



Nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov i grunnskolen

DOKUMENTSTUDIE AV SKOLEEIERES STYRINGSDOKUMENTER OG UTØVELSE AV
PLANER OG LOVVERK I SEKS CASEKOMMUNER

STATPED

OPPDRAGSGIVER: Statped

RAPPORT NR: 9659

RAPPORTENS TITTEL: Nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov i grunnskolen

ANSVARLIG KONSULENT: Hege Kristin Sunde

KVALITETSSIKRET AV: Kjell Værnor

BILDER I RAPPORTEN Shutterstock.com

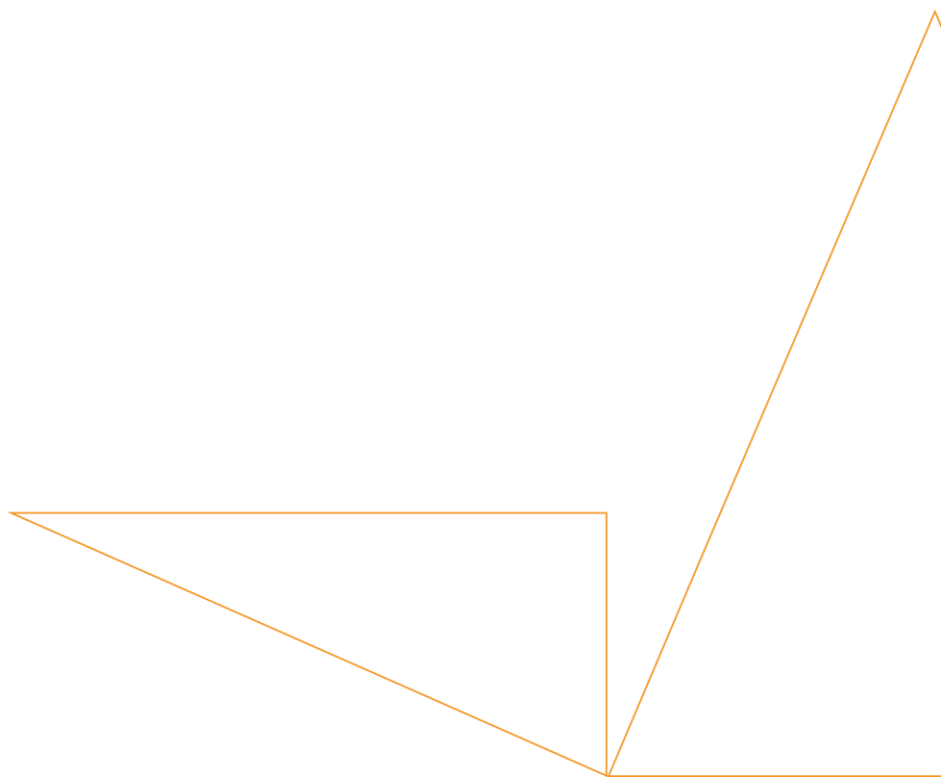
DATO: 24.03.2017

Forord

Vi ønsker å takke alle de seks casekommunene som har stilt opp til dybdeintervju. En spesiell takk til de i kommunene som har organisert intervjuene slik at vi har fått snakke med alle nivåer i kommuneorganisasjonen.

Stabekk 24. mars 2017

Agenda Kaupang



Innhold

1	Sammendrag	6
2	Om prosjektet	7
2.1	<i>Bakgrunn</i>	7
2.2	<i>Tema og problemstillinger</i>	8
2.3	<i>Metode</i>	8
2.3.1	<i>Dokumentstudier</i>	8
2.3.2	<i>Intervjuer</i>	8
2.3.3	<i>Utvalg av casekommuner</i>	9
3	Lovhjemmel om inkluderende opplæring	10
4	Fakta om casekommunene	11
5	Hvem er skoleeier og hvem bestemmer hvilket tilbud eleven skal få?	16
6	Dokumentstudier av kommunens styringsdokument	18
7	Organisering av grunnopplæringen i casekommunene	20
8	Styrker ved dagens organisering av grunnskole-opplæringen	26
9	Svakheter ved dagens organisering av grunnskole-opplæringen	27
10	Stemmer påstandene til brukerorganisasjonene?	28
11	Vedlegg	30

1 Sammendrag

I henhold til opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 har den enkelte elev rett til å gå på sin nærskole og være en del av et klassefelleskap. Brukerorganisasjonene melder til Statped at det er stor ulikhet i hvordan kommunene forvalter lov og forskrift, noe som bidrar til forskjeller i tjenestetilbudet. Grupper som barn og unge med særskilte opplæringsbehov blir særlig berørt av dette. Blant annet ser brukerorganisasjonene en økende tendens til at stadig flere elever mottar sitt tilbud på utsiden av klassefelleskapet.

Agenda Kaupang har gått igjennom styringsdokumentene på skoleeiernivå i et utvalg kommuner. Det er tatt utgangspunkt i seks casekommuner. Kommunene er av ulik størrelse og med geografisk spredning. Målet med dokumentanalysen har vært å avdekke hvordan opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 er omtalt og forankret i styringsdokumentene i de utvalgte kommunene. Oppdraget har også vært å se på sammenhengen mellom plan (opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2), organisering og praksis. Det er derfor gjennomført intervjuer på flere nivåer i organisasjonene.

Andel elever med spesialundervisning og andel timer med spesialundervisning varierer mellom casekommunene. Det samme gjelder også utviklingen på de samme områdene i perioden fra 2008 til 2015. Noen kommuner har mange elever med spesialundervisning, men få timer pr. elev. Andre har få elever med spesialundervisning, men stort omfang pr. elev.

Kommunene er skoleeier og kommunestyret har det formelle ansvaret gjennom sine medlemmer, men kommunestyret har delegert utøvelsen av denne myndigheten til rådmannen. Rådmannen delegerer videre til kommunal-/skolesjef, som igjen delegerer sine fullmakter og ansvar videre til rektorene. Rektor vurderer og vedtar timer til spesialundervisning på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PPT. Det er en lærer som gjennomfører spesialundervisningen med bakgrunn i vedtaket fra rektor og den sakkyndige vurderingen. Kompetansen til lærerne er viktig med tanke på hvilken undervisning den enkelte elev faktisk får.

Skoleeier er nærmest fraværende i å følge opp elever med særskilt opplæringsbehov. Kommunene melder at politikerne er engasjerte i saker som vedrører større deler av velgerne; eksempelvis skolekretsgrenser. Dokumentstudiene underbygger disse påstandene. Elever med særskilte opplæringsbehov er i stor grad kun omtalt når det åpnes opp for avvik fra nærskoleprinsippet.

Det er flere forhold som avgjør hvilket opplæringstilbud elevene blir tilbudt, og undersøkelsene i casekommunene viser at forholdene varierer mellom kommunene. Forholdene eller variablene kan være:

- ▶ Rutiner og retningslinjer
- ▶ Utformingen av bygg
- ▶ Rektor
- ▶ Økonomi
- ▶ Kompetanse i lærerstaben
- ▶ Eleven selv
- ▶ Foreldre/foresatte
- ▶ PPTs kompetanse, organisering og funksjon

Fem av seks casekommuner satser på forsterkede avdelinger, og noen få har egen spesialskole. Den sjettede casekommunen kjøper to plasser i en spesialskole i nabokommunen, men har som hovedprinsipp at elevene skal gå på nærskolen.

Casekommunene uttrykker i intervjuene at nesten alle elever går på nærskolen, og at de aller fleste elevene har en tilhørighet til en normalklasse selv om de i perioder er ute av klasserommet og/eller på en forsterket avdeling. I intervjuene avdekkes det imidlertid flere enkelttilfeller som avviker fra disse prinsippene.

Kommunene opplyser at elevene som er tilknyttet forsterket avdeling i stor grad har omfattende hjelpe- og opplæringsbehov. Det legges imidlertid til rette for at elevene også skal være tilknyttet en normalklasse i nærskolen.

Dokumentstudiene og intervjuene har avdekket at det er store forskjeller i hvordan casekommunene forvalter lov og forskrift, og at dette bidrar til ulikheter i tjenestetilbudet der elever med særskilte opplæringsbehov blir særlig berørt.

2 Om prosjektet

2.1 Bakgrunn

Statpeds samfunnsmandat er å bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov best mulig kan mestre eget liv og være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Statped skal som statlig virkemiddel i opplæringssektoren, bidra til at kommuner og fylkeskommuner settes i stand til å yte gode tjenester til innbyggerne i tråd med lov og forskrift. Kommunen, som skoleeier og barnehageeier, er ansvarlig for innholdet i barnehager og skoler, og skal til enhver tid se til at tilbudet er i tråd med lov og forskrift. Statped gir tjenester innen seks fagområder: ervervet hjerneskade, hørsel, kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte lærevansker, språk og tale og syn.

Statped er organisert i fire flerfaglige regionsentre og et hovedkontor med koordinerende funksjon. Regionene er organisert likt både innen faglige og administrative funksjoner. En grunnleggende forutsetning for Statped er å tilby likeverdige tjenester i hele landet.

Statpeds system for brukermedvirkning¹

Statped sitt arbeid bygger på brukerperspektiv. Etter innspill fra brukerne tilpasser og utvikler de tjenestene i tråd med brukernes behov. Deres visjon er "Likeverd og mestring" - brukerne skal bli møtt med respekt og anerkjennelse.

Brukere er barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. De regner også foresatte som brukere. Brukermedvirkning skjer ved at brukerne får medvirke i planlegging, gjennomføring og evaluering av Statped sine tjenester.

