

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 7-2023

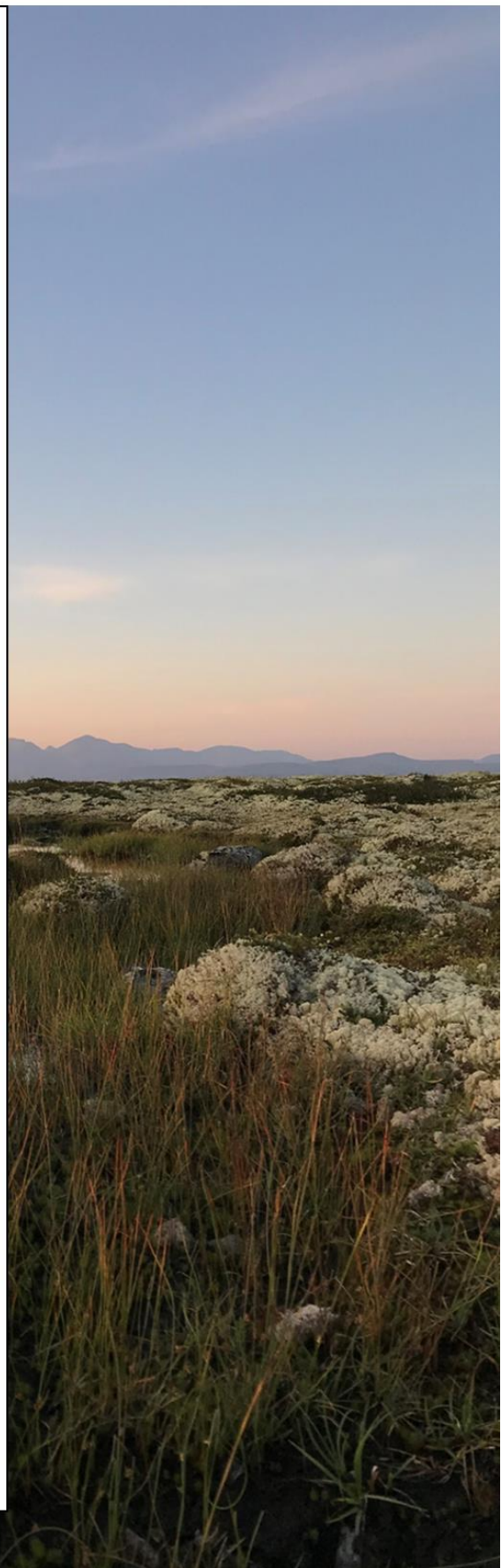
ORGANISERING AV SPESIALUNDERVISNING

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
INNLANDET FYLKESKOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

16. mai 2023
2023-548/JGB/GSL



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet "*Organisering av spesialundervisning*" som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (kommuneloven § 23-3).

Målet med en forvaltningsrevisjon er å bidra til forbedring i kommune og fylkeskommune. Vi kartlegger fylkeskommunens rutiner og praksis og vurderer dette opp mot revisjonskriterier. Revisjonskriteriene kan både være hentet fra lover og forskrifter, men også fra fylkestingsvedtak, anerkjente veiledere eller andre autoritative kilder. Brudd på lovbestemmelser vil vanligvis være mer alvorlig enn at føringer i veiledere eller retningslinjer ikke følges fullt ut.

Prosjektarbeidet er utført i perioden juni 2022 til april 2023 av forvaltningsrevisor Jorun Gilje Buggeland. Guro Selfors Lund har vært oppdragsansvarlig revisor. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten. Vi har vurdert vår uavhengighet, og kjenner ikke til forhold som påvirker denne.

Utkast til rapport er sendt fylkeskommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra fylkeskommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Tusen takk til alle som har bidratt med informasjon i prosjektet! Vi har møtt velvilje og fått nyttige innspill både fra ansatte ved skolene og i sentraladministrasjonen.

Når rapporten er ferdig behandlet i kontrollutvalget og fylkestinget, vil den bli lagt ut på irev.no og i forvaltningsrevisjonsregisteret.

Lillehammer, 16. mai 2023

Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig revisor

Jorun Gilje Buggeland
Prosjektansvarlig revisor

Sammendrag med konklusjoner og anbefalinger.....	5
1 Innledning	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Rapportens oppbygging og avgrensninger	10
2 Spesialundervisning Innlandet fylkeskommune	11
2.1 Styringsdokumenter	11
2.2 Organisering av spesialundervisning	12
2.3 Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)	12
2.4 Iko-modellen	13
2.5 Grunnkompetanse	13
2.6 Overgangsarbeid mellom ungdomsskolen og videregående opplæring.....	14
2.7 Samarbeid med foresatte	14
3 Metode	16
3.1 Kartlegging og utvalg av skoler	16
3.2 Dokumentanalyse	16
3.3 Intervjuer	17
3.4 Spørreundersøkelse	18
3.5 Kvalitetssikring – relevans og pålitelighet	19
4 Kilder til revisjonskriterier.....	20
5 Presentasjon av skolene	21
5.1 Hadeland videregående skole	21
5.2 Ringsaker videregående skole	21
5.3 Storhamar videregående skole.....	22
5.4 Storsteigen videregående skole.....	23
5.5 Valdres videregående skule	24
6 Organisering av opplæringen.....	26
6.1 Revisjonskriterier	26
6.2 Endringer i tilbudsstrukturen.....	30
6.3 Tilrettelagte grupper med ett utdanningsprogram	32
6.4 Mål om færre vedtak om spesialundervisning	33
6.5 Tilrettelegging av opplæringen i ordinære tilbud	36
6.6 Forklaringer på forskjeller mellom skolene i antall vedtak og organisering	39
6.7 Elever med spesialundervisning som del av et sosialt fellesskap.....	40
6.8 Forventninger til læring i tilrettelagte TILBUD	43

6.9	Vedtak om spesialundervisning	44
6.10	Revisjonens vurderinger	47
7	Innholdet i opplæringen	50
7.1	Revisjonskriterier	50
7.2	Innholdet i opplæringstilbudet ved tilrettelagte avdelinger	51
7.3	Innholdet i lys av målet med opplæringen	54
7.4	Vedtak om spesialundervisning	55
7.5	Revisjonens vurderinger	55
8	Ansattes kompetanse	57
8.1	Revisjonskriterier	57
8.2	Personale	58
8.3	Veiledning	59
8.4	Vedtak om spesialundervisning	60
8.5	Revisjonens vurderinger	61
9	Revisjonens konklusjoner og anbefalinger	62
9.1	Konklusjoner	62
9.2	Anbefalinger	64
	Referanser	65
	Vedlegg 1 Kommunedirektørens uttalelse	67
	Vedlegg 2 Spørsmål og svar i spørreundersøkelsen	69

Sammendrag med konklusjoner og anbefalinger

Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune bestilte i mars 2022 en forvaltningsrevisjon om *Organisering av spesialundervisning*. Formålet med revisjonen har vært å undersøke hvorvidt fylkeskommunens organisering av spesialundervisning, og elevenes opplæringstilbud, er i overensstemmelse med lov, forskrift og nasjonale føringer. Følgende problemstillinger har vært undersøkt:

1. I hvilken grad er organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i tråd med lov, forskrift og nasjonale føringer?
2. I hvilken grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på?
3. I hvilken grad får elever som går i egne klasser/grupper opplæring gitt av ansatte med relevant kompetanse?

Vi har gjennomført revisjonsprosjektet med en kombinasjon av kartlegging, dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse. Vi har hatt oppstartsmøte med enhetsledere i fylkesadministrasjonen og innhentet skriftlige tilbakemeldinger på spørsmål fra ledere og rådgivere i administrasjonen. På bakgrunn av en kartlegging av alle de videregående skolene i Innlandet, valgte vi ut fem skoler; Hadeland, Ringsaker, Storhamar, Storsteigen og Valdres videregående skule. Vi har intervjuet rektor og avdelingsledere ved disse skolene. Ut fra et tilfeldig utvalg av elevmapper fra hver av de utvalgte skolene, har vi gjennomgått 40 vedtak om spesialundervisning. I samarbeid med revisor for prosjektet «*Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning*», har vi også gjennomført en spørreundersøkelse blant elever med spesialundervisning og deres foresatte.

I forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som fylkeskommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i rapporten er hovedsakelig hentet fra opplæringsloven med forskrift, Stortingsmelding 6 (2019-2020), Kunnskapsdepartementets *Veiledning om organisering av elevene* og Utdanningsdirektoratets *Veileder spesialundervisning*.

Konklusjonene nedenfor er utformet og delt inn etter de tre problemstillingene i prosjektet.

Problemstilling 1: I hvilken grad er organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i tråd med lov, forskrift og nasjonale føringer?

Vår konklusjon er at Innlandet fylkeskommunes organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i hovedsak er i tråd med lov, forskrift og nasjonale føringer.

De videregående skolene i Innlandet organiserer opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning på ulike måter. Alle skolene har noen elever med spesialundervisning i ordinære klasser¹. De fleste skolene har et tilrettelagt tilbud, en avdeling/gruppe, forbeholdt elever med spesialundervisning. Fem av skolene har hatt søkbare tilrettelagte tilbud, der elevene har fått inntak på et utdanningsprogram og en tilrettelagt gruppe samtidig. De søkbare tilrettelagte tilbudene har ikke vært i overensstemmelse med opplæringsloven, fordi det først er i enkeltvedtak om spesialundervisning at skolen skal vedta organiseringen av elevens opplæringstilbud.

¹ Unntaket er Storsteigen vgs skolested Nordstumo der alle elevene har spesialundervisning.

Det omfatter for eksempel om opplæringen skal gis i et tilrettelagte tilbud. Dette er endret fra kommende skoleår. Elevene skal nå søke et utdanningsprogram som ikke i tilbudsstrukturen er direkte tilknyttet et tilrettelagt tilbud. Det ser vi som positivt.

Ved de fleste skolenes tilrettelagte tilbud har elevene inntak på ulike utdanningsprogram. De har søkt et av skolens utdanningsprogram og deretter blitt plassert i en gruppe med andre elever med spesialundervisning. De tidligere søkbare tilbudene ved fem skoler er imidlertid fortsatt tilknyttet kun ett bestemt utdanningsprogram. Alle gruppens elever får da opplæring i for eksempel Restaurant- og matfag eller Naturbruk. Tilknytningen til kun ett utdanningsprogram er ikke endret selv om tilbudene ikke lenger er søkbare. Det kan stride mot enkelte elevers rett til et fritt utdanningsvalg. Noen elever får opplæring ved et tilrettelagt tilbud fordi de har behov for opplæring i en liten gruppe, ikke fordi de er interessert i det aktuelle utdanningsprogrammet gruppen er knyttet til. Det kan få konsekvenser for elevenes fremtid, ved at de da får opplæring innen et fagområde de ikke ønsker å jobbe med. Elevene står imidlertid fritt til å søke andre av skolens utdanningsprogram. Da får de ikke nødvendigvis opplæring i en liten gruppe, men i ordinær klasse eller alene med lærer. Det er det ikke alle som ønsker eller er i stand til.

De fleste elever med spesialundervisning i Innlandet er en del av et sosialt fellesskap i en klasse eller gruppe. Gjennomgangen av vedtak om spesialundervisning viser at svært få elever har opplæring alene med en eller to voksne det meste av tiden. Elevene som får opplæring i tilrettelagte tilbud bygger relasjoner til hverandre, trener på sosiale ferdigheter og noen får venner for første gang. De tilrettelagte avdelingene er dessuten en del av skolen. Selv om elevene der har det meste av skoledagen for seg selv, deltar de også på skolens fellesområder og arrangementer. Det ser vi som positivt. Selv om de nasjonale føringene tilsier at elever i hovedsak skal ha opplæringen i ordinære tilbud, vil dette være en skjønnsmessig vurdering av elevens beste. For noen vil det faglige og sosiale spennet til andre elever i en ordinær klasse bli for stort til at de føler seg inkludert.

Gjennomgangen tyder på at skolene i Innlandet i ulik grad imøtekommer de nasjonale føringene om at elever skal ha tilrettelegging av opplæringen i ordinære tilbud. Det er store forskjeller mellom skolene i hvor mange av elevene med spesialundervisning som har opplæringen organisert i ordinære eller tilrettelagte tilbud. Skoler i tidligere Hedmark har flere elever i tilrettelagte tilbud enn tidligere Oppland. Dette kan tyde på at noen skoler er mer tilbøyelige enn andre til å organisere opplæringen til elever med spesialundervisning i egne tilrettelagte tilbud. Elever som ved noen skoler får opplæring i et tilrettelagt tilbud, vil trolig ved andre skoler få tilpasset opplæring eller spesialundervisning i ordinær klasse. Vi ser det som positivt at det er etablert et administrativt nettverk mellom fylkesadministrasjonen, avdelingsledere med ansvar for spesialundervisning på skolene og PPT. Diskusjoner i nettverket kan på sikt gi noe mer likhet mellom skolene i organiseringen av den enkelte elevs opplæringstilbud.

Vi har, på bakgrunn av intervjuer, inntrykk av at skolene er opptatte av å møte alle elever med ambisiøse og realistiske forventninger til læring. Likevel tyder svarene vi fikk i spørreundersøkelsen på at elever som får spesialundervisning i tilrettelagte tilbud møtes med noe lavere forventninger enn elever i ordinære klasser. Til tross for at spørreundersøkelsen hadde en lav svarprosent, understreker dette viktigheten av at skolene fortsetter å arbeide for at også elever i tilrettelagte tilbud skal møtes med høye forventninger tilpasset elevenes forutsetninger.

Vi vurderer at fylkeskommunen ikke har en god nok oversikt over omfanget av spesialundervisning i videregående opplæring. Selv om foreliggende tallmateriale viser en utvikling i riktig retning, gir oversikten et noe svakt grunnlag for å vurdere om de oppnår målsettingen om å tilpasse den ordinære opplæringen bedre slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Det foreligger ulike tall i den årlige tilstandsrapporten og skolenes årsmeldinger. Til tross for at telletidspunktet for begge er satt til 1. oktober, hentes tallene ut høsten etter og

omfatter store deler av skoleåret. Vi er informert om at det arbeides med en egen app som skal bidra til et bedre tall- og analysegrunnlag for spesialundervisning. Det ser vi som positivt.

Vi har inntrykk av at fylkeskommunen jobber for at den ordinære opplæringen skal romme flere elever og dermed redusere antall vedtak om spesialundervisning. Alle skolene jobber etter IKO-modellen (identifisering, kartlegging og oppfølging). Gjennom IKO skal skolen blant annet identifisere og hjelpe elever som har behov for bistand og tilrettelegging i den ordinære opplæringen, fremfor at de henvises til PPT for vurdering av spesialundervisning. Informanter ved skolene fortalte at de kontinuerlig jobber for at alle elevene får en god tilpasset opplæring ved at de f.eks. setter inn ekstra lærerressurser ved behov og varierer undervisningsmetodene.

Elever som tilhører en annen gruppe enn den ordinære klassen, skal ha dette hjemlet i et vedtak om spesialundervisning. Gjennomgangen viser imidlertid at skolene gir elever opplæring i tilrettelagte tilbud fra skolestart, til tross for at vedtak om spesialundervisning ikke enda er fattet. I vår gjennomgang av 40 vedtak om spesialundervisning, inkludert enkelte tidsbegrensede vedtak, hadde kun en elev vedtak om spesialundervisning fra skolestart. Halvparten av vedtakene ble fattet etter 1. november Vi påpeker at det kan være i strid med opplæringsloven dersom skolene, uten vedtak om spesialundervisning, gir tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring.

Vår konklusjon, ut fra gjennomgang av 40 vedtak om spesialundervisning, er at vedtakene i hovedsak oppfyller føringene i *Veileder spesialundervisning* om at de skal omtale organisering av tilbudet og maksimal størrelse på gruppen. Vurderinger av barnets beste er imidlertid kun unntaksvis nevnt i vedtakene. En av skolene gir likelydende begrunnelse i vedtakene for hvorfor opplæringstilbudet er forsvarlig. Det er i strid med bestemmelsen om at vedtak skal ha en begrunnelse basert på den enkelte elevens behov.

Problemstilling 2: I hvilken grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på?

Elever med spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune får opplæring som i hovedsak er tilpasset utdanningsprogrammet de har inntak til. Det er i overenstemmelse med lov og forskrift, så lenge innholdet i tilbudet fremgår av vedtak om spesialundervisning. Noen elever med spesialundervisning får opplæring med enkelte tilpasninger i ordinær klasse. Andre får for eksempel behandling, ADL-trening og opplæring i lesing og skriving på barneskolenivå. Opplæringen knyttes da gjerne til livsmestring som målsetting i overordnet del av læreplanen eller til opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Halvparten av vedtakene vi har gjennomgått oppfyller kravet om at de skal være så tydelige at det ikke er tvil om hvilket innhold opplæringen skal ha. Disse vedtakene gir en detaljert beskrivelse av alle fagene med hensyn til antall årstimer, organisering/gruppestørrelse, kompetanse og delvis innhold. Resten av vedtakene gir enten kun en oversikt over hvilke fag eleven skal ha eller viser til at opplæringen vil fremgå av elevens IOP. Etter vår vurdering er ikke dette i samsvar med opplæringsloven.

Skolene med tilrettelagte avdelinger, der alle elevene er tilknyttet samme utdanningsprogram, har utarbeidet det de omtaler som lokale læreplaner. Vi ser det som positivt at fylkesadministrasjonen nå avklarer bruken av disse.

Problemstilling 3: I hvilken grad får elever som går i egne klasser/grupper opplæring gitt av ansatte med relevant kompetanse?

Vi mener at alle skolene i hovedsak oppfyller kravene i lov og forskrift når det gjelder bruk av kompetanse i spesialundervisningen. De som har ansvaret for spesialundervisning, er tilsatt i en undervisningsstilling. Assistentene/elevveilederne får nødvendig veiledning for å kunne hjelpe til i opplæringen. Ved en av de fem skolene gis veiledningen av vernepleiere som ikke selv er tilsatt i en undervisningsstilling. Det er ikke i samsvar med bestemmelsene i forskriften.

Vi ble informert om at en skole har lærere som ikke oppfyller kompetansekravet i forskriften. Likevel omtales ikke dette i noen av vedtakene om spesialundervisning som vi har gjennomgått. Vi minner om at bruk av lærere som ikke oppfyller kompetansekravet skal hjemles i den enkelte elevs vedtak om spesialundervisning.

Gjennomgangen av elevdokumentasjon viser at det er hjemlet i vedtakene dersom elevenes tilbud omfatter assistent. Presisjonsnivået i vedtakene varierer imidlertid mellom skolene. Tre av fire vedtak er, etter vår vurdering, ikke tydelige nok når det gjelder i hvor stort omfang den enkelte elev har oppfølging av elevveileder/assistent. I gjennomgangen av 40 vedtak så vi ingen som viste til at elever skal ha opplæring alene med en assistent eller elevveileder. Det ser vi som positivt.

Anbefalinger

På bakgrunn av revisjonens konklusjoner angående de tre problemstillingene anbefaler vi følgende:

- Fylkeskommunen bør sikre at alle elever med spesialundervisning har et fritt utdanningsvalg.
- Fylkeskommunen bør arbeide for at alle elever møtes med ambisiøse, men realistiske forventninger.
- Fylkeskommunen bør sørge for at skolene fatter vedtak om spesialundervisning før det gis tilrettelagt opplæring eller avvik fra læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring.
- Fylkeskommunen bør sikre at alle vedtak om spesialundervisning er så tydelige at det ikke er tvil om hvilket innhold opplæringen skal ha.
- Fylkeskommunen bør sørge for at alle vedtak har en begrunnelse basert på den enkelte elevens behov, ikke en standardbegrunnelse.
- Fylkeskommunen bør sikre at barnets beste er en del av begrunnelsen i alle vedtak om spesialundervisning.
- Fylkeskommunen bør sikre at det hjemles i den enkelte elevs vedtak om spesialundervisning når lærere ikke oppfyller kravet til fagkompetanse i undervisningsfag.
- Fylkeskommunen bør sørge for at det ved alle skolene er tilsatte i undervisningsstillinger som har ansvaret for veiledning av assistenter/elevveiledere.
- Fylkeskommunen bør utarbeide et bedre tallmateriale enn i dag over omfanget elever med spesialundervisning i Innlandet.

1 INNLEDNING

1.1 BESTILLING

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i møte 11. november 2021, sak 48/2021:

1. Basert på framlagt foranalyse bestiller kontrollutvalget to forvaltningsrevisjoner av Innlandet Revisjon IKS:

Spesialundervisning og tilpasset opplæring med følgende problemstillinger:

- 1. Har fylkeskommunen iverksatt felles rutiner for spesialundervisning?*
- 2. I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?*
- 3. I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan med hensyn til omfang, innhold og kompetanse?*
- 4. Har IFK hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?*

Organiseringen av spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune med følgende problemstillinger:

- 1. Hvilke vurderinger gjør skolene mht hvilke elever med spesialundervisning som skal få opplæring i ordinær klasse eller egne grupper? I hvilken grad varierer vurderingene mellom skolene?*
- 2. I hvilken grad får elever som har sin basisgruppe i en tilrettelagt avdeling/gruppe, deler av opplæringen i ordinær klasse?*
- 3. I hvilken grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på?*
- 4. I hvilken grad får elever som går i egne klasser/grupper opplæring av faglærere og spesialpedagoger, og er dette i samsvar med evt. krav som er stilt i vedtak?*

2. Kontrollutvalget ber om at prosjektplaner legges fram på et av de første møtene i 2022 og at revisjonen i denne samkjører mest mulig arbeid med de to forvaltningsrevisjonene.

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler det andre temaet ovenfor: *Organisering av spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune*. Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i møte den 10. mars 2022 (sak 7/2022). De fattet følgende vedtak: *Kontrollutvalget opprettholder bestillingen av en forvaltningsrevisjon av temaet "Organisering av spesialundervisning", basert på gjennomført foranalyse og prosjektplan.*

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvorvidt fylkeskommunens organisering av spesialundervisning, og elevenes opplæringstilbud, er i overensstemmelse med lov, forskrift og nasjonale føringer.

Etter en gjennomgang i kontrollutvalget 9. februar 2023 (sak 2/23), har vi endret formuleringene av de opprinnelige problemstillingene til:

- 1. I hvilken grad er organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i tråd med lov, forskrift og nasjonale føringer?*

2. I hvilken grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på?
3. I hvilken grad får elever som går i egne klasser/grupper opplæring gitt av ansatte med relevant kompetanse?

I undersøkelsen av problemstillingene, vil vi kombinere et systemorientert og et resultatorientert perspektiv. Det vil si at vi både vil se om fylkeskommunen har systemer for å sikre god praksis og undersøke hvordan praksisen er.

1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING OG AVGRENSNINGER

Neste kapittel er et bakgrunnskapittel for den videre rapporten. Deretter gjennomgår vi hvilke metodiske fremgangsmåter vi har brukt for å innhente informasjon. I kapittel 4 presenterer vi de fem skolene vi har sett nærmere på i revisjonen. Kapittel 5 viser hvilke kilder vi vil benytte som revisjonskriterier. I kapittel 6, 7 og 8 går vi nærmere inn på hver av de tre problemstillingene. Vi vil presentere revisjonskriteriene, gjennomgå resultatene fra våre undersøkelser og avslutte hvert kapittel med en vurdering av resultatene opp mot revisjonskriteriene. Kapittel 9 omtaler revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Revisjonsrapporten "*Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning*"², som utarbeides parallelt med denne, omtaler områder vi vil utelate eller kun nevne i denne rapporten. Det omfatter blant annet:

- IKO (Identifisering, kartlegging, oppfølging)
- PPT (Pedagogisk psykologisk tjeneste)
- Gjennomgang av skolenes sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter.

² Dette er revisjonen som omtales som "Spesialundervisning og tilpasset opplæring" i kapittel 1.1.

2 SPESIALUNDERVISNING INNLANDET FYLKESKOMMUNE

Dette kapitlet gir en kort bakgrunnsinformasjon til den videre rapporten. Vi vil omtale noen av fylkeskommunens styringsdokumenter, skolenes organisering av spesialundervisning, Pedagogisk psykologisk tjenesten (PPT) og IKO-modellen (identifisering, kartlegging og oppfølging). Mange elever med spesialundervisning har grunnkompetanse som målsetting, noe vi skriver om nedenfor. Vi vil også kort omtale overgangsarbeidet mellom grunnskole og videregående opplæring, samt skolenes samarbeid med foresatte.

2.1 STYRINGSdokumenter

Fylkestinget vedtok *Innlandsstrategien* i september 2020³. Strategiens visjon, satsingsområder og langsiktige utviklingsmål legger føringer for fylkeskommunens arbeid og prioriteringer i årene fremover. Visjonen for Innlandssamfunnet er formulert slik: *“Innlandet – eventyrlige muligheter. Et fylke med sterke røtter og store drømmer, med mål om å ha en ledende posisjon innen teknologi, industri, landbruk og reiseliv.”* Innlandsstrategien er utarbeidet på bakgrunn av fire tverrfaglige satsingsområder:

- Innbyggere: *Det skal være godt å bo, utdanne seg og arbeide i Innlandet*
- Innovasjon: *Innlandet skal utvikles gjennom nyskaping, innovasjon og økt kompetanse*
- Inkludering: *Alle skal kjenne tilhørighet og trygghet og ha like muligheter i Innlandet*
- Infrastruktur: *Innlandet skal ha velfungerende og sikker infrastruktur som fremmer bosetting og næringsutvikling.*

I juni 2021 behandlet fylkestinget *“Fylkesbudsjett 2022-2025 - foreløpige økonomiske planleggingsrammer, økonomiske styringsparametere og mål for Innlandet fylkeskommune”*, FT- sak 58/2021⁴. Fylkestinget vedtok blant annet ny målstruktur på overordnet nivå. Målstrukturen tar utgangspunkt i Innlandsstrategien, de fire satsingsområdene ovenfor og i FNs 17 bærekraftsmål. Den har ni hovedmål på et overordnet nivå:

- *Fremme god helse og høy livskvalitet*
- *Levende, trygge og inkluderende byer og bygder*
- *Relevant og god utdanning og muligheter for livslang læring*
- *Høy sikkerhet, god framkommelighet og bærekraftige løsninger i trafikken*
- *Tilrettelegge for grønn og innovativ verdiskaping og arbeidsplassutvikling*
- *Et mangfoldig kulturliv og god ivaretagelse av kulturarven*
- *God og kunnskapsbasert samhandling i samfunnsutviklingen*
- *Bærekraftig naturforvaltning og reduserte klimagassutslipp*
- *En effektiv, tillitsskapende og utviklingsorientert organisasjon*

Målstrukturen er, i henhold til saksframlegget til Fylkesbudsjettet 2022-2025⁵, bygget opp slik at det er summen av måloppnåelsen på hovedmålene som beskriver i hvilken grad man når målene for satsingsområdene. Det er ikke etablert en direkte sammenheng eller kobling mellom det enkelte satsingsområdet og hovedmålene.

