressurstilgang gir ulike forutsetninger for å gi elevene forsvarlig utbytte av opplæringen. Skoleledere forteller at de har det hele ansvaret for skolens drift, inkludert økonomistyring, og at skolene drar med seg eventuelle overskudd eller underskudd til neste skoleår.

I *Den nasjonale evalueringen av SFO*, forteller foresatte om situasjoner hvor barnet kommer hjem utagerende og stresset fordi forholdene ikke er tilrettelagt i SFO (Wendelborg et al., 2018). 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. Foreldrene opplever at tilbudet til barnet deres er avhengig både av ressurser og av holdninger i omgivelsene og enkeltpersoner

Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen (2017) finner at kommuners finansieringsmodell ser ut til å spille en rolle for pedagogisk praksis. 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.

Cameron (2016) hevder at 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.

For å styrke ordinære skolers mulighet til å være et reelt tilbud for elever med omfattende hjelpebehov, kan det bli satt i gang piloter og forsøksprosjekt, jamfør bystyrets vedtak vedr. finansieringsmodell. Videre anbefales at skoleeier veileder skolene i god ressursutnyttelse.

Elevenes perspektiv

De aller fleste elevene forteller om en undervisning som er passe vanskelig. Men for dem det gjelder, kan opplevelsen av for vanskelig eller for lett undervisning være svært frustrerende. En del av forklaringen på at elevene opplever at undervisningen har passe vanskegrad, *kan* f.eks. være at de ansatte kjenner elevene godt, at man har dialog om læring, at elevene kan bruke kompensatoriske hjelpemidler, at man er tro mot en treffende IOP, og at man kartlegger elevenes utvikling underveis. Det *kan* også handle om at mange av elevene som vi snakket med, har svært god voksendekning og enkel og rask tilgang til hjelp. Dette kan være positivt for mange. En utfordring kan likevel være at noen blir «godt vant», og veldig enkelt lener seg til en voksen for hjelp. Rekk-opp-handa-strategien de fleste velger når de står fast i læringsarbeidet, kan underbygge en slik forklaring.

Mange av elevene i utvalget beskriver en undervisning med stort fokus på lesing og skriving, og lite læring gjennom praktisk arbeid. Vi har ikke i denne kunnskapsinnhentingen hatt rammer til, mål om, eller mandat til, å sammenstille elevenes individuelle opplæringsplan (IOP) med den spesialundervisningen de får i skolen. Vi vet derfor ikke noe om sammenhengen mellom IOP og den opplæringen den enkelte elev får. Mange elever vil kunne dra nytte av ro og repetisjon, og mange av elevene med rett til spesialundervisning trenger spesifikt å øve både på å lese og å skrive. Noen av elevene opplever at dette er nyttig for dem. Andre lengter etter mer av noe annet, gjerne mer praktisk arbeid og mer variasjon.

I vårt utvalg, er det primært elevene i ordinært tilbud som forteller at de får spesialundervisningen «ute av klassen», mens elevene i spesialgrupper eller spesialskoler for det meste opplever/forteller at de er en del av fellesskapet i klassen hele tiden. En annen observasjon, er at elevene i videregående skole beskriver et mer allsidig og variert skoletilbud enn elevene i grunnskolen. De forteller om mer aktiv og praktisk undervisning enn det vi hører fra grunnskolen, og særlig fra ungdomstrinnet.

Fra elever både i ordinære og byomfattende spesialskoler og spesialgrupper, hører vi om noe uro i enkelttimer. Det er likevel fra elever i de byomfattende tilbudene vi hører om mest

frustrasjon/sinne og utagering. Dette kan være tilfeldige utslag i vårt utvalg. Det kan likevel være uttrykk for tendenser som er overførbare til flere skoler eller Osloskolen generelt, og som vi anbefaler å utforske videre. Kan det være slik at for en del byomfattende opplæringstilbud, vil det være en overhyppighet av elever med større utfordringer knyttet til adferd og emosjonell regulering, som gjør at dette i noen tilfeller påvirker læringsmiljøet negativt?

Noen elever syns det er vanskelig å reflektere over egen læring, men svært mange greier godt å uttrykke egne meninger om hva de trives med og hvordan de lærer best. De kan med fordel bli hørt og involvert, jamfør kapittelet om medvirkning.

Foresattes perspektiv

Mange av de foresatte i spørreundersøkelsen er fornøyde med hvordan barna deres når læringspotensialet sitt. Det er likevel en del foresatte som mener at de i liten grad, eller bare delvis, lærer så mye som de har potensiale til å klare. Dette kobles av foreldrene i liten grad til for høye eller for lave forventninger fra skolen til elevene. Noen foreldre antyder at manglende utnyttelse/ oppnåelse av barnas læringspotensial kan handle om «krevende setting og arbeidsform», at man føler seg utenfor, at det man mestrer ikke blir verdsatt i skolen eller svake faglige opplegg. Vi ser ingen systematiske forskjeller i opplevelsen mellom foresatte til barn i ulike skoleslag.

De aller fleste foresatte som har svart på spørreundersøkelsen, mener barnet deres har godt utbytte av spesialundervisningen de får. Noen beskriver utbyttet i sterke, positive vendinger. Et flertall av respondentene er foreldre til elever med spesialundervisning i alle fag, og de positive svarene kan derfor tolkes som en generell fornøydhet med utbyttet av det undervisningstilbudet skolen/ avdelingen gir til deres barn.

Noen foresatte er svært tydelige på at en del elever med behov for spesielt mye hjelp, trenger tilbud i spesialskoler, og at dette kan gi det beste læringsutbyttet for disse elevene og en bedre skoledag for elever og ansatte i ordinære klasser.

Andre kommer med konkrete forslag til forbedringer av det spesialpedagogiske tilbudet, uavhengig av om man går i ordinært eller byomfattende spesialpedagogisk tilbud. Viktige forslag fra foresatte for å øke elevers læringsutbytte, handler om å vektlegge dialog og samarbeid med elever og foreldre, gjøre undervisningen mer praktisk, fokusere på det elevene mestrer og ha en raus tilnærming til at elever er forskjellige og har ulike behov.

Ansattes perspektiv

Ansatte i case-skolene mener at elevene som får spesialundervisning i ulik grad får forsvarlig læringsutbytte. Faktorer som kan påvirke utbyttet, er ressurstilgang og voksentetthet, læringsmiljø, kompetanse, tempo og læringstrykk, samt muligheten for å drive variert og praktisk undervisning.

Finansieringsmodellen oppleves av mange ansatte som forutsigbar. Samtidig synes den å gi utslag i ulik ressurstilgang på skolene, delvis etter intensjonen i modellen. Det stilles likevel spørsmål ved

om modellen kan gi noen uhensiktsmessige følger gjennom uforholdsmessig stor skeivfordeling av ressurser, som gjør at enkelte skoler i større grad klarer å sikre forsvarlig læringsutbytte enn andre. Ressurstilgangen, vist for eksempel gjennom voksentetthet, kan bety noe for muligheten skolen har til å gi inkluderende og tilpasset opplæring. Samtidig kan flere skoler også ha et potensiale til å utnytte de ressursene man har på andre og kanskje mer hensiktsmessige måter.

Relasjoner og trygghet nevnes av ansatte som en forutsetning for å nå sitt læringspotensial. Opplevd trygghet kan variere, og kvaliteten i relasjoner kan delvis henge sammen med rammer, ressurser og tilgang til voksne, men det kan også være knyttet til klassemiljø, kultur og holdninger på skolene. Noen innspill går i retning av at det kan være lettere i noen av de byomfattende spesialtilbudene å gi trygge rammer for læring.

Også kompetanse og tilgang til veiledning synes å påvirke skolenes mulighet til å gi elever med rett til spesialundervisning forsvarlig utbytte. Mangel på ansatte med spesialpedagogisk kompetanse, skeiv fordeling av kompetanse mellom ordinær skole og byomfattende spesialtilbud, samt stor grad av assistentbruk med manglende veiledning, kan utgjøre en risiko for at ikke alle elever når sitt læringspotensial.

En del ansatte løfter fram en utfordring med høyt tempo i opplæringen i ordinær skole: Noen informanter uttrykker at man i de byomfattende tilbudene i større grad kan tilpasse tempoet i læringen til den enkelte elev, og sikre at man faktisk har lært noe før man går videre til neste nivå eller kompetansemål. Dette kan henge tett sammen med læringstrykk, hvor en del ansatte også kan være urolige for lavt læringstrykk og tempo for en del elever i de byomfattende spesialtilbudene

Flere ansattstemmer melder tilbake om at skoleløpet kan være for teoretisk for en del grupper av elever, og at dette kan hemme læringsutbytte for elever som profitterer på praktiske tilnærminger til læring.

5.3.2 Kartlegging læringsutbytte – casestudie Oslo

Problemstillingene i dette delkapittelet er belyst gjennom intervju av elever som får spesialundervisning, intervju av ledere og ansatte, samt gjennom spørreundersøkelse til foreldre til barn med vedtak om spesialundervisning

Vi vil først presentere tilbakemeldinger fra foresatte og elever om hvordan de mener elevene får utviklet læringspotensialet sitt. Videre vil vi presentere brukernes innspill til hvordan eleven bedre kan utvikle sitt læringspotensial, før vi viser ansattes meninger om i hvilken grad elevene med spesialundervisning får et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Brukerperspektivet: I hvilken grad elever og foresatte opplever at eleven får utviklet sitt læringspotensial

Elevperspektivet:
Elevene som deltar i intervjuene, blir utfordret til å beskrive en vanlig skoletime. Noen syns det er litt vanskelig å svare på det spørsmålet, og vi ber dem i stedet beskrive den siste timen de hadde eller den siste norsktimen. De får også mulighet til å beskrive forskjellen på undervisningstimer der de er sammen med klassen, og der de eventuelt er ute av klassen, alene eller i gruppe.

Noen beskriver skoletimene som bra, andre som kjedelige. Veldig mange snakker varmt om praktisk-estetiske fag. Vi hører noen fortelle at de leser inn lydfiler i engelsk, noen husker en gang de spilte inn film. En elev i en spesialgruppe forteller at hen kan bruke konkreter i matematikk, og at det da blir lettere å lære. En elev på videregående snakker begeistret om dialog: «Lærer snakker først. Så snakker vi elever sammen. Kommunikasjon med elever, det er bra. Snakker to og to, eller klassen. Løse problemstillinger.» Et overordnet inntrykk er likevel at veldig mange timer beskrives på samme måte, spesielt i grunnskolen, og at de handler om å løse oppgaver skriftlig. Et knippe elevutsagn viser dette:

> *I matematikk arbeider vi med oppgaver, så kommer læreren og ser om vi har svart rett. Vi sitter hver for oss, på rekke, foran og bak. I norsk jobber vi med pc, i matematikk på ark. Greit å arbeide slik. (elevstemme)*
>
> *I dag skulle vi skrive 5 setninger til et bilde. Jeg skriver på pc. Jeg får problemer hvis jeg skriver på ark. I matte skriver jeg på ark. Jeg får oppgaver på et ark som jeg skal jobbe med. Jeg er selvstendig i matematikk. Jeg sitter og gjør det jeg skal. Kan si fra til en voksen hvis jeg trenger hjelp. Det pleier på være lærer og assistent i klassen. (elevstemme)*
>
> *Vi får alltid bøker av lærerne, så begynner vi å jobbe i dem. Til slutt får vi gjøre det vi vil. (elevstemme)*
>
> *Hvordan er timene? Matteoppgaver, så gir læreren meg oppgaver, når jeg er ferdig så får jeg nye. I norsk får vi oppgaver vi skal jobbe med. F.eks. skal jeg skrive setninger til et bilde, så kommer lærer og leser gjennom når jeg er ferdig. Diskuterer ikke med andre. Kjedelig. (elevstemme)*

En elev forteller at hen liker godt å sitte for seg selv og skrive i timene. En annen elev sier at det blir kjedelig, og da begynner noen å tulle: «Noen ganger detter jeg litt ut og begynner å snakke med noen andre elever. Hvis det er mye bråk, er det ikke alltid like lett å få hjelp.» En elev på ungdomstrinnet sier hen liker musikk, men ikke musikktimene: «Får ikke lære instrument, ble ødelagt sist, sier læreren.»

Når elevene i ordinært tilbud beskriver timer ute av klassen, forteller de om at de får god hjelp. Lærer forklarer godt. Det er rolig. De gjør oppgaver eller leser for lærer.

Elevene på videregående skole i utvalget, beskriver i større grad varierte skoledager og varierte undervisningstimer: Finne dikt på biblioteket, lage presentasjoner i PowerPoint, lage skuespill og film. En av elevene syns siste engelsktimen var fin: «F.eks. engelsktime i dag: Skulle oversette fra norsk til engelsk. Vi hørte på musikk, oversatte og så danset vi til TikTok.» Noen av de videregående elevene har tilbud på alternativ opplæringsarena en dag i uken. Flere av dem forteller også om mer praktisk undervisning på grunn av programfagene, og én av dem sier: «Dumt at man ikke har yrkesfag på ungdomsskolen. Man har jo sløyd, men det er ganske lite.»

Noen av elevene liker flere fag på skolen, og de trekker stort sett frem det de mestrer og får til. Noen forteller at de liker matematikk, men de fleste grunnskoleelevene sier at de liker praktiske fag, som kroppsøving, musikk og mat & helse. Elever på videregående trekker gjerne frem programfagene og praktisk arbeid i f.eks. verkstedet.

En elev forteller at hen «trives ikke med timene. Kjedelige. Det eneste jeg liker er gym, mat og helse. Fagene jeg føler jeg får til.» En annen elev forteller at hen trives veldig godt nå når hen går på videregående, men at det ikke var så kjekt på ungdomsskolen:

> *Trives veldig godt. Hyggelige lærere. Hvis jeg spør om hjelp så får jeg det … Ungdomsskolen … trivdes ikke like godt der. Jeg liker å bruke hendene, ikke sitte på rompa. Var strevende, lange dager, fikk ikke bruke kroppen. Litt skolefag og litt verksted hver dag, det liker jeg.*

Det mange av elevene i utvalget trives lite med, er når fagene blir for vanskelige og for teoretiske. Da opplever de ofte at det blir bråk i timene og at de ikke lærer så mye.

«De regnestykkene som læreren gir meg, skjønte jeg ikke helt i starten, men forstod det bedre når en voksen forklarte meg det. Synes det er fint med utfordringer noen ganger, og det får jeg her. Hvis jeg trenger hjelp, kan jeg bare spørre om hjelp.» Utsagnet kommer fra en elev i en spesialgruppe, og det kan representere svarene fra flere elever; Mange av elevene sier i intervjuene at det de skal lære ofte er passe vanskelig, og at de kan spørre en voksen dersom de trenger hjelp: «Noe er lett, men også vanskelig. Passelig sånn som det er nå,» og «Det er bare å snakke ut, de voksne er der for deg. Det er lett å få hjelp fra lærer eller fagarbeider.»

Det er likevel ikke alltid man treffer riktig vanskegrad i undervisningen, og det kan være veldig krevende for en del elever: «Noen ganger for lett, andre ganger kjempevanskelig. Da kommer plutselig sinnet mitt, da blir jeg en annen person, og det vil jeg ikke. Da gir læreren meg noe lett og praktisk, og da går det over.» En annen elev virker oppgitt over at undervisningen i engelsk er for vanskelig, og at han føler at de voksne ikke hører på ham.

En elev uttrykker frustrasjon over at fagene kan bli for lette: «Fagene er lette, det er det jeg ikke liker ved skolen.» På spørsmål om eleven har sagt fra til lærer om dette, så svarer hen nei: «Hvis jeg sier det, så får jeg bare mer arbeid. Jeg liker ikke å jobbe mye.» Vi tolker svaret som at eleven står i et dilemma: Det oppleves kjedelig når det er for lett, men alternativet – å si fra til lærer – gir han bare mer av det samme, og ikke nødvendigvis noe annet og mer stimulerende.

Elevene viser til relativt få strategier når de står fast og trenger hjelp. En elev forteller at hen prøver en gang til, før hen eventuelt går til neste oppgave. Et par elever forteller om ulike konkreter, kuler og klosser, som de finner fram og bruker for å løse vanskelige matematikkoppgaver. Noen elever har kompensatoriske hjelpemidler som rettskrivingsprogram og programmer for talesyntese. De aller fleste melder likevel tilbake om at de bare spør en voksen. Noen vektlegger at de rekker opp hånden først, og de fleste opplever at hjelpen kommer fort, av lærer eller fagarbeider/assistent.

Et stort spørsmål om riktig vanskegrad, riktig skoleløp og skoleslag, handler om elever i videregående skoles mulighet for å få vitnemål. Elevene vi snakker med, har drømmer og ambisjoner, og noen av dem som går tilrettelagt løp, og som dermed får kompetansebevis, tenker på om de heller burde gått ordinært løp for å kunne få vitnemål: «Jeg får ikke vitnemål, men kompetansebevis. Har lyst å jobbe i utlandet. Jeg føler at jeg kanskje kan klare å få vitnemål, men jeg vet ikke.»

<u>Foresattperspektivet:</u>

Læringspotensial

De fleste foresatte i undersøkelsen sier at deres barn når sitt læringspotensial bra eller ganske godt på skolen: «Hen lærer stadig nye ting.» og «Det går framover.» er eksempler på korte kommentarer og begrunnelser for dette.

De som ikke i like stor grad opplever at eleven når sitt læringspotensial, beskriver dette på ulike måter. En foresatt mener barnet mangler kunnskap i flere fag, en annen at barnet oppleves å «ha litt mer å gå på, på læringsfronten.» En tredje foresatt (ved ordinær skole) opplever at eleven når sitt læringspotensial i liten eller moderat grad, og at hen står fast på en del områder selv med god tilrettelegging. En foresatt på en spesialskole sier det ikke er bra med aldersblanding, og at de ikke følger pensumet som ordinære klasser følger.

En foresatt forklarer manglende utnytting av sitt barns læringspotensial med å føle seg utenfor og ikke passe inn:

> *Jeg tror ikke mitt barn når sitt læringspotensial på skolen. Det er en kombinasjon av det å føle seg utenfor i skolesituasjonen og ikke passe inn på noen arenaer. Om det hadde vært arenaer på skolen som hen mestret og som av de andre ble ansett som "like viktig" hadde nok potensialet for læring blitt bedre.*

Respondenten antyder med dette også at det er noe i skolen som anses som viktigere enn noe annet, og at dersom man ikke mestrer på disse arenaene, så er det vanskelig å nå sitt læringspotensial.

En annen foresatt forteller om tre «bortkastede» år i videregående skole:

> *Det er vanskelig å svare på når det gjelder en elev med store lærevansker, men hen sier selv at hen føler at hen lærer noe nå, i motsetning til de 3 foregående årene på en annen vgs. skole hvor hen ikke lærte noen ting. Da gikk hen på NN linje på NN skole (*vår anonymisering*), men det var ikke noe faglig opplegg for NN-linje i spesialklassen og hen fikk heller ikke praksis*

> *noen av årene. Det var en fadese og hen kastet bort 3 år av livet sitt uten å få noe kompetanse tilbake. Hen ble lovet et kompetansebevis, men gikk ut etter 3 år med ingenting.»*

De foresatte er nærmest samstemte i at kravene og forventningene som barnet møter i skolen, er passe. De beskrives som naturlige, realistiske, godt tilpasset, avklarte og korrekte. En foresatt skriver at «Barnet er trygt, medvirker og vet hva som forventes av det.» Et par av svarene forteller imidlertid at kravene som elevene har møtt på tidligere skoler har vært for harde, men at de nå er justerte til et mer riktig nivå. Bare én foresatt mener at kravene til eget barn kunne vært høyere.

Utbytte av spesialundervisning

> *Livreddende? Barnet begynte å gråte da det ved en misforståelse trodde det skulle tilbake i vanlig skole. Nå lærer barnet seg å leve et liv på sine egne premisser. Det er ikke alle barn som skal lære seg algebra, noen må få være verdensmestere i å telle til 10 også.* (Foresattstemme forsterket avdeling)

Slik vurderer en foresatt utbyttet av den spesialundervisningen som barnet mottar. Skildringen beskriver på en sterk måte den betydningen riktig og god spesialundervisning kan ha. Også andre beskriver utbyttet av spesialundervisningen som både svært godt og betydningsfullt for eget barn:

> *Uvurderlig. Da hen begynte på NN-spesialavdeling (vår anonymisering) var det som om hen ble skapt på ny. Nysgjerrighet og overskudd kom raskt, og med det kom læring på mange plan, sosialt som faglig.* (Foresattstemme forsterket avdeling)

> *Hen hadde ikke hatt den kompetansen som hen har i dag om hen ikke hadde fått spesialundervisning. Tror også hen kanskje ikke hadde ønsket seg til skolen hver dag.* (Foresattstemme forsterket avdeling)

Et flertall av respondentene i spørreundersøkelsen vurderer egne barns læringsutbytte av spesialundervisningen som godt. Formuleringer som «veldig bra», «vi er fornøyde», «godt» og «greit» går igjen. En foresatt sier at «Det hadde ikke gått uten, så det er veldig stort utbytte.»

En foresatt vurderer utbyttet som godt, men likevel med forbedringspotensial til å møte elevens utfordringer på rett nivå. En annen skriver at hen ikke vet, for det er lite informasjon.

Mange av de foresatte som svarer på undersøkelsen, har barn som får spesialundervisning i alle eller de fleste fagene. Slik sett kan man tolke svarene også som et uttrykk for opplevelsen av læringsutbyttet disse barna generelt har av undervisningen på skolen.

Noen få av informantene er foresatte til elever som har spesialundervisning bare i noen av fagene, primært teoretiske fag som norsk, engelsk og matematikk. Vi har få innspill som sier hvordan foreldre til disse barna vurderer utbyttet av spesialundervisning sammenlignet med ordinær undervisning, og utsagnene peker litt i ulike retninger. Noen vet ikke, og noen opplever at utbyttet er bra både i spesialundervisning og ordinær undervisning. En foresatt sier at utbyttet av spesialundervisning ikke er bra sammenlignet med den ordinære undervisningen, mens andre forteller at det er «som natt og dag. Undervisning uten spesialundervisning er nærmest uten utbytte for ham.»

Brukerperspektivet: Hvordan elever og foresatte mener at eleven bedre kan utvikle sitt læringspotensial?

Elevenes perspektiv:
På spørsmål om hvordan elevene lærer best, og hva som skal til for at de skal lære enda mer på skolen, får vi mange ulike svar. Vi tar med et stort utvalg av svarene her, av flere grunner: Den første handler om at elevenes læring er utgangspunkt for arbeidet i skolen, og for denne utredningen. Det er når elever ikke får nok utbytte av det ordinære tilbudet, at de kan få rett til spesialundervisning. Vi ønsker derfor å fremheve elevstemmen. Den andre årsaken handler om at elever er forskjellige. De har ulike utfordringer knyttet til læring, og opplever at noen måter å lære på, passer bedre for dem enn andre. Sitatene viser denne variasjonen. Den tredje årsaken vi ønsker å vektlegge, handler om at elevene i sine svar også viser at mange er bevisste på hvordan de liker å lære, at flere har veldig konkrete innspill, kompetente råd og meninger som det er verdt å lytte til for de voksne i skolen.

Elevers utsagn om hvordan de lærer best:

- *Når vi er ute (spesialundervisning i gruppe, vår merknad). Da får jeg mer ro til å lære mer. Og læreren gjør det på en ok måte (Elevstemme)*
- *Steg for steg. Ikke for fort. Det tar tid å lære. At læreren hjelper deg når du rekker opp hånda. At du får raskt hjelp. (Elevstemme)*
- *Kunne gjerne hatt litt lettere fag på slutten av dagen. (Elevstemme)*
- *Jeg synes vi kunne hatt mer prøver sånn som på videregående, slik at vi kunne forberede oss bedre. Husker det lærerne lærer oss hvis det er viktig. Glemmer fortere hvis jeg ikke synes det er viktig. (Elevstemme)*
- *Ville hatt mer aktivitet, mindre høre på læreren. Høre litt på læreren, så ha mere frihet. Man trenger ikke så mye skole for å komme seg frem. Jeg kunne lært alt jeg lærer på skolen hjemme. Alfabetet og alt det der. Jeg kan lære mye fra internett. (Elevstemme)*
- *Jeg lærer best ved å følge med i timene. Noen ganger vanskelig og noen ganger lett. Vet ikke hva som får meg til å jobbe, bare automatisk kanskje. De voksne er flinke til å hjelpe når jeg trenger det. (Elevstemme)*
- *Jeg liker lydbok. Enkle. Før, fra min første skole, da måtte jeg tenke mye. Her på skolen har jeg lært mye, da klarer jeg å begynne på oppgaver med én gang. Man lærer mer og mer når man blir større. (Elevstemme)*
- *Ikke gi meg vanskelige oppgaver. (Elevstemme)*
- *Jeg liker ikke å skrive på papir. Å «type» på iPad går bra. (Elevstemme)*
- *Jeg lærer best av å snakke. Gjøre oppgaver, hvis man ikke forstår spør man bare lærerne, det er det man lærer best av. Matematikk kan være vanskelig, da er det bare å spørre. Hvis jeg får hjelp, klarer jeg det på egenhånd. (Elevstemme)*

- *Skulle ønske at vi kunne ha praksis utenfor skolen. Men det har ikke vi, vi har på NN gård, men skulle ønske vi kunne være på KIWI eller noe slikt. Blir på en måte praksis på skolekjøkkenet. (Elevstemme)*
- *Lærer må snakke med eleven om hvordan eleven lærer best. (Elevstemme)*
- *Jeg lærer best ved at folk viser meg i praksis. F.eks. tegninger jeg ikke forstår, ser det på video, så forstår jeg det. I de fleste fagene sitter du bare på klasserommet og skriver. Mye teori. Jeg spør om hjelp hvis jeg ikke forstår. Lærerne må være flinke til å forklare, men flere mulige forklaringer. Sånn at hvis jeg ikke skjønner det, så kan de forklare det på en annen måte. (Elevstemme)*
- *Lærer best ved å bruke hendene. (Elevstemme)*
- *Noe på skolen har vært vanskelig, men elvene må ikke gi opp. Noen trenger mere tid. På ungdomsskolen traff de godt. Bra på barneskolen også, men best på ungdomsskolen og videregående. På grunn av engasjerte lærere, og energien. Det må være bra kjemi mellom lærer og elev. (Elevstemme)*

Elevene lærer på ulike måter. Flere ønsker ro og rask hjelp. Andre trenger aktivitet, praktisk læring, tillit og frihet. En del av elevene vi snakket med trenger nok tid og repetisjon. Noen liker bedre nettbrett enn papir. Noen av elevene ønsker å være ute av klassen, andre liker det ikke. Noen lærer godt når de diskuterer med klassekamerater, andre når de hører på en engasjert lærer. Elevene gir uansett uttrykk for å like det de mestrer, og mestre det de liker.

<u>Foresattes perspektiv:</u>
De foresatte har flere innspill til hvordan elevene kan få bedre utbytte av spesialundervisningen, og slik i enda større grad nå sitt læringspotensial. Noen eksempler fra svarskjemaene: Lærer trenger mer tid til hver elev. Elevene trenger å lære mer studieteknikk. Man trenger mer integrering av elever fra spesialavdelinger i ordinære klasser. En foresatt mener like godt at skolene må fortsette som de gjør, og en annen foresatt sier det slik:

> *Vi opplever at spesialskolen gjør en svært god innsats i å la barnet nå sitt menneskelige potensial.* (foresattstemme)

Flere av respondentene trekker fram dialog og samarbeid som viktig, at skolene med fordel kan ha hyppige samtaler og lytte til elever og foreldre med fokus på barnets opplevelse. En foresatt understøtter dette når hen sier at skolene må være «villige til å prøve ut nye læringsmetoder. Kreative i tilnærmingen til læring. Tillate digital læring når hen sier at hen lærer best digitalt.»

En annen foresatt fremstår selv som både kreativ og konstruktiv i sitt forslag, hvor hen vektlegger et mer temabasert og praktisk tilsnitt også over teoretisk læring, noe som også gir assosiasjoner i retning av dybdelæring og nytt kompetansebegrep, jamfør fagfornyelsen:

> *«Flere praktiske oppgaver, som innebærer teoretisk forståelse. Eksempel: hvis du skal snekre en hylle på sløyden kan man i tillegg til å slå inn en spiker, lære seg å følge en bruksanvisning*

> *(lese) måle lengde og vinkler (matte) i tillegg til selve snekringen. Denne tankegangen tror jeg ville hjulpet mange, inkludert mitt eget barn.* (foresattstemme)

En av de foresatte oppsummerer mye av det foregående ved å holde fast på elevperspektivet, tilpassing og mestring - med en raus tilnærming:

> *«Åpne for at alle lærer forskjellig, at man trenger pauser for så å kunne prestere igjen. Møte eleven med forståelse, omsorg og medfølelse. Det er ikke lett å være en som aldri får til det alle andre får til. Fokus på det eleven er god på, ikke det hen ikke får til»* (Foresattstemme)

Et par av respondentene, én fra ordinær skole og én fra spesialgruppe, er svært tydelige når de skriver at de elevene som trenger det, må få tilbud på spesialskoler:

> *La spesialskolene ta seg av de som trenger disse skolene. Å tvinge barn med spesialbehov inn i vanlige skolerammer, er destruktivt for læring og liv generelt. Plassert der de ikke har mulighet til å blomstre vil de i det minste bare visne hen og bli en skygge av seg selv. Eller de kan komme til å agere ut sin frustrasjon over å alltid forsøke å forstå og passe, helt uten å ha verktøyene for å få til dette. Slikt kommer lett ut som ukontrollert sinne, og før man vet ordet av det er et nysgjerrig og lekent barn blitt stemplet som et problem av mennesker som ikke har forutsetninger til å hjelpe slik det trengs. I tillegg tar det viktige ressurser vekk fra barna i vanlig skole, og vanskeliggjør arbeidsdagen til alle som må hanskes med barna som presses inn i rammer de ikke har mulighet til å håndtere. Alle straffes når man gjør slikt. La spesialskolene ta seg av de som trenger dem.* (Foresattstemme)

> *Den generelle skolen kan slippe å ta ansvar for de barna som trenger spesielt mye hjelp, ved å etablere flere spesialklasser og -skoler. Slik vil barna som trenger det få den roen og det armslaget de trenger for å lære seg å knyte skolisser, finne seg hobbyer, kanskje lese, kanskje regne, og bli voksne fungerende mennesker som ikke har med seg et taperstempel allerede fra første klasse. Og du slipper lærere som er tynnslitte av å prøve å lage et tilbud til elever som tar faget på et blunk, og elever som har glemt hvilken planet de befinner seg på, på et blunk, samtidig. Det er faktisk ikke et reelt tilbud å "la barnet løpe frem og tilbake i gangene for at hen skal kunne konsentrere seg i de neste fem minuttene" Var det virkelig planen for undervisning de neste 10 årene?* (Foresattstemme)

Ansattes perspektiv: I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elevene med spesialundervisning får et forsvarlig utbytte av opplæringen?

