

Dokumentasjon om elever/lærlinger/lærekandidater med spesialundervisning

**Rapport fra Utdanningsdirektoratets arbeidsgruppe
Oktober 2007**

Dokumentasjon om elever/lærlinger/lærekandidater med spesialundervisning

**Rapport fra Utdanningsdirektoratets arbeidsgruppe
Oktober 2007**

Innhold

1.	Arbeidsgruppas oppnevning og mandat.....	3
2.	Rapportens innhold.....	5
3.	Opplæringsloven om elever/lærlinger/lærekandidater som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.....	6
4.	Retten til spesialundervisning.....	9
5.	Dokumentasjonsformer.....	14
5.1	Ulike dokumentasjonsformer.....	14
5.2	Hva har vi i dag av ulike dokumentasjonsformer.....	15
5.2.1	Statistikk om spesialundervisning.....	15
5.2.2	Datainnsamling innen STATPED.....	17
5.2.3	Nasjonalt tilsyn.....	17
5.2.4	Kartlegging og statusrapportering.....	18
5.2.5	Forskning.....	18
6.	Vurdering av dagens dokumentasjon.....	21
6.1	Generelt om dokumentasjon.....	21
6.2	”Kunnskapshull”.....	22
6.3	Arbeidsgruppas vurdering.....	25
6.3.1	Statistikk.....	26
6.3.2	Dokumentasjon fra STATPED – systemet.....	30
6.3.3	Kartlegging.....	32
6.3.4	Forskning.....	32
6.4	Elever uten vedtak om spesialundervisning, men med tiltak som ligner spesialundervisning.....	34
7.	Arbeidsgruppas anbefalinger.....	36
	Referanser.....	38

1. Arbeidsgruppas oppnevning og mandat

Arbeidsgruppa ble oppnevnt for en begrenset periode, fra 25. april 2007 til 15. september 2007. Frist for innlevering av rapport ble satt til 1. oktober 2007.

Arbeidsgruppa har bestått av:

Utdanningsdirektoratets råd for inkluderende opplæring (3 representanter.):

Marit Mjøs (Statped Vest), Hanne Witsø (FFO) og Thorvald M. Pettersen (ADHD -foreningen). Åse Wrålsen (FFO) er 1.vararepresentant og Steinar Sandnes (Norsk Forbund for Utviklingshemmede) er 2.vararepresentant.

Avdeling for dokumentasjon i Utdanningsdirektoratet (2 representanter.):

Gro Kamfjord og Elin Bakke-Lorentzen.

Program for likeverdig opplæring i Utdanningsdirektoratet (1 representant.):

Liv Frilseth. Vararepresentant har vært Stein Nørve.

Deltakere fra Utdanningsdirektoratets arbeidsseminar om indikatorutvikling (3 representanter):

Sigurd Hjelle (Hedmark fylkeskommune), Kari Nes (Nettverk for tilpasset opplæring) og Arnfinn Almås (Ski kommune). Vararepresentant har vært Grete Dalhaug Berg (Nettverk for tilpasset opplæring).

Representant fra Fylkesmannen:

Jørn Nordheim (FM Oslo og Akershus). Vararepresentant har vært Rune Dahl (FM Oslo og Akershus)

Sekretær for gruppa har vært førsteamanuensis Kjell-Arne Solli, Høgskolen i Østfold.

Formålet for gruppas arbeid var å utarbeide et forslag til forbedring av Utdanningsdirektoratets dokumentasjonsgrunnlag om elever/lærlinger/lærekandidater med spesialundervisning etter enkeltvedtak og det tilbudet de får. Arbeidsgruppa skal også kort uttale seg om hva slags dokumentasjon Utdanningsdirektoratet bør skaffe seg om elever/lærlinger/lærekandidater som ikke har spesialundervisning etter enkeltvedtak, men som har en opplæring som i form og innhold ligner på den opplæringen de med spesialundervisning etter enkeltvedtak har.

Dokumentasjonsgrunnlaget forstås i denne sammenheng som statistikk Utdanningsdirektoratet samler inn (gjennom GSI og VIGO), innsamling av dokumentasjon gjennom egne kanaler (for eksempel STATPED) og egen-initierte, forskningsbaserte evalueringer og kartlegginger knyttet til temaet.

Arbeidsgruppa skal bidra til utarbeidelse av en rapport hvor følgende temaer belyses:

- Hvilket dokumentasjonsgrunnlag som kreves for å oppfylle kravene i Opplæringsloven med forskrifter.
- Oversikt over dagens dokumentasjonsgrunnlag, samt hvilket dokumentasjonsgrunnlag Utdanningsdirektoratet bør skaffe seg på kort sikt og noe lengre sikt, bl.a. framtidig forskningsbehov - og hva slags forskning er egnet? (jfr. utbredt kritikk av effektstudier)
- Drøfte om det er behov for data som kan bidra til bedre planlegging og ressursforvaltning (for eksempel når det gjelder framtidig behov for spesialpedagoger)

I tillegg skal arbeidsgruppa gi innspill til fagseminar om spesialundervisning i den statlige utdanningsadministrasjonen.

Arbeidsgruppa har møtt til tre dagsmøter i perioden. Møtedager har vært 25. april, 21.juni og 28. august. Møtene har vært ledet av representant fra Avdeling for dokumentasjon i Utdanningsdirektoratet og referert av Kjell-Arne Solli.

2. Rapportens innhold

Arbeidsgruppa har lagt vekt på å utarbeide en rapport som belyser de temaer som framgår av mandatet. Den korte tidsrammen for arbeidsgruppas arbeid har medført at ikke alle problemstillingene som framgår av mandatet har blitt belyst like grundig. Fokus har særlig vært spørsmålet om hvilket dokumentasjonsgrunnlag som kreves for å kunne vurdere om kravene i Opplæringsloven med forskrifter oppfylles (jf. første punkt i mandatet).

Rapporten gir i kapittel 3 en oversikt over lovparagrafer i Opplæringslova og Privatskolelova som har vært aktuelle i forhold til arbeidsgruppas mandat. Kapittel 4 tar opp retten til spesialundervisning med bakgrunn i ønsket om å belyse dokumentasjonsgrunnlaget både for elever/lærlinger/lærekandidater som får spesialundervisning og elever/lærlinger/lærekandidater som ikke har spesialundervisning, men som har en opplæring som i form og innhold ligner på den opplæring de med spesialundervisning har. Videre gir rapporten en oversikt over dagens ulike dokumentasjonsformer (kapittel 5) og følger opp med en vurdering av dagens dokumentasjonsformer (kapittel 6). Arbeidsgruppas anbefalinger om behov for ny og/eller forbedret dokumentasjon er samlet i rapportens kapittel 7.

Grunnlagsdokumenter som gruppa benyttet er referert til i samband med de aktuelle kapitler.

Arbeidsgruppa fikk liten tid til å gi et begrunnet innspill til fagseminar om spesialundervisning i den statlige utdanningsadministrasjonen. På bakgrunn av ”Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007” samt gruppas drøfting av begrepene spesialundervisning og ordinær opplæring, vil det være aktuelt med en gjennomgang og oppdatering av ”Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004 (Utdannings- og forskningsdepartementet)”. Gruppa anbefaler at oppdatering av veiledningen om spesialundervisning kan være utgangspunkt for et fagseminar.

3. Opplæringsloven om elever/lærlinger/lærekandidater som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

På bakgrunn av mandatet har arbeidsgruppa gjennomgått opplæringsloven med forskrifter sett i forhold til elever/lærlinger/lærekandidater som får spesialundervisning og elever/lærlinger/lærekandidater som har en opplæring som i form og innhold ligner på den opplæringen de med spesialundervisning har.

De aktuelle lovparagrafer med forskrifter omhandler en likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal ha gode muligheter for læring, mestring og utvikling. Spesialundervisning er en rettighet som skal sikre en tilpasset og likeverdig opplæring for personer som ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av den vanlige opplæringen.

Formålet med dokumentasjon vil være å belyse hvordan bestemmelsene i opplæringsloven gjennomføres i opplæringen. Mest mulig aktuell og relevant kunnskap er viktig for å utvikle og fremme kvalitet, samt for kontroll og tilsyn av opplæringstilbudet for alle elever.