³https://pub.framsikt.net/2022/ifk/bm-2022-fylkesbudsjett_2022-2025_vedtak/#/generic/summary/d0968876-3401-4593-8778-3bd764a700c0-cn

⁴https://pub.framsikt.net/2022/ifk/bm-2022-fylkesbudsjett_2022-2025_vedtak/#/generic/summary/introgoaltarget

⁵https://pub.framsikt.net/2022/ifk/bm-2022-fylkesbudsjett_2022-2025/#/

Administrasjonen har utarbeidet 47 delmål knyttet til de ni hovedmålene⁶. Vi ser følgende hovedmål og delmål som mest relevante for et revisjonsprosjekt om spesialundervisning:

Hovedmål: Fremme god helse og høy livskvalitet.

- a. Delmål: Motvirke utenforskap og redusere sosiale helseforskjeller.

Hovedmål: Relevant og god utdanning og muligheter for livslang læring. Relevante delmål er:

- a. Bidra til at unge og voksne i størst mulig grad får realisert sitt læringspotensial.
- b. Øke andelen som fullfører og består videregående opplæring
- c. Øke andelen unge og voksne med direkte overgang til neste trinn i utdanningsløpet

2.2 ORGANISERING AV SPESIALUNDERVISNING

Innlandet fylkeskommune har 23 videregående skoler. Informasjon i kartleggingen av alle skolene tilsier at disse organiserer opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning på litt ulike måter:

- 5 skoler i Innlandet har tilrettelagte tilbud der alle elevene har inntak på samme utdanningsprogram. Dette er Jønsberg, Ringsaker, Sentrum, Storhamar og Storsteigen videregående skoler.
- 12 skoler i Innlandet har tilrettelagte tilbud der elevene i samme avdeling/gruppe har inntak på ulike utdanningsprogram.
- 6 skoler oppgav i kartleggingen at de ikke har en egen tilrettelagt avdeling for elever med store behov. Dette er Gausdal, Hamar katedralskole, Nord-Gudbrandsdal, Skarnes, Vinstra og Øvrebyen.

I tillegg oppgav alle skolene at de har elever som har spesialundervisning organisert i ordinær klasse. Unntaket er Storsteigen videregående skolested Nordstumo, som kun har elever med spesialundervisning.

2.3 PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE (PPT)

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er sentral i arbeidet med spesialundervisning. I henhold til opplæringsloven § 5-6 skal PPT *“hjelp skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det”*. PPT har således et todelt mandat. De skal arbeide systemrettet og forebyggende for å tilrettelegge opplæringen for elever med særlige behov. I tillegg skal de utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det, blant annet for elever som har rett til spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen skal redegjøre for hvorvidt eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Skolenes vedtak om spesialundervisning skal bygge på PPTs sakkyndige vurdering.

PP-tjenesten har vært ulikt organisert i tidligere Oppland og Hedmark. I Oppland fylkeskommune hadde PP-tjenesten arbeidssted på de videregående skolene. Lederen av PPT hadde fysisk plassering i fylkeskommunens sentraladministrasjon. Hedmark fylkeskommune hadde en gjennomgående PP-tjeneste der de samarbeidet med kommunene om det 13-årige skoleløpet. De hadde avtaler om kjøp av PP-tjeneste fra sju kommuner hvor seks av kommunene har et interkommunalt samarbeid. Arbeidsstedet var hos de kommunale PP-tjenestene. Fylkestinget i Innlandet vedtok i juni 2021 (sak 51-2021) at Innlandet fylkeskommune skal ha en desentralisert PP-tjeneste fra

⁶ https://pub.framsikt.net/2022/ifk/bm-2022-fylkesbudsjett_2022-2025_vedtak/#/generic/summary/introgoaltarget

skoleåret 2022/2023. Tjenesten er nå organisert i regioner med regionskontor på Lillehammer, Gjøvik, Hamar, Kongsvinger og Tynset. Ledelsen er lokalisert i sentraladministrasjonen, og hvert regionskontor har en fagkoordinator. PPT omtales nærmere i revisjonsrapporten *“Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning.”*

2.4 IKO-MODELLEN

Alle skolene i Innlandet jobber etter IKO-modellen. IKO står for identifisering, kartlegging og oppfølging, og er en systematisk metode for å følge opp elever som står i fare for enten å stryke eller ikke få vurderingsgrunnlag i fag, jf. Tilstandsrapporten 2021-22. Skolene skal gjennom IKO-modellen gi tettere oppfølging av alle elever. Skolene skal benytte en fastsatt systematikk i arbeidet. Det innebærer blant annet samtaler med hver enkelt elev ved skolestart for å avdekke behov for tettere oppfølging. Dersom kartleggingen viser behov for tettere oppfølging av eleven, skal skolen utarbeide en plan. Oppfølgingstiltakene skal iverksettes straks og være målrettede, intensive og tilpasset den enkelte eleven.

2.5 GRUNNKOMPETANSE

Etter opplæringsloven § 3-3 skal den videregående opplæringen føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Elever som gjennomfører videregående opplæring uten å få vitnemål eller fag-/svennebrev, oppnår grunnkompetanse. Dette kan for eksempel være elever som avslutter videregående opplæring uten å bestå alle fag. Mange av elevene med spesialundervisning ved de skolene vi ser nærmere på, har mål om grunnkompetanse. Grunnkompetanse er kompetanse på et lavere nivå enn full yrkes- eller studiekompetanse⁷. Det kan velges som mål i både studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogram, og kan være planlagt eller ikke planlagt. For elever med behov for særskilt tilrettelegging kan grunnkompetanse være en relevant målsetting. Eleven får et kompetansebevis som dokumenterer at deler av opplæringen er gjennomført. Grunnkompetanse oppnås blant annet gjennom lærekandidatordning.

I et ordinært yrkesfaglig løp får elever opplæring i bedrift som lærling. Elever som ønsker opplæring i bedrift, men ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- og svenneprøven, kan bli lærekandidat. En lærekandidat har skrevet opplæringskontrakt med en lærebedrift med sikte på en mindre omfattende prøve enn fag- og svenneprøven, jf. opplæringsloven § 4-1. Kandidatene får individuelt tilpasset opplæring i utvalgte deler av læreplanen. Opplæringen for en lærekandidat skal ta utgangspunkt i læreplanen for faget, kandidatens faglige nivå og hans eller hennes ønske om hva opplæringen skal føre frem til. Lærekandidaten avslutter opplæringen med en kompetanseprøve, jf. opplæringsloven § 4-4. Etter prøven utsteder fylkeskommunen et kompetansebevis som skal vise hvilken opplæring lærekandidaten har gjennomført, og hvordan opplæringen er vurdert. Lærekandidater har, i motsetning til lærlinger, rett til spesialundervisning når de ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf. opplæringsloven § 4-4 og kapittel 5.

Mens det ordinære opplæringstilbudet for elever følger læreplanene for fagene, er normalordningen for lærekandidater en redusert læreplan med et utvalg av målene. Det må derfor først fastsettes hvilket utvalg av læreplanmål som skal gjelde for den enkelte lærekandidat, jf. Veileder spesialundervisning. Deretter må fylkeskommunen ta stilling til om lærekandidaten vil ha et tilfredsstillende utbytte av opplæring etter den

⁷ <https://www.vilbli.no/nb/nb/no/grunnkompetanse/a/034861>

reduserte læreplanen. Det er først når lærekandidaten ikke har et tilfredsstillende utbytte av et ordinært opplæringsstilbud etter den redusert læreplanen, at han eller hun har rett til spesialundervisning.

Innlandet fylkeskommune innførte en ny lærekandidatordning med spesialundervisning fra høsten 2022, fylkestingssak 50/21⁸. I saksfremlegget vises det til at mange elever med mål om grunnkompetanse får hele opplæringen i skole. Opplæringen gis ofte på Vg1-nivå og varer gjerne i 3-5 år. Det står at: *“Disse elevene går i stor grad glipp av muligheten til å bidra i fellesskapet, delta i et arbeidsfellesskap, bidra til verdiskapning, få lønn for den jobben de gjør og oppnå en kompetanse for videre deltakelse i arbeidslivet.”* Fylkeskommunedirektøren ønsket med saken å tilrettelegge for at flest mulig elever i yrkesfaglige utdanningsprogram får opplæring i bedrift, også elevgrupper som har behov for spesialundervisning i bedrift. Det ble derfor etablert en ordning som innebærer et tettere samarbeid mellom skolene, fylkesadministrasjonen, PPT og bedrifter/opplæringskontor som har relevant produksjon og kompetanse til å ivareta denne elevgruppen. Modellen er koblet til et nyetablert opplæringskontor for vekstbedrifter i Innlandet og for øvrig enkeltstående vekstbedrifter.

2.6 OVERGANGSARBEID MELLOM UNGDOMSSKOLEN OG VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Søknadsfristen for inntak til videregående opplæring er 1. mars for elever som søker skoleplass i det ordinære inntaket, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-8. Elevene får inntak på et utdanningsprogram og en skole på bakgrunn av standpunkt- og eksamenskarakterer.

Elever med behov for individuell vurdering eller fortrinnsrett til et utdanningsprogram og/eller skole skal søke inntak til videregående opplæring innen 1. februar. Vi går nærmere inn på ulike bestemmelser i lov og forskrift tilknyttet inntaket i kapittel 6.1. Fylkeskommunens dokument *Rutine for overgang fra ungdomsskole til videregående* skole gir en oversikt over arbeidet før og etter søknadsfristen. For elever med store tilretteleggingsbehov, starter overgangsarbeidet senest høsten før oppstarten på videregående. Ungdomsskolene skal blant annet melde elever som søker fortrinnsrett til Vg1 til inntakskontoret i fylkeskommunen innen 1. oktober. Ungdomsskolene, kommunal PPT og eventuelt fylkeskommunal PPT skal gjennomføre samarbeidsmøter for å drøfte hvilke elever som skal søke individuelt inntak. Etter søknadsfristen skal det være overføringsmøter vedrørende elever med store tilretteleggingsbehov. Der deltar elev, foresatte, avdelingsledere/pedagogisk støtte ved den videregående skolen og eventuelt PPT. Kontaktlærer/rådgiver fra ungdomsskolen og andre relevante instanser kan inviteres til møtene dersom elev og foresatte ønsker det.

2.7 SAMARBEID MED FORESATTE

Av opplæringsloven § 5-4 siste ledd fremgår det at *«Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn»*. Vedrørende samarbeid med hjemmet presiserer Veileder spesialundervisning at: *«For videregående opplæring er det viktig å skille mellom samtykke og samarbeid. Når eleven har fylt 15 år er det eleven selv som samtykker til spesialundervisning. Likevel er det viktig å involvere foreldrene fram til eleven fyller 18 år. Det er også et krav i opplæringsloven § 5-4. Foreldreansvaret gjelder fram til eleven er myndig»* (s. 23).

⁸ <https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/361>

Informantene vi snakket med ved alle skolene informerte om at de har et tett samarbeid med elever og foresatte om elevenes spesialundervisningstilbud. Samarbeidet og møtehyppigheten varierer med den enkelte elevs behov. Elev og foresatte besøker gjerne skolen før oppstart. De har blant annet innsøkingsmøter, utviklingssamtaler og skolen deltar på ansvarsgruppemøter med enkelte elever.

3 METODE

Vi har innhentet opplysninger gjennom kartlegging, intervjuer, dokumentanalyse og spørreundersøkelse.

Det ble avholdt felles oppstartsmøte for de to revisjonsprosjektene om spesialundervisning 4. mai 2022. Fra fylkesadministrasjonen deltok enhetsleder for skoleutvikling Paal Ivar Morken og enhetsleder for elevtjenesten Erik Øygarden (30 minutter). Fra Innlandet Revisjon IKS deltok Guro Selfors Lund, Tone Huuse Svesengen og Jorun Gilje Buggeland. Fylkeskommunen gav relevante innspill og opplysninger for det videre prosjektarbeidet, og vi gikk gjennom ulike sider ved gjennomføringen. Referat fra oppstartsmøtet ble oversendt møtedeltakerne for verifisering. Revisjonen fikk oppnevnt Paal Ivar Morken Andersen som kontaktperson for prosjektet.

3.1 KARTLEGGING OG UTVALG AV SKOLER

I et samarbeid om datainnsamling for de to prosjektene om spesialundervisning, gjennomførte vi våren 2022 en kartlegging av alle videregående skoler i Innlandet. Vi bad bl.a. om tilbakemeldinger på:

- Hvor mange av skolens elever har per 1. juni 2022 vedtak om spesialundervisning og IOP?
- Har skolen en helhetlig tilrettelagt avdeling for elever med spesialundervisning?
- Hvor mange av skolens elever med spesialundervisning får et opplæringstilbud i en egen tilrettelagt avdeling?

Vi har valgt ut fem caseskoler, to i tidligere Oppland og tre i tidligere Hedmark. Revisor for prosjektet *“Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning”* har valgt fire andre skoler. Utvalgene er gjort på bakgrunn av kartleggingen og i samarbeid med fylkesadministrasjonen. Vi ønsket å ha et utvalg med variasjon i elevtall og i geografisk beliggenhet. Alle skolene i utvalget er mellomstore eller store skoler. Vi valgte ingen små skoler, da flere av dem har færre elever med spesialundervisning enn vi ønsket å innhente elevmapper på. Skolene vi valgte var

- Valdres og Hadeland videregående skole i tidligere Oppland og
- Ringsaker, Storhamar og Storsteigen videregående i tidligere Hedmark.

Vi valgte Storhamar videregående blant annet fordi de har to tilrettelagte tilbud for elever med spesialundervisning der alle er tilknyttet samme utdanningsprogram. Da vi gjorde utvalget av skoler, var vi ikke klar over at også Ringsaker videregående har dette. Utvalget kan derfor gi et noe skjevt bilde av organiseringen av spesialundervisningen. Storsteigen videregående valgte vi som en femte skole fordi deler av den er annerledes organisert enn de andre skolene i Innlandet. Storsteigen har et skolested, Nordstumboen, der hele skoleavdelingen er beholdt elever med spesialundervisning.

3.2 DOKUMENTANALYSE

Vi har benyttet ulike dokumenter fra Innlandet fylkeskommune som datagrunnlag. Vi har blant annet gjennomgått styringsdokumentene:

- *Innlandsstrategien*
- *Fylkesbudsjett 2022-2025 - foreløpige økonomiske planleggingsrammer, økonomiske styringsparametere og mål for Innlandet fylkeskommune*

Vi bad fylkesadministrasjonen om å få tilsendt alle prosedyrer som omhandler spesialundervisning. Vi har gjennomgått dokumentene:

- *Spesialundervisning*
- *Rutinebeskrivelser/Årshjul for spesialundervisning*
- *Rutine for overgang fra ungdomsskole til videregående skole*
- *Maler for enkeltvedtak, IOP, pedagogisk rapport og årsrapport.*

Vi har fått tilsendt alle skolenes årsmeldinger for skoleårene 2020-21 og 2021-22. Vi har også gjennomgått dokumentasjon fra caseskolene, blant annet lokale læreplaner og oversikt over skolenes møter i tilknytning til arbeidet med spesialundervisning.

Vi har gjennomgått et utvalg av elevmapper fra hver av de utvalgte skolene. Vi bad om å få tilsendt en navneoversikt over alle elevene med spesialundervisning med informasjon om klassetrinn, utdanningsprogram og hvorvidt eleven er i en tilrettelagt avdeling eller får opplæring i ordinær klasse. Elever med hemmelig adresse var etter avtale utelatt i oversikten. På bakgrunn av oversikten gjorde vi et utvalg av ti elever ved hver av skolene. Vi sørget for en jevn fordeling av elever med tanke på utdanningsprogram, årstrinn og hvorvidt de fikk opplæring i ordinær eller tilrettelagt klasse. Fire av disse elevene sluttet på skolen innen vi fikk tilsendt dokumentasjon. Vi har derfor fått tilsendt opplysninger om totalt 46 elever:

- Sakkyndig vurderinger for skoleåret 2021-22 og 2022-23
- Vedtak om spesialundervisning 2021-22 og 2022-23
- IOP både fra skoleåret 2021-22 og 2022-23
- Årsrapporten fra skoleåret 2021-22
- Eventuelle tidsbegrensede vedtak fra skoleåret 2022-23.

Vi vil i hovedsak se nærmere på vedtakene i denne rapporten. Revisjonsrapporten «*Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning*» gir en nærmere omtale av sakkyndige vurderinger, IOP og årsrapporter.

Ifølge Tilstandsrapporten⁹ hadde totalt 457 elever i Innlandet fylkeskommune vedtak om spesialundervisning skoleåret 2021-22. Vårt utvalg av 46 elevmapper omfatter således omtrent 10% av elevene. Vi mener at dette er et tilstrekkelig utvalg.

3.3 INTERVJUER

Vi har intervjuet rektorene som de ansvarlige for opplæringstilbudet ved de fem utvalgte skolene. Vi bad rektorene om forslag til personer ved skolen som vi kunne ha nytte av å snakke med. Vi har snakket med følgende:

Hadeland videregående skole:

- Elisabeth Raastad Kjørven, rektor
- Anette Brørby Bergsrud, leder av elevtjenesten ved Hadeland vgs

Ringsaker videregående skole:

- Kjell Åge Bjørnsrud, rektor

⁹ Det er fastsatt i opplæringsloven § 13-3e at skoleeier skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen, knyttet til læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal behandles av fylkestinget.

- Lars Ottar Westerhaug, leder for pedagogisk støtteteam

Storhamar videregående skole:

- Hildegard Johannessen, rektor
- Åsa Rogstadkjærnet, leder for pedagogisk støtte og avdelingsleder for Studiespesialisering med hverdagslivstrening

Storsteigen videregående skole:

- Eivind Aaen, rektor
- Else Austberg Bjørn, avdelingsleder ved AO Veksthuset ved skolested Storsteigen.
- Øyvind Berget, avdelingsleder skole Nordstumo

Valdres vidaregåande skule:

- Kari Elisabeth Rustad, rektor
- Assisterende rektor Karen Marie Kvåle Garthus. Hun hadde ansvaret for spesialundervisning og tilrettelagt opplæring frem til i høsten 2022.

Vi har også hatt en samtale på teams med enhetsleder for Inntak og skoletilbud, Kasper Tøstien.

Alle intervjureferatene er verifiserte. Vi har i tillegg fått svar på e-post på enkelte spørsmål fra noen av informantene.

Vi har underveis i prosjektet fått tilsendt skriftlige svar på konkrete spørsmål fra følgende personer i fylkesadministrasjonen:

- Ole Inge Gjerald, seksjonssjef for regional kompetanseutvikling
- Paal Ivar Morken Andersen, enhetsleder Skoleutvikling.
- Kasper Tøstien, enhetsleder Inntak og skoletilbud
- Pia Andreassen, rådgiver Skoleutvikling

Vi har kommunisert på e-post med Statsforvalteren i Innlandet for å avklare hvordan de ser på enkelte forhold vi behandler i rapporten.

Vi kontaktet elev- og lærlingeombudet i Innlandet fylkeskommune i oktober 2022. Han informerte oss om at de skoleåret 2021-22 ikke har registrert noen saker om spesialundervisning. Vi har derfor ikke intervjuet ombudet.

3.4 SPØRREUNDERSØKELSE

Vi gjennomførte i januar 2023 en spørreundersøkelse ved bruk av SurveyXact. Spørreundersøkelsen er utarbeidet i samarbeid med revisor som jobber med prosjektet *“Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning.”* Vi bad rektorene sende undersøkelsen på e-post til alle skolens elever med spesialundervisning og deres foresatte. Vi informerte om at spørreundersøkelsen skulle besvares av eleven, foresatte eller av disse i fellesskap. Vi påpekte at vi kun ønsker ett svar per elev, enten undersøkelsen besvares av eleven selv, deres foresatte eller disse sammen. Skolene sendte ut to påminnelser med oppfordring om å besvare undersøkelsen.

Rektorene sendte ut undersøkelsen til totalt 198 respondenter ved de ni skolene som er omfattet av de to revisjonsprosjektene. 80 av disse respondentene besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 40,4%. 19 % av svarene fikk vi fra elever, 65% fra foresatte og 17 % fra disse i fellesskap. Ved de fem skolene som denne

rapporten omfatter, fikk 109 respondenter tilsendt undersøkelsen. 37 av dem gjennomførte hele besvarelsen. Det gir en svarprosent på 34 %. I tillegg svarte åtte respondenter på deler av den. Vi hadde håpet på en høyere svarprosent. Svarene gir likevel noen indikasjoner. Begrunnet i den lave svarprosenten, velger vi kun å oppsummere svarene vi fikk i spørreundersøkelsen, fremfor å presentere alle tallene. Vedlegg 1 bakerst i rapporten, viser spørsmål og svar relevante for denne revisjonsrapporten, men som ikke omtales ellers i rapporten.

3.5 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater, gjennom intern kvalitetssikring hos Innlandet Revisjon IKS, ved faktagjennomgang hos fylkesadministrasjonen og ved innhenting av uttalelse fra fylkeskommunedirektøren på utkastet til rapport.

4 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative eller anerkjente kilder. Dette kan være lovbestemmelser, forskrifter, veiledere, fylkeskommunale vedtak, faglige standarder mv., som sier noe om hvordan virksomheter skal eller bør drives. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden. I dette prosjektet benytter vi følgende kilder til revisjonskriterier:

- Opplæringsloven med forskrifter
- Grunnloven
- FNs barnekonvensjon
- Overordnet del av læreplanen
- Stortingsmelding 6 (2019-2020): *Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*
- Kunnskapsdepartementet: *Veiledning om organisering av elevene* (2017)
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning* (sist endret 2021)
- Utdanningsdirektoratet: *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen* (2017)
- Innlandet fylkeskommune: *Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2021/22*. Vedtatt av fylkestinget 18. oktober 2022, sak 64-2022.

Fra skolestart 2024 skal det innføres en ny opplæringslov med tilhørende forskrifter¹⁰. Denne vil vi kort omtale i rapporten, men ikke benytte som revisjonskriterium.

Revisjonskriteriene for de enkelte problemstillingene vil vi utlede nærmere i kapittel 6, 7 og 8.

¹⁰ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplæringslov/>

5 PRESENTASJON AV SKOLENE

Vi vil her presentere de fem skolene vi ser nærmere på i denne rapporten. Vi vil redegjøre for antall elever, hvilke utdanningsprogram de tilbyr og vise hvordan den enkelte skole organiserer tilbudet om spesialundervisning. Informasjonen er hentet fra intervjuer med rektorer og avdelingsledere, skolenes hjemmeside og årsmelding for skoleåret 2021-22.

5.1 HADELAND VIDEREGÅENDE SKOLE

Hadeland videregående skole ligger på Gran. Den har ca. 800 elever og 140 årsverk (undervisningsstillinger, lederstillinger og andre ansatte), ifølge skolens årsmelding 2021-22.

Hadeland videregående skole har seks yrkesfaglige og fem studieforbereende utdanningsprogram. Det omfatter Bygg- og anleggsteknikk, Elektro- og datateknologi, Helse- og oppvekstfag, Helsearbeiderfag med studiekompetanse, Idrettsfag, Medier og kommunikasjon, Musikk, dans og drama, Restaurant- og matfag, Salg, service og reiseliv, Studiespesialisering, Teknologi- og industrifag, samt påbygging til generell studiekompetanse.

Vi ble fortalt at skolen organiserer tilbudet om spesialundervisning etter tre "modeller":

1. Skolen har en tilrettelagt avdeling for elever med sammensatte lærevansker/ multifunksjonshemminger. Elevene har behov for omfattende offentlige tjenester og mange har individuell plan.
2. Skolen har elever som får spesialundervisning i mindre grupper på utdanningsprogrammet de er tatt inn.
3. Skolen har elever som har spesialundervisning i enkelte fag i ordinær klasse.

Hadeland videregående skole er i ferd med å evaluere skolens spesialundervisningstilbud. De vil blant annet se på hvorvidt mer av spesialundervisningen kan tilrettelegges i ordinære tilbud.

Skolen har et IKO-team som møtes ukentlig. Det består av leder for elevtjenesten/spesialundervisning og en yrkes- og utdanningskoordinator/yrkesfagskoordinator. Lærere, avdelingsleder og annen aktuell fagkompetanse innkalles til møtene ved behov. Som en del av skolens IKO-arbeid, er det innført et arbeidslivsteam. Det består av yrkesfagkoordinator og jobbspesialist. De har et nært samarbeid med blant annet koordinator for oppfølgingstjenesten. Teamet jobber for god match mellom elev og bedrift, og gir oppfølging og støtte til elever ute i bedrift. Vi ble fortalt at teamet blant annet jobber for å avklare om elevene har mål om ordinært vitnemål eller kompetansebevis.