Ansatte i case-skolene mener at elever med spesialundervisning i ulik grad får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Vi opplever ærlige tilbakemeldinger om at det kan være krevende å gi alle elevene det de har krav på: «Voksne samles til debrifing etter undervisning hver dag. Sjelden jeg går ut av timene og opplever at dette var en god læringsøkt.» Samtidig har vi et inntrykk av at mange elever med spesialundervisning likevel opplever et trygt læringsmiljø med ekstra hjelp av lærer eller assistent, i eller utenfor klasse/gruppe, og dermed i stor grad får hjelp til å nå læringspotensialet sitt. Tilbakemeldingene tyder på variasjon i den enkelte lærers forutsetninger som klasseleder for å bygge

et trygt læringsmiljø som rammer inn differensiert undervisning på en god måte. Ulike skolekulturer, ulik spesialpedagogisk- og metodekompetanse blant lærere, samt voksentetthet synes også å gi ulike forutsetninger for å lykkes med å gi alle elevene forsvarlig utbytte av opplæringen. Det kan være ekstra krevende å sikre elever med store sammensatte hjelpebehov et forsvarlig læringsutbytte.

Flere faktorer spiller inn for at elevene skal nå læringspotensialet sitt. Videre følger en oppsummering av ansattes innspill:

Ressurser

Ressurstilgangen (voksentettheten) synes svært ulik mellom skolene. Det meldes i stor grad om nok ressurser i de byomfattende spesialpedagogiske tilbudene, og i skoler som ellers blir forfordelt etter sosioøkonomiske kriterier i finansieringsmodellen. Noen skoler sier de ikke klarer å bruke opp ressursene sine: «Det er begrenset hvor mange nye stoler vi kan kjøpe.» En ansatt ved en spesialgruppe forteller at «Her har vi veldig små grupper med veldig god voksentetthet – elevene profiterer veldig godt på dette.» Motsatt forteller et medlem i ressursteam på ordinær skole: «Det er så store klasser – så mange elever per lærer ... når det er så mange elever – så mange behov – man løper om kapp med klokken.» Vi får mange tilbakemeldinger om at det er vanskelig å strekke til som ansatt i store klasser. Når læringsbetingelsene blir krevende, kan dette føre til at PPT vurderer at flere elever får rett til spesialundervisning for å få forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette kan igjen føre til en omfordeling av skolens ressurser, som gjør at man i neste omgang har færre ressurser/lærere til fleksibel bruk i tilpasset opplæring i klassene; en negativ, selvforsterkende spiral.

Tilgang på ressurser og voksendekning opptar de ansatte. Det er samtidig stemmer som uttrykker at flere ressurser ikke i seg selv betyr mer kvalitet i opplæringstilbudet. Det er like viktig hvordan man klarer å utnytte de ressursene man har, f.eks. hvordan man utnytter at man er to lærere samtidig i en klasse. En stemme er tydelig på at dette i noen tilfeller utnyttes mer for å lette ansattes arbeidsbyrde, enn til å øke kvaliteten i undervisningen. Vi har likevel ingen indikasjoner som tyder på at dette verken er en utbredt oppfatning, eller en utbredt praksis i Osloskolen.

Relasjon og trygghet

Voksentetthet og ressurser kan henge sammen med i hvilken grad man er i stand til å bygge nødvendige relasjoner med elevene: «Tror kanskje vi her på skolen får bedre kontakt med elevene, særlig vi på tilrettelagt.» Samtidig handler ikke relasjoner bare om antall elever per voksen, men det er i stor grad avhengig av skolekultur og holdninger: «Tror det også er generelt for skolen, må ha god kontakt med elevene for å komme et stykke på vei med dem. Elever som har gått herfra til andre skoler banker fort på døren og vil tilbake. På andre skoler blir de ikke sett i samme grad som her.»

En ansatt i en byomfattende spesialgruppe forteller at flere av elevene som går i avdelingen kunne vært i ordinære klasser hvis det ble lagt til rette for det: «Går mye på det sosiale og trygghet.» Trygghet trekkes frem som en klar forutsetning for å lære, og ansatte opplever at ikke alle elevene har en slik trygghet i ordinært tilbud: «De som kommer fra ordinær klasse, har oftere strategier for å skjule. … Har kanskje sluttet å prestere helt; Bedre å ikke vise noe, enn å vise hvor svak man er. De

som har gått i gruppe på barneskolen er vant til å jobbe på sitt eget nivå, da er ikke skolearbeidet for vanskelig.» En ansatt mener tryggheten eleven nå får i en spesialgruppe, gjør dem i stand til å lære.

Kompetanse og veiledning

Vi har tidligere i rapporten vist at Oslo har relativt høy andel assistenter i skolene, både i ordinær undervisning og i spesialundervisningen. Stor andel av assistenter i spesialundervisningen kobles samtidig til for svak kompetanse og manglende resultat av spesialundervisningen (Nordahl et al., 2018). Ansatte melder i noen grad om at bruk av assistenter kan gå ut over kvaliteten i opplæringstilbudet, at det kan være som «natt og dag» å ha en ekstra pedagog heller enn en assistent.

Flere ansatte melder samtidig om manglende kompetanse på spesialundervisning blant pedagoger, og savner veiledning og kursing: «Kunne fått mer kursing.» «Trenger å vite mer om den enkelte: Alt fra leger til andre fagpersoner som kan litt om problemet. Hørselshemmet elev: Få tips om hvordan vi kan legge best mulig til rette.» «PPT-samarbeidet har blitt bedre siste to år. Skulle gjerne hatt hen her på skolen flere dager per uke.»

Tempo

Riktig tempo i opplæringen er viktig for at elevene skal nå læringspotensialet sitt. En ansatt i en byomfattende spesialgruppe forteller:

> *Det jeg har lært her på kort tid: her får man bruke nok tid til å lære ting ordentlig. Ikke masse tid til prøver og tester. Her kan vi holde på til vi ser at eleven har lært seg det vi har satt som mål. I det ordinære … har alle temaene man må komme seg gjennom. I gruppe kan man jobbe slik, men ikke hvis man skal gå inn og ut av klassen. Var vanskelig å omstille seg fra ordinær skole, det at man måtte forholde seg til oppsatt plan, men i stedet være fleksibel og la elevenes faktiske læring være styrende. At vi venter med å gå videre til tiden er inne. Vi må gå gjennom oppgavene flere ganger, tar lengre tid å komme i gang, enn på andre skoler.*

Særlig ansatte i videregående skole forteller at tempoet som kreves i undervisningen for å jobbe med og nå de ulike kompetansemålene og ferdighetene, gjør det vanskelig å tilpasse til elever med behov for spesialpedagogisk hjelp.

Læringstrykk

En leder forteller at hen blir mer og mer skeptisk til læringsutbyttet som en del elever med spesialundervisning får. Hen mener undervisning i egne grupper for elever med spesialundervisning kan gjøre noe med læringstrykket:

> *Elever med IOP får ikke det samme utbytte av undervisningen som elevene i ordinær undervisning. Ser skumlere og skumlere ut med de små gruppene … Det gjør noe med deg – senker innsats og forventing. Rektor forteller at spesialundervisning er en verkebyll. Gikk nettopp gjennom nasjonale prøver – utvikling fra 8. til 9. trinn ift. til dem med IOP: Ikke den fremgangen vi skulle ønske. Et tveegget sverd. Hadde man fått bedre resultater uten IOP? Hva hadde resultatet blitt om man i større grad knyttet til ordinære løp? Vanskelig å vite.*

En ansatt i videregående skole er skeptisk til hvordan man utformer en del IOP-er, at de kan sette begrensninger for læring heller enn å åpne muligheter: «IOP gir en rettighet, men hvis det setter grenser, så virker det mot sin hensikt. Jeg er motstander av IOP om hva elevene skal lære. Burde heller legge rutiner for tilrettelegging. Mye mer rammene og tiltakene, men ikke begrensninger for læring. Spesielt på yrkesfag.»

Hvilket læringstrykk som er riktig, hvor mye man kan og skal kreve av den enkelte elev, kan være krevende å vurdere. Det handler blant annet om forutsetninger for læring i klassen:

> *Kommer an på hvilken klasse man kommer i. Vi har eksempler på at det faglige i klassen ikke blir prioritert. Fordi det er brannslukking i forhold til atferd hele tiden. En balanse i forhold til hvor mye man skal kreve, hvor lenge eleven klarer å være konsentrert. Veldig mange forhold som spiller inn. Dilemma at man vet at vi har elever som vi kan løfte faglig, men klarer det ikke innenfor gruppen. Men må også ta vare på dem som presterer lavt.*

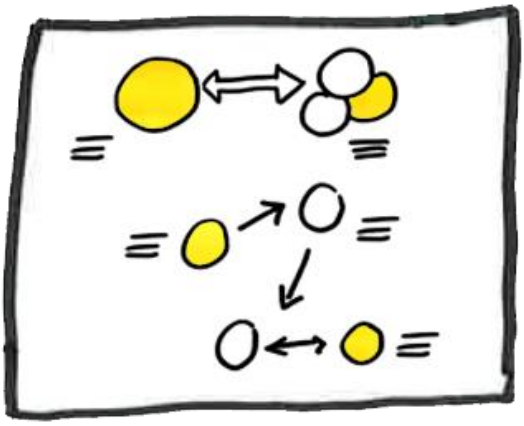
En ansatt i et byomfattende spesialpedagogisk tilbud problematiserer for høyt læringstrykk for noen elever, og forteller samtidig om manglende rollemodeller blant elevene: «Høyere læringstrykk her ville vært frustrerende, fordi det skjer så mye på det sosiale som må løses før man er klar for å jobbe og lære. Det som mangler her, er gode rollemodeller. En som går foran og viser vei, som kommer inn til timen og gjør det man skal og det som blir forventet.»

<u>En teoretisk skole</u>
Noen ansatte mener at skolen i dag er veldig teoretisk, og at dette er en ulempe for flere grupper av elever. En informant sier at «ungdomsskoleløpet er for teoretisk.» En annen mener at det i større grad burde vært mulighet for samarbeid med bedrift. Fra videregående hører vi at man klarer å tilpasse godt i noen fag, f.eks. i praktiske fag «der mester-/svenn-pedagogikk legges til grunn. Større utfordringer i fellesfagene.»

5.4 Organisering av spesialundervisningen

I dette delkapittelet svarer vi på følgende problemstillinger:

- Hvordan vurderer lærere og andre ansatte skolenes ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?
- Hvordan bruker skolene tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen?
- Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?
- Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?



Illustrasjon 9: Organisering av mange ulike elementer.

Det blir videre presentert hvordan et utvalg grunn- og videregående skoler i Oslo organiserer spesialundervisningen. Informasjonen som er samlet inn er av kvalitativ karakter.

5.4.1 Sammendrag

<u>Hvordan vurderer lærere og andre ansatte skolenes ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?</u>
Samtlige case-skoler opplyser at det er mangel på spesialpedagogisk kompetanse og at det er vanskelig å rekruttere personer som har både formell undervisningskompetanse og spesialpedagogisk kompetanse. Norconsult anbefaler at Oslo kommune gjør skolene kjent med og oppfordrer dem til å benytte de tilbud og muligheter for etter- og videreutdanning som kommunen har etablert pr. i dag.

Case-skolene opplever at tildelingsmodellen til en viss grad legger for stor vekt på skolens lokalisering og elevers diagnoser, og mindre på det faktiske spesialpedagogiske behovet ved skolen. Oslo kommune bør evaluere tildelingsmodellen opp mot erfaringene til skoler i de ulike bydelene.

<u>Hvordan bruker skolene tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen?</u>
Case-skolene benytter den tilgjengelige spesialpedagogiske kompetansen inn i ressursteamene og til arbeid med elevene. Tilgjengelig spesialpedagogisk kompetanse benyttes i hele tiltakskjeden fra avklaring rundt elevens behov for spesialundervisning til utarbeidelse av IOP og rapport om gitt spesialundervisning.

Case-skolene opplever at de utnytter tildelte ressurser til spesialundervisning på en måte som er til beste for elevene.

<u>Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?</u>
Case-skolene har utarbeidet årshjul for arbeide med å avdekke behov for og oppfølging av elever med spesialpedagogiske behov. De utarbeidete rutinene og systemene følger føringer rundskriv 2-2022 og Udirs veileder om spesialundervisning. Ved samtlige case-skoler er dette arbeidet lagt til ressursteamet.

Det er avdekket at det mellom case-skolene, og internt på case-skolene, er svært ulik praksis for å sikre en sammenheng mellom spesialundervisningen og den ordinære undervisningen. Norconsult ser behovet for at det utarbeides felles rutiner som sikrer at dette ivaretas.

Norconsults oppfatning er at retningslinjer for håndteringen av personopplysninger i Websak oppleves som et hinder i arbeidet med utarbeidelse av IOP. Case-skolene opplyser at lærere som er tillagt oppgaven med å utarbeide IOP i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering, ikke har tilgang til disse dokumentene i Websak. Denne barrieren gjør at det lokalt etableres en praksis for å tilgjengeliggjøre denne informasjonen som ikke er i tråd med regelverket for håndtering av personopplysninger.

<u>Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?</u>
Case-skolene sikrer medvirkning fra elever og foresatte i all hovedsak gjennom muntlig dialog. Formelle skriv og samtykke, vedtak om spesialundervisning og IOP formidles i Websak. Rutinene oppleves av case-skolen som tilstrekkelig for å sikre medvirkning. Det er i intervjuene ikke kommet fram hvordan den muntlige informasjonsutvekslingen og medvirkningen dokumenteres. Norconsult ser behov for at de rutiner skolene har for slik dokumentasjon blir kartlagt, og eventuelt fulgt opp med å utarbeide rutiner som sikrer dokumentasjon av innhold i og sporbarhet i saksgangen.

5.4.2 Bakgrunn

Kartleggingen bygger på:

- Intervju med rektor, PPT-rådgiver og ressursteam ved hver av de åtte case-skolene. Antall deltagere fra ressursteamene var mellom én og tre personer.
- Tilbakemeldinger fra case-skolene på hvordan ressurser og kompetanse brukes til gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen.
- Gjennomgang av hvordan systemer og rutiner er innarbeidet i skolenes rutiner/årshjul for å oppfylle retten til spesialundervisning.
- Tilbakemelding fra case-skolene på hvordan skolens systemer og rutiner fremmer og sikrer medvirkning fra elever og foresatte.

Kartleggingen er gjort gjennom intervjuer av skolens ressursteam, rektor, elever og PPT-rådgiver ved et utvalg skoler i Oslo. I tillegg er det gjort en analyse av et utvalg dokumenter UDE ønsker skal inngå som del av kunnskapsgrunnlaget for dette temaet.

Momenter som ble belyst i intervjuene var respondentens oppfatning av:

- Nødvendig formell kompetanse.
- Rapporterte ressursbruk.
- Skolenes rutinebeskrivelser, flytskjema og skriftlige systemer for avdekking, kartlegging og intern oppfølging.
- Involvering av elever og foreldre.
- Samarbeid med hjelpetjenester.
- Krav i oppmelding til PPT.
- Innhold og form på vedtak.
- Ansvarsfordeling på skolen og systemer for rapportering.

I avsnittene under er funnene sortert ut etter strukturen i to av de dokumentene som er førende for organisering og gjennomføring av spesialundervisning.

Rundskriv 2-2022 inneholder kommunale føringer for:

- Skolens ressursteam.
  Alle skoler har etablert ressursteam som avholder møter jevnlig.
  Ressursteamene arbeider systematisk for å vurdere elevens utbytte av den ordinære undervisningen, prøve ut og evaluere tiltak før oppmelding til PPT, utarbeidelse av IOP og evaluering av gitt spesialundervisning.

- Samarbeid og medvirkning fra foresatte og elev.
  Det er manglende rutiner for å dokumentere medvirkning og samarbeid med elever og foresatte, utover det som registreres i Websak. Medvirkning og samarbeid skjer i all hovedsak gjennom samtale og møter mellom involverte parter, men det er ikke klart hvordan diskusjonen og innspill dokumenteres.

- Prinsipper for skolens praksis.
  Så langt som praktisk mulig gir de fleste grunnskoler spesialundervisningen som en inkludert del av den ordinære opplæringen. Kun i enkeltstående tilfeller gis elever med krav om spesialundervisning tilbud i mindre grupper/eneundervisning eller i spesialtilbud. I videregående skole er andelen elever med enkeltvedtak langt lavere enn i grunnskolen, og de elever som har enkeltvedtak får i langt større grad opplæring i spesialgrupper/skoler.

- Skolens arbeid med å vurdere elevenes utbytte av opplæringen.
  Dokumentasjonen av elevenes utbytte av gitt spesialundervisning er ved de fleste skoler begrenset til den årlige rapporten om gitt spesialundervisning. Noen skoler opplyser at dette var en konsekvens av endring i pålagt rutine for underveisvurdering av spesialundervisning, hvor den nå kan gis muntlig.

- Sakkyndig vurdering.
  Når skolene henviser til PPT følges de kommunale føringene om utarbeidelse av pedagogisk rapport. I rapporten dokumenteres resultater av gjennomført kartlegging og de tiltak skolen har iverksatt før oppmelding til PPT.

- Vedtak om spesialundervisning.
  Ved alle skolene er det rektor som foretar det formelle vedtaket om spesialundervisning. I intervjuene er det kommet fram at vedtak, med få unntak, er i tråd med den sakkyndige vurderingen fra PPT.

- Individuell opplæringsplan.
  Skolene benytter enten kommunens mal eller mal fra UDir når IOP utformes. Ved noen skoler starter arbeidet med utarbeidelsen av IOP i fellesskap organisert av ressursteamet. Det meldes at PPT sporadisk deltar ved slike arbeidsmøter. Ved andre skoler er arbeidet med utarbeidelsen av IOP lagt som et individuelt arbeid for lærer.
  Elev og foresatt blir gjort muntlig kjent med innholdet i IOP, men hvordan dette er dokumentert er vanskelig å spore i ettertid.

- Vurdering og årsrapport.
  Skolene utarbeider årlig rapport om gitt spesialundervisning skriftlig, mens den halvårlige rapporten ofte gis muntlig.

- Overgang mellom grunnskole og videregående skole.
  Det er ikke avklart i hvilke grad skolene bruker rutinene for overgang mellom grunnskole og videregående skole.

Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning gir blant annet føringer og anbefalinger om:

- Forholdet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning.
  De fleste skolene utforsker handlingsrommet innenfor ordinær undervisning før de eventuelt henviser til PPT. Skolen må finansiere tiltakene innenfor sin ordinære økonomiske ramme. Det er ikke avklart hvordan elever får delta i vurderingen av eget arbeid.

- Vurdering av retten til spesialundervisning.
  Skolene har rutiner som avklarer og avdekker hvorvidt elevene har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, men det er ikke funnet at det er rutiner som kartlegger og dokumenterer hva den ordinære opplæringen består i. Trolig er sistnevnte innarbeidet som en del av vurderingen av elevens utbytte av ordinær undervisning, men dette er ikke avklart.

- Vurdering av elevers utbytte av spesialundervisning.
  Skolene har rutiner for årlig skriftlig vurdering av utbyttet av spesialundervisning, mens underveisvurderingene ikke i samme grad er dokumentert. Det opplyses fra skolene at elevene som mottar spesialundervisning følger samme underveisvurderingspraksis som elever uten spesialundervisning.

- Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak.
  Ved alle skolene er det rektor som fatter vedtak om spesialundervisning.

- Samarbeid og medbestemmelse.
  I hovedsak sikres samarbeid og medbestemmelse gjennom møter mellom skole og foresatte/elev. Skolene rapporterer at det kan være utfordrende å få foresatte til å forstå hvorfor eleven har behov for spesialundervisning. Noen av disse utfordringene bunner i kulturelle forskjeller, andre kan bunne i språklige utfordringer.

- Krav til lærerkompetanse og bruk av assistent.
  Skolene benytter i all hovedsak lærere med godkjent utdanning til undervisning av elever med IOP. I enkelte tilfeller er det benyttet personer med annen relevant utdanning som spesialpedagogikk, men da på dispensasjon fra kravet om formalkompetanse.
  Assistenter benyttes til å hjelpe til i undervisningen, men da under veiledning av lærer.

- Bruk av alternative opplæringsarenaer.
  Alternative opplæringsarenaer benyttes iht. føringer fra Oslo kommune. Det er ikke meldt om permanent bruk av slike tilbud.

- Retningslinjer for
  - bekymringsfasen – før henvisning
  - henvisningsfasen PPT
  - vedtaksfasen – enkeltvedtak
  - planlegging og gjennomføring – IOP
  - evaluering og veien videre – årsrapport. Skolene virker å ha innarbeidete rutiner som følger retningslinjene i alle fasene fra før henvisning til evaluering.

5.4.3 Nasjonale og lokale føringer for spesialundervisning

Utdanningsetaten har i rundskrivet «Spesialundervisning – Rundskriv 2-2022» gitt skolene informasjon om hvilke regler som gjelder for skolenes og PPTs saksbehandling knyttet til vilkår for spesialundervisning. I rundskrivet vises det til gjeldende maler og standard tekster som er tilgjengelig i Websak, og som skolen kan benytte som utgangspunkt for etablering av lokale rutiner knyttet til spesialundervisning. Rundskriv 2-2022 sammen med Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning følger nasjonale regler og retningslinjer.

Rundskriv 2-2022 inneholder kommunale føringer for:

- Skolens ressursteam
- Samarbeid og medvirkning fra foresatte og elev
- Prinsipper for skolens praksis
- Skolens arbeid med å vurdere elevenes utbytte av opplæringen
- Sakkyndig vurdering
- Vedtak om spesialundervisning
- Individuell opplæringsplan
- Vurdering og årsrapport
- Overgang mellom grunnskole og videregående skole

Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning gir blant annet føringer og anbefalinger om:

- Forholdet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Vurdering av retten til spesialundervisning
- Vurdering av elevers utbytte av spesialundervisning
- Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak
- Samarbeid og medbestemmelse
- Krav til lærerkompetanse og bruk av assistent
- Bruk av alternative opplæringsarenaer
- Retningslinjer for bekymringsfasen – før henvisning
- Retningslinjer for henvisningsfasen PPT
- Retningslinjer for vedtaksfasen – enkeltvedtak
- Retningslinjer for planlegging og gjennomføring - IOP
- Evaluering og veien videre – årsrapport

5.4.4 Ansattes vurdering av ressurser og kompetanse ved skolen.

Hvordan vurderer lærere og andre ansatte skolenes ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?

<u>Kompetanse</u>
Samtlige skoler rapporterer at det er vanskelig å rekruttere spesialpedagogisk kompetanse, og skolene opplever at det er flere årsaker til dette. Gjennom intervjuene er det kommet fram at det er få søkere med spesialpedagogisk kompetanse til undervisningsstillingene, og av dem igjen er det få som også har undervisningskompetanse i skolefagene. Personer uten formell undervisningskompetanse i skolefagene, kan i utgangspunktet ikke ha ansvar for undervisningen, noe som snevrer inn området og oppgavene de kan arbeide med. Dersom skolene ansetter spesialpedagoger uten formell undervisningskompetanse kan de ikke gis ansvar for elevers opplæring, men kun følge opp og gjennomføre undervisning som er planlagt av faglærer.

Grunnskolene rapporterer at det er vanskelig å beholde personer med bachelorgrad eller mastergrad som er ansatt i stillinger uten krav til undervisningskompetanse. Erfaringen fra skolene er at aktuelle kandidater til spesialpedagogstillinger opplever at avlønningen ikke gjenspeiler utdanningsnivået, og at stillingene derfor er lite attraktive. Det lave lønnsnivået fører til at personalrotasjonen i slike stillinger er høy, og det oppleves som uheldig for skolen og elevene at de ansatte i slike stillinger byttes ut. Videregående skoler melder om en noe friere økonomisk posisjon enn det grunnskolene gjør når det gjelder muligheter til å ansette spesialpedagogisk kompetanse, men de møter de samme utfordringene med manglende søkere og hvilke oppgaver ansatte uten undervisningskompetanse kan ha ansvar for.

Skolenes erfaring med å ansette annen kompetanse enn ordinær undervisningskompetanse eller spesialpedagogisk kompetanse er varierende. Noe av årsaken til dette er manglende forventningsavklaring rundt de oppgaver og bidrag annen kompetanse kan bistå med. Men på tross av den varierende erfaringen, ytrer skolene at de ser nytte av å ha annen kompetanse som støtte i det spesialpedagogiske arbeidet. Det er nevnt kompetanse innen musikkterapi, fysioterapi og ergoterapi som aktuelt for å gi et helhetlig tilbud til enkelte elevgrupper. Noen skoler opplever det som uklart hva skoleeier mener er innenfor lovverk og regler, hva gjelder ansettelse av annen kompetanse i skolen.

Det er noe ulik kultur og praksis til hvordan den spesialpedagogiske kompetansen benyttes ved skolen. Noen skoler rapporterer at de benytter kompetansen inn i ordinær undervisning, og at ansatte viser vilje til å jobbe med spesialpedagogiske tiltak i ordinære klasser. Lærere ved disse skolene kan føle seg usikre på hva og hvor mye som kreves av spesialpedagogisk kompetanse, og føler seg utrygge på hvordan undervisningen skal tilpasses. Spesielt opplever disse lærerne at å tilpasse opplæringen på et lavt nivå for enkeltelever kan være utfordrende, samtidig som klassens øvrige elevere skal gjennom pensum. Noen lærere er flinke til å spørre R-team og PPT om støtte og veiledning underveis, mens andre lærere «kjører mer på».

Andre skoler rapporterer at de benytter den spesialpedagogiske kompetansen direkte mot enkeltelever med IOP. Utfordringen knyttet til dette er at elevene i noen tilfeller ikke ønsker å tas ut av klassen, eller ønsker få et spesialpedagogisk tilbud i ordinær undervisning. Dette gjelder elever som går i ordinære klasser, ikke elever i spesialgrupper eller spesialskoler.

Det er bred enighet i at den personlige egnetheten til dem som arbeider med spesialpedagogikk er vel så viktig som formell kompetanse på feltet. Fra ordinære skoler, spesialavdelinger og fra spesialskoler meldes det at lærere som arbeider med elevene må ha en god relasjon til dem, og at det derfor er utfordrende å sette inn vikarer i slike poster. Ofte er det viktigere at den som følger eleven i skolehverdagen oppleves som en trygg voksen, mer enn at den har formelle spesialpedagogisk kompetanse.

I videregående skoler benyttes den spesialpedagogiske kompetansen blant annet til å gi elever uten IOP, men med lav faglig kompetanse fra grunnskolen, hjelp til å tette gapet opp til forventet kompetansenivå for utdanningsprogrammet de er elev ved.

Samtlige skoler opplever at den spesialpedagogiske kompetansen blant personalet burde vært styrket, og at det burde vært en systematisk etterutdanning som ga lærere spesialpedagogisk kompetanse. I mangel av kvalifiserte søkere med både kompetanse om spesialpedagogikk og formell undervisningskompetanse, er det ved noen skoler tatt initiativ til å videreutdanne egne ansatte innen spesialpedagogikk.

Det etterlyses også et system for å kunne ansatte personer med relevant høyere utdanning, men uten undervisningskompetanse, i stillinger med en avlønning som gjenspeiler utdanningsnivå. I de tilfeller hvor dette gjøres i dag, er det på dispensasjon fra regelverket.

Norconsult er kjent med at det i Oslo kommune er etablert en ordning for etter- og videreutdanning innen spesialpedagogikk, men våre funn avdekker at dette er lite kjent blant case-skolene. Et første steg på veien for å øke den spesialpedagogiske kompetansen ved skolene, kan være å gjøre denne ordningen bedre kjent og oppfordre skolene til å gjøre seg nytte av den. Endring i hvilke utdanninger som formelt gir undervisningskompetanse i skolen, kan ikke Oslo kommune endre alene. Men kommunen kan vurdere å ta opp problematikken med hvordan spesialpedagogisk kompetanse avlønnes, i samtaler og forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene.

<u>Ressurser – økonomisk, personell og bygningsmessig</u>
Skolenes økonomiske ramme oppfattes som veldig avhengig av bydelen skolen er plassert i. Grunnskoler i områder med lav sosioøkonomisk score opplever at det innenfor den økonomiske rammen er mulig å organisere spesialundervisningen slik de mener er til det beste for elevene. Organiseringen av undervisningen spenner fra å ha ekstra pedagoger på de ulike årstrinn, til lavere klassedelingstall og undervisning i mindre grupper. Noen tilbakemeldinger handler om at skoler i områder med høy score på sosioøkonomiske indikatorer har en underfinansiering av det spesialpedagogiske behovet.

De videregående case-skolene opplever at de har forutsigbare økonomiske rammer for å gi spesialundervisning. Etter at Oslo innførte ny tildelingsmodell opplever de videregående skolene en mer stabil økonomi, bedre forutsetninger for langsiktig planlegging og mer forutsigbare rammer for planleggingen av spesialpedagogiske tilbudet ved skolen.

Det er kommet tilbakemeldinger på at skoleanleggene i varierende grad oppleves som tilpasset det spesialpedagogiske behovet. Fra noen skoler med spesialundervisning gjennomført i ordinære klasser er det mangel på grupperom som går igjen som et savn ved skoleanlegget. Det er i hovedsak behov for grupperom til elever som i perioder har behov for skjerming, eller til kortere undervisningsøkter alene eller i mindre grupper som etterspørres. Fra andre skoler er tilbakemeldingen at skoleanlegget oppleves å dekke behovet.

Det er ikke meldt om manglede ressurser til anskaffelse av nødvendige læremidler for å gjennomføre spesialundervisningen. De fleste skolene har rom for slike innkjøp i budsjettet.

Til innkjøp av annet utstyr som ikke er direkte knyttet til undervisningen, har noen skoler samarbeid med lokale velforeninger i skolekretsen, som da bidrar økonomisk til innkjøp av slikt utstyr. Hvorvidt dette påvirker skolens øvrige ressursbruk, vites ikke.

