

Saksframlegg

STATUS, STRATEGIER OG TILTAK FOR UTVIKLING AV DET SPESIALPEDAGOGISKE
TILBUDET TIL BARN OG UNGE I TRONDHEIMSSKOLEN

Arkivsaksnr.: 10/18

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til innstilling:

1. Bystyret slutter seg til de strategier og tiltak for utvikling av det spesialpedagogiske tilbudet til barn og unge i trondheimsskolen som beskrives i saken.
2. Bystyret ber rådmannen utarbeide en politisk sak om ny ressurstildeling til skolene hvor en ser midler til tidlig innsats, sosial utjevning og spesialundervisning i sammenheng.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

Saksutredning:

1. Bakgrunn for saken

Sak 03/02263 *Framtidig struktur og utvikling av spesialundervisningen i Trondheim kommune* ble behandlet i bystyret 09.05.2003. Saken inneholdt nye strategier for en inkluderende opplæring og vedtakene hadde også stort fokus på de byomfattende tilbudene. Rådmannens forslag til strategier og de vedtakene som ble fattet, framkommer i Vedlegg 1.

Det ble gjennomført nasjonale tilsyn med deler av spesialundervisningen i mange norske kommuner i årene 2006/2007, så også her i Trondheim. Fylkesmannens tilsyn avdekket mangler med spesialundervisningen, og som for mange andre kommuner fikk Trondheim registrert avvik. Formannskapet ble forelagt rapporten fra tilsynet og rådmannens svar til Fylkesmannen om lukking av avvik (sak 06/27621). Formannskapet gjorde følgende vedtak under behandlingen av saken:

Det er i overkant av fire år siden bystyret behandlet sak om "Framtidig struktur og utvikling av spesialundervisningen i Trondheim kommune.

Formannskapet ber rådmannen om å foreta en evaluering av spesialundervisningen i grunnskolen, med vekt på erfaringene med vedtaket i 2003.

Bystyret kommenterte også ressurser til spesialundervisning og antallet elever med enkeltvedtak under behandlingen av Kvalitetsmeldingen 20.11. 2008. I en flertallsmerknad sies:

Kvalitetsmeldingen for grunnskolen i Trondheim for 2007/08 viser at Trondheim kommune har en lav andel spesialpedagogiske enkeltvedtak. ... Hvis tallene er et uttrykk for en allerede bra tilrettelagt undervisning i skolen, er dette gledelig. Er derimot tallene et uttrykk for at mange elever ikke får den spesialpedagogiske hjelpen de trenger, så er dette bekymringsfullt. Bystyret ber derfor rådmannen drøfte dette spørsmålet i den kommende saken om spes.ped.tilbudet i Trondheimsskolen. I Trondheimsskolen skal alle elever få den hjelpa de har krav på.

I tiden etter 2003 er det gjennomført flere forskningsprosjekter som fokuserer på kvalitet og utbyttet av spesialundervisning i vår del av verden. Denne saken trekker fram hovedtrekkene i denne forskningen som bakgrunn for rådmannens evaluering.

Saken evaluerer det spesialpedagogiske tilbudet som gis ved de ordinære grunnskolene i Trondheim, ut fra forskning og vedtak fattet i 2003. Den fokuserer i mindre grad på kvalitet og innhold i den opplæringen som gis i spesialgruppene for multifunksjonshemmede elever ved skolene Breidablikk, Strindheim og Flatåsen, samt Charlottenlund ungdomsskole, for elever med sammensatte lærevansker elever ved Dalgård skole, for elever med diagnoser innenfor autismespekteret ved Åsveien og Tonstad skoler, samt for elever med psykososiale- og/eller atferdsvansker ved Dagskolen. Saken summerer tilbakemeldinger fra ulike parter som har deltatt i prosessen og foreslår forbedringstiltak.

2. Lovgrunnlaget for det spesialpedagogiske arbeidet

Ulike deler av opplæringsloven legger viktige føringer for det spesialpedagogiske arbeidet:

§ 1-3 fastslår at alle barn/unge har krav på et opplæringstilbud tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger.

Trondheim kommune

§ 5-1 fastslår at elever som ikke kan nyttiggjøre seg det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

§ 8-1 fastslår at elever har rett til å gå ved den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sokner til. Etter søknad fra foreldrene kan elever tas inn på annen skole enn den eleven sokner til.

Bystyret vedtok i sak 03/02263 avgrensninger i muligheten for å gå ved sin nærskole for noen elever som mottar tilbud om spesialundervisning etter § 5-1. Et vedtak om å oppfylle retten etter § 5-1 på en annen skole i kommunen mot foreldrene sin vilje, er bare aktuelt der et forsvarlig tilbud på den skolen eleven sokner til fører til urimelig store vansker eller kostnader for kommunen.

