



Spesialundervisning

Saksbehandler: Helga Tilley

Saksnr.: 18/02801-2

Behandlingsrekkefølge

Møtedato

Hovedutvalg for oppvekst og kultur
Ungdomsrådet

31.10.2018

Rådmannens innstilling:

Saksutredningen tas til etterretning.

Ås, 17.10.2018

Trine Christensen
Rådmann

Ellen Benestad
Oppvekst- og kultursjef

Avgjørelsesmyndighet:

Hovedutvalg for oppvekst- og kultur

Behandlingsrekkefølge:

Ungdomsrådet
Hovedutvalg for oppvekst- og kultur

Saksbehandler sender vedtaket til:

Oppvekst- og kultursjef
Rektorer ved skolene

Saksutredning:

Sammendrag:

Hovedutvalget for oppvekst og kultur i Ås har bedt rådmannen redegjøre for hvorfor det brukes så mye lærerressurser på spesialundervisning, samt legge frem tiltak for det videre arbeidet.

Saksutredningen belyser lovgrunnlaget og status i Ås-skolen samt en vurdering av ressursbruk. Det ligger således et effektiviseringspotensial i etablering av gode systemiske tiltak som sikrer at ressursene målrettes optimalt i takt med endringer i utfordringsbildet. Et hovedmoment i dette er hvordan grenseoppgangen mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning praktiseres.

Oppvekst- og kultursjefen har igangsatt en prosess med mål om å utarbeide en strategi for å redusere spesialundervisning i skolen. Dette ansees som et sentralt tiltak i det videre arbeidet med å effektivisere og utvikle tjenesten. Strategien vil bli orientert om i forbindelse med tilstandsrapportering for året 2018, medio mars 2019.

Fakta i saken:

Lovgrunnlag og begrepsavklaring

Opplæringsloven

Elevers rett til tilpasset opplæring og spesialundervisning er hjemlet i opplæringsloven § 1-3 og 5-1.

§ 1-3. Tilpassa opplæring

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.

Hva er tilpasset opplæring?

«Tilpasset opplæring er det skolen må gjøre for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av opplæringen» (NOU 2016:14, s.22).

Prinsippet om tilpasset opplæring favner både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning (Udir).

Tilpasset opplæring kan være knyttet til organisering av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon, arbeid med læringsmiljøet, og oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering.

§ 5-1. Rett til spesialundervisning

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

Hva er spesialundervisning?

Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning. Spesialundervisning er en mer omfattende form for tilpasset opplæring.

Spesialundervisning skal ivareta muligheter elevene skal ha til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Derfor er det viktig at skolen bevisst bruker det handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før rektor melder eleven til PP-tjenesten. Skolen må kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak på skolen innenfor rammen av ordinær opplæring. Dette er også presisert i [opplæringsloven § 5-4](#) (Udir).

Retten gjelder også elever med stort læringspotensial som har vansker som hindrer at de får utnyttet sitt læringspotensial (NOU 2016:14 s 25).

§ 1-4. Tidleg innsats på 1. til 4. trinn

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skrivning eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

Det er vedtatt nye regler om intensiv opplæring i opplæringsloven § 1-4, med virkning fra 1. august 2018. Dette er en tydeliggjøring av hva som gjelder særskilt for elever fra 1.-4. trinn, og hva som gjelder generelt om tilpasset opplæring.

Hva er intensiv opplæring?

Skolene skal sørge for at elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skrivning eller regning, raskt skal få tilbud om intensiv opplæring.

Intensiv opplæring er en plikt for skolen, men den gir ikke eleven en korresponderende rettighet. Dette betyr blant annet at det ved intensiv opplæring ikke skal gjøres en sakkyndig vurdering som skal munne ut i et enkeltvedtak.

Ås kommune

Det er ikke noe fasitsvar på hvordan intensiv opplæring skal gjennomføres. Hvordan den intensive opplæringen bør gjennomføres, må vurderes ut ifra behovene til eleven og andre mulige tiltak i opplæringen.