De aktuelle lovparagrafer med tilhørende forskrifter innenfor Lov om grunnskolen og den videregående opplæringslov (opplæringslova) som gruppa har drøftet vises på neste side:

Opplæringslova	Forskrift	Innhold
§ 1-2 ¹	Kap.1	Formål og verkeområde
§ 2-3	§ 3-6	Innhold og vurdering i grunnskoleopplæringa
§ 2-6		Teiknspråkopplæring i grunnskolen
§ 2-14	§ 1.1 f	Punktskriftopplæring m.m.
§ 3 -1	§ 6-18 til 24	Rett til vidaregåande opplæring
§ 3 – 9	§ 6-29 til 36	Teiknspråkopplæring i den vidaregåande skolen
§ 3-10		Punktskriftopplæring m.m.
§ 4-2		Særlege rettar og plikter for lærlingen og lærekandidaten
§ 5-1		Rett til spesialundervisning
§ 5-3		Sakkunnig vurdering
§ 5-4		Nærmare om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning
§ 5-5		Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa
§ 5-6		Pedagogisk – psykologisk teneste
§ 5-8		Helsetenestetilbud
§ 5-9		Statens plikt til å sørgje for læremiddel
§ 8-1		Skolen
§ 8-2		Organisering av elevane i grupper
§ 9a-2		Elevane sitt skolemiljø. Det fysiske miljøet
§ 9a-3		Elevane sitt skolemiljø. Det psykososiale miljøet
§ 10-1	§ 14-1 til 3	Kompetansekrav for undervisningspersonell
§ 10-8		Kompetanseutvikling
§ 13-1		Plikt for kommunen til å sørgje for grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp
§ 13-2		Plikt for fylkeskommunen til å sørgje for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregåande opplæring i institusjonar etter barnevernlova
§ 13-3		Plikt for fylkeskommunen til å sørgje for vidaregåande opplæring
§ 13-3a		Plikt for fylkeskommunen til å sørgje for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregåande opplæring i helseinstitusjonar

Aktuelle lovparagrafer i Lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) er § 3 – 4. Tilpassa opplæring og organisering av elevane i grupper, og § 3-6. Spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk teneste.

¹ Gjeldende formål for opplæringa har i femte ledd bestemmelse om tilpasset opplæring. Utvalget som har levert en innstilling med forslag til et nytt formål for barnehagen og et nytt formål for grunnskolen og vidaregåande opplæring inkludert lærebedrift (NOU 2007:6 Formål for framtida) viderefører ikke bestemmelsen om tilpasset opplæring i Formålsparagrafen. I kapittel 2.8.2 viser utvalget til St.meld.nr. 16 (2006-07) ... og ingen sto igjen, hvor det foreslås at det bør vurderes om tilpasset opplæring skal omtales særskilt i opplæringsloven. I Kunnskapsdepartementet brev til høringsinstansene til NOU 2007:6 (19.06.07) melder departementet at de vil komme tilbake til dette med eget høringsnotat høsten 2007.

Gruppen viser nærmere til sin forståelse av begrepene spesialundervisning og ordinær opplæring i kapittel 4.

Gruppas mandat har ikke omhandlet barn under opplæringspliktig alder eller voksne og opplæring spesielt organisert for voksne.

Arbeidsgruppen har også sett opplæringsloven sammen med sentralt bakgrunnsmateriale som

Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring
Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004 (Utdannings- og forskningsdepartementet).

Rundskriv Udir-1-2007

Hovedprinsippene ved spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – presisering av enkelte bestemmelser i opplæringsloven.

Stortingsmelding nr.16 (2006-2007)... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.

Innst.S. nr. 164 (2006-2007) Innstilling frå kyrkje -, utdannings- og forskingskomiteen om ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.

4. Retten til spesialundervisning

I mandatet blir arbeidsgruppa bedt om å vurdere Utdanningsdirektoratets dokumentasjonsgrunnlag om elever/lærlinger/lærekandidater med spesialundervisning etter enkeltvedtak og det tilbudet de får. Arbeidsgruppa skal også kort uttale seg om hva slags dokumentasjon Utdanningsdirektoratet bør skaffe seg om elever/lærlinger/lærekandidater som ikke har spesialundervisning etter enkeltvedtak, men som har en opplæring som i form og innhold ligner på den opplæringen de elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak har.

Arbeidsgruppa bruker i denne rapporten begrepene ordinær opplæring og spesialundervisning. All opplæring skal fremme tilpasset opplæring og varierte arbeidsmåter. Spesialundervisning er opplæring som gis etter Opplæringslovens § 5 eller Privatskolelovens § 3 – 6.

Gruppa har merket seg at Markussen med flere (2007)² i sin drøfting av begrepet spesialundervisning skiller mellom en juridisk avgrensning, eller formalavgrensning, der spesialundervisning er reservert for de som har enkeltvedtak basert på en sakkyndig vurdering og en praksisavgrensning. Mange barn og unge uten enkeltvedtak får i praksis en undervisning og opplæring som i måte og form er lik den opplæring som gis til elever og lærlinger med enkeltvedtak, uten at dette i juridisk forstand faller innenfor rammene av spesialundervisning.

Ettersom tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp for all opplæring, er det i skolehverdagen ofte vanskelig å skille klart mellom ordinær opplæring og spesialundervisning.

Spesialundervisning er et rettighetsbasert system som bidrar til å utløse ressurser for å styrke individuelle rettigheter. Opplæringsloven med forskrifter stiller krav til ulike kommunale og fylkeskommunale tjenester, til bruk av ressurser, til innholdet i opplæringen, struktur og organisering og fastlegger prinsipper for opplæringen. Tilbud om spesialundervisning skal så langt som mulig utformes i samarbeid med eleven og foreldrene.

² Markussen, E. med flere (2007). Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer for spesialundervisning i 2007. Rapport nr. 1 fra prosjektet Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet. Rapport nr.19. NIFU/STEP
http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/Inkluderende_spesialundervisning.pdf

Om retten til spesialundervisning skal tre i kraft, avhenger i stor grad av skjønn. I forarbeidene til opplæringsloven - NOU1995: 18 Ny lovgiving om opplæring, omtales forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning (pkt. 19. 3.3.2):

Siden retten til spesialundervisning må ses på bakgrunn av elevens mulighet for utbytte av det ordinære opplæringstilbud, vil en elev som har rett til spesialundervisning i én skole, ikke nødvendigvis ha rett til dette i en annen skole dersom denne skolen i større grad makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov.

I Veiledning om spesialundervisning (2001 revidert 2004, kapittel 2) vises det til at spørsmålet om vilkåret for spesialundervisning er til stede, er et skjønnstema. I veiledningens kapittel 2.2.4 (side 19) framgår at retten til spesialundervisning må avgjøres etter en konkret vurdering av om eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringa:

Elevenes vansker og hjelpebehov kan variere i art og omfang. Det er sjelden at en elev enten har fullt utbytte eller ikke noe utbytte av opplæringen. Som regel er det tale om større eller mindre utbytte. En elev kan derfor ha rett til spesialundervisning også der han har et visst utbytte av opplæringen, dersom dette utbytte likevel ikke kan anses som tilfredsstillende. Elever kan dessuten ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen på noen områder, men ikke på andre. I slike tilfeller kan det være nok at eleven får spesialundervisning en del av tiden. For elever som har svært lite utbytte av det ordinære opplæringstilbudet totalt sett, kan det være behov for at hele opplæringen legges særskilt til rette

Spesialundervisning innebærer at det settes i gang tiltak, utenom de ordinære, som bare noen har krav på og som skal kompensere for utgangsforutsetninger som er forskjellige.

Prinsipper for opplæringen (i læreplanverket for Kunnskapsløftet) sammenfatter og utdyper bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til loven (herunder læreplanverket), og må ses i lys av det samlede regelverket. Prinsippene bidrar til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for en opplæring som er i samsvar med lov og

forskrift, i tråd med menneskerettighetene og tilpasset lokale og individuelle forutsetninger og behov.

Prinsippene for opplæringen skal inngå i grunnlaget for å videreutvikle kvaliteten i grunnopplæringen og for systematisk vurdering av skole og lærebedrift. Fellesskolen skal bygge på og ivareta mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger. Opplæringen skal fremme elevenes allsidige utvikling og deres kunnskaper og ferdigheter. Fellesskolen skal ha ambisjoner på elevenes vegne, gi dem utfordringer og mål å strekke seg etter. Samtidig skal skolen og lærebedriften ta hensyn til elevenes ulike forutsetninger og progresjon, slik at alle kan oppleve gleden ved å mestre og å nå sine mål. Sammen med skolens og lærebedriftens ledelse skal lærere og instruktører fremme et godt læringsmiljø for alle.