Norconsult ser at det kan være nyttig å hente inn ytterligere erfaringer med tildelingsmodellen fra skolene, for så å evaluere tildelingsmodellen opp mot skolenes erfaringer. Det bør da hentes inn erfaringer fra skoler i alle bydeler, fra alle skoleslag og fra skoler av ulik størrelse. Erfaringene fra videregående skoler er i denne rapporten fra skoler i like sosioøkonomiske områder. Dette homogene utvalget av skoler, sammen med tildelingsmodellens ulike komponenter og den karakterbaserte inntaksmodellen, gjør at Norconsult ser et behov for å gjennomføre en grundig evaluering av modellens ulike komponenter.

5.4.5 Skolenes bruk av tilgjengelige ressurser og kompetanse

Hvordan bruker skolene tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen?

<u>Kompetanse</u>
Alle skolene har etablert R-team hvor pedagogisk, men ikke alltid spesialpedagogisk, kompetanse er representert. Ved noen skoler er det en egen spesialpedagogisk koordinator som leder R-team, og annen kompetanse som deltar i R-team er representert gjennom PPT og rektor, ass. rektor eller inspektør. Andre deltagere som bidrar med nyttig kompetanse inn i R-team kan være rådgivere og skolehelsetjeneste. Alle skolene har et R-team som tilfredsstiller krav i rundskriv 2-2022, med unntak av enkeltskoler hvor rektor har delegerte deltagelsen i R-team til ass. rektor eller inspektør.

Det er ressursteam ved skolene som følger opp spesialundervisningen gjennom faste møter. Innhold og rutiner i møtene følger føringene fra rundskriv 2-2022, og ressursteamet fremstår som det viktigste, faste forumet for samarbeid mellom skole og PPT, og da primært om individsaker.

Til gjennomføring av den spesialpedagogiske undervisningen benytter skolene, så langt som praktisk mulig, den spesialpedagogiske kompetansen skolen har til rådighet. Men som tidligere nevnt er det stor mangel på slik kompetanse, og ansvaret for spesialundervisningen blir derfor gitt til lærere uten formell spesialpedagogisk kompetanse. Skolene melder at det i svært liten grad benyttes assistenter/andre fagarbeidere til å følge opp og gjennomføre undervisningen av elever med enkeltvedtak.

Ved skoler som har ansatt en egen spesialpedagogisk koordinator, kan denne følge opp lærerteam som har ansvar for elever med enkeltvedtak.

Gjennom ressursteamet og annen tilstedeværelse ved skolene deltar PPT-rådgiver i møter og kan bistå med råd i enkeltsaker, til ressursteamet og til lærerkollegiet samlet. I enkelte tilfeller er PPT-rådgiver invitert med i skolens utviklingsarbeid og skolens arbeid med utarbeidelsen av IOP. Men dette fremstår ikke som en innarbeidet praksis, mer som noe skolene organiserer når det er praktisk mulig.

Ressurser
Videregående skoler melder at de står fritt til å disponere ressurser til spesialundervisningen slik skolen mener er til det beste for elevene. Ressursbruken styres etter det skolen opplever er elevenes behov.

Skolene stiller spørsmål til hvorfor rundskriv 2-2022 i sin omtale av ressursteamet ikke nevner at lærere bør være deltakere i ressursteam når deres elever diskuteres. Ved noen skoler er det etablert en praksis på at lærere inviteres med i R-team når tiltak knyttet til lærerens elever drøftes, og dette oppleves av skolene som nyttig.

Skolene opplever at ressursutnyttelsen til spesialundervisning er god, men enkeltskoler rapporterer at de må styre mot et underskudd for å kunne gi elevene det tilbudet de opplever som nødvendig. Ved skoler som har elever med diagnoser som gir direkte tilskudd, oppleves den økonomiske situasjonen som noe mer positiv enn ved skoler som ikke har elever i disse kategoriene.

5.4.6 Systemer og rutiner for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning

Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?

Systemer og rutiner
Ressursteamene ved skolene er tillagt oppgaven med å utarbeide og følge systemer og rutiner for oppfølging av spesialundervisningen. Teamene ved case-skolene har faste møter, hvor mye av møtetiden benyttes til å drøfte tiltak knyttet til konkrete elevsaker. Det drøftes tiltak knyttet til bekymringsfasen før det henvises til PPT, til vedtaksfasen, gjennomføringsfasen og evalueringsfasen av gitt spesialundervisning. De fleste skolene har utarbeidet en årsplan for rutiner og frister knyttet til elevoppfølging, oppmelding til R-team, oppmelding til PPT, utarbeidelse av vedtak, utarbeidelse av IOP og av rapport om gitt spesialundervisning. I rundskriv 2-2022 fremkommer det at Oslo kommune som skoleeier, delegerer ansvaret for å fatte vedtak etter § 5-1 til skolens rektor, og at rektor ikke kan delegere ansvaret videre. Rektor kan imidlertid delegere selve arbeidet med å utforme vedtaket, gitt at rektor da påser at saksbehandlingsregler og krav til enkeltvedtak er ivaretatt. I forslag til rutiner for skolens arbeid med spesialundervisning, står rektor som ansvarlig for svært mange konkrete handlinger i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, uten at det fremgår om, hvordan eller til hvem dette arbeidet eventuelt kan delegeres.

Fra PPT er det kommet tilbakemeldinger som tyder på at de opplever uklarhet om hvem som har ansvar for og eierskap til sakene i ressursteam, samt for det helhetlige og systematiske arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning ved skolene. Følgende sitat fra PPT gjenspeiler hvordan de opplever situasjonen. *«Er ikke laget et årshjul, forventningsavklaringer over hva PPT og skole skal hjelpe hverandre med. Skolen tar ikke eierskap til R-møtene. Blir nesten henvisningsmøter.»*. I sitatet vises det til manglende årshjul og avklaringer knyttet til forventningsavklaring mellom hva som er skolens og hva som er PPT sin rolle og ansvar.

Lærere som arbeider med elever med enkeltvedtak, opplever at formelle hindringer vanskeliggjør utarbeidelse av IOP og at IOP er vanskelig tilgjengelig for dem som skal arbeide etter den. Mye av denne frustrasjonen er knyttet til det digitale arkivsystemet og håndhevelse av personvernlovgivningen. Den begrensete tilgangen til Websak gjør at skolene organiserer alternative måter å gjøre IOP tilgjengelig for dem som har ansvar for spesialundervisningen. Ikke alle disse måtene sikrer en forskriftsmessig oppbevaring av personopplysninger. Det er ulik praksis for hvordan skolene utarbeider IOP. Ved noen skoler starter utarbeidelsen i felleskap med PPT-rådgiver, mens ved andre skoler er det opp til den enkelte lærer å utarbeide IOP. Ved alle skolene virker det som om oppgaven med å utarbeide rapport om gitt spesialundervisning er lagt til den enkelte lærer. Både skolene selv og PPT melder at kvaliteten på årsrapporter for gitt spesialundervisning er varierende, men det er ikke fremkommet konkrete svar på hvorfor det oppleves slik.

Gjennom intervjuene og tilgjengelig dokumentasjon er det kommet fram at skolene i stor grad følger retningslinjene fra rundskriv 2-2022, men det er mangelfulle eller ingen rutiner for å dokumentere hvordan dette blir fulgt opp, utover de sakspapirer som ligger i Websak.

Skolene rapporterer selv at rutinene i rundskriv 2-2022 oppleves som nyttige. Det brukes en del tid i ressursteamene på å gå igjennom behovet til alle elevene to ganger i året – høst og vår. Tidsbruken oppleves av skolene som godt investert tid, siden dette arbeidet sikrer at alle elevenes behov blir kartlagt.

Det er store forskjeller mellom skolene på hvorvidt de har rutiner som sikrer sammenheng og samarbeid mellom spesialundervisningen og den ordinære undervisningen**.** Ved noen skoler er det ukentlig dialog mellom lærere med ansvar for spesialundervisningen og lærere med ansvar for den ordinære undervisningen i klassen, mens det ved andre skoler er mangelfull og ustrukturert dialog om dette. Forskjellen er ikke bare mellom skoler, men også mellom ulike årstrinn/team ved enkelt skoler.

De rutiner og maler som er utarbeidet av UDE oppleves av de fleste skolene som funksjonelle, men i de tilfeller hvor UDEs maler oppleves å ikke legge godt nok til rette for medvirkning benyttes UDir sine maler. Det er ikke fremkommet hvilke maler det vises til, eller om dette gjelder elever eller foresattes mulighet til medvirkning.

Etter at rutinene for vurdering gikk bort fra halvårsvurdering, opplever noen skoler at man i mindre grad gjør en slik underveisvurdering av IOP i løpet av skoleåret.

Ved noen skoler er det etablert utvidete ressursteam hvor alle instanser deltar. Slike møter avholdes to ganger i året, men etter korona-situasjonen er ikke dette kommet i gang igjen alle steder.

I Rundskriv 2-2022 vises det til handlingshjul for samarbeidet mellom skolen og PPT, men Norconsult er ikke kjent med innholdet i dette dokumentet. Dersom handlingshjulet inneholder føringer for samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom skolen og PPT, bør dette løftes fram og gjøres kjent for skolen og PPT. For å sikre at håndteringen av personopplysninger følger regelverket, bør Oslo kommune utarbeide tydelige føringer og rutiner for hvordan nødvendig informasjon i Websak kan gjøres tilgjengelig for lærere som skriver IOP.

5.4.7 Medvirkning fra elever og foreldre

Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?

Foresatte

Foresatte involveres gjennom samtaler med kontaktlærer, oppstartsmøter ved overgang barnehage/skole, barneskole/ungdomsskole og ungdomsskole/videregående skole. Ved noen skoler deltar rådgiver/spesialpedagogisk koordinator i slike møter, mens det ved andre skoler kun er kontaktlærer som deltar. Den dokumenterte medvirkningen fra foresatte registreres i Websak, men det er stor variasjon i hvilke grad foreldre inviteres til samarbeid og hvor omfattende dialogen mellom skole og foresatte er. Foresatte med elever i spesialgrupper/spesialskoler har større grad av samarbeid og dialog med skolen, enn det foresatte til elever som får spesialundervisning innenfor rammen til det ordinære tilbudet har. Foresatt til elever i spesialgrupper/skoler opplyser at de har fra daglig til ukentlig informasjonsutveksling med skolen.

Skolene rapporterer at de har gode samtykkerutiner som sikrer at foresatte/elev blir hørt ved utforming av vedtak om spesialundervisning, men at det er stort potensiale for å bedre denne kommunikasjonen ifm. oppfølging av IOP. Fra elevene fyller 15 år har de selv myndighet til å bestemme over egen situasjon, og er da den som skal samtykke til spesialundervisning. Skolene opplever i noen tilfeller at enkelte elever ikke ønsker at foreldrene skal vite om at de får spesialundervisning, noe skolene opplever som en utfordring for skole-hjem samarbeidet.

En annen stor utfordring som meldes fra enkelte skoler, er at det kan være vanskelig å opprette kontakt med foresatte. Dette gjør det krevende å få til et godt samarbeid og medvirkning fra foresatte. Det er også språkbarrierer som må håndteres ved f.eks. bruk av tolk, men det rapporteres om manglede system for å trygge skolene på at kvaliteten i tolketjenesten er tilfredsstillende.

Elever

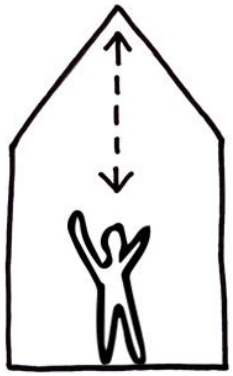
Elever sikres medvirkning gjennom elevsamtaler, samtaler med skole, foresatt og elev, og oppstartsamtaler. Ved noen skoler praktiseres det at elever og foresatte kan besøke skolen i uken før skolestart for å møte kontaktlærer og bli kjent med skoleanlegget og klasserommet.

Selv om skolene opplever at elever har et ord med i laget når det tas bestemmelser om innhold og organisering av spesialundervisningen, er ikke involveringen godt dokumentert. Det er ikke avklart i hvilken utstrekning det føres referat fra møter og samtaler med elever og foresatte, annet enn det som registreres i Websak.

5.5 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging

I dette kapittelet utforsker vi følgende problemstillinger:

- Hvordan kan PPT i samarbeid med skolen bidra til at elever med særlige behov får en bedre tilrettelagt opplæring?
- Hva mener skoleledere og lærere er viktig for at PPT i større grad kan hjelpe skolene å bygge kompetanse i å gi god tilpasset opplæring?
- Hvilken kompetanse mener skoleledere og lærere at PPT bør ha for å støtte skolene i større grad i tilpasning av opplæringen?
- Hvordan kan PPT i større grad bidra til å bygge skolenes kompetanse til å vurdere og iverksette tiltak innenfor tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning?



Illustrasjon 10: Hvordan kan skolene utvikle rom og "takhøyde" for å inkludere alle elever?

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hvilke forutsetninger PP-tjenesten i Oslo har for å bidra inn i arbeidet med utvikling av skolenes tilnærming til spesialundervisning. Utgangspunktet for arbeidet har vært å kartlegge samhandlingen mellom skole og PP-tjenesten, avklare hvilke samarbeidsavtaler som ligger til grunn for samarbeid og deretter kartlegge rutinene for samarbeid. Kjernespørsmål som har lagt til grunn for denne gjennomgangen har vært hvordan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov kan styrkes. Utdanningsetatens formulering av problemstillingene har vært førende for undersøkelsen. Problemstillingene er kartlagt gjennom undersøkelse i åtte case-skoler, og ved undersøkelse av offentlige utredninger, lovverk og relevant forskning på området.

5.5.1 Sammendrag

<u>Styringssignal fra skoleeier</u>

Utdanningsetaten som skoleeier gir mange konkrete oppdrag på ulike saksfelt til skolene, både i og utenfor spesialundervisningsfeltet. Det mangler vedvarende prioritering mellom oppdrag, noe som kompliserer kontinuerlig og systematisk skoleutvikling i skolene. Styringssignalene fra UDE legger stor vekt på individuelle rettigheter og formell saksbehandling, men lite vekt på systematisk skoleutvikling med tanke på tilrettelegging for elever med særlig behov. Organisasjonsutvikling krever utholdenhet, og det fremstår usikkert om skoler og PPT-tjenesten opplever at de har det handlingsrommet som kreves for å stå i disse prosessene over tid. Styringssignalene fra UDE bidrar i liten grad til å tydeliggjøre ansvars- og rollefordeling mellom UDE, PPT og skole.

Tilbakemeldingene fra ressursteamene og PP-rådgiverne i intervjuene reiser spørsmål om både kapasitet og kvalitet i skolenes arbeid med det spesialpedagogiske feltet. Det kan også reises spørsmål ved hvordan skole og PP-tjeneste opplever og forstår UDE sin rolle som skoleeier. Hva skal/bør UDE pålegge av innhold, hva skal/bør UDE pålegge av prosess? Hva er grenseoppgangen mellom skolens rektor og UDE når det gjelder ansvar for innhold og prosess knyttet til organisasjonsutvikling

og kompetanseheving? Hvordan forstår UDE sin rolle som både veileder og styringsmyndighet, og hvordan forstår skole og PPT denne tosidigheten?

Det kan være fordelaktig om PP-rådgivere og skole avklarer forventninger til hverandre om både sakkyndighetsarbeid og systemisk arbeid. Dette kan gjøres gjennom en utvidelse av eksisterende rundskriv om spesialundervisning, der det også utarbeides en plan for samarbeid mellom skole og PPT. Her bør ansvarsavklaringer fremgå, samt samarbeidsarenaer som sikrer tettere samarbeid mellom PP-tjeneste og skole på ledernivå.

PP-tjenestens doble mandat

Funn i case-studien viser at PP-tjenesten har stort fokus på individrettet sakkyndighetsarbeid, og i liten grad bistår skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik lovverket krever. Generelt viser våre undersøkelser at PP-tjenesten i liten grad arbeider systematisk med organisasjonsutvikling og kompetansebygging sammen med skolene. Dette synes å være forsterket av opplevelsen både skoler og PPT har av manglende styringssignaler fra UDE på området, og kan også henge sammen med hva som har fokus i kommunalt revisjonsarbeid. De to delene av PP-tjenestens mandat konkurrer om tid. Selv om det er forskjeller mellom skolene, ser det ut som at systemarbeidet taper. En risiko er at dette blir en selvforsterkende negativ spiral: God, tilpasset og inkluderende undervisning for alle, kan føre til mindre behov for spesialundervisning, og omvendt.

En risiko ved for liten oppmerksomhet på systemperspektivet, er at skolene i mindre grad får hjelp til å bygge generell kompetanse og gode systemer for inkluderende undervisning for alle.

PPT kan ha fokus på å sikre en felles forståelse i organisasjonen for hvordan PP-rådgivere kan bidra inn i systematisk planlegging, organisering og utvikling i skolene. Det fordrer en felles forståelse om at dette systemarbeidet tillegges høyere prioritet enn slik det oppleves per i dag.

Det kan være en fordel med tydeligere regler for hvordan skoler og PPT kan ivareta både individuelle rettigheter og formelle saksbehandlingsregler, i tillegg til kompetanseheving og organisasjonsutvikling. Man kan blant annet vurdere en plan for hvordan man gradvis kan flytte ressursbruk fra individrettet arbeid og over til i større grad å kunne hjelpe skolene på systemnivå. Her kan man også se hen til modell ressurstilgang og bemanning, og sikre at denne er forsvarlig med tanke på lovpålagt krav til systemarbeid, stor elevtallsvekst, uensartet elevgruppe og en kompleks bydelsorganisering.

PPT kan lage en plan for å evaluere implementeringen av ny organisering av PP-tjenesten, for å sikre at man når målsetninger og ønskede effekter. Både skole og PP-tjeneste bør delta i en eventuell evaluering.

Kompetansebehov i PP-tjenesten

PP-rådgiverne beskriver samlet kompetanse i PP-tjenesten som god, men det er likevel slik at den enkelte rådgiver ikke kan ha like god kompetanse på det omfattende saksfeltet/fagområdet. Noen PP-rådgivere kjenner seg usikre på å lede felles kompetanseutvikling i skolen, det kan oppleves skummelt

å være alene. Det synes å være en viss forståelse for dette ute i skolene. Skolene verdsetter realkompetanse, erfaring og kjennskap til skolen som organisasjon. Det tar tid å bygge kompetanse, og de mange utskiftningene av PP-rådgivere er krevende i så henseende. Det er vanskelig for skolene å ha oversikt over hvilken kompetanse PPT har på ulike områder, og vi finner ingen samlet beskrivelse av dette i dokumentgjennomgangen.

Elevers utilfredsstillende læringsutbytte av det ordinære opplæringstilbudet er grunnlaget for de sakkyndige vurderingene om behov for spesialundervisning**.** Noen forskere (Haug, 2017; Nordahl et.al. 2018) fremhever kompensatoriske prinsipper for behovet for spesialundervisningen, som at om det ordinære opplæringstilbudet er godt, vil det være mindre behov for vedtak om spesialundervisning. Det kan henge sammen med manglede kompetanse hos lærer, lave forventninger fra lærer og lite læringstrykk i undervisningen. En utfordring som trekkes frem i vårt arbeid, er at elevenes vanskebilde ofte blir forklart med elevens evner, elevens sosiale bakgrunn eller andre personlige forhold hos eleven, og ikke som et misforhold mellom skolens krav og elevenes forutsetninger og behov. Dette viser igjen i en del sakkyndige uttalelser fra PPT, som i for liten grad beskriver endringsbehov i skolen som organisasjon, noe som dermed kan føre til uklare og dårlige råd til skolenes spesialpedagogiske arbeid.

Kjennskap til det ordinære opplæringstilbudet i skolen, er viktig for at PP-rådgiver skal kunne vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Disse sakkyndige vurderingene er skjønnsmessige vurderinger, som betyr at det er noe variasjoner i hvordan informantene peker på behovet for vedtak om spesialundervisning. Funnene indikerer at praksis varierer mellom skolene. Det mangler en systematisk tilnærming til at, og eventuelt hvordan, PP-rådgiverne skal gjøre seg kjent med skolehverdagen, f.eks. gjennom systematisk klassevandring, observasjon, deltagelse i lærernes team-møter osv. Kjennskap til det ordinære opplæringstilbudet kan gi PP-rådgiver verdifull innsikt i elevsyn, metodekompetanse og klasseledelse, og dermed sette PP-rådgiver bedre i stand til å ta initiativ til organisasjonslæring i skolen.

Samarbeid mellom skole og PPT

En rådende oppfatning blant informantene på case-skolene, er at skole og PPT i liten grad har avklarte forventninger for samarbeidet med hverandre, verken når det gjelder skolens organisering av opplæringstilbud eller organisasjonsutvikling. Samtidig foreligger et sterkt ønske om at dette blir gjort. Forventningsavklaringer kan redusere risikoen for misforståelser, bedre relasjoner, virke skjerpende i samarbeidet og høyne kvaliteten på opplæringstilbudet. Mulige forklaringer til manglende forventningsavklaringer kan være sammensatte. Det kan delvis handle om manglede tradisjon for å avklare forventninger (stiavhengighet), manglende styringssignaler, fragmentert ansvar, manglende kontinuitet og relasjoner, samt ulike faglige ståsteder.

Gode relasjoner mellom ansatte i skole og PPT synes viktig for det faglige samarbeidet. Man står i mange krevende saker, og gode relasjoner skaper trygghet og fremmer nødvendig ærlighet og åpenhet. Med gode relasjoner kan terskelen for kontakt bli lavere. Kontinuitet i samarbeidet og tilstedeværelse på skolene er nødvendig for å kunne bygge relasjoner mellom skole og PP-rådgiver.

De mange utskiftningene av PP-rådgivere de siste årene, gjør at det på flere skoler ikke foreligger trygge relasjoner mellom PP-rådgiver og skolens ansatte. Også PP-lederne ønsker å være tettere på skolens ledere, og teorigrunnlaget vårt viser at PP-ledere på den måten kan fungere som viktige endringsagenter inn i skolen.

Skolene kan involvere PPT ved å i større grad stille krav og invitere PPT inn i systemarbeid, diskusjoner rundt ressursplanlegging for organisering av det ordinære opplæringstilbudet. Dette kan bidra til at PPT også for en økt forståelse for skolens organisering, og vil legge til rette for bedre sakkyndighet i henhold til elevenes faktiske behov.

5.5.2 PP-tjenestens mandat

Mandat og ansvarsområder – nasjonale føringer

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning etter Opplæringslovas § 5.1. Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering av elevens opplæringsbehov. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud skolen bør gi, fordi eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. De nasjonale føringene for spesialundervisning forholder seg primært til Utdanningsdirektoratet (UDIR) sine retningslinjer, som omtales i kap. 2.1.1 og 2.1.2. Veiledningene fra UDIR (2021, sist rev. Udir.no) konkretiserer ønsket praksis basert på en tolkning av nasjonalt regelverk.

Sakkyndighetsarbeidet er den delen av mandatet hvor PP-tjenesten utreder og gir tilråding til skolen om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Mandatet til PPT innebærer videre å være samarbeidspart i arbeidet med forebygging og tilrettelegging for elever med særskilte opplæringsbehov (Kunnskapsdepartementet, 2019). Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en PPT-tjeneste, dette er nedfelt i Opplæringslovas § 5-6:

> *Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.*
>
> *Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta (Lovdata.no)*

PP-tjenestens doble mandat omtales videre i dette kapittelet. Vi gjør først rede for individperspektivet, knyttet til sakkyndighetsarbeid, før vi presenterer systemperspektivet; PP-tjenestens rolle i skolenes arbeid med kompetanseheving og organisasjonsutvikling:

Sakkyndige vurderinger av særskilte behov – individperspektivet

Utdanningsdirektoratet uttrykker forventningene til individperspektivet slik (Utdanningsdirektoratet,2022):

> *Mange kan på et eller annet tidspunkt i utdanningsløpet trenge ekstra hjelp og støtte i kortere eller lengre perioder. Barnehageloven og opplæringslova definerer ikke hvilke særskilte behov som kvalifiserer til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. PP-tjenesten er kommunen eller fylkeskommunens sakkyndige instans, og vurderer behovet i hvert enkelt tilfelle.*
>
> *Elever over 15 år, foreldre, barnehager, skoler og andre tverrfaglige tjenester kan ta kontakt med PP-tjenesten for råd og veiledning. Det er mulig å drøfte bekymringer med PP-tjenesten anonymt før en eventuell henvisning.*
>
> *Det er vanligvis barnehagen eller skolen som sender henvisning til PP-tjenesten. Foreldrene eller eleven må samtykke i henvisningen, og barnet eller eleven skal bli hørt.*
>
> *PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger i saker som blant annet handler om:*
>
> - *spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*
> - *tidlig eller utsatt skolestart*
> - *fritak fra opplæringsplikten*
> - *tegnspråkopplæring*
> - *punktskriftopplæring*
> - *alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)*
> - *inntak til et særskilt utdanningsprogram i videregående opplæring*
> - *unntak fra kravet til bestått i inntil to av fellesfagene for å få utstedt fag- og svennebrev*
> - *utvidet opplæringstid i videregående opplæring*

Kompetanse- og organisasjonsutvikling - systemperspektivet

Systemperspektivet ble innført som et nytt mandat for PPT fra skoleåret 1999/2000. Opplæringslovas §5-6 første ledd stilte nå krav om at PP-tjenesten nå også skulle hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge forholdene bedre til rette for tilpasset opplæring til elever med særlige behov (Samuelsen & Bargel, 2018). Utdanningsdirektoratet uttrykker forventningene til kompetanse- og organisasjonsutviklingsperspektivet slik (Utdanningsdirektoratet, 2022):

> *PP-tjenesten hjelper barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik at de lykkes med å tilrettelegge for barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med særskilte behov i kortere eller lengre perioder. PP-tjenesten skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.*
>
> *Kompetanse- og organisasjonsutvikling kan foregå i:*
>
> - *et tverrfaglig eller tverrsektorielt samarbeid*

- *hele barnehager og skoler*
- *en avdeling, et trinn, en gruppe eller klasse*

PP-tjenestens arbeidsoppgaver kan for eksempel være å

- *bistå i utviklingsprosjekter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå*
- *bistå i tverrfaglige samarbeidsfora, for eksempel tverrfaglige team og tidlig innsatsteam*
- *gi informasjon om andre aktuelle hjelpeinstanser*
- *styrke barnehagens og skolens kompetanse til å oppdage vansker og sette inn tiltak tidligere*
- *styrke barnehagen, skolen og foreldrenes kompetanse om faglige og sosiale tema, som bruk av digitale hjelpemidler, alternativ- og supplerende kommunikasjon eller psykososial utvikling*
- *hjelpe skoler og barnehager med struktur og organisasjon, for eksempel individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy og spesialpedagogiske regler og rutiner*

PPT i forslag til ny opplæringslov

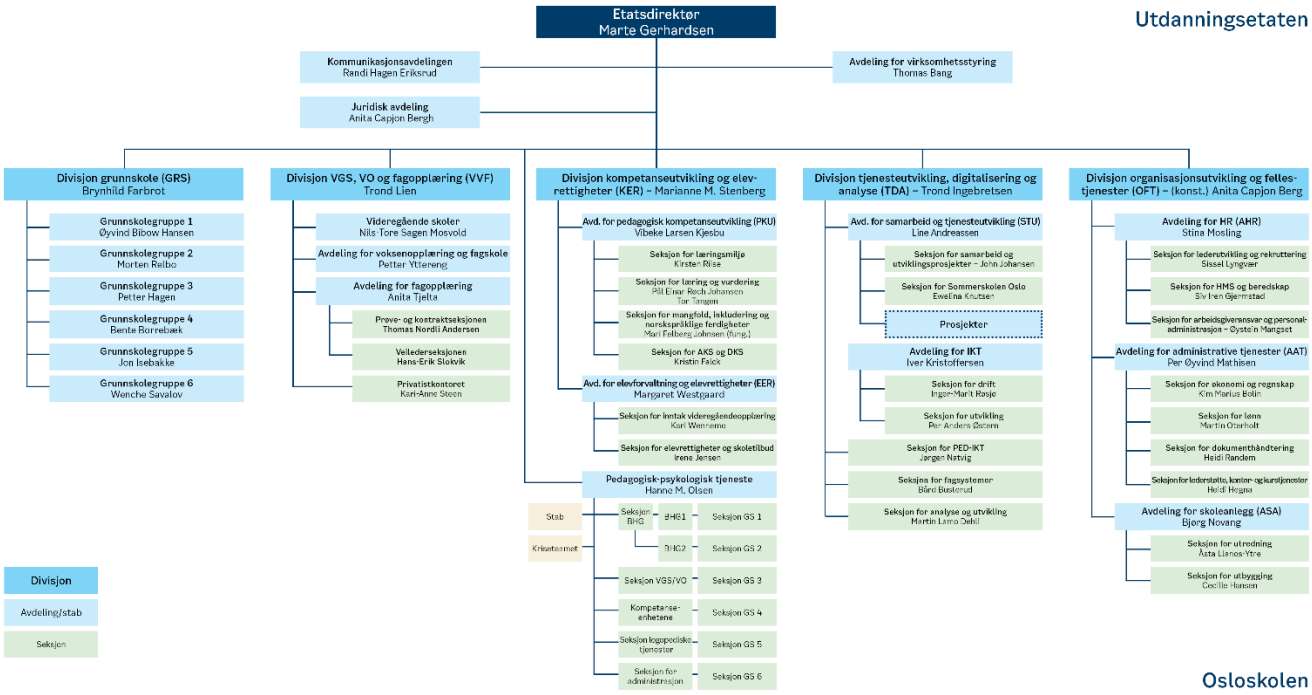
I forslag til ny opplæringslov, bestemmelse om PP-tjenesten (§11-13), videreføres kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste. I andre avsnittet blir det tydeliggjort at PPT skal hjelpe skolene med forebyggende arbeid og tidlig innsats. PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet for et inkluderende og tilrettelagt opplæringstilbud (Regjeringen, 2021). Samtidig fjernes kravet til sakkyndig vurdering i noen tilfeller, blant annet før det fattes vedtak om fysisk tilrettelegging og personlig assistanse, samt tidlig eller utsatt skolestart.