Hadeland videregående skole er sertifisert som dysleksivennlig skole, en skole som skal ivareta rettighetene til elever med lese- og skrivevansker, matematikkvansker og spesifikke språkvansker.

5.2 RINGSAKER VIDEREGÅENDE SKOLE

Ringsaker videregående skole ligger i Brumunddal. De har ca. 750 elever og 120 årsverk fordelt på undervisningsstillinger, ledelse og andre stillinger.

Skolen har, ifølge skolens hjemmeside, fem yrkesfaglige og tre studieforbereende studieprogram. Det omfatter Bygg- og anleggsteknikk, Elektro og datateknologi, Helse- og oppvekstfag, Helse- og oppvekstfag med

studiekompetanse, Salg, service og reiseliv, Studiespesialisering, Teknologi og industrifag, Påbygging til generell studiekompetanse.

Vi fikk i intervju informasjon om at spesialundervisningen organiseres som følger:

1. Skolen har en tilrettelagt klasse innenfor Helse- og oppvekstfag der elevene har IOP i alle fag. Dette er et søkbart tilbud i Vigo¹¹. Klassen har mellom seks og ti elever. Elevene har ulike sammensatte utfordringer. Skolen har ikke multifunksjonshemmede elever. Vi ble forklart at de gjerne får tilbud om skoleplass på Storhamar vgs.
2. Skolen har elever som får spesialundervisning i enkelte fag i ordinær klasse.

Skolen gjennomfører månedlige teammøter med alle faglærere i hver klasse, jf. årsmeldingen. Informasjonen fra disse møtene tar avdelingsleder med inn i læringsutbyttemøter med rektor og leder for pedagogisk støtte. Møtene gjennomføres sju-ni ganger per skoleår. Utfordringer kartlegges og tiltak settes inn der det er behov.

Vi ble informert om at Ringsaker videregående skole har et pedagogisk støttetteam som en del av skolens IKO-arbeid. Teamet gir støtte til skolens elever og lærere. I teamet sitter rådgivere, helsesykepleier og andre med en annen kompetanse enn lærere.

5.3 STORHAMAR VIDEREGÅENDE SKOLE

Storhamar videregående skole ligger på Hamar. Den har i overkant av 400 elever og ca. 120 årsverk fordelt på undervisningsstillinger, ledelse og andre stillinger, jf. årsmelding 2021-22.

Skolen opplyser på hjemmesiden sin at de har to yrkesfaglige utdanningsprogram og tre studieforbereende studieprogram. Det omfatter Helse- og oppvekstfag, Restaurant og matfag, Helse- og oppvekstfag med studiekompetanse, Idrettsfag, Studiespesialisering med hverdagslivstrening og Påbygging til generell studiekompetanse.

Vi ble fortalt at spesialundervisningen organiseres som følger:

1. Studiespesialiserende hverdagslivstrening er et søkbart tilbud¹² etablert i 2008. Inneværende skoleår har tilbudet ti elever med opplæring på skolen. Elevene ved Studiespesialiserende hverdagslivstrening har store sammensatte behov, og noen er multifunksjonshemmede.
2. Skolen har et søkbart tilbud innen tilrettelagt Restaurant- og matfag (RM), etablert tidlig på 1990-tallet. Inneværende skoleår har tilrettelagt RM to grupper med totalt elleve elever. Elevene på RM tilrettelagt er på et høyere faglig og kognitivt nivå enn elevene på Studiespesialiserende hverdagslivstrening.
3. Skolen har elever som får spesialundervisning i skolens ordinære tilbud.

Skolen har en pedagogisk støttetjeneste/elevtjeneste. Denne består av rådgivertjenesten, spesialpedagogisk koordinator, miljøpedagog og yrkesfagmotivator. Skolen har også to PPT rådgivere som er tilknyttet skolen. Gjennom et systematisk IKO-arbeid, jobber elevtjenesten for å følge opp alle skolens elever med behov for

¹¹ Vigo er nettstedet elever benytter når de søker videregående skole og formidling til læreplass i bedrift. Tilbudet er fra inntaket til skoleåret 2023-24 ikke lenger søkbart, jf. Kap. 6.2.

¹² Tilbudene ved Storhamar vgs er fra inntaket til skoleåret 2023-24 ikke lenger søkbare, jf. Kap. 6.2. Elevene som inneværende skoleår har inntak på disse, søkte inntak i Vigo.

oppfølging, inkludert elever med spesialundervisning. De trekker inn helsetjenesten, PPT og andre instanser etter behov. Det er ukentlige møter mellom elevtjenesten og avdelingslederne.

Storhamar videregående skole ble sertifisert som dysleksivennlig skole 15. desember 2022.

5.4 STORSTEIGEN VIDEREGÅENDE SKOLE

Storsteigen videregående skole består av to skolesteder. Skolested Nordstumoen ligger i Stor-Elvdal kommune og skolested Storsteigen i Alvdal kommune. Skolen har til sammen ca. 60 årsverk.

5.4.1 SKOLESTED NORDSTUMOEN

Nordstumoen har eksistert siden 1960-70 tallet. Skolestedet lå tidligere under Midt-Østerdal vgs. Da denne ble nedlagt i 2019, vedtok Fylkestinget å legge Nordstumoen under Storsteigen videregående skole fra 1. august 2019 (sak 63/18).

Nordstumoen gir et heldøgnstilbud til elever med behov for spesialundervisning. Skolestedet tilbyr opplæring innen utdanningsprogrammene Naturbruk, Restaurant- og matfag og Teknologi- og industrifag. Skolestedet har mellom 24 og 30 elever hvert skoleår. Internatet har plass til 27 elever. I tillegg har de noen dagelever.

Vi ble i intervju fortalt at elevene på Nordstumoen har ulike utfordringer, og flere av dem har hatt behov for endring av miljø. Nordstumoen er et tilbud til elever fra hele Innlandet. Elevene drar hjem i helgene, og reiseveien begrenser skolens geografiske nedslagsfelt. De fleste elevene kommer derfor fra tidligere Hedmark fylke. Det er også de som er best kjent med tilbudet.

Vi ble fortalt at det på Nordstumoen er et tett samarbeid mellom skole og internat. En av informantene sa det slik: *“Vi har egne miljøkontakter som har hovedansvaret for sitt utdanningsprogram. Miljøkontaktene er viktige i kommunikasjonen fra skole til miljø og andre veien. ... Det som skjer i miljøet, påvirker skole og andre veien. Når elever ikke møter til undervisningen når de skal, tar miljøet tak i det. Det er et godt samarbeid.”*

Nordstumoen er nå i ferd med å utvikle opplæringstilbudet i samarbeid med fylkesadministrasjonen. I dag får elevene kun opplæring på Vg1-nivå, der de går i inntil fire år. Det skal endres til at elevene får to år i skole og to år i bedrift. Vi er forelagt et notat fra en drøftelse mellom ledelsen på Storsteigen vgs og inntakskontoret i november 2021. I notatet legges tre kriterier til grunn for fremtidig organisering:

- Elevene skal ha som mål å fullføre et to pluss to løp (to år i skole / to år i bedrift som lærekandidat) innen dagens tre utdanningsløp.
- Elevene skal ikke ha utfordringer som medfører ekstra / tettere bemanning enn det som vi i dag har for gruppen samlet. Dette gjelder så vel i skole som i fritid.
- Elevene skal nyttiggjøre seg vårt heldøgnstilbud og ha utbytte av dette både sosialt og faglig.

I notatet beskrives den fremtidige målgruppen ved Nordstumoen som: *“Ungdom med interesse og evner for praktisk arbeid og mål om et yrke knyttet til ett av våre tilbud. I tillegg trenger ungdommen endring av miljø, boforhold, avstand til negative opplevelser etc og behov for å øve livsmestring, folkehelse, selvstendighet, og sosiale ferdigheter. Ungdommen skal ha rett, og ha et dokumentert behov for tilrettelagt undervisning.”*

Vi spurte enhetsleder for Inntak og skoletilbud om bakgrunnen for den planlagte endringen og fikk følgende skriftlige svar: *“Bakgrunnen er for det første at elevgruppen som går på avd. Nordstumoen har endret seg*

merkbar. Tidligere har elevene hatt et mer sammensatt vanskebilde, hvor det ikke har vært realistisk å gjennomføre et 2+2 løp. I dag ser vi at elevgruppen i større grad vil kunne ha læringsutbytte i et 2+2 løp."

En av informantene våre nevnte i intervju at: "Det er bedre at elevene kommer ut i bedrift enn at Vg1 blir en oppbevaringsplass over 3-4 år." Målsettingen er å gi elevene formalkompetanse innenfor et av utdanningsprogrammene. "Mange av elevene vil uansett tidsbruk på Vg1 ikke nå full kompetanse. Nå tenker vi lære kandidatordning og at elevene skal ha mål om grunnkompetanse. Da må vi også begynne å undervise på Vg2. Målet er å få endringen på plass fra neste skoleår, selv om det kan holde hardt. Alternativt blir det fra skoleåret 24/25." Da vi intervjuet ny avdelingsleder ved Nordstumboen i november 2022, hadde de enda ikke hatt et møte inneværende skoleår med sentraladministrasjonen angående dette. Vi spurte enhetsleder Inntak og skoletilbud om det er realistisk å få på plass det nye tilbudet fra skoleåret 2023-24 og fikk følgende svar: "På bakgrunn av dialogen vi har hatt med Nordstumboen, må det være en klar målsetting å få dette i gang så fort som mulig. Nå har vi nettopp fått inn søknader med frist 1. februar, og må selvsagt se på behovet til disse søkerne før vi kan fastslå hva som er gjennomførbart med tanke på 2+2 modellen. Men så lenge det er opprettet opplæringskontor for vekstbedrifter¹³ som er koblet til den nye ordningen for lære kandidater, vil det være en klar målsetting om å få dette til allerede fra kommende skoleår."

5.4.2 SKOLESTED STORSTEIGEN

Skolested Storsteigen opplyser på hjemmesiden at den har ca. 100 elever. De tilbyr utdanningsprogrammet Naturbruk, samt påbygging til generell studiekompetanse. Skolen har et skolegårdsbruk med husdyr og stallplass til 18 hester. Skolen har et internat med plass til ca. 35 elever.

Alle elever med spesialundervisning ved skolested Storsteigen, får opplæringstilbudet sitt ved den alternative opplæringsarenaen (AO) Veksthuset. De fleste av dem har spesialundervisning i alle fag, dels en til en, dels i mindre grupper. Inneværende skoleår har Veksthuset åtte elever. Vanligvis er det mellom åtte og tolv elever. Elevene har ulike utfordringer. Mange av dem har mål om grunnkompetanse. Skolen ser at enkelte i voksen alder får arbeid tilsvarende en fagarbeider. Noen får jobb i vernede bedrifter eller andre bedrifter som følger dem tett opp.

Storsteigen videregående skole, begge skolestedene, har livsmestring og folkehelse som satsingsområde. Ungdommene deltar i aktiviteter om ettermiddagene og kveldene med fokus på livsmestring og læring. Skolen jobber for å videreutvikle systemarbeidet på skolen i samarbeid med kommunal helsetjeneste, PPT og BUP.

5.5 VALDRES VIDAREGÅANDE SKULE

Valdres vidaregåande skule ligger på Leira. Skolen har, i henhold til hjemmesiden, omtrent 460 elever og 110 tilsatte. Den tilbyr fem yrkesfaglige utdanningsprogram og to studiespesialiserende. Det omfatter Bygg- og anleggsteknikk, Restaurant- og matfag, Elektro og datateknologi, Helse- og oppvekst, Teknologi- og industrifag, Studiespesialisering og Idrettsfag. Vi ble fortalt at skolens tilbud om spesialundervisning kan deles i fire kategorier:

¹³ Opplæringskontor for vekstbedrifter er et opplæringskontor som er opprettet av og eid av enkelte vekst- og attføringsbedrifter i Innlandet.

1. Skolen har en tilrettelagt gruppe der alle elevene har spesialundervisning. Denne har i år ti elever som alle har mål om grunnkompetanse. Tilrettelagt avdeling eksisterer ved skolen i den grad de har elever som passer inn der. Målgruppen er elever det er vanskelig å tilrettelegge godt for i ordinær klasse. Hensikten er å skape et læringsmiljø der elever med behov for stor grad av tilpasninger kan få faglige og sosiale utfordringer på eget nivå.
2. Skolen har elever med spesialundervisning i alle fag som får opplæring i ordinær klasse. De har ofte oppfølging av egen pedagog eller assistent. Vi ble fortalt at det inneværende skoleår omfatter ni elever. Det er flere enn tidligere, og mange er minoritetsspråklige. Tilbudet skal tilpasses eleven og hva som skjer i klassen. Pedagog og elev har opplæring utenfor klassen i noen timer når det er nødvendig av hensyn til eleven. Elevene har mål om grunnkompetanse.
3. Noen av skolens elever har spesialundervisning alle fag i ordinær klasse og har mål om full kompetanse. Som med elevene under punkt 2 ovenfor, får de oppfølging av assistent eller pedagog. I fjor omfattet denne gruppen fem elever og tre av dem gikk ut av Vg2 med bestått av alle fag. Elevene i gruppe 2 og 3 er tilknyttet ulike utdanningsprogram og klasser.
4. Skolen har elever med mindre omfang av spesialundervisning i enkelte fag i ordinær klasse. Vi fikk informasjon om at skolen inneværende skoleår har sju elever i denne kategorien.

Skolen har ukentlige IKO møter. Der deltar rektor og IKO-ansvarlig, samt avdelingsleder, kontaktlærer og eventuelt faglærer. Medlemmer fra elevtjenesten eller PPT blir kalt inn etter behov.

6 ORGANISERING AV OPPLÆRINGEN

I dette kapitlet skal vi omtale ulike sider ved organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune. Vi tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

I hvilken grad er organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i tråd med lov, forskrift og nasjonale føringer?

6.1 REVISJONSKRITERIER

Inntak til videregående opplæring

Ungdom som har fylt 15 år, søker selv inntak til videregående opplæring. Alle har rett til inntak på et av tre alternative utdanningsprogram som de har søkt på, jf. opplæringsloven § 3-1. Elevene kan velge mellom fem studieforberedende og ti yrkesfaglige utdanningsprogram¹⁴. Innenfor hvert utdanningsprogram, velger elevene ulike programfag på Vg2 og Vg3.

Forskrift til opplæringsloven kapittel 6 omhandler inntak til videregående opplæring. Det omfatter blant annet inntak til Vg1 og til Vg2/Vg3, inntak for elever som konkurrerer etter poeng og inntak for elever som har fortrinnsrett ved fordeling av skoleplassene. Vi vil trekke frem enkelte av disse bestemmelsene.

Søkere som har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, kan ha rett til inntak på et spesielt utdanningsprogram. Det må da foreligge en sakkyndig vurdering fra fylkeskommunal PP-tjeneste som tilrår dette. I henhold til forskrift til opplæringsloven § 6-15 skal søkere med omfattende behov *“ha fortrinn ved fordeling av plassar. For å ha eit fortrinn etter føresegna her må søkjaren ha rett til spesialundervisning og ha eit særleg behov for inntak til eit bestemt utdanningsprogram. ... I vurderinga av om søkjaren har eit særleg behov for inntak til eit særskilt utdanningsprogram, må det godtgjerast at vanskanne til søkjaren gjer at val av utdanningsprogram har svært mykje å seie for moglegheita søkjaren har til å fullføre vidaregåande opplæring med yrkes- eller studiekompetanse.”*

Etter forskrift til opplæringsloven § 6-17 kan ungdom som har rett til spesialundervisning, og en sterkt nedsatt psykisk eller fysisk funksjonsevne, *“på grunn av den nedsette funksjonsevna ha eit særleg behov for å bli teken inn på ein skole som er særskilt tilrettelagd, og det må liggje føre dokumentasjon som underbyggjer det særlege behovet til søkjaren. Søkjaren har rett til eit av tre valde utdanningsprogram. Fylkeskommunen vurderer på individuelt grunnlag om det er tungtvegande grunnar for at søkjaren bør takast inn til ein bestemt skole. Søkjaren har ikkje rett til inntak til ein bestemt skole”*. Kommunen skal innen 1. oktober hvert år melde fra til fylkeskommunen om elevar på 10. årstrinn som har sterkt nedsett funksjonsevne, og som fullfører grunnskolen det aktuelle skoleåret. Forskrift til opplæringsloven § 6-18 omtaler fortrinnsrett til søkere med rett til opplæring i eller på tegnspråk etter opplæringsloven § 3-9.

Ungdom med en sterkt nedsatt psykisk eller fysisk funksjonsevne og rett til spesialundervisning, kan søke inntak til Vg2 eller Vg3 etter forskrift til opplæringsloven § 6-30. Søkere som oppfyller vilkårene, tas inn på et

¹⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/utdanningsprogram/>

programområde på Vg2 og Vg3 som bygger videre på utdanningsprogrammet/programområdet fra året før. *“Søkjarar som vart tekne inn til Vg1 med fortrinnsrett etter § 6-17 har rett til å fortsetje på same skole. Søkjarar som ikkje tidlegare har nytta fortrinnsretten på grunn av sterkt nedsett funksjonsevne har ikkje rett til inntak til ein bestemt skole”.*

Forskriften omtaler også søkere til videregående som har rett til individuell behandling av søknaden, men ikke fortrinnsrett. Det omfatter blant annet søkere som har hatt spesialundervisning eller særskilt språkopplæring og mangler karakter i mer enn halvparten av fagene.

Mål om bedre tilpasninger av den ordinære opplæringen og færre vedtak om spesialundervisning

Opplæringsloven § 1-3 slår fast at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidaten. Veileder spesialundervisning omtaler tilpasset opplæring som de tiltakene skolen setter inn for å sikre at alle elevene får et best mulig utbytte av opplæringen. Tiltakene kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon. Skolens evne til å gi elevene god opplæring innenfor rammen av det ordinære, påvirker omfanget elever med behov for spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rettighet eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære tilbudet. Det er elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen som har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Rettigheten gjelder også lære kandidater, men ikke lærlinger.

Innlandet fylkeskommune har et mål om at omfanget spesialundervisning skal reduseres, jf. fylkeskommunens tilstandsrapport for skoleåret 2021-22: *“Utviklingen med hensyn til andel elever som får vedtak om spesialundervisning, har ført til at det er et erklært mål at den ordinære opplæringen generelt må tilpasses bedre slik at behovet for spesialundervisning reduseres”* (s 45).

Mål om inkludering i det ordinære og deltagelse i et fellesskap

Inkluderingsprinsippet står sterkt i den norske skole. Prinsippet innebærer at alle elever skal inkluderes i opplæringen og være en del av fellesskapet i en klasse eller basisgruppe. Opplæringen skal, så langt som råd er, tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av opplæring i klassen/basisgruppen. Prinsippet om inkludering kommer til uttrykk i opplæringsloven. I henhold til opplæringsloven § 8-2 skal *«... elevene deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. For deler av opplæringen kan elever deles i andre grupper etter behov. Til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet»*. Etter opplæringsloven § 9A-2 har alle elever har rett til å tilhøre et trygt og godt læringsmiljø.

Meld. St. 6 (2019-2020) *«Tett på- tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO»*¹⁵ viser til at et inkluderende fellesskap omfatter alle elever. Meldingen peker på at det av og til er nødvendig å gi et tilbud utenfor den ordinære opplæringen for at den enkelte elev skal lære og utvikle seg på en god måte. Det avgjørende er at elevene opplever å få være seg selv i et inkluderende fellesskap og å få like muligheter som alle andre til å utvikle seg ut fra sine forutsetninger. Det slås likevel fast at: *“Noen barn og elever får i dag tilbud i spesialklasser eller spesialskoler. Mange som får et slikt tilbud, opplever større sosial tilhørighet med andre barn og elever der enn i et ordinært tilbud. Det er likevel et mål at alle barn og elever skal kunne oppleve god tilrettelegging og et inkluderende fellesskap i ordinære tilbud”* (s 12).

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>

Opplæringslovens formålsparagraf vektlegger at elevene skal utvikle sosial kompetanse, holdninger, verdier og ferdigheter som gjør dem i stand til å mestre livene sine og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. *“Veiledning om organisering av elevene”* viser til at læringsmiljøet er avhengig både av lærernes forhold til hver elev og av det sosiale samspillet mellom elevene. *“I et godt læringsmiljø bidrar og støtter elevene hverandres arbeid og læring. Det er derfor vesentlig at skolen bruker opplæringen som arena for utvikling av sosiale ferdigheter, både fordi det har verdi i seg selv, og fordi det gir bedre læring for alle.”* Fellesskapet skal videre, ifølge veiledningen, bidra til å utvikle den gjensidige respekten og toleransen elevene skal ha for hverandre uavhengig av kjønn, sosiale, kulturelle, økonomiske og evnemessige forutsetninger.

I forslaget til ny opplæringslov tydeliggjøres målsettingen med integrering i det ordinære¹⁶. Departementet foreslår blant annet å lovfeste at skolemiljøet skal fremme inkludering, i tillegg til helse, trivsel og læring. Selv om vi ikke kan bruke den nye opplæringsloven som revisjonskriterium, gir den en retning for skolenes fremtidige arbeid med spesialundervisning. I forslaget er det en målsetting at det skal fattes færre enkeltvedtak om spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring, og at elevenes sosiale tilhørighet i primærgruppen/-klassen skal tydeliggjøres. Det foreslås å lovfeste at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre.

Alle elever skal møtes med forventninger

En av skolens oppgaver er å gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. I overordnet del av læreplanen¹⁷, som har status som forskrift, står det at *“Skolens forventninger til den enkelte elev om innsats og mestring påvirker læring og tro på egne evner og muligheter. Det er derfor avgjørende at skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, og at lærere utviser et profesjonelt skjønn når de vurderer elevenes læring.”*

Saksbehandlingsregler

Det kan, etter Veileder spesialundervisning, gjøres unntak fra føringene om organisering av opplæringstilbudet *“dersom eleven på grunn av individuelle behov ikke skal tilhøre en klasse/basisgruppe som er organisert på ordinær måte, eller i større eller mindre grad skal motta opplæring på andre alternative opplæringsarenaer enn den ordinære hjemskolen. Det må i så fall fremgå av elevens enkeltvedtak at eleven på grunn av individuelle behov skal tilhøre en annen gruppe enn den ordinære basisgruppen/klassen”* (s 65).

Hvis en elev ikke har tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen, kan han eller hun ha rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Før skolen henviser en elev til PPT med tanke på sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning, skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tilpasninger av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-4. For elever hvor det er åpenbart at tilpasninger innenfor ordinær opplæring ikke kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er det ikke krav om at skolen vurderer og prøver ut tilpasninger før henvisning til PPT.

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/> I forslaget til ny opplæringslov blir begrepet spesialundervisning foreslått erstattet med individuelt tilrettelagt opplæring.

¹⁷ <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.2-undervisning-og-tilpasset-opplaring/?lang=nob>

Før skolen fattet et vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven, jf. opplæringsloven § 5-3. Vurderingen skal utarbeides av PP-tjenesten. Den skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hva slags opplæringstilbud som tilrås. Skolen skal så fatte et enkeltvedtak som fastslår om eleven skal få spesialundervisning eller ikke. Vedtak om spesialundervisning må videre gjøre det klart hvilket opplæringstilbud eleven skal få. I henhold til Veileder spesialundervisning kap. 7.2, skal enkeltvedtaket blant annet omhandle organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena) og kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.). Dersom opplæringen skjer utenfor de ordinære gruppene i deler av tiden, skal vedtaket omhandle både maksimal størrelse av gruppen og eventuelt ene-undervisning for eleven. Vedtaket må gi en begrunnelse som er basert på den enkelte eleven og elevens behov. *“Det er ikke mulig å avgjøre hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for en elev ved å bruke et standardisert enkeltvedtak”*, jf. Veileder spesialundervisning s 69.

Veileder spesialundervisning slår videre fast at *«Det er i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring uten at det er fattet et enkeltvedtak»*. I overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring kan skolen fatte et tidsbegrenset vedtak med utgangspunkt i sakkyndige vurderinger fra grunnskolen. Dette gjelder bare inntil elevene er utredet av fylkeskommunal PPT, og det er fattet et nytt vedtak om spesialundervisning. Veilederen viser til at det er viktig at fylkeskommunen henviser til PP-tjenesten så snart de er kjent med elevens behov. For elever som har hatt enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen, vil dette være kjent ved inntaket.

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Planen skal vise målet for og innholdet i opplæring og hvordan den skal gjennomføres. Enkeltvedtaket om spesialundervisning gir de absolutte rammene for IOP, jf. Veileder spesialundervisning. IOP skal være et arbeidsverktøy for skolens ansatte for å sikre at opplæringstilbudet er i samsvar med elevens rettigheter etter enkeltvedtaket. Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5 andre ledd. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene satt i elevens IOP.

Ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det er hjemlet i FNs barnekonvensjon artikkel 3 og i Grunnloven § 104. Hensynet til barnets beste er en rettighet, et grunnleggende hensyn og en saksbehandlingsregel. Etter Utdanningsdirektoratets *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen* krever prinsippet presisering og tolking fra sak til sak. Veilederen slår fast at *“Barnets beste-vurderingen er en prosess med flere trinn som vi må synliggjøre i begrunnelsen for enkeltvedtaket.”* Det betyr at hensynet til barnets beste alltid skal vurderes, og det vil være en saksbehandlingsfeil dersom en slik vurdering ikke er gjort.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Elever med spesialundervisning skal få inntak på et utdanningsprogram.
- Elever med spesialundervisning står fritt til å velge utdanningsprogram, på lik linje med elever uten spesialundervisning.
- Andelen elever med vedtak om spesialundervisning skal reduseres.
- Elever med omfattende behov skal, så langt det er mulig, ha tilrettelegging av opplæringen i ordinære tilbud.
- Elever med spesialundervisning skal være del av et fellesskap.
- Elever med spesialundervisning skal møtes med ambisiøse, men realistiske forventninger.
- Elever som tilhører en annen gruppe enn den ordinære basisgruppen/klassen, skal ha dette hjemlet i vedtak om spesialundervisning. For elever som ikke har opplæring i ordinær klasse, skal vedtaket omhandle maksimal størrelse av gruppen og eventuelt ene-undervisning for eleven.
- Barnets beste skal være en del av begrunnelsen i vedtak om spesialundervisning.