Rektorene er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak etter § 5-1. Vedtaket skal beskrive elevens tilbud om spesialundervisning. Oppvekst- og utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er klageinstans i forhold til slike vedtak.

§ 5-6 i opplæringsloven fastslår at kommunen skal ha en pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT). Tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge bedre til rette for elever med særlige behov. PPT skal videre sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering. I Trondheim kommune ivaretas disse oppgavene innenfor Barne- og familietjenesten.

3. Overordnede prinsipper og begrepsavklaringer

Spesialundervisningen i Trondheim kommune gjennomføres i tråd med prinsipper og retningslinjer lagt fra statlig og kommunalt hold.

3.1 Likeverdighet

I vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal tilbys den enkelte elev, er vurderingen av likeverdighet grunnleggende. Utdanningsdirektoratets veileder til Opplæringsloven - *Om spesialundervisning* fra september 2009 omtaler dette som å gi likeverdige muligheter. Det forutsettes at hensynet både til fellesskap og inkludering ivaretas. Det betyr at ingen elever skal utelukkes fra fellesskapet på grunn av forutsetninger, interesser, talenter, kjønn og alder samt sosial, geografisk, kulturell eller språklig bakgrunn. Men det sies også at likeverdig opplæring ikke er en opplæring som er lik for alle, men en opplæring som tar hensyn til at elevene er ulike. Derfor må opplæringen ha stort rom for tilpasning. Hvis eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, kan spesialundervisning bidra til å gi eleven likeverdige muligheter.

3.2 Tilpasset opplæring

Skoleeier har plikt til å legge til rette opplæringen på en slik måte at det tas hensyn til den enkelte elevs evner og forutsetninger. Det er ikke en individuell rettighet, men en føring for hvordan den ordinære opplæringen skal drives. Stortingsmelding 31 (2007/8) *Kvalitet i skolen* sier at dette skal skje på en måte som er håndterlig for lærerne og skolen, og som blant annet innebærer en forsvarlig ressursituasjon. Tilpasset opplæring forutsetter differensiering, variasjon i tilretteleggingen av elevens læring og variasjon i arbeidsmåter. Den enkelte lærer må dermed tilpasse opplæringen til et visst punkt, uten at det tilføres ekstra ressurser eller støttetiltak. Stortingsmelding 31(2007/8) sier at spesialundervisning i noen tilfeller kan være nødvendig for å få til tilpassa opplæring.

3.3 Inkluderende opplæring

Inkludering er et krav som retter seg til skolen og opplæringen. Opplæringen må organiseres og tilrettelegges slik at den virker inkluderende overfor alle elever. En konsekvens er at opplæringen, så langt som råd er, skal tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning løses innenfor rammen av en

Trondheim kommune

gruppe/klasse. Samtidig som elever tilhører en ordinær gruppe/klasse, kan den daglige organiseringen av opplæringen være fleksibel. Det kan veksles mellom individuelt arbeid, gruppearbeid, fellesundervisning og arbeid i aldersblanda grupper.

3.4 Tidlig innsats

Tidlig innsats er en føring for arbeidet i skolen. Straks skolen ser at barn/unge strever med å få det læringsresultat, faglig og sosialt, som de burde ha, skal skolen iverksette tiltak. I første omgang er plikten knyttet til elever med svake ferdigheter i norsk/samisk og matematikk på 1.-4.trinn. Plikten til tidlig innsats er ikke en individuell rettighet, og det knyttes ikke enkeltvedtak til denne type tiltak.

Plikten til tidlig innsats er i stor grad begrunnet i forskningsbasert viten om at ekstra hjelp bør settes inn så raskt som mulig når et barn strever, for å unngå at vanskene befester seg og øker. Det er derfor viktig å sette inn tiltak tidlig i alder og i et hendelsesforløp. God kompetanse på å kartlegge og avdekke vansker er helt sentral for å lykkes med dette arbeidet.

3.5 Universell utforming

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningene i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. (§9 i Diskriminering og tilgjengelighetsloven). Dette er en strategi for planlegging og utforming av omgivelsene som ligger til grunn for utformingen av skolebygg og som muliggjør inkludering av alle i de fysiske miljøene som utformes. Intensjonen er at alle skal ha like muligheter for personlig utvikling, samfunnsdeltakelse og livsutfoldelse.

4. Forskning om opplæring av barn/unge med behov for særskilt hjelp og bistand

OECD gir ut en rekke publikasjoner årlig. En av de viktigste innen utdanningsområdet er Education Policy Analysis (EPA). EPA tar for seg sentrale trender fra OECD-landene, og gir anbefalinger om politikktutforming innenfor ulike områder. 2009-utgaven av EPA omhandler blant annet temaene *Mangfold, inkludering og likeverd: Erfaringer fra spesialundervisning*. Rapporten konkluderer med at likeverdig utdanning, inkludering og sosialt samhold bør være sentrale mål for utdanningspolitikken i OECD landene.