5.5.3 PPT i Oslo kommune

Organisering av PPT i Oslo kommune

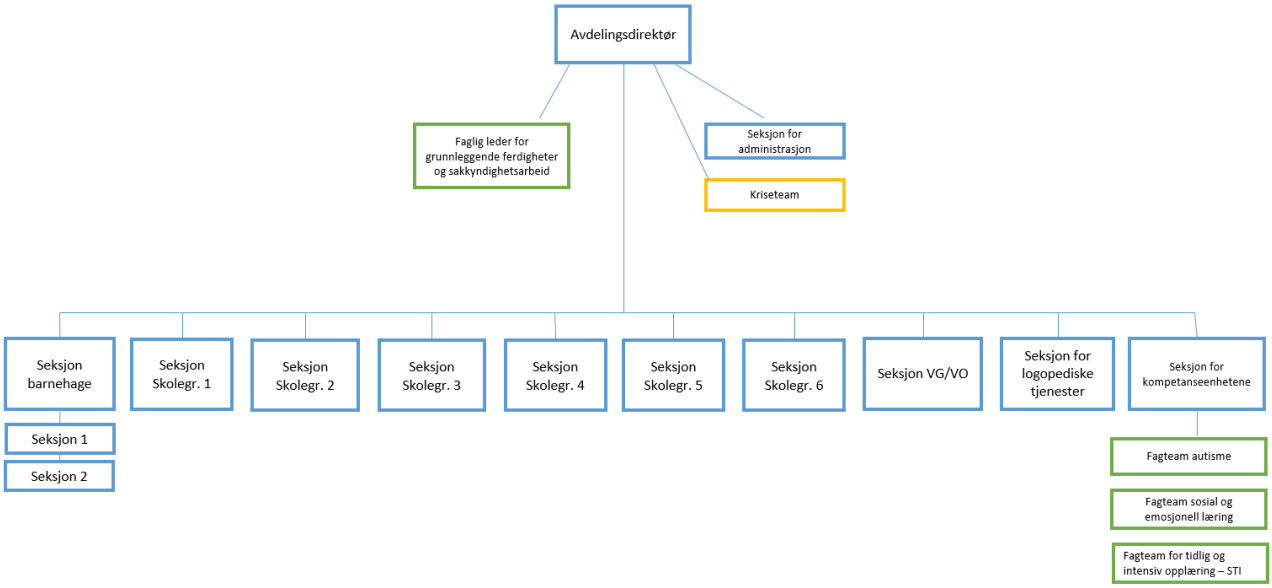
Organisasjonsstruktur og arbeidsfordeling per i dag

PPT i Oslo kommune er organisert under Utdanningsetaten, som også er skoleeier. *Avdeling for Pedagogisk-psykologisk* ble organisert under *Divisjon for kompetanseutvikling og elevrettigheter* (KER) i 2020. I påvente av evaluering av UDA har leder av PPT rapportert direkte til etatsdirektør.



Illustrasjon 11: Organisasjonskart Utdanningsetaten (Kilde: Utdanningsetaten).

Avdeling for PPT er videre delt i 11 seksjoner, som vist under:



Illustrasjon 12: Organisasjonskart PPT (Kilde: Utdanningsetaten).

Hver seksjon har ansvar for skoler eller barnehager innenfor bydeler på tvers av Oslo, både i østre og vestre del. Denne organiseringen ble innført i 2020. Målet er å sikre en større forståelse av det helhetlige, ulike og sammensatte behovet i skolene i byen, og dermed en mer likeverdig praksis og ressursfordeling. En PP-rådgiver uttrykker det slik:

> *«Jeg føler at vi fortsatt prøver å finne formen.» (informant PPT)*

Med dette forstår vi vedkommende slik at ansatte i PPT ikke opplever god kjennskap og oversikt over den nye interne organiseringen.

Oversikt over hvilke bydeler de ulike grunnskoleseksjonene har ansvar for:

- Skolegruppe 1: Frogner, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen
- Skolegruppe 2: Alna, Ullern og Sagene
- Skolegruppe 3: Vestre Aker og Gamle Oslo
- Skolegruppe 4: Østensjø og Stovner
- Skolegruppe 5: Grorud og Nordre Aker
- Skolegruppe 6: Nordstrand, Grünerløkka og Bjerke

PP-rådgiverne i grunnskoleseksjonene har stort sett ansvar for to skoler hver. Man ser på skolestørrelse og kompleksitet når man fordeler skoler. De som har ansvar for spesialskoler, har ofte

bare ansvar for dette skoleslaget. Det er en PP-rådgiver per skole, også på de skolene som har spesialavdeling.

PP-rådgiverne i seksjonene for videregående skole har vanligvis ansvar for en skole hver, både ordinært tilbud og tilrettelagt tilbud. Noen har bare ansvar for tilrettelagte grupper, f.eks. kontaktansvar for tilrettelagte grupper på tre skoler og i tillegg oppfølging av andre. Enkeltskoler kan ha to rådgivere tilknyttet skolen.

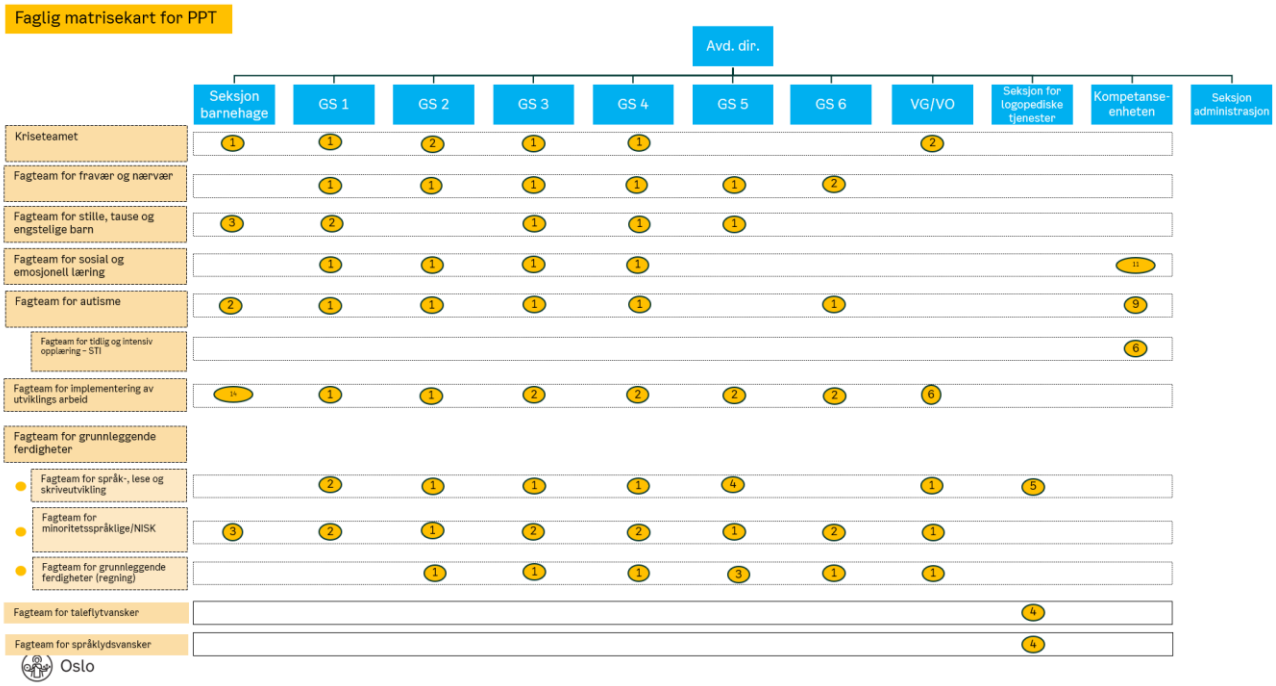
Det synes å være gjennomgående at PP-rådgiverne har fast skrivedag på kontoret tirsdager. Det varierer mye i hvilken grad man har tilstedeværelse ute på skolene. Mange har uansett minst én fast dag i uken, som ofte knyttes opp til møtevirksomhet, f.eks. i ressursteam.

Ny organisasjonsstruktur - matriseorganisasjon

Når denne rapporten skrives er PPT i en omorganiseringsprosess der man ønsker å organisere tjenesten som en matriseorganisasjon. I den nye organiseringen kombineres fagteam sammen av ansatte fra de ulike seksjonene. Dette er ansatte med særlig kompetanse og/eller erfaring innenfor fagområdet, og fagteamene skal jobbe bydelsovergripende. Ansatte har personalleder i vertikal linjeledelse i egen seksjon, og faglig leder/koordinator i horisontal struktur på tvers av seksjoner.

Et mål for matriseorganiseringen er at den skal bidra til at barn og elever får den hjelpen de trenger når de trenger den. Fagmatrisen åpner for å dele ressurser med spesielt høyt verdsatte ferdigheter på tvers av funksjonelle enheter, seksjoner og prosjekter. Slik kan kunnskap flyte på tvers av seksjonene, og det kan gi rom for mer samarbeid og en mer integrert og dynamisk organisasjon (Kilde: tilsendt presentasjon per epost nov. 2022).

En av begrunnelsene for omorganiseringen av PP-tjenesten de siste årene, har vært et ønske om at tjenesten skal kunne gi et mer likeverdig tilbud til elever på tvers av bydelene. Det at den enkelte PP-seksjon nå har ansvar for å følge opp skoler i bydeler med ulike sosioøkonomiske forhold, kan føre til at man i større grad klarer å gi et likeverdig tilbud til elevene i Osloskolen. Det samme kan bli resultatet av en matriseorganisering, der flere av PP-rådgiverne jobber i faggrupper på tvers av egne seksjoner. Slik bygger man relasjoner og fagkompetanse på tvers i organisasjonen, og mange av de PP-ansatte kan i større grad bli kjent med skoler i ulike bydeler.



Illustrasjon 13: Faglig matrisekart for PPT (Kilde: PPT Oslo).

Fag- og karrierestige PPT Oslo

Norconsult har fått opplyst frå PPT i Oslo at de nå er i gang med å implementere to likeverdige karrierestiger med tydelige og åpne forventninger og krav innen fag- og personalledelse. Tjenesten har satt opp flere mål for satsningen:

- Alle ser sin egen rolle og kapasitets betydning for kvaliteten på PPTs virksomhet.
- Beholde og rekruttere dyktige fagfolk.
- Opplevelse av mestring og trygghet i møte med krevende saker.
- Sikre høy grad av profesjonalitet i møte med elever, foreldre, ansatte i barnehager og skoler.
- Delegert ledelse, form av:
    - *Oppgaveløsning som krever mer detaljkunnskap om kjerneaktivitet.*
    - *Oppgaver som kan bidra til ansattes utvikling og motivasjon for en videre karriere i PPT.*
    - *Ulike nivåer av delegert ledelse*
- Ansvar og oppgaver kan være uforenlig med ulike livsfaser og andre prioriteringer, funksjonen kan derfor være mer eller mindre aktuell i perioder.
- Gjensidig læring, inspirasjon og støtte mellom ansatte.

Styringsdokumenter og føringer for PP-tjenesten i Oslo kommune

Byrådets mål for 2022-2025

Byrådet har satt mål for arbeidet i Osloskolen for perioden 2022-2025. Målene legger føringer for arbeidet med ordinær undervisning og spesialundervisning, både i skole og PPT:

- Elever og lærlinger skal ha et trygt og inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og som er fritt for mobbing, vold og overgrep.
- Elever og lærlinger skal møte medarbeidere med høy kompetanse og tid til å følge opp den enkelte.
- Alle elever skal ha grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter tidlig i skoleløpet.
- Elevenes grunnleggende ferdigheter, kompetanse i fag og evne til å skape, gå i dybden, tenke kritisk, utforskende, etisk og bærekraftig på tvers av fag skal utvikles gjennom hele skoleløpet.
- Flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring og være godt forberedt til høyere utdanning og arbeidsliv.
- Skole- og opplæringskapasiteten skal møte forventet vekst i antall barn, elever og lærlinger og bidra til et trygt og godt skolemiljø.

Vi merker oss mål som omhandler sentrale aspekter ved leveransen; både inkludering, kompetanseutvikling, kapasitet, gjennomføring, tverrfaglighet, ferdigheter og kompetanse skal ha fokus og utvikles.

Utdanningsetatens overordnede føringer for 2022-2025

UDE har gitt følgende overordnede føringer for arbeid i etaten den neste fireårsperioden:

- Tidligere innsats
- Sosial utjevning
- Tillit og handlingsrom

Målsetninger for arbeidet i PPT, Oslo kommune

Tabell 18: Målsetninger PPT. Kilde: PPT, Oslo kommune.

3årsmål	1årsmål	Aktivitet	Tidsfrist/ Ansvarlig
KULTUR FOR KOLLEKTIV LÆRING OG GOD SAMHANDLING **Mål 1** Ansatte vet hva som kreves av dem i stillingen **Mål 2** PPT preges av et støttende og positivt klima	• Ansatte vet hva som kreves av dem i stillingen, hvilke mål og resultater de skal strekke seg mot • Det er etablert felles kjennetegn på godt arbeidsmiljø og god samhandling i det faglige og sosiale miljøet i PPT. • Det faglige og sosiale fellesskapet er styrket		Ledelsen
SAKKYNDIGE VURDERINGER **Mål 1** Mal for sakkyndig vurdering er oppdatert og forbedret i tråd med LK20 og Rammeplanen **Mål 2** Kompetanseløft for inkludering praksis og spesialpedagogikk er implementert i sakkyndig vurdering	• Ny mal for sakkyndig vurdering er ferdigstilt. • Ny mal for sakkyndig vurderinger evaluert. • PPT viser god forståelse og bruk av LK2020 og Rammeplanen		
ORGANISASJONS- OG KOMPETANSEUTVIKLING **Mål 1** PPT oppleves som et relevant og godt støttesystem **Mål 2** Fagmatrisen bidrar til at skolene og barnehagene opplever at de får bedre bistand fra PPT **Mål 3** PPT bidrar til sosial utjevning og retter ressursbruken mot barnehager og skoler som har størst behov **Mål 4** Kompetanseløft for inkludering praksis og spesialpedagogikk er implementert i organisasjons- og kompetanseutvikling	• PPT-leder og PP-rådgiver kjenner egen bydels tjenestetilbud, og bruker kunnskapen i møte med barnehager og skoler • Informasjon om PPT er lett tilgjengelig og relevant for interne og eksterne samarbeidspartnere • PPT skal ha en god struktur for evaluering av tilbakemeldinger på PPTs tjenester		

Målsetningene for arbeidet i PPT de neste årene, er delt i tre hovedkategorier:

- Kultur for kollektiv læring og god samhandling
- Sakkyndige vurderinger
- Organisasjons- og kompetanseutvikling.

Vi finner igjen målsetninger både fra byrådets og UDEs målsetninger for perioden, der særlig matriseorganiseringen med fagteam og implementering av Kompetanseløftet synes å være sentrale virkemidler. Dette omtales i senere kapitler.

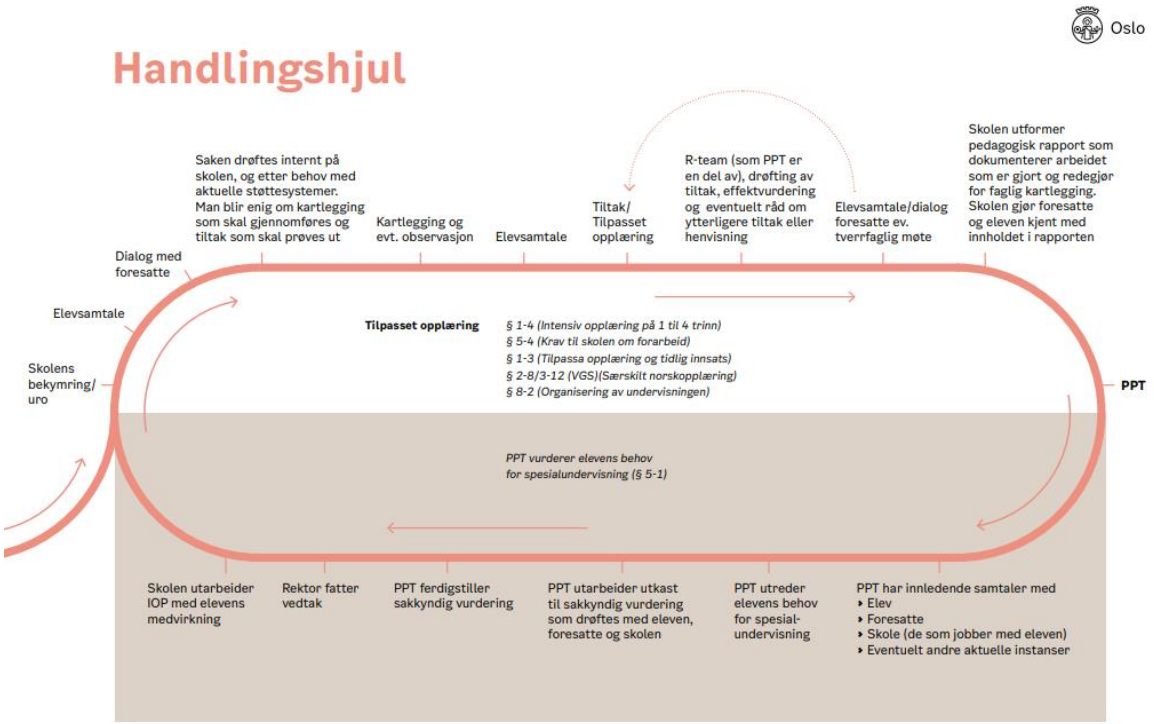
Rundskriv 2-2022 – vilkår for å få spesialundervisning og regler for saksbehandling

Utdanningsetaten skal sikre at elever med rett til spesialundervisning får slik opplæring, og at skolenes saksbehandling er i samsvar med regelverket. I rundskriv 2-2022, gir UDE informasjon om vilkårene for å få spesialundervisning, samt saksbehandlingsregler for skole og PPT. Rundskrivet viser til nasjonale styringsdokument; som opplæringslov, forvaltningslov og veilederen om spesialundervisning fra UDIR, og gir samtidig kommunale føringer for skolenes arbeid med spesialundervisning, herunder føringer for ressursteam, samarbeid og medvirkning, rutiner for overganger og system for registrering og erstatning av tapt undervisning. I rundskrivet er det lenket til nasjonalt lovverk og veiledere, samt til kommunale rutiner, maler og standardtekster som skolene kan ta i bruk i saksbehandlingen.

I rundskrivet fremkommer det at alle skolene skal ha et ressursteam bestående av rektor, ansatte med spesialpedagogisk/pedagogisk kompetanse og PP-rådgiver. Ressursteamet skal bistå rektor med å lage rutiner for skolens arbeid med spesialundervisning, og gjøre disse kjent for skolens ansatte. Ressursteamet skal også hjelpe lærerne med å vurdere elevenes utbytte av ordinær opplæring, samt hjelpe til med å prøve ut og evaluere tiltak når eleven ikke har tilfredsstillende utbytte. I tillegg skal ressursteamet bistå lærer i utarbeiding av IOP og evaluering av spesialundervisningen.

Rundskrivet vier et eget kapittel til sakkyndig vurdering. I tillegg til kravene til sakkyndig vurdering, nevnes her kommunens krav til å utarbeide pedagogisk rapport i forkant av henvisning, råd om kontakt mellom skole og PPT i forkant av re-henvisninger samt kommunal hovedregel om saksbehandlingstid i PPT på 90 dager. Regelen om saksbehandlingstid er i tråd med krav i forvaltningsloven og Utdanningsdirektoratets veileder: Krav til saksbehandling sier at «Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (Forvaltningsloven § 11a). Kravet gjelder hele saksbehandlingen og ikke bare PPT sin del av denne. Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning peker blant annet på «elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig». Veilederen sier videre at «en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid» (Utdanningsdirektoratet, 2021).

I rundskrivet lenker UDE til et handlingshjul som etaten har utarbeidet for samarbeidet mellom skole og PPT:



Illustrasjon 14: Handlingshjul for samarbeid mellom skolen og PPT. Hentet fra Utdanningsetaten.

Handlingshjulet synes å ta utgangspunkt i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og belyser slik samarbeid mellom PPT og skole i et individperspektiv.

Det samme individuelle perspektivet finner vi igjen i skrivet «Forslag til rutiner for skolens arbeid med spesialundervisningen». I denne rutinen detaljerer UDE ut stegene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, angir tidsfrister og plasserer ansvar. Ansvar for handlinger er primært lagt på kontaktlærer og rektor, med ressursteamet som en rådgivende instans på skolen. Før nytt skoleår skal rektor og skolens ressursteam planlegge spesialundervisningen for neste skoleår, og sikre at dette skjer med utgangspunkt i den ordinære opplæringen. Hva en slik plan innebærer/bør inneholde, er ikke nærmere presisert.

Omfang av PPT sine tjenester i Oslo kommune

PP-tjenesten har et bredt mandat og stort ansvarsområde. Samlet omfang av oppgaver og tjenester blir ikke rapportert, og er ikke mulig å gjengi.

I PPT sitt fagsystem Visma Flyt PPT, kan man likevel hente ut en oversikt over antall henvisninger til tjenesten, fordelt på individsaker og systemsaker. Antall henvisninger for individsaker i 2021 var på 4008 (omfatter hele opplæring fra barneskole til videregående opplæring), mens antall henvisninger for systemsaker i 2021 og de 10 første månedene i 2022 samlet var 245 henvisninger (omfatter hele opplæringsløpet fra barneskole til videregående opplæring.)

Kompetansebygging i regi av PPT i Oslo kommune

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025
Kompetanseløftet er en statlig tilskuddsordning som skal bidra til mer inkluderende praksis i barnehager, skoler og PPT. Hensikten med kompetanseløftet er at alle barn og elever får den hjelpen de trenger når de trenger det, inkludert barn og elever med særskilt tilrettelegging. Målgruppen er ledere og ansatte i barnehage, skole og PPT. PPT koordinerer kompetanseløftet i UDE.

Høsten 2021 ble det startet med en pilot på 4 bydeler i Oslo, med tilhørende barnehager, skoler og PPT; Bjerke, St. Hanshaugen, Grünerløkka og Nordstrand. Høsten 2022 og våren 2023 vil de øvrige bydelene bli med på kompetanseløftet. Kompetanseløftet er organisert gjennom 2 dagers samlinger med sentrale tema knyttet til inkluderende praksis og spesialpedagogikk, teori om hvordan få til varig endring og hvordan lage implementeringsplaner med kvalitet. For Oslo kommune betyr dette at man blant annet ønsker å:

- se det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng
- ha samarbeidskompetanse for å kunne bygge et godt lag rundt barna og elevene
- ha kompetanse på vanlige utfordringer, men også sammensatte og relativt komplekse utfordringer
- ha kompetanse til å se når det vil være nødvendig å hente inn spesialisert kompetanse og veiledning fra Statped

Skoler og barnehager som deltar på kompetanseløftet, gir, ifølge informasjon som Norconsult har fått fra PPT, tilbakemeldinger om at det er nyttig med en felles kompetanseheving på dette området og at det gir et godt grunnlag for det videre arbeidet med inkluderende praksis. Videre melder PP-tjenesten tilbake om en erkjent forståelse av kompleksitet når det gjelder inkluderende praksis og samhandlingens betydning for å lykkes med inkluderende praksis.

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 antydes i evalueringen av Kompetanseløftet (Wendelborg et al., 2022) 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.

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 (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Tilbakemeldingen 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 (Wendelborg et al., 2022).

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

Utdanningsetaten beskriver til Norconsult i e-postkorrespondanse (november 2022) følgende om CLASS: Barn har behov for gode, trygge og læringsfremmende interaksjoner med støttende voksne gjennom hele skoleløpet. Gjennom et prosjekt i regi av Områdesatsningen 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. Oppsummerende erfaringer fra Utdanningsetaten 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 PPTs 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 4 skolene er, ifølge PPT, gode. De opplever at dimensjonene i CLASS treffer deres behov for veiledning.

Samarbeid mellom PPT og skole på ledernivå

PP-lederne / seksjonssjefene deltar i noen grad i felles tverretatlige fora, men i liten grad sammen med rektorene i rektormøtene. En oversikt fra PPT viser følgende anonymiserte oversikt over deltagelse i ulike samarbeidsarenaer:

- Seksjonssjef A: Deltar ikke i felles møter med rektorene. Har for tiden ingen nettverksmøter i noen av bydelene NN1, NN2 og NN3.
- Seksjonssjef B: Deltar ikke i felles møter med rektorene. Deltar i prosjektsamarbeid UDE og bydel NN4 og i inntaksteam i bydel NN5.
- Seksjonssjef C: Deltar på utvalgte møter med rektorene, og i bydelens nettverk om overganger, SALTO. Deltar i opprettet samarbeid med BUP i en av bydelene.
- Seksjonssjef D: Deltar sporadisk i rektormøte. Deltar i Prosjekt livsmestring i bydel NN6. Deltar ukentlig i utvidet inntaksteam i bydelene NN7 og NN8, NWI (BUP), Barnevern, Oslohjelpa, Skolehelsetjenesten, Ung Arena, helsestasjon for ungdom, skolepsykologer og Fact ung.
- Seksjonssjef E: Deltar ikke på rektormøtene. Deltar i instansmøter med bydel NN9 hver 2.-3. uke (ledere for alle bydelstjenester, men ikke rektorer). Sporadisk deltagelse i utvidete inntaksmøter i bydelene NN10 og NN11 (ikke i løpet av dette skoleåret). Tidligere deltagelse i Salto-møter i de tre bydelene (ikke dette skoleåret pga. ressurser), men kontakt med Salto.
- Seksjonssjef F: Deltar ikke på rektormøtene. Deltar i Bydelsnettverk for BTI (bedre tverrfaglig samarbeid) Områdemøter med Oslohjelpa, BUP og barnevern.

5.5.4 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging

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. Her er PPT en sentral ressurs.

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.

Rett til spesialundervisning eller rett til deltagelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017), er en rapport initiert av Norges Handikapforbund (NHF) og Handikappede Barns Foreldreforening (HBF), med finansiering fra UDIR og BUFDIR. Bakgrunnen for rapporten var at man i tiden fra 2006 fikk en periode med økning av elever som ikke hadde tilfredsstillende 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. 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 deltakelse, vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende blir vanskeligere og mindre tilgjengelig.

Viktige funn i denne rapporten som omhandler PP-tjenesten er blant annet:

- Skoler i kommuner med lavt omfang spesialundervisning henviser i lavere grad til PPT enn kommuner med høy andel.
- Indikasjoner på 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.
- Tettere kontakt mellom PPT og skoler i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang av spesialundervisning.
- Tilgjengeligheten og kompetansen hos PPT vurderes som bedre i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang.

Rapporten avdekker store variasjoner i hvordan kommuner totalt sett møter utfordringene i spesialundervisning og elever med særlige behov (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017). 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, 2021). Klarere standarder for organisering og utøvelse av spesialundervisning kan være en løsning for å gjøre spesialundervisningen mindre avhengig av kommuner og skolers tradisjoner og individenes holdninger.

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 (Kunnskapsdepartementet, 2019). 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.

I det følgende oppsummeres funn og betraktninger fra intervjuene som har blitt gjennomført ved de åtte case-skolene høsten 2022.

Utdanningsetatens overordnede føringer

Utdanningsetaten (UDE) er administrativ skoleeier i Oslo kommune. UDE forvalter ressurser, utvikler mandat, delegerer ansvar, gir føringer for innhold og organisering gjennom rundskriv og utarbeider maler og støtte blant annet til bruk i saksbehandling knyttet til den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Noen av informantene opplever en dreining i budskapet fra UDE som omhandler spesialundervisning i Osloskolen. UDE signaliserer at spesialundervisning i større grad bør skje i et fellesskap, noe som blant annet kommer frem i kursvirksomheten som tilbys i kommunen. Utdanningsetaten har et klart og tydelig ansvar som skoleeier, og utarbeider rundskriv som skal støtte skolene i arbeidet med spesialundervisningen, omtalt i kap. 2.2.4. Rundskriv 2-2022 er rettighetsorientert, og det oppleves som rettighetsorientert av skolene. Man kan si at rundskrivet fremmer en ubalanse mellom rettighetsorientering/individorientering på den ene siden, og systemorientering på den andre siden. Det fremkommer samtidig i intervjuene med skolene at styringssignalene fra UDE kan oppleves utydelige for skolene. Eksempelvis er det lite informasjon i Rundskriv 2-2022 som gir klare føringer for systemisk arbeid med spesialundervisning på skolene.

I intervjuene kom det også frem at PP-tjenestens målsettinger, f.eks. innen organisasjons- og kompetanseutvikling, i liten grad er forstått av PP-rådgivere. Målsetningene er «ferske» og oppleves i liten grad operasjonaliserte på nåværende tidspunkt. Samtidig har målsetningene om systemarbeid vært i regelverket som PP-tjenestens mandat fra opplæringslova siden 1998, og man kan undre seg over hvorfor dette fremstår som «nytt» for noen.

Gjennom intervjuene fremkommer det at både skole og PPT opplever uklare og manglende styringssignaler med tanke på systemisk arbeid. Det er et ønske om i større grad å stå i satsninger over tid. En konkret tilbakemelding fra flere informanter, er at det ønskes tydeligere retningslinjer for hva skolen kan forvente av PPT og omvendt.

Flere informanter skulle ønske at skolene hadde klart, i samarbeid med PPT og UDE, å prioritere, stå i noe over tid, og evaluere før man går videre:

> *«Tar seg for liten tid både til implementering og å sjekke ut hva som fungerer.» (PP-rådgiver)*

Dette utsagnet kan forstås både som at man har mange utviklingsområder parallelt, eller at man opplever at det er mange samtidige behov, og at det også her kommer mange føringer fra Utdanningsetaten på ulike områder:

> *«Blir bombardert av informasjon!»*
>
> *«Litt utfordrende – når det blir snakk om noe i Etaten – når det er noe i Etaten – da er det det som gjelder. Kan bære preg av å være lite nyansert.»*
>
> *«Forbedringspotensial å satse på noe.» (Ressursteam)*

Sitatene over kommer fra gruppeintervjuer i skolenes ressursteam. Dette er tilbakemeldinger som kan indikere at det kan oppleves som for mange og hyppige konkrete bestillinger fra UDE, og at skolene da må «hoppe» dit UDE har fokus, være seg tema innenfor det spesialpedagogiske feltet, eller på andre områder i skoledriften.