Ved alle videregående skoler i Innlandet søker elever inntak til et utdanningsprogram ved en skole. Elever med omfattende behov henvises etter inntaket til fylkeskommunal PPT. En del av PPTs tilråding omfatter organisering av tilbudet, for eksempel i en tilrettelagt gruppe eller avdeling. Skolen skal deretter fatte et vedtak om spesialundervisning. Fem skoler i Innlandet har til og med inneværende skoleår hatt søkbare tilrettelagte tilbud. Elevene har da søkt inntak til et utdanningsprogram og plassering i en tilrettelagt avdeling/gruppe samtidig. Som vi viser nedenfor, er dette nå endret. Til tross for endringen, vil vi omtale søkbare tilbud i rapporten fordi de er en del av revisjonsperioden og noe flere informanter henviste til.

Kapittel 6.2 til 6.9 er en gjennomgang av data fra blant annet dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse. Revisjonens vurderinger av denne informasjonen, kommer vi tilbake til i kapittel 6.10.

6.2 ENDRINGER I TILBUDSSTRUKTUREN

Fylkestinget vedtar hvert år hvilke utdanningsprogram de videregående skolene skal tilby kommende skoleår¹⁸. Den årlige tilbudsstrukturen justeres på bakgrunn av de reelle søkertallene per 1. mars og er en prosess som foregår frem til juni samme år. Tilbudsstrukturen påvirkes av blant annet elevgrunnlaget, antall søkere til opplæringstilbudene og behovene i arbeidsmarkedet. Elevgrunnlaget i Innlandet fylkeskommune er forventet å gå betydelig ned det neste tiåret. I saksframlegget for sak 65/2022 står det at fylkeskommunen derfor ikke kan opprettholde bredden i opplæringstilbudet på dagens nivå. De må tilpasse tilbudsstrukturen til et betydelig lavere elevtall, siden færre elever også vil medføre reduserte økonomiske rammer. Fylkestinget bad fylkeskommunedirektøren i behandlingen av sak 65/2022 om å utarbeide en sak om framtidig skolestruktur som sikrer bærekraftig dimensjonering, lokalisering og finansiering basert på nåværende og framskrevne elevtall. Saken skal blant annet belyse kvalitet og bredde i utdanningstilbudet og alternative opplæringsmodeller i samarbeid med arbeidslivet.

Skolene Storhamar, Ringsaker, Storsteigen, Sentrum og Jønsberg har hatt tilrettelagte avdelinger som søkbare tilbud. Avdelingene har vært tilknyttet ett bestemt utdanningsprogram, og elevene har søkt inntak til et tilrettelagt utdanningsprogram. I saksframlegget for sak 65/2022 om tilbudsstrukturen omtales søkbare tilrettelagte tilbud slik: *“Flere av skolene i Innlandet har egne tilrettelagte tilbud for elever med særskilte behov.*

¹⁸ Tilbudsstrukturen for skoleåret 2022/23 ble behandlet og vedtatt 18.10.2022, sak 65/22 <https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/573>

Det gis anledning til å benytte alternative koder der faglig innhold og/eller organiseringen av opplæringen tilsier det. Fylkeskommunen har imidlertid ikke anledning til å lyse ut slike alternative koder i forkant av et elevinntak, da de alternative kodene først kan defineres etter at elevens behov og tilbudets innhold og organisering er endelig avklart. Det vil si at skoleeier kan endre koden i tilknytning til vedtak om inntak i de tilfeller organisering av opplæringen er kjent på det tidspunktet. Skolen har også anledning til å endre koden etter at eleven har startet". Fylkestinget vedtok således i oktober 2022, sak 65/2022, at alle opplæringstilbud fra skoleåret 2023-24 skal utlyses med ordinære koder.

Vi gjennomførte intervjuer med de ansatte på skolene i perioden september til november 2022. Til tross for at vi stilte flere spørsmål om søkbare tilrettelagte tilbud, nevnte ingen av informantene at skolene ikke lenger skal ha søkbare tilrettelagte tilbud fra skoleåret 2023-24. For oss var det ikke tydelig at vedtaket i fylkestinget medførte denne endringen. Vi tok derfor i januar 2023 kontakt med Statsforvalteren i Innlandet vedrørende deres holdning til søkbare tilrettelagte tilbud. Vi fikk tilbagemelding på at de et par uker tidligere henvendte seg til fylkeskommunen om dette. I brevet, som vi har fått tilsendt, ber Statsforvalteren fylkeskommunen om å sikre at søkere ikke kan søke direkte inn til tilrettelagte tilbud. Elevene skal tas inn til et utdanningsprogram/programområde før det vurderes hvordan opplæringen skal organiseres¹⁹.

Vi er informert om at endringen fra at elevene tidligere kunne søke et tilrettelagt opplæringstilbud til at de nå søker ordinære tilbud, ikke medfører endringer i selve skoletilbudet. Vi spurte i april -23 informanter ved skolene om hva endringen eventuelt innebærer i praksis og fikk følgende svar: *"I praksis så betyr det at vi er avhengig av et veldig godt samarbeid med ungdomsskolene i god tid før søknadsfrist for å sikre at vi har navn på de elevene som er tenkt opplæring i egen gruppe. I tillegg så må dette komme tydelig frem i vedleggsskjemaer til søkerne".* Skoler som har tilbudet ordinært, må justere antall plasser til utdanningsprogrammet slik at de kan fylle opp både de ordinære plassene og plassene i det tilrettelagte tilbudet.

Enhetsleder for inntak og skoletilbud forklarte at *"I de tilfellene der behovet for opplæring i tilrettelagt gruppe kommer klart frem fra PPT, hjelpeinstanser og foreldre, kan vi kode om skoletilbudet. I andre tilfeller koder skolene om tilbudet senere".* Han sa videre at det ikke er forskjell i inntaksarbeidet mellom skoletilbud som tidligere var søkbare og andre tilsvarende tilrettelagte tilbud. *"Vi behandler søkere til for eksempel Hadeland vgs ift det utdanningsprogrammet eleven har søkt. Skolen skal så avgjøre om eleven skal få opplæring i tilrettelagt avdeling/gruppe eller ordinært. ... For elever som skal ha skoletilbudet sitt ved Studiespesialiserende hverdagslivstrening ved Storhamar vgs, koder inntakskontoret om skoletilbudet ifm inntaket. Dette er et tilbud i hovedsak for multifunksjonshemmede. Elevene vil ha IOP for hele opplæringsløpet og utdanningsprogrammet har underordnet betydning."* Bakgrunnen for at de koder om tilbudet i forbindelse med inntaket handler om *"... å berolige/betrygge søker/foresatte om at organiseringen av opplæringen vil lagt opp på denne måten".*

¹⁹ I brevet viser Statsforvalteren til at Utdanningsdirektoratet informerte fylkeskommunen om dette i dokumentet «*Inntak til videregående opplæring av søkere med rett til spesialundervisning*» datert 4. januar 2011. I brevet vises det til at «*Det er først i enkeltvedtak om spesialundervisning at organiseringen av elevens opplæring blir bestemt, for eksempel om det gis anledning til opplæring utenfor ordinær klasse/gruppe/skole, for eksempel i mindre gruppe/ene-undervisning/alternativ opplæringsarena.*»

6.3 TILRETTELAGTE GRUPPER MED ETT UTDANNINGSPROGRAM

Ungdom søker selv utdanningsprogram og har rett til inntak på et av tre valgte program. NTNU samfunnsforskning hevder at utdanningsvalget i videregående skole ikke er like fritt for elever med utviklingshemming som for øvrige elever, jf. rapporten *“Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming”*²⁰ (Wendelborg m.fl. 2017). Flere av våre informanter kommenterte at det kan være problematisk at tilrettelagte tilbud ved fem skoler i Innlandet er tilknyttet ett bestemt utdanningsprogram. Det gjelder de tilbudene som tidligere var søkbare. Noen elever søker seg til utdanningsprogrammet fordi det er riktig for dem å gå i liten gruppe, men ikke alle er interessert i fagområdet. Flere sa at de er usikre på om tilbudet oppfyller elevenes rettigheter. Andre sa det slik:

- *Det legger premisser for opplæringen. Det er ikke gitt at elever tilknyttet en tilrettelagt avdeling har de samme interessene. Dette er like individuelt som for andre.*
- *Det er bra når elever med spesialundervisning kan søke på det utdanningsprogrammet de ønsker. Elevene har ulike interesser og fremtidige muligheter.*
- *Med et søkbart tilbud knyttet til ett utdanningsprogram, kan det bli mer krevende å innfri elevenes individuelle behov og ønsker. I dag har vi elever på RM, HO, TIF og BA²¹. I fjor hadde vi elever på RM og TIF. Elevgrunnlaget er også ulikt fra år til år.*

Det utdanningsprogrammet eleven er tilknyttet, kan få betydning for fremtidig arbeid. Informantene forklarte at:

- *Jeg ville foretrukket at den tilrettelagte avdelingen ikke var knyttet til et konkret utdanningsprogram. Det ville gjort mulighetene til arbeidspraksis mindre begrenset. Jeg har spilt det inn til fylket tidligere. Slik det er i dag, må vi tilpasse elevenes opplæringstilbud til systemet fremfor omvendt.*
- *Systemet er mer rigid nå enn tidligere ift hva slags bedrifter elevene på ulike utdanningsprogram kan tilknyttes. Går man på Helse- og oppvekst, kan man ikke være lærekandidat i butikk.*
- *Noen elever ønsker ikke å lage mat, men ha utplassering i barnehage. Det kan de i utgangspunktet ikke. De har søkt RM [Restaurant- og matfag] og må ha utplassering som er i tråd med utdanningsprogrammet.*

I spørreundersøkelsen stilte vi noen spørsmål forbeholdt elever ved tilrettelagte tilbud tilknyttet ett utdanningsprogram ved skolene Jønsberg, Ringsaker, Storhamar og Nordstumo. Vi fikk svar fra 16 respondenter:

- Spørsmål: *“I hvilken grad søkte du tilrettelagt avdeling fordi du/eleven hadde ønske om/behov for opplæring i liten gruppe?”*
Alle svarte at eleven i svært stor eller stor grad søkte tilrettelagt avdeling begrunnet i et behov for opplæring i en liten gruppe.
- Spørsmål: *“I hvilken grad søkte du/eleven tilrettelagt avdeling fordi du/eleven er interessert i det aktuelle fagområdet/utdanningsprogrammet?”*
14 av 16 svarte at de i noen, stor eller svært stor grad søkte det tilrettelagte tilbudet ut fra interesse for fagområdet.
- Spørsmål: *I hvilken grad ville du søkt et annet utdanningsprogram om du/eleven da også kunne fått tilrettelagt opplæring i en liten gruppe?*

²⁰ NTNU Samforsk | Overgang skole arbeidsliv for elever med...

²¹ RM er forkortelse for Restaurant- og matfag, HO for Helse- og oppvekstfag, TIF for Teknologi- og industrifag og BA for Bygg- og anleggsteknikk.

10 respondenter svarte at de i noen, stor eller svært stor grad da ville søkt et annet utdanningsprogram.

Vi ble forklart i intervju at ungdom som søker en skole med et tilrettelagt tilbud tilknyttet ett utdanningsprogram, har anledning til å søke seg til skolens andre opplæringstilbud. De vil da kunne få opplæring i ordinær klasse, alene eller, sammen med eventuelt andre elever med spesialundervisning som har søkt samme tilbud.

6.4 MÅL OM FÆRRE VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

Fylkeskommunen har de tre siste årene hatt en målsetting om at den ordinære opplæringen skal tilpasses bedre slik at behovet for spesialundervisning reduseres²². Det er i tråd med Meld. St. 6 (2019-20) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* der det står at: «Regjeringen mener at det viktigste grepet vi kan ta for å fremme og styrke en inkluderende praksis i barnehage og skole, er å forbedre kvaliteten på det ordinære, allmennpedagogiske tilbudet». Vi vil her se nærmere på omfanget spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune. Deretter gjennomgår vi fylkesadministrasjonens og skolenes arbeid for å nå målsettingen om bedre tilpasning av den ordinære opplæringen.

6.4.1 OMFANG ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING

Utdanningsspeilet 2022 fra Utdanningsdirektoratet²³ er en årlig oppsummering av statistikk og forskning om barnehage og grunnsopplæring i Norge. Notatet viser at antall vedtak om spesialundervisning reduseres kraftig i overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring. 10 % av elevene på 10. trinn har spesialundervisning. Det rapporteres ulike tall på omfanget spesialundervisning i videregående opplæring. Utdanningsspeilet 2022 viser til at 2,6 % av elevene har vedtak om spesialundervisning. En rapport fra NIFU «... respekten for forskjelligheten ... : En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018-2019»²⁴ (Eifred Markussen m.fl.), viser at 4 % av elevene i videregående opplæring har spesialundervisning. En forklaring på forskjellen kan være at Utdanningsspeilet bruker telletidspunkt 1. oktober, mens NIFU har tatt med elever som hadde vedtak i perioden 15. oktober til 15. desember.

Det har ulike forklaringer at andelen elever med spesialundervisning reduseres når elevene starter på videregående skole. Tilbudet i videregående opplæring er mer differensiert enn på ungdomstrinnet. Dette gir flere valgmuligheter, og elevene kan velge en mer praktisk rettet opplæring. Yrkesfaglige utdanningsprogram har en lavere gruppestørrelse enn studiespesialisering (Nordahl m.fl. 2018). Antall elever per lærerårsverk på videregående skole er dessuten langt lavere enn antall elever per lærerårsverk i ungdomsskolen. Færre elever i klassen og større lærertetthet gir bedre muligheter til å tilpasse den ordinære opplæringen til elevenes forutsetninger. En annen årsak til at færre elever i videregående opplæring har spesialundervisning enn i grunnskolen, er at elever over 15 år har anledning til å takke nei til tilbud om spesialundervisning. Tilbakemeldinger tyder på at dette skjer relativt ofte i videregående opplæring (Nordahl m.fl. 2018).

²²Jf. Tilstandsrapport 2019-2020, 2020-2021 og 2021-22.

²³<https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/grunnskolen/spesialundervisning-i-grunnskolen/>

²⁴ Rapporten er utarbeidet av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) på oppdrag av Kunnskapsdepartementet. Rapporten bygger på analyser av et omfattende datamateriale.
<https://www.nifu.no/publications/1744729/>

Det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder omfanget elever i videregående opplæring med vedtak om spesialundervisning. Det viser rapporten fra NIFU (Markussen m.fl. 2019). Omfanget varierer fra Østfold med 5,9 % av elevene til Rogaland med 2,7 %. For Opplands del hadde 3,6 % av elevene spesialundervisning, mens tilsvarende for Hedmark var 3,5 % av elevene. Ifølge Innlandet fylkeskommunes Tilstandsrapport for både 2021/22 og 2020/2021²⁵ mottok 3,8 % av elevene i videregående opplæring spesialundervisning i ett eller flere fag.

Tabellen nedenfor viser at andelen elever med spesialundervisning, sett i forhold til skolenes totale antall elever, varierer mellom de videregående skolene i Innlandet. Av personvern hensyn har vi utelatt elevtall for skoler som har fem eller færre elever med spesialundervisning. Elevene inngår likevel i det totale elevtallet som omfatter alle skolene.

Tabell 1: Andel elever med spesialundervisning sett i forhold til totalt antall elever ved skolen pr 1. oktober

Skole	2021-2022	2020-2021	2019-2020
Dokka	16/248 (6,5 %)	15/249 (6 %)	18/218 (8,3 %)
Elverum	23/984 (2,3%)	20/994 (2 %)	21/950 (2,2 %)
Gausdal	.../258	6/273 (2,2 %)	10/293 (3,4 %)
Gjøvik	39/1055 (3,7%)	43/1023 (4,2 %)	75/1029 (7,3 %)
Hadeland	23/803 (2,9 %)	30/855 (3,5 %)	42/839 (5 %)
Hamar katedr.	26/1127 (2,3 %)	27/1231 (2,2 %)	21/1126 (1,9 %)
Jønsberg	25/166 (15 %)	20/167(12 %)	25/178 (14 %)
Lena Valle	28/610 (4,6 %)	40/607 (6,6 %)	57/612 (9,3 %)
Lillehammer	38/1153 (3,3 %)	45/1145 (3,9 %)	45/1059 (4,2 %)
Nord-Gudbr.	26/446 (5,8 %)	31/426 (7,3 %)	38/443 (8,6%)
Nord-Østerdal	.../395	.../400	9/433 (2 %)
Raufoss	14/429 (3,3 %)	17/453 (3,8 %)	23/465 (4,9%)
Ringsaker	28/756 (3,7 %)	26/747 (3,5 %)	24/676 (3,5 %)
Sentrum	44/540 (8,1 %)	35/535 (6,5 %)	29/539 (5,4 %)
Skarnes	7/200 (3,5 %)	8/223 (3,6 %)	7/248 (2,8 %)
Solør	.../469	6/450 (1,3 %)	16/515 (3,1 %)
Stange	14/406 (3,4 %)	13/428 (3 %)	26/405 (6,4 %)
Storhamar	20/424 (4,7 %)	32/412 (7,8 %)	33/425 (7,8 %)
Storsteigen	37/116 ²⁶ (31,9 %)	33/61 (54 %)	33/62 (53 %)
Trysil	16/171 (9,3 %)	10/156 (6,4 %)	9/132 (6,8 %)
Valdres	31/426 (7,3 %)	32/457 (7 %)	21/447 (4,7 %)
Vinstra	26/373 (7 %)	38/399 (9,5 %)	30/390 (7,7 %)
Øvrebyen	.../408 ²⁷	.../408	.../391
Totalt	498/11 963 (4,2%)	535/12 099 (4,4%)	617/11 875 (5,2%)

²⁵ <https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/391>

²⁶ Tallene for Storsteigen varierer i årsmeldingene. Årsmeldingen for skoleåret 2021-22 oppgir følgende tall for årsmelding 2020-21: 94 elever totalt og 33 elever med spesialundervisning.

²⁷ Skolen har ikke oppgitt det totale antallet elever i årsmeldingen for 2021-22. Vi har her benyttet elevtallet fra foregående år.

Kilde: Skolenes årsmeldinger fra 2020-21 og 2021-22²⁸

Tallene ovenfor er hentet fra skolenes årsmeldinger. Vi ser at årsmeldingene viser at antall elever med vedtak om spesialundervisning har blitt gradvis redusert fra 5,2% til 4,2%. Tabell 2 nedenfor viser til sammenligning omfanget slik det rapporteres i Tilstandsrapporten. Der oppgis ikke tall for den enkelte skole. Det totale antallet elever med vedtak om spesialundervisning er lavere i Tilstandsrapporten enn i skolenes årsmeldinger. Tilstandsrapporten viser en liten reduksjon i prosentandel elever med vedtak om spesialundervisning.

Tabell 2: Antall elever med spesialundervisning pr 1. oktober som rapportert i Tilstandsrapporten

	2021-2022	2020-2021	2020-2019
Totalt antall elever	12 021	12 569	12 517
Totalt antall elever med spesialundervisning	457 (3,8%)	478 (3,8 %)	513 (4,1%)

Kilde: Tilstandsrapportene for 2019-2020, 2020-2021 og 2021-2022

På bakgrunn av forskjellene i tallmaterialet mellom skolenes årsmeldinger og Tilstandsrapporten, spurte vi fylkesadministrasjonen om telletidspunktet i Tilstandsrapporten og skolenes årsmeldinger. Vi fikk følgende skriftlige svar fra rådgiver skoleutvikling: *“Telletidspunktet er 1.oktober. Imidlertid kan det komme flere vedtak underveis i et skoleår. Derfor hentet vi ut tallene i høst 2022, med tanke på skoleår 21/22, slik at vi sikret at vi fikk med all registrert statistikk. ... Når det gjelder den enkelte skoles rapportering i årsmeldingen ser vi at vi ikke har tydelig nok definert hvilken det tidsrommet de skal rapportere på. De fleste andre resultatene som skal analyseres i årsmeldingen legges inn i malen fra skoleeier. Men det gjelder ikke antall elever med vedtak om spesialundervisning. Det arbeides nå på oppdrag fra VIGO med en egen app som kan bidra til ett bedre tall- og analysegrunnlag for spesialundervisning.”*

6.4.2 ARBEID FOR BEDRE TILPASNING AV ORDINÆR OPPLÆRINGEN OG FÆRRE VEDTAK

Fylkeskommunen jobber med bedre tilpasninger av opplæringen blant annet gjennom IKO-modellen, se kapittel 4. Vi har mottatt følgende skriftlige uttalelse fra seksjonssjef for Regional kompetanseutvikling:

“Det er viktig å understreke at gjennom arbeidet med IKO-modellen i Innlandet fylkeskommune, har de videregående skolene allerede begynt å implementere en annen arbeidsform på dette feltet. Denne samsvarer med de retningslinjer som ligger i forslaget til ny opplæringslov. Det er en målsetting at det skal fattes færre enkeltvedtak når det gjelder det sistnevnte, samt at elevenes sosiale tilhørighet i primærgruppen/-klassen, skal tydeliggjøres. IKO-systemet er et supplement til det større handlingsrommet for skolene som gis gjennom Læreplanverket, når det gjelder ulike kortsiktige tiltak som medfører at elevene i større grad kan være en del av sin ordinære undervisningsgruppe.”

Vi spurte rådgiver skoleutvikling om hvordan de jobber med å redusere antall vedtak om spesialundervisning. Hun viste blant annet til at det i ny opplæringslov er foreslått å erstatte begrepet *tilpasset opplæring* med *universell opplæring*²⁹ og begrepet *spesialundervisning* med *individuell tilrettelagt opplæring*. «Derfor må vi sammen med skolene jobbe for å utvide opplæringsbegrepet. Ved å romme flere elever i opplæringa, vil det samtidig redusere antall vedtak om spesialundervisning. Dette i forlengelse av å se IKO-systemet som en unik mulighet til å sette inn eventuelle tiltak for alle elever som trenger det. Tiltak som blir satt i gang gjennom IKO-

²⁸ Årsmeldingene oppgir å ha telletidspunkt 1. oktober og omfatter tall for inneværende og foregående år.

²⁹ Departementet forslår i Prop 57L å videreføre begrepet *“tilpasset opplæring”* fremfor å endre det til *“universell opplæring”* som det var foreslått i høringsnotatet til lovendringen.

møter, kan gjøre at elevene får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og dermed ikke har behov for spesialundervisning».

Høsten 2022 opprettet fylkesadministrasjonen et administrativt nettverk for ledere og koordinatorene med ansvar for spesialundervisning på sine skoler og PPTs fagkoordinatorer.³⁰ Temaet for nettverket i november -22 og januar -23 var tiden før bekymringsfasen og bekymringsfasen.³¹ Bekymringsfasen har nær sammenheng til IKO-arbeidet i skolene. Fasen kjennetegnes ved at noen på skolen, foreldrene eller eleven stiller spørsmål ved om eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen skal da prøve ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen og eventuelt henvise eleven til PPT for vurdering av elevens behov for spesialundervisning.

I intervjuer bekreftet informanter ved skolene at de kontinuerlig arbeider med tilpasset opplæring og ulike tiltak som retter seg mot alle elevene. Noe av målet med dette er å redusere omfanget spesialundervisning. Informantene fortalte at:

- *Skolen vår har en kultur for tilpasset opplæring. Vi gjennomfører systematisk flere tiltak gjennom året. Vi benytter 3 pedagoger i fellesfag der to og to klasser er parallellagt, og det gir stort handlingsrom. Vi har styrket programfag for minoritetsspråklige og andre med behov. Vi har skole i matematikk i høstferien og vinterferien og eksamenstrøkk for elever i fellesfag før eksamen. Skolen bruker mye ressurser på tilpasset opplæring både for den enkelte elev og for klasser. Er man god på tilpasset opplæring, får hele klassen nytte av det.*
- *Vi skal gi tilpasset opplæring, ikke til den enkelte elev, men med en variasjon i undervisningsmetoder, vurderingsformer og lærerressurser. Variasjon sikrer at flere elever får utbytte av opplæringen. Vi kartlegger alle elevene der vi ser hva de kan fra før og bygger videre på det. Vi har fokus på å bygge selvtillit, gi mestringsfølelse og glede av å lære.*

6.5 TILRETTELEGGING AV OPPLÆRINGEN I ORDINÆRE TILBUD

Elever med spesialundervisning skal så langt det er mulig ha tilrettelegging av opplæringen i ordinære tilbud. Rapporten “... respekten for forskjelligheten. En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018-2019” (Markussen m.fl.) viser at spesialundervisning i videregående opplæring i større grad organiseres utenfor klasserommet og er mindre fysisk inkluderende enn tilsvarende i grunnskolen. Rapporten viser også at det er mer sannsynlig at elever med spesialundervisning får sin opplæring i tilrettelagte avdelinger/grupper i noen fylker enn andre. Mens 32 % av elevene med spesialundervisning i Sogn og Fjordane får opplæring i egne grupper/klasser gjelder tilsvarende 93 % i Vestfold. Vår kartlegging viser at det foreligger tilsvarende forskjeller mellom de videregående skolene i Innlandet. Vi etterspurte antall elever med spesialundervisning som skoleåret 2021-2022 hadde hele opplæringstilbudet i ordinær klasse, all opplæring i egen gruppe/klasse og noe opplæring i ordinær klasse og noe i egen gruppe. Tallene i tabellen nedenfor viser svarene vi fikk. Vi bad skolene benytte telletidspunktet 1. juni 2022.