I følge rapporten har spesialundervisningen i mange land utviklet seg atskilt fra den ordinære undervisningen fordi skoler ikke har vært i stand til å tilpasse seg visse elevgruppers særlige behov. Man har tvert imot krevd at eleven skal tilpasse seg skolens praksis. Rapporten sier at tanken om inkludering utfordrer denne praksisen, og hevder at skolen må bevise at den ikke makter å møte elevens spesielle behov før man vedtar en separat ordning og tar eleven ut av den ordinære skolen.

Erfaringer fra Canada trekkes fram som interessante. Disse viser at det er mulig å greie seg uten segregerte tilbud, selv for elevene med de aller største vanskene. Det viktigste er å erkjenne det mangfoldet som finnes blant elevene, og planlegge i henhold til det. Skolene må imidlertid bemannes med de fagfolkene som trengs for å møte hvert enkelt barn.

Rapporten sier videre at om en sammenligner elever med den samme typer vansker, så har de elevene som har fått gå i vanlig skole med ekstra hjelp, større utbytte, både læringsmessig og sosialt, enn elever i spesialskoler. Rapporten argumenterer derfor for at elever med spesielle behov, så langt det er mulig, bør inkluderes i vanlige skoler forutsatt at det finnes faglig kompetanse nær eleven og i støttetjenestene rundt.

NIFU STEP (et uavhengig samfunnsvitenskapelig oppdragsinstitutt) og Høgskolen i Hedmark har på oppdrag av Utdanningsdirektoratet laget en oversikt over eksisterende forskning om spesialundervisning i grunnopplæringen. Forskergruppa er opptatt av sammenhengen mellom ulike innsatsfaktorer og resultatet av spesialundervisning. De har undersøkt omfanget av spesialundervisning i norske kommuner og fylkeskommuner, og viser at det er store variasjoner både i omfang og kvalitet.

Trondheim kommune

Spesialundervisning foregår på mange ulike måter. I noen kommuner og skoler er det utviklet en praksis hvor elever ofte tas ut av klassen/gruppen, i noen tilfeller også ut av skolen, for å gi undervisning i spesialgrupper og spesialskoler. Andre kommuner/skoler prioriterer en inkluderende opplæring for elever med samme type vansker og gjennomfører spesialundervisningen i stor grad innenfor klassens/gruppens ramme. Her vil bare de som trenger det for å lykkes i sitt læringsarbeid, gis opplæring utenfor klassen/gruppen, og da ofte bare deler av skoledagen.

Enigheten er bred om at de som lykkes best, utvikler et kompetent læringsmiljø som ser det enkelte barns behov og tilrettelegger opplæringen ut fra det. Aksept for mangfold og en oppfatning av variasjon og tilrettelegging som en naturlig del av opplæringen, er en betingelse for å lykkes. Forskingen viser at lærerne i stor grad gir uttrykk for at de synes at det bør være rom for å tilrettelegge spesialundervisningen innenfor den ordinære opplæringen, og at de gir sin tilslutning til en inkluderende spesialundervisning. Men de sier at spesialundervisning gjennomført inne i klassefellesskapet i større grad gir et sosialt enn et faglig utbytte, både for elever som har behov for spesialundervisning og for ordinære elever.

Det er stor enighet i fagmiljøene om at noen elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæring innenfor den ordinære gruppe/klasse hvis de skal være der hele skoledagen. For enkelte barn/unge er et segregert tilbud hele eller deler av dagen helt nødvendig for at læring skal skje. Men dette er mer unntaket enn regelen, og det må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Forskerne hevder spesialundervisning av og til fungerer som en kanal ut av ordinær undervisning for å lette lærere og medelevers arbeidsforhold. Fokus er dermed ikke alltid på det som er best for eleven.

Oversikten fra NIFU STEP peker på flere utfordringer knyttet til spesialundervisning: den er preget av en overrepresentativitet av gutter, minoritetsspråklige elever og elever med atferdsvansker.

bruken av assistenter er stor

lærere har ikke høy nok kompetanse på elever med spesielle vansker

spesialundervisning har klare avlastningsfunksjoner i forhold til den ordinære opplæringen (Skaalvik 1998, Nordahl og Overland 1998).

i kravet om et tilfredsstillende kunnskapsnivå i skolen, får spesialpedagogikken i oppgave å utføre seleksjon. Dette indikerer at det eksisterer spesialpedagogisk praksis i skolen som imøtekommer lærernes og skolens behov like mye som elevenes behov (Nordahl 2000).