Inkludering er et grunnleggende prinsipp i norsk skole. Regelverket er likevel ikke til hinder for å gi intensiv opplæring utenfor den ordinære klassen eller basisgruppen i kortere perioder uten at det blir gjort vedtak om spesialundervisning. Den intensive opplæringen som eneundervisning er begrenset til å gjelde for en kort periode, og skal ikke være et permanent tiltak.

PP-tjenesten

PP-tjenestens mandat er todelt:

- ❖ Tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.
- ❖ Tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

Pedagogisk innsats team (PIT) er en styrking av PP-tjenestens mandat som omhandler at tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PIT har som mål å arbeide forebyggende i skoler og barnehager, men jobber også med aktuelle saker ute. De bistår og veileder de voksne på systemnivå med for eksempel observasjon og veiledning med klasse - og gruppeledelse og lærings- og lekemiljø. De har også mulighet til å være tett på saker som omhandler enkeltbarn.

Hva skjer når en elev blir henvist?

Når en elev blir henvist for å få en sakkyndig vurdering, er det klare retningslinjer for hva det innebærer for PPT. Dette arbeidet følger opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven.

Opplæringsloven § 5-3 andre ledd

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- ❖ *eleven sitt utbytte av et ordinære opplæringstilbodet*
- ❖ *lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*
- ❖ *realistiske opplæringsmål for eleven*
- ❖ *om ein kan hjelpe på dei vanskane har innafor det ordinære opplæringstilbodet*
- ❖ *kva for opplæring som gir eit forsvarlig opplæringstilbod*

Den sakkyndige vurderingen er rådgivende for vedtak om spesialundervisning. Rektor ved den enkelte skole fatter vedtak. Vedtaket kan avvike noe fra rådgivende vurdering i sakkyndig, eksempelvis i lys av en likeverdighetsvurdering. Avvik må begrunnes skriftlig.

Ås kommune

I følge opplæringsloven kan eleven/foresatte kreve at sakkyndig vurdering med sikte på å fastslå om eleven har spesielle behov for – og dermed rett til – spesialundervisning.

Status – beskrivelse av situasjonen i Ås-skolen

Trenden de siste årene viser en betydelig økning i antall henvisninger til PP-tjenesten ved Ås Pedagogisk Psykologisk senter (PPS). Barnehage- og skoleårene 2010/2011, 2015/2016 og 2017/2018 ble det registrert hhv 109, 224 og 249 henvisninger totalt - for barn før skolepliktig alder og for barn i grunnskolepliktig alder. Sett opp imot antall elever i skolen ble da 4,3 % av elevene henvist 2010/2011, 8,1 % ble henvist 2015/2016 og 8,5 % ble henvist 2017/2018.

I samme periode har andel elever med vedtak om spesialundervisning økt fra 5,8 % i 2010/2011 til 7,6 % i 2017/2018.

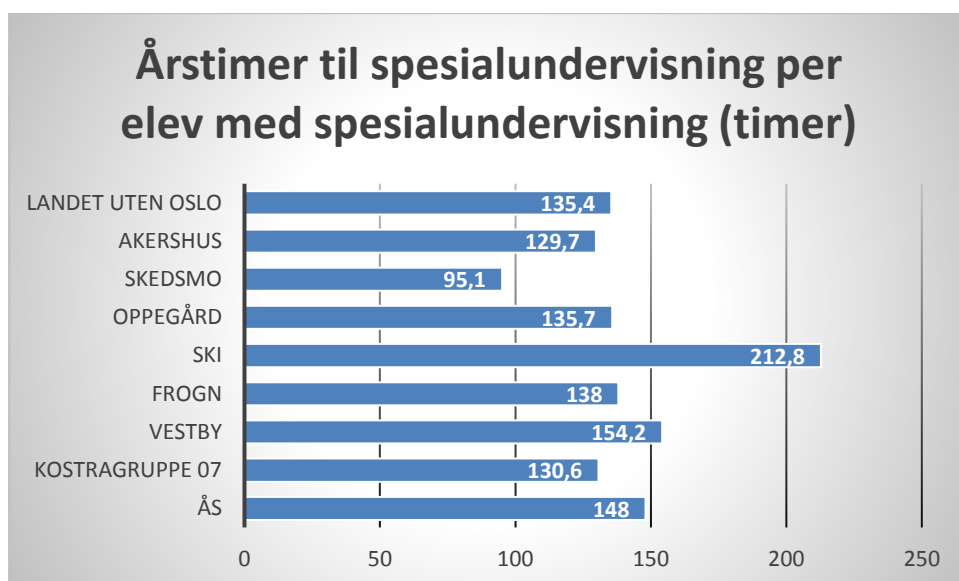
Andel elever med spesialundervisning i Ås-skolen, sortert på hovedtrinn:

| Hovedtrinn | 2010/2011 | 2015/2016 | 2017/2018 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| 1.- 4.trinn | 4,34 % | 3,98 % | 4,45 % |
| 5.- 7.trinn | 6,39 % | 8,10 % | 8,33 % |
| 1.-7. trinn | 5,26 % | 5,57 % | 6 % |
| 8.-10.trinn | 6,86 % | 8,76 % | 11,9 % |
| 1.-10. trinn | 5,8 % | 6,5 % | 7,6 % |

Tabell 1 Tallene er hentet fra skolenes årlige GSI-rapportering, og viser kun tall for de kommunale grunnskolene.

Det er forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor stor del av elevene som har vedtak om spesialundervisning, og hvordan spesialundervisningen blir organisert. I følge Utdanningsdirektoratet kan dette tyde på at kommunene praktiserer grenseoppgangen mellom ordinær opplæring og spesialundervisning ulikt. Utdrag av KOSTRA-tallene illustrer store forskjeller mellom omfang og andel elever med vedtak, og at det ikke synes å være en sammenheng mellom andel elever med vedtak og omfang (årstimer som gis til en elev i snitt). KOSTRA-tallene inkluderer alle eierformer (privat og kommunal).





Vurdering:

Hvorfor bruker vi så mye lærerressurser til spesialundervisning?

Hovedproblemstillingen er knyttet til det høye gjennomsnittlige omfanget av årstimer til spesialundervisning per elev, samt årsak til henvisning. En annen og viktig forklaringsvariabel er organisering av spesialundervisning, og den enkelte skoles mulighet for fleksibel oppgaveløsning og handlingsrom.

Det meldes fra Ås PPS at elevene i Ås-skolen som i hovedsak har vedtak med stort omfang, er elever med store sammensatte vansker; multi-funksjonshemmede, elever med store sosial-emosjonelle vansker, reguleringsvansker og atferdsvansker av ulik karakter. Økning i antall henvisninger fra 2010/2011 til 2017/2018 korrelerer med økning av elever med utfordringer og vansker som eksemplifisert i det ovenstående. 64 nye henvisningen i 2017/2018 innenfor området sosial-emosjonelle vansker, reguleringsvansker og atferdsvansker bekrefter dette. Fokuset i saksutredningen rettes mot denne målgruppen. Elever med spesifikke fagvansker, språkvansker og annet som direkte kan knyttes til lærevansker, blir ikke diskutert videre i denne saken.

Tallene synes å vise en klar sammenheng mellom økt antall henvisninger og økt ressursinnsats til spesialundervisning. Tidligere ble elever i hovedsak henvist grunnet lærevansker. Nå blir også elever med sammensatte utfordringer og problemer som i utgangspunktet ikke er knyttet direkte til fagvansker, i økende grad henvist.

Flere elever har behov for alternativ opplæringsarena. Et slikt behov er imidlertid ikke enstydig med at eleven har lærevansker. Loven på den andre side krever vedtak om spesialundervisning, før en elev kan bli utplassert på en alternativ opplæringsarena. Dette setter «byråkratiet» i gang, da eleven først må henvises til PPS som igjen må utarbeide en sakkyndig vurdering før vedtak kan fattes. Det samme gjelder elever som trenger skjerming og som tidvis må være ute av klasserommet og elever som trenger begrenset skoletid grunnet helseutfordringer. Det meldes også fra skolene om en økning i behov for «øremerkede» ressurser til enkeltelever, for at de ikke skal kunne skade andre eller seg selv.