PPTs mandat

PP-rådgivere må ha bred kompetanse for å ivareta PPT sitt omfattende mandat på den enkelte skole, og den nye organiseringen Oslo kommune er i ferd med å innføre tyder på at man her forsøker å tilrettelegge for god kompetansetilgang for PP-rådgiverne. PP-tjenesten er i en utviklings- og endringsprosess, med mål om å jobbe mer systemisk i skolene. Matriseorganiseringen er ett av virkemidlene for å få dette til. En PP-leder forteller at endringsarbeidet man nå står i er nødvendig for PP-tjenesten, men at det kan oppleves ulikt fra ansatt til ansatt:

> *«Noen syns det er kjempespennende. Noen er redd det går ut over det sakkyndige.»*

Sitatet over oppleves som kjernen i skvisen mange PP-rådgivere opplever å stå i. Rom og kapasitet til systemarbeid er en forutsetning for å kunne hjelpe skolene organisatorisk. Noen PP-rådgivere sier de har tid til mer systemarbeid, og at det finnes et handlingsrom som skolen ikke utnytter.

Tilbakemeldingene fra skolene er at både skole og PPT har mye fokus på det individrettede arbeidet.

> *«skole er ofte opptatt av elever med særskilte behov og utredning.» (PP-rådgiver)*
>
> *«Det tar veldig lang tid å vente på ny saksbehandling i PPT. Mister fort et helt skoleår.» (stemme i ressursteam)*

> *«Det tar for lang tid på utredningen. Sånn det er nå, melder åtte saker i måneden – PPT kan bare ta fire. Skal likevel ikke vente med å igangsette tiltak – dette er komplekst – foreldre blir frustrert.» (rektor)*

Sitatene over synliggjør en del problemstillinger som kan bidra til at individperspektivet tar en stor del av PP-rådgivernes kapasitet. Forvaltningsloven sier at man skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold, og at den totale saksbehandlingstiden ikke skal overstige tre måneder. Tilbakemeldinger i intervjuene tyder på at saksbehandlingstiden oppleves lang i en del tilfeller, og at fokuset på, og kravene til saksbehandlingstid, kan føre til praksiser som ikke er hensiktsmessige:

> *«Skolen ønsker at PPT ikke bare sitter og skriver sakkyndig. Mange rehenvisninger, må skrive nye ... Skolen må dermed prioritere og fordele henvisningene utover.» (ressursteam)*

Vi forstår uttalelsen over som at slik uhensiktsmessig praksis i verste fall kan føre til at statistikken for saksbehandlingstid blir bedre, mens ventetiden for spesialpedagogiske tiltak for enkeltelever øker.

Et tema som har kommet frem i noen av intervjuene, er at den omfattende tiden PP-rådgiverne må bruke på å skrive sakkyndige uttalelser, kan gå ut over tiden til veiledning, kompetanseheving og felles drøftinger av system- og individsaker med skolene. Det tar, ifølge en PP-leder, over 20 timer å skrive en sakkyndig uttale. Hver PP-rådgiver skriver i gjennomsnitt 32 sakkyndige rapporter i året. Individrettet arbeid tar mye av arbeidstiden per nå.

Mange av skolene formidler at de har fokus på å skrive individuelle opplæringsplaner (IOP), og at dette skrivearbeidet i noen tilfeller arrangeres som workshops med PP-rådgiver til stede. Dette oppleves som nyttig av flere. Slik kan individrettet arbeid også løftes opp på et mer systemisk nivå, der man kan lære av både PPT og hverandre i et planlagt, felles arbeid. Andre steder beskrives samarbeidet om IOP i mer negative termer:

> *«Tror PP-rådgiver bør ha flere innlegg for lærerne sammen med ledelsen. F.eks. hvordan jobbe med en IOP. Stusser over at aldri blir innkalt til møter når man skal jobbe med dette. Det har bare skjedd en gang, og minimalt med tid. Dermed gav det lite. Tenkte at det gav både PPT og lærerne lite. Jeg så for meg workshop i ro og mak, med drøfting. Opplevde at det ikke blir prioritert. Kanskje skolene har veldig mye annet*?» (PP-rådgiver)

Denne uttalelsen viser at ønske om å disponere tiden til mer systemrettet arbeid er til stede både hos skole og PPT.

En PP-rådgiver sier hun kunne bidratt mer med kompetanseheving i skolen, men at det må legges en plan for arbeidet. Nå er det eneste planlagte/organiserte arbeidet hennes deltagelse i ressursteam. Hvilket ansvar tar skolene for å legge til rette for samarbeid og koble PP-tjenesten på i eget utviklingsarbeid? Flere PP-rådgivere setter ord på at de ikke alltid opplever at dette er tilfelle:

> *«Opplever at jeg har tid til å jobbe systemisk. Men trenger at skolen holder i ting, tar eierskap.» (PP-rådgiver)*

> *«Jeg må bli inkludert i skolens endringsarbeid.» (PP-rådgiver)*

> *«Vi ønsker det egentlig. Ønsker samarbeid, spesielt det å se på begynneropplæringen, veilede skolene i forhold til det. Se på hele gruppen.» (PP-rådgiver)*

Uttalelsene fra intervjuer over viser et tydelig ønske om i større grad arbeide sammen med skolene om utviklingsarbeid. Dette oppleves veldig ulikt fra skole til skole. Der noen PP-rådgivere opplever at de må jobbe hardt for å få til systemendringer i skolene, er andre skoler mer aktive.

En rektor beskriver utviklingsarbeid og felles refleksjon på skolen som har til hensikt å legge til rette for mer inkluderende praksis, gjerne med utgangspunkt i forskning: lengre undervisningsøkter, tverrfaglige prosjekter, dialogisk undervisning, hyppige elevsamtaler og forventningsavklaringer mellom voksne som er i samme klasserom. PP-tjenesten nevnes ikke som konkret bidragsyter i dette arbeidet. Det synes som at mye av det systemiske utviklingsarbeidet som drives i skolene ikke involverer samarbeid mellom skole og PPT, men at det initieres og drives av skolene selv.

Vi finner imidlertid også noen gode eksempler på samarbeid mellom skole og PPT om organisasjonslæring og kompetanseheving i noen skoler:

> *«Oppe på x. trinn går det ofte mer på atferd. Klassemiljø. PPT kan veilede både i enkeltsaker og i forhold til miljø. Bra at vi kan bidra inn mot hele klasser, da treffer vi gjerne flere. Vi prøver å jobbe tverrfaglig. Går også på hva skolen ønsker/har behov for bistand fra oss på. PPT kan også komme med forslag om tiltak/tema til skolene. Klasseveiledning har det vært mye utbytte på.» (PP-rådgiver)*

Flere informanter peker på manglende kompetanse, og manglende kompetanseheving i skolene med tanke på spesialpedagogiske tema som metode, diagnose, adferd og språkvansker. En PP-rådgiver forteller at skolen er veldig utviklingsorientert. Den driver masse prosjekter, men ikke på spesialundervisning, noe sitatet under eksemplifiserer:

> *«Ser på det som en generell utfordring. Spes.lærere og sosiallærere blir tatt med på lite videre, heller ikke i regi av etaten … Veiledning fra Etaten nesten totalt fraværende» (Ressursteam)*

En annen utfordring som har blitt løftet i intervjuene våre handler om overføring av erfaringer fra enkeltsaker til organisatorisk læring:

> *«Når inne og veileder på enkeltsaker, f.eks. fraværsproblematikk, og det er ledelse inne: Råd blir nesten aldri overført til andre saker. Må gjentas gang på gang. Opplever at skolen strever med å se overføringsverdi … tar ikke lærdom fra sak til sak.» (PP-rådgiver)*

Sitatet over kan gjerne ha noe med det følgende å gjøre; En PP-leder får tilbakemelding fra noen av sine PP-rådgivere om at ressursteam ikke er lederstyrt på alle skolene. Lederansvaret virker fragmentert eller uklart. På noen skoler er det en avdelingsleder, noen ganger en rektor, og i noen tilfeller en sosiallærer som leder møtene. Dette skaper ikke, ifølge PP-leder, helhet og sammenheng.

Kompetansebehov i PPT-tjenesten

Som omtalt i forrige kapittel er det viktig at PP-rådgiver har eller har tilgang til tilstrekkelig kompetanse for å kunne møte forventningene til mandatet ute på skolene. Dette kommer tydelig fram i intervjuer med både skoler og PPT, at samlet behov for kompetanse fra PPT er stort. Det er stor forståelse for at den enkelte PP-rådgiver ikke selv kan være like god på alle fagområdene man er forventet å dekke. De ulike PP-rådgiverne har ulike styrker og ulik faglig fordypning, og det virker avgjørende for flere at de har et godt fagmiljø på det enkelte PP-kontor som de kan søke råd hos.

Flere PP-rådgivere beskriver samlet kompetanse i PP-tjenesten som god. Man har et godt faglig fellesskap i de ulike PPT-seksjonene, og drar nytte av spisskompetansen i fagteamene (Seksjon for kompetanseenhetene). En del opplever også å ha bra oversikt over andre/eksterne kompetansemiljø, slik at man kan veilede skolene videre i systemet ved behov:

> *«PPT har mange dyktige fagfolk, for vi er en stor enhet. Er gode på å drøfte med egne kollegaer.» (PP-rådgiver)*

I intervjuene ble det gitt uttrykk for uro over at de ansatte i Seksjon for kompetanseenhetene har fjernet seg mer fra praksisfeltet enn i tidligere organisering, og at de ikke lenger er så tilgjengelige for skolene.

> *«Utadrettet – hos PPT … Opplever at de var mer tilgjengelige før. Tilhørte en skole … PPT nå … opplever at de har blitt vanskeligere å få tak i.» (Ressursteam)*

Det stilles spørsmål ved om mindre kontakt med praksis kan gå ut over kompetansen i enhetene, at de ansatte ikke i så stor grad kjenner utfordringene på kroppen og kjenner eierskap til problemstillinger og løsningsforslag. Skolene som har deltatt i intervjuene uttrykker behov for kompetanse på følgende områder; Utfordrende adferd, kartlegging/forebygging og sammenhengen mellom teori og praksis. Ikke bare hjelp fra PPT for å håndtere situasjonen, men også som kompetansehevende tiltak på den enkelte skole. Det refereres i denne sammenhengen til en nødvendig «fingerspissfølelse» hos PP-rådgiverne:

> *«Hvordan kan du bidra uten å trene mye?» (Stemme fra ressursteam)*

Dette kan forstås som en medvirkende årsak til at skolene uttrykker delte erfaringer med i hvilken grad PP-rådgiverne fungerer godt som veiledere. Andre årsaker kan selvsagt skyldes mangel på kompetanse, erfaring eller relasjonelle utfordringer. Dette har ikke kommet klart fram i vårt arbeid. Det som har kommet tydelig fram i arbeidet, er at samlet kompetanse i PPT virker uoversiktlig for informantene å få tak i, og at mye av «systemet» per nå baserer seg på at den enkelte PP-rådgiver videreformidler behov og etterspør kompetanse og hjelp i egen avdeling.

> *«Rektor har ikke innsikt i hva PPT kan hjelpe med. PPT har ikke helt oversikt selv.» (Stemme fra ressursteam)*

Informantene fra case-skolene opplever i ulik grad at PPT har tilstrekkelig kompetanse. Det har tidligere vært kompetansekrav for å jobbe i PPT. Oslo kommune har likevel hatt en tradisjon for å

holde på kompetansekravene og ansette medarbeidere med utdanning tilsvarende mastergrad i f.eks. spesialpedagogikk og psykologi. Noen av skolene melder om at PPT har kompetansen som ressursteamet trenger på organisasjon, elevgruppe og anbefalte tiltak, og at PPT-rådgiver er flink til å sette skolen i kontakt med andre fagpersoner i PPT ved behov. Andre av skolene melder at PP-rådgiverne «kan være gode på teorien», men at de i liten grad har kompetanse fra skolen. PP-ledere forteller nå om en pågående diskusjon i PP-tjenesten om i større grad også å ansette medarbeidere med lengre erfaring fra skole, f.eks. pedagoger med klasseromserfaring, praktisk erfaring med spesialpedagogisk undervisning og «ballast med seg til veiledningsarbeid». Sitatene under underbygger dette:

> *«mange som jobber i PPT mangler kunnskap om skolen, det er et kjempeproblem. Forstår ikke hva vi snakker om» (Rektor).*
>
> *«… det er et vanvittig stort felt de skal ha kompetanse på. Har fått mange rare råd.» (Avdelingsleder)*
>
> *«har forståelse for at PPT ikke kan ha like god kompetanse om alle fagfelt.» (Rektor)*

Det fremkommer i intervjuene med PP-rådgiverne at PPT er opptatt av å anbefale tiltak som er forskningsbaserte. Samtidig melder skoler tilbake om at PPT kan være for teoretiske i sine anbefalinger, og at det ikke alltid er gjennomførbart i praksis:

> *«Det hadde vært fint om PPT-ansatte kunne vært et par år i skolen … tendensen er innimellom at de sakkyndige vurderingene – det er ugjennomførbart med de ressursene man har …» (Avdelingsleder)*

Lang erfaring som PP-rådgiver synes å være en styrke og blir verdsatt i skolene. Samtidig meldes en bekymring over stor turnover og hyppige utskiftninger av rådgivere i PP-tjenesten. En PP-leder forteller at nesten 40 % av de PPT-ansatte sluttet ved omorganiseringen i 2018, og at mange har opplevd dette som vanskelig. Hen refererer blant annet til NAV-ansatte i en bydel som sier at

> *«de aldri møter de samme menneskene (fra PPT).» (PP-leder om melding fra NAV-ansatt)*

Sitatet over forstår vi som uttrykt frustrasjon over for mye gjennomtrekk i en tjeneste som er avhengig av god kompetanse over tid.

En rektor beskriver skolens PP-rådgiver slik:

> *«Vi er kjempeheldige. Vi har en PP-rådgiver som er fantastisk dyktig. Skolene trenger PP-rådgivere som er sterke og trygge i seg selv. PPT bør arbeide med å styrke de nye og ferske – kanskje en mentorordning? Oppfatningene vår har blitt at det er gode og dårlige PP-rådgivere. Det kan være i forhold til foreldre …» (Rektor)*

En del PP-kontakter kan kjenne seg utrygge når man skal drive felles kompetansebygging i skolen, og spiller inn behov/ønske om å være to og to rådgivere sammen når man f.eks. skal være i felles møter og drive kursvirksomhet. Dette kan være krevende settinger, og noen ganger opplever

rådgiverne at de står i skvis mellom ansatte og ledelse, der ansatte kan uttale «hvordan tror du vi kan få til dette?» En del rådgivere kan være redde for å gå inn i noe de ikke har kompetanse på, eller ikke har tid til å fullføre, og en PP-rådgiver uttrykker det slik:

> *«Jeg skulle ønske vi var mer i team, for vi står i så mange saker over et veldig bredt område. Skolene ønsker svar på mye, og lener seg veldig på PPT.» (PP-rådgiver)*

Kompetanse på skole, erfaring, gode relasjoner og nok tilstedeværelse på skolen kan gi PP-rådgiver legitimitet i samarbeidet med skolene. Legitimitet er knyttet til faglig tillit, og er viktig for å komme i posisjon til å veilede, både i individsaker og på systemnivå. Det fremstår forskjellig i hvilken grad PP-rådgiverne ved case-skolene har legitimitet i samarbeidet med skolens ansatte. Dette kan blant annet føre til manglende tiltro til faglige råd fra PP-tjenesten.

Samarbeid mellom PPT og skole

For å vurdere om og eventuelt hvilket, utbytte elevene har av det ordinære opplæringstilbudet, må PP-rådgiverne kjenne det ordinære opplæringstilbudet på skolene, på ulike trinn, i ulike klasser.

> *«PPT har kanskje ikke så veldig god innsikt i hvordan ordinær undervisning er på x skole. På andre skoler klarer de å være mer inne i klasserommene – være der som en forebyggende bit – der de vet mer om hvordan det faktisk foregår. Man kan ønske at PPT hadde en enda større ressurs – observerer i en utredningssituasjon vil det jo alltid blir litt annerledes når man blir observert.»* (Ressursteam)

Det fremstår som at PP-rådgiverne i ulik grad har innsikt i det ordinære opplæringstilbudet på de ulike skolene, og at forutsetningene for å skaffe seg en slik innsikt varierer blant rådgiverne. Noen PP-rådgivere sier de har liten kapasitet til å være ute i elevmiljøet og observere/delta i ordinær opplæring i klasserommene, der man bare er inne i målrettet observasjon knyttet til konkret sakkyndighetsarbeid, eller på konkret bestilling av veiledningstjenester inn mot enkeltklasser/-elever/-lærere. Andre PP-rådgivere deltar i større grad i skolehverdagen, men i vårt arbeide fremstår det som at PP-tjenesten i liten grad inngår som en naturlig del av skolens ordinære virksomhet, slik at PPT ikke er virksomme når det gjelder organisasjonsutvikling ved skolene.

> *«PPT er ikke med rundt i klassene før henvisning.» (Stemme ressursteam)*

> *«Jeg kunne ønsket mer tilstedeværelse i undervisning / klasser ... Kunne ønske PPT hadde enda mer tid til å være i klassene og observere. Ville være en god kvalitetssikring, være med og reflektere rundt undervisningen.» (Avdelingsleder)*

Sitatene over synliggjør den opplevde mangelen på tilstedeværelse i det ordinære. Særlig i samtale med ett av ressursteamene reflekteres det over viktigheten av å være godt kjent med hva som er den ordinære undervisningen for å lage gode sakkyndige rapporter, og at dette kan det være utfordrende å få tak i. Elevsammensetningen i en klasse kan f.eks. ha betydning for hvor mye fleksibilitet man kan anbefale i organiseringen – en fleksibilitet skolen ønsker mer av. Vi finner i intervjuene ingen

systematisk, overordnet og planlagt tilnærming til at PP-tjenesten skal bli kjent med skolenes ordinære opplæringstilbud.

> *«Ligger ikke noe samarbeidsavtale / forventning til grunn. Men bruker r-team til avklaringer. Det er et stort behov for forventningsavklaringer, vi må gå veien sammen.» (PP-rådgiver)*

Dette sitatet fra en av PP-rådgiverne oppsummerer flere av tilbakemeldingene både fra skole og PPT. Det er en oppfatning av at skole og PPT sjelden har gjort gode forventningsavklaringer for samarbeidet i skolen, og at det samtidig foreligger et behov og sterkt ønske om at dette blir gjort. En skoleleder uttrykker det slik:

> *«Vi trenger forståelse for hverandres oppgaver og mandat. Forstår man, kan man sette skapet på plass.» (Avdelingsleder)*

Sprik i forventninger, uavklarte eller uuttalte forventninger til hverandre, kan gjøre samarbeidet krevende. PP-rådgiver kan oppleve forventninger fra skolen om at de skal komme inn i skolen og «fikse», og at det kan være vanskelig å få skolene til å eie både utfordringer og løsninger. En annen PP-rådgiver forteller at både foreldre og enkelte ansatte i skolen kan tro at det følger penger med alle sakkyndige vurderinger. En rektor opplever at PPT har hatt for høye forventninger. Hen mener høye forventninger kan være bra for elevene, men at:

> *«…vi som skole har flere hensyn å ta. Ikke alltid like lett for PPT å se helhet og kompleksitet i hverdagen. Forventninger til tilrettelegging i en kompleks organisasjon, men forståelig at folk utenfra ikke har helhetsbildet.» (Rektor)*

Noen opplever at de må være fintfølende med tanke på hvilke forventninger de kan stille:

> *«Opplever at må være varsom, for å bevare et godt samarbeidsklima. Tror de prøver ut mye, men ikke alltid at PP-rådgiver vet. Har forskjellig forståelse av hva det betyr å jobbe systematisk, hvor lenge man må prøve ut noe for å finne ut om det virke. Ofte kan lærer være slitne, og har prøvd mye, men ikke er inne i sitt toleransevindu, og man må være forsiktig med å utfordre.» (PP-rådgiver)*

Det nevnes flere fordeler med å ha avklarte forventninger til hverandre. En skoleleder konkretiserer det slik:

> *«PPT er god samarbeidspartner. Vi er omforent. Vi begynner med sluttproduktet, hvor skal elevene. Da blir samarbeidet lettere. Det kan være enklere å fremstå som en samlet enhet i møte med utrygge foresatte, særlig fra andre kulturer.» (Rektor)*

Videre kan høye forventninger til hverandre virke skjerpende og påvirke kvaliteten i arbeidet:

> *«Hen (er) den første som stiller virkelige krav til skolen. Gjerne formelle ting. Hvis PPT gir slakk, så påvirker det skolen.» (Rektor)*

PPT og skole håndterer mange krevende saker, både sammen og hver for seg. Foreldre kan være skuffet over sakkyndig uttale fra PPT, over enkeltvedtak eller kvalitet i tilbud. PP-rådgiver og skole kan være uenige i faglige vurderinger, i elevsyn, i utfordringsbilde og løsningsforslag. Noen ganger opplever enkelte PP-rådgivere at de veileder i et noe uoversiktlig landskap i skjæringspunktet mellom personalsak og elevsak. I et slikt bilde verdsettes ærlig dialog; man må kunne si fra.

> *«Personlig relasjon til samarbeidspartnere er helt avgjørende. Når PPT er stabil ressurs og kompetansekilde så øker kvaliteten. Tett og godt samarbeid … Lav terskel for kontakt.» (Stemme fra ressursteam)*

Sitatet over viser til noe av utfordringsbildet omtalt tidligere; når man er ny i en rolle, kan man mangle både oversikt og relasjoner, da kan man fort føle seg utenfor det man kan kaller et tverrprofesjonelt samarbeid. Ved de fleste skolene vi har intervjuet i vårt arbeid har det vært stort gjennomtrekk av rådgivere fra PP-tjenesten, noe som påvirker muligheten for å bygge relasjoner:

> *«Vi må ha god kommunikasjon for å lykkes. Viktig med kontinuitet. Har vært mange skifter i PPT, mange har sluttet, mange omorganiseringer. Være tett på, viktig at skolene tar kontakt.» (PP-rådgiver)*

En skoleleder sier det kunne vært lettere å bygge relasjoner dersom PP-rådgiver var mer til stede på skolen. Vår tolkning er at både faktisk tilgjengelighet og opplevd tilgjengelighet kan påvirke muligheten for å bygge relasjoner. Man kan også spørre seg om gode relasjoner kan påvirke opplevd tilgjengelighet på skolene

De fleste PP-rådgiverne har en fast møtedag på skolen(e), hver uke eller annenhver uke. Alle har også en fast skrivedag i egen seksjon/skolegruppe. Tiden ut over dette, styrer PP-rådgiver i stor grad selv. Ut fra intervjuene synes tidsbruken å variere mye fra PP-rådgiver til PP-rådgiver, og dette kan ha ulike forklaringer. Den enkelte PP-rådgiver sitter med ulik erfaring, kapasitet og kompetanse. Utfordringsbildet på skolene er svært forskjellig. Noen skoler har langt høyere andel elever med rett til spesialundervisning, flere henvisninger og mer sakkyndighetsarbeid enn andre. Noen har større utfordringer i elevmiljøet som f.eks. krever omfattende tverretatlig samarbeid. Noen skoler har etablert gode rutiner for samarbeid om det spesialpedagogiske arbeidet, i andre skoler fremstår samarbeidet mer tilfeldig og mindre strømlinjeformet.

Skolene ønsker at PP-rådgiverne er tett på, de ønsker mer veiledning og mer bistand til undervisning;

> *«PPT må være oftere i skolene. Nå kommer de av og til. Drypp. Fragmentert. Det holder ikke i en lærers hverdag.» (Avdelingsleder)*

> *«PPT skulle gjerne hatt mer tid til å kunne følge opp på praksisfeltet, jobbe på systemnivå - blir mye rapportskriving.» (Stemme fra ressursteam)*

Også PP-tjenesten anerkjenner viktigheten av tilstedeværelse på skolene, men løfter samtidig frem behovet for nok tid i egen avdeling:

> *«Skulle gjerne vært mer til stede. Men evig diskusjon: Hvor mye skal man være på skolen, som fast base. Forventning/føring om å være der hele tiden. Blir ugunstig. Kjenner behovet for det faglige/fast base i PPT. Vanskelig å være nøytral dersom man er på skolen hele tiden. Vanskelig balansegang. Men skulle ønske var mer til stede, hyppigere kontakt med lærerne, ønske om mer kompetanseheving. Forskjell mellom PP-rådgiverne i forhold til opplevd kapasitet og kompetanse.» (PP-rådgiver)*

Sitatet over illustrerer kompleksiteten i arbeidet PP-rådgiverne står i på en god måte. Flere skoleledere kobler økt tidsbruk på sakkyndighetsarbeid til en stadig mer krevende foreldregruppe. Flere foreldre enn tidligere møter skolen med advokater eller psykologer for å få hjelp til å belyse sak og fremme krav på vegne av egne barn. Dette er tidkrevende både med tanke på kvalitetssikring av sakkyndighetsarbeidet og til møtetid i individsakene.

Informasjon i intervjuene tyder på stor variasjon i PP-rådgivers tilgjengelighet og tilstedeværelse på skolene. Dette kan ha mange årsaker, blant annet ulikt antall sakkyndige saker, ulike utfordringsbilder på skolene og ulike systemer for samarbeid, samt PP-rådgivere med forskjellig erfaring, kapasitet og kompetanse. Både skole og PPT ønsker mye/mer tilstedeværelse på skolene. Samtidig vektlegger PP-rådgivere behovet for nok tid til faglig drøfting i egen PP-seksjon. En del skoler utnytter heller ikke den kapasiteten PP-rådgiver har.

Det er en del tverrsektorielt samarbeid på ledernivå i mange bydeler, men seksjonssjefene deltar i liten grad i rektormøter i bydelene. Informasjon fra PP-ledelsen viser at man ønsker tettere samarbeid med skolene på ledernivå:

> *Vi ønsker å være tettere på skolene og delta i rektormøtene. I dag deltar vi på skoleledermøtene, men ikke alle PPT seksjonssjefene blir invitert til å delta på de lokale bydelsvise rektormøtene.*
>
> *Slik jeg ser det skal PP-ledere være sentrale endringsagenter med tanke på å bedre samarbeid og forståelse mellom skole og PP-tjenesten, og anbefalinger om at PP-ledere i større grad bør delta og medvirke i slike felles fora … Jeg mener det er avgjørende at PP-tjenestenes seksjonssjefer blir invitert tettere inn i samarbeid som involverer kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det er også min forståelse at PPT ledere skal være sentrale og viktige endringsagenter i det å styrke samarbeidet og forståelsen mellom skolen og PPT. Vi jobber derfor i ledergruppen med å få en felles forståelse for vårt mandat og hvordan vi kan bli en stadig bedre samarbeidspartner for skolene og barnehagene.*

5.6 Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud

I dette delkapittelet svarer vi på følgende problemstillinger:

- Hvilke rutiner og samarbeidsavtaler har skolene for samhandling/samarbeid med eksterne tjenester og alternative opplæringstilbud?
- Hvilke faktorer hindrer eller fremmer at eksternt samarbeid øker kvaliteten på tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning?

Illustrasjon 15: Kunsten å få alle til å dra i samme retning.

Vi har sett nærmere på hvilke rutiner og samarbeidsavtaler de kommunale og fylkeskommunale skolene i Oslo har med eksterne tjenester og alternative opplæringstilbud. Utgangspunktet har vært å kartlegge hvilke aktører som bidrar inn i slike samarbeid, avklare hvilke samarbeidsavtaler som ligger til grunn for samarbeid og deretter kartlegge rutinene for samarbeid.

Arbeidet med kartleggingen av samarbeid med ulike aktører har bidratt til å identifisere faktorer som hindrer eller fremmer et faktisk samarbeid. Problemstillingen som omhandler om faktorene øker kvaliteten på tilpasset opplæring og spesialundervisning, blir svart ut i lys av det faktiske samarbeidet vi har hatt forutsetninger for å kartlegge.

5.6.1 Sammendrag

<u>Rutiner og samarbeidsavtaler</u>

Utdanningsetaten som skoleeier er ansvarlig for å etablere forsvarlige rammer rundt undervisningen for skolene, noe som avgjør handlingsrommet den enkelte skole har til rådighet når skolen skal tilrettelegge for en elev innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Når en elev har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, enten ved hjelp av eksterne aktører eller ved hjelp av alternative opplæringsarenaer, har skolene ofte behov for bistand fra skoleeier for å få dette til. Vi har ikke avdekket i vårt arbeid at skolene har utarbeidet egne rutiner og samarbeidsavtaler med eksterne aktører.

I vårt arbeid finner vi at skoleeier har utarbeidet en del rutiner for samarbeid mellom de instansene som er organisert under Utdanningsetaten. Det er utarbeidet overgangsrutiner mellom barnehage og grunnskole, overgangsrutiner for den spesialpedagogiske saksbehandlingen mellom grunnskole og videregående opplæring, og det er utarbeidet grundige rutiner for saksbehandlingen rundt spesialundervisningssamarbeidet på individnivå med PP-tjenesten. Utdanningsetaten har utarbeidet

gode rutiner for å sikre god saksbehandling i forbindelse med inntak til spesialskoler, spesialgrupper eller de ulike alternative arenaene som Utdanningsetaten har ansvar for.

Utdanningsetaten har også utviklet samarbeidsavtaler med andre kommunale tjenester for å tilrettelegge for et bedre samarbeidsgrunnlag til det beste for elevene i Osloskolen. Det er utviklet en egen *Oslostandard for samarbeid mellom skole og barneverntjeneste* og en *Oslostandard for Samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring*, som er en avtale mellom skolene, bydelene og NAV-kontorene i Oslo kommune.

SalTo er en desentralisert samarbeidsmodell for Oslo politidistrikt og Oslo kommune om rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. Det foreligger også en samarbeidsavtale mellom Oslo kommune (ved PP-tjenesten) og Statped via en samarbeidsplattform. Dette er en intensjonsavtale med Statped om kompetanseheving, der Statped vil kunne bidra med kompetansebygging på områder Oslo kommune har behov for bistand.

Utdanningsetaten har ikke samarbeidsavtaler knyttet til spesialisthelsetjenesten, men har egne skoler knyttet til Oslo universitetssykehus; Nordre Aker skole (psykisk helse) og Sykehusskolen (somatisk helsehjelp).

Det er viktig å ha rutiner for forsvarlige overganger fra barnehage til grunnskole, fra grunnskole til grunnskole og fra grunnskole til videregående skoler. Rutinene må innebære et forpliktende samarbeid mellom barnehagene, grunnskolene, de videregående skolene og PPT.