Når det gjelder utbytte av spesialundervisning, så sier rapporten at det i svært liten grad har vært gjennomført grunnleggende effektevalueringer av spesialundervisningen i grunnskolen etter nedleggelsen av spesialskolene. De undersøkelsene som har vært gjort, indikerer at elever som mottar spesialundervisning ikke har en tilfredsstillende læring og utvikling (Birkemo 2002, Dalen 2000, Nordahl og Overland 1998, Sollie 2004). Disse elevene er videre ofte sosialt isolerte og mange har lav motivasjon for læring (Skaalvik 1998).

Den individuelle rettigheten til spesialundervisning fungerer ikke alltid etter hensikten fordi det i for mange tilfeller er ressursutløsning som er målet, ikke innholdet i tilbudet som gis. Spesialundervisning som et ressurs- og rettighetssystem fører ofte til en individualisering av tiltak (Fylling 2004). Lærere og foreldre blir opptatt av omfanget av ressurser og hvem de er bevilget til, mer enn hvordan de best kan brukes. Dette støttes av flere, bl.a. Stangvik (1998) som sier at ofte er interessen for hva spesialundervisningen består i, liten - til tross for at det er her problemet ligger. Fokus ligger ofte på ressurstilgang.

Oslo kommune gjennomførte i 2007 en grundig gjennomgang av det spesialpedagogiske tilbudet til sine

Trondheim kommune

elever. Som en oppsummering sier konsulentfirmaet Fürst og Høverstad (som gjennomførte analysen på vegne av Utdanningsetaten i Oslo) at oppskriften på suksess er skoler som:

- har få elever med spesialundervisning
- bruker mer ressurser i den ordinære undervisningen for å sikre tilpasset opplæring,

Disse skolene oppnår bedre resultater (leseferdighet og brukertilfredshet). Det påpekes at de elevene som har funksjonshemminger eller andre vansker som helt entydig tilsier behov for spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1, ikke er med i dette bildet. Disse elevene må ha sin helt spesielle oppfølging uansett. Men også de har positivt utbytte av en stabil og læringsfokusert ordinær opplæring.

Denne suksessstrategien er avhengig av at skoler har mulighet til å omdisponere ressurser fra spesialundervisning til tilpasset opplæring i ordinære grupper. Tallene for skoleåret 2005/06 (Oslo) viser at skoler med lavest lærertetthet i ordinær undervisning ville kunne øke lærertettheten betydelig, dersom de klarte å redusere andel elever med spesialundervisning til gjennomsnittet for alle barneskolene i Oslo.

Det er gjennomført flere forskningsprosjekt ved Pedagogisk institutt ved NTNU som har sett på praksis knyttet til å ta elever ut av den ordinære klasseromssettingen for å gi dem målrettet trening og spesialundervisning. Flere prosjekt konkluderer med at elever opplever dette som positivt, at det har gitt dem mulighet til kunnskapstilegnelse som de ikke fikk i en større elevgruppe. Men dette krever nært samarbeid mellom lærere og god kompetanse hos de lærerne som gir spesialundervisning, slik at det blir helhet og sammenheng i tilbud som gis.

Midtlyngutvalget la sommeren 2009 fram sin innstilling *NOU 2009:18 Rett til læring* som omhandler opplæring til barn, unge og voksne med spesielle behov. Utvalget peker på at forskning viser mangel på kunnskap om effekten av den spesialundervisningen som drives, at det er svært ulik forståelse for lov og regelverk i kommuner og skoler, og at praksis når det gjelder spesialundervisning derfor er svært ulik rundt om i landet. Svært mange elever får ikke utnyttet sine evner og fullført grunnopplæringen. Dette skyldes først og fremst systemsvakheter som kan rettes opp. Utvalget problematiserer det sterke individfokus som eksisterer og peker på forskning som viser at det er svakheter i læringsmiljøet som forsterker eller skaper en del av de adferdsvanskene vi ser i skolen.

Utvalget foreslår en rekke tiltak som betyr sterkere forpliktelser og systematikk i oppfølgingen av de enkelte barn og unges læring og utvikling allerede fra barnehagealder av. De peker på at barn og unge med adferdsproblemer, psykisk eller sosial problemer, har et dramatisk dårligere læringsutbytte og trivsel enn andre vanskegrupper. Derfor foreslås en bestemmelse om rett til ekstra tilrettelegging som kan favne videre enn dagens spesialundervisning og bl.a. inneholde spesialpedagogisk hjelp.