³⁰ Mer utdypende innebærer det avdelingsledere, assisterende rektor, rektor og spesialpedagogiske koordinatorene.

³¹ Vi har mottatt agendaen for samlingen i januar og en sammenfatning av gruppeoppgaver fra samlingen som dokumenterer temaet.

Tabell 3: Organisering av opplæringen til elever med spesialundervisning

Skole	Antall elever per 1.6	Antall elever med vedtak om spesialundervisning pr 1.6. Prosentvis ift alle skolens elever.	Elever med su med all opplæring i ordinær klasse	Elever med spesialundervisning med all opplæring i egen gruppe/klasse	Elever med noe opplæring i ordinær klasse og noe opplæring i egen gruppe ³²
Dokka	230	17 (7,4%)	11 (64,7%)	6 (35,3%)	
Elverum	1065	23 (2,2%)	13 (56,5%)	10 (43,5%)	
Gausdal	256	...	...	...	
Gjøvik	1067	23 (2,1 %)	13 (56,5%)	10 (43,5%)	
Hadeland	781	26 (3,3 %)	10 (38,5%)	16 (61,5%)	
Hamar kat.	1133	24 (2,1%)	...	17 (70,8%)	
Jønsberg	203	20 (9,9%)	...	19 (95%)	
Lena-Valle	636	28 (4,4%)	17 (60,7 %)	6 (21,4%)	
Lillehammer	1059	38 (3,6%)	15 (39,5%)	23 (60,5%)	
Nord-Gudbrandsdal	425	19 (4,5 %)	0	19 (100%)	
Nord-Østerdal	403	...	...	...	
Raufoss	417	14 (3,4%)	...	11 (78,6%)	
Ringsaker	720	28 (3,9%)	0	28 (100%)	
Sentrum	572	42 (7,3 %)	12 (28,6%)	30 (71,4%)	
Skarnes	206	7 (3,4 %)	...	6 (85,7%)	
Solør	484	...	0	...	
Stange	410	13 (3,2 %)	...	7 (53,8%)	
Storhamar	426	19 (4,5%)	0	19 (100%)	
Storsteigen	111	32 (29%)	0	32 (100%) ³³	
Trysil	183	16 (8,7 %)	...	6 (37,5%)	
Valdres	417	31 (7,4%)	19 (61%)	12 (38,7%)	
Vinstra	370	17 (4,6%)	...	9 (53%)	
Øvrebyen	397	...	0	0	
Totalt	11971	453 (3,8%)	133 (29,4 %)	295 (65,1 %)	25 (5,5 %)

Kilde: Kartlegging gjennomført av Innlandet Revisjon per 1.6.22

I henhold til fylkeskommunens Tilstandsrapport 2021/2022 mottar 3,8 % av elevene spesialundervisning i ett eller flere fag. Det er samme antall som vi kom frem til i kartleggingen. I Tilstandsrapporten for både 2020-21 og 2021-

³² Denne kolonnen viser differansen mellom skolenes totale antall elever med vedtak om spesialundervisning og svarene vi fikk mht antall elever med all opplæring i ordinær klasse og all opplæring i egen gruppe/klasse. Vi etterspurte ikke dette direkte i kartleggingen. Av personvern hensyn rapporterer vi kun det totale antallet elever, ikke antall elever per skole.

³³ Ved skolested Nordstumo har alle elevene spesialundervisning og tilbud i en tilrettelagt gruppe. Tallene fordeler seg på 24 elever ved Nordstumo og 8 elever ved Storsteigen.

22 vises det til at 1,8 % av elevene med spesialundervisning er knyttet til egne tilrettelagte tilbud. Tallet vi har fått oppgitt ligger høyere med 2,5 %³⁴.

Vi spurte fylkesadministrasjonen om hvordan og når skolene rapporterer antall elever med spesialundervisning tilknyttet egne tilrettelagte tilbud. Vi fikk følgende svar fra rådgiver skoletilbud: *"Telletidspunktet er 1.oktober, men som overnevnt, hentet vi ikke ut tallene før høst 2022. Når vi henter ut statistikken rundt spesialundervisning og egne tilrettelagte tilbud, kodes dette av skolene i systemet. Vi har holdt, og fortsatt holder, kodekurs for skolene, slik at dette skal bli mest mulig riktig og vi kan følge opp skolene tettest mulig. Skal vi gå inn i detalj, må vi gå direkte inn i elevmappa. Derimot organiseres egne tilrettelagte tilbud ulikt på alle skolene, og derav kan ha blitt registrert ulik i skoleadministrativt system. Derfor har vi disse kodekursene. I tillegg har inntakskontoret mulighet til å kode om elever, gjennom individuelt inntak, slik at vi registrerer egne tilrettelagte tilbud i systemet. For nye elever, som kommer fra ungdomsskolen, er vi lovpålagt å lyse ut ordinære koder før inntaket skjer. Derfor må vi kode dette om gjennom inntaket, etter inntaks-paragrafene."*

Tabellene viser store forskjeller mellom skolene i omfang elever som får opplæringstilbudet organisert i egne tilrettelagte avdelinger/grupper. I og med at de tidligere fylkene Oppland og Hedmark ble slått sammen for kun få år siden, er det grunn til å undersøke om det fremdeles foreligger forskjeller i organiseringen av spesialundervisningen mellom skolene i de respektive tidligere fylkene. Ved summere tallene i tabell 3 for skolene i samme tidligere fylke, kom vi til følgende:

Tabell 4: Organisering av opplæringen til elever med spesialundervisning i tidligere Oppland og Hedmark

Skoler i tidligere fylker	Totalt antall elever	Antall elever med spesialundervisning	Elever med spesialundervisning med all opplæring i ordinær klasse	Elever med spesialundervisning med all opplæring i egen gruppe
Oppland	5658	216 (3,8%)	94 (43,5 %)	114 (52,8%)
Hedmark	6313	237 (3,75%)	39 (16,5%)	181 (76,4%)
Totalt	11 971	453	133	295

Kilde: Kartlegging gjennomført av Innlandet Revisjon per 1.6.22

Tabellen viser at andelen spesialundervisning er omtrent den samme i begge de tidligere fylkene. Skolene i tidligere Hedmark har imidlertid flere elever med all opplæring i egne grupper enn tidligere Oppland; 76,4 % mot 52,8%. Tallene ovenfor samsvarer med tilsvarende tallmateriale i NIFU-rapporten (Markussen m.fl. 2019). Denne viser at i 2018-2019 hadde 76% av elevene med spesialundervisning i Hedmark opplæring i egne klasser med redusert elevtall. Tilsvarende i Oppland var 50 %.

Den siste kolonnen i tabell 3 ovenfor, viser at relativt få elever får opplæring delvis i tilrettelagt avdeling og delvis i ordinær klasse. Kun seks av de 23 skolene svarte at de per 1. juni 2022 hadde elever i denne kategorien. De fleste elevene har enten all opplæringen i ordinær klasse eller hele tilbudet i en helhetlig tilrettelagt gruppe/klasse. Intervjuer bekreftet dette. Informanter ved alle skolene fortalte at dersom en elev har opplæringstilbudet sitt i et tilrettelagt tilbud og ønsker deler eller hele opplæringen ordinært, vil skolene forsøke å etterkomme det. Vi ble forklart at det gjøres i liten grad, fordi elevene har kognitive utfordringer og opplever

³⁴ 295 elever med spesialundervisning i tilrettelagte tilbud av totalt 11 971 elever.

trygghet i, og tilhørighet til, den tilrettelagte avdelingen. Mange ønsker derfor, ifølge informantene, ikke opplæring i det ordinære. En fortalte at:

“Vi har også i år tilbudt elever fra BASIS³⁵ enkelte timer med en liten ordinær klasse på helse- og oppvekstfag. De har fått tilbud om å gå over til denne gruppen. Det ønsket de ikke, fordi det blir for utrygt og for mange å forholde seg til. For enkelte elever kan det være et mål at de gradvis skal ha noe opplæring i ordinær klasse, og vi jobber da trinnvis mot det. For andre er det ikke hensiktsmessig med deler av opplæringen i ordinær klasse. De individuelle behovene varierer, og det er dette vi må ta hensyn til.”

En annen utfordring ved å gi elever i tilrettelagt avdeling deler av opplæringen ordinært, er timeplanteknisk. Vi ble fortalt at: *“For å få det til må vi koble timeplanen til tilrettelagt avdeling opp mot aktuelle timeplaner på andre utdanningsprogram.”* Slike timeplantekniske utfordringer er trolig større ved skoler der elevene i den tilrettelagte avdelingen har opplæring tilknyttet ulike utdanningsprogram enn der alle går på samme utdanningsprogram.

6.6 FORKLARINGER PÅ FORSKJELLER MELLOM SKOLENE I ANTALL VEDTAK OG ORGANISERING

Gjennomgangen ovenfor viser at det er store forskjeller mellom skolene både i andel elever med spesialundervisning og hvordan opplæringstilbudet organiseres. Vi spurte rektorer og avdelingsledere i intervjuer hva forskjellene skyldes. Flere av dem uttrykte at det ikke har et enkelt og entydig svar, men kan ha ulike årsaker. Det vil vi se nærmere på her, samt forskning som underbygger dette.

6.6.1 SKOLENES UTDANNINGSPROGRAM OG STØRRELSE

Elever på yrkesfaglige utdanningsprogram har i større grad spesialundervisning enn elever på studieforbereende utdanningsprogram, jf. Utdanningsspeilet 2022. I kartleggingen stilte vi alle skolene spørsmål om *“Hvor mange av skolens elever har pr 1.6.22 vedtak om spesialundervisning og IOP?”* og deretter: *“Hvor mange av skolens elever med spesialundervisning har inntak på en yrkesfaglig studieretning?”* Tabellen nedenfor viser svarene vi fikk:

Tabell 5: Antall elever med spesialundervisning med inntak på et yrkesfaglig utdanningsprogram

Elever med vedtak om spesialundervisning pr 1.6.22	Elever med spesialundervisning med inntak på et yrkesfaglig utdanningsprogram
469	360 (76,6 %)

Kilde: Kartlegging foretatt av Innlandet Revisjon IKS

Vi ble i intervju forklart at skoler som i hovedsak har studiespesialiserende utdanningsprogram har færre elever med spesialundervisning enn skoler med mange yrkesfag. Elektro og andre fag med høyt poengsnitt ved inntak har færre søkere med spesialundervisning enn andre yrkesfag. Skoler som imidlertid tilbyr utdanningsprogrammet Naturbruk, med fag rettet mot dyr og natur, har mange søkere med behov for spesialundervisning. Thomas Nordahl m.fl. (2018) peker på at: *“Elever med nedsatt funksjonsevne går ofte på helse- og oppvekstfag, restaurant- og matfag og naturbruk”* (s 145). Informanter ved skoler med søkbare tilrettelagte avdelinger nevnte dessuten at de trolig får flere søkere med behov for spesialundervisning enn skoler som ikke har dette. Rapporten fra NTNU samfunnsforskning konkluderer blant annet med at det er en klar overrepresentasjon av elever med utviklingshemming på visse utdanningsprogram, mens det er en

³⁵ Skolens tilrettelagte avdeling

underrepresentasjon på andre (Wendelborg m.fl. 2017). De hevder at det indikerer at utdanningsvalget i videregående skole ikke er like fritt for elever med utviklingshemming som for øvrige elever.

Utdanningsdirektoratet viser i Statistikknotat 2021 til at det er vanligere å organisere spesialundervisningen i grupper på større skoler enn små. De skriver at jo større en skole er, jo høyere andel av elevene får spesialundervisning utenfor den ordinære klassen. Samtidig er det flere som får spesialundervisning alene på små skoler enn på store skoler. Tilgjengelige ressurser vil også kunne påvirke hvordan spesialundervisning organiseres. En av rektorene sa at organiseringen av tilbudet "... kan skyldes varierende elevgrunnlag og forskjellig innsøking. Det kan være forskjeller over tid. Dette varierer med innsøking og elevenes behov." I intervju viste enkelte til at forskjeller i andel elever med spesialundervisning delvis kan skyldes renommé. Noen skoler er kjent for å være dyktige på å tilrettelegge opplæringstilbudet til den enkelte elev og for å ha kompetanse til å møte elevene med de utfordringene de har.

6.6.2 SKOLENES VURDERINGER OG FORSTÅELSE AV SPESIALUNDERVISNING

Et av spørsmålene vi stilte alle skolene i forbindelse med den innledende kartleggingen var: "Hvilke vurderinger gjøres med hensyn hvem som får opplæring i egen gruppe og hvem i ordinær klasse." Både svaret på dette og informasjon innhentet i intervju, viser at det er en helhetsvurdering som gjøres i et samarbeid mellom flere. Vurderingene bygger blant annet på sakkyndige tilrådinger fra PP-tjenesten, elevers og foresattes ønsker, samt diskusjoner i ansvarsgruppemøter/samarbeidsmøter. Vi spurte informantene om hva de mente var årsakene til at det varierer mye mellom skolene i Innlandet hvor stor andel av elevene med spesialundervisning som får opplæring i egen tilrettelagt avdeling. Følgende svar knytter dette mot skolenes ulike vurderinger og forståelse av spesialundervisning:

- *Det kan handle om ulik forståelse av hva som er spesialundervisning.*
- *Vi gjør trolig ulike vurderinger. Det er ikke mye samhandling mellom skolene om dette. De enkelte skolene har sin kultur, erfaringer og kompetanse.*
- *Det handler mye om hvilke personer som avgjør den enkelte elevs tilbud gjennom deltakelse i inntaket, på overgangsmøter og i dialogen med elever, foresatte og PPT. Den enkeltes elevsyn, kompetanse, nettverk og den tradisjonen de står i, kan ha innvirkning på tilbudet. Skolene gjør ulike vurderinger av den enkeltes funksjonsnivå og hvorvidt en elev kan ha opplæring i det ordinære eller ikke. Det påvirkes av hvilken forståelse aktuelle personer har av hva man kan gjennomføre innenfor det ordinære. Holdningen til hva en elev har kapasitet til og fordel av, samt hva det er mulig å få til i det ordinære, vil variere. Når en elev med store behov får tilbud i det ordinære, vil det påvirke alle elevene i gruppen/klassen. Om man ser det som positivt eller negativt, vil variere. Det vil også variere hvordan PPT og foresatte ser på dette og hva de mener er mulig.*

Utdanningsdirektoratets statistikknotat 2021 *Fakta om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* viser til tilsvarende funn; at variasjoner mellom fylkeskommuner og kommuner indikerer at spesialundervisning blir brukt og tolket forskjellig.

6.7 ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING SOM DEL AV ET SOSIALT FELLESSKAP

Et hovedmål i Fylkesbudsjettet 2021 er å "fremme god helse og høy livskvalitet." Dette har blant annet delmålet: "Motvirke utenforskap og redusere sosiale helseforskjeller." På fylkeskommunens hjemmeside står det om dette

at: *“Utdanning av god kvalitet er et av de viktigste verktøyene for å motvirke utenforskap og redusere ulikheter. Et godt læringsmiljø på de videregående skolene vil bidra til å motvirke utenforskap. Et godt læringsmiljø betyr at elevene opplever både mestring og trivsel i læringsarbeidet og at de blir møtt med forventninger og krav til læring som er realistiske, men samtidig ambisiøse på elevenes vegne. Fellesskapet med andre elever samt gode relasjoner til lærere, skoleledere og andre ansatte på skolen er viktige komponenter i et godt og inkluderende læringsmiljø.”*³⁶

Rapporten fra NIFU viser til at en inkluderende skole må forstås som en skole som gir alle elever opplæring i samsvar med deres forutsetninger. *“For å lykkes med dette må både organisatorisk og sosial inkludering samt faglig mestring tas med i betraktning. Organisatorisk inkludering handler om hvorvidt elevene skal ha tilhørighet til ordinære eller egne (spesial)-klasser. Sosial inkludering handler om elevens opplevelse av tilhørighet til skole- og klassefellesskapet. Faglig mestring handler om å få til, om å prestere og å oppnå resultater”* (Markussen m.fl. 2019 s 41). Rapporten påpeker at verken norsk eller internasjonal forskningen gir entydige svar på hva som er den beste måten å organisere spesialundervisning på når målsettingen er både sosial inkludering og faglig mestring. Forskingen peker likevel i retning av at med tanke på læringsutbytte, faglig mestring og utvikling vil det for de aller fleste være en fordel å ha tilknytning til en ordinær klasse, mens for noen vil det være bedre å gå i en liten klasse.

I forbindelse med foranalysen, spurte vi fylkesadministrasjonen ved seksjonssjef for regional kompetanseutvikling om deres intensjon vedrørende organiseringen av spesialundervisningen. Vi fikk følgende skriftlige svar datert 17. oktober 2021³⁷:

“Innlandet fylkeskommune har et mål om å oppfylle forventningene som ligger i Meld. St 6 (2019-2020) og i forslaget til ny opplæringslov. Både meldingen og forslaget til ny opplæringslov, gir klare forventninger i forhold til et inkluderende fellesskap. Begge steder påpekes det at alle barn og elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet, samt at elevene skal føle seg trygge og kunne erfare at de er betydningsfulle, og at de får medvirke i utformingen av sitt eget tilbud. Det vil blant annet si at fellesskapet skal romme alle.”

Vi vil her se nærmere på elevenes fellesskap i tilrettelagt avdeling/gruppe og gruppens plass som en del av skolen.

6.7.1 ELEVENES FELLESSKAP I TILRETTELAGT AVDELING/GRUPPE

Informantene ved skolene fortalte at elevene som får opplæring i tilrettelagt avdeling eller gruppe er del av et fellesskap. De bygger relasjoner til hverandre, trener på sosiale ferdigheter og noen får venner for første gang. Flere fortalte at elever gleder seg til å komme tilbake til skolen etter helger og ferier. De sa blant annet at:

- *I den tilrettelagte gruppen møter elevene likesinnede, og noen får venner for første gang. Det oppstår også konflikter. Vi gir dem da verktøy for å kunne løse utfordringer seg imellom. Vi jobber med sosial læring i gruppen. Vi har økter i gruppen der vi snakker om hvordan de har det sammen og hvordan de oppfører seg ovenfor hverandre. Mange i gruppen har utfordringer med atferd.*
- *Vi har gode eksempler på at elever trener sosiale ferdigheter og viser omsorg ovenfor hverandre, nettopp fordi de er i gruppa. (...) Vi har aktiviteter for at de får trene sosiale ferdigheter.*
- *Elevene i basisgruppen er like forskjellige som de ordinære elevene. Noen finner gode venner i gruppen. Andre synes det er vanskelig.*

³⁶ https://pub.framsikt.net/2022/ifk/bm-2022-fylkesbudsjett_2022-2025_vedtak/#/budsas/orgstructuremain/1

³⁷ Seksjonssjef for regional kompetanseutvikling har godkjent bruken av sitatet i rapporten.

- Elevene får (...) trent mer på det sosiale ved at de er en del av gruppen. De har miljøarbeidere som hjelper dem. Vi jobber med at de skal ha respekt for hverandre, vente på hverandre, spiser sammen osv.

Informantene på skolene uttrykte at de nasjonale føringene om integrering i det ordinære ikke nødvendigvis er til det beste for eleven. Ingen av dem trodde at elevene vil få et bedre opplæringstilbud om dette ble gitt i ordinær klasse fremfor i en tilrettelagt avdeling. De forklarte det slik:

- *"De nasjonale føringene er politisk korrekte. Men det er muligens ikke alltid barnets beste å bli ivaretatt slik. Hvordan er det for en 16 åring med store fysiske og kognitive utfordringer å delta i en klasse med 29 elever som jakter på høye karakterer og er klare for å flytte hjemmefra? Elevene på tilrettelagte grupper opplever at de for første gang får venner. De får prøvd seg på områder som gir mening og verdi for dem. De trives og føler seg sett og verdsatt."*
- *"Vi kan ikke si at alle skal inn i ordinær klasse fordi det kan være ødeleggende for enkelte. Vi må forstå føringene i lys av at alle elever skal ha best mulig opplæring ut fra sine behov."*
- *Elevene har ikke samme forutsetninger for å lære verken fag eller å samhandle sosialt når avstanden blir for stor, og de ikke har likeverdige (gjensidige) relasjoner til andre i klassen.*
- *Jeg er usikker på om integrering i ordinære klasser alltid er det beste for elever med store kognitive utfordringer, og eksempelvis autismespekterforstyrrelser, og med det mener jeg at nivået blir så ulikt og utrygt elevene imellom. Alle elever skal oppleve mestring. Grunntanken hos oss er at elevens behov skal gjennomsyre alt.*
- *Mange av disse elevene har med seg en historie på å trekke seg så unna medelever i ordinære klasser at de får lite sosial trening her.*
- *Jeg er sikker på at hvis de var plassert i ulike klasser, ville de opplevd mer ekskludering enn inkludering.*

Enkelte nevnte at elevene på tilrettelagt avdeling i større grad enn i dag kunne dra fordel av å observere elever uten tilrettelagte tiltak. Elevene kunne da vært forbilder som gav en korreksjon på atferd for eksempel.

I spørreundersøkelsen spurte vi elever ved tilrettelagte avdelinger ved skolene Ringsaker, Storhamar, Jønsberg og Storsteigen om i hvilken grad du/eleven savner å gå i en klasse med elever som ikke har spesialundervisning. 11 av 16 svarte at de i svært liten eller liten grad savner et klassemiljø med elever som ikke har spesialundervisning.

6.7.2 TILRETTELAGT AVDELING SOM DEL AV SKOLEN

I intervju presiserte representanter for alle skolene at den tilrettelagte avdelingen er en integrert del av skolen. Det gir også elevene en plass i fellesskapet. Avdelingen holder til i nærheten av andre av skolens klasserom, og elevene ferdes sammen i friminuttene. De benytter alle de samme fasilitetene som fellesarealer, kantina og biblioteket. En fortalte at: *"Elevene bruker kantinen sammen med de andre elevene. Der får de trening på å stå i kø og handle i trygge omgivelser. Vi ser de utvikler seg, og at medelever forholder seg til dem på god måte."* Vi ble videre fortalt at elevene på tilrettelagt avdeling deltar på skolens fellesarrangementer som turer, midttidaktiviteter, den kulturelle skolesekken, felles skolekino, bingo og quiz. Vanligvis deltar de på arrangementer som gruppe og har med sine lærere og/eller miljøveiledere. En informant sa: *"Vi snakker med de som er ansvarlig for ulike arrangementer mht hvordan de kan tilpasse det slik at også elevene med store behov kan delta. De skal også være en del av skolen."* En fortalte at: *"Som for alle andre elever ved skolen, er det vårt ansvar å sørge for at elever med spesialundervisning øver seg på ulike arenaer. En av elevene våre står i kantina. Det er viktig for vedkommende, som gjennom det lærer sosial kompetanse og føler seg som del av fellesskapet."*

Flere elever ved tilrettelagt avdeling er synlige i fellesarealene ved at de selger blant annet kaker til de andre elevene. Ved noen skoler samarbeider dessuten den tilrettelagte avdelingen en gang iblant med andre klasser. Idrettselever øver seg for eksempel på treningsledelse med elever med spesielle behov. Hudpleieelever gir elever på tilrettelagt avdeling håndmassasje og sminke til Halloween. I intervju fikk vi informasjon om at alle elevene på alternativ opplæringsarena på Røros vgs, Nord-Østerdal vgs og Storsteigen vgs møtes tre dager i året. Rektor forklarte at: *“Det er veldig bra for å bli kjent med andre elever. Miljøet her er ikke så stort, og kanskje møtes elevene igjen senere på samme arbeidsplass.”*

Nordstumboen er i en særstilling når det gjelder integrering av elever med spesialundervisning. Alle elevene der har spesialundervisning, og skolen ligger åtte mil fra skolested Storsteigen. Vi ble fortalt at det var lettere å ha felles arrangementer med elever uten spesialundervisning da skolestedet, inntil august 2019, lå under Midt-Østerdal vgs fem km unna Nordstumboen. Rektor forklarte at *“Elevene ved Nordstumboen er imidlertid forskjellige. Dynamikken dem imellom gir også sosial læring. Det kan være positivt at elevene møter andre elever som har noen av de samme utfordringene som dem selv.”* Vi fikk også informasjon om at elevene ved Nordstumboen av og til tar turen til Storsteigen vgs for å være i fjøset eller ha undervisning på andre arenaer.

6.8 FORVENTNINGER TIL LÆRING I TILRETTELAGTE TILBUD

I rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* står det at *“Det er lave forventninger til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, og de har ikke en tilfredsstillende sosial og faglig læring og utvikling”* (T. Nordahl m.fl. 2018 s 232). Rapporten fra NTNU samfunnsforskning viser til at elever med utviklingshemming ofte møtes med lave forventninger og at: *“Det er indikasjoner på at forventningene er basert på holdninger, tidligere erfaringer og i mindre grad basert på elevens forutsetninger og evner”* (Wendelborg m.fl 2017 side xvi). I *“Veiledning om organisering av elevene”*³⁸ pekes det på at grupper med svakt presterende elever kan bli lite læringsfremmende over tid ettersom forventningene til læring ofte er lavere i slike grupper. Dette kan gi selvoppfyllende profetier for svakt presterende elever.