¹ Brukermedvirkning i Statped:
<http://www.statped.no/om-statped/brukermedvirkning/>

«Det er stor ulikhet i hvordan kommunene forvalter lov og forskrift, noe som bidrar til forskjeller i tjenestetilbudet. Grupper som barn og unge med særskilte opplæringsbehov blir særlig berørt av dette. Det er en økende tendens til at stadig flere elever mottar sitt tilbud på utsiden av klassefelleskapet.»
- Brukerorganisasjonene

I henhold til opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2, har den enkelte elev rett til å gå på sin nærscole og være en del av et klassefelleskap. Brukerorganisasjonene melder om at det er stor ulikhet i hvordan kommunene forvalter lov og forskrift, noe som bidrar til forskjeller i tjenestetilbudet. Grupper som barn og unge med særskilte opplæringsbehov blir særlig berørt av dette. Blant annet ser brukerorganisasjonene en økende tendens til at stadig flere elever mottar sitt tilbud på utsiden av klassefelleskapet.

2.2 Tema og problemstillinger

Oppdraget har bestått i å gjennomføre en dokumentanalyse av styringsdokumentene på skoleeiernivå i et utvalg kommuner. Målet med dokumentanalysen har vært å avdekke hvordan opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 er omtalt og forankret i styringsdokumentene i de utvalgte kommunene.

Oppdraget har også vært å se på sammenhengen mellom plan (opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2) og praksis, dvs. sammenhengen mellom styringsdokumenter på skoleeiernivå og organisering av grunnopplæringen i kommunen. Organisering av grunnopplæringen skal her forstås som inndeling i grupper/-klasser, organisering av spesialundervisning og i hvilken grad spesialundervisningen i kommunens skoler skjer i henhold til prinsippet om en inkluderende opplæring.

2.3 Metode

2.3.1 Dokumentstudier

Dokumentstudiene har bestått av en gjennomgang av skoleeiers styringsdokumenter og kommunens planer for tilbudet til barn med særskilte behov. Det er ingen regler for hvilke styringsdokumenter som skoleeier er pliktig til å lage, så vi har derfor forespurt kommunene på administrativt nivå om hvilke dokumenter de har som omhandler opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2. Vi har etterspurt både politiske og administrative dokumenter, enten de er vedtatt av politikerne eller kun utformet for bruk av administrasjonen.

Dokumenter som er gjennomgått der disse er utformet og formidlet til oss:

- ▶ *Kommunedelplaner*
- ▶ *Oppvekst-/skoleplan*
- ▶ *Lokale forskrifter for opptaksområder*
- ▶ *Organisering og retningslinjer for bruk av forsterkede avdelinger*
- ▶ *Retningslinjer og rutiner for spesialundervisning*

Ved gjennomgangen av dokumentene har vi sett på følgende områder:

- ▶ *Er det i styringsdokumentene beskrevet en plan for etterlevelse av §§ 8-1 og 8-2 når det gjelder barn med særskilte opplæringsbehov?*
- ▶ *Hvordan beskrives praktiseringen av nærskoleprinsippet for barn med særskilte opplæringsbehov i kommuner med spesialskoler/spesialavdelinger?*
- ▶ *Hvordan beskrives rutinene for saksbehandling (fullmakter, rutiner og klagebehandling)?*

Styringsdokumentene er delvis hentet fra kommunenes hjemmesider, men også oversendt fra administrasjonen i kommunene.

2.3.2 Intervjuer

For å undersøke organiseringen og praktiseringen av dette arbeidet i kommunene, og forklare eventuelle avvik fra planene, er dokumentstudiene supplert med intervjuer i seks casekommuner.

Det har blitt gjennomført intervjuer på flere nivåer i organisasjonen:

Politisk nivå	• Hovedutvalgsleder
Skoleadministrasjon	• Kommunalsjef / skolesjef • PPT
Skole	• Rektor
Bruker	• FAU / foreldre

Figur 1. Ulike nivå i kommuneorganisasjonen

Politisk nivå

Det har vært viktig å finne ut hvordan politikerne deltar i utformingen av kommunens tilbud til elever med særskilte opplæringsbehov. Skoleeierrollen skal være politisk forankret. Den politiske interessen for resultatene i grunnskolen har blitt merkbart større i kommunene de siste ti årene. Spørsmålet er om denne interessen også omfatter spesialundervisningen. Politikerne bør kunne forklare hva som ligger i planene på dette området, og begrunne hvorfor disse eventuelt ikke finnes.

Skoleadministrasjon

Det øverste administrative nivået i kommunen er rådmannen. I de fleste kommuner delegeres ansvaret for utdanningssektoren til en kommunalsjef eller direkte til skolesjefen. Kommunalsjefen er faglig ansvarlig for utdannings-/opplæringssektoren og tar stilling til organisering av tjenesten, delegering av myndighet til rektorer, behandling av klagesaker internt og følger opp kvaliteten. PPT gir en sakkyndig vurdering i enkeltsaker og er en viktig faginstans i tjenesten for rektorene.

Skole

Rektorene har beslutningsmyndigheten i enkeltsaker, og det er rektorene som iverksetter kommunens planer innenfor eget fagområde.

Bruker

Representanter for brukerne forteller hvordan de møter skolesystemet i kommunen i hverdagen og hvilken erfaring de har fra hvordan nærskoleprinsippet og klasse-tilhørighet gjennomføres i praksis.

Det er benyttet samme intervjuguide for alle deltakerne og nivåene i organisasjonen. Dette for å kunne sammenligne ulike oppfatninger av organisering og praksis på de forskjellige nivåene i organisasjonen. Intervjuene er gjennomført med to konsulenter av hensyn til kvalitetssikringen av arbeidet.

2.3.3 Utvalg av casekommuner

Det er tatt utgangspunkt i seks casekommuner. Kommunene er av ulik størrelse og med geografisk spredning. Alle kommuner og intervjuobjekter er lovet anonymitet. Dette for å få frem et best mulig bilde av virkeligheten i kommunen. Anonymiteten til kommunene kan være utfordrende når eksempler skal illustreres. I kapittel 4 presenteres litt mer fakta om casekommunene.



3 Lovhjemmel om inkluderende opplæring



Opplæringsloven slår fast at alle elever skal ha tilhørighet i nærskolen (§ 8-1) og klassen (§ 8-2), og at det kun er midlertidig og under svært særskilte forhold at eleven skal få undervisning utenfor klassen og/eller på en annen arena enn i skolen (§ 8-1, 3 ledd).

I Norge har fellesskolen lange tradisjoner. Fellesskolen er basert på at alle barn skal få opplæring i samme skole, uavhengig av blant annet sosial bakgrunn, funksjonshemninger, kjønn, etnisitet og religion. Sentrale prinsipper i fellesskolen er likeverd, inkludering og tilpasset opplæring.

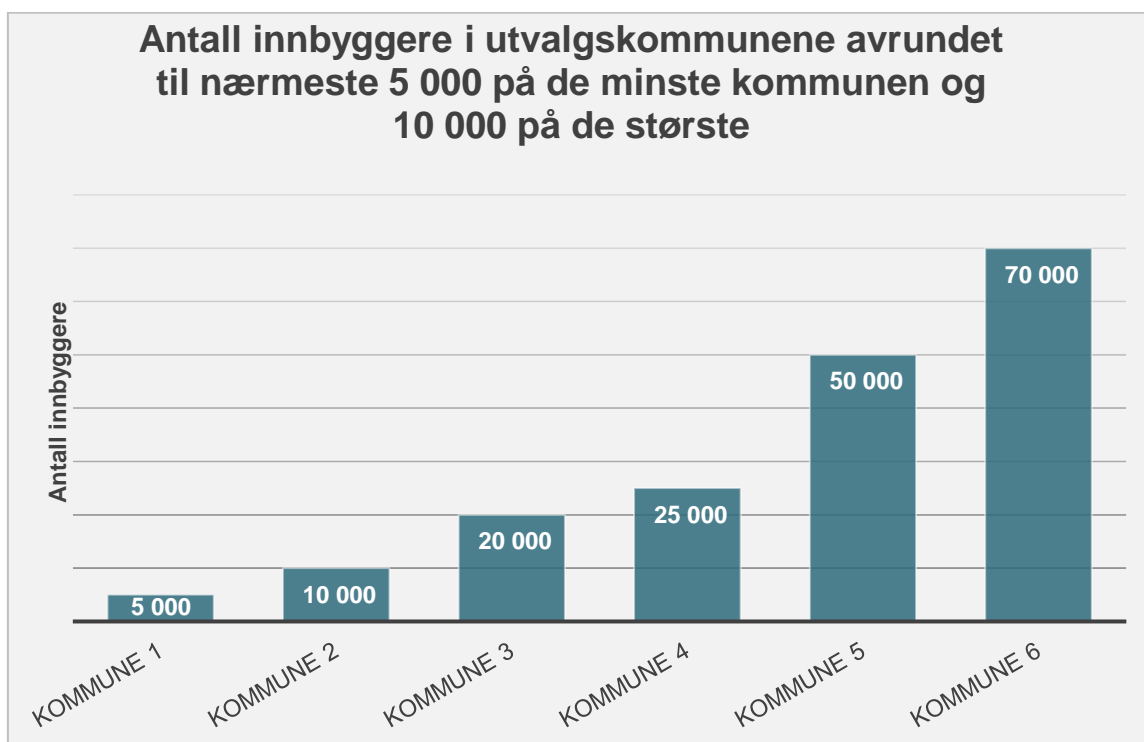
I veilederen til Utdanningsdirektoratet om spesialundervisning², står det at grunnlaget for å ta enkeltelever ut av den ordinære basisgruppen/klassen enten vil være at eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning hvor denne formen for organisering er fastsatt, jf. opplæringsloven § 5-1, eller enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven §§ 2-8 eller 3-12, og eventuelt reglene om omorganisering av grupper i § 8-2. Det står videre at elever som har rett til spesialundervisning i utgangspunktet skal gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i den ordinære opplæringsgruppen. En del av de alternative opplæringstilbudene vil kunne være forenlige med opplæringsloven for elever med enkeltvedtak, men det enkelte tiltaket må vurderes nøye.