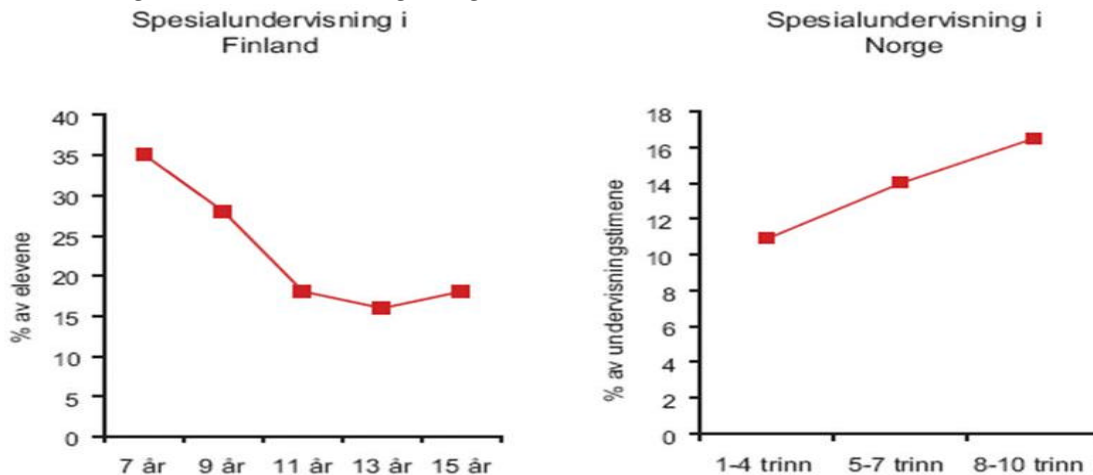
Utvalget foreslår innføring av en læringsbok for å sikre overføring av kunnskap om eleven til de som har ansvar for opplæring og oppfølging, og slik sikre mer helhetlig opplæring. En av de mest sentrale strategiene som forslås i denne utredningen er økt kompetanse på alle nivå. Mer spesialpedagogisk kompetanse og et tverrfaglig støtteapparat er en forutsetning for at førskolelærere og lærere skal lykkes med læringsarbeidet.

Midtlyngutvalget har systematisert relevant forskning og utredninger knyttet til feltet spesialundervisning og framskaffet aktuell kunnskap om omfang og kvalitet på det arbeidet som gjøres. Det trekkes bl.a. fram den plikten kommunene har til tidlig innsats og ekstra bistand til elever på småskoletrinnet som strever med lesing og regning. I den forbindelse vises til erfaringer fra Finland som over år har hatt dette fokuset. Finland har en helt annen aldersprofil på sine spesialpedagogiske tiltak. De setter inn massiv hjelp tidlig for å avhjelpe vansker, mens vi i Norge (og Trondheim) har en tendens til ”å vente og se”.

Trondheim kommune

Samtidig er det viktig å se at nivået på spesialundervisningen på 8.-10 trinn er omtrent den samme i begge land. Det vil si at Finland gir spesialundervisning til omtrent en tredel av elevene på 1. trinn og ca 16 % på 10. trinn.

Figur 1: Tidlig innsats i Finland og Norge (Kilde: St.meld.nr. 16 (2005-2006))



Ut over fokuset på tidlig innsats, støtter Midtlyngutvalget tankene i OECD rapporten og sier at "Forskning viser at for store grupper barn, unge og voksne med særskilte behov er det å være i et fellesskap med andre som oftest bedre enn andre løsninger". Samtidig sier utvalget at individuell opplæring og opplæring i mindre grupper utenfor fellesskapet også kan gi gode resultat under bestemte betingelser.

Det er altså slik at det tilbudet som gis, må basere seg på et faglig skjønn om hva som er barnets/den unges beste og sikre at det skjer læring.

Kommunal rapport 13. november 2009 trekker fram at forskning viser at det er en økning i antall elever som går i spesialgrupper og klasser, og at denne økningen har kommet med innføringen av Kunnskapsløftet. Forsker Svein Nergaard ved Lillegården kompetansesenter sier det er sterke ekskluderende mekanismer i skolen, og at faren for sortering har økt med den siste tidens sterke vektlegging av faglige prestasjoner. Han får støtte fra Peder Haug (Høgskolen i Volda) som sier at økende press på faglige resultat gjør at flere elever tas ut av ordinær skole. Dette gjelder i stor grad elever med atferdsvansker. Thomas Nordahl (Høgskolen i Hedmark) poengterer at problematferd kan forsterkes når flere med samme vansker settes sammen. Han sier det er mye dokumentasjon på at en kan korrigere atferden til enkeltelever uten å ta dem ut av gruppa.