Ås kommune

Omfang av ressursinnsats til spesialundervisning synes å henge sammen med at det ikke er etablert gode nok systemiske tiltak som sikrer at ressursene målrettes optimalt i takt med endring i utfordringsbilde. Et hovedmoment i dette handler om hvordan grenseoppgangen mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning praktiseres.

I 2013 vedtok Stortinget endringer i bestemmelsene om spesialundervisning ved å lovfeste plikt til å vurdere utbytte av opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning, med følgende presisering i opplæringsloven § 5-4:

«...Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innafor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.»

Rådmannen mener det ligger et betydelig effektiviseringspotensial – systemiske tiltak og retningslinjer i større grad kan og bør forankres i denne lovfestingen om plikt til å vurdere utbytte av opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Bruk av ressurser ved PP-tjenesten

Endring i utfordringsbildet har også ført til endring i belastning av PP-tjenesten. PP-tjenesten har som tidligere nevnt en todelt rolle. Det brukes nå betydelige ressurser til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Dette går på bekostning av tjenestens andre rolle, som handler om det systemrettede forebyggende arbeidet ute i skolene.

En viktig forutsetning for å lykkes med dette arbeidet er at det etableres gode systemiske tiltak i skolene, og en plan for hvordan man jobber med klasseledelse, klassemiljø og tiltak rettet mot elev og foreldre.

Rådmannen mener det er behov for å sette inn tiltak for å redusere antall henvisninger for sakkyndige vurderinger, som en forutsetning for at det skal kunne frigjøres tid til å jobbe mer ute på skolene til veiledning og oppfølging.

Veien videre:

- ❖ Det skal utarbeides en strategi for å redusere spesialundervisning i skole. Strategien skal blant annet inneholde:
 - Tiltak – *Nye retningslinjer for henvisning*, med mål om:
 - kortere tid fra behovet oppstår til tiltak kan settes inn
 - mindre belastning av «byråkratiet» som igjen medfører frigjort tid til veiledning og forebyggende arbeid
 - skarpere skille mellom elever med læringsvansker og atferdsvansker som igjen vil være en tydeliggjøring av behov for kompetanse
 - Tiltak – *Kompetanseheving* – med mål om:
 - styrket «bestillerkompetanse» i skoler og barnehager
 - kompetanseheving av personalet i hvordan jobbe med ulike utfordringer
 - Tiltak – *Samarbeidsrutiner* – med mål om:

Ås kommune

- etablering av fast samarbeidsarena mellom rektorer og PP-rådgivere
- bedre prosesser

Oppstart 22. november - seminar med skoleledere og PP-rådgivere. Strategien vil bli lagt frem for politikerne i forbindelse med tilstandsrapportering for året 2018, medio mars 2019.

- ❖ Etablering og oppstart av en ny alternativ opplæringsarena på Breivoll for ungdomsskoleelever
- ❖ Vurdering av alternativ opplæringsarena for elever fra barneskolen
- ❖ Nedjustere omfang av vedtak i et likeverdighetsperspektiv. Når tjenesten som sådan nedjusteres, må også ressursinnsats til spesialundervisning nedjusteres.

Økonomiske konsekvenser:

På sikt en effektivisering av tjenesten og styrket ressursinnsats til systemisk arbeid som konsekvens av ressursnedgang på sakkyndig arbeid.

Miljømessige konsekvenser:

Ingen

Alternativer:

Ingen

Konklusjon med begrunnelse:

Endring i utfordringsbilde er ikke lenger samstemt med dagens praksis. Det er behov for å utarbeide en fremtidsrettet strategi som sikrer retningslinjer, rutiner og samhandling som sikrer bedre målretting av ressurser.

Kan vedtaket påklages?

Nei

Ikrafttredelse av vedtaket:

31.10.2018