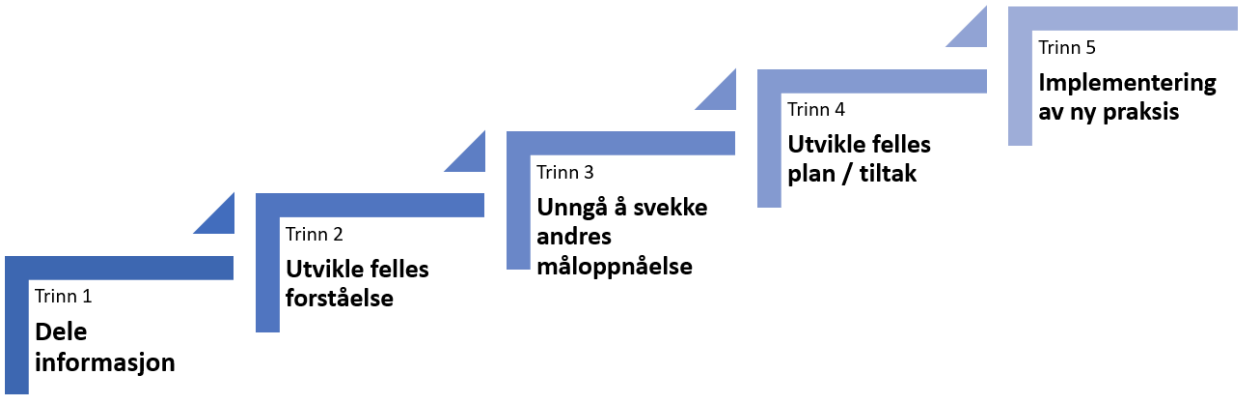
Faktorer som hindrer eller fremmer økt kvalitet på tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning i samarbeidet med andre aktører

Tverrfaglig samarbeid kan være krevende, og når vi legger til at samarbeidet ikke bare er tverrfaglig, men også tverretatlig eller tverrsektorielt, da begynner bildet å bli svært komplekst. Oversiktsbildet som dannes etter arbeidet med denne rapporten, er at det opplevde samarbeidet rundt elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet er varierende. Det opplevde samarbeidet blir rapportert å bedre samarbeidsgrunnlag på de områdene der Utdanningsetaten har etablert overordnede samarbeidsavtaler eller standarder som ligger til grunn for samhandlingen.

Dette underbygges også av funn i rapporten *Trøbbel i grenseflatene* (Hansen et al., 2020), som vi har vist til flere steder i denne rapporten. Der det eksisterer samarbeidsavtaler, er det etablert et formål, en intensjon om et samarbeid – men hvilken forståelse og forpliktelse til justering av egne og andre samarbeidspartneres mål er implementert i forlengelsen av en slik avtale? I hvilken grad er ansvarsforhold og rolleavklaringer omforent, og hva er kommunikasjonslinjene som skal danne grunnmuren i samarbeidet når det skal over i praksisfeltet?

Skolenes inntaksområder harmonerer i liten grad med kommunens bydelsorganisering. Det innebærer at skolene risikerer å ha svært mange kontaktpersoner innenfor det samme fagfeltet fra ulike bydeler i oppfølgingen av sine elever. Dette er en hemmende faktor i arbeidet med tilretteleggingen rundt elevene. Dette kan utvikles ved å etablere en modell for tverrfaglig samhandling og tidlig innsats, der

man jobber systematisk for å koble alle som jobber med barn og unge på en felles tankegang og sikre felles holdninger til arbeidet kan være en hensiktsmessig videreutvikling av dagens ressursteam-organisering for Osloskolen. Følgende modell kan være et utgangspunkt for et slikt arbeid.



Illustrasjon 16: Samordningstrappen, tillagt et femte trinn, kilde: dfo.no og Fafo-rapport 2020:02.

Trinn 1 omhandler informasjonsdeling. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er behov for samarbeid i selve oppfølgingen av en elev, men det er viktig å ha all relevant informasjon for å kunne iverksette riktige tiltak. Manglende felles IKT-systemer, journalsystemer og taushetsplikt kan være barrierer for slik informasjonsdeling.

Trinn 2 omhandler at samarbeidspartnerne på grunnlag av dialog og informasjonsdeling utvikler felles problemforståelse for utfordringen man står overfor.

Trinn 3 omhandler evnen til å justere seg etter de andre samarbeidspartnernes planer for å 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 omhandler samarbeid og samordning av felles innsats for å lage sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler som ingen av aktørene kan gjøre hver for seg.

Trinn 5 som er den siste, og kanskje ofte undervurdert som rutine i endringsarbeid - implementering av ny praksis. Kunnskapsgjennomgangen viser at mange kommunale samarbeidsprosjekter er prosjektbaserte, og at finansieringen opphører etter prosjektperioden. Å få videreført slike prosjekter inn i ordinær drift eller i etablering av ny praksis kan være nødvendig. Denne prosessen som er illustrert over kan overføres til alle samarbeidsavtaler eller instrukser og rutiner som skal bidra til endring i praksisfeltet. Det handler om å etablere informere, etablere forståelse, avklare ansvarsforhold og rolleavklaring, beskrive dette og sist, men ikke minst, sørge for at det blir implementert til organisatorisk læring. En modell for tverrfaglig samhandling og tidlig innsats, kan medvirke til at man jobber systematisk for å koble alle som jobber med barn og unge på en felles

tankegang. Dette kan igjen sikre felles holdninger til arbeidet, og kan være en hensiktsmessig videreutvikling av dagens ressursteam-organisering for Osloskolen.

Gode, systematiske, omforente rutiner som ikke bare ivaretar saksbehandling av elevrettigheter, men som også avklarer ansvarsforhold og rolleavklaringer i henhold til samhandlingstrappen, er en faktor som legger til rette for økt kvalitet i opplæringstilbudet. Slike rutiner bør også inneholde avklaringer av hva som er formålstjenlig informasjonsflyt i overgangsfaser mellom skoler og mellom skoleslag. Gode rutiner fremmer økt kvalitet i læringsarbeidet, fravær av rutiner eller ufullstendige rutiner hemmer økt kvalitet.

Utdanningsetaten har et svært godt, men komplekst opplæringstilbud som gir muligheter for tilrettelegging for ulike elevers behov. Det ordinære opplæringstilbudet treffer ikke alltid alle elevene, og Osloskolen har utviklet gode, byomfattende opplæringstilbud som et supplement til det ordinære opplæringstilbudet for å ivareta elever med store tilretteleggingsbehov. De byomfattende opplæringstilbudene innehar mye spesialkompetanse. Disse kompetansemiljøene kan bidra til å gi et bedre opplæringstilbud både i det aktuelle tilbudet, men også som kompetansebase for den ordinære delen av skolen eller gjerne i et utvidet kompetansemiljø i tillegg til PP-tjenesten og andre eksterne aktører. Denne muligheten oppleves ikke fullt utnyttet per i dag, og skolene har heller ikke oversikt over eller kunnskap om hvor man kan tilegne seg nødvendig kompetanse. Manglende oversikt over hvor man som skole kan henvende seg for å få til kompetansehevende tiltak bør ikke være en hemmende faktor for organisasjonsutvikling i Osloskolen. En del elever har et vanskebilde som tilsier at de har behov for et annet opplæringstilbud enn det ordinære for å ivareta en best mulig tilrettelagt opplæringssituasjon. Noen vansker er mer krevende å tilrettelegge for med de rammene de ordinære opplæringstilbudene har tilgjengelig, og da er ikke et klasserom med mange elever det beste for denne elevgruppen. Da det kan skape enda større vansker for de elevene det gjelder.

Like fullt har flere av informantene i vårt arbeid uttrykt at dersom de fysiske forutsetningene hadde vært bedre tilrettelagt i de ordinære skolene, kunne flere elever blitt ivaretatt her – selv med vansker innenfor autismespekteret. Her er det grunn til å anta at en del elever har behov for tilgang til mer areal enn elever uten de samme vanskene, men det er det ikke alltid plass til på de ordinære skolene. Det må likevel være elevens behov som må være i fokus når man skal finne det beste opplæringstilbudet, og elever bør ikke presses inn i hverken det ordinære eller i spesialgrupper dersom dette ikke gir dem en god skoledag. Det som er avgjørende for elevenes trivsel og læring er opplevelsen av at de er ønsket, at de får oppleve tilhørighet og at de får mulighet til å mestre det sosiale fellesskapet.

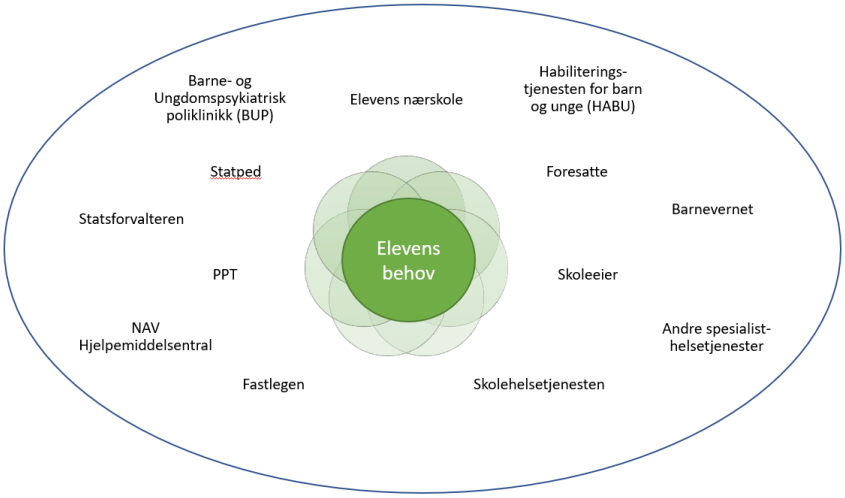
5.6.2 Aktører rundt spesialundervisning og tilrettelegging i skolen

Utdanningsdirektoratet har utviklet en veileder som omhandler spesialundervisning, som et redskap for å hjelpe skoleeiere og skoler i å nå skolens formål. Denne veilederen innleder med å drøfte forholdet mellom tilpasset opplæring, ordinær undervisning og spesialundervisning. Veilederen kan bidra i å avklare hvem som har ansvar for hvilke områder i henhold til spesialundervisning og tilrettelegging i skolen. Elevens foresatte har en helt sentral rolle i arbeidet med spesialundervisning

og tilrettelegging i skolen, men for en del elever er behovet for tilrettelegging av en sånn art at det er flere aktører som kan være involvert i oppfølgingen av elevens behov. Eleven selv skal naturligvis være hovedaktør i dette arbeidet, og har rett til å bli hørt i saker som angår seg selv. Eleven har rett til økende grad av selvbestemmelse avhengig av alder og modenhet, og både foreldre, skolen og andre relevante aktører skal ta hensyn til hva eleven mener (Utdanningsdirektoratet, 2021).

En elev kan ha behov for tilrettelegging der ulike aktører rundt skolen er involvert uten at behovet for spesialundervisning utløses. Elever som har rett til spesialundervisning etter Opplæringslovas § 5.1, er elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, selv om tilrettelegging som involverer aktører utenfor skolen har bidratt innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. I arbeidet med spesialundervisning har PP-tjenesten en helt sentral rolle sammen med skolen, og det er elevgruppen som har behov for spesialundervisning som har vært grunnlaget for utarbeidelse av denne rapporten.

Den følgende figuren illustrerer aktuelle aktører som kan være involvert i arbeidet med tilrettelegging av et best mulig læringsutbytte for en elev som har spesialundervisning. Innholdet i figuren tar utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning:



Illustrasjon 17: Aktører rundt eleven, kilde: Udir.no.

Figuren gir en samleoversikt over aktører som kan være involvert i oppfølgingen av en elev med spesialpedagogisk behov, men det vil variere hvor mange og hvilke aktører som er involvert. Det innebærer at for de aller fleste elever som har behov for spesialundervisning og eller tilrettelegging, vil ikke alle disse aktørene være relevante, men for en del elever med sammensatte vansker kan dette være et illustrerende bilde over kompleksitet i samarbeid og saksgang for å møte elevens behov.

5.6.3 Organisering av aktører og støttetjenester rundt elever i Oslo kommune

I vårt arbeid har vi innledningsvis valgt å skille de ulike formene for samarbeid som finner sted rundt elever med behov for tilrettelegging mellom tre hovedgrupper aktører og støttetjenester;

1. Skoleeiers tjenester: Tjenester og støttefunksjoner som er organisert under Utdanningsetaten
2. Øvrige kommunale tjenester som barnevern, Nav, skolehelsetjeneste m.fl.
3. Andre eksterne aktører som spesialisthelsetjenesten, politiet, fastlege m. fl.

Skoleeier

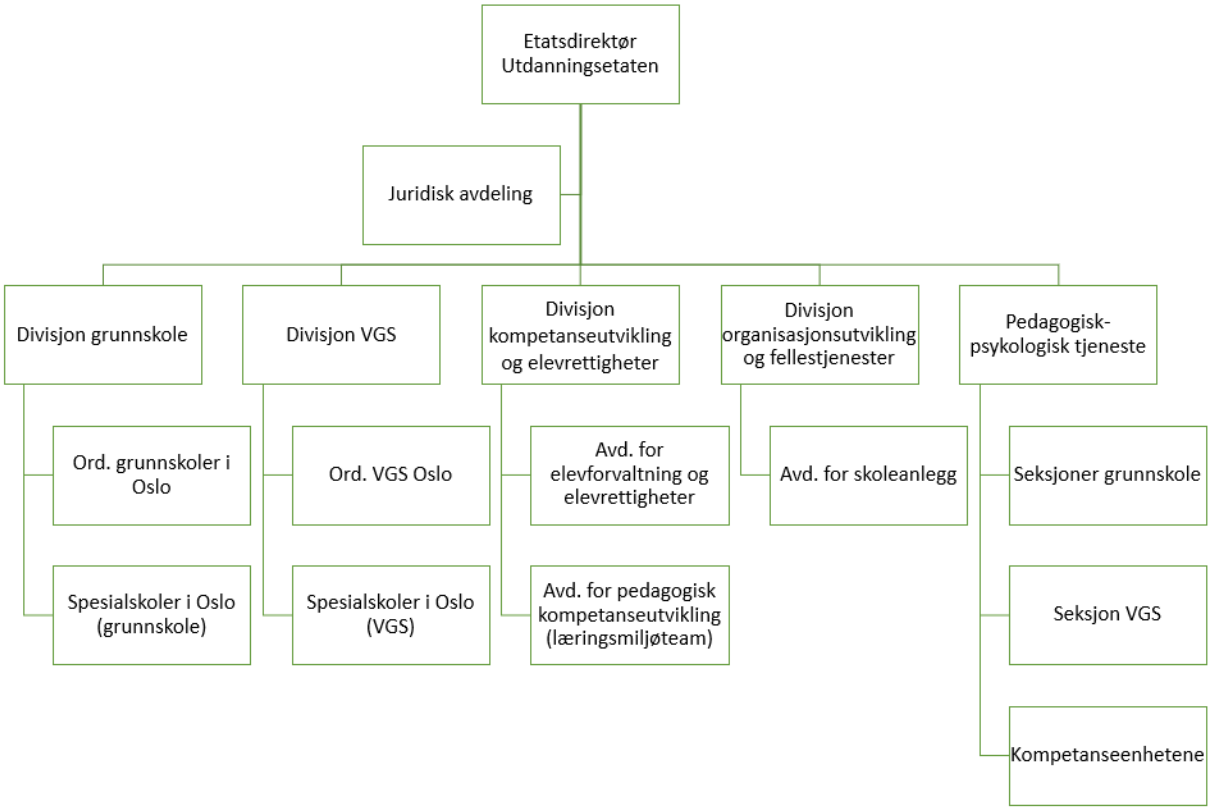
I Oslo kommune er det Utdanningsetaten som opptrer som skoleeier overfor de offentlige skolene i kommunen. Skoleeier har plikt til å sørge for at grunnskoleopplæring etter opplæringslova, videregående opplæring etter opplæringslova og privatskolelover og tilhørende forskrifter til hele lovverket rundt opplæringen, samlet ivaretas.

Skoleeier har det overordnede ansvaret for opplæringen i skolene, og er ansvarlig for å etablere forsvarlige rammer rundt undervisningen for skolene, noe som avgjør handlingsrommet den enkelte skole har til rådighet når skolen skal tilrettelegge for en elev innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Når man mistenker at en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, er det nødvendig at Utdanningsetaten har systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker, både innenfor rammen av den ordinære opplæringen og gjennom spesialundervisning.

I Osloskolen er myndighet til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning delegert til skolen ved rektor.

Skoleeiers organisering og interne støttetjenester

Utdanningsetaten er skoleeier for et stort antall skoler i Oslo kommune. For å tilrettelegge for gode støttesystemer som skal bidra til å ivareta elevenes rettigheter har etaten organisert seg i ulike avdelinger som har spesialisert kompetanse innenfor ulike fagfelt. Under er en grovt forenklet fremstilling av Utdanningsetatens organisasjonskart. Her synliggjøres både skolenes plassering i organisasjonen samt skoleeiers interne støttefunksjoner som utgjør aktørene rundt spesialundervisning og tilrettelegging i Osloskolen.



Illustrasjon 18: Forenklet org.kart Utdanningsetaten, kilde; Utdanningsetaten i Oslo kommune.

Divisjonene grunnskole og VGS er nærmest skolene i styringslinjen, og fungerer som rektorenes personalledere. Oversikten illustrerer hvordan øvrige divisjoner er fordelt i etaten. Disse utformer retningslinjer, veileder skolene og yter tjenester ovenfor skolene innenfor sine ansvarsområder. PP-tjenesten er også organisert inn under Utdanningsetaten.

PP-tjenesten samarbeider tverrfaglig med aktuelle aktører i henhold til elevens spesialpedagogiske behov. PP-tjenesten hjelper skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Det er også PP-tjenesten som gjør en sakkyndig vurdering av elevens særlige behov.

<u>Spesialskoler, spesialavdelinger og alternative opplæringsarenaer</u>
Oslo kommune som skoleeier er ansvarlig for å oppfylle kravene i opplæringslova, herunder elevenes rett til spesialundervisning, rett til å gå på nærskolen og rett til å få opplæringen i en elevgruppe som ivaretar elevens behov for sosial tilhørighet, samt retten til et trygt og godt skolemiljø. I Norge var det tidligere en ordning med statlige spesialskoler. Ordningen ble nedlagt i 1992. I Oslo har det vært politisk flertall for å opprettholde en tilsvarende ordning med spesialskoler og spesialgrupper, der hjemmelen for å opprette disse skolene har sitt utspring i bystyrevedtak sak 335/93. Her heter det at noen skoler skal tilrettelegge spesielt for å ta imot elever med spesifikke vansker.

Skoleåret 2022-2023 er det 66 spesialgrupper på 47 ordinære grunnskoler i Oslo i tillegg til 9 rene spesialskoler. Videregående opplæring har tilsvarende tilrettelagte avdelinger på en del av de videregående skolene.

Oslo kommune har utarbeidet informasjon om bruk av alternative opplæringsarenaer som en del av spesialundervisningen til elever som har rett til spesialundervisning. Denne bygger på utdanningsdirektoratets rundskriv om bruk av alternative opplæringsarenaer. Generelt gjelder at skolene selv vurderer om de skal ta i bruk alternative opplæringsarenaer, og har ansvar for å følge opp.

Utdanningsadministrasjonen i Oslo kommune har inngått avtale med Abildsø gård som alternativ opplæringsarena for Osloskolen. Denne avtalen regulerer pris, antall plasser, innhold (følge LK20), samarbeid og informasjon til skolen, sikkerhet, taushetsplikt, skolemiljø (9A), politiattest, mm. Selv om Utdanningsetaten har inngått en slik avtale som ivaretar de formelle kravene til en alternativ opplæringsarena, er det likevel skolen som vurderer om opplæringsarenaen er en egnet del av elevens spesialundervisning (med bakgrunn i sakkyndig vurdering). Skolene har selv ansvar for å følge korrekt saksbehandling, og følge opp spesialundervisningen som foregår på Abildsø gård.

Dersom elever skal få opplæring i andre private opplæringsarenaer som del av spesialundervisningen, må skolen selv inngå avtale, følge opp og betale for tilbudet. Videre må skolen koordinere opplæringen i alternativ opplæringsarena med elevens øvrige opplæring, i tråd med føringene som er gitt fra utdanningsetaten og rundskriv fra UDIR.

Fem skoler i Oslo kommune har korttidstilbud til elever med sosiale og emosjonelle vansker, som av ulike årsaker trenger en pause fra sin ordinære skolehverdag. Det gjelder Brusetkollen, Jordal, Jeriko, Sedsvoll og Vestre Aker skoler.

Vilkår for inntak til disse korttidstilbudene er at PPT har anbefalt det i skriftlig sakkyndig vurdering og at eleven er hørt. Søknad skal dokumentere at eleven ønsker inntak til korttidsplass og at foresatte samtykker.

Andre kommunale tjenester

Skolehelsetjenesten er ofte en viktig samarbeidspartner for eleven, foreldrene og skolen i saker som omhandler spesialundervisning og tilrettelegging i grunnskole og videregående opplæring. Alle skoler har skolehelsetjeneste med helsesykepleier (tidligere helsesøster). I skolehelsetjenesten kan elever få hjelp av helsesykepleier, og noen ganger også skolelege, fysioterapeut og psykolog. Skolehelsetjenesten er gratis og tilgjengelig for alle skolens elever. Både foresatte og ansatte som jobber i skolen kan ta kontakt med skolehelsetjenesten for råd og veiledning. Alle som arbeider i skolehelsetjenesten, har taushetsplikt. Skolehelsetjenesten er organisert innunder bydelenes ansvarsområde i Oslo.

Helsestasjon for ungdom er et tilbud for alle ungdommer i Oslo mellom 12 og 24 år. Tjenestene er gratis, og tilbudet kan være et supplement til skolehelsetjenesten. Her kan ungdommer motta

rådgivning ved eksempelvis spiseforstyrrelser, problemer hjemme eller rusproblemer, samt få bistand til veiledning i bruk av prevensjon og uønsket graviditet, gynekologiske undersøkelser eller tester for seksuelt overførbare sykdommer. Siden spesialundervisning og tilrettelegging i skolen også kan være begrunnet i andre forhold rundt eleven, kan dette også være et relevant tilbud for de eldre elevene i grunnopplæringen.

Barnevernstjenesten i Oslo kommune er organisert under bydelene. Det varierer hvilken avdeling i bydelene de er organisert i. Barnevernet kan være en viktig samarbeidspartner når elever har behov for spesialundervisning. Barnevernet har kompetanse til å hjelpe familien når de står i vanskelige situasjoner. Barnevernet har som hovedoppgave å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. De bidrar til samarbeid og samordning med andre offentlige aktører, og iverksetter hjelpetiltak for barn og barnefamilier som trenger det.

Oslo kommune har utarbeidet en egen Oslostandard for samarbeid mellom skole og barneverntjeneste. Denne skal bidra til at elever i Osloskolen med behov for tiltak fra barneverntjenesten får en samordnet oppfølging som styrker elevens utvikling. Standarden skal sikre en tydelig forankring og forplikte og tydeliggjøre de to tjenestenes ansvar. Formålet er å bidra til et godt samarbeid mellom skole og barneverntjeneste.

Andre tjenester fra bydelen kan også være et godt supplement til det ordinære opplæringstilbudet skolen tilbyr. Eksempler på slike tjenester kan være alternative opplæringsarenaer, ungdomsklubber eller -kafeer, muligheter for deltidsjobb for ungdom m.m. Hvilke tjenester dette kan være vil variere fra bydel til bydel i Oslo kommune, men felles for alle bydelene er ansvaret for hovedtjenestene som tilbys. Utover dette kan det være øvrige tilbud og tjenester elever kan dra nytte av, og tilbudet til den enkelte elev er knyttet til bydelen eleven bor i. Det er ingen samlet oversikt over hva de ulike bydelene i Oslo tilbyr av tjenester, ei heller felles retningslinjer for hvordan tjenestene er organisert. Her må man undersøke bydelsvise oversikter for å få en forståelse av hva dette kommunale tilbudet kan utgjøre. Bydelene i Oslo har også ansvar for barnehagene.

Opplæringstjenesten (OT)

Oppfølgingstjenesten skal hjelpe ungdom som har rett til videregående opplæring til og med det året de fyller 21 år. OT hjelper elever som

- ikke har søkt eller tatt imot opplæringsplass
- har avbrutt opplæringen før den er ferdig og heller ikke har fast arbeid
- vil ha informasjon om rettighetene sine
- OT sine tjenester; OT kan hjelpe elever med arbeid, kurs eller skoleplass. OT har også egne skoletilbud.

Til grunn for OT-samarbeidet er *Oslostandard for Samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring*. Dette er en avtale mellom skolene, bydelene og NAV-kontorene i Oslo kommune. OT-tilbudet på 6 videregående skoler i Oslo er delegert til skolene, der utdanningsadministrasjonen ivaretar skoleeier-rollen.

SalTo-modellen

SalTo er en desentralisert samarbeidsmodell for Oslo politidistrikt og Oslo kommune om rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. SaLTo-modellen skal samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge, samt jobbe aldersuavhengig innenfor temaet hatkriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid, av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers at etater og faggrupper. Sektorene møtes regelmessig for å utveksle kunnskap og erfaringer, og bli kjent med hverandres arbeidsmåter og kulturer, slik at det blir enklere å drive målrettet forebygging.

Statped

Statped er en statlig spesialpedagogisk støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner. PP-tjenesten bør alltid være involvert når Statped gir tjenester. Statped har tilbudt og tilbyr tjenester og kompetanse knyttet til elever med varige, omfattende og komplekse utfordringer med å sanse, kommunisere og lære. PP-tjenesten søker om tjenester fra Statped når de ikke har kompetanse selv til å kartlegge elevenes vansker eller mangler kompetanse med tanke på hvilke tiltak som skal iverksettes.

Oslo kommune ved PPT baserer sitt samarbeid med Statped på en Samarbeidsplattfom. Plattformen er en intensjonsavtale med Statped om kompetanseheving, der Statped vil kunne bidra med kompetansebygging på områder der PPT selv ser at de ikke har nødvendigkompetanse. Siden Samarbeidsplattformen ble underskrevet, har PPT hatt flere målrettede og hensiktsmessige møter med Statped, med fokus på kompetanseområder knyttet til autisme, språk, syn og hørsel.

Målet med samarbeidet er å bidra til at barn og elever med særlige behov får et likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæringstilbud. Plattformen danner grunnlag for planlegging, oppbygging, utvikling og vedlikehold av spesialpedagogisk kompetanse, herunder avklaring av kommunens egenkompetanse og behov for tjenester fra Statped.

Som et ledd i å styrke arbeidet mot de brukerne som trenger det mest, skal Statpeds oppgaver i fremtiden konsentreres om de barna og elevene som har størst behov for deres spisskompetanse, mens kommuner og fylkeskommuner må videreutvikle kompetanse for å sikre god oppfølging og tilrettelegging for de fleste barna og elevene. Endringene i Statped vil iverksettes i løpet av en femårsperiode, og i denne perioden skal kommuner og fylkeskommuner gjennom Kompetanseløftet videreutvikle sin kompetanse på de områdene de selv må håndtere framover.

NAV hjelpemiddelsentral

NAV Hjelpemiddelsentral tildeler hjelpemidler og støtter foreldre, elever, skoler, kommuner og andre samarbeidspartnere med rådgivning, veiledning, opplæring, reparasjon og tilrettelegging av tekniske forhold knyttet til hjelpemidlene.

Det er mulig for alle å henvende seg direkte til NAV Hjelpemiddelsentral, men det er i hovedsak foreldrene som selv søker om hjelpemidler. Det er vanlig at skolen, PP-tjenesten eller kommunens fysio- eller ergoterapeut hjelper til med søknaden ved behov. Her utarbeider PPT en sakkyndig

vurdering og gir tilråding om bruk av hjelpemidler fra NAV. PPT og elevens skole bistår foresatte med å skrive søknad om hjelpemidler fra NAV.

Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU)

HABU er et tverrfaglig spesialisthelsefaglig tjenestetilbud, som gjerne består av barneleger, psykologer, fysioterapeuter, ergoterapeuter, vernepleiere, spesialpedagoger, logoped, barnevernspedagog og sosionom. Gjennom habilitering og rehabilitering bistår HABU med å hjelpe barna til best mulig utvikling og fungering, ut fra deres egne forutsetninger.

HABU kan gi veiledning til eleven, familien og lokale fagpersoner, tilby kurs og delta i ansvarsgruppemøter og samarbeidsmøter. HABU bidrar ofte i utarbeidelsen av individuell plan (IP).

For ansatte i skolen kan HABU være en viktig samarbeidspartner når dere skal gi et godt tilrettelagt skoletilbud til elever med funksjonsnedsettelse, utviklingsforstyrrelse eller kronisk sykdom. HABU er en del av spesialisthelsetjenesten, og det foreligger ingen sentrale samarbeidsavtaler mellom Utdanningsetaten og HABU.

Barne- og Ungdomspsykiatrisk klinikk (BUP)

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er en del av spesialisthelsetjenesten, og er et tilbud for barn og unge under 18 år. Noen steder heter tilbudet BUPA. På BUP jobber det psykologer, barnepsykiatere, familieterapeuter, kliniske pedagoger, kliniske sosionomer, psykiatriske sykepleiere eller andre yrkesgrupper. BUP tilbyr

- spesialisert utredning og behandling til barn med sammensatte psykiske lidelser og tilstander
- samtaler med barn, elever og foreldre
- veiledning til foreldre og lokale fagpersoner

BUP er også en del av spesialisthelsetjenesten, og det foreligger ingen sentrale samarbeidsavtaler mellom Utdanningsetaten og BUP.

Fastlege og andre spesialisthelsetjenester

Fastlegen er en viktig samarbeidspartner i saker hvor elever kan ha behov for helse- eller spesialisthelsefaglig vurdering og/eller samarbeid.

Fastlegen hjelper til med å vurdere allmennmedisinske spørsmål og problemstillinger, og kan gi behandling eller råd og henvisning for videre hjelp. Fastlegen samarbeider med relevante aktører i saker som omhandler sine pasienter, og bidrar inn med kompetanse om barnets helsesituasjon og utviklingsmuligheter.