Utdanningsdirektoratet skriver 11.06.09 om de siste rapportene om spesialundervisningen at det er en jevn økning i antall barn med spesialundervisning. De påpeker at økt tilsyn på feltet kan være årsaken til dette. Det påpekes også at kvaliteten på det tilbudet som gis, ofte ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen, bl.a. er det for stor bruk av assistenter. Den utbredte praksisen med å ta elever ut av fellesskapet, hevdes være i strid med det forskning har dokumentert å gi best resultater. Direktoratet sier det er grunn til å tro at mange skoleeiere ikke er godt nok kjent med verdien av inkluderende spesialundervisning.

For å bøte på noe av dette har Utdanningsdirektoratet høsten 2009 utarbeidet en ny *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. Her gjennomgås rettigheter og plikter knyttet til det spesialpedagogiske feltet. I tillegg poengteres verdien av en god grunnopplæring som fokuserer på elevens potensial mer enn mangeltenking, og verdiene som må ligge til grunn for all opplæring

Trondheim kommune

er: fellesskolen, likeverdighet, inkludering og tilpassa opplæring.

5. Nasjonalt tilsyn

Fra høsten 2004 ble skoleeiers ansvar fastlagt gjennom opplæringslovens § 13-10. Staten ville undersøke om skoleeier tok dette ansvaret, og skoleåret 06/07 ble det derfor gjennomført et felles nasjonalt tilsyn med fokus på skoleeiers lovoppfyllelse når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning, og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette. Fylkesmennene fant avvik i 80 av de 90 kommunene det ble ført tilsyn med. Det betyr at nærmere 90 % av kommunene hadde ett eller flere avvik.

Høsten 2006 gjennomførte fylkesmannen i Sør-Trøndelag tilsyn med Trondheim kommune som skole- og PPT-eier. Tilsynet ble gjennomført ved fem av byens skoler. Trondheim kommune fikk følgende avvik: Opplæringsloven § 5-1: Trondheim kommune sikrer ikke at alle med rett til spesialundervisning får oppfylt sine rettigheter i så måte.

Opplæringsloven §§ 5-1 jfr 5-3 og forvaltningslovens §§ 11a og 23-27: Trondheim kommune fatter ikke enkeltvedtak om spesialundervisning i samsvar med saksbehandlingsreglene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Opplæringsloven § 5-3: Trondheim kommune sikrer ikke at sakkyndig vurdering er i samsvar med lovkrav. Opplæringsloven § 13-10, andre ledd jf kapittel 5: Trondheim kommune har ikke et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om lovkrav i opplæringsloven knyttet til spesialundervisning er ivaretatt.

I brev datert 28.08.07 la rådmannen fram en plan for lukking av avvik til Fylkesmannen. Rådmannen har senere arbeidet systematisk for å følge opp denne planen gjennom kompetanseheving av lærere og BFT-ansatte på kursdager, i nettverkssamarbeid og regelmessig kontroll av sentrale rutiner. Det meste som ble påpekt gjennom tilsynet skal derfor være på plass.

Videre har rådmannen, for å sikre helhet og sammenheng i arbeidet som gjøres, utarbeidet en felles *Håndbok for spesialpedagogisk arbeid i skole og barnehager*. Her klargjøres felles rutiner, presiseres ansvarsforhold og sikres bruken av ulike kartleggingsprøver, felles skjema og søknadsmaler.

6. Omfanget av spesialpedagogisk tilbud til elever i trondheimsskolen

Antallet enkeltvedtak i trondheimsskolen har vært lavt de siste årene, både sett i relasjon til andre kommuner i Trøndelag og ASSS-kommunene. Med bakgrunn i statlige og kommunale føringer, arbeidet skolene i perioden 2003-07 for å få ned antall elever med enkeltvedtak til fordel for tiltak innenfor klassen/gruppens ramme. Budsjettet ble omfordelt for å legge til rette for dette. Dette har snudd etter at staten gjennomførte tilsyn i 2007.

Tabell 1: Antall elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, totalt (Kilde: GSI)

| | 2007 | 2008 | 2009 | ASSS 2008* |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------------|
| Antall elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i prosent av antall elever | 3,9 | 4,7 | 5,3 | 5,9 |
| Antall elever med enkeltvedtak | 749 | 900 | 1017 | |

*tall for 2009 ikke tilgjengelig

Til sammenligning har 1,8 % av barna i trondheimsbarnehagene enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i 2009. Trondheim er også her blant de ASSS-kommunene som ligger lavest i antall barn med

Trondheim kommune

spesialundervisning. En stor andel av barna med vedtak er gutter.