«Å være inkludert vil si å delta i skolens læringsfellesskap sammen med alle de andre elevene. Dette innebærer at den enkelte elev opplever sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, somtidig som opplæringen er tilpasset evner og behov slik at eleven lærer og utvikler seg både menneskelig og faglig.»
Læringsmiljøsentret

² St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring, Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet

4 Fakta om casekommunene

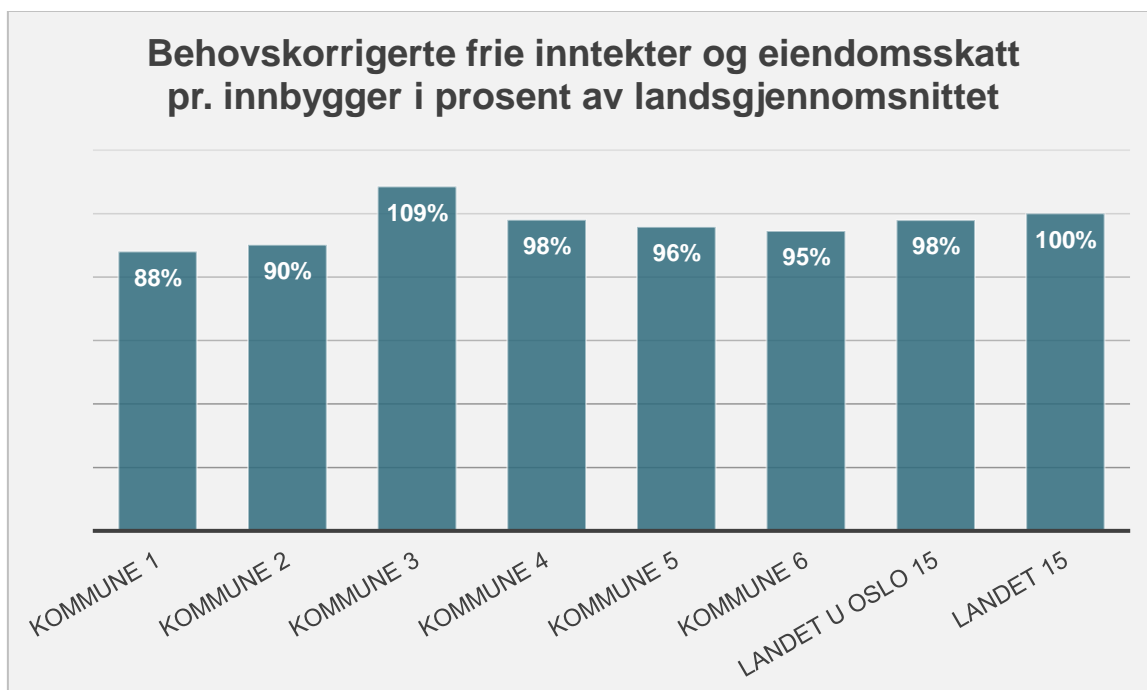
Casekommunene i utvalget har god geografisk spredning og er av ulik størrelse. I figuren nedenfor er forskjellen i størrelsen på kommunene illustrert. For at kommunene skal forbli anonyme i undersøkelsen, er antall innbyggere avrundet til nærmeste 5 000 på de minste kommunene og 10 000 på de største. Kommunene i sammenligning har fått et nummer fra 1–6 i sammenligningen, og dette er konsekvent i alle analysene slik at en kommune har samme nummer i alle grafiske fremstillinger i denne rapporten.



Figur 2. Antall innbyggere i utvalgskommunene

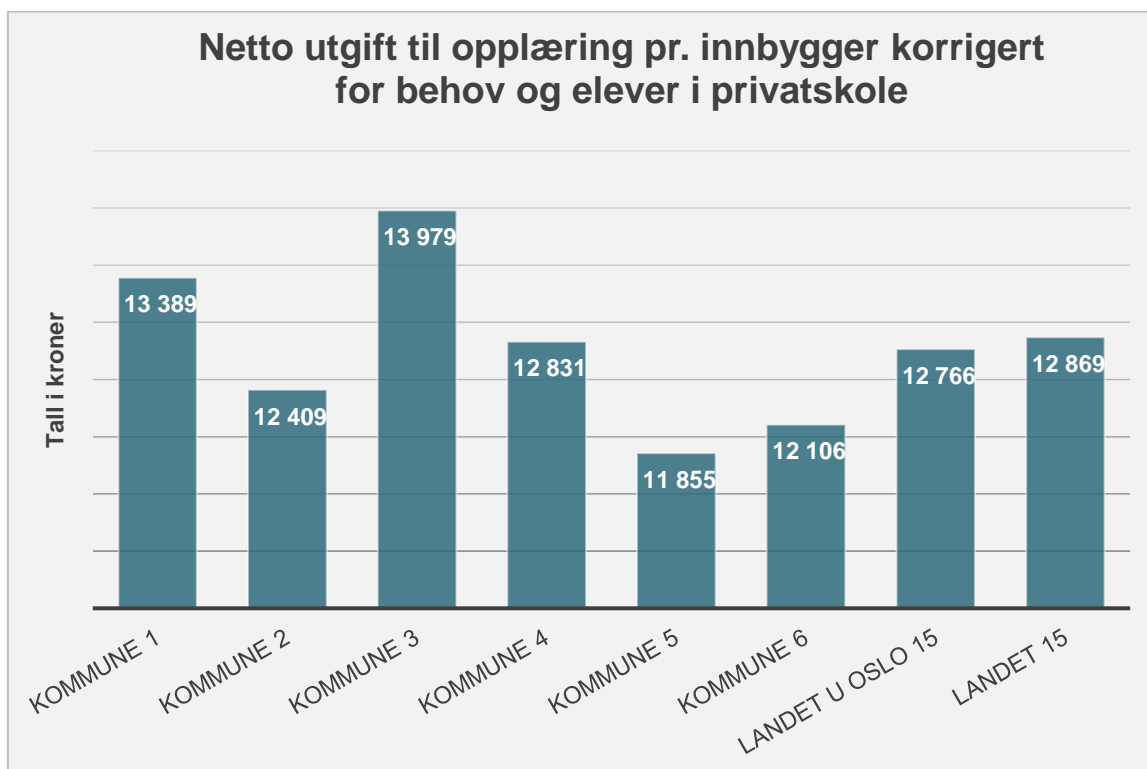
På undersøkelsestidspunktet var det 426 kommuner i Norge, så utvalget er ikke et representativt utvalg. Undersøkelsen kan gi noen indikasjoner, men det må ikke legges mer vekt på resultatet enn at dette er en studie i et fåtall casekommuner. Dersom man ønsker å kartlegge tilstanden i alle kommuner, må utvalget i en slik undersøkelse være av et helt annet omfang. Funnen sier likevel noe om forskjeller mellom kommunene og om tilfeldigheter i tjenestene. Det er flere årsaks-sammenhenger til forskjellene.

En av forskjellene mellom kommunene er eksempelvis inntektene i kommunene. Inntektene til kommunene varierer mye pr. innbygger. Dette skyldes ulike skatteinntekter til kommunene. All erfaring viser at kommuner med høye inntekter pr. innbygger bruker mer i tjenestene enn kommuner med lave inntekter. Blant casekommunene i utvalget er det kun kommune 3 som ligger over landsgjennomsnittet på gjennomsnittlige inntekter pr. innbygger. Figuren på neste side viser forskjellene i inntektene i casekommunene.



Figur 3. Inntekter pr. innbygger i prosent av landsgjennomsnittet

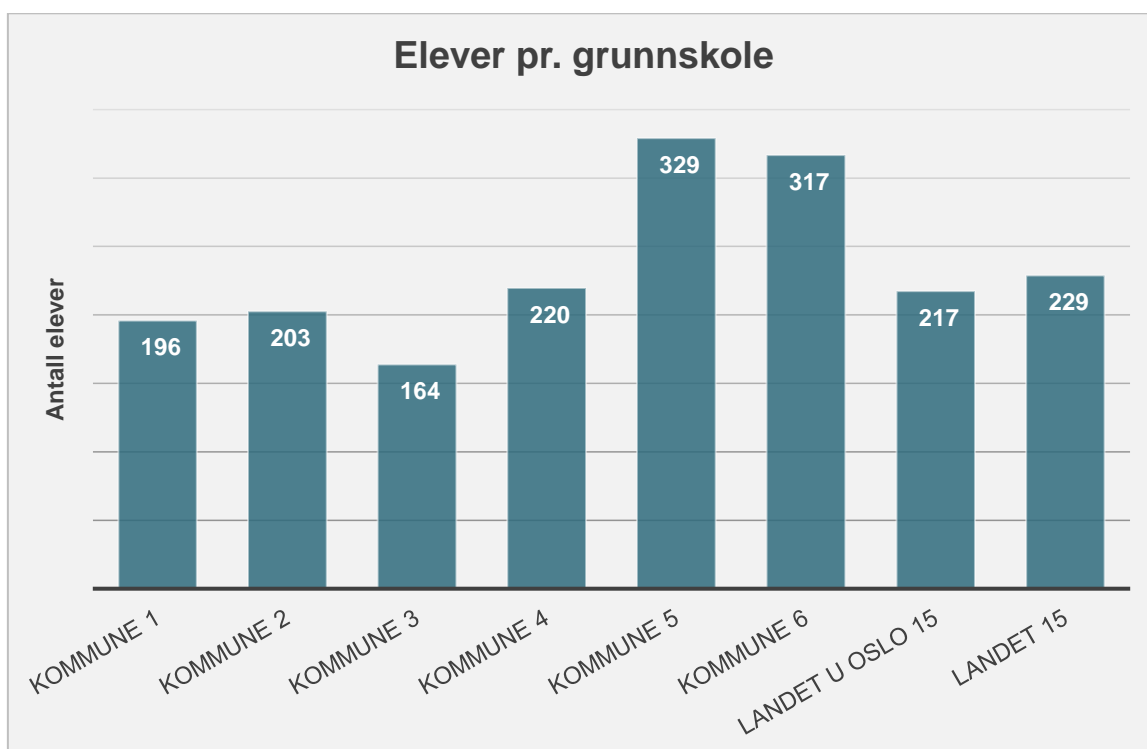
Utgiftsnivået til kommunene innenfor de ulike tjenestene varierer også naturlig mye mellom kommunene. I sammenligningen nedenfor ser vi at kommune 1 og 3 i utvalget bruker mest på skole pr. innbygger, korrigert for behov og elever i privatskole. Vi ser stor spredning i utgiftene i utvalget; fra kr 11 855 pr. innbygger til kr 13 979 pr. innbygger.