Spesialisthelsetjeneste er en samlebetegnelse på helsetjenester som ikke er lagt til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Spesialisthelsetjenesten skal diagnostisere, behandle og følge opp pasienter med akutte, alvorlige og kroniske sykdommer og helseplager. Mange ulike

spesialisthelsetilbud kan være viktige samarbeidspartnere i saker som omhandler tilrettelegging eller spesialpedagogisk hjelp. Dette er gjerne tjenester som har helt spesifikk kompetanse innenfor et fagområde. Oslo universitetssykehus, avdeling for psykisk helse barn og unge, og Akershus sykehus gir spesialisthelsetjenester til barn og unge i Oslo. Fastlegene henviser barn og unge til slike tjenester.

Utdanningsetaten har ikke samarbeidsavtaler med universitetssykehusene som omfatter barn og unge som er innlagt for behandling. Utdanningsetaten har egne skoler knyttet til Oslo universitetssykehus; Nordre Aker skole (psykisk helse) og Sykehusskolen (somatisk helsehjelp).

Statsforvalteren

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak om spesialundervisning. Foreldrene eller eleven kan klage både på avslag på spesialundervisning, på innholdet i vedtaket om spesialundervisning, saksbehandlingen og på manglende oppfyllelse av vedtaket.

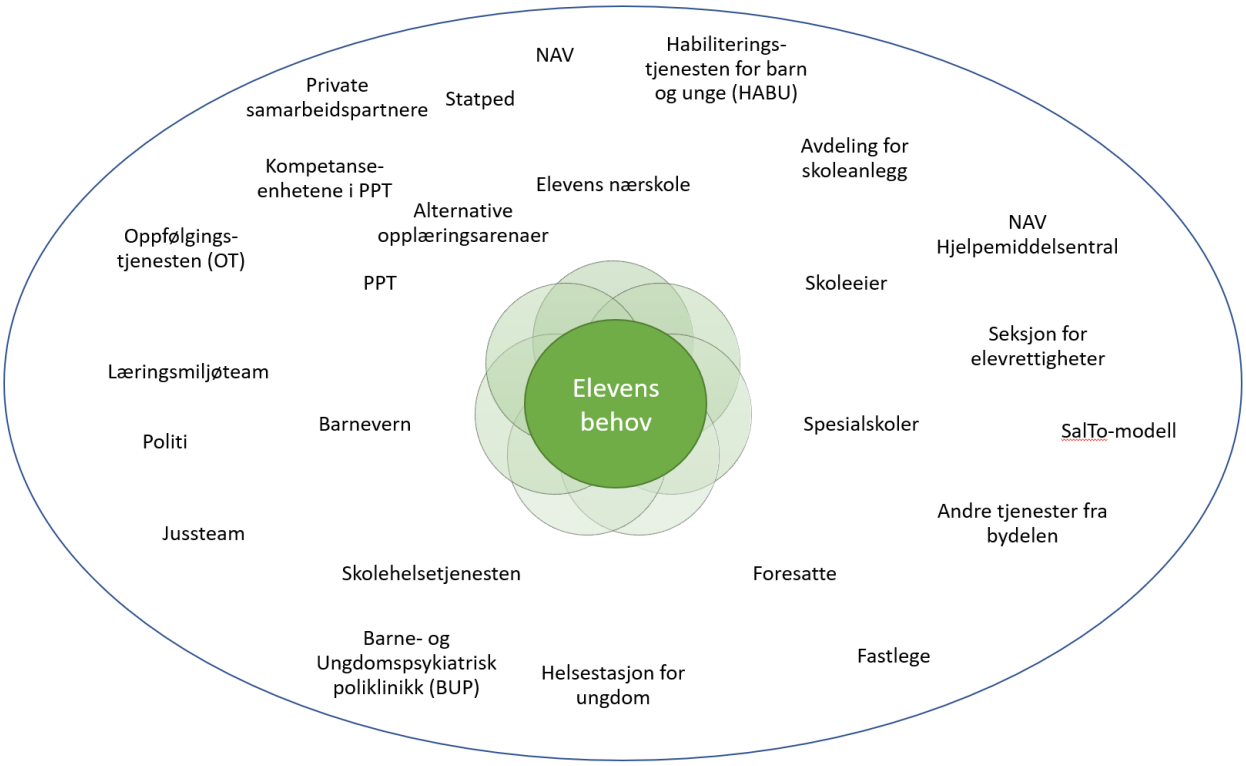
Foreldre eller elever som vil klage på et enkeltvedtak, sender klagen til kommunen som har fattet vedtaket. Hvis kommunen ikke gir medhold i klagen, blir den automatisk sendt til statsforvalteren for endelig behandling.

5.6.4 Kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud

Informasjonen som presenteres i dette kapittelet bygger på svar fra intervju av ulike aktører i opplæringstilbudet.

Tverrsektorielt, tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

Den opplevde kompleksiteten i møtet med det tverrsektorielle, tverretatlige og tverrfaglige arbeidet som kreves for å bistå elevers behov i Osloskolen, kan virke overveldende og uoverkommelig. Illustrasjonen under synliggjør aktuelle aktører en elev og dens foresatte må forholde seg til når eleven har behov for tilrettelegging som krever et slikt samarbeid.



Illustrasjon 19: Oversikt over potensielle samarbeidsaktører rundt en elev.

Hvilke aktører som er involvert i de ulike elevenes behov vil variere stort fra sak til sak, men en viktig fellesnevner er at dette er aktører som er involvert mens eleven er i skolealder. Skolen blir dermed en naturlig samarbeidsarena. Det innebærer at skolen i de aller fleste tilfeller har behov for å ha kontaktpunkter og samarbeidspartnere fra de ulike aktørene.

Grunnlag for samarbeid

Utdanningsetaten har som skoleeier utviklet flere samarbeidsavtaler for å systematisere og lette behovet for avklaring mellom de ulike aktørene. Samtidig er Osloskolen en så kompleks organisasjon at de overordnede samarbeidsavtalene bare dekker deler av det samarbeidsbildet eleven, elevens foresatte og skolene må forholde seg til.

I Rundskriv 2-2022, som omhandler spesialundervisning, har Utdanningsetaten som skoleeier tydeliggjort at alle skoler i Oslo skal ha et ressursteam. Det er rektor ved skolen som er ansvarlig for å sørge for at skolene har et slikt team, og dette teamet har som hovedoppgave å bistå skolens rektor med å utarbeide rutiner for skolens arbeid med spesialundervisning. Skolenes ressursteam bistår kontaktlærere/faglærere med å:

- Vurdere elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Prøve ut og evaluere tiltak når eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen

Utdanningsetaten har utviklet et årshjul for samarbeidet mellom PP-tjenesten og skolens ressursteam. Hver høst og vår skal ressursteamet foreta en systematisk gjennomgang av alle elever med spesialundervisning, og om det oppstår behov for å innhente ekstern veiledning for å få bistand til å gjennomføre spesialundervisningen, skal rektor få tilbakemelding om dette. Eksterne samarbeidspartnere kan være kompetanseenhetene i PPT, skolehelsetjenesten, barneverntjenesten, BUP, Statped eller andre, listen er ikke utfyllende. Disse rutinene gjelder i all hovedsak elever som har spesialundervisning, men gjennom vårt arbeid med intervjuer ved utvalgte skoler i Oslo, fremgår det som at ressursteamet i mange tilfeller tar et utvidet ansvar for å etablere et systematisk samarbeid med flere av de nevnte eksterne samarbeidspartnerne, også for elever som har behov for tilrettelegging uten at dette utvikler seg til å bli et spesialpedagogisk behov.

> *Vi har fast møte annenhver uke, rektor er med. Skolepsykolog deltar en gang pr. måned, helsesykepleiere og skolelege er jevnlig med – særlig aktiv mot 1. klasse, det er vanlig med alle skolestartere. Utvidet ressursteam med alle instansene, egentlig to ganger i året, men under Korona og etter har man ikke kunnet følge opp. (Stemme fra ressursteam)*

Sitatet over er et eksempel på dette, at skolene har utvidet ressursteamene for å ivareta behovet for en arena for systematisk samarbeid med andre instanser. En rektor forteller at: «Vi tar kontakt med kompetansemiljøer hvis vi trenger det.» Skolelederstemmen ovenfor signaliserer at dette er et system som fungerer, men det krever at man har oversikt over hvor man skal henvende seg når man har behov for spisskompetanse.

> *Skolen er bygget opp på en slik måte at rektor sitter med alle mulige oppgaver. Rektor er en person med pedagogisk bakgrunn, bruker vi ikke kompetansen vår på rett måte? Slik organisasjonen er bygget opp, bruker vi lite tid på oppfølging av elever og alternative opplegg, men mye HMS, renhold, økonomi ... (Rektor)*

Med dette forstår vi at rollen som rektor kan være krevende når det gjelder å finne de gode tilretteleggingstiltakene eller hente kompetanse fra de riktige miljøene når elevene har behov for dette. En av rektorene vi har intervjuet uttaler følgende: «Vi gjennomfører tverrfaglige møter en gang i året, det skal gjøres ved behov. Når vi har store vedtak, synes det glipper for oss på store møter». Det er krevende å skulle holde oversikt over tiltak og samarbeidspartnere når det blir mange aktører rundt en elev. Gjennom våre intervjuer fremstår det som vanskene rundt samhandling og oppfølging varierer mellom de ulike instansene og aktørene.

> *Vårt samarbeid med barnevernet varierer fra sak til sak. Det er avgjørende om foreldre ønsker samarbeid med skolen. Noen ganger kan det være krevende å samarbeide med barnevern, da personvernet står sterkt. Men vi opplever bedre samarbeid med barnevernet nå enn før. (Stemme fra ressursteam)*

Et viktig aspekt i samhandlingen mellom aktørene er at de ulike partene ofte forholder seg til ulike lovverk. Det kan være krevende å utvikle en felles forståelse for utfordringen man står ovenfor, samtidig som man unngår å svekke hverandres måloppnåelse. En skoleleder uttalte det slik: «BUP, barnevern - vi melder bekymring, så ligger ballen litt hos dem.» Uttalelsen kan forstås på flere måter, enten ved at man har full tillit til at den andre instansen følger opp oppgavene de har blitt tildelt, eller ved at man ikke har kapasitet til å være den som følger opp at elevens behov blir ivaretatt?

> *Noen ganger vanskelig å nå BUP. Foreldre/elev må gå videre via fastlege. PPT anbefaler at de går via fastlege, PPT kan ikke selv henvise, men de kan anbefale og de kan skrive det inn i sakkyndig, men det hender at det stopper opp der. Vi ser at det går mye tid med til vente/kø hos PPT, fastlege, BUP. (PP-rådgiver)*

Uttalelsen ovenfor er en tydelig bekymring for at systemet bruker for lang tid.

> *Det er foreldrene som har fullmakt for utredninger. Når vi får samtykke utreder vi, så viser det seg at barnet har vært utredet hos BUP, men vi visste ikke om det. Det er ofte lettere å få til god kommunikasjon når det er barnevernet som har saken. Kanskje noe av årsaken er at vi ikke jobber på samme plattform, at det gjør det vanskelig? Tror ikke det står på viljen. (PP-rådgiver)*

Med dette ser vi mer av kompleksiteten – utfordringene i samarbeidet handler ikke bare om kapasitet, tid, ønske om å bidra – men tilsynelatende også om kommunikasjonsplattformer og kommunikasjonsstrategier?

> *Vi i PPT i daglig kontakt med BUP og A-hus fordi mange elever er under utredning, i tillegg til barnevernet. Vi har veldig varierende erfaringer med samarbeidet. Særlig BUP tenker at PPT er førstelinjetjeneste, men det er vi ikke. Da blir det Ping-pong noen ganger; Hvem tar ansvar? Hvem kartlegger eleven? Jeg prøver å ta utgangspunkt i hva som er elevens beste. Noen ganger er det dårlig kommunikasjon, vi sender brev og henvendelser, men det sorteres ikke ut og brev / henvendelser kommer ikke fram. Vi vet det jobbes med dette nå. (PP-rådgiver)*

Uttalelsen over kan forstås som direkte kritikk mot BUP, men vi forstår denne uttalelsen mer som en bekymring over opplevelsen av manglende forståelse for hverandres mandat, og manglende avklaringer av hvem som gjør hva. Samarbeidet som problematiseres her er et av områdene det ikke foreligger en overordnet samarbeidsavtale på.

> *Vi har NAV-veileder i skolen som har kontorplass her. NAV er organisert etter bydeler, men vi har fått til et samarbeid gjennom NAV her på skolen. Både minoritetsrådegivere, familievernkontoret og helsetjenesten har tilstedeværelse på skolen. Vi har prøvd å få inn*

> *barnevernet, men får det ikke til. Vi ønsker å trekke inn flere samarbeidspartnere for at det skal bli et lavterskeltilbud. Vi opplever at det fungerer godt.* (Rektor)

Uttalelsen over synliggjør at det også kan være mulig å få til et godt samarbeid på tross av ulike sektorer mandat, men i samarbeidet skolen viser til at de har fått til, foreligger det samarbeidsavtaler på overordnet nivå. Det kan synes som at det gir et større grunnlag for fleksibilitet hos de ulike aktørene.

Systematisk samarbeid

Rutiner for overganger
Et viktig tiltak for å lette overganger mellom ulike deler av barnehage- og grunnopplæringen er godt gjennomarbeidede rutiner for samarbeid. Utdanningsetaten har utarbeidet *Oslostandard for overgang mellom barnehage, skole og AKS.* Denne standarden er en beskrivelse av hvordan overgangen mellom barnehage, skole og AKS skal gjennomføres, med gode beskrivelser av verdier, prinsipper og barnesyn i tillegg til en plan for gjennomføring av aktiviteter som bidrar til å fremme gode overganger. Utdanningsetaten sender årlig ut brev til skoler med barnetrinn for å minne om viktige rutiner for overganger.

Utdanningsetaten har ikke utarbeidet en tilsvarende standard for overgangen fra barneskole til ungdomsskole. Her er rutiner knyttet til overgangen fordelt mellom ulike dokumenter (rundskriv, rutinebeskrivelser mm), eksempelvis administrative prosedyrer. I andre sammenhenger er det gitt generelle føringer som i varierende grad er knyttet eksplisitt til overgang barneskole-ungdomsskole, men som vil gjelde for denne overgangen. Eksempelet under er hentet fra Rundskriv 2-2022 om spesialundervisning:

> *Tilleggsopplysninger er spesielt viktig i overgangen mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet og mellom grunnskole og videregående skole. Skolen må da gi opplysning om hvilke tiltak som skolen har iverksatt på ungdomskolen eller i den videregående skolen.*

For å sikre en forsvarlig overgang fra grunnskole til videregående skoler er det viktig med et forpliktende samarbeid mellom grunnskole, videregående og PPT. Utdanningsetaten har utarbeidet en rutine for samarbeid om overgangen fra grunnskole til videregående skole for elever med spesialundervisning. Denne rutinen beskriver ansvarsfordelingen mellom grunnskole og videregående for å sikre at elevens rettigheter, samt at elever og foresatte får god og tilstrekkelig informasjon om inntaksordningen til videregående skole.

I intervjuene med de utvalgte skolene kommer det fram at skolene har kjennskap til de overgangsrutinene som er etablert, men at det likevel oppstår utfordringer i overgangene mellom de ulike delene av opplæringsløpet. En PP-rådgiver løftet fram denne bekymringen i et intervju: «Mye spesialundervisning og problemer man vokser inn i kunne vært unngått hvis mer ressurser settes inn tidlig, inkl. i barnehagen. Kan komme til skolen uten IOP selv om de har hatt omfattende tiltak i barnehagen. God start avgjørende.» Bekymringen omhandlet skolestart for elever med behov for tilrettelegging eller spesialundervisning. Rutinene for overgangssamarbeidet mellom barnehage og

skole skal i utgangspunktet fange opp denne problemstillingen. Samtidig synliggjør denne problemstillingen noe av utfordringen man står ovenfor når det gjelder totaliteten i det komplekse – at man rett og slett ikke klarer å følge opp alle rutinene man står som ansvarlig for – eller at ansvarsplasseringen ikke er tydelig nok uttrykt i rutinene.

> *Hvilke rutiner vi har for informasjonsutveksling mellom barnetrinn og ungdomstrinn? PPT har som intensjon om å hjelpe til med bedre overganger, men det er mye kunnskap vi ikke får. Det handler ikke om manglende samtykke fra foreldre. Kanskje det dreier seg om lærernes holdninger, at de ønsker at elevene skal få begynne med blanke ark? Problemet oppleves å ligge litt på systemnivå, både når det gjelder web-sak og manglende innsyn samt personvernhensyn. Vi har ikke et sikkert system å legge informasjonen i. (Stemmer fra ressursteam)*

Uttalelsene over er sammensatte betraktninger, og noe handler om at det ikke er utarbeidet overgangsrutiner for elever mellom barne- og ungdomstrinn. Men det pekes også på en utfordring hva gjelder forståelse for informasjonsoverføring samt systemer som ivaretar god informasjonsflyt samtidig som personvern ivaretas.

> *Vi har behov for mer informasjonsoverføring, i år fikk vi ikke invitere elever på forhånd. Det medførte at vi bare visste om elever som hadde §5-1, men mye atferdsproblematikk og andre lærevansker fikk vi ikke vite om. Derfor ble det mye faenskap… noe som ødelegger relasjonen tidlig. (Stemmer fra ressursteam)*

Den noe sterke uttalelsen ovenfor problematiserer også dette, den er hentet fra intervju med et ressursteam på videregående skole. Her problematiseres det hva slags informasjonsoverføring skal skolene ha. Hva er formålstjenlig informasjonsflyt i overgangsfaser mellom skoler og mellom skoleslag? Eksisterende rutiner for overgangsinformasjon mellom ungdomstrinn og videregående opplæring omhandler bare elever som har rett til spesialundervisning. Innsikten vi har fått gjennom intervjuene på de utvalgte skolene tilsier at den overgangsrutinen ikke er tilstrekkelig for å dekke formålstjenlig informasjonsflyt. Her har Oslo kommune en større mulighet til god informasjonsflyt enn andre skoleeiere i landet siden kommunen er skoleeier for flere ledd i opplæringsløpet.

> *Vi føler at vi av og til svikter på systemnivå. I år har vi elever som ikke har engelsk med seg i sin kompetanse, det innebærer at de ikke har utbytte av opplæring i ordinær organisering – det blir bare et stort rødt kryss ... Disse elevene har ikke lærevansker, de har bare ikke kompetansen fra før. Skal PPT da skrive sakkyndig på alle 50 som mangler engelsk? Da går all tiden til det. Vi bør jo finne andre måter å fange det opp på (Stemmer fra ressursteam)*

Sitatet over handler både om informasjonsoverføring i overgangssituasjoner, men også om hvordan skolene skal rigge seg for å håndtere kompleksiteten i behov til enhver tid i de ulike elevgruppene. Som sitatet viser, opplever ikke skolene at det er hensiktsmessig å be PP-tjenesten om å utforme sakkyndige vurderinger for hver enkelt elev som ikke har tilstrekkelig kompetanse til å nå målene, snarere uttrykkes et behov for bistand til å tilrettelegge undervisningen for en større gruppe som har et felles utfordringsbilde. Her kan vi også tolke at skolene ikke i stor nok grad har oversikt over

hvordan de kan få bistand og kompetanse til å møte denne type utfordringer som gjerne krever en annen tilnærming til undervisningen enn man har erfaring med fra før.

Kompetanseutvikling

I møte med elever med ulike behov ser flere av skolene vi har undersøkt i vårt arbeid at det er nødvendig med flere kompetansemiljøer enn de som tradisjonelt har vært en del av undervisningspersonalet. Opplæringslova åpner for at elever kan ha rett på tilrettelegging fra andre aktører eller tilrettelegging med annen kompetanse enn fra ordinær undervisningskompetanse, uten at behovet for spesialundervisning utløses. Handlingsrommet den enkelte skole har for å imøtekomme dette behovet avhenger av rammene skoleeier har tilrettelagt for. I Osloskolen er mye spesialkompetanse organisert rundt byomfattende opplæringstilbud som spesialskoler eller spesialavdelinger ved enkelte grunnskoler. Denne organiseringen kan tilrettelegge for at disse byomfattende tilbudene opparbeider et kompetansemiljø som kan bidra til å gi et bedre opplæringstilbud både i disse spesialgruppene der de er organisert, men også som kompetansebase for den ordinære delen av skolen eller gjerne i et utvidet kompetansemiljø i tillegg til PP-tjenesten og andre eksterne aktører.

> *Vi har en byomfattende gruppe ved vår skole. Vi har kompetansen og kan integrere begge veier (red. om hospitering mellom spesialavdeling og ordinær klasse). Med problematikken rundt tilrettelegging for elever med store behov har blitt tung, integrering har blitt så mye. (Rektor grunnskole)*

Uttalelsen fra en skoleleder ved en av de utvalgte skolene i vårt arbeid viser at denne skolen forsøker å utnytte kompetansen som er tilgjengelige via de byomfattende spesialgruppene også i det ordinære. Det er likevel ikke gitt at dette er noe alle skoler med slike tilbud klarer å utnytte. Et eksempel på hvorfor dette kan være utfordrende ble uttrykt slik av en avdelingsleder på en spesialavdeling: «En utfordring med å hospitere i ordinær undervisning er timeplanarbeid. Hvis du hospiterer i mat og helse – vil du likevel ha mat og helse i spesialklassen, og man går dermed glipp av andre fag – det er utfordrende å få til en god samordning her.» Dette belyser er en av flere problemstillinger skolene står overfor. Logistikken skal gå opp på en skole, og selv om hospitering er en fin løsning i teorien, er det ikke like enkelt å gjennomføre dette i praksis når alle krav skal dekkes. En av rektorene i utvalget vårt omtalte det slik i vårt intervju: «Spesialavdelingen kan fort bli en skole i skolen». I samtalen kom det frem at det som skoleleder gjerne kan være ønskelig å etablere en kompleks organisasjon, både med tanke på kompetansetilgang men også grunnet en mer fleksibel ressurstilgang. Denne skolelederen hadde en positiv tilnærming til å skape en skole som har kompetanse og kapasitet til å utnytte mulige synergier mellom spesialgrupper og ordinære grupper. Samtidig var vedkommende tydelig på at dette kan man alltid utnytte bedre – det ble absolutt opplevd som en utfordring å få til kompetanseheving på tvers av gruppene.

> *Vi har vært et stabilt personale på skolen, det bidro til helhet og rød tråd. Da hele ledelsen i alle ledd ble skiftet ut, følte vi at vi tok «to steg tilbake» i forhold til det vi hadde bygget opp. Når vi får en helt ny ledelse med egne tanker, er det ikke til å legge skjul på at det merkes.*

> *Samtidig er det positivt med nye ansatte med andre tanker om spesialundervisning. Stemmer fra ressursteam om stabilitet og kompetanse)*

Kontinuitet har også blitt løftet fram som en problemstilling i arbeidet med kompetanseheving og kompetanseutvikling på skolene i har intervjuet. Sitatet i avsnittet over var en problemstilling en av informantskolene hadde erfaring med. Det å få inn nye tanker og nye måter å løse problemstillinger på kan være en styrke, men i dette tilfellet var opplevelsen til denne gruppen at her hadde man også mistet en del kunnskap og kompetanse på veien. Kunnskapen om hvilken kompetanse man har tilgjengelig gjelder heller ikke bare internt på eller mellom skolene. Følgende eksempel på dette ble gitt av en av rektorene: «Trygg av natur er et godt tilbud. Det er tilfeldig at skolen kjenner til dette. Vi arbeider med opplæring til personale slik at vi kan drive selv på sikt.» Det at skolene også har oversikt over eller kunnskap om hvor man kan tilegne seg nødvendig kompetanse oppleves utfordrende og noe tilfeldig hos de skolene vi har intervjuet. Manglende oversikt over hvor man som skole han henvende seg for å få til kompetansehevende tiltak bør ikke være hemmende for organisasjonsutvikling i Osloskolen.

<u>Bydelsorganisering</u>
Utdanningsetaten har ansvaret for opplæringstilbudet i de mange skolene i Oslo kommune. Skolenes inntaksområde, også kalt skolekretser, er ikke samsvarende med kommunens bydelsorganisering. Det innebærer at noen grunnskoler i Oslo kan ha alle elevene i sin skolekrets fra en enkelt bydel, mens andre grunnskoler i Oslo kan ha skolekretsen sin fordelt på flere bydeler. I tillegg operer Osloskolen med fritt skolevalg i grunnskolen, slik at populære grunnskoler som får mange søkere kan oppleve å ha mange samarbeidspartnere fra ulike bydeler. Dette gjelder spesielt byomfattende opplæringstilbud som spesialavdelinger og spesialskoler, i tillegg til videregående skoler som kan få elever fra store deler av Oslo.

> *Helsetilbudet sorteres etter bydel, ikke etter skolekrets. På vår skole er en tredjedel av elevene fra en annen bydel. Det er forskjellige tilbud i bydelene, og de to bydelene vår skole har elever fra organiserer seg annerledes. Skolepsykologen drøfter utfordringer med alle elever, men kan ikke gå videre med elevsaker fra andre bydeler. (Stemmer fra ressursteam om bydelsorganisering.)*

Sitatet fra et av ressursteamene vi har intervjuet i vårt arbeid synliggjør en problemstilling skolene står i når det gjelder arbeidet med tilrettelegging og oppfølging. Et annet ressursteam hadde også et eksempel på dette: «NAV vil bare hjelpe de som er bosatt i den ene bydelen, i tillegg har det vært bytte av rådgivere ofte, det gjør det vanskelig å samarbeide.» Denne uttalelsen kan leses som at NAV oppleves som en vanskelig samarbeidspartner for skolene, men gjennom intervjuene med de skolene som samarbeidet tett med NAV eller andre bydelstjenester, var det ikke samarbeidspartnerne som ble opplevd vanskelige, snarere det at skolene hadde et svært stort antall samarbeidspartnere å forholde seg til.

Følgende sitat fra en PP-rådgiver understreker dette problemet: «Bydelene organiseres svært ulikt, det blir nesten 15 byer i en. Vi opplever at det er ulikt for hver bydel, og veldig ulikt hvilken hjelp

man får.» Problematiseringen av at bydelsorganiseringen kan være en faktor som hemmer et likeverdig tilbud i Oslo kommune er alvorlig. Vi har ikke grunnlag for å hevde at bydelsorganiseringen hemmer et likeverdig tilbud, men problematiseringen over kan tolkes å være en konsekvens av at det ikke foreligger sterke nok samarbeidsavtaler eller styringssignaler til de ulike aktørene rundt elevene. Det er alvorlig at elever i Oslo risikerer å få et opplæringstilbud og en tilrettelegging som er avhengig av hvilken bydel man er bosatt i.

I intervjuene kommer det frem at noen av bydelene har forsøkt å ta grep for å sikre godt samarbeid, som følgende sitat fra en rektor i videregående opplæring uttrykker: «Vi har møte med bydelen tre ganger i året, da er bydelens helsetjeneste, politi, avdelingsleder Bydel for barn og oppvekst. Under 10% av elevene her kommer fra vår bydel. Rektorer fra ungdomsskolene sitter også der, deres elever hører 100% til i bydelen.» Dette viser at man har klart å få til strukturert samarbeid mellom flere aktører rundt skolen. Det er veldig bra, men som rektoren ved en videregående setter ord på, det er under 10% av hens elever som bor i bydelen. Hvilket samarbeid er det mulig å få til for bydelene til de resterende 90%?

En rektor ved en grunnskole viste til at det var mange gode alternative bidrag fra bydelene: «Det er mange tilbud til barn / unge i bydelen, men skolen vet ikke nok om det. Det gjør heller ikke elever og foreldre. Godt samarbeid krever hyppig kontakt, og vi drukner litt i uendelig mange tilbud.» Bydelene oppleves aktive hver for seg, og skolene forteller om ulike tilbud de har anledning til å benytte seg av. Her er vår opplevelse at en systematisering av tilbudene i den enkelte bydel burde være mulig å få til. Sitatet fra en annen rektor er et eksempel på at enkelte også opplever ulik tilgang til de ulike tilbudene: «Vi har opplevd at ulike skoler har ulike rammevilkår for å få bistand utenfor klasserommet grunnet ulike bydeler. Det kan være ulike ledd, ulik kjennskap, ulik inngang … noen skoler føler de stanger hodet i veggen, andre opplever å få lettere tilgang».

De opplevde utfordringene ble tilgang på bydelstjenester ble nevnt fra de fleste skolene i vårt utvalg. Saksfeltet er komplekst, det er krevende å finne en god løsning som kan ivareta alles behov. Den opplevde fellesnevneren i intervjuene var todelt; dersom skolene har elever fra flere bydeler er det krevende at skolen opplever at de får ulike tilbud og ulike tilgang til tjenester avhengig av bostedsadresse, den andre at skolene må avsette større ressurser enn de gjør i dag om de skal klare å koordinere laget rundt eleven. En rektor hadde følgende konkrete forslag: «Hva om en skoleperson fikk ansvar for koordinering av oppfølgingen for elever med ulike tjenester inne? Det finnes en jungel av tilbud, men man må kjenne eleven, og man må kjenne området. Andre land har gjort dette.» Eksempelet denne rektoren viser til er ikke hentet fra norsk skole, og det er i arbeidet med denne rapporten heller ikke etterprøvd hvilke ordninger det her er omtalt. Men forslaget er godt, skolene etterlyser hjelp til å koordinere og sikre likeverdige tilbud til elever som har behov for ekstra tilrettelegging i Oslo.

Inkludering og alternative opplæringstilbud

Inkludering vs. segregering

Utdanningsetaten er Norges største skoleeier, og har ansvar for å sørge for et tilstrekkelig opplæringstilbud for alle elever bosatt i Oslo kommune. Bredden i skolesammensetningen, både geografisk, sosioøkonomisk, kulturelt og størrelsesmessig er enorm, og samlet har Osloskolen er godt tilbud som har kapasitet til å favne om alle elevers behov. Ulike elever har ulike behov, og et ordinært opplæringstilbud tilfredsstiller ikke alle elevers behov. Noen elever har behov for alternative opplæringstilbud deler av tiden, andre har behov for helt spesielt tilrettelagte omgivelser som ikke lar seg gjennomføre i det ordinære tilbudet.