Tabell 2: Antall elever med enkeltvedtak fordelt på kjønn og trinn 2006 – 2009

| | 2006 | | | 2007 | | | 2008 | | | 2009 | | |
|----------------------------------|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|-----|------|
| | G | J | T | G | J | T | G | J | T | G | J | T |
| 1. trinn | 25 | 5 | 30 | 27 | 20 | 47 | 42 | 12 | 54 | 43 | 20 | 63 |
| 2. trinn | 25 | 17 | 42 | 36 | 11 | 47 | 52 | 19 | 71 | 47 | 15 | 62 |
| 3. trinn | 25 | 12 | 37 | 31 | 19 | 50 | 55 | 14 | 69 | 59 | 19 | 78 |
| 4. trinn | 45 | 21 | 66 | 33 | 12 | 45 | 46 | 22 | 68 | 68 | 21 | 89 |
| 5. trinn | 44 | 20 | 64 | 52 | 22 | 74 | 51 | 24 | 75 | 69 | 31 | 100 |
| 6. trinn | 54 | 16 | 70 | 57 | 31 | 88 | 79 | 31 | 110 | 71 | 35 | 106 |
| 7. trinn | 61 | 30 | 91 | 60 | 22 | 82 | 75 | 33 | 108 | 94 | 33 | 127 |
| Barnetrinnet | 279 | 121 | 400 | 296 | 137 | 433 | 400 | 155 | 555 | 451 | 174 | 625 |
| 8. trinn | 64 | 32 | 96 | 69 | 35 | 104 | 79 | 27 | 106 | 94 | 39 | 133 |
| 9. trinn | 80 | 20 | 100 | 60 | 43 | 103 | 68 | 41 | 109 | 90 | 33 | 123 |
| 10. trinn | 86 | 30 | 116 | 78 | 31 | 109 | 87 | 43 | 130 | 84 | 52 | 136 |
| Ungdomstrinnet | 230 | 82 | 312 | 207 | 109 | 316 | 234 | 111 | 345 | 268 | 124 | 392 |
| Totalt | 509 | 203 | 712 | 503 | 246 | 749 | 634 | 266 | 900 | 719 | 298 | 1017 |
| Antall elever i trondheimsskolen | 19320 | | | 19160 | | | 19095 | | | 19102 | | |

Tabellen over viser at det er en stor overvekt av gutter som får spesialundervisning. Andelen elever som får spesialundervisning øker oppover i klassetrinnene, med en topp på tiende. Dette stemmer med det som framkommer gjennom forskning om praksis i resten av landet.

6.1 Økning i antall enkeltvedtak

Antallet barn/unge med vedtak om spesialundervisning har økt med om lag 30 % i perioden 2006-2009. Økningen er relativt størst på 1. og 3. trinn hvor antallet er mer enn fordoblet. Det har også vært en relativt stor økning fra 5.-8.trinn. Økningen er lavest på 9. og 10. trinn

Antallet elever med spesialundervisning er fortsatt lavest på de fire første trinnene og høyest på 10.trinn.

Kjønnsfordelingen endrer seg på 10. trinn, der andelen jenter øker sterkt.

Studerer man forskjellen mellom de ulike skoletypene, så gir størsteparten av barneskolene mellom 3-5 % av elevmassen spesialundervisning. Åtte skoler skiller seg ut med høyere andel, og en har hele 13,2 %. Samtidig er det fire skoler som har 1-2 % elever med spesialundervisning.

Når det gjelder skoler med ungdomstrinn ligger de fleste mellom 6-8 % av elevmassen. En ligger over med 9,6 %, mens fire ligger under med den laveste på 2,6%.

6.2 Forholdet mellom spesialundervisning og utjevningmidler

Sammenfallet mellom høy prosentvis andel med spesialundervisning og tildelingen av utjevningmidler (sosioøkonomiske midler) er større enn tidligere år. Dette innebærer at skoler med mange elever fra hjem med lav utdanning og lav inntekt, har en relativt høyere andel elever med behov for spesialundervisning.

Trondheim kommune

Sammenfallet gjelder likevel ikke ved alle skolene som har høy andel elever med vedtak om spesialundervisning.

Det kan se ut som om det er en liten dreining i retning av tidligere innsats for elever med behov for ekstra hjelp (3. trinn), men det er fortsatt slik at noen barn med ulike lærevansker ikke blir fanget opp før de har gått flere år på skolen.

6.3 Hva skyldes økningen i antall enkeltvedtak?

Et av rektornettverkene i byen forklarer noe av utviklingen slik:

På alle skoler er det et bredt spekter av fysiske og psykiske problemer blant elevene, og det er økte forventninger om at alle skal ha et optimalt tilbud. Dette fører til at skolene opplever et økt press på spesialundervisningen, delvis fordi foreldre er mer bevisste på hva de kan forvente og at antall barn med store og vedvarende hjelpebehov øker.

Flere skoler melder at de har erfart at de hadde for få elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, og at nivået nå er mer riktig.