Figur 4. Netto utgift til opplæring i casekommune

Ved å korrigere utgiftene for behovet, eliminerer vi forskjellene som blant annet skyldes ulik stor andel av barn i skolealder og andre demografiske parameter³ staten mener påvirker utgiftene. Kommunene kan på denne måten sammenlignes med hverandre selv om de er av ulik størrelse og har andre ulike demografiske forutsetninger.

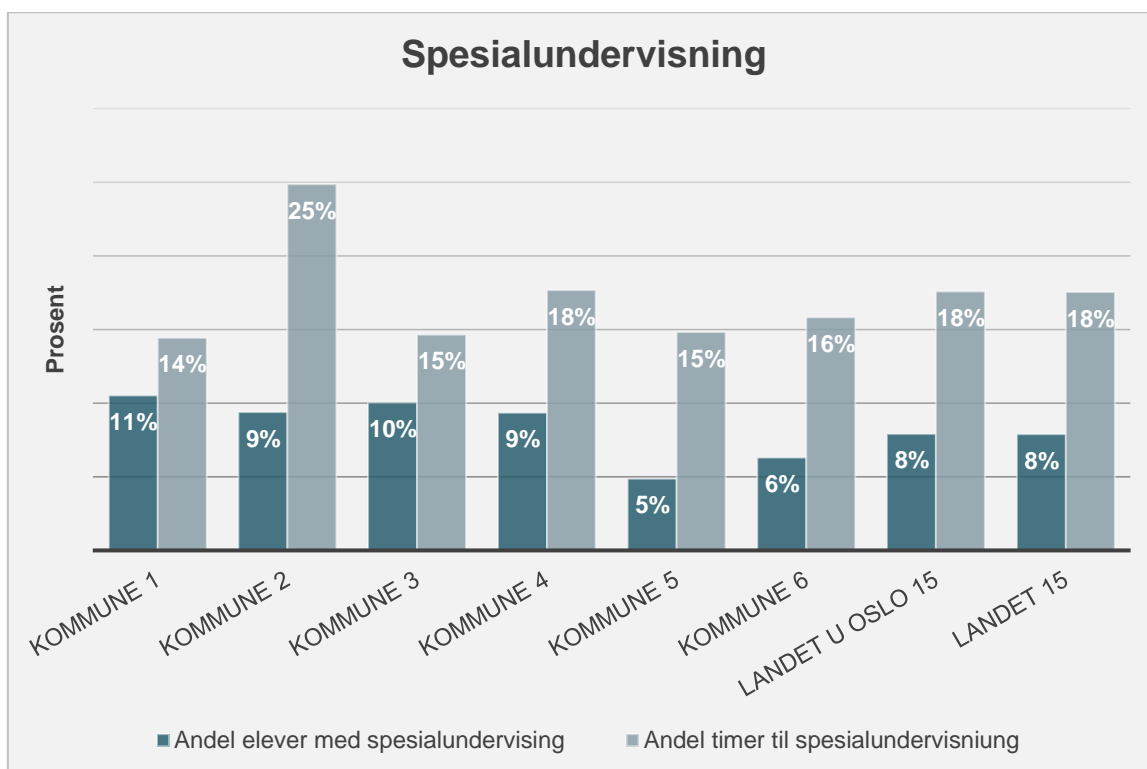
Forskjeller i utgifter kan ha flere årsaker. Det kan handle om effektivitet, ulik prioritering og demografiske forskjeller. Ved en desentralisert skolestruktur med små skoler vil utgiftene naturlig være høyere enn i kommuner med store skoler. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlig antall elever i grunnskolen i utvalgte kommunene. Vi ser at kommune 5 og 6 har de største gjennomsnittlige skolene, og figuren over viser at dette også er kommunene i utvalget med de laveste kostnadene. Kommune 3 har de høyeste utgiftene i sammenligningen og har færrest antall elever pr. skole i snitt. Dette er også den kommunen med høyest inntekter, så det er flere årsakssammenhenger.



Figur 5. Elever pr. grunnskole i casekommunene

³ Korrigert etter behovskriteriene i inntektssystemet 2016

Det neste vi skal se på er andelen spesialundervisning i casekommunene.

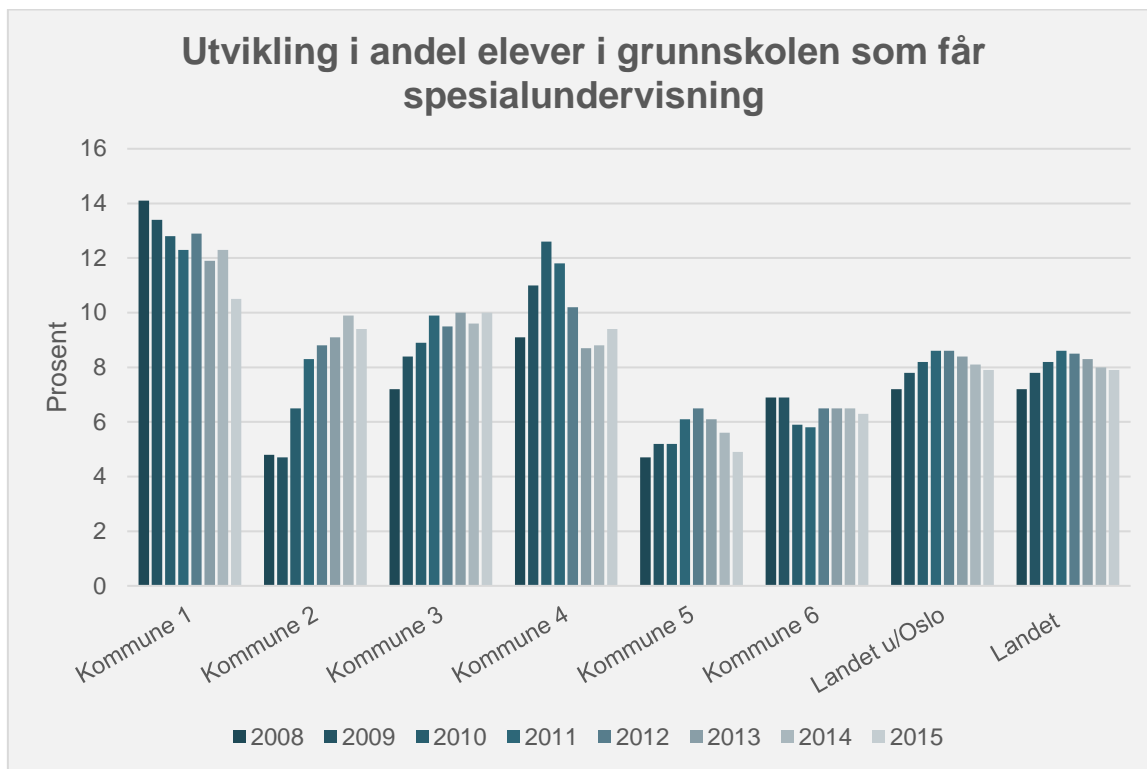


Figur 6. Andel elever med spesialundervisning og andel timer som går til spesialundervisning

Figuren over indikerer store forskjeller i spesialundervisningen i kommunene. I kommuner med en stor andel timer til spesialundervisning og en liten andel elever vil det være flere timer til elevene som har spesialundervisningen. I motsatt fall vil det være mange elever som får få timer spesialundervisning.

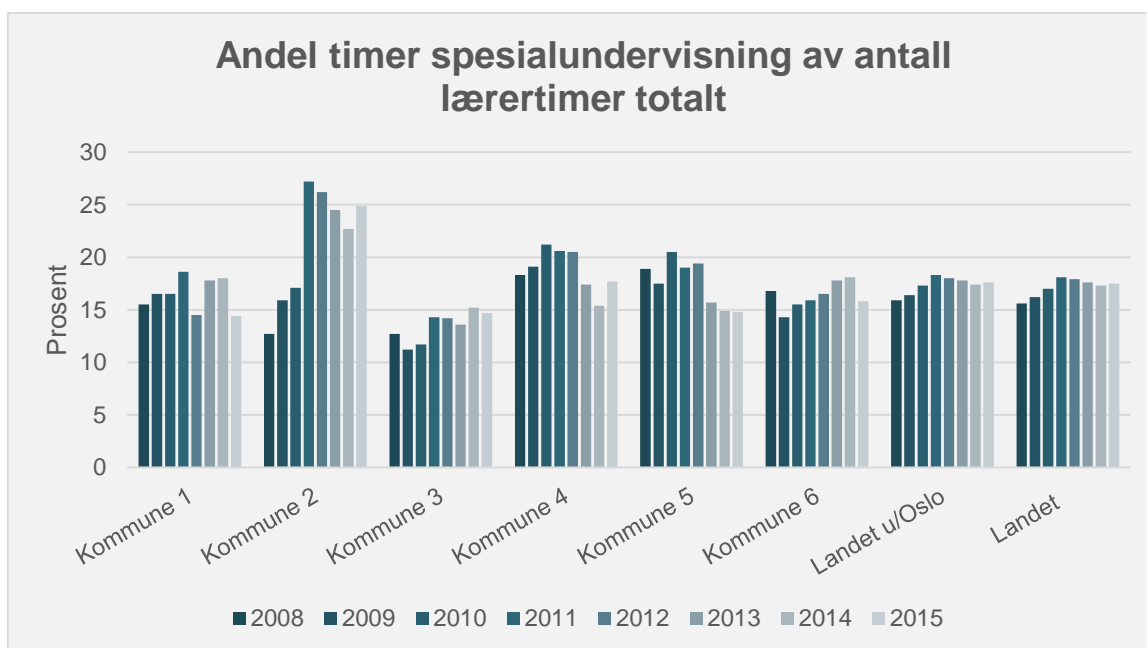
Andelen spesialundervisning i kommune 2 er 11 prosentpoeng høyere enn i kommune 1. Andelen elever med spesialundervisning varierer fra 5 % til 11 % blant sammenligningskommunene.