Alle informantene uttrykte at skolen er opptatt av at elever med spesialundervisning skal møtes med forventninger til læring. Flere nevnte at de har fokus på hva som er målet og potensialet til den enkelte elev og på hvordan skolen kan jobbe for å nå det. En av informantene viste til at det er en fare med tilrettelagte grupper at forventningen til læringstrykket ikke alltid blir høyt nok. Vedkommende sa videre at: *“Vi er opptatte av at elevene møtes med forventninger. De skal få opplæring fremfor oppbevaring. Vi skal løfte dem faglig, fremfor at det blir for mye kos. De skal få utvikling og læring ut fra sitt ståsted.”* Andre sa det slik:

- *Vi må møte elevene med klare forventninger til prestasjoner. Vi skal ha troen på at den enkelte skal lykkes. Vi skal ikke bare ha det hyggelig sammen. Den faglige progresjonen og læringsutbytte er også viktig blant annet for motivasjonen. Det er viktig å følge opp elevens læringsutbytte både sosialt og faglig.*
- *Vi har fokusert mye på forventninger til elevene, og på at de skal mestre på et høyest mulig kompetansenivå. Dette vurderer vi hele tiden og prøver å etterleve. Vi har oppmerksomheten rettet mot elevenes muligheter, og tilpasser slik at elevene har utbytte av opplæringen og utvikler seg sosialt.*
- *Eleven får opplæring på sitt høyeste nivå, og vi korrigerer ved behov. Vi har dialog med elev, foresatte og PPT og er opptatt av medbestemmelse. Vi ønsker å gi elevene mulighet til å strekke seg, og organiserer*

³⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/f94154aa3d2b491ba1ac2f7f658cb019/veiledning-om-organisering-av-elevene_oppdater-april-2017.pdf

tilbudet slik at det er mulig. Det er mange vurderinger som må gjøres, og målet er å gi den enkelte best mulig opplæring ut fra sine behov.

I rapporten fra NTNU samfunnsforskning hevdes det at forventningene til utviklingshemmete elevers kompetanseoppnåelse og deres opplæringstilbud er påvirket av det liv som en tror venter dem etter endt skolegang (Wendelborg m.fl 2017). Dersom skolen forventer at voksenlivet til utviklingshemmete elever vil orientere seg mot kommunale dagtilbud, kan det gi lavere forventninger til læring enn om elevene har et voksenliv orientert mot arbeidsmarkedet. Våre informanter ved skolene uttrykte i intervju at de ikke kjenner seg igjen i dette. En sa at:

«Jeg opplever ikke at skolen er orientert mot at elevene skal ha dagtilbud. Holdningen er at elevene skal strekke seg og oppnå høyest mulig kompetanse. Det er viktig å gi den enkelte riktige utfordringer, det eleven trenger, opplevelse av mestring. Noen elever får en stor del av opplæringen i bedrift. Bedriftene stiller krav til elevene på en annen måte enn de får når de har opplæring på skolebenken. Elevene oppnår fagbrev eller kompetansebevis og går ut med jobbmuligheter. Det er høy kvalitet på dette arbeidet og et positivt elevsyn. Det fører til at elevene lykkes».

Vi spurte i intervju hvordan skolene jobber med å sikre at elevene møtes med tydelige forventninger. Vi ble fortalt at dette diskuteres i ulike samarbeidsmøter:

- *Vi snakker om dette når vi diskuterer elevene på samarbeidsmøter. Den enkeltes elevs målsettinger er også en del av IOP. Vi har mange diskusjoner i personalet om forventninger til den enkelte. Vi snakker for eksempel om hvor mye vi kan pushe, hva er riktig ift psykisk helse, og elevens faglige og sosiale ståsted.*
- *Vi har tydelige forventninger til våre ansatte om læringstrøkk. Vi snakker blant annet om det i klasselærerråd. Alle elever skal ha et best mulig utbytte av opplæringen.*
- *Jeg deltar på møter der vi diskuterer elevene og hva som er målsettingene for opplæringen.*
- *Vi har hyppigere møter rundt den tilrettelagte klassen enn for de ordinære klassene. Vi diskuterer status for den enkelte elev, hva det er viktig å jobbe med, status for leseopplæring, behov for logoped osv.*

I spørreundersøkelsen spurte vi elever og/eller foresatte ved ni skoler i innlandet om skolens forventninger til elevens faglige utbytte av opplæringen:

- **Spørsmål: I hvilken grad mener du skolen forsøker å gi deg/eleven et faglig utbytte av opplæringen?**
 - 17 av 22 respondenter (77 %), der eleven har opplæringstilbud helt eller delvis i ordinær klasse, svarte at skolen forsøker å gi et faglig utbytte av opplæringen i stor eller svært stor grad.
 - 25 av 42 respondenter (59,5%) som har opplæringstilbudet i tilrettelagt avdeling svarte tilsvarende.
- **Spørsmål: I hvilken grad har du inntrykk av at skolen forventer at du/eleven skal lære så mye som mulig ut fra dine/egne forutsetninger?**
 - 18 av 21 respondenter (85,7 %) der eleven har opplæringstilbud helt eller delvis i ordinær klasse svarte at skolen forventer dette i stor eller svært stor grad.
 - 21 av 40 respondenter (52,5 %) med opplæringstilbudet i tilrettelagt avdeling svarte tilsvarende.

6.9 VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

Vi etterspurte 1. desember 2022 elevmapper fra de fem skolene, jf. kapittel 3. Vi satte innleveringsfristen til 20. desember. Fra fire av skolene fikk vi tilsendt dokumentasjonen før nyttår. Fra den siste skolen fikk vi

dokumentasjonen i midten av januar 2023. Fra en skole mottok vi dokumentasjon på åtte elever. Kun fire av disse har spesialundervisning ved skolen inneværende skoleår. Dette beror trolig på en misforståelse av hvilke elever vi ønsket dokumentasjon på. Vi har fått tilsendt elevdokumentasjon for inneværende skoleår på totalt 42 elever. For to av disse elevene oppgav skolen at de i slutten av desember fremdeles ventet på sakkyndig vurdering og derfor ikke hadde fattet vedtak. Vi vil her se nærmere på hvorvidt elever med spesialundervisning har tilbudet hjemlet i et vedtak og vedtakenes omtale av organisering.

6.9.1 OPPLÆRING HJEMLET I VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING?

Veileder spesialundervisning viser til at det må fremgå av elevens enkeltvedtak om eleven på grunn av individuelle behov skal tilhøre en annen gruppe enn den ordinære basisgruppen/klassen. Veilederen peker også på at det er i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket, utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring, uten at det er hjemlet i et vedtak om spesialundervisning. Etter fylkeskommunens dokument *“Rutinebeskrivelser/Årshjul for spesialundervisning”*, er fristen for å fatte vedtak 1. oktober. For elever med store tilretteleggingsbehov, skal vedtak om spesialundervisning være fattet før skolestart. Det presiseres i rutinebeskrivelsen at *“Dette gjelder kun i unntakstilfeller etter opplæringsloven § 5-4, hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring. I utgangspunktet gjelder det elever som har fått fortrinnsinntak etter §§6-17 og 6-30. I noen tilfeller kan det også gjelde elever som har fått individuelt inntak etter §§ 6-22 og 6-35.”*³⁹ Det omfatter elever som har sterkt nedsatt psykisk eller fysisk funksjonsevne og et særlig behov for å bli tatt inn på en skole som er særskilt tilrettelagt.

Vi er informert av sentraladministrasjonen om at dokumentet *Rutinebeskrivelse/årshjul for spesialundervisning* vil endres med hensyn til en presisering av at vedtak om spesialundervisning kan fattes hele året. Vi har fått følgende skriftlige redegjørelse: *“Vedtak om spesialundervisning kan fattes året rundt, med bakgrunn i at tiltak først skal vurderes og eventuelt prøves ut innenfor ordinær opplæring. Årshjulet skal defineres tydeligere når det gjelder elever med inntak etter fortrinnsbestemmelsene § 6-15 og § 6-17/30. Her skal vedtakene fattes før skolestart. Når det kommer til elever som faller utenfor disse paragrafene, vil det være hensiktsmessig å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak i ordinær opplæring først. Dernest vil det være individuelle vurderinger på om tiltakene fungerer, eller om det må sendes henvisning til PPT for ytterligere utredning”*.

Vi antar at flere av elevene som får opplæring i tilrettelagt avdeling, etter rutinen skal ha et vedtak før skolestart. For andre er fristen 1. oktober. Skolene har imidlertid anledning til å fatte tidsbegrensede vedtak i påvente av sakkyndig vurdering. Tidsbegrenset vedtak kan baseres på sakkyndig vurdering fra ungdomsskolen i overgangen til videregående. Vi bad alle skolene om å få tilsendt både tidsbegrensede vedtak og vedtak om spesialundervisning. Vi har mottatt 34 enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022-23. I tillegg har vi fått seks tidsbegrensede vedtak fra en og samme skole.

³⁹ § 6-17: *Søkjarar med rett til spesialundervisning og som har sterkt nedsett psykisk eller fysisk funksjonsevne, kan søkje om inntak til Vg1 etter føreseigna her. Søkjaren må på grunn av den nedsette funksjonsevna ha eit særleg behov for å bli teken inn på ein skole som er særskilt tilrettelagd, og det må liggje føre dokumentasjon som underbyggjer det særlege behovet til søkjaren.*

§ 6-30: *Søkjarar med rett til spesialundervisning og som har sterkt nedsett psykisk eller fysisk funksjonsevne, kan søkje om inntak til Vg1 etter føreseigna her. Søkjaren må på grunn av den nedsette funksjonsevna ha eit særleg behov for å bli teken inn på ein skole som er særskilt tilrettelagd, og det må liggje føre dokumentasjon som underbyggjer det særlege behovet til søkjaren.*

Vi har gjennomgått de 40 vedtakene for å se fra når elevene med spesialundervisning har opplæringstilbudet sitt hjemlet i et vedtak, enten det er et tidsbegrenset eller endelig vedtak om spesialundervisning. Gjennomgangen viste at:

- 1 elev hadde vedtak fattet før skolestart og 2 elever vedtak i august. Dette er samme skole som fattet tidsbegrensede vedtak.
- Ingen elever hadde vedtak fattet i perioden skolestart til 1. oktober.
- 17 elever hadde vedtak fattet i oktober. 10 av disse var fattet ved samme skole.
- 7 elever hadde vedtak fattet i november.
- 13 elever hadde vedtak fattet i desember og 1 elev i januar 2023. 7 av disse har inntak ved samme skole.

En forklaring på at enkelte vedtak er fattet etter skolestart, kan være at skolen prøver ut vedtak innenfor det ordinære før de henviser eleven til PPT. 29 av de 40 vedtakene vi gjennomgikk viste imidlertid til sakkyndig vurdering utarbeidet før skolestart. Av disse var seks sakkyndige vurderinger utarbeidet før våren 2022. Av de 20 elevene som fikk vedtak i november og desember, viste 13 vedtak til sakkyndig vurdering utarbeidet før skolestart. Disse elevene tilhørte i hovedsak to skoler.

Til sammenligning gjennomgikk vi også vedtakene fra skoleåret 2020-21. Det omfattet totalt 32 vedtak. Gjennomgangen viste at:

- 2 elever hadde vedtak fattet før skolestart. Dette er samme skole som inneværende år også hadde vedtak fattet før skolestart og som har fattet tidsbegrensede vedtak.
- 11 elever hadde vedtak fattet i perioden skolestart til 1. oktober. 8 av disse elevene gikk på samme skole og samtlige av skolens vedtak var fattet innen fristen 1. oktober.
- 8 elever hadde vedtak fattet i oktober.
- Ingen elever hadde vedtak fattet i november.
- 4 elever hadde vedtak fattet i desember og 7 elever i januar/februar 2022. Ved en skole ble samtlige 7 vedtak fattet først i desember og januar.

I gjennomgangen ser vi at de enkelte skolene fattet sine vedtak på omtrent samme tidspunkt skoleåret 2020-21 og 2021-22.

6.9.2 VEDTAKENES OMTALE AV ORGANISERING OG BARNETS BESTE

Elever som tilhører en annen gruppe enn den ordinære basisgruppen/klassen, skal ha dette hjemlet i vedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtaket skal være tydelig på hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Det skal si noe om elevens behov og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Dersom opplæringen skjer utenfor de ordinære gruppene i deler av tiden, skal vedtaket omtale maksimal størrelse av gruppen og eventuelt ene-undervisning for eleven.

De fleste vedtakene vi har sett på følger samme mal. Under overskriften "Fag og organisering" skal skolen gi informasjon om: *I klassen/gruppen? Liten gruppe? Eneundervisning? Alternativ opplæringsarea?* Malen har også en overskrift "Begrunnelse" der forklaringen er at: *"(Vedtaket må klart og tydelig angi hva slags opplæringstilbud eleven skal ha; herunder innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og omfang av ev. støttetiltak. Det skal begrunnes hvorfor eleven får det opplæringstilbudet som går frem av vedtaket og hvorfor dette er et forsvarlig opplæringstilbud. Dersom det gjøres avvik fra den sakkyndige vurderingen, må avviket begrunnes og det må klart fremgå hva avviket består i. Omfanget av spesialundervisning skal begrunnes. ...)."*

I gjennomgangen av vedtakene så vi at:

- Vedtakene ved alle skolene viser hvorvidt elevene har opplæringstilbudet i et tilrettelagt tilbud eller ikke. 37 av de 40 vedtakene viste til opplæring i tilrettelagt avdeling/gruppe.
- 20 vedtak har en detaljert oversikt over omfang, organisering og kompetanse per fag, for eksempel at eleven skal ha engelsk 56 årstimer i liten gruppe på inntil fire elever med assistent og spesialpedagog.
- 33 av vedtakene omtaler maksimal størrelse på gruppen den enkelte elev skal ha sin opplæring i. Det står for eksempel at eleven skal ha opplæring i gruppe på 4-10 elever.
- I 7 vedtak vises det til at elevene skal ha opplæring i liten gruppe eller sammen med klassen, uten å presisere maksimal størrelse på gruppen.
- 13 av vedtakene viser til at eleven skal ha 1:1 eller 2:1 opplæring. Flere av elevene får delvis opplæring alene med en eller to voksne og delvis i gruppe med andre elever.
- I noen vedtak står det at opplæringen organiseres ut fra det som til enhver tid gir eleven best læringsutbytte.

Vedtakene gir alle en begrunnelse for elevens behov for spesialundervisning. Det er en del av malen. Mange vedtak gir en begrunnelse ut fra elevens utfordringer, behov og forventet læringsutbytte. Noen vedtak gir en begrunnelse ut fra elevens diagnose(r). Mange vedtak viser til at tilbudet skal være forsvarlig. En skole begrunner de fleste vedtakene med en likelydende tekst: *“Repetisjon, tett oppfølging og veiledning, både faglig og sosialt, er en viktig bit av skoledagen, noe som gjør dette til et forsvarlig opplæringstilbud for eleven.”* I gjennomgangen av vedtakene ser vi kun i to vedtak, begge ved samme skole, at det vises direkte til at organiseringen vurderes å være til barnets beste.

6.10 REVISJONENS VURDERINGER

De fleste elever i Innlandet søker og får inntak på et utdanningsprogram. Fem skoler har imidlertid i mange år hatt søkbare tilrettelagte tilbud, der elevene får inntak på et utdanningsprogram og en tilrettelagt gruppe samtidig. Etter vår vurdering er ikke søkbare tilrettelagte tilbud i overensstemmelse med opplæringsloven, fordi det først er i vedtak om spesialundervisning at organiseringen av opplæringstilbudet skal bestemmes. Dette er endret fra og med kommende skoleår. Elevene skal nå søke et utdanningsprogram og ikke samtidig et tilrettelagt tilbud. Det ser vi som positivt.

De fleste videregående skoler i Innlandet har tilrettelagte tilbud der elevene er tilknyttet ulike utdanningsprogram. Ved fem skoler får imidlertid alle elevene ved tilrettelagt avdeling opplæring på samme utdanningsprogram. Etter vår vurdering kan dette stride mot enkelte elevers rett til et fritt utdanningsvalg. Informasjon i intervjuer og spørreundersøkelse tilsier at noen elever har tilbudet sitt ved en tilrettelagt avdeling fordi de har behov for opplæring i en gruppe, ikke fordi de er interessert i det aktuelle utdanningsprogrammet. Det kan få konsekvenser for elevenes fremtid, ved at de da må være lærekandidat/lærling innen et fagområde de ikke ønsker å jobbe med. Elevene står imidlertid fritt til å søke andre utdanningsprogram ved skolen. Da får de ikke nødvendigvis opplæring i en liten gruppe, men i ordinær klasse eller alene med lærer. Det er det ikke alle som ønsker eller er i stand til.

Vi vurderer at fylkeskommunen ikke har en god nok oversikt over omfanget spesialundervisning i videregående opplæring. Selv om foreliggende tallmateriale viser en utvikling i riktig retning, gir oversikten et noe svakt grunnlag for å vurdere om de oppnår å tilpasse den ordinære opplæringen bedre slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Det foreligger ulike tall i den årlige tilstandsrapporten og skolenes årsmeldinger. Til tross for at telletidspunktet for begge er satt til 1. oktober, hentes tallene ut høsten etter og omfatter store

deler av skoleåret. Vi er informert om at det arbeides med en egen app som skal bidra til et bedre tall- og analysegrunnlag for spesialundervisning. Det ser vi som positivt.

Vi har inntrykk av at fylkeskommunen jobber for at den ordinære opplæringen skal romme flere elever og dermed redusere antall vedtak om spesialundervisning. Alle skolene jobber etter IKO-modellen. Gjennom IKO skal skolen identifisere og hjelpe elever som har behov for bistand og tilrettelegging i den ordinære opplæringen, fremfor at de henvises til PPT for vurdering av spesialundervisning. Informanter ved skolene fortalte at de kontinuerlig jobber for at alle elevene får en god tilpasset opplæring ved at de f.eks. setter inn ekstra lærerressurser ved behov og varierer undervisningsmetodene.

Gjennomgangen viser at det er store forskjeller mellom skolene i hvor mange av elevene med spesialundervisning som har opplæringen organisert i ordinære eller tilrettelagte tilbud. Skoler i tidligere Hedmark har flere elever i tilrettelagte tilbud enn tidligere Oppland. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om det har vært ulik praksis i de to fylkene som er videreført i Innlandet. Ved at skolene tar ulike beslutninger om organiseringen av den enkelte elevs opplæringstilbud, vil elever som ved noen skoler får tilpasset opplæring eller spesialundervisning i ordinær klasse, trolig få opplæring i et tilrettelagt tilbud ved andre skoler. Vi ser det som positivt at det er etablert et administrativt nettverk mellom fylkesadministrasjonen, avdelingsledere med ansvar for spesialundervisning på skolene og PPT. Diskusjoner i nettverket kan på sikt gi noe mer likhet mellom skolene i organiseringen av den enkelte elevs opplæringstilbud.

Vår vurdering er at de fleste elever med spesialundervisning i Innlandet er en del av et sosialt fellesskap i en klasse eller gruppe. Gjennomgangen av vedtak om spesialundervisning viser at svært få elever har opplæring alene med en eller to voksne det meste av tiden. Elevene som får opplæring i tilrettelagte tilbud bygger relasjoner til hverandre, trener på sosiale ferdigheter og noen får venner for første gang. De tilrettelagte avdelingene er dessuten en del av skolen. Selv om elevene har det meste av skoledagen med gruppen, deltar de også i skolens fellesområder og arrangementer. Det ser vi som positivt. Selv om de nasjonale føringene tilsier at elever i hovedsak skal ha opplæringen i ordinære tilbud, ser vi at integrering i skolens ordinære tilbud ikke nødvendigvis vil være til elevens beste. For noen vil det faglige og sosiale spennet til andre elever i en ordinær klasse bli for stort til at de opplever inkludering.

Vi har, på bakgrunn av intervjuer, inntrykk av at skolene er opptatt av å møte alle elever med ambisiøse og realistiske forventninger til læring. Likevel tyder svarene i spørreundersøkelsen på at færre elever ved tilrettelagte tilbud, enn i ordinær klasse, opplever at skolen møter dem med forventninger. Selv om spørreundersøkelsen hadde en lav svarprosent, understreker svarene at det er viktig at skolene fortsetter å ha fokus på at også elever i tilrettelagte tilbud skal møtes med høye forventninger.

Elever som tilhører en annen gruppe enn den ordinære klassen, skal ha dette hjemlet i et vedtak om spesialundervisning. Revisjonen fant at kun en av 40 elever i utvalget hadde et gyldig vedtak om spesialundervisning fra skolestart. Halvparten av vedtakene ble fattet etter 1. november. Vi påpeker at det kan være i strid med opplæringsloven dersom skolene, uten vedtak om spesialundervisning, gir tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring.

Gjennomgangen av vedtak viser at disse omtaler hvorvidt elevene har opplæringstilbudet sitt organisert i ordinær klasse eller i tilrettelagte tilbud. Vi vurderer at dette er i tråd med bestemmelsene i opplæringsloven. For elever som får opplæring utenfor de ordinære gruppene, omtaler de fleste vedtakene også maksimal størrelse av gruppen og hvorvidt eleven har ene-undervisning. Få av vedtakene i utvalget viser imidlertid til at det er gjort vurderinger av barnets beste. Enkelte vedtak har en likelydende begrunnelse for hvorfor opplæringstilbudet er

forsvarlig. Etter vår vurdering kan det være i strid med bestemmelsen om at vedtak skal ha en begrunnelse basert på den enkelte elevs behov.

7 INNHOLDET I OPPLÆRINGEN

Dette kapitlet omhandler innholdet i opplæringen til elever med spesialundervisning, og vi tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

I hvilken grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på?

7.1 REVISJONSKRITERIER

Videregående opplæring består av 15 forskjellige utdanningsprogram; fem studieforberevende og ti yrkesfaglige. Det første året på videregående får eleven inntak til et utdanningsprogram. Det andre og tredje året velger man programområde innen utdanningsprogrammet. Innholdet i opplæringen skal være tilpasset det utdanningsprogrammet/programområdet eleven har inntak til. Utdanningsprogrammene har sine fag med ulike læreplaner, jf. Læreplanverket. Læreplanene for fag beskriver de enkeltes fagenes innhold og kompetansemål.

Etter opplæringsloven § 1-1 er et av formålene med opplæringen at elevene og lærlingene skal utvikle *“kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.”* Skolen har både et danningsoppdrag og et utdanningsoppdrag. Opplæringen skal danne hele mennesker og gi hver og en mulighet til å utvikle sine evner. Den skal gi elevene et godt grunnlag for å forstå seg selv, andre og verden og for å gjøre gode valg i livet. Opplæringen skal gi et godt utgangspunkt for deltakelse på alle områder innenfor utdanning, arbeids- og samfunnsliv.

I henhold til forskrift til opplæringsloven § 1-3 skal *“Den vidaregåande opplæringa ... vere i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet og den fastsette tilbudsstrukturen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfattar den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringa, læreplanane for faga og fag- og timefordelinga.”* Generell del av læreplanen er erstattet av overordnet del i Kunnskapsløftet 2020⁴⁰ og har status som forskrift. Overordnet del består av verdier og prinsipper for grunnopplæringen i Norge og omfatter både grunnskolen og videregående opplæring⁴¹. Overordnet del av læreplanen gir retning for opplæringen i fagene.

Læreplanverket viser til fem grunnleggende ferdigheter som hører hjemme i alle fag i skolen: Lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. I Læreplanverket defineres også tre tverrfaglige samfunnsaktuelle temaer som skolen skal gi opplæring i; folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap og bærekraftig utvikling. De grunnleggende ferdighetene og de tre tverrfaglige temaene er en del av læreplanene i alle fag.

Som for andre elever, skal innholdet i opplæringstilbudet for elever med spesialundervisning være i samsvar med læreplanen på aktuelt utdanningsprogram/programområde, jf. Veileder spesialundervisning. Det kan imidlertid

⁴⁰ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/utgatt/generell-del-av-lareplanen-utgatt/>

⁴¹ <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>

være behov for å gjøre avvik fra læreplanverket. Det påpekes i Veilederen at dersom det er behov for større eller mindre avvik fra kompetansemålene i Læreplanverket, må det fremgå av enkeltvedtaket om spesialundervisning. Avviket skal være basert på den sakkyndige vurderingen og utdypes i elevens IOP. Opplæringsloven § 5-1 fastslår at «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».

Vedtak om spesialundervisning skal blant annet vise hvilket innhold opplæringen skal ha. Det omfatter hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv. I merknader fra ot.prp. nr 46 (1997-98) til opplæringsloven § 5-3 vises det til at: "Et vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss timeressurs uten å fastsetje nærmere krav til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa er ikkje nok».

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Innholdet i opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning skal som hovedregel være tilpasset det utdanningsprogrammet eleven har inntak til.
- Dersom innholdet i opplæringstilbudet ikke er i samsvar med utdanningsprogrammet, skal vedtak om spesialundervisning være så tydelig at det ikke er tvil om hvilket innhold opplæringen skal ha.

7.2 INNHOLDET I OPPLÆRINGSTILBUDET VED TILRETTELAGTE AVDELINGER

Noen elever i videregående opplæring i Innlandet, får spesialundervisning i ordinære klasser. De følger i stor grad klassens opplæring med noen tilpasninger. 17 skoler i Innlandet, og alle skolene i denne undersøkelsen, har som nevnt en tilrettelagt avdeling for elever med spesialundervisning. I dette kapitlet vil vi i hovedsak omtale opplæringstilbudet i de tilrettelagte avdelingene. Vi vil først se nærmere på tilbudet til elever i tilrettelagte avdelinger der alle elevene er tilknyttet samme utdanningsprogram. Deretter skal vi se nærmere på opplæringstilbudet til elever som er organisert i samme tilrettelagte avdeling, men har inntak på ulike utdanningsprogram.