Det er etter arbeidsgruppas vurdering ikke mulig å gi en fyllestgjørende dokumentasjon av spesialundervisning uten å se denne i forhold til den ordinære opplæringen. Særlig gjennom omstruktureringen av det statlige spesialpedagogiske støttesystem fra begynnelsen av 90-tallet fikk vi en økende oppmerksomhet omkring spesialundervisningsfeltet, både forskningsmessig og politisk. De to politiske hovedbekymringene har vært at omfanget av spesialundervisning er for *stort*, og at omfanget *varierer* for mye mellom skoler og kommuner (NOU 2003:16, St.meld. nr. 30 2003–2004). Når variasjonen mellom kommuner og skoler er stor, ser man dette som en risiko for at elever ikke får likeverdig opplæring på tvers av geografisk tilhørighet.

Kvalitetsutvalgets innstilling argumenterte for en avvikling av spesialundervisningen parallelt med en styrket rett til tilpasset opplæring for alle elever (NOU 2003:16). Og selv om forslaget ikke ble fulgt opp i Stortingsmeldingen, fikk Kvalitetsutvalget likevel støtte for sin oppfatning om at omfanget av spesialundervisning må ned. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen skriver i Innst.S. nr.268 (2003 – 04) Innstilling fra om kultur for læring (kap. 2.8):

Komiteen er enig i at retten til spesialundervisning opprettholdes, samtidig som det må arbeides målrettet for å redusere bruken av den.

Forholdet mellom begrepene ordinær opplæring og spesialundervisning, slik disse forstås i praksisfeltet, er komplisert. Rapporten fra felles nasjonalt tilsyn på

opplæringsområdet 2007 viser at det ikke er et godt nok system i mange kommuner og fylkeskommuner som kan sikre en felles forståelse av begrepet tilpasset opplæring og forholdet mellom spesialundervisning og ordinær opplæring.

Det har over flere år vært et mål at elever i større grad skal få sin opplæring innenfor ordinær opplæring. Det fordrer både forskjelligartet praksis og pedagogisk skjønn å gi tilpasset opplæring. Mange elever får derfor ordinær opplæring som i innhold og organisering er lik den som gis som spesialundervisning.

Spesialundervisning kan organiseres på ulike måter. Både i grunnskolen og videregående skole kan spesialundervisning gis i tilknytning til ordinær opplæring, som tolærerundervisning, enetimer og gruppetimer. Videre kan spesialundervisningen gis til mindre elevgrupper/grupper med nedsatt elevtall på fast basis eller etter behov, og elevene kan også ha assistent. Det er etablert et variert tilbud av egne enheter fysisk plassert i ordinær skole, eksterne tiltak som er administrert av ordinær skole, men fysisk plassert annen sted enn den skolen de administreres av, eller selvstendige tiltak med egen administrasjon. Navn og begrepsbruk på slike tiltak varierer.

De fleste fylkeskommuner har alternative opplæringstilbud i tillegg til de ordinære utdanningsprogrammene og programområdene. Det kan være spesielt tilrettelagt opplæring for de som har behov for det, eller spesielle tilbud for de som har falt ut av videregående opplæring. Flere tilbud kombinerer skole og utplassering i arbeidslivet. Det kan også være tilbud med spesiell vekt på arbeids- og botrening innen forskjellige utdanningsprogram, forberedende år, innføringsår som kombinerer flere utdanningsprogram osv. Retten til spesialundervisning kan også innebære en utvidet rett til opplæring i inntil to år ekstra – maksimalt fem år. Retten til utvidet opplæring i inntil to år gjelder også for de elevene som har rett til opplæring i og på tegnspråk og for de elevene som har rett til punktskriftopplæring.

Alle elever som får spesialundervisning, skal etter opplæringslovens § 5-5 ha individuell opplæringsplan.

5. Dokumentasjonsformer

5.1 Ulike dokumentasjonsformer

Som det framgår av arbeidsgruppas mandat forstås dokumentasjon som

- Statlig innsamlet statistikk (gjennom GSI og VIGO)
- Innsamling av dokumentasjon gjennom egne kanaler (for eksempel STATPED)
- Egeninitierte, forskningsbaserte evalueringer og kartlegginger knyttet til temaet

Statistikk er i denne sammenheng å betrakte som årlig innsamling av informasjon om tilstanden i grunnopplæringen som foregår etter opplæringsloven. Statistikken lages på grunnlag av summariske oppgaver fra den enkelte skole på et bestemt tidspunkt (1.oktober). Grunnskolestatistikk bruker tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Datagrunnlaget for elever og lærlinger i videregående opplæring er registerdata, hentet fra fylkeskommunenes inntakssystem VIGO. Det innsamles også enkelte relevante statistiske data gjennom STATPED - systemet.

Kartlegging vil være en oversikt som utføres innenfor et bestemt område for å få et bilde av tilstanden på området. Metode og datagrunnlag som danner basis for kartleggingen vil være ulike. Mange kartleggingsundersøkelser vil karakteriseres som forskning. I vår sammenheng kan det være naturlig å se kartlegging som et bredt begrep som også innbefatter tilsynsrapportering, kommunale/fylkeskommunale undersøkelser samt rapporter fra forvaltningsrevisjon.

Forskning vil være dokumentasjon på basis av etterprøvbare og anerkjente forsknings- og evalueringsmetoder. Her inngår også gjennomgang/statusrapportering på bakgrunn av foreliggende forskningsresultater.

5.2 Hva har vi i dag av dokumentasjon?

Arbeidsgruppa gir her en oversikt over den dokumentasjon som foreligger i form av statistikk, kartlegging og forskning. Publisering av data skjer bl.a. i Utdanningsspeilet³ og i Skoleporten⁴.

5.2.1 Statistikk om spesialundervisning

Statistikk om grunnskolen er innhentet ved bruk av tall fra den årlige innsamling av data gjennom Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Innenfor videregående opplæring er fylkeskommunens administrative data-system for inntak til videregående opplæring (VIGO) den viktigste kilden. Datagrunnlaget er spesifiserte uttrekk fra dette systemet. Hovedfunksjonen til VIGO er å administrere inntak til de ulike utdanningsprogram i videregående opplæring, og å administrere retten til videregående opplæring for innbyggerne i den enkelte fylkeskommune. Elever og lærlinger ved alle videregående skoler er registrert og følges opp i VIGO.

Publisert statistikk som gjelder spesialundervisning omhandler først og fremst grunnskoleopplæring. Det publiseres ikke landsomfattende statistikk når det gjelder spesialundervisning i videregående opplæring med unntak av driftsutgifter i samband med spesialundervisning. Kostnadene finnes oppgitt i Kommune – Stat – Rapportering (KOSTRA).

³ Utdanningsdirektoratet har siden 2004 utgitt Utdanningsspeilet - er en årlig publikasjon som sammenstiller statistikk, forskning og analyser om grunnopplæringen. Dette er en videreføring av tilstandsrapporteringene fra Statens utdanningskontor i det enkelte fylket.

⁴ Skoleporten ble opprettet 2003 for å presentere ulike data fra den enkelte skole og skoleeier, samt veiledningsressurser til tolkings-, vurderings- og utviklingsarbeid i grunnskolen og videregående opplæring. Dette er verktøy som skoleeiere og skoleledere kan bruke på ulike måter for å vurdere og utvikle sin virksomhet. Den primære målsetting med den reviderte Skoleporten som nettbasert verktøy er at skoler og skoleeiere skal få lett tilgang til relevant og pålitelig informasjon til bruk i det lokale arbeidet med kvalitetsvurdering som grunnlag for kvalitetsutvikling. Informasjon skal også gjøres tilgjengelig for elever og foresatte og for allmennheten. Skoleporten er under omarbeiding. Det vil bli utviklet et nytt nettbasert verktøy på www.utdanningsdirektoratet.no som etter hvert skal erstatte nettstedet skoleporten.no.

Statistikken på grunnskolens område er laget på grunnlag av summariske oppgaver om den enkelte skole med innsamlingsdato 1. oktober for det skoleåret en er inne i. Data samles inn på internett, via GSI. Kommunene har ansvaret for å samle data for sine enheter.