«På vegne av Oslo – det er ikke sikkert man finner den samme kompleksiteten i andre byer – Oslo står i en særegen stilling. Det er enorme forskjeller i elevbehov i Oslo-skolen.» Dette sitatet fra en rektor i grunnskolen i Oslo er ment som en forklaring på hvorfor tilbudet i Osloskolen er så omfattende. Noen skoler opplever problematikk i elevmassen knyttet til trangboddhet og fattigdom, noe som fører til større behov for tilretteleggingstiltak i skolen. Andre skoler opplever trange økonomiske rammer grunnet elevantall og finansiering som ikke «går helt opp» med tanke på klassedeling og lærertetthet. Når det gjelder tilrettelegging rundt elever med ulike behov, er tilbakemeldingene fra vårt utvalg likevel entydig; Det er avgjørende å ha den riktige kompetansen tett på elevene for at de elevene som har behov for spesiell tilrettelegging. «Kompetanse er viktigst. Skoleledelse er viktig når det gjelder innstilling til hva man skal få til – et genuint ønske om å møte elevene på en god måte. Det skal være høy terskel for å søke elever bort.» Sitatet foran fra en rektor underbygger behovet for kompetanse. Skolene trenger kompetanse for å imøtekomme alle elever uavhengig av behov, og skolene trenger kompetanse til å forstå når de må ha spesialkompetanse for å tilrettelegge for de elevene som trenger det.

I Oslo er store deler av spesialkompetansen organisert rundt byomfattende spesialpedagogiske opplæringstilbud. De ulike tilbudene har ulike spesialkompetanser. En rektor sier det slik: «Skolen vår er god på autisme, barnehagene anbefaler vår skole.» Skolen som ble intervjuet der sitatet over er hentet fra, er en skole som har spesialkompetanse på autisme. Elever med autismespekterforstyrrelser har økt i Osloskolen de siste årene, noe som også har økt behovet for plasser i spesialpedagogiske grupper tilpasset disse vanskene.

> *«Mange barn har behov for spesialgruppe. Det er en vond problematikk, selvfølgelig skal man se på inkludering, men det kan like gjerne være ekskluderende å være i en klasse der det ikke er tilrettelagt. Elever med store behov har det ikke bra, for de blir ikke inkludert, uansett hvor mye skolen legger til rette. Det blir mer en vond opplevelse, dette gjelder spesielt barn med autismevansker.» (PPT)*

Som sitatet over viser er det mange elever som har behov for at Osloskolen har et annet og mer spesialisert opplæringstilbud for å ivareta en best mulig tilrettelegging rundt disse elevene. Eksemplene over omtaler elever med autismespektervansker, der man i en opplæringssituasjon ofte må tenke litt annerledes da disse elevene ofte har behov for å skjermes mot sanseinntrykk. Et

klasserom med mange elever er gjerne ikke det beste for denne elevgruppen, noe som kan skape store vansker for de elevene det gjelder. En stemme fra et ressursteam formulerte det slik; «Når elever med innenfor autisme ikke får plass i en byomfattende spesialgruppe, risikerer man bleieskift og elever uten språk i ordinær klasse. Det er absolutt ikke til det beste for barnet når man har en situasjon hvor de roper og skriker – da må finne andre løsninger.» Sitatet kan indikere at elever med autismespektervansker ikke kan gå i ordinær klasse, men denne uttalelsen gjelder elever med store vansker innenfor autismespekteret. Noen av våre informanter har uttrykt at dersom behovet for skjerming hadde vært bedre tilrettelagt på nærskolen, kunne flere elever blitt ivaretatt her – selv med vansker innenfor autisme. Når man søker om plass på spesialskole, vet man ikke hvilken skole man får plass på.

> *Skal det være slik at fordi du har en diagnose, så skal du bli sendt til et annet sted? Flere barn med samme diagnose på nærskolen ville vært bedre. Kanskje alle skoler burde ha en spesialgruppe slik at det ble miljøer på alle skolene. Godt samarbeid med de ordinære klassene er nemlig veldig positivt. (Ressursteam spesialavdeling)*

Et av ressursteamene vi intervjuet uttrykte litt frustrasjon rundt tilretteleggingen rundt denne elevgruppen. Er det det beste for eleven at de blir sendt til en annen kant av byen når det eleven trenger mest er forutsigbarhet og skjerming mot for mye sanseinntrykk?

I intervjuene vi har gjennomført er det i hovedsak tre elevgrupper ansatte opplever det utfordrende å tilrettelegge for i det ordinære opplæringstilbudet, sitatet her er hentet fra et intervju med en annen ressursgruppe; «Vi søker tre elevgrupper inn på byomfattende spesialpedagogiske tilbud: Sosioemosjonelle vansker, autisme og ekstrem vegringsatferd, andre typer vansker kan vi tilpasse i det ordinære. Men det er avgjørende at eleven opplever at de er ønsket i det ordinære opplæringstilbudet». Uttalelsen synliggjør at enkelte vansker kan være så krevende for eleven at et ordinært tilbud ikke er til det beste for elevens utvikling. Flere av skolene vi har intervjuet har vært tydelige på at det er elevens behov som må være i fokus når man skal finne det beste opplæringstilbudet, og elever bør ikke presses inn i hverken det ordinære eller i spesialskoler dersom dette ikke gir dem en god skoledag. Det som er avgjørende for elevenes trivsel og læring er opplevelsen av at de er ønsket, at de får oppleve tilhørighet og at de får mulighet til å mestre det sosiale fellesskapet. «Elevene skal ikke inkluderes for andre sin del, det må være elevenes beste som er i fokus.» (avd.leder grunnskole)

Når elever skal oppleve inkludering i et fellesskap, er det som sitatet over synliggjør, en inkludering som må skje på elevens premisser. Et byomfattende spesialpedagogisk opplæringstilbud kan for mange elever utgjøre en bedre opplevd integrering enn å oppleve å stå på siden av et ordinært tilbud der en ikke føler tilhørighet og tilknytning til resten av gruppen. Her kan et opplevd dilemma være at man må velge mellom en god sosial utvikling for elevene i et byomfattende, gjerne segregert tilbud, eller et geografisk nærmiljø som kan gi andre fordeler i oppfølgingen av elevens behov.

Et par av skolene vi har intervjuet har gitt uttrykk for at elever med store vansker ønsker å gå på nærskolen sin selv om de kunne fått plass på byomfattende spesialskole/-klasse. Skolene mener selv

at årsaken til dette er at skolene har et godt rykte på seg for å være flinke til å tilpasse opplæringen og graden av inkludering til elevenes behov. Når skolene klarer dette, vil både elever og foresatte føle på en større nærmiljøtilhørighet også med tanke på alle de andre aktørene i bydelene. I de byomfattende opplæringstilbudene, vil nærmiljøet forsvinne for disse elevene.

Osloskolen har forholdsvis mange byomfattende spesialskoler/-klasser i forhold til antall skoler, og per høsten 2022 får rundt 50% av søkerne avslag på skoleplass ved de byomfattende opplæringstilbudene. Det kan umiddelbart indikere at behovet for plasser i spesialskoler og spesialklasser er større enn dagens kapasitet på de ulike tilbudene, men det kan også indikere en uhensiktsmessig praksis ved at elever som kunne fått god nok tilrettelegging ved sin nærskole blir veiledet over i en spesialskole eller spesialklasse. Enkelte av PP-rådgiverne vi har intervjuet setter ord på at de har opplevd at skolene ønsker elevene over i spesialskoler-/klasser, mens PPT primært ønsker å søke løsninger innenfor klassefellesskapet i ordinære skoler.

Det er viktig at skolene tilrettelegger for en inkluderende praksis. Men hva innebærer dette? Hva skal inkluderes hvor og hvorfor? Hvordan defineres normalbegrepet i skolen i dag? Hvis skolens ledelse forfekter et godt og inkluderende elevsyn – er det slik at enkeltlærerne klarer å etterleve dette?

Dette diskuteres i organisasjonen, og en av PP-rådgiverne vi intervjuet utdypet det slik; «Noe man diskuterer internt hos oss: Kan man ikke få lov til å være litt rar? Vi opplever mye diagnosefokus, man søker ofte spesialgruppe på grunnlag av diagnose.» Sitatet indikerer at det ikke nødvendigvis alltid er elevens behov for tilrettelegging som avgjør om det søkes inn på spesialskole eller spesialklasse.

PP-rådgivere vi har intervjuet etterspør overordnede standarder i det ordinære tilbudet, kanskje det kan gjøre det lettere for enkeltlærere å få til en bedre tilrettelegging i klasserommet.

> *Man kan jo, hvis man tar utgangspunkt i at alle elever kan profitere på god oversikt, doble beskjeder, bildestøtte, det vil inkludere mange kulturer – med et godt strukturert klasserom med god oversikt? Dersom alt var lagt til rette for elever med nevrokognitive vansker; de som strevde med å skaffe oversikt og å ta imot beskjeder - da ville nok færre elever falt fra. (PP-rådgiver)*

Eksempelet over synliggjør at det er rom for å videreutvikle tilretteleggingen i det ordinære for også å favne om tilretteleggingen for de med litt større behov. Osloskolen har en ambisjon om å tilrettelegge for alle elever i det ordinære opplæringstilbudet, dette er en ambisjon det er viktig å holde fast ved. Vi har i vårt arbeid ikke klart å avdekke om kapasiteten i de bydelsomfattende spesialskolene og spesialgruppene er tilstrekkelig for å dekke det spesialpedagogiske tilbudet til de elevene som har behov for mer tilrettelegging enn de ordinære skolene klarer å gi.

> *Hva er rett balanse i kapasitet? Jeg synes at nærskolene skal favne absolutt det aller meste, men vi har også behov for det byomfattende spesialskoler og spesialgrupper. Hvis man skulle bygge ned det byomfattende tilbudet, må det tilføres noe til nærskolene: øke ressurser og bygge kompetanse. Det er per i dag en utfordring med bussing av elever rundt på andre siden*

> *av byen. Vi burde bygd opp gode tilbud i bydelene, tverrfaglig og nærmere elevene. (PP-rådgiver)*

Uttalelsen over understøtter dette, men selv om de ordinære skolene hadde favnet om flere elever, vil det likevel være et behov for et byomfattende spesialpedagogisk tilbud. Kanskje om spesialskolene og spesialgruppene kunne utviklet en organisering som minnet litt mer om de bydelsvise tilbudene, at det hadde vært mulig å hente en gevinst?

Alternative opplæringstilbud

Utdanningsetaten har flere ulike alternative opplæringsarenaer for skolene i Oslo kommune. De fleste tilbudene er kommunale, men ett av tilbudene er en privat avtale kommunen har inngått med Abildsø gård. Skolene i Oslo har mulighet til å søke plass for elever ved alle disse arenaene. I våre intervjuer med utvalgte skoler i Oslo stilte vi spørsmål rundt bruk av alternative opplæringsarenaer og alternative opplæringstilbud, for å kartlegge skolens kjennskap til området, men også for å undersøke hvordan skolene arbeider med denne problemstillingen. Skolene som deltok i våre undersøkelser er ikke ment som et representativt utvalg, men som et innblikk i hvordan enkelte skoler benytter ulike arenaer og tilbud for å tilrettelegge for elever som trenger noe mer enn det faste, daglige opplæringstilbudet på skolen.

> *Vi har et samarbeid om opplæringstilbud på Abildsø gård, for elever på byggfag. Det er en stor gård med sentral beliggenhet, og har fungert godt for elever hos oss som er i ferd med å droppe ut. Gården drives som privat stiftelse, godkjent av Oslo kommune og skolen betaler for plass. Elevene blir fulgt opp der og kan få godkjent skoleåret der. Ikke alle elevene våre fullfører der heller, men de har gode systemer. (rektor vgs)*

Uttalelsen over var den grundigste tilbakemeldingen vi fikk angående bruk av alternative opplæringsarenaer. De fleste skolene hadde en tanke om at alternative opplæringstilbud eller alternative opplæringsarenaer kunne være et godt tiltak for flere elever, men det virket som at det var usikkerhet rundt hvilket handlingsrom skolene opplevde at de hadde.

> *Alternativ opplæringsarena? Det er litt diffust. Jeg har ikke oversikt, det har ikke skolene heller. Det er litt tilfeldig om skolene vet om tilbudene, litt tilfeldig hvem som får. Er det noen av arenaene som eies av bydelene? Man må ha en godkjenning for å drive slike arenaer. En del barnevernsbarn benytter disse også på fritiden? (PP-rådgiver)*

Sitatet fra en av PP-rådgiverne vi intervjuet viser at mulighetene man har for å benytte seg av denne typen tilbud ikke er godt nok kjent i organisasjonen. I vårt arbeid er det kun et fåtall skoler vi har undersøkt, og derfor har vi ikke et klart bilde av omfanget av andre alternative opplæringsarenaer som brukes i Osloskolen. Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuer med skolene er likevel at skoler med byomfattende spesialgrupper, har en større kjennskap til hvilke muligheter som ligger innenfor skolens handlingsrom enn skoler som bare har et ordinært opplæringstilbud.

Følgende alternative opplæringstilbud/opplæringsarenaer ble nevnt i intervjuene, ikke sortert etter funksjon eller organisering:

- Fysioterapiriding
- Svømming
- Tilbud via Frigo
- Hundeterapi
- Tilbud via Lions
- Arbeidstrening via Helt med
- Korttidstilbud ved Sedsvold
- Utplassering i bedrift
- Kapellveien
- Nordvold
- Stendi barnevern
- Bygdø Kongsgård
- Brusetkollen
- Sjøskolen
- Vestre Aker
- Sollerudstranda
- Bydelsinitierte opplegg

Listen over er ikke kategorisert eller organisert etter type, men for de som har kjennskap til tilbudene vil man se at dette er en liste over svært ulike tilbud. Når vi likevel presenterer det som en samlet liste er det for å illustrere det vi opplever er en manglende oversikt over hva skolene har anledning til å inkludere som en del av tilrettelegging for elever som har andre behov enn det som tilbys i det ordinære opplæringstilbudet.

En problemstilling vi erfarte i vårt arbeid ble uttrykt slik av en PP-rådgiver; «Vi vet ikke om elever som har avtaler om alternativ opplæring. Det er aktuelt nå fordi det kan være nyttig for en elev, her prøver vi å finne et opplegg sammen med skolen.» Sitatet er et eksempel på denne problemstillingen. Skole og PPT ønsker å finne en alternativ arena som kan gi en elev økt utbytte av opplæringen, men man vet ikke helt hva som er alternativene. Bruk av alternativ arena eller alternative opplæringstilbud er noe skolene har anledning til å tilby elever eller grupper av elever etter opplæringslova. Imidlertid åpner ikke lovverket for at elever vilkårlig kan plasseres ut av skolen for å oppleve mestring, det vil neppe være i tråd med prinsippet om inkludering i skolens fellesskap. Bruk av alternative arenaer og alternative tilbud kan bare brukes dersom det utgjør en omdisponert del av undervisningstiden, og innenfor rammene i Kunnskapsløftet. «Vi har opplevd at noen tilbud kan jo avvike noe fra kompetanseplanen i læreplanen. Slike tilbud må være i tråd med fagmålene også. Ikke bare sosiale mål,» (rektor vgs.) Sitatet fra en rektor synliggjør en bevissthet rundt denne problemstillingen. Lovverket åpner ikke opp for å ta i bruk tilbud med gode intensjoner uten at det kan utgjøre en del av kompetanseplanen til elevene. Tilbud som kan gis til en hel klasse eller en gruppe er et unntak her, og kan brukes som en del av lærerens tilpassede opplæring såfremt det er knyttet til en kortere periode.

Det er viktig at man i forståelsen av alternative opplæringsarenaer skiller mellom elever som har behov for praktisk tilrettelegging som en del av sitt ordinære opplæringstilbud og elever som har rett til spesialundervisning. Dersom en elev skal tas ut av opplæringen for å motta ene-undervisning, for eksempel på en alternativ opplæringsarena, er kravet at det må finnes en særskilt hjemmel.

Selv om det kan virke hensiktsmessig for elevenes mestringsfølelse og som et pusterom i en krevende opplæringssituasjon, er det ikke adgang til å plassere eleven på en alternativ opplæringsarena kun på grunnlag av foreldrenes samtykke. Bruk av en alternativ arena er et såpass stort inngrep i elevens rettigheter at det ikke er tilstrekkelig med kun samtykke. Det er med andre et komplekst regelverk rundt temaet, og det er viktig at Utdanningsetaten som skoleeier har ryddige og informative rutiner og instrukser for å hjelpe skolene og PPT å navigere på feltet.

Elever som har rett til spesialundervisning, skal ha et vedtak om spesialundervisning der det fremgår av vedtaket hvordan eleven skal få et forsvarlig utbytte av den samlede opplæringen. Dersom det fremgår av et slikt vedtak at bruk av en alternativ opplæringsarena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen, åpner regelverket for dette under gitte vilkår. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det en snever adgang for skoleeier å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for elever med rett til spesialundervisning, og det er hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen som er avgjørende for valget om å bruke en alternativ opplæringsarena.

I vurderingen må det trekkes inn om et opplæringstilbud som innebærer bruk av en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal får få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra sin situasjon og om tiltaket for øvrig er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Dersom det ikke er til barnets beste at hun/han mottar deler av opplæringen et annet sted enn skolen, skal ikke en slik arena brukes. Opplæringstilbudet som gis på en alternativ opplæringsarena skal være i samsvar med kravene til offentlig grunnskoleopplæring i opplæringslova med forskrifter, herunder det pedagogiske innholdet og den organisatoriske tilretteleggingen. Dette framgår også at retningslinjene til Utdanningsetaten.

Kompleksiteten i regelverket og de formelle kravene til bruk av slike arenaer, har medført at Utdanningsetaten har strammet inn bruken av slike arenaer, og det oppleves trolig utfordrende ute i skolene. «Skolene bør slippe å bruke et helt år for å kunne gi disse elevene et tilfredsstillende opplegg. En annen arena der de kan oppleve mestring …» (Stemme fra ressursteam) Sitatet er et eksempel på denne frustrasjonen skolene kan oppleve. Samtidig kan sitatet tolkes dithen at skolene opplever at de har mistet en mulighet for å gi elevene mestringsopplevelser i sitt læringsarbeid. Enkelte elever har absolutt et behov for en opplæringssituasjon som er mer praktisk rettet, enten eleven har rett på spesialundervisning eller ikke, men i vårt arbeid med informasjonsinnhenting om bruk av alternative opplæringstilbud og opplæringsarenaer kan det tyde på at kunnskapen om handlingsrommet skolene har er begrenset på dette feltet.

Skoler kan tilrettelegge for praktisk læring og alternative opplæringstilbud som en del av sitt ordinære opplæringstilbud, men skoler kan ikke sende elever til alternative opplæringstilbud eller opplæringsarenaer med mindre det utgjør en omdisponert del av undervisningstiden og følger målene i læreplanverket, jamfør beskrivelsene over. Skoler kan heller ikke bruke alternative opplæringsarenaer eller opplæringstilbud for elever med spesialundervisning med mindre det fremgår

hvorfor dette er avgjørende for elevens utbytte av den totale opplæringssituasjonen, etter en vurdering av barnets beste.

«Når vi har diagnoser som tilsier at eleven burde vært i alternativt tilbud, og det er nye retningslinjer gjør at vi har 4-5 mnd. behandlingstid for noe som burde vært klart fra dag til dag. Alt for lang behandlingstid til alt for få plasser.» Denne uttalelsen fra et av ressursteamene vi intervjuet illustrerer en mulig misoppfatning i organisasjonen. Det er ikke slik at en diagnose kan være utløsende for en alternativ opplæringsarena, med mindre det er snakk om en diagnose som utløser et behov omfattende hjelp og tilrettelegging som går innunder en annen hjemmel i lovverket. «Det er veldig lite informasjon om hva som finnes ute av muligheter, og kanskje en blandet oppfattelse av regler?» Dette sitatet fra intervju med et ressursteam kan indikere at det trolig er for lite informasjon om hvilket handlingsrom skolene har når de opplever at elevens opplæringstilbud ikke er tilstrekkelig. Alternative opplæringsarenaer kan være en mulighet, de ulike korttidsoppholdene som organiseres av kommunen kan også være en mulig løsning på utfordrende opplæringssituasjoner. Men dette har skolene behov for å bli orientert om, og skoleeier har behov for å orientere seg om hvilke behov skolene har for bistand.

> *Vet at mange benytter korttidsoppholdstilbud, blant annet Sedsvold. Når man benytter seg av alternative opplæringsarenaer, skal saken ha vært drøftet med PPT og referatført. Vi opplever det som problematisk at drøfting i et hastig møte skal være kravet for å kunne søke korttidsplass. Da kommer det ikke så tydelig fram hva eleven egentlig ønsker. Det vil kanskje bli tydeligere hvilke alternative opplæringsarenaer man bruker, siden man nå har laget en føring for at PPT skal tilråde. Det har nok vært en kultur for å bruke det litt «slepphendt». (PP-rådgiver)*

Utdanningsetaten har innført tydeligere rutiner for bruk av de ulike opplæringsarenaene Oslo kommune er ansvarlig for. Dette er nok innført som et tiltak for å sikre at skolene følger de retningslinjer Utdanningsdirektoratet har gitt, og for å sikre ivaretakelse av elevenes rettigheter. Det vil nok ta noe tid før dette er ordentlig etablert og fungerer etter intensjonen, men økt fokus på gode saksbehandlingsrutiner kan også føre til at det tar lengre tid før eleven får tilbudet de eventuelt har behov for. En problemstilling som også har blitt nevnt i forbindelse med korttidstilbudene, er koblingen mellom nærskolene og korttidstilbudene.

Et av ressursteamene i vårt utvalg uttrykte følgende frustrasjon på en elevs vegne; «En elev har fått beskjed at hen har brukt opp sin rett til ekstra hjelp etter 3 mnd. Atferdsproblematikk. Eleven kom tilbake hit, men problemsituasjonen er den samme.» Uttalelsen synliggjør uavklarte forventninger til hva et korttidsopphold kan bidra med, men kan også ses på som et eksempel på manglende kommunikasjon og dialog rundt tilbakeføring til ordinær skole. Det kan være nyttig for en elev å kjenne på at de kan oppleve mestring når rammene rundt opplæringssituasjonen er bedre tilrettelagt, men da er det avgjørende at korttidstilbudet og nærskolen har dialog om suksesskriteriene endring i rammer utgjør, slik at både elev og nærskole kan bygge videre på de positive erfaringene et slikt korttidsopphold kan legge til rette for.

6 Referanser

Andrews et al. (2018) "Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap - Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten." Hentet fra: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-etter--og-videreutdanning-i-pp-tjenesten/

Barneombudet (2017). Uten mål og mening?: Elever med spesialundervisning i grunnskolen (Vol. 2017, Barneombudets fagrapport). Oslo: Barneombudet. Hentet fra: https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Uten-mal-og-mening.pdf

Barne- og familiedepartementet (2023) Fns konvensjon om barnets rettigheter. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf

Bjørnsrud, Halvor, and Sven Nilsen (2019): Joint reflection on action–a prerequisite for inclusive education? A qualitative study in one local primary/lower secondary school in Norway. International Journal of Inclusive Education 23.2: 158-173

Bossaert, G. et al. (2015) Social participation of students with special educational needs in different educational systems, Irish Educational Studies, 34:1, 43-54. Hentet fra: https://doi.org/10.1080/03323315.2015.1010703

Buli-Holmberg et al. (2008): Elevens beste. Vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune. Institutt for spesialpedagogikk (ISP), Det Utdanningsvitenskapelige Fakultet, Universitetet i Oslo

Buli-Holmberg et al. (2019): Inclusion for Pupils with Special Educational Needs in Individualistic and Collaborative School Cultures. International Journal of Special Education 34.1: 68-82.

Cameron (2016): Too much or not enough? An examination of special education provision and school district leaders' perceptions of current needs and common approaches. British journal of special education 43.1: 22-38.

Deloitte (2017): Utvikling av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen i Oslo. Hvordan sikre en rettferdig fordeling av midler til grunnskolene i Oslo.

Finnvold, Jon Erik (2021): Integrating Students with Disabilities in Schools: Lessons from Norway. Springer Nature.

Fylling og Handegård (2009) Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten (NF-rapport nr. 5/2009).

Fürst, Roland og Høverstad, Lililian (2006), *Spesialundervisning i grunnskolen, Fordelingsprofil og fordelingskonsekvenser, av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen, Sammendragsrapport 07.09.2006* Oslo kommune, Utdanningsetaten,

Gustavsson et al. (2021): Educated for welfare services—The hidden curriculum of upper secondary school for students with intellectual disabilities. British Journal of Learning Disabilities 49.4: 424-432.

Ghauri, P. N.; Grønhaug, K. (2005) Research methods in business studies: A practical guide. Pearson Education

Grenness, T. (2012) Hvordan kan du vite om noe er sant?: veiviser i forsknings- og utredningsarbeid for studenter, ledere, konsulenter og journalister. Cappelen akademisk

Grønmo, Sigmund (2022) Innholdsanalyse i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 14. desember 2022 fra https://snl.no/innholdsanalyse

Gøranson et al. (2021): Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway's Approach to Special Education. Intervention in School and Clinic 56.5: 273-279.

Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T. (2020) Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge. Fafo-rapport hentet fra: Trøbbel i grenseflatene | Fafo-rapport 2020:02

Haug, P. (2015): Spesialundervisning og ordinær opplæring. Hentet fra Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk Vol 1/2015

Haug (2020): Inclusion in Norwegian schools: pupils' experiences of their learning environment. Education 3-13 48.3: 303-315.

Helse- og omsorgsdepartementet. NOU 2020:1 (2020). Tjenester til personer med autismespekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-1/id2689221/?ch=1

Hustad et al. (2016) "Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten." (2016). Hentet fra: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-etter--og-videreutdanning-i-pp-tjenesten/

Inkludere i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 16. desember 2022 fra https://snl.no/inkludere

Jacobsen, D. I. (2005) Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Johannessen, A.; Tufte, P. A.; Christoffersen, L. (2010) Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Abstrakt

Kunnskapsdepartementet (2017): Overordnet del - verdier og prinsipper for opplæringen. Hentet fra: https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/

Kunnskapsdepartementet (2019). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. (Meld. St. 6 (2019-2020)). Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf

Kvalsund og Bele (2010): Students with special educational needs—Social inclusion or marginalisation? Factors of risk and resilience in the transition between school and early adult life. Scandinavian Journal of Educational Research 54.1: 15-35.

Markussen et al. (2018): «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, E., Carlsten, T., Grøgaard, J., Smedsrud, J. (2019). «… respekten for forskjelligheten …» En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. Oslo: NIFU.

Moen et al (2018) The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015. Nordic Studies in Education 38.2: 101-117.

Nilsen og Herlofsen (2012): National Regulations and Guidelines and the Local Follow-Up in the Chain of Actions in Special Education. International journal of special education 27.2: 136-147.

Nordahl, T. et al. (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Bergen: Fagbokforlaget. Hentet fra: https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/215/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf

Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. LOV-1998-07-17-61. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61

Oslo kommune (2013) Oslostandard for samarbeid mellom skole og barnevernstjeneste. Hentet fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13111546-1604585840/Tjenester%20og%20tilbud/Skole%20og%20utdanning/Kvalitet%20i%20Osloskolen/Oslostandard%20for%20samarbeide%20mellom%20skole%20og%20barnevern.pdf%20387467_1_1.pdf

Oslo kommune (2018) Oslostandard for samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring. Hentet fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13406694-1622023147/Tjenester%20og%20tilbud/Skole%20og%20utdanning/Kvalitet%20i%20Osloskolen/Oslostandard%20for%20samarbeid%20om%20gjennomf%C3%B8ring%20av%20videreg%C3%A5ende%20oppl%C3%A6ring.pdf

Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2018): Rapport 17/2018: Spesialundervisning i videregående skole. Hentet fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13306874-1544608473/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen/Rapporter%20fra%20Komm

unerevisjonen%202018/17-2018%20Spesialundervisning%20i%20videreg%C3%A5ende%20skole.pdf

Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2021): Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe. Hentet fra: https://www.oslo.kommune.no/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/rapporter-fra-kommunerevisjonen/rapport-7-2021-kvalitet-i-spesialskole-og-spesialgruppe

Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2022): Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole.

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

Ot.prp. nr. 46 (1997-98). Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98-/id158981/?ch=1

Rambøll Management Consulting og Comte Bureau (2021-) Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn - kartlegging og behovsanalyse i seks bydeler.

Regjeringen (2021): Høyring Forslag til ny opplæringslov og endringar i friskolelova. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/?expand=horingsnotater

Ryen, A. (2002) Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid. Fagbokforlaget

Samuelsen og Bargel (2018): Individet i et systemperspektiv, sakkyndighetsarbeid i PPT.

Saunders, M.; Lewis, P.; Thornhill, A. (2016) Research methods for business students. Pearson education

Sigstad et al. (2021): Succeeding in inclusive practices in school in Norway–A qualitative study from a teacher perspective. European Journal of Special Needs Education: 1-14.

Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2019) Disability – Children`s Rights in Norway. Hentet fra: Disability | Children's Rights in Norway (idunn.no)

Utdanningsdirektoratet (2016) *Læringsutbytte - kvalitet i fagopplæringen* hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-fagopplaringen/administrasjon/laringsutbytte/

Utdanningsdirektoratet (2021): Veilederen Spesialundervisning. Hentet fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/

Utdanningsdirektoratet (2022): Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Hentet fra: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-

kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#a183007raksis (udir.no)

Utdanningsdirektoratet (2022 b): Tilrettelegging for barn og elever med behov for ekstra støtte. Hentet 21.12.2022 fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/tilrettelegging-for-barn-og-elever-med-behov-for-ekstra-stotte/

Utdanningsdirektoratet (2022 c): Videreutdanning for lærere – søknader. Hentet 21.12.2022 fra: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/videreutdanning-for-larere-soknader/

Utdanningsetaten (2022): *Spesialundervisning - Rundskriv 2-2022*

Utdanningsetaten (2021): Rammebrev 2022

Wendelborg og Tøssebro (2011): Educational arrangements and social participation with peers amongst children with disabilities in regular schools. International Journal of Inclusive Education 15.5: 497-512

Wendelborg et al. (2018) Lek, Læring og ikke-pedagogikk for alle. Hentet fra: https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2579346/Lek%252C%2bl%25C3%25A6ring%2bog%2bikke-pedagogikk%2bfor%2balle%2b-%2bnasjonal%2bevaluering%2bav%2bSFO%2bWEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Wendelborg et al. (2022): Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim. Hentet fra: https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Delrapport-1-Evaluering-av-Kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis_endelig-003.pdf

Wendelborg, C., Kittelsaa, A., & Caspersen, J. (2017). Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse?: Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim. Hentet fra: Rapport-Rett-til-spesialundervisning-eller-rett-til-deltakelse-19-juni-WEB.pdf (samforsk.no)

7 Vedlegg

Alle vedlegg til denne rapporten er samlet i eget dokument:

- Vedlegg til rapport om spesialundervisning Oslo kommune.