Utviklingen i andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning varierer i casekommunene. Trenden i landet er at andelen med spesialundervisning har gått jevnt ned fra 2011.



Figur 7. Utvikling i andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning

Utviklingen i andelen timer som går til spesialundervisning av totalt antall lærertimer varierer også svært mye i casekommunene. Trenden i landet er nedadgående fra 2011 til 2015. Variasjonene i casekommunene kan imidlertid tyde på ulik praksis i tildelingen av spesialundervisning.



Figur 8. Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer total

5 Hvem er skoleeier og hvem bestemmer hvilket tilbud eleven skal få?

Det er kommunen som er skoleeier, men hvem er kommunen? Kommunen er det laveste folkevalgte nivået i Norge, og i praksis er kommune- eller bystyret den øverste beslutningsmyndigheten i kommunen. Innbyggerne i kommunene har valgt medlemmene i kommunestyret, og vi er derfor alle en del av kommunen. De folkevalgte vedtar styringsdokument som kommunene skal styres etter.

Kommunen delegerer myndigheten til rådmannen, også kalt administrasjonssjefen. Rådmannen har det overordnede ansvaret for å iverksette kommunestyrets vedtak og gjennomføre den daglige driften av kommunen. Han/hun kan sammenlignes med administrerende direktør eller daglig leder i en privat virksomhet, og styret i en privat virksomhet kan vi sammenligne med et kommunestyre i en kommune. I kommuner med parlamentarisme har de byråd i stedet for kommunestyre og stillingen som rådmann bortfaller.

Organiseringen i kommunene varierer, men ofte har kommunene en kommunal- og/eller skolesjef på tjenesteområdet. Det varierer mellom kommunene hvilke fullmakter som er delegert til dette nivået. I tonivåmodeller kan en kommunal-/skolesjef ha delegert alle fullmakter som fag, økonomi og personalansvar til rektornivået. I andre kommuner har kommunal-/skolesjefen også økonomi- og fagansvar.

Vanligvis har rektorene fått delegert alle fullmakter innenfor sin skole. PPT står for sakkyndige vurdering, men det er rektoren som vedtar det faktiske timetallet og opplegget for elever med særskilte opplæringsbehov. Rektoren delegerer ansvaret for undervisningen til en lærer, og det er læreren som utformer den praktiske tilnærmingen til vedtaket og som må følge opp at vedtaket effektueres. Læreren blir barnas ansikt i møte med opplæringsloven, kommunestyret, rådmannen, skolesjefen, skolen og rektoren, og er derfor avgjørende for det opplæringstilbudet barnet faktisk får.



Spesialundervisningen delegeres gjennom mange ledd i organisasjonen, og uten gode systemer og rutiner for oppfølging av tjenestene kan det være tilfeldig hvilket tilbud eleven faktisk får. Dette viser også funnene i dokumentstudiene og intervjuene som er gjennomført. Kommunestyret som skoleeier er nærmest fraværende i å følge opp elever med særskilt opplæringsbehov. Kommunene melder at politikerne er engasjerte i saker som vedrører større deler av velgerne; eksempelvis skolekretsgrenser. Dokumentstudiene underbygger påstandene. Elever med særskilte opplæringsbehov er i stor grad kun omtalt når det åpnes opp for avvik fra nærskoleprinsippet.

I de tilfeller der nærskoleprinsippet ikke etterlevs, er det ifølge kommunene på bakgrunn av PPTs sakkyndige vurdering og med foresattes samtykke. I intervjuene kommer det frem at foreldrene til barn med omfattende hjelpe- og opplæringsbehov i mange tilfeller ønsker at deres barn skal gå på forsterket avdeling, og ikke nødvendigvis på nærskolen. I noen av casekommunene har de i tillegg fritt skolevalg.

I intervjuene med de seks utvalgte casekommunene ble respondentene spurt om hvordan grunnskoleopplæringen er organisert i kommunen. I tillegg ble de spurt om hvordan kommunen etterlever nærskoleprinsippet, utøvelse av et godt klassefellesskap, ivaretagelse av elever med særskilte opplæringsbehov, om kommunen har egne opplæringstilbud for elever med et særskilt opplæringsbehov og hvorvidt det finnes skriftlig dokumentasjon på hvordan dette skal utøves på alle nivåene i kommunen, eksempelvis gjennom retningslinjer, rutiner og prosedyrer.

De aller fleste casekommunene har organisert arbeidet av grunnskoleopplæringen i kommunen gjennom en kommunalsjef for oppvekst-/utdanningssektoren som den øverste lederen. Alle skoleelevene i de kommunene vi har snakket med er tilknyttet en klasse der de er i hele eller deler av undervisningstiden. Noen få elever er ikke sammen med klassen under ordinær undervisning, men deltar kun på ulike klassearrangementer.

Brukerorganisasjonene har uttalt til Statped at de ser en økende tendens til at stadig flere elever mottar sitt tilbud på utsiden av klassefellesskapet. Dette kjenner ikke casekommunene seg igjen i. Isteden hevder de at dette er ivare tatt i samråd med både PPT og de foresatte. I intervjuene med rektorene får vi høre om flere unntak der elevene er mer ute av klassefellesskapet enn ønskelig. Dette begrunnes med elevens atferd eller eget behov for avskjerming. Lærernes kompetanse og personlige egenskaper oppgis også som avgjørende faktor for hvor godt integrert en elev er i klassemiljøet.

Flere av skolene i kommunene vi har intervjuet er små av størrelse, og disse skolene er mer

sårbare for å miste faglig kompetanse, noe som også gjør disse skolene mindre fleksible og robuste i tilnærmingen til målgruppen.

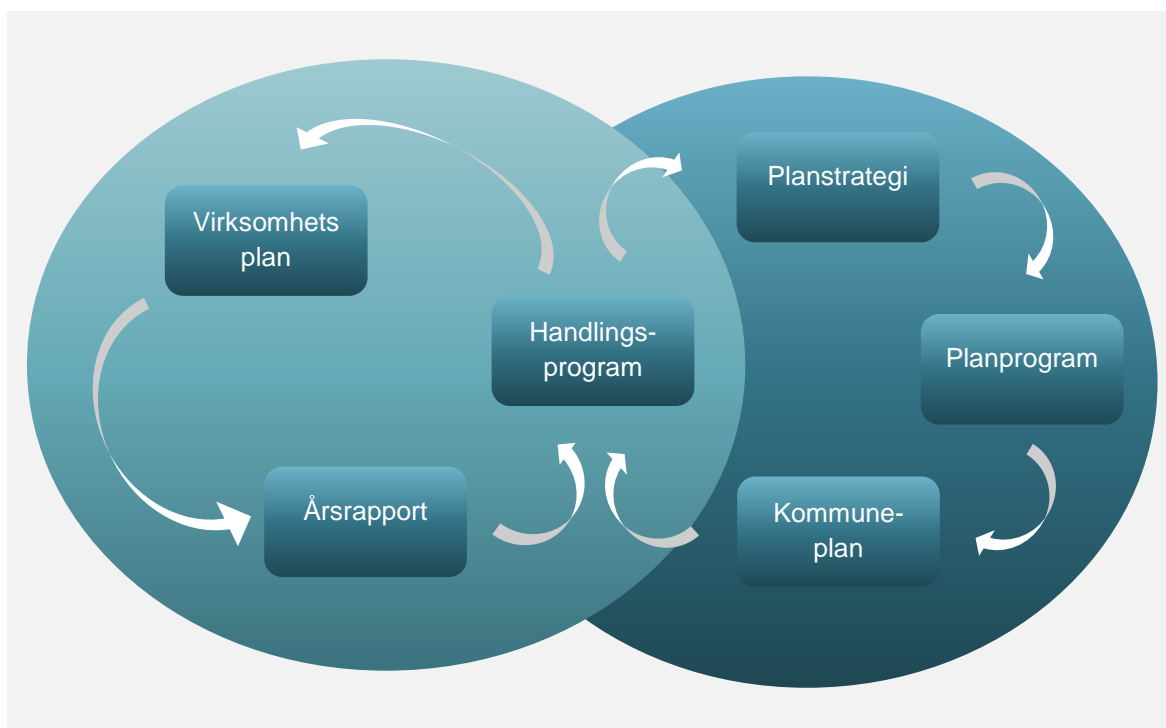
Hva som er rektorenes og administrasjonens ansvars- og oppgavefordeling synes å være tydelig, men det er i varierende grad utarbeidet skriftlige rutiner og retningslinjer for arbeidet med elever med særskilte opplæringsbehov. Kommunene gjennomfører de lovpålagte evalueringene, men kvaliteten og omfanget er svært varierende.

Det finnes få eller ingen felles møteplasser for å drøfte muligheter og utfordringer for elever med særskilte opplæringsbehov der brukerne og deres foresatte tas med. FAU (foreldreutvalg) på de utvalgte skolene i casekommunene uttaler at dette ikke ivaretas gjennom deres organ. Svarene vi får fra administrasjonen på dette temaet er at dette ivaretas i dag gjennom individuelle samtaler mellom de foresatte, PPT, klassekontakt og rektor.

Fylkesmannens tilsyn, der disse har vært inne i casekommunene, har uten unntak medført en rekke forbedringer av organisering og tilrettelegging av tilbudet til elever med særskilte opplæringsbehov.

6 Dokumentstudier av kommunens styringsdokument

Kommunene har et ulikt sett med styringsdokumenter. Hver kommune må selv konkretisere hvordan styringsdokumentene skal henge sammen og hvilke rutiner de har for utarbeidelse av de ulike plandokumentene. Eksempel på hvordan planene kan henge sammen i en kommune er illustrert i figuren nedenfor:



Figur 9. Planstruktur i en kommune

Ved gjennomgangen av styringsdokumentene er det avdekket svært lite faglig innhold som støtter opp under kommunenes plan om å oppfylle opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 for elever med særskilte opplæringsbehov. Intervjuene avdekker at de folkevalgte ikke kjenner sin rolle som skoleeier og de skylder på at ansvaret er delegert til rådmannen. Noen reflekterer imidlertid over sitt ansvar som følge av at temaet har blitt satt på dagsorden gjennom intervjuene i prosjektet.