Statistikken om spesialundervisning er knyttet til Opplæringslovens § 5-1. Det publiseres data om

- Elevtall
 - Elever i spesialundervisningsgrupper
 - Elever som mottar spesialundervisning på annen måte
 - Elever i spesialundervisningsgruppe i langtid og korttid
- Årstimer til undervisning (læretimer)
 - Årstimer til spesialundervisning
 - Årstimer til tegnspråk
 - Årstimer med assistent
- Spesialundervisning
 - Antall søknader/meldinger om videreføring
 - Hvor mange søknader tilrådd av PP – tjenesten
 - Hvor mange har fått enkeltvedtak pr. 1.oktober (fordelt på årstrinn)
 - Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig alene med lærer
 - Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 5 eller færre
 - Antall elever som er tildelt timer til spesialundervisning med undervisningspersonale
 - Hvor mange får inntil 75 timer pr år?
 - Hvor mange får inntil 76 – 270 timer pr år?
 - Hvor mange får inntil 271 timer pr år eller mer?
 - Antall elever som er tildelt timer med assistenter
 - Hvor mange får inntil 75 timer pr år?
 - Hvor mange får inntil 76 – 270 timer pr år?
 - Hvor mange får inntil 271 timer pr år eller mer?

Alle elevopplysninger er fordelt på kjønn.

5.2.2 Datainnsamling innenfor STATPED

Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (STATPED) har som mandat å gi bistand til de opplæringsansvarlige når man mangler nødvendig kompetanse lokalt. For barn og unge med behov for opplæring i og på tegnspråk, kan det i enkelte tilfelle innebære at staten gir direkte opplæring for en avtalt tidsperiode.

På bakgrunn av sitt mandat er STATPEDs oppgaver forankret i to hovedmål:

1. å gi spesialpedagogiske tjenester som fremmer tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring
2. å utvikle kompetanse og formidle kunnskap om brukere med særskilte opplæringsbehov og om inkluderende og funksjonelle læringsmiljø

Aktuell dokumentasjon i denne sammenheng må trolig hentes ut av det statistiske materialet som STATPED har knyttet til tjenester overfor navngitte brukere (hovedmål 1). I forbindelse med årsrapportering leveres data om antall brukere, fordelt på:

- kjønn
- alder/opplæringsnivå
- kommune
- vanskekategori

Årsrapportering fra de ulike STATPED -enhetene gir oversikt over organisering av virksomheten, tjenesteprofil og resultatrapportering med tabeller for tjenesteyting⁵.

5.2.3 Nasjonalt tilsyn

Departementet skal etter Opplæringslovens § 14 – 1 andre ledd føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Tema for felles nasjonalt tilsyn 2007 har vært tilpasset opplæring og spesialundervisning. Tilsynet ble gjennomført av fylkesmannen og skulle kontrollere om skoleeier oppfyller lovens krav til tilpasset opplæring og spesialundervisning, jf. Opplæringslovens § 1 – 2 femte

⁵ Dette er situasjonen pr. dato, men det vil trolig bli endret i forbindelse med innføring av Balansert målstyring som grunnlag for et nytt plan- og rapporteringssystem, som skal innføres i alle Statped-enhetene fra sommeren 2008.

ledd og kapittel 5, og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette, jf opplæringslovens § 13 – 10, andre ledd. Tilsynet omfattet ikke §§ 5 – 7 til 5 – 9, og heller ikke bestemmelsen i § 4 – 2 fjerde ledd om at lære kandidater har krav på spesialundervisning.

Rapporten fra det nasjonale tilsyn 2007 er publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider⁶. Se pkt. 6.2 for nærmere omtale av rapporten.

5.2.4 Kartlegging og statusrapportering

Kartlegging og forskning faller nær opp til hverandre. Dataene som benyttes er framkommet ved hjelp av anerkjente forskningsmetoder. Kartlegging av bestemte områder kan gjennomføres som et engangsoppdrag eller som undersøkelser som foretas periodevis (årlig eller med større tidsmellomrom). Kartleggingsundersøkelser vil i de fleste tilfelle også inneholde en analyse. Elevundersøkelsen (tidligere Elevinspektørene) og Foreldreundersøkelsen er eksempler på dette. Likeledes kartlegging av Smågruppetiltak – ”I randsonen”. Nasjonale prøver skal gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter er i samsvar med målene i læreplanen.

Forskningsoversikter og basisundersøkelser gir en status fra den forskning som gjøres på ulike felt.

5.2.5 Forskning

Gjennomgangen av forskning på området (Solli 1995, Bachmann og Haug, 2006, Markussen m.fl.2007) viser at det er mye forskningsmessig dokumentasjon på feltet, og flere forskningsprosjekt er i gang.

Grunnlagsdokumenter for arbeidsgruppa når det gjelder kartlegging og forskning har vært

Kunnskapsstatus om spesialundervisning i Norge

Oversikt skrevet av Kjell-Arne Solli på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, revidert utgave 2004 (utgitt 2005).

⁶ http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/felles_nasjonalt_tilsyn_2007.pdf

Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak

NIFU STEP rapport 9/2004 v/Grøgaard, J.B. m/fl.).

Forskning om tilpasset opplæring

Basisrapport skrevet av Bachmann, K. og Haug, P. Høgskolen i Volda 2006.

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Dokument 3:10 (2005 – 06).

Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge

Rapport 3/05 SINTEF Helse, på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet.

Til elevenes beste? Noen lærere og foreldres synspunkter på og vurderinger av spesialundervisning etter enkeltvedtak

NIFU STEP v/ Brandt, S. Arbeidsnotat 39/2006.

«Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006» del 1 og 2. Rapporten er utgitt av Nasjonalt dokumentasjonssenter og Sosial- og helsedirektoratet

Rapporten er et samarbeidsprosjekt mellom Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne. Prosjektet er en uavhengig oppfølging av det regjeringsoppnevnte Manneråkutvalgets utredning «Fra bruker til borger» (NOU 2000: 22). Situasjonen for funksjonshemmede er oppdatert på en rekke områder, bl.a. opplæring og utdanning.

I randsonen. Forekomst og organisering av smågruppetiltak for elever på ungdomstrinnet som viser problematferd og lav skolemotivasjon

Rapport skrevet av Lillegården kompetansesenter (Jahnsen H. m.fl.) på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet 2006.

Modellutvikling eller idédugnad

En studie av Modellprosjektet "Tilpasset opplæring og spesialundervisning" av Fylling, I. og Rønning, W. NF-rapport nr.6/2007.

Evaluering av Kunnskapsløftet. Gjennomgang av spesialundervisning

- Prosjektbeskrivelse med framdriftsplan (2006). NIFU STEP v/ Markussen, E. og Høgskolen i Hedmark v/ Nordahl, T.
- **Inkluderende spesialundervisning?** Om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007. Rapport nr.1 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning. Evaluering av Kunnskapsløftet. Av Markussen, E. m.fl. HiHM/NIFU STEP, NIFUSTEP rapport 19/2007.

6. Vurdering av dagens dokumentasjon

6.1 Generelt om dokumentasjon

Dokumentasjon av spesialundervisning både formelt og praktisk avhenger av data fra et sammensatt og komplisert felt. Dokumentasjonens pålitelighet avhenger av mange faktorer, og feilkilder og usikkerhet ved datainnsamling og bearbeiding må håndteres på en måte som gjør data relevante og dekkende.

Alt arbeid med kartlegging, vurdering og forbedring forutsetter at en velger ut vurderingskriterier og definerer noen standarder for den virksomheten en ønsker å forbedre. I organisasjonslitteratur skilles det gjerne mellom resultat-, prosess- og strukturindikatorer som tre hovedtyper av indikatorer for å vurdere organisasjonens virksomhet. Dette benyttes også i Kvalitetsutvalgets vurdering ”I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæring for alle” (NOU 2003:16).

Dette kan være et godt analytisk utgangspunkt for å vurdere dagens dokumentasjonsgrunnlag. Området for dokumentasjon kan eksemplifiseres slik⁷:

Struktur	Prosess	Resultat
Rettigheter	Innhold i opplæring	Læringsutbytte (i fag og personlig utvikling)
Saksbehandling	Pedagogisk praksis	Personlig
Ressurstildeling	Vurdering	kompetanseoppnåelse
Bygninger	Relevans og sammenheng	Tilhørighet og deltakelse (inkludering)
Organisering	Læringsmiljø (inkluderende fellesskap)	
Lærerkompetanse	Medbestemmelse	
Læreplaner	Frafall	
Læremidler		
System for vurdering og oppfølging av krav i opplæringslov		

Statistikk og periodiske kartlegginger gir et overblikk over status innenfor feltet sett over tid i forhold til likhet og endring i tallmaterialet. Styrken i de årlige data ligger ikke minst i muligheten for å kunne analysere utviklingstendenser, slik det er blitt gjort med data knyttet til spesialundervisning i grunnskolen.