Mange informanter har uttrykt at elevene ved tilrettelagt avdeling har omfattende behov. Enkelte har ADL-trening. Det omfatter trening i dagliglivets gjøremål som på- og avkledning, måltider og toalettbesøk. Mye av opplæringen er forankret i den overordna delen av læreplanverket med fokus på livsmestring. ADL-treningen vil være en del av elevens opplæringstilbud og skal fremgå av elevens enkeltvedtak, jf. Veileder spesialundervisning. Andre elever med spesialundervisning har mål fra den ordinære læreplanen for fellesfag og programfag.

7.2.1 OPPLÆRINGSTILBUDET I AVDELINGER TILKNYTTET ETT UTDANNINGSPROGRAM

Informanter ved skolene Ringsaker, Storhamar og Storsteigen, fortalte at de har utviklet lokale læreplaner for de tilrettelagte tilbudene der alle elevene er tilknyttet det samme utdanningsprogrammet. Vi vil se nærmere på disse og hvordan innholdet i tilbudet beskrives.

Vi har mottatt og gjennomgått dokumentet *“Lokal læreplan for grunnkompetanse opplæring for klasse 1 HEG Ringsaker videregående skole 2018-2020.”* Denne gir en oversikt over hvor mange timer elevene ved Helse- og oppvekstfag tilrettelagt skal ha i hvilke fag. Elevene har følgende programfag: Helsefremmende arbeid, kommunikasjon og samhandling, samt yrkesutøvelse. Fellesfagene omfatter kroppsøving, matte, norsk og engelsk. Den lokale læreplanen beskriver innholdet i de ulike fagene. Målet for klassen er blant annet at elevene skal utvikle selvstendighet og sosiale ferdigheter. Elevene får ADL-trening som en del av programfagene. De lærer hvordan de skal kle på seg, hygiene, rutiner ved måltider osv. Skolen informerte om at de forsøker å tilpasse opplegget i gruppa til den enkelte elev.

Storhamar videregående skole har to tilrettelagte avdelinger. Vi har mottatt og gjennomgått lokal læreplan for Studiespesialiserende hverdagslivstrening. Vi ble fortalt at *“Vi utarbeidet en lokal læreplan fordi det tidligere var forventninger til at vi skulle tilby alt fra å spille trommer til å ri. Med lokal læreplan er vi tydelige på hva skoletilbudet skal være. Vi skal følge læreplanen ift det utdanningsprogrammet eleven er tatt inn på. Vi trengte en lokal læreplan fordi opplæringstilbudet er langt fra læreplanen på ordinær Studiespesialisering. For noen kan vi kanskje strekke oss til læreplanmålene for 1. klasse på barneskolen i matematikk.”* Læreplanen gir oversikt over hvilke fag elevene skal ha og læringsmål tilknyttet dette. Elevene har programfagene ADL, arbeidslivstrening, sosial kompetanse, kommunikasjon og deltakelse i aktiviteter. De har fellesfagene språk og tekst, antall, rom og form og kroppsøving. De tverrfaglige temaene fra nasjonal læreplan: folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, samt bærekraftig utvikling er også en del av lokal læreplan.

Elevene ved Storhamar videregående skoles gruppe på Restaurant- og matfag tilrettelagt har et høyere kognitivt nivå enn på Studiespesialiserende hverdagslivstrening. Vi ble forklart at innholdet i Restaurant- og matfag tilrettelagt derfor ligger nærmere opprinnelig læreplan. Tilbudet tar utgangspunkt i ordinær fag- og timefordeling i alle fag, og dette legges til grunn for den enkelte elevs IOP. Tilbudet er organisert med fellesfagene matematikk, engelsk, norsk, naturfag og kroppsøving og programfagene yrkesfaglig fordypning, råvare, produksjon og kvalitet, samt bransje og arbeidsliv. Vi ble informert om at skolen er i gang med å lage en variant av lokal læreplan som skal gi noen føringer for hva som vil være definert som grunnkompetanse innenfor Restaurant- og matfag. Det kan, ifølge informant, bidra både til forventningsavklaring hos elever, foresatte og faglærer og til kvaliteten i læringsarbeidet.

Den tilrettelagte avdelingen AO Veksthuset ved Storsteigen videregående skole har utdanningsprogrammet Naturbruk. Vi fikk informasjon om at skolen jobber etter læreplanmål i fellesfagene norsk, matte, engelsk, naturfag og samfunnsfag. Det ble understreket at læreplanens generelle del og de fem grunnleggende ferdighetene er sentrale i undervisning og tilpasses den enkelte elev så langt det er mulig. Etter skolens lokale læreplan tilbys følgende programfag: ADL trening, kommunikasjon, naturbruk, hest og hestehold, driftsbygning/verksted, husdyrhold, musikk, bevegelse/kroppsøving og arbeidstrening. ADL, dagliglivs trening er en viktig del av elevenes læreplan. Det arbeides med påkledning, hygiene og kosthold. Målet er størst mulig selvstendighet utfra den enkelte elevs forutsetninger. Skolen har et tett samarbeid med Nav og ulike tilrettelagte arbeidsplasser, VTA, for at elevene skal få en arbeidsplass etter skolegangen der. Elevene skal lære nøkkelferdigheter de trenger i jobben videre. Vi ble forklart at skolen vurderer, i samarbeid med elev og foresatte, hva de tror eleven kan ha utbytte av.

Storsteigen vgs avdeling Nordstumboen tilbyr utdanningsprogrammene Teknologi og industrifag, Naturbruk og Restaurant- og matfag. Skolen utarbeider en opplæringsbok for hver enkelt elev med tilsvarende informasjon som de lokale læreplanene. I innledningen av opplæringsbøkene for alle utdanningsprogrammet står det, litt ulikt formulert, at: *“Skolested Nordstumboen gir et opplæringstilbud til deg som er tatt inn etter individuell vurdering, og som trenger spesialundervisning. Opplæringen har som mål at du på sikt skal kunne oppnå en yrkesfaglig*

grunnkompetanse som kan gi deg en jobb. Vi jobber også for at du skal bli mest mulig selvstendig i din egen bolig og i fritiden din." Opplæringsbøkene gir en beskrivelse av innholdet i opplæringstilbudet. Elevene på TIF og NA har fellesfagene norsk, engelsk, matematikk og naturfag. På RM får de opplæring i engelsk, matematikk og naturfag, men ikke i norsk, følge boka vi har fått tilsendt. De har fire timer yrkesteori per uke som er knyttet opp mot utdanningsområdet i praksis. Skolen etterstreber mest mulig praksisrelatert opplæring. Opplæringen gis i klasserom, på skolens uteområde, verksted eller kjøkken. Vi ble fortalt at på Naturbruk kan "elevene ta traktorførerkortet, truckførerbevis, lære å flytte masse ved bruk av gravemaskin. Enkelte lærer å kjøre visse typer anleggsmaskiner. Opplæringen i Naturbruk tar utgangspunkt i lokale ressurser i samarbeid med grunneiere. Vi får blant annet disponere et område der elevene hogger ved. Vi legger til rette for elever som ønsker praksis. Vi prøver å knytte oss nærmere til bedrifter for at elevene skal kunne ha utplassering. Målet er at de skal klare seg selv etter Nordstumoen." Opplæringsbøkene beskriver hvilken faglig, sosial og arbeidsmessig kompetanse elevene forventes å ha når de er ferdige med utdanningen. Skolen gir også grunnlag for sosial kompetanse for at elevene kan samarbeide med andre i arbeidssituasjon. De har opplæring innenfor livsmestring og folkehelse. Det innebærer at elevene skal lære å ta vare på seg selv, vaske seg, dusje, skifte klær, kle seg etter forholdene, bruke vernesko når de skal på verkstedet. Vi ble fortalt at et hovedmål er at de skal få en opplæringskontrakt i bedrift, slik at de oppnår et kompetansebevis. "Vi skal gi dem sosiale ferdigheter, opplevelse av mestring og stolthet over at de har oppnådd noe. Det er en grunntanke hos oss. De skal forstå at de har egenverdi og kan bidra."

Vi er informert om at fylkesadministrasjonen har hatt dialog med Statsforvalteren i Innlandet vedrørende bruken av lokale læreplaner. De fikk 22. november 2022 følgende avklaring på e-post fra Statsforvalteren: «Ingen offentlige skoler, kommuner eller fylkeskommunen kan legge egne lokale læreplaner til erstatning for LK20⁴². ... Lokalt arbeid med læreplanene/lokale læreplaner skal være et arbeid for å konkretisere og operasjonalisere kompetansemålene i LK20.»

Skolene og PPT ble informert om uttalelsen fra Statsforvalteren på samlingen i det administrative nettverket for spesialundervisning i januar 2023, jf. kap. 6.4.2. Enhetsleder for skoleutvikling har forklart oss at: "Det ble nevnt at lokalt arbeid ikke kan kalles «lokal læreplan» i seg selv, da det strider mot forståelsen av å «legge egne lokale læreplaner til erstatning for LK20». Derimot er oppfatningen at skolene beskriver det spesialpedagogiske arbeidet i praksis gjennom dokumentene, og at overskriften må endres. Skolene skal ikke komme med noe «nytt» utenom det som blir beskrevet i nasjonale læreplanverk. I tillegg ble det nevnt at navn på fag ikke kan hete noe annet enn faget i seg selv, med mindre elever har behov for mål som forutsetter et alternativt innhold i større deler av opplæringen. Det kan være ADL, egenomsorg, kommunikasjon, nærhet og samhörighet, verdsatte sosiale roller og praktiske ferdigheter".

7.2.2 OPPLÆRINGSTILBUDET I TILRETTELAGTE AVDELINGER TILKNYTTET ULIKE UTDANNINGSPROGRAM

Ved de fleste skolene i Innlandet, har elever med spesialundervisning inntak på ulike utdanningsprogram. Det omfatter også elevene ved tilrettelagt avdeling ved Valdres og Hadeland videregående skole. Vi spurte informanter ved disse skolene i hvilken grad elevene på tilrettelagt avdeling får et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på. Alle svarte positivt på dette.

Ved Hadeland videregående skole ble vi informert om at elevene på den tilrettelagte avdelingen har noe fellesopplæring og noe opplæring knyttet til utdanningsprogrammet de går på. Elever som for eksempel har

⁴² Læreplanverket

inntak på Helse- og oppvekstfag, har noe opplæring innen programfaget med en lærer som ellers underviser ordinært på Helse- og oppvekstfag. Elever som har inntak på utdanningsprogrammet Musikk, dans og drama har litt mer musikk i opplæringen sin enn de andre elevene. Alle elevene på avdelingen har noe opplæring på kjøkkenet som en del av ADL-treningen. De som går Restaurant- og matfag, har litt mer opplæring på kjøkken enn de andre. Enkelte har praksis i barnehage. Skolen gjør individuelle vurderinger, tar hensyn til hva elev og foresatte ønsker og hva skolen har mulighet til å tilby. *“Vi har elevbedrifter der elever som tar Salg og service har læreplanmål fra det programområdet. Andre elever deltar ut fra grunnleggende ferdigheter innen lesing, matematikk o.a. Overordnet for mange av elevene med store behov, er livsmestring og hvordan gjøre dem mest mulig rustet til det videre livet.”*

Vi fikk informasjon fra Valdres vidaregåande skule om at sakkyndig vurdering og valgt utdanningsprogram ligger til grunn for den enkelte elevs opplæringstilbud. PPT tilrår av og til fag fra andre utdanningsprogram, etter en drøfting med skolen. Skolen har flere elever på Restaurant- og matfag som i tillegg til fag derfra også har fag fra Helse- og oppvekstfag, Teknologi- og industrifag og Bygg- og anleggsfag etter tilråding fra PPT.

7.3 INNHOLDET I LYS AV MÅLET MED OPPLÆRINGEN

Flere av dem vi snakket med viste til at innholdet i elevenes opplæringstilbud påvirkes av hva eleven skal gjøre etter videregående opplæring. Skolene samarbeider med arbeidslivet i dette arbeidet. Vi ble fortalt at:

- *Vi har flere elever som er ute i bedrifter og tilrettelagte arbeidsplasser. For enkelte elever er det bra med en tilrettelagt jobb i andre enden. ... Noen vil trenge dagsenter, noen har behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass, noen en annen form for mer eller mindre tilrettelagt arbeid. Hva som skal skje videre, ligger til grunn for opplæringsopplegget.*
- *I løpet av videregående opplæring blir elevene voksne. Det er viktig at vi er gode på å se forbi videregående opplæring, og at tilbudet hos oss står i forhold til det fremtidige målet. Noen vil ha dagtilbud senere, andre ordinær jobb. Mellom disse er det ulike nyanser. Skolen har nylig innført et arbeidslivsteam. Det består av en yrkesfagkoordinator og jobbspesialist. De har et nært samarbeid med blant annet OT-koordinator. Teamet prøver å starte tidlig med å avklare om elevene går mot ordinært vitnemål eller kompetansebevis. Det påvirker behovet for spesialundervisning. Det er en god måte å jobbe på.*

Flere av informantene fortalte at de samarbeider med ulike arbeidsplasser:

- *Vi har et tett samarbeid med Nav og ulike tilrettelagte arbeidsplasser, VTA, for at elevene skal få en arbeidsplass etter skolegangen her. Elevene skal lære nøkkelferdigheter de trenger i jobben videre.*
- *Vi har f.eks. flere fra tilrettelagt avdeling som jobber på Eurospar. Vi har god kjennskap til bedrifter som tar et samfunnsansvar, som gir muligheter og opplæring, for eksempel OBS og Ikea. ... Målet vårt er at elevene skal være mest mulig selvhjulpne når de ferdige på skolen. Vi forsøker å gradvis jobbe dem ut i bedrift. Noen er tilknyttet AO senteret, MjøsAnker og andre vekstbedrifter. Når de slutter her, bør de vite hva de skal videre. Når vi ikke får det til, kan det gå lang tid før ungdommene får et tilbud. Vi bruker mye tid på å samarbeide med ungdomsteamet i Nav, og sikre at elevene får bolig med oppfølging. Noen foresatte jobber tett mot kommunen og oss. Andre er helt avhengige av at vi bidrar.*

En avdelingsleder påpekte at: *“Jeg skulle ønske at fylket hadde tydelige avtaler med utføringsbedrifter/vekstbedrifter. Fylkeskommunen har tidligere snakket om dette, men jeg vet ikke hvor det er i*

prosessen. Elevene har ikke mange alternativer. MjøsAnker har ett til to års ventetid. AO senteret samarbeider vi med. Jeg håper at fylkeskommunen og kommunene kan kjøpe plasser fra den type bedrifter for å ha flere alternativer. Vi som jobber her som må ut på leting etter arbeidsplassene. Etter korona har det blitt vanskeligere fordi bedriftene må få tilbake de som er permittert."

7.4 VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

Vedtak om spesialundervisning skal, etter opplæringsloven, være tydelig på hvilket innhold opplæringen skal ha. Vi har gjennomgått 40 vedtak om spesialundervisning fra inneværende år, for å undersøke dette.

Alle vedtakene omtaler hvilket utdanningsprogram eleven har inntak på. Dette er en del av malen for innvilgelse av vedtak om spesialundervisning. Malen etterspør også *"Innhold i opplæringstilbudet."* Det presiseres: *"(Beskriv hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket som kompetansemål og timer, fritak fra vurdering med karakter - ...)."*

Alle vedtakene vi har gjennomgått omtaler innholdet i opplæringstilbudet. I noen vedtak vises det til at eleven følger programfagets læreplanmål og at timene er i henhold til standardfordelingen for programområdet. Det varierer hvor tydelige og detaljerte andre vedtak er.

- I 20 vedtak gjennomgås opplæringstilbudet fag for fag. Vedtakene viser antall årstimer for de ulike fagene, organisering, gruppestørrelse og kompetanse. 10 av disse vedtakene gir også en beskrivelse av hva opplæringen i de ulike fagene omfatter, for eksempel lese- og skrivetrening.
- 10 vedtak gir en oversikt over hvilke fag eleven skal ha, men omtaler ikke antall timer i hvert fag eller innholdet i de ulike fagene.
- I 10 av vedtakene står det lite om innholdet i opplæringen utover hvilket utdanningsprogram eleven er tilknyttet og at eleven arbeider etter IOP.

Vi gjennomgikk vedtakene ved skolene som har lokal læreplan for å se om det i vedtakene henvises til lokal læreplan for å beskrive tilbudet eller om det gjøres individuelle vurderinger av elevenes opplæringstilbud. Gjennomgangen viste at:

- En skole nevner ikke lokal læreplan i sine vedtak om spesialundervisning.
- En skole skriver at skolen har en lokal læreplan og videre at: *«Denne er underordnet sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, men brukes for å lage en ramme for IOP».*
- Ved den siste skolen står det i nesten alle vedtakene under overskriften *Begrunnelse* en likelydende tekst: *«Opplæringen foregår etter de enkelte fag sine læreplaner, og lokal tilpasning av disse. Med bakgrunn i elevens begrensninger i teoretiske problemstillinger, er den i stor grad knyttet til praktiske øvelser og selvstendighetstrening».*

7.5 REVISJONENS VURDERINGER

Vår vurdering er at elever med spesialundervisning i Innlandet får opplæring som i hovedsak er tilpasset utdanningsprogrammet de har inntak til. Det er i overensstemmelse med lov og forskrift, så lenge innholdet i tilbudet fremgår av vedtak om spesialundervisning. Noen elever med spesialundervisning får opplæring med enkelte tilpasninger i ordinær klasse. Andre får behandling, ADL-trening og opplæring i lesing og skriving på

barneskolenivå. Opplæringen knyttes da gjerne til livsmestring som målsetting i overordnet del av læreplanen eller til opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Vi vurderer at halvparten av vedtakene vi har gjennomgått oppfyller kravet om at de skal være så tydelige at det ikke er tvil om hvilket innhold opplæringen skal ha. Disse vedtakene gir en detaljert beskrivelse av hvert fag med hensyn til antall årstimer, organisering/gruppestørrelse, kompetanse og delvis innhold. Resten av vedtakene gir enten kun en oversikt over hvilke fag eleven skal ha, eller de viser til at innholdet vil fremkomme av elevens IOP. Etter vår vurdering, er ikke dette i samsvar med bestemmelsene i opplæringsloven.

De tre skolene med tilrettelagte avdelinger der alle elevene er tilknyttet samme utdanningsprogram, har utarbeidet lokale læreplaner. Vi ser det som positivt at fylkesadministrasjonen nå avklarer bruken av disse. Gjennomgangen vår viser at to av de tre skolene gjør individuelle vurderinger av elevenes opplæringstilbud i vedtak om spesialundervisning, fremfor at de henviser til lokal læreplan for å beskrive tilbudet. En skole viser imidlertid til at opplæringen foregår etter enkelte fag sine læreplaner og en lokal tilpasning av disse. Det presiseres ikke i vedtakene hva tilpasningen omfatter.

8 ANSATTES KOMPETANSE

Vi vil her ta utgangspunkt i følgende problemstilling:

I hvilken grad får elever som går i egne klasser/grupper opplæring gitt av ansatte med relevant kompetanse?

8.1 REVISJONSKRITERIER

Undervisningspersonalet i videregående skole skal, etter opplæringsloven § 10-2, ha kompetanse som er relevant for fagene de skal undervise i. Forskrift til opplæringsloven § 14-4 omtaler kravene for ansettelse og undervisning i den videregående skolen. Det kreves minst 60 studiepoeng innenfor fagområdet. Dersom hovedoppgaven er spesialundervisning, er kravet lærerutdanning med spesialpedagogisk utdanning tilsvarende minst 60 studiepoeng, jf. forskrift til opplæringsloven § 14-4.

Etter opplæringsloven § 10-2 kan skoleeier *“så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikke har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget.”* Dersom skolen ikke får søkere som fyller kompetansekravene for ansettelse, kan skolen ansette midlertidig, jf. opplæringsloven § 10-6. Skolen kan også, etter opplæringsloven § 10-6a tilsette søkere som er i gang med relevant utdanning på det vilkår at utdanningen fullføres.

Det er i utgangspunktet de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for den ordinære opplæringen, jf. Veileder spesialundervisning kap 2.7. Opplæringsloven § 5-5 tredje ledd viser til at *“krav etter § 10-2 kan fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det.”* I enkeltvedtak om spesialundervisning kan skolen fastsette at den læreren som skal gi spesialundervisning, ikke trenger å oppfylle kravet om relevant fagkompetanse i undervisningsfag. Et slikt unntak fra kompetansekravene kan bare gjøres dersom en konkret vurdering av elevens behov tilsier det, og det må være hjemlet i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Unntaket skal ikke ha økonomiske årsaker, men må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker, jf. forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 84 L (2011-2012).

Personale som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, kan ikke ha selvstendig ansvar for denne, jf. opplæringsloven § 10-11. Bestemmelsen omfatter både ordinær opplæring og spesialundervisning. Skolen kan derfor ikke benytte en assistent som lærer. Det står videre at: *“Personale som ikke er tilsett i undervisningsstilling ... kan hjelpe til i opplæringa dersom dei får nødvendig rettleiing. Slik hjelp må berre skje på ei slik måte og i eit slikt omfang at eleven får forsvarleg utbytte av opplæringa.”* Det fremgår av Veileder spesialundervisning at det vil variere hva som er å betrakte som nødvendig veiledning. *“Begrepet «nødvendig veiledning» er en rettslig standard som innebærer at det må foretas en skjønnsmessig vurdering. Utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring og type oppgave den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ha, må inngå i vurderingen.”*

Etter Veileder spesialundervisning skal det tydelig fremkomme av enkeltvedtaket til elevene om tilbudet omfatter assistent. Det må være foretatt en konkret vurdering av bruk av assistent, og om omfanget av dette vil være et forsvarlig og adekvat tiltak.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Personale med ansvar for spesialundervisning, skal være tilsatt i en undervisningsstilling.
- Personale som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning.
- Dersom en lærer ikke oppfyller kravet om fagkompetanse i undervisningsfag, skal det være hjemlet i den enkelte elevs vedtak om spesialundervisning.
- Dersom elevenes tilbud omfatter assistent, skal det fremkomme av elevens vedtak om spesialundervisning.

8.2 PERSONALE

Vi vil se nærmere på personalet som jobber med spesialundervisning ved caseskolene og skiller mellom undervisningspersonale og elevveiledere/assistenter. Vi skal også kort redegjøre for rekruttering av personale.

8.2.1 UNDERVISNINGSPERSONALE

Informantene ved alle skolene fortalte at det er lærere ansatt i undervisningsstillinger som har det faglige ansvaret for all undervisning. Det gjelder også personalet ved tilrettelagte avdelinger. De som underviser på tilrettelagte tilbud har spesialpedagogikk, i tillegg til formell fagkompetanse. Det ble videre sagt at:

- *Pedagogene har ansvaret for all opplæringen, både planlegging og gjennomføring av opplæringen og veiledningen av miljøveilederne. Pedagogene planlegger alt innhold, og har mye gruppeundervisning som sikrer pedagogtetthet.*
- *Hver klasse/utdanningsprogram har en kontaktlærer. Det er kontaktlæreren som har ansvaret for undervisningen. Assistentene benyttes til spesifikke oppgaver med elevene.*

Ved flere av skolene underviser faglærere ved den tilrettelagte avdelingen også i ordinære klasser. Som en sa: *“Pedagogene underviser også ordinært. Det er en fordel for å sikre fokuset på det faglige.”*

8.2.2 ELEVVEILEDERE/ASSISTENTER

Utdanningsdirektoratet forklarer begrepet assistent med en ansatt som ikke kan ha selvstendig ansvar for en læresituasjon, jf. *“Fakta om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning”* fra 2021. Assistenter kan være ufaglærte uten formell bakgrunn, og faglærte som ikke oppfyller krav for undervisning. Selv om det ikke stilles utdanningskrav for assistenter, tyder informasjon i intervjuer på at de fleste assistentene i Innlandet fylkeskommune har en fagutdanning. De omtales i hovedsak som elevveiledere eller elevassistenter. Mange har fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Andre har fagbrev i områder som er relevante for eleven/elevene de skal følge opp. De er helsefagarbeider, agronomer, hestefaglært og tømrer. Som en av informantene forklarte: *“Fagarbeiderne håndterer mange aktiviteter eleven deltar i. De kan ofte mer om hest for eksempel enn pedagogene. Vi kan da overlate elever til dem når det gjelder aktiviteter tilknyttet hestefaget.”* Andre fortalte om elevveiledernes oppgaver at:

- *De hjelper elevene med å strukturere skolehverdagen på elevens premisser, med skolearbeid, ha med rett utstyr m.m. Vi har elevassistenter som styrking av klassene og som bistår enkeltelever som har spesialundervisning. (...) De ser elevene i annen setting enn lærerne gjør og er en nyttig ressurs.*

- *Elevveilederne er en del av teamet. De vet hva skal foregå i undervisningen og er kjent med temaer og prosjekter. De er en stor del av klassen. De er i gruppen hver dag, i motsetning til for eksempel norsklæreren. Det er de som har best kompetanse og kjennskap til elevene.*

8.2.3 REKRUTTERING

Skolene informerte om at de ikke har store utfordringer med å rekruttere til ledige stillinger. Flere sa at de har mange søkere, særlig til ledige stillinger i fellesfagene. Rekruttering av fagfolk er imidlertid avhengig av hvilken kompetanse skolen etterspør. Som en av informantene sa: «*Dersom vi ønsker fagkompetanse, f.eks. en master i matematikk, får vi sjelden søkere som også har spesialpedagogikk. Jeg kunne ønsket meg mer kompetanse innen spesialpedagogikk*». En av rektorene forklarte at det kan være vanskelig å svare på hva som er god og riktig kompetanse: «*I videregående opplæring er det krav om 60 studiepoeng for å få undervisningskompetanse. En lærer med 60 studiepoeng og kompetanse innen spesialundervisning, vil trolig ikke søke basisavdelingen her. Den siste vi ansatte var en medarbeider med bachelor i spes.ped. [spesialpedagogikk], men ikke høy fagkompetanse. Er det ansett som feil eller lav kompetanse? Er det best for eleven med en lærer som er god på å tilrettelegge eller en med høy fagkompetanse?*»

Mange av informantene la vekt på vurderinger av personlig egnethet i ansettelse av personell til tilrettelagte avdeling. En av dem forklarte at: «*De vi ansetter må, i tillegg til å ha rett kompetanse og erfaring, være personlig egnet. Det er krevende å jobbe med elever med store og sammensatte behov. De ansatte må ha en genuin interesse for elevgruppen og et positivt elevsyn. De skal møte alle elever med respekt og anerkjennelse*».