Styringsdokumentene i casekommunene har store kvalitetsforskjeller. De har alt fra ingen omtale av elever med særskilte opplæringsbehov til svært fyldig omtale av hvordan tilbudet skal organiseres og klassefellesskapet skal forstås. I to av kommunenes styringsdokumenter er elever med særskilte opplæringsbehov kun omtalt i en unntaksbestemmelse fra nærskoleprinsippet. Omtalene finner vi i lokal forskrift om skolekretsgrenser.

Tabellen på neste side illustrerer overordnet forskjellene på innholdet i styringsdokumentene til skoleeierne.

Tabell 1. Kommunenes omtale av nærskoleprinsippet og inkluderende opplæring for elever med særskilte opplæringsbehov i styringsdokumentene

Kommune	Hva er beskrevet?			
	Praktisering av nærskoleprinsippet for elever med særskilt opplæringsbehov	Organisering av spesialundervisningen	Rutinene for saksbehandling av elever med særskilte opplæringsbehov	Retningslinjer, beslutningsfullmakter, rutiner, klagebehandling mm
Kommune 1	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
Kommune 2	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
Kommune 3	Beskrevet som unntak fra nærskoleprinsippet	I noen grad	I noen grad	Noe omtale
Kommune 4	Beskrevet som unntak fra nærskoleprinsippet	Beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
Kommune 5	Beskrevet i stor grad	Beskrevet i stor grad	Beskrevet i stor grad	Ikke beskrevet
Kommune 6	I noen grad	I noen grad	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet

Hvilke planer som vedtas og hvordan de er strukturert varierer mye mellom kommunene, og det er vanskelig å navigere seg frem til riktige dokumenter på egenhånd på kommunenes hjemmesider. Ved gjennomgangen av dokumentene har derfor kommunene fått anledning til å sende over aktuelle styringsdokumenter som omhandler opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2. I nesten samtlige kommuner var skolekretsgrensene definert i forskrift eller andre dokumenter. Elever med særskilte opplæringsbehov ble nevnt som unntak til bestemmelsene, også i de kommunene som har en fyldigere omtale enn de andre kommunene. Omtalen bestod i å forklare hvorfor det er bedre å avvike fra nærskoleprinsippet for elever med særskilte opplæringsbehov enn å gå på nærskolen. Konklusjonen etter å ha gjennomgått dokumentene er at kommunene ikke har eksplisitt uttrykte politisk mål om å oppfylle opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 for elever med særskilte opplæringsbehov

7 Organisering av grunnopplæringen i casekommunene

Organisering av grunnskoleopplæringen skal i prosjektet forstås som inndeling i grupper/klasser, organisering av spesialundervisning og i hvilken grad spesialundervisningen i kommunens skoler skjer i henhold til prinsippet om en inkluderende opplæring.

Vurderinger ved skolestart

Når elevene skal starte på skolen blir de innskrevet på nærskolen og får en klasse de tilhører. Dersom eleven har omfattende særskilte opplæringsbehov er de ofte utredet når de går i barnehagen, og skolene får orientering i god tid fra barnehagene eller andre hjelpeinstanser om barnets behov.

Rektoren vurderer sakkyndig vurdering fra PPT og hvilket tilbud som kan tilbys på nærskolen. Alle casekommunen opplever at rutineene knyttet til overgang fra barnehage til skole er gode. Hvilket tilbud som kan tilbys på nærskolen avhenger av en rekke faktorer:

Rutiner og retningslinjer

Det er store forskjeller på dokumentasjonen av rutiner i casekommunene. Det er alt fra ingen skriftlige rutiner, til gode skriftlige rutiner og retningslinjer. Kommuner som ikke har skriftlige rutiner kan ha stillingsinstruksjoner med beskrivelse av fullmakter og ansvar som fører til lik saksgang som følge av dette. Saksgangen gjennomføres i disse tilfellene ofte etter en historisk modell; «slik vi alltid har gjort det». Kommunene har ulik grad av rutiner og retningslinjer. I kommuner der det ikke er skriftlige rutiner, prinsipper og retningslinjer blir mye overlatt til rektorene å bestemme. Dette medfører mindre forutsigbarhet for pårørende, risiko for ulik behandling i samme kommune og økt risiko for at den enkelte elev ikke får det best tilpassede tilbudet.

Bygg

Mange av dagens skolebygg er i dag bygget etter læreplan fra 1939. Byggene mangler universell utforming og de fleste er svært lite egnet for barn med funksjonshemninger. Eldre skolebygg har eksempelvis ofte for få grupperom, og grupperommene er ofte ikke tilknyttet klasserommet. Dersom barnet trenger noe skjerming, risikerer man at dette skjer langt fra klassen og det er vanskeligere å integrere deler av timen sammen med klassen. Spesialrom kan være vanskelig tilgjengelig og i verste fall får ikke eleven delta på undervisningen med klassen i fag der undervisningen foregår i spesialrom.

Rektor

Det er vanlig at rektor har fått delegert fullt ansvar for sin skole, og det er opp til rektoren hvilke økonomiske prioriteringer som gjøres. I intervjuene avdekkes det store forskjell i hvor mye rektor «brenner» for elever med særskilte opplæringsbehov. Det er også ulik oppfatning av hva som er det «beste» for eleven. I kommuner der det ikke er skriftlige rutiner, prinsipper og retningslinjer, blir mye overlatt til rektorene å bestemme. Intervjuene gir ingen trygghet for lik praksis på ulike skoler i samme kommune.

Økonomi

Finansieringen av grunnskolen er ulik i kommunene, og det finnes mange varianter. Eksempler på varianter kan være:

- ▶ *Rammefinansiering basert på historiske rammer som har blitt til underveis. Gjerne slik at de som argumenterer best får tildelt mest.*
- ▶ *Finansieringsmodell som danner grunnlag for fordeling av budsjetter en eller to ganger i året. Her er det ulike modeller. Noen med en grunnsum pr. skole og pr. klasse, og deretter summer pr. elev. Andre får tillegg for barn med særskilte opplæringsbehov etter ulike metoder. I denne modellen er det mange varianter.*
- ▶ *Noen har finansieringsmodeller der pengene følger barna til den skolen de ev. flytter til midt i året. Praktisk kan dette løses med at ansatte bytter skole sammen med eleven. De som ikke har denne ordningen kan få elever med særskilte opplæringsbehov midt i året uten at dette blir finansiert med ekstra midler.*

Hvilke midler rektoren har til rådighet varierer derfor mye. Det er lettere å finansiere tiltak knyttet til barn med særskilt opplæringsbehov ved starten av året enn midt i året.

Kompetanse i lærerstab

Spisskompetanse innen de aktuelle spesialpedagogiske fagområdene er ofte fraværende på den enkelte skole. Rektor vurderer om skolens kompetanse er tilstrekkelig til å møte behovet hos eleven med særskilt opplæringsbehov. Dersom det ikke er tilstrekkelig kompetanse i egen lærerstab vurderer rektor eventuelt nyansettelse eller veiledning fra PPT/andre. Dersom kommunen har forsterkede avdelinger på andre skoler eller interkommunale samarbeid, er det ofte lagt opp til at man skal kunne få veiledning fra disse. Praksisen her varierer også.

Eleven

Barn med særskilte opplæringsbehov er like forskjellige som alle andre barn. I tillegg har de ulike diagnoser, grad av funksjonshemninger og oppvekstvilkår. Det er store forskjeller i tilretteleggingsbehovet for de ulike elevene. Noen av elevene trenger kun ekstra spesialpedagogiske ressurser knyttet til klassen, noen trenger mye tilrettelegging med noe tilknytning til klassen og noe trenger tilrettelegging både med hensyn til kompetanse og organisering som er så omfattende at tilbud vanskelig lar seg gjennomføre på den enkelte skole.

Foreldre/foresatte

Foreldre/foresatte har ulike ønsker for barna. Noen har et sterkt ønske om at barnet skal gå på nærskolen, og har rett til å velge dette. Alle som er intervjuet er klare på denne retten. Andre foreldre ønsker at barnet skal gå på en forsterket avdeling eller spesialskole dersom dette er et alternativ. Intervjuene gir inntrykk av at foreldre/foresatte har stor medbestemmelse på hvor barnet skal gå på skole etter å ha fått presentert de ulike alternativene. Et vanskelig dilemma for foreldrene er mange ganger om de skal velge nærskole med mer begrenset tilrettelegging eller forsterket tiltak med bedre tilrettelegging på annen skole.

Alle forhold nevnt ovenfor avgjør hvilket opplæringstilbud eleven blir tilbudt. Det er derfor store forskjeller i hvilket tilbud barn med særskilt opplæringsbehov får. Dette samsvarer med hva brukerorganisasjonene melder.

Vurderinger underveis i skoleløpet

Det gjøres løpende vurderinger i løpet av skoleåret for å kartlegge elevenes læringsutbytte. Dette gjøres blant annet i det daglige av lærerne, ved lokale systematiske kartlegginger og nasjonale prøver. Det er ulike rutiner i casekommunene for hvordan og når PPT kobles inn i underveis-

vurderingen for den aktuelle elevgruppen. Casekommunenes skoler, som har blitt intervjuet i prosjektet, har en spesialpedagog som deltar i vurderingen.