⁷ Grappa har ikke foretatt noen nærmere drøfting av hva som bør dokumenteres som struktur, prosess og resultat.

For å se detaljer og nyanser, for å analysere sammenhenger og mulige årsaksforhold, må dokumentasjonen være forskningsbasert.

Å konstruere presise mål på læringsutbytte er generelt en vanskelig oppgave. Elever med spesialundervisning er dessuten en svært heterogen gruppe, der vurdering av utbytte ofte vil være særegen for den enkelte elev.

For å få vite noe om utbytte, må skolen vurdere om elevene

- Lærer fag eller når fastsatte kompetansemål
- Utvikler seg personlig
- Erfarer fellesskap

Indikatorer på utbytte er på den ene siden brukerundersøkelser som spør elever og foreldre om deres vurdering av dette. På den andre siden kan en vurdere utbyttet ved å gå gjennom lærervurderinger, nasjonale prøver eller vurderingskriteriene på oppnåelse av kompetansemål i Kunnskapsløftet. Det krever en nærmere utredning for å se hvordan en i praksis skal følge opplæringsloven § 2 – 3 når det gjelder elever med lavt utbytte av undervisningen.

En sentral kilde til bedømming av utbytte av spesialundervisningen vil være halvårsrapportene knyttet til individuelle opplæringsplaner. Samtidig sår de fylkesvise rapporter fra det felles nasjonale tilsynet 2007 tvil om opplæringsplanene er tydelige og konkrete nok, eller om de blir gjennomført.

6.2 ”Kunnskapshull”

Det finnes mye dokumentasjon om spesialundervisning og om tilpasset opplæring, men dokumentasjonen har åpenbare mangler. Gruppen har registrert at enkelte statusrapporter finner ”kunnskapshull” på området.

«Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006» viser at det i de fem årene som er gått etter Manneråkutvalget har det skjedd flere reformer og lovendringer i de ulike delene av utdanningskjeden. Noen av disse endringene og virkemiddelbruken i perioden er rettet mot å bedre situasjonen for funksjonshemmede barn, elever og studenter. Likevel viser gjennomgangen av funksjonshemmende barrierer i opplærings- og utdanningssystemet fem år etter Manneråket at situasjonen ikke har endret seg stort. Enkelte forhold har riktignok endret seg til det

bedre, mens andre forhold samtidig har gjort situasjonen vanskeligere for personer med funksjonsnedsettelse.

Rapporten sier også at vi vet lite om situasjonen til funksjonshemmede i opplærings- og utdanningssystemet. Særlig har vi lite kunnskap om situasjonen for funksjonshemmede studenter i høyere utdanning og i voksenopplæring, men kunnskapsnivået er også lavt når det gjelder barn og elever med funksjonsnedsettelse i barnehager og i videregående opplæring. Informasjonen er bedre i forhold til elever med behov for særskilte løsninger i grunnskolen, men det er fremdeles mangler i forståelsen av deres situasjon.

”Full deltakelse for alle?” viser også til behovet for oppfølging av kapittel 9 A i opplæringsloven («arbeidsmiljøloven for elever») som trådte i kraft 1.4.2003. Likeledes etterlyses en dokumentasjon av hvilke effekter oppheving av reglene om klassesdeling (opplæringsloven § 8-2 første ledd) har hatt for funksjonshemmede elever. Oppheving av retten til å tilhøre en klasse kan ha medført en økende tendens til segregering, da enkelte mener at den nye gruppeinndelingen gir større muligheter for at elever med samme evnenivå samles i egne grupper. I tillegg synes det å være en tendens til at flere elever med funksjonsnedsettelse plasseres i egne grupper/avdelinger ved skolen eller i egne skoler.

Det vises til at de økonomiske virkemidlene til opprusting av skolebygg antas å medvirke til å redusere funksjonshemmende barrierer, men det er fremdeles mange svakheter i fysisk tilgjengelighet, også i nye skolebygg. Prosjektet påpeker imidlertid at flere av virkemidlene som er satt i gang ikke har rukket å manifestere seg i utdanningssystemet, samtidig som mange mulige effekter ikke er dokumentert.

Oppsummert viser rapporten ”Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001 – 2006” til følgende kunnskapshull:

- Barnehagestatistikken fra SSB gir ikke god nok kunnskap om hvor stor andel av barnepopulasjonen med funksjonsnedsettelse som faktisk får et barnehage tilbud
- Det finnes ingen samlet dataoversikt som gir kunnskap om hvilke særskilte behov barna som mottar spesialundervisning har

- Det er heller ingen oversikt som gir informasjon om hvordan spesialundervisning foregår
- Det er lite informasjon om kommunale forsterkede skoletilbud
- Det er ingen dokumentasjon om effekten av virkemidler på voksenopplæringsområdet
- Det er lite dokumentasjon om funksjonshemmede elever og studenter i videregående opplæring og i høyere utdanning⁸

Rapporten ”Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge” (SINTEF Helse 2005) viser til mangler når det gjelder kunnskap om tjenestetilbudet til barn og unge:

- Manglende - eller lite tilgjengelige oversikter over hvordan kommunale tjenester for barn og unge er organisert
- Mye forsøksvirksomhet er på gang, og det gjenstår å se hvilke erfaringer man har med ulike modeller
- Lite dokumentasjon av omfang av samarbeid mellom forvaltningsnivå når det gjelder skole/PPT, sosiale tjenester/barnevern samt kriminalforebygging
- Ikke offentlig statistikk eller aktuelle studier som viser omfang av samarbeid mellom kommunale tjenester og STATPED, mellom kommunalt barnevern og andre statlige tjenester
- Lite kunnskap om erfaringer fra bruk av individuell plan

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen (dokument 3:10, 2005 – 06) viser at opplæringstilbudet ved en rekke grunnskoler ikke er tilfredsstillende. Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt utsatt. Mange skoler vurderer ikke om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæringen, og det er vesentlige mangler i kommunenes systemer for vurdering og oppfølging av skolene. Staten fører dessuten i liten grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven.

⁸ Gruppa har valgt å ta med rapportens oppsummering av kunnskapshull i sin helhet, selv om ikke alle punktene angår arbeidsgruppas mandatområde.

Rapporten fra det felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet 2007 viser at kommuner og fylkeskommuner mangler et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Mangelen på system gjør seg gjeldende både i forhold til å sikre etterlevelse av prinsippet om å gi tilpasset opplæring så vel som i forhold til å sikre retten til spesialundervisning. Mange kommuner/ fylkeskommuner sliter med å oppfylle lovens krav. Noen gjennomgående avvik fra opplæringslovens krav var:

- Kommunen og fylkeskommunen har ikke et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om elevene får tilpasset opplæring og tilfredsstillende utbytte av opplæringen (og dermed rett til spesialundervisning)
- Enkeltvedtak om spesialundervisning mangler eller er ikke tilstrekkelig klare og entydige
- Det tar uforholdsmessig lang tid fra henvisningen til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og til vedtak fattes
- Mangelfulle individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter for elever som har rett til spesialundervisning

6.3 Arbeidsgruppas vurdering

Arbeidsgruppa mener at ”kunnskapshullene” som er referert i 6.2 gir et riktig bilde av manglende dokumentasjon.”Kunnskapshull” som er berørt i de refererte rapporter gjelder både struktur, prosesser og resultat.

Det er imidlertid et spørsmål om hvor mye data og hvilke data det er hensiktsmessig å samle inn. Hovedutfordringen vil ikke være å samle inn så mye data som mulig, men å samle inn data som det vil være rimelig enighet om er holdbare for å beskrive hvordan lovens krav til opplæringen blir ivaretatt.

Gruppa vil for egen del vurdere mangler og behov i forhold til statistikk, kartlegging og forskning.

6.3.1 Statistikk

De data som innhentes gjennom GSI vurderes som kvalitativt gode og hensiktsmessige, da de gjør det mulig å følge utviklingstendenser på ressursområdet. Det er en styrke at GSI sine data om spesialundervisning nå blir innhentet fordelt på

årstrinn. Statistikkens kvalitet avhenger av den innrapportering som skjer fra skoleeier sin side.

Gruppen vil peke på at det i rapporten fra det felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet 2007 pekes på flere systemrelaterte svakheter i form av at skoleeier ikke har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om kravene i opplæringsloven knyttet til ordinær opplæring og til spesialundervisning blir ivare tatt.