Enkelte av skolene nevnte at ansatte som ikke har tilstrekkelig kompetanse, kan tilegne seg denne etter tilsetningen:

- *En viktig del av personalpolitikken er å gi ansatte mulighet til videreutdanning, samt benytte den kompetansen skolen allerede har. Vi har flere lærere som har tatt videreutdanning innen spesialpedagogikk. Med jevne mellomrom vurderer vi hvilken kompetanse vi har og hva vi trenger om 3-5 år. De ansatte ser at de kan utvikle seg på arbeidsplassen, og vi har lave turnover her.*
- *Vi gir intern kompetanseheving og faglig påfyll, i tillegg til formell etter- og videreutdanning.*

En skole skrev i årsmelding for skoleåret 2021-22 at de hadde stor økning av elever som fikk vedtak om spesialundervisning underveis i skoleåret. De viser til at det er svært krevende å skaffe kvalifiserte lærere til vedtak som fattes midt i skoleåret.

8.3 VEILEDNING

Miljøarbeidere og assistenter kan, etter forskrift til opplæringsloven, hjelpe til i undervisningen dersom de får nødvendig veiledning. Det er ingen definert standard for hva nødvendig veiledning innebærer. Vi har ikke i revisjonen sett på kvaliteten i veiledningen, kun hva informantene har sagt. Alle skolene forklarte at de sikrer veiledning i møter for alle ansatte. Der deltar både lærerne og elevveilederne. På møtene deles informasjon om elevene, deres behov og tilrettelegging. Som en av dem sa: «*Vi har formelle møtearenaer for å sikre veiledning til assistenter og andre, at alle gjør det som skal gjøres og at arbeidet evalueres*». En annen fortalte at: «*Det er jevnlig faste møter mellom elevveiledere og lærere i klassen. Da drøfter vi den enkelte elev, ulike utfordringer og kjøreregler. Vi har også ad hoc møter ved behov*».

Ved en skole er det vernepleiere på tilrettelagt avdeling som har ansvaret for å veilede elevassistentene. De er ansatt som miljøpedagoger og har blant annet ansvaret for opplæring i grunnleggende ADL-ferdigheter for de elevene med det største tilretteleggingsbehovet. Vi ble fortalt at: *Det er viktig for oss som skole å ha vernepleierkompetanse. De er godt kvalifiserte, og har riktig kompetanse til stillingen, men er ikke ansatt i undervisningsstilling.*"

Skolene viste til at både undervisningspersonalet og elevveilederne ved behov får veiledning av PPT og andre instanser utenfra. Veiledningen gis f.eks. av en fysioterapeut, helsesykepleier, psykiatrisk sykepleier, habiliteringstjenesten og BUP:

- *Vi gjør mye i fellesskap. Når det er behov for hjelp ift en elevs atferd, jobber vi med det sammen. Mangler vi kunnskap, innhenter vi bistand utenfra. Vi har et godt samarbeid med BUP og skolehelsetjenesten.*
- *Vi har drøftinger og veiledning av helsesykepleier eller spesialisthelsetjenesten om for eksempel autisme, epilepsi eller andre typer utfordringer.*

8.4 VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

En av overskriftene i malen for innvilgelse av vedtak om spesialundervisning er "*kompetanse*." Det gis følgende forklaring av hva som skal skrives der: (*Lærer? Lærer med spesialpedagogisk kompetanse? Logoped? Elevveileder/miljøarbeider? Assistent? ...*). I gjennomgangen av vedtak ser vi ulikheter i presisjonsnivå:

- I 10 av vedtakene gjennomgås opplæringen fag for fag når det gjelder bruk av kompetanse. De viser at for eksempel i naturfagstimene skal gruppen ha opplæring av faglærer, mens i matematikk skal de ha opplæring ved spesialpedagog og assistent.
- De andre 30 vedtakene er noe mindre konkrete. Mange av vedtakene vi har gjennomgått har under overskriften *Kompetanse* skrevet for eksempel "*faglærere*", "*lærerkompetanse*", "*pedagog*", "*lærere med spesialpedagogisk kompetanse*", "*spesialpedagoger*", "*miljøterapeuter*" eller "*miljøveiledere*." Det presiseres ikke hvor mye av opplæringen som skal gis av for eksempel faglærer eller i hvilket omfang eleven har oppfølging av elevveiledere.
- 13 av vedtakene viser til at eleven skal ha 1:1 med lærer eller spesialpedagog eller 2:1 opplæring med lærer og elevveileder. Ingen vedtak viser til at elever skal ha 1:1 opplæring kun med assistent/elevveileder. I enkelte tilfeller skal ADL-trening gis 1:1 med vernepleier.
- Mange vedtak til elever som har opplæringstilbudet sitt i tilrettelagt avdeling viser til at det til enhver tid er en pedagog og en miljøveileder til stede i klassen.

Vedtakene gir kun unntaksvis informasjon om hvilken kompetanse lærerne har/skal ha. I ett tilfelle står det: «*Lærer med spesialpedagogisk kompetanse og relasjonskompetanse med forståelse for elevens utfordringer*». Andre viser til at lærer har vernepleierfaglig kompetanse. Etter opplæringsloven kan krav til fagkompetanse hos lærerne fravikes om det fastsettes i vedtak om spesialundervisning. Ingen av vedtakene vi har gjennomgått viser til at lærer ikke oppfyller kravet til fagkompetanse i undervisningsfag. Det omfatter også skolen der en informant forklarte i intervju at "*Det er kun en eller to av lærerne som underviser elever med spesialundervisning som ikke har spesialpedagogikk. Men det kompenseres med lang fartstid*".

Det fremkommer av vedtakene at tilbudene omfatter assistent, miljøveiledere og miljøterapeuter. I en del vedtak vises det til hvilken kompetanse miljøarbeiderne har. Det kan være fagbrev i helsefag, barne- og ungdomsarbeiderfaget, hestefaget eller tømmer. I enkelte vedtak ved en skole står det at assistentene skal ha

erfaring med elever med multifunksjonshemminger. Noen vedtak viser til at spesialpedagog planlegger undervisningen og veileder miljøveilederne.

8.5 REVISJONENS VURDERINGER

Gjennomgangen ovenfor viser at de som har ansvaret for spesialundervisning ved alle skolene er tilsatt i en undervisningsstilling. Det er i overensstemmelse med bestemmelsene i forskrift til opplæringsloven. Etter vår vurdering oppfyller skolene kravet om at ansatte som ikke er tilsatt i en undervisningsstilling får nødvendig veiledning, slik at de kan hjelpe til i opplæringen. Veiledningen får de gjennom deltakelse i møter. Det er ikke satt en bestemt standard for hvordan og hvor ofte veiledningen skal gis. Ved fire av de fem skolene er det ansatte i undervisningsstillinger som har ansvaret for å gi veiledning. En skole har imidlertid gitt oppgaven til vernepleiere som ikke selv er tilsatt i en undervisningsstilling. Det er ikke i samsvar med bestemmelsene i forskriften.

Etter opplæringsloven kan krav til fagkompetanse hos lærere fravikes om det fastsettes i elevers vedtak om spesialundervisning. Vi er informert om at en skole har lærere som ikke oppfyller kompetansekravet. Likevel omtales det ikke i noen av vedtakene vi har gjennomgått.

Gjennomgangen av elevdokumentasjon viser at det er hjemlet i vedtakene dersom elevenes tilbud omfatter assistent. Presisjonsnivået i vedtakene varierer imidlertid mellom skolene. Tre av fire vedtak er, etter vår vurdering, ikke tydelige nok når det gjelder i hvor stort omfang den enkelte elev har oppfølging av elevveileder/assistent. Gjennomgangen tyder på at ingen elever, etter vedtaket, skal ha opplæring alene med en assistent eller elevveileder. Det ser vi som positivt.

9 REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

9.1 Konklusjoner

Rapporten omtaler hvorvidt fylkeskommunens organisering av spesialundervisning, og elevenes opplæringstilbud, er i overensstemmelse med lov, forskrift og nasjonale føringer. Konklusjonene er utformet og delt inn etter de tre problemstillingene i prosjektet.

Problemstilling 1: I hvilken grad er organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i tråd med lov, forskrift og nasjonale føringer?

Vår konklusjon er at Innlandet fylkeskommunes organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i hovedsak er i tråd med lov, forskrift og nasjonale føringer.

Innlandet fylkeskommunes tidligere søkbare tilrettelagte tilbud, der elevene søkte og fikk inntak på utdanningsprogram og plassering i en tilrettelagt gruppe samtidig, har ikke vært i overensstemmelse med opplæringsloven. Etter opplæringsloven har ungdom rett til å få inntak på et utdanningsprogram ved en videregående skole. Det er først i enkeltvedtak om spesialundervisning at skolen skal vedta organiseringen av elevens opplæringstilbud. Det omfatter for eksempel om opplæringen skal gis i tilrettelagte tilbud. Dette er endret fra kommende skoleår. Elevene skal nå søke et utdanningsprogram som ikke i tilbudsstrukturen er direkte tilknyttet et tilrettelagt tilbud. Det ser vi som positivt.

I motsetningen til de fleste skolenes tilrettelagte tilbud, er de tidligere søkbare tilbudene tilknyttet kun ett bestemt utdanningsprogram. Det kan stride mot enkelte elevers rett til et fritt utdanningsvalg. Noen elever får opplæring ved et tilrettelagt tilbud fordi de har behov for opplæring i en liten gruppe, ikke fordi de er interessert i det aktuelle utdanningsprogrammet gruppen er knyttet til. Det kan få konsekvenser for elevenes fremtid, ved at de da må være lærekandidat/lærling innen et fagområde de ikke ønsker å jobbe med. Elevene står imidlertid fritt til å søke andre av skolens utdanningsprogram. Da får de ikke nødvendigvis opplæring i en liten gruppe, men i ordinær klasse eller alene med lærer. Det er det ikke alle som ønsker eller er i stand til.

Vår konklusjon er at Innlandet fylkeskommune i hovedsak oppfyller bestemmelsen i opplæringsloven om at alle elever skal være del av et sosialt fellesskap. Elevene er, med få unntak, del av et fellesskap i en ordinær klasse eller en tilrettelagt avdeling/gruppe. De tilrettelagte tilbudene er en del av skolen som helhet.

Gjennomgangen tyder på at skolene i Innlandet i ulik grad imøtekommer de nasjonale føringene om at elever skal ha tilrettelegging av opplæringen i ordinære tilbud. Det er store forskjeller mellom skolene når det gjelder omfanget elever med spesialundervisning organisert i egne tilrettelagte tilbud.

Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at elever som får spesialundervisning i tilrettelagte tilbud møtes med noe lavere forventninger enn elever i ordinære klasser. Informantene ved skolene uttrykte at de arbeider for at alle elever, inkludert elever med omfattende behov, skal møtes med forventninger til læring.

Fylkeskommunen har ikke en god oversikt over omfanget spesialundervisning. Det kan derfor være vanskelig å vurdere hvorvidt de når målsettingen om at den ordinære opplæringen skal tilpasses bedre slik at behovet for

spesialundervisning reduseres. Vi er informert om at det arbeides med en app som skal gi bedre oversikt over omfanget elever med spesialundervisning. Det ser vi som positivt.

Gjennomgangen viser at skolene gir elever opplæring i tilrettelagte avdelinger/grupper fra skolestart, til tross for at vedtak om spesialundervisning ikke enda er fattet. Vi påpeker at det kan være i strid med opplæringsloven dersom skolene, uten vedtak om spesialundervisning, gir tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring.

Vår konklusjon, ut fra gjennomgang av 40 vedtak om spesialundervisning, er at vedtakene i hovedsak oppfyller føringene i *Veileder spesialundervisning* om at de skal omtale organisering av tilbudet og maksimal størrelse på gruppen. Vurderinger av barnets beste er imidlertid kun unntaksvis nevnt i vedtakene. En av skolene gir likelydende begrunnelse i vedtakene for hvorfor opplæringstilbudet er forsvarlig. Det er i strid med bestemmelsen om at vedtak skal ha en begrunnelse basert på den enkelte elevens behov.

Problemstilling 2: I hvilken grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på?

Vår konklusjon er at elever med spesialundervisning i hovedsak får opplæring i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på. Noen elever med spesialundervisning får opplæring med enkelte tilpasninger i ordinær klasse. Andre får store tilrettelegginger i form av behandling og ADL-trening. Innholdet i den enkelte elevs opplæringstilbud er hjemlet i vedtak om spesialundervisning. Gjennomgangen her viser imidlertid at halvparten av vedtakene vi har gjennomgått kun gir en oversikt over hvilke fag eleven skal ha, eller at innholdet vil fremgå av elevens IOP. Det er ikke i tråd med bestemmelsene i opplæringsloven om at et vedtak skal være så tydelig at det ikke er tvil om hvilket innhold opplæringen skal ha.

Skolene med tilrettelagte avdelinger der alle elevene er tilknyttet samme utdanningsprogram, har utarbeidet det de omtaler som lokale læreplaner. Vi ser det som positivt at fylkesadministrasjonen nå avklarer bruken av disse.

Problemstilling 3: I hvilken grad får elever som går i egne klasser/grupper opplæring gitt av ansatte med relevant kompetanse?

Vår konklusjon er at alle skolene i hovedsak oppfyller kravene i lov og forskrift når det gjelder bruk av kompetanse i spesialundervisningen. De som har ansvaret for spesialundervisning, er tilsatt i en undervisningsstilling. Assistentene/elevveilederne får nødvendig veiledning for å kunne hjelpe til i opplæringen. Ved en av de fem skolene gis veiledningen av ansatte som ikke selv er tilsatt i en undervisningsstilling. Det er ikke i samsvar med bestemmelsene i forskriften.

Vi er informert om at en skole har lærere som ikke oppfyller kompetansekravet i forskriften. Etter opplæringsloven skulle dette vært hjemlet i enkeltelevers vedtak om spesialundervisning. I vår gjennomgang av vedtak, ser vi imidlertid ingen omtale av dette.

I vedtak om spesialundervisning viser alle skolene til at elevene eventuelt får oppfølging av assistent/elevveileder. Tre av fire vedtak er imidlertid ikke tydelige på i hvilket omfang den enkelte elev skal ha oppfølging av assistent.

9.2 ANBEFALINGER

På bakgrunn av konklusjonene vedrørende de tre problemstillingene ovenfor, er det enkelte forhold vi mener kan forbedres. Disse er formulert som anbefalinger nedenfor:

- Fylkeskommunen bør sikre at alle elever med spesialundervisning har et fritt utdanningsvalg.
- Fylkeskommunen bør arbeide for at alle elever møtes med ambisiøse, men realistiske forventninger.
- Fylkeskommunen bør sørge for at skolene fatter vedtak om spesialundervisning før det gis tilrettelagt opplæring eller avvik fra læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring.
- Fylkeskommunen bør sikre at alle vedtak om spesialundervisning er så tydelige at det ikke er tvil om hvilket innhold opplæringen skal ha.
- Fylkeskommunen bør sørge for at alle vedtak har en begrunnelse basert på den enkelte elevens behov, ikke en standardbegrunnelse.
- Fylkeskommunen bør sikre at barnets beste er en del av begrunnelsen i alle vedtak om spesialundervisning.
- Fylkeskommunen bør sikre at det hjemles i den enkelte elevs vedtak om spesialundervisning når lærere ikke oppfyller kravet til fagkompetanse i undervisningsfag.
- Fylkeskommunen bør sørge for at det ved alle skolene er tilsatte i undervisningsstillinger som har ansvaret for veiledning av assistenter/elevveiledere.
- Fylkeskommunen bør utarbeide et bedre tallmateriale enn i dag over omfanget elever med spesialundervisning i Innlandet.

REFERANSER

Fylkeskommunale dokumenter

Fylkesbudsjett 2022-2025 Fylkeskommunedirektørens forslag

Maler for sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og årsrapporter

Spesialundervisning

Rutine for overgang fra ungdomsskole til videregående skole

Rutinebeskrivelser/Årshjul for spesialundervisning

Tilbudsstrukturen for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune - skoleåret 2023-2024. Fylkestingssak 65/2022, 18.10.22

Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2021/2022

Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2020/2021

Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2019/2020

Utredning av fremtidig tilbud og organisering av pedagogisk psykologisk tjeneste (PP-tjeneste) i Innlandet fylkeskommune. Fylkestingssak 51/2021, 15.06.2021.

Øvrige dokumenter

Barne- og familiedepartementet: *FNs konvensjon om barnets rettigheter* (ratifisert av Norge 1991)

FN- sambandet: *FNs bærekraftsmål, God utdanning*, sist oppdatert 25.02.2021

Innlandet Revisjon IKS (2019): *Kvalitet i spesialundervisning Oppland fylkeskommune*. Rapport 25-2019.

Justis- og beredskapsdepartementet: *Kongerike Noregs grunnlov*. Sist endret 2023.

Kunnskapsdepartementet (2006): *Forskrift til opplæringslova*.

Kunnskapsdepartementet (1998): *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.

Kunnskapsdepartementet (2019): *Meld. St 6 (2019-20) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO»*.

Kunnskapsdepartementet (2023): *Prop. 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*

Kunnskapsdepartementet (2017): *Veiledning om organisering av elevene*.

Markussen E, m.fl (2019): «... respekten for forskjelligheten ...» *En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019*. Rapport 2019:12. NIFU.

NKRF: *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Revidert 2016.

Nordahl, Thomas, m.fl (2018) *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*.

Utdanningsdirektoratet (2017): *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*

Utdanningsdirektoratet (2021): *Veileder spesialundervisning*. Juni 2014, sist endret 11.1.21

Utdanningsdirektoratet (2017): *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen*

Utdanningsdirektoratet (2022): *Utdanningsspeilet 2022*

Christian Wendelborg m.fl (2017): *Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming*. NTNU Samfunnsforskning, Rapport 2017.

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



Innlandet
fylkeskommune

Kompetanse og tannhelse - Skoleutvikling

INNLANDET REVISJON IKS
Kirkegata 72

2609 LILLEHAMMER

Deres ref:

Vår ref:
2023/9700-2
Paal Ivar Morken Andersen

Dato:
16.05.2023

Svar på forvaltningsrevisjonsrapporten – organisering av spesialundervisning

Fylkeskommunedirektøren viser til rapporten om organiseringen av spesialundervisningen i Innlandet fylkeskommune. Rapporten oppleves som et nyttig bidrag i det videre arbeidet med å utvikle og forbedre tilbudet innen spesialundervisning. Det er spesielt verdifullt å få et eksternt blikk på arbeidet innen dette viktige fagområdet.

Innlandet revisjon har nå lagt frem utkast til endelig rapport, og fylkeskommunedirektøren er bedt om å komme med sitt tilsvarende svar på spørsmål reist i revisjonens brev av 02.05.23. Svarfrist er satt til 15.05.23.

Etter opprettelsen av Innlandet fylkeskommune i 2020, har det blitt arbeidet målbevisst for å oppnå et likeverdig tilbud for elever med spesialundervisning i hele Innlandet. Derfor er det gledelig at revisjonens konklusjon viser at organiseringen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning i hovedsak er i tråd med gjeldende lover, forskrifter og nasjonale føringer.

Oppstartsmøtet og den påfølgende dialogen underveis i prosessen har vært konstruktiv. Det har vært rask avklaring av spørsmål og fakta-sjekken av det første utkastet var spesielt nyttig, hvor mange forhold ble avklart.

Gjennomføringen av to separate revisjonsarbeider som ser på henholdsvis organisering av og innhold i spesialundervisning anses som fornuftig. Dette gir et bredere perspektiv og bidrar til en mer helhetlig vurdering av praksis.

Fylkeskommunedirektøren har noen merknader til enkelte forhold som er omtalt i rapporten:

Det er viktig å understreke at det som omtales som en "app" knyttet til data om spesialundervisning er et web-basert analyseprogram som henter data fra det skoleadministrative systemet for å utføre analyser. Dette programmet er en videreutvikling av analyseverktøy som nasjonalt er utviklet av VIGO for bruk i alle landets fylkeskommuner.

Når det gjelder tidspunktet for når enkeltvedtak blir fattet i løpet av skoleåret er det viktig å merke seg at det kommer en endring i årshjulet for spesialundervisning. Dette vil være gjeldende fra skoleåret 2023/24. Endringen innebærer spesifisering av frist for vedtak om

Postadresse:
Postboks 4404
Bedriftssenteret
2325 Hamar

Besøksadresse:
Innlandet fylkeskommune
Parkgata 64
Hamar

Telefon: +47 62 00 08 80
E-post: post@innlandetfylke.no
Internett: www.innlandetfylke.no
Org.nr.: 920717152

spesialundervisning for elever med store tilretteleggingsbehov, som faller under paragrafene § 6-15 og § 6-17. Med andre ord betyr det elever med store avvik fra Læreplanverket. Fristen for å fatte enkeltvedtak for disse blir før skolestart. Utenom fristen for denne elevgruppen, kan vedtak om spesialundervisning fattes gjennom hele skoleåret med bakgrunn i at skolen har mottatt sakkyndig vurdering. Tiltak skal eventuelt prøves ut i ordinær undervisning, før det eventuelt sendes henvisning til PPT. Her er IKO sentralt når det kommer til komponentene identifisering, kartlegging og oppfølging av elevene.

Tabellen på side 31 i rapporten viser oversikten over andelen elever med spesialundervisning i forhold til antall elever ved de videregående skolene i Innlandet fylkeskommune. Det er noe uklart for fylkeskommunedirektøren på hvilken måte revisjonen vurderer denne tabellen som relevant. For at tabellen skal gi mening, må den suppleres med informasjon om de enkelte skolene. Noen skoler har egne tilrettelagte avdelinger og særskilte tilbud eller utdanningstilbud som medfører en større andel elever med spesialundervisning. En mer detaljert oversikt vil derfor gi et mer nøyaktig og dekkende bilde av situasjonen.

Det er viktig å møte alle elever med tydelige forventninger, og dette vil være et fokusområde i forbindelse med oppstarten av det nasjonale kompetanseutviklingsprogrammet "Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende opplæring". Kompetanseløftet er en oppfølging av Meld. St. 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Målet med ordningen er at alle kommuner, fylkeskommuner, barnehage- og skoleeiere skal ha tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å kunne forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Dette kompetanseprogrammet vil starte opp i skoleåret 2023/2024 og vil være en viktig del av arbeidet med å styrke spesialpedagogikken og inkluderende praksis.

Det er også verdt å fremheve at revisjonen konkluderer med at fylkeskommunen oppfyller lovkravene når det gjelder kompetansekravene for ansatte i spesialundervisningen. Dette er et område som prioriteres høyt, og arbeidet med å opprettholde og styrke kompetansen blant ansatte vil fortsette.

Anbefalingene i rapporten oppleves som nyttige i det videre arbeidet med å forbedre organiseringen av spesialundervisningen. Samtidig bør det understrekes at det vil bli vedtatt ny opplæringslov i vårsesjonen 2023, som vil tre i kraft fra august 2024. Denne loven vil bringe med seg flere endringer, blant annet knyttet til vurderinger av barnets beste og kompetansekravene til ansatte med ansvar for spesialundervisning. Endringene må hensyntas i oppfølging av de anbefalingene revisjonen legger opp til i sin rapport. Det blir spennende å implementere disse endringene og fortsette å tilrettelegge for en enda bedre spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune.

Med vennlig hilsen

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

VEDLEGG 2 SPØRSMÅL OG SVAR I SPØRREUNDERSØKELSEN

Nedenfor gjennomgår vi spørsmål og svar i spørreundersøkelsen som vi ikke omtaler i rapporten. Vi skiller mellom respondenter der eleven får opplæring helt eller delvis i ordinær klasse og respondenter der eleven får opplæring i tilrettelagte tilbud.

1. Spørsmål: *I hvilken grad lærer du/eleven sosiale ferdigheter som eksempel å samarbeide og ta hensyn til andre?*
 - 16 av 23 respondenter (69,5 %) med opplæringstilbud helt eller delvis ordinært svarte at eleven lærer dette i stor eller svært stor grad.
 - 32 av 43 (74,4 %) respondenter med opplæring i tilrettelagte tilbud svarte tilsvarende.
2. Spørsmål: *I hvilken grad trives du/eleven med de andre elevene i gruppen/klassen?*
 - 17 av 24 respondenter (71 %) med opplæringstilbud helt eller delvis ordinært svarte at eleven i stor eller svært stor grad trives med de andre elevene.
 - 19 av 43 respondenter (44,2 %) i tilrettelagte tilbud svarte tilsvarende.
3. Spørsmål: *I hvilken grad opplever du at dine/elevens meninger blir hørt og tatt på alvor av skolen?*
 - 14 av 22 respondenter (63,6 %) med opplæringstilbud helt eller delvis ordinært svarte at eleven opplever dette i stor eller svært stor grad.
 - 26 av 42 respondenter (62 %) i tilrettelagte tilbud svarte tilsvarende.
4. Spørsmål: *I hvilken grad er du fornøyd med skoletilbudet til deg eller ditt barn?*
 - 18 av 23 respondenter (78 %) med opplæringstilbud helt eller delvis ordinært svarte at de i stor eller svært stor grad er fornøyd med skoletilbudet.
 - 27 av 41 respondenter (66 %) med opplæringstilbud i tilrettelagte tilbud svarte tilsvarende.