PPT

Det varierer hvordan PPT er organisert i casekommunene. Den ulike organisatoriske plasseringen er under oppvekst, helse eller i interkommunalt samarbeid. PPT er en faglig uavhengig instans som veileder og bistår barnehagene og skolene med sakkyndige vurderinger i saker der det er et behov for særskilt tilrettelagt opplæringstilbud. PPT har også som mål å veilede skolene ved behov. Nedenfor er en oversikt over hvor PPT er organisatorisk plassert i kommunene:

Tabell 2. Organisering av PPT i casekommunene

Kommune	Organisering PPT
Kommune 1	PPT er organisert under helse
Kommune 2	PPT er organisert i et interkommunalt selskap og består av 4 kommuner
Kommune 3	PPT er organisert under oppvekst- og kultursektoren
Kommune 4	PPT er organisert i et interkommunalt selskap og består av 4 kommuner
Kommune 5	PPT er organisert under kommuneområde oppvekst
Kommune 6	PPT er organisert under oppvekst barn/unge og ikke oppvekst skole.

PPTs rolle er å utrede og veilede. De fleste elevene som er utgangspunktet for denne rapporten, er utredet før de begynner på skolen. Statpeds rolle er « – å bygge og vedlikeholde spisskompetanse innenfor fagområder hvor utfordringene er så sjeldne og komplekse at kommunene ikke kan forventes å ha den nødvendige kompetanse.»⁴. PPT og eventuelt den lokale helsetjenesten skal støtte seg på Statpeds spisskompetanse for å utarbeide best mulig forslag for tilrettelegging for den enkelte elev.

I en av casekommunen opplyste PPT at de prøvde å tilpasse den sakkyndige vurderingen til skolens økonomi; «Det er ingen vits i å komme med tiltak skolene likevel ikke klarer å gjennomføre».

Kapasiteten til PPT varierer i kommunene. Noen har lang ventetid på sakkyndigvurderingene. Det er litt ulik oppfatning av status i PPT – alt etter hvem som intervjues. Det er derfor krevende å konkludere. I en kommune opplyste PPT at de var mye ute på skolene og veiledet lærere i vanskelige saker. En rektor i samme kommune savnet at PPT ikke var på skolen og veiledet mer enn de var. Det er ingen tvil om at økonomi er en begrensning for gode PPT-tjenester og for gjennomføring av de tiltak PPT mener elevene burde hatt.

Enkeltvedtak

Når skolen har fått den sakkyndige vurderingen fra PPT, skal rektor fatte vedtak om timer til spesialundervisning for eleven. Det er noe ulikt hvordan prosessen er i praksis.

I to av casekommunene var det ifølge rektor samsvar mellom PPT sin sakkyndige vurdering og vedtak. I den ene kommunen hadde skolen selv deltatt og bidratt i kartleggingsarbeidet.

I en annen casekommune fortalte rektor at de vurderer innholdet i sakkyndig vurderingene og noen ganger velger en annen løsning på spesialundervisningen enn hva som ligger i vurderingen, men

⁴ Målbilde for Statped 2017-2022

enkeltvedtaket har alltid samme mål som sakkyndig vurderingen fra PPT. Denne tilpasningen hadde med ressurser å gjøre.

Andre rektorer i casekommunene opplyste at det kunne være krevende å fatte vedtak i det omfang som lå til grunn i sakkyndig vurderingen, men at deler av anbefalingene alltid ble vedtatt.

Det er altså store forskjeller i praksis også knyttet til hvorvidt elevene får spesialpedagogisk tiltak i det omfanget PPT har anbefalt eller ikke.

Gjennomføring av spesialundervisning

Spesialundervisning på nærskolen

Det er i prinsippet tre måter å organisere denne opplæringen på:

- ▶ I klassen med fagkompetent hjelp. I enkelte kommuner har man satt inn to pedagoger i klassen
- ▶ På nærskolen, men store deler av tilbudet er organisert utenfor klassen, med kompetent lærer. Deltar i klassen i enkelte timer og arrangementer
- ▶ Utenfor nærskolen. Kommunen har samlet nødvendig spisskompetanse og organisert tiltak for hele kommunen, knyttet til en skole eller utenfor de enkelte skolene.

Det er store variasjoner i hvordan elevene mottar spesialundervisningen på nærskolen i casekommunene. Dette avhenger av flere faktorer. Små skoler har eksempelvis større utfordringer med å gjennomføre spesialundervisningen i grupper enn større skoler. Casekommunene beskriver store forskjeller på utdanningsnivået til de som gjennomfører spesialundervisningen.



Det kan være krevende for en skole å få tilstrekkelige lærere ved sykefravær blant lærerressursene på skolen. Casekommunene innrømmer at timer til spesialundervisning kan bli fortrent til fordel for tilfeldig sykefravær som skal dekkes opp. En av casekommunene hadde etablert en rutine der timene med spesialundervisning alltid skulle dekkes først ved sykefravær, selv om konsekvensen var at en lærer måtte ta ansvaret for to klasser samtidig. Lærerne i denne kommunen rapporterte systematisk om antall gjennomførte timer med spesialundervisning opp mot antall vedtatte timer. Rektor rapporterte videre til kommunalsjef. Kommunen opplevde en oppsiktsvekkende vekst i andel gjennomførte timer med spesialundervisning etter at dette tiltaket ble innført.

Det er lite eller ingen detaljerte rutiner i kommunene på hvordan spesialundervisningen skal foregå. Dersom det foreligger skriftlige retningslinjer, rutiner eller prinsipper, er de på et så overordnet nivå at det danner grunnlag for ulik praksis. Praksisen kan bli bestemt av hver enkelt lærer som skal designe og gjennomføre undervisningsopplegget for eleven.

Når rektor har fattet vedtak om tildelte timer med spesialundervisning er det læreren som overtar ansvaret for gjennomføringen. Det kan i praksis bety at det til syvende og sist er den enkelte lærers kompetanse som avgjør hvilket tilbud elevene får. Det er gjengs forståelse at undervisningen skal skje etter prinsippet om inkluderende opplæring. Rektorene i casekommunene forteller likevel om flere enkeltsaker der det er umulig eller ikke formålstjenlig å undervise elever i klassen. Dette kan skyldes et skjermingsbehov for eleven, at de andre elevene må skjermes for eleven som har spesialundervisningen eller at elevene er på et faglig nivå som ikke samsvarer på noen måte med klassens nivå. Rektorene sier at lærerens kompetanse og personlige egenskaper kan i noen tilfeller være avgjørende for hva utfallet blir med tanke på organiseringen.

Alle casekommunene har et generelt fokus på å flytte timer med spesialundervisning fra sent i skoleløpet til 1.–4. trinn. Noen har valgt å styrke klasser med en ekstra pedagogisk ressurs som kommer flere elever til gode. Casekommunen opplever spesielt utfordringer hos barn med atferdsvansker. Bruk av assistenter for å ivareta disse er ikke uvanlig.



Forsterkede avdelinger

Fem av seks casekommuner satser på forsterkede avdelinger og/eller spesialskoler for noen av elevene med særskilte opplæringsbehov. De forsterkede avdelingene i casekommunene er små, dvs. fra 3 til 10 elever. En av kommunene kjøper to plasser i en nabokommune og bruker dette tilbudet til elevene med størst utenom pedagogisk hjelpebehov.

I flere av kommunene må foreldrene aktivt søke om plass på forsterket tiltak/spesialskole, og i andre tilfeller gir foreldre/foresatt skriftlig samtykke etter råd fra skolen. Dersom foreldrene insisterer på at barna skal gå på nærskolen, opplyser kommunene at de tilrettelegger for dette, men anbefaler å ta imot tilbud på forsterket avdeling.

Kommunene opplyser at barna som er tilknyttet en forsterket avdeling i stor grad har omfattende hjelpe- og opplæringsbehov. Det legges stort sett til rette for at elevene skal være tilknyttet en klasse på nærskolen, men det er krevende å få til dette i praksis. Dette gjennomføres ved at barna inviteres til og er tilstede ved ulike arrangementer og turer. Enkelte av elevene er også tilstede i deler av undervisningen i normalklassen.

I tabellen nedenfor er det en oversikt over de forsterkede tilbudene i casekommunene.

Tabell 3. Oversikt over hvem av forsterkede avdelinger i casekommunene

Kommune	Forsterket avdeling/skole
Kommune 1	Har kjøpt 2 plasser på spesialskoler/forsterkede avdelinger i nabokommunen – dette gjøres ved behov. Kommunen er i gang med å etablere en egen forsterket avdeling
Kommune 2	En spesialskole; samarbeid med andre kommuner
Kommune 3	Fire forsterkede avdelinger på fire skoler
Kommune 4	Har to forsterkede avdelinger – en på en barneskole og en på en ungdomsskole. Er i ferd med å legge ned en spesialskole
Kommune 5	Tre forsterkede avdelinger på tre skoler, samt tilbud om aktivitet på en gård for elever med atferds utfordringer
Kommune 6	En forsterket avdeling på en barneskole og to forsterkede avdelinger på ungdomsskoler, samt en egen spesialskole for 5 elever med atferds utfordringer. Elever med hørselshemninger går på en spesialskole i nabokommunen.

Andre tilrettelagte tilbud

I tillegg til forsterkede avdelinger har kommunene også andre tilbud som et midlertidig alternativ for eleven. De benytter seg av ulike aktivitetstilbud som eksempelvis «Inn på Tunet» og andre varianter av gårdsopphold. Dette er i hovedtrekk et tilbud for elever med atferdsvansker, og brukes som en alternativ opplæringsarena med «pause» fra klasserommet.

Elever med hørselshemninger og døvhet går som regel på spesialskoler utenfor hjemkommunen. Dette fordi hjemkommunen ofte ikke har et tilbud til denne elevgruppen.



8 Styrker ved dagens organisering av grunnskoleopplæringen

Nesten alle elever med særskilte opplæringsbehov i casekommunene går på sin nærskole, og de aller fleste elevene har en tilhørighet til en klasse selv om de i perioder er ute av klasserommet i enetimer, grupper, forsterkede avdelinger og eller aktivitetstilbud som f.eks. «Inn på tunet». Tidlig innsats gir oftere tilhørighet til klassefelleskapet. Elever som går på forsterket avdeling opplever å få sterk tilknytning til dette klassemiljøet – noe som skyldes at de ikke opplever å falle utenfor som i normalklassen og at de får venner.