Rapporten fra felles nasjonalt tilsyn ble presentert i arbeidsgruppas siste møte. Arbeidsgruppen har derfor ikke hatt tid til å vurdere hvilke konkrete konsekvenser resultatet fra tilsynet bør få i form av oppfølgende dokumentasjon. Imidlertid bør de avvik som er dokumentert gjennom tilsynet få konsekvenser for den statlige innsamling av data. Gruppen mener at spesialundervisning og tilpasset opplæring også bør følges opp i det nasjonale tilsynet 2008.

Dagens statistikk om spesialundervisning i grunnsopplæringen er todelt. Det samles inn data fra ulike kilder for grunnskolen og videregående opplæring. For grunnskolen samles det inn summeriske data på skolenivå gjennom GSI mens det for videregående opplæring samles inn individdata gjennom VIGO. Dataene er forskjellige både i innhold og karakter og kan ikke kobles.

Eksempler på spørsmål som dagens data ikke kan gi svar på:

- antall avslag på søknader om enkeltvedtak
- kommunens/skolens saksbehandlingstid
- hvor stor andel av elevene med spesialundervisning på første årstrinn som mottar dette ni år senere
- på hvilket trinn spesialundervisningen startet for de elevene som får spesialundervisning på 10. trinn
- hvor mange som fortsetter med spesialundervisning i vgo
- hvor stor andel av elever uten enkeltvedtak fra grunnskolen som får særskilt opptak til videregående opplæring
- hvordan det går med elever som skifter skole/ fylke
- hvordan det går videre med elever som får spesialundervisning
- på hvilke områder spesialundervisningen fungerer/ikke fungerer etter målsettingen

For grunnskolen kan vi få en oversikt over hvor mange elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak og hvor mye personellressurser disse krever. Ved å koble denne informasjonen til kommuneregnskapet er det mulig å identifisere kommunens ressursbruk. Med dagens datainnsamling får vi et øyeblikksbilde av den spesialundervisningen som gis til en hver tid. Data på individnivå i grunnskolen vil muliggjøre en vurdering av omfanget av spesialundervisningen og si noen om hvilke utbytte elevene har av den undervisningen de får. Det kan også gi informasjon om rutinene rundt enkeltvedtak ved å følge elever som får avslag.

Elever med spesialundervisning eller spesialundervisningslignende tiltak i den videregående opplæringen kan deles i to grupper. Den første gruppa krever ekstra ressurser, men følger ellers den ordinære læreplanen og oppnår de kompetansemålene som er definert i videregående opplæring. Den andre gruppa følger en egen opplæringsplan og oppnår som regel ikke alle kompetansemålene i den ordinære læreplanen. For disse utstedes det egne kompetansebevis som spesifiserer hvilket kompetansenivå eleven har oppnådd.

I VIGO registreres kurskoder som gjør oss i stand til å identifisere elevene fra den sistnevnte gruppa dersom fylket tilbyr egne kurs. Elevene i den første gruppa er bare identifiserbare dersom de har enkeltvedtak. For videregående opplæring er det mulig å følge enkeltelever og deres videre utdanning og jobbsituasjon. Dette er vesentlig for å vurdere i hvilken grad den alternative opplæringen gir kompetanse arbeidslivet har bruk for.

For å sikre en datakvalitet som kan gi et bedre bilde av situasjonen rundt spesialundervisning mener arbeidsgruppa at det er gode argumenter for å innhente individdata både for grunnskolen og for videregående opplæring. Det viktigste argumentet for en slik innsamling er likevel at det gir mulighet til å svare på om elevene får den opplæringen de har rett til.

En registrering og samling av personlige opplysninger vil alltid medføre en viss fare for misbruk og krenkelse av den personlige integritet, for eksempel ved at følsomme opplysninger kommer på avveie eller at personlige opplysninger blir misbrukt. Det må derfor alltid foretas en avveining mellom denne potensielle faren og nytten av den registrering som gjennomføres.

Videre må en forholde seg ideologisk til en eventuell innsamling av data etter vanske kategorier. En tradisjonell inndeling etter art og grad av funksjonshemninger og lærevansker innebærer en individrettet tanke- og handlingsmåte som kan skygge for et relasjonelt perspektiv. Retten til spesialundervisning er dessuten ikke knyttet til vanskegrupper eller diagnoser, men til den enkelte elevs utbytte av undervisningen. Det er videre åpenbare feilkilder i slike individdata etter som elevs vansker er sammensatte og det kan være tilfeldig hva slags vanske eleven blir kategorisert i forhold til. Ofte registreres også samme elev under flere vansker.

Dersom det blir sikret ordninger og teknikker som reduserer faren for misbruk og ukontrollert spredning av informasjon, ser arbeidsgruppa stor nytte av innsamling av individdata. Etter gruppas mening er det kun slik man vil kunne si noe om hvorvidt kvaliteten i tilbudet er slik loven krever (gangen i hele prosessen fra melding til PPT via vedtak, iverksetting, gjennomføring og evaluering).

Gruppa vil imidlertid peke på at dokumentasjon på dette området må bestå både av kvantitative og kvalitative data, og vil vise til den danske rapporten ”Specialpædagogik i praksis – et felt i bevægelse. En kvalitativ undersøgelse på 11 danske folkeskoler”⁹ Rapporten beskriver de samme tendenser som i Norge der uklarheten om begrepsbruk, ressurser og valg av organiseringsformer har vanskeliggjort i å innhente ”sikre” data om insidens og ressursforbruk innenfor spesialundervisningsområdet. For å evaluere om en innsats er effektiv må en bruke en brei vifte av metoder og datakilder.

Arbeidsgruppa vil påpeke at en hovedmangel ved dagens statistikk er ulikheten mellom statistikk om spesialundervisning som innhentes for grunnskolen og for videregående skole. Et strakstiltak bør være å utvikle en statistisk innsamling av data knyttet til lovkravene om spesialundervisning i videregående opplæring, inkludert lærlinger og lære kandidater, som tilsvarende data som innhentes for grunnskolen.

I rapporten ”Til elevens beste? Noen lærere og foreldres synspunkter på og vurderinger av spesialundervisning etter enkeltvedtak” (Brandt 2006) pekes det på tre forhold som er særlig viktig å forbedre når det gjelder spesialunder-

⁹ Dyssegaard, C.B m.fl. (2007). Specialpædagogik i praksis – et felt i bevægelse. En kvalitativ undersøgelse på 11 danske folkeskoler. Rapport, april 2007. AKF Forlaget og DPU.

visning. Dette er utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, likeverdig hjelp og støtte fra PP – tjenesten og bruk av individuell opplæringsplan som styringsverktøy for læringsarbeidet. Grappa mener at dette er områder som bør kunne følges opp ved innhenting av statistikk og kartlegging.

Arbeidsgruppa vil tilrå at PP – tjenesten burde ha et eget område innenfor statistikkinnhenting. Det kan hentes inn svært relevante data om spesialundervisning fra PP- tjenesten, samtidig som det er viktig å innhente data om PP – tjenesten. PP – tjenesten har ingen enhetlige rutiner på dokumentasjon/statistikk, men tjenestens sentrale rolle når det gjelder ressurser, prosess og resultat i forhold til spesialundervisning gjør den til en sentral målgruppe for datainnhenting. Dokumentasjon om PP – tjenesten kan gjelde

- Hvor lang tid fra oppmelding til PPT til ferdig sakkyndig vurdering
- Kompetanse i PPT
- Kapasitet i PPT (stillinger/elevtall)
- PP-tjenestens organisering og arbeidsoppgaver

Kartleggingsundersøkelsen om forekomst og organisering av smågruppebasert opplæring for elever som viser problematferd (Jansen m.fl. 2007) bør følges opp gjennom årlige innhentinger av data.

En tilsvarende kartleggingsundersøkelse bør utføres når det gjelder egne tiltak for elever med store og sammensatte funksjonsvansker. En slik studie bør også se på foreldres muligheter til valg av nærscole eller eventuelle egne skoletiltak for sine barn.

Arbeidsgruppa har ikke funnet dokumentasjon knyttet til lærlinger og lære-kandidaters rett til spesialundervisning. Det er et klart behov for å styrke dokumentasjonen om ordinær opplæring og spesialundervisning for lærlinger og lære-kandidater.

Summarisk vil gruppa nevne annen relevant og viktig dokumentasjon:

- Hvem fatter vedtak om spesialundervisning (kommune/skole)?
- Hvordan er forholdet mellom lærertimer og elevtimer?
- Hvor mye spesialpedagogisk kompetanse har kommunen/skole?

- Hvor stor del av spesialundervisningen gjennomføres av lærere med spesialpedagogisk kompetanse?
- Kommunens/skolens planer for kompetansekrav og kompetanseutvikling når det gjelder spesialpedagogikk (§§10-1 og 10-8)
- Antall vedtak ift § 9a
- Planer og rutiner knyttet til § 9a
- Sikrere data knyttet til antall elever som får punktskrifto pplæring og tegnspråk opplæring i grunnskolen og videregående opplæring.
- Antall elever med individuell opplæringsplan
- Hvor mange elever på ungdomstrinnet blir fritatt for vurdering med karakterer i ett eller flere fag?
- Arbeidsgruppa ønsker også nærmere innsamling av data om, og i hvilken grad, skoleeiere bruker ressurser og iverksetter andre tiltak for elever/lærere/lærekandidater enn timer til lærere/assistenter

6.3.2 Dokumentasjon fra STATPED – systemet

Når det gjelder data om de tilbudene elevene (brukerne) i STATPED-systemet får, er STATPEDs statistikk utilstrekkelig. Den kan si noe om hvilke STATPED-tjenester som er gitt, men det er ikke den mest sentrale dokumentasjon i denne sammenheng. STATPED har ingen dekkende statistikk for å kunne beskrive det tilbudet elevene får på hjemstedet.

Det STATPED derimot kan bidra med, vil være identifisering av aktuelle problemstillinger knyttet til kvaliteten i tilbudene for elever med særskilte behov. Det vil f.eks. kunne være

- sakkyndig vurdering (om sakkyndig vurdering foreligger, hva den inneholder, eventuelle mangler)
- enkeltvedtak (hvem fatter det, når fattes det, forholdet til sakkyndig vurdering, form og innhold)
- ressurstildeling (hvordan foregår det, følges enkeltvedtaket opp, forholdet til andre ressurser, faller de bort ved fravær osv.)
- IOP (om den foreligger, når den foreligger, hvem som utformer den, forholdet til "klassens" plan, foreldrenes/elevens rolle, form, innhold, hvordan den brukes)

- organisering av tilbudet (segregerte løsninger, fleksible løsninger osv)
- kompetanse i tilbudet (hvem gjennomfører, hvem planlegger, bruk av assistent, samarbeid, veiledning utenfra, nettverk osv.)
- kompetansemessig bistand fra andre spesialistinstanser (spesielt helse; utredninger og tilrådinger som er relevante for opplæringen, ventetid, veiledning osv)
- eventuell IP (foreligger det for de som skal ha det, ansvarsgrupper, skolens rolle, samarbeid osv.)
- hva skolene/kommunene strever med, evt. suksessfaktorer

Ettersom STATPED får kjennskap til en rekke ulike elever, ulike problemstillinger, fra ulike skoler og kommuner, vil slik informasjon være nyttig med tanke på både planlegging av statistikkinnhenting, fokus for fylkesmennenes tilsyn, samt forskningsbaserte evalueringer. Grappa mener at STATPED kan bidra med kvalitative vurderinger av valgte problemstillinger knyttet til kommunenes arbeid med spesialundervisning. Dersom Utdanningsdirektoratet ønsker det, bør det være mulig å be STATPED systematisere dette på en måte som kan være til nytte for å få mer kunnskap om ulike sider ved spesialundervisningen.

6.3.3 Kartlegging

Det dokumentasjonsbehovet som er nevnt under statistikk, kan også være grunnlag for kartlegging. Selv om det ble gjort en kartlegging av PP-tjenesten i 2003, bør en tilsvarende kartlegging gjøres nå. Dette vil kunne gi grunnlag for å en mer enhetlig statistikkinnhenting om PP – tjenesten.

Ellers vil arbeidsgruppa anbefale kartlegging av praksis når det gjelder å følge opp opplæringslovens § 9A.

Grappa mener at kartleggingen av smågruppetiltak for elever på ungdomstrinnet som viser problematferd og lav skolemotivasjon ("I randsonen") ga svært nyttig informasjon. En vil anbefale en tilsvarende kartlegging når det gjelder smågruppetiltak og såkalte "forsterka skoletilbud" for elever med lærevansker og store sammensatte vansker.¹⁰

¹⁰ Resultater fra studiene som blir presentert av Tøssebro og Ytterhus (2006) i antologien "Funksjonshemmede barn i skole og familie. Inkluderingsideal og hverdagspraksis" gir sammen med kartleggingen "I randsonen", et grunnlag for en slik kartlegging.

6.3.4 Forskning

Arbeidsgruppa har registrert at det er igangsatt flere forskningsprosjekter, og det er trolig at en her vil få ”tettet igjen” flere av de ”kunnskapshull” som er omtalt. Det er blitt framhevet en mangel på forskning knyttet til pedagogikken for elever med funksjons-nedsettelse, inkludert resultater av spesialundervisning.

Særlig gjennomgangen av spesialundervisning som ledd i evalueringen av Kunnskapsløftet vil besvare og gi relevant dokumentasjon om spesialundervisning. Overordnet problemstilling for dette prosjektets gjennomgang av spesialundervisning er:

Hvilken sammenheng er det mellom ulike innsatsfaktorer i spesialundervisning (organisering, innhold, ressurser, læringsmiljø samt forutsetninger og begrunnelser), og resultatet av spesialundervisning i grunnskolen og i skole og bedrift i videregående opplæring?

Det stilles seks overordnede spørsmål:

1. *Hvordan praktiseres spesialundervisning på de ulike nivåene i grunnsopplæringen?*
2. *Hvilke forutsetninger og begrunnelser ligger til grunn for måten spesialundervisningen praktiseres på i norsk grunnsopplæring?*
3. *Bidrar innføringen av Kunnskapsløftet til endringer i spesialundervisning?*
4. *Hvordan brukes ressursene i forhold til spesialundervisning?*
5. *Hvilke effekter har spesialundervisning på læringsmiljøet for elevene?*
6. *Hvilke resultater oppnår man med spesialundervisning?*

Høgskolen i Volda vil i prosjektet ”Kvalitet i opplæringa – om tilpassa opplæring” (prosjektleder Peder Haug) ha som målsetting å få større kunnskap om hvordan kvalitet i undervisninga er forstått, praktisert og opplevd i skolen ut fra perspektiv knyttet til begrepet tilpasset opplæring.

Studiens delmål er å få svar på

- *Korleis prioriterer og arbeider kommunar og skular med tanke på å utvikle kvaliteten på opplæringa innanfor tilpassa opplæring?*
- *Korleis planlegg, gjennomfører og evaluerer lærarane opplæringa i utvalde klassar?*
- *Korleis erfarer og vurderer elevar og foreldre den opplæringa som går føre seg?*

På dette grunnlaget skal vi kunne utvikle betre måtar for å registrere tilpassa opplæring på.

(kilde: <http://www.hivolda.no/kio>).

SINTEF helse gjennomfører 2004 – 2008 prosjektet ”Brukerbasert evaluering av det kommunale tjenestetilbudet for barn og unge med psykiske vansker”. Hovedmålsettingen for dette prosjektet er å studere hvordan brukere opplever samarbeidet, samspillet og koordineringen mellom ulike tjenesteytere og instanser som møter barn/ungdom med psykososial problematikk.

Gruppa har særlig sett på dokumentasjon knyttet til elevtimer/lærertimer. En har ikke hatt tid til å gå nærmere inn på innsamling av data om, og i hvilken grad, skoleeiere bruker ressurser og iverksetter tiltak for elever/lærlinger/ lærekandidater til annet enn lærer/assistenttimer. En har fått opplyst at det skal gjennomføres en undersøkelse av behovet for særskilt tilrettelagte læremidler for barn, unge og voksne som trenger tilrettelegging i stedet for, eller som et tillegg til ordinære læremidler. Eksempler på dette er læremidler for barn, elever og lærlinger med synshemminger, hørselshemminger, med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, ulike læreverser, motoriske vansker, lese- og skriveverser m.m. Undersøkelsen skal omfatte barn i barnehage, elever, lærlinger og voksne i grunnopplæringen, elever i fagskolene og studenter i lærerutdanningen med behov for særskilt tilrettelagte læremidler. Behovet skal omfatte lydbøker, samt digitale og trykte læremidler i alle fag. Oxford Research skal gjennomføre kartleggingen i nært samarbeid med kompetansesentrene for de ulike vanskegruppene. Arbeidsgruppa anser dette for å være en viktig kartlegging.

Arbeidsgruppa finner derfor liten grunn til å foreslå forskning på dette område før disse prosjektene har levert sin rapportering.