Noe av styrken ved de forsterkede avdelingene er at de tiltrekker seg, bygger opp og beholder god faglig kompetanse og arbeidsmiljø. Det er få spesialpedagoger/fagarbeidere som vil jobbe utenfor et større fagmiljø, og det gjør rekrutteringen av disse medarbeiderne vanskelig særlig på mindre skoler. Ved å samle elever med omfattende hjelpe- og opplæringsbehov og fagmiljøene på et fåtall skoler og i forsterkede avdelinger, beholder og utvikler rektorene tilbudet til elevene og fagmiljøene best.

Det er gjennomgående et godt samarbeid mellom PPT, barnehagene og skolene i casekommunene, og det er en god forståelse av og riktig bruk av de forsterkede avdelingene. Det er gjennomgående i alle kommunene at de ansatte i PPT er tilknyttet enkeltskoler og barnehager.

I tillegg til et tett samarbeid mellom PPT, barnehagene og skolene, er det også et tett samarbeid mellom andre involverte tjenesteleverandører, som for eksempel barnevern, helsesøster, etc., ved behov. Struktur og rutiner på arbeidet med barn med særskilte opplæringsbehov gir forutsigbare og faglig gode tjenestetilbud til disse elevene.

Foresatte til elever med særskilte opplæringsbehov opplever trygghet når barnet går på en forsterket avdeling, og behovet for trygghet forsterkes utover i ungdomsskoletrinnet.

Det synes å være politisk vilje til å bruke penger og ressurser på dette området, og skoleeierne er opptatt av å imøtekomme administrasjonens behov for et godt tjenestetilbud til elever med særskilt opplæringsbehov.



9 Svakheter ved dagens organisering av grunnskoleopplæringen

Det uttales fra casekommunene at de er bekymret for en aldrende lærerstand, og det er vansker med å rekruttere nyutdannede spesialpedagoger. Dette gjelder særlig til de mindre skolene og kommunene. Det er et behov for å rekruttere annen fagkompetanse enn allmennlærere, eksempelvis vernepleiere, psykiatriske sykepleiere, mv. Dette igjen for å kunne ivareta behovet til elever med særskilte opplæringsbehov og ha et faglig forsvarlig tjenestetilbud.

De bygningsmessige utfordringene på skolene i casekommunene er store med hensyn til det å kunne tilrettelegge for et tjenestetilbud for elever med ulike fysiske funksjonshemninger. Mange av de gamle skolebyggene har få muligheter for gode tilpasninger og universell utforming.

De multifunksjonshemmede elevene blir fort ofte en «kasteball» mellom flere sektorer (utdannings-/oppvekst og HS sektoren), og det samme skjer tidvis med lærerne når de blir bedt om å skifte arbeidssted fra en skole over til en annen der forsterket avdeling skal etableres/driftes fra.

Faren med å bygge opp en forsterket avdeling på utvalgte skoler er at de foresatte kan takke nei til tilbudet og man blir sittende med et tilbud et fåtall eller ingen ønsker å benytte. Det synes også å være for lite fokus på det å bygge ned de forsterkede avdelingene når behovet ikke er tilstede, og en fare for at elever kan bli værende for lenge på disse avdelingene. De foresatte blir ofte utrygge om PPT/reaktor ønsker å føre eleven tilbake til normalskolen,

og kan lett glemme at disse elevene også må tilbake igjen til normalsamfunnet før eller senere.

Det synes også å være en ulempe at ressurser til elever med særskilte opplæringsbehov for ofte tas fra ordinær undervisning. Igangsettelse av tiltak for barn med særskilte opplæringsbehov krever mye av rektorene, blant annet fordi det skal dokumenteres og rapporteres til kommunalsjefen om hva som gjøres og hvilke effekter spesialundervisningen har for elevene.

PPT kan i perioder være sprengt på kapasitet, og det medfører at elever/skolen i noen tilfeller må vente på nye sakkyndige vurderinger. Man risikerer dermed at tilbudet til disse elevene ikke kan tilrettelegges på en god måte. Det uttales også at det er en utfordring at PPT kan ha svak kompetanse på å diagnostisere elever. PPT og barne- og ungeteam kritiseres for å være for lite på skolen. De sitter for mye inne på kontoret og bistår lærerne/rektorene og jobber for lite med å tilrettelegge tilbudet for målgruppen.

Det er en svakhet at det ikke finnes noen formelle møteplasser/fora for barn med særskilte opplæringsbehov og deres foresatte. FAU/KFU fungerer ikke som talerør for disse brukerne i dag.



10 Stemmer påstandene til brukerorganisasjonene?

I intervjuene levner det ingen tvil om at kommunene ønsker det beste for alle sine elever i grunnskolen, men det er vanskelig å finne at disse ønskene gir et likeverdig opplæringstilbud til barn med særskilte opplæringsbehov. Det er en gjengs oppfatning at §§ 8-1 og 8-2 i opplæringsloven er riktig og viktig. Barna skal få gå på nærskolen og alle skal tilhøre en klasse, og motta undervisning etter prinsippet om inkluderende opplæring. Selv om barn med særskilte opplæringsbehov ikke står omtalt i alle styringsdokumenter, mener kommunene selv at de etterlever regelverket i det store og det hele.

Funnene i undersøkelsen tyder på at det er store forskjeller i hvordan kommunene forvalter lov og forskrift og hvilket tilbud som gis til elever med særskilt opplæringsbehov. Styringsdokumentene til kommunene har svært varierende kvalitet, og omtaler elever med særskilte opplæringsbehov forskjellig. Intervjuene gir også inntrykk av en svært varierende praksis for hvordan elevene mottar spesialundervisningen. Skoleeier er ikke spesielt opptatt av elever med særskilte opplæringsbehov, og det er ingen i kommunene som følger opp om det er samsvar mellom PPT sin sakkyndige vurdering og rektors vedtak om spesialundervisning. Det var kun en kommune som fulgte opp at elevene faktisk fikk antall vedtatte timer med spesialundervisning. De andre fem casekommunene hadde ingen oppfølging av dette.

Som avslutning av intervjuene hadde vi noen oppsummerende utsagn de skulle svare på:

- ▶ *Alt i alt synes du/dere at tjenestetilbudet til barn med særskilte opplæringsbehov er godt i dag*
- ▶ *Dagens styringsdokumentasjon ivaretar gruppen med særskilte opplæringsbehov og bidrar til at lov og forskrifter etterleves*
- ▶ *Dagens organisering i kommunen av tjenestetilbudet til barn med særskilte opplæringsbehov er hensiktsmessig*
- ▶ *Dagens praksis og utøvelse av tjenestetilbudet er godt og ivaretar brukernes behov for inkluderende opplæring*
- ▶ *Sektoren har tilstrekkelig fokus på utvikling og innovasjon i tjenestetilbudet til barn med særskilte opplæringsbehov*
- ▶ *Fylkesmannens tilsyn og innsyn har bidratt til endret praksis i vår kommune for barn med særskilte opplæringsbehov*

Svaralternativene var:

- ▶ *Helt enig*
- ▶ *Delvis enig*
- ▶ *Vet ikke*
- ▶ *Delvis uenig*
- ▶ *Helt uenig*

I to av casekommunene svarte PPT at de var delvis uenig i at dagens styringsdokumentasjon ivaretar gruppen med særskilte opplæringsbehov og bidrar til at lov og forskrifter etterleves. De

svarte også delvis uenig på at dagens praksis og utøvelse av tjenestetilbudet er godt og ivaretar brukernes behov for inkluderende opplæring.

Alle de andre som ble intervjuet svarte at de er «helt enig», «delvis enig» eller «vet ikke» på alle utsagnene. Dette viser at det er en lang vei å gå før elever med særskilt opplæringsbehov får forutsigbarhet i hvilket tilbud som gis i kommunene. Det er grunn til bekymring over at kommunens administrative ledelse virker fornøyd med dagens situasjon.

Kommunenes øverste administrasjon bør følge opp at rektorene gir det tilbudet til elevene som de har krav på. Administrasjonen er tydelige på at rektorene har fått videredelegert dette ansvaret og at de er ansvarlig for tilbudet til disse elevene. Rektorene har i tillegg et ansvar for å følge opp at lærerne gjennomfører vedtakene om spesialundervisning i sine klasser.

Det kan være krevende for skoleeier å følge opp tilbudet til elevene med særskilte opplæringsbehov, men de kan ikke fraskrive seg ansvaret. Det er enklere for en folkevalgt å følge opp økonomi enn kvalitet. Når kvalitet i skolen er et tema i politiske fora handler det ofte om «normal-elevens» resultater. Skoleeier har ikke kontroll på hvilket tilbud elever med særskilt opplæringsbehov får. Systemet fungerer ikke.

Våre analyser og funn støtter opp under det brukerorganisasjonene opplever, og at barn som har behov for særskilt opplæring blir særlig berørt. Vårt inntrykk fra flere av intervjuene er at det er eleven som må tilpasse seg skolen og ikke omvendt.



11 Vedlegg

Opplæringsloven §§ 8-1 og 8-2

Kapittel 8: Organisering av undervisninga

§ 8-1. Skolen

Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

To eller fleire kommunar kan avtale at område i ein kommune soknar til ein skole i nabokommunen. Elles gjeld retten etter første ledd første punktum. Kommunane må gi likelydande forskrift om kva for område i kommunane som soknar til denne skolen. Kommunane skal opprette ein skriftleg samarbeidsavtale. Kommunestyret vedtar sjølv avtalen og endringar i denne. Samarbeidsavtalen skal minst innehalde fråsegn om:

- a) opprekning av avtalepartane og kva kommune som skal drifte skolen som dei gitte områda soknar til
- b) det økonomiske oppgjeret mellom kommunane, som kostnader til skyssordning
- c) varigheita på avtalen
- d) reglar for å tre ut av og avvikle samarbeidet, og
- e) anna som etter lov krev avtale.

Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.

Ein elev kan i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første ledd, dersom omsynet til dei andre elevane tilseier det. Grunnen til at ein elev kan flyttast, kan til dømes vere at eleven mobbar ein eller fleire medelevar. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.

§ 8-2. Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper

I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.