6.4 Elever uten vedtak om spesialundervisning, men med tiltak som ligner spesialundervisning

Riksrevisjonens undersøkelse (dokument nr. 3-10, 2005-06) viser at rektorer ved en rekke skoler mener at tilretteleggingen av opplæringstilbudet ikke er tilfredsstillende, og at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt.

Spørsmålet om nærmere dokumentasjon om elever/lærlinger/lærekandidater som ikke har spesialundervisning, men som har en opplæring som i form og innhold ligner på spesialundervisning må besvares gjennom forskningsbaserte metoder.

Ulike undersøkelser (Skaalvik 1998, Bergem og Måseidvåg Gamlem 2007, Myndigheten för skolutveckling 2005)¹¹ viser til elever som etter skolens vurdering har hatt behov for spesialundervisning, men som ikke har fått det. Dette er en problemstilling som antakelig blir belyst i den gjennomgangen av spesialundervisning som inngår i evalueringen av Kunnskapsløftet.

Arbeidsgruppa mener at det må iverksettes studier av prinsippet om likeverd og universell utforming. Riksrevisjonens problemstilling om i hvilken grad forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud er til stede i skolen, bør også følges opp i form av en egen statusrapport eller gjennom nye studier.

¹¹ Skaalvik, E.M. (2000) Faglige og sosiale støttetiltak. Skolens vurdering av behov og tiltak. I *Spesialpedagogikk*. Artikler fra forskningsprogrammet "Spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling (1993-99)

Myndigheten för skolutveckling (2005). Elever som behöver stöd men får för lite". Rapport U04:075. Stockholm: Liber distribution.

Bergem, R. og Gamlem, S.M. (2007). Kartlegging av grunnskuleopplæringa i Flekkefjord kommune. Høgskulen i Volda/Møreforskning. Arbeidsrapport nr. 205.

7. Arbeidsgruppas anbefalinger

Spesialundervisning er et komplisert og sammensatt felt preget av ulik forståelse av begreper og av en svært uensartet praksis. Ressurstildelings- og organisasjonsformene varierer også sterkt, uten at dette nødvendigvis sier noe om kvaliteten i opplæringen.

Dokumentasjon av spesialundervisning kan ikke ses atskilt fra dokumentasjon av ordinær opplæring. Derfor er dokumentasjon om ordinær opplæring og data fra evaluering av læringsutbytte generelt relevante data. Dokumentasjon om elever som får spesialundervisningslignende tiltak vil være knyttet til en dokumentasjon om skole/lærebedrift gir et forvarlig opplæringstilbud.

Arbeidsgruppa skiller mellom dokumentasjon knyttet til ressurser - og systemer, prosesser og resultater. Det er vanskelig å gi en fyllestgjørende dokumentasjon uten å følge opp enkeltelever gjennom systemet. Prosesser og resultater blir best dokumentert gjennom forskningsbaserte studier. Elever som får spesialundervisning, utgjør en heterogen gruppe, der måling av utbytte og effekter for den enkelte vil kreve data på individnivå.

Gruppa understreker at prinsippet om tidlig innsats - St.meld. nr.16 (2006-2007) og Innst.S. nr.164 (2006 – 2007) – bør ligge til grunn.

Her følger tilrådingene fra arbeidsgruppa om dokumentasjon som kan bidra til bedre planlegging og ressursforvaltning.

- Sørge for å innhente data for videregående opplæring (elever/lærlinger/lærekandidater) som er tilsvarende de data som innhentes på grunnskolens område.
- Innhente data på individnivå, forutsatt at personvernet er godt nok sikret.
- Innhente dokumentasjon knyttet til PP-tjenesten.
- Innhente årlig statistikk om bruk av individuelle opplæringsplaner, samt lærerkompetanse.
- Dokumentasjon om saksbehandlingstid, hvem som gjør vedtak om spesialundervisning og antall klager/klagebehandling.

- Gjennomføre kartleggingsundersøkelse av egne skoletilbud for elever med store og sammensatte lærevansker grunnopplæringen.
- Gjennomgå nærmere hvordan en ved årlig datainnhenting kan følge resultatene fra det nasjonale tilsynet i 2007. Tilpasset opplæring og spesialundervisning bør følges opp i det nasjonale tilsyn 2008.
- Utdanningsdirektoratet bør vurdere hvordan STATPED gjennom sitt system kan bidra til dokumentasjon som sier noe om kvalitet i spesialundervisning og ordinær opplæring.
- Utarbeide et årlig ”speil” for spesialundervisning med basis i statistikk, kartlegging og forskning.
- Gjennomføre en studie om konsekvensene av at reglene om klassedeling er opphørt.
- Gjennomføre en studie av praksis knyttet til prinsippet om likeverd og universell utforming.
- Iverksette en studie om innhold og bruk av individuelle opplæringsplaner.
- Kartlegge antall lærere med spesialpedagogisk kompetanse og skolenes kompetansebehov når det gjelder lærere med slik kompetanse.
- Gjennomføre en studie knyttet til opplæringslovens § 4 – 2 (særlege rettar og plikter for lærlingen og lære kandidater).
- Foreta en gjennomgang og oppdatering av Veiledning for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring.

Referanser

Andersson, H. W (red.): Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge. SINTEF Helse rapport 03/05.

Bachmann, K. og Haug, P. (2006). Forskning om tilpasset opplæring. Høgskulen i Volda/Møreforsking. Rapport nr.62.

Bergem, R. og Gamlem, S.M. (2007). Kartlegging av grunnskuleopplæringa i Flekkefjord kommune. Volda:Høgskulen i Volda/Møreforsking. Arbeidsrapport nr. 205.

Brandt, S. (2006). Til elevenes beste? Noen lærere og foreldres synspunkter på og vurderinger av spesialundervisning etter enkeltvedtak NIFU STEP. Arbeidsnotat 39/2006.

DOK (2006): Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006. Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.

Dyssegaard, C.B. m.fl. (2007). Specialpædagogik i praksis – et felt i bevægelse. En kvalitativ undersøgelse på 11 danske folkeskoler. Rapport, april 2007. AKF Forlaget og DPU.

Fylling, I. og Rønning, W (2006). Modellutvikling eller idédugnad. En studie av Modellprosjektet ”Tilpasset opplæring og spesialundervisning. NF-rapport nr.6/2007.

Grøgaard, J.B. m/fl.). Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak. NIFU STEP rapport 9/2004.

Innst.S.nr.268 (2003 – 04) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring.

Innst.S.nr.164 (2006-2007) Innstilling frå kyrkje -, utdannings- og forskningskomiteen om ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.

Jahnsen H. m.fl. (2006). I randsonen. Forekomst og organisering av smågruppetiltak for elever på ungdomstrinnet som viser problematferd og lav skolemotivasjon Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringslov (opplæringslova).

Lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Markussen, E. og Nordahl, T. (2006). Evaluering av Kunnskapsløftet. Gjennomgang av spesialundervisning. Prosjektbeskrivelse med framdriftsplan. NIFU STEP/Høgskolen i Hedmark.

Markussen, E. m.fl. (2007). Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer for spesialundervisning i 2007. Rapport nr. 1 fra prosjektet Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet. Rapport nr.19. NIFU/STEP.

Myndigheten för skolutveckling (2005). Elever som behöver stöd men får for lite”. Rapport U04:075. Stockholm: Liber distribution.

NOU1995: 18 Ny lovgiving om opplæring ”... og for øvrig kan man gjøre som man vil”. Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet.

NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle. Utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 2007: 6 Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen. Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonen (2006). Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Dokument 3:10 (2005 – 06).

Skaalvik, E.M. (2000) Faglige og sosiale støttetiltak. Skolens vurdering av behov og tiltak. I *Spesialpedagogikk*. Artikler fra forskningsprogrammet ”Spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling (1993-99).

Solli, K-A. (2005). Kunnskapsstatus om spesialundervisning i Norge Oslo: Utdanningsdirektoratet.

St. meld. nr. 30 (2003–2004). Kultur for læring. Utdannings- og forskningsdepartementet.

Stortingsmelding nr.16 (2006-2007)... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Kunnskapsdepartementet.

Tøssebro, J. og Ytterhus, B. (red). (2006). Funksjonshemmede barn i skole og familie. Inkluderingsideal og hverdagspraksis. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Utdanningsdirektoratet (2007). Hovedprinsippene ved spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – presisering av enkelte bestemmelser i opplæringsloven. Rundskriv Udir-1-2007.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2004).”Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004. Oslo : Utdannings- og forskningsdepartementet.