Rådgiverne i skolene i Trondheim uttalte i møte den 19.11.09 at økningen når det gjelder spesialundervisning på ungdomstrinnet i stor grad skyldes systemet knyttet til overgangen til videregående skole. Elever med enkeltvedtak om spesialundervisning har egen søknadsfrist og får ekstra oppfølging og tilrettelegging. Mange elever på 10.trinn strever med psykiske vansker og lærevansker, og overgangen til videregående skole er et sårbart punkt for disse. Lærerne har omsorg for disse elevene og antallet søknader om sakkyndig vurdering og påfølgende enkeltvedtak om spesialundervisning øker derfor for at disse elevene skal sikres en god start i videregående skole. Rådgiverne mener at med et bedre system for "meldingselevne" i overgangen til videregående skole, de elevene som trenger hjelp som ikke nødvendigvis skyldes fag/lærevansker, ville andelen enkeltvedtak på 10.trinn vært lavere.

Videre hevdes det fra flere hold at den høye andelen enkeltvedtak om spesialundervisning i ungdomsskolen, skyldes at barnetrinnet ikke oppdager elevenes vansker tidlig nok. Flere rektorer på ungdomstrinnet hevder også at Kunnskapsløftet har ført til større fokus på tradisjonelle skolefag, mer teori og mindre valgfrihet i ungdomsskolen. Det er en allmenn bekymring at dette vil føre til at flere elever ikke makter å følge det ordinære opplæringstilbudet. Rektornettverket i en bydel sier i en tilbakemelding at løsningen på dette er bedre tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen. Men dette krever kompetanse og ressurser - spesielt større lærertetthet - for å styrke tilpasning og samhandling mellom lærer og elev om læringsarbeidet.

Når det gjelder variasjon i antall enkeltvedtak mellom de ulike skolene, så hevder noen rektorer at terskelen for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning er, av ulike grunner, forskjellig ved skolene, og at BFT ikke fullt ut greier å ivareta likeverdigheten knyttet til sakkyndige vurderinger.

6.4 Hvorfor settes det ikke inn ekstra innsats tidligere?

Når det gjelder mangelen på tidlig innsats, så sier mange skoler at det tar tid før lærerne har foretatt grundige vurderinger av alle barns mulighet for tilfredsstillende utbytte av opplæringen slik Opplæringsloven krever. Det følger sjelden med informasjon om barns evne til læring fra barnehagene, bortsett fra for barn med store og omfattende hjelpebehov, og skolene starter sjelden utredning av barn før det har gått en tid. Flere har gitt tilbakemelding om at dette er en praksis de vil søke å forbedre, bl.a. gjennom økt samarbeid med barnehagene for å fange opp de barna som trenger ekstra bistand tidligere.

Trondheim kommune

Det samme gjelder barn som kommer tilflyttende til kommunen. Det følger ofte ikke med relevante opplysninger som gjør at skolene kan sette inn målrettet innsats, og det går en tid før skolene har fått gjennomført utredningsarbeid som behøves.

Ventetiden på sakkyndig utredning hos Barne- og familietjenesten har gått ned de siste årene og oppfattes ikke lenger å være en viktig årsak til manglende tidlig innsats for barn som trenger det. Men det er fortsatt slik at der det er behov for utredning hos eksterne kompetansmiljø, som for eksempel BUP, kan dette ta lang tid.

Noen skoler venter med å sette inn ekstra tiltak overfor enkeltelever til de får den sakkyndige utredningen. BFT sier i en tilbakemelding at noen skoler ikke setter inn de tiltakene som er nødvendige straks, ofte fordi skolen allerede har bundet opp alle sine ressurser på andre enkeltvedtak og fordi de ikke greier å omprioritere innenfor eget budsjett.

6.5 Hvilken type vansker har de elevene som får spesialundervisning:

Tabellen under viser en grov fordeling av elever på ulike diagnoser/funksjonsnivå, basert på skolenes tilbakemeldinger om primærvansker.

Tabell 3: Fordeling på diagnoser (Kilde: Oppvekstkontoret høsten 2009)

| Atferd | Hørsel/syn | Syndromer | Fagvansker | Helse | Totalt |
|--------|------------|-----------|------------|-------|--------|
| 545 | 52 | 240 | 408 | 114 | 1359 |

I noen tilfeller, der elever har flere alvorlige diagnoser, er de registrert to ganger.

Tabellen viser at atferdsvansker, inklusiv elever med ADHD, er den største gruppa med ca 40 % av diagnosene. Skolene melder at denne elevgruppa ofte har timer sammen med assistenter fordi de tas ut av gruppa/klassen. Mange av disse elevene har behov for alternative arenaer for læring fordi konsentrasjonsvansker gjør at de lett forstyrres av andre. De kan dermed ha vanskeligheter med å delta i den ordinære undervisningen deler av skoledagen/uka. For noen av disse elevene benyttes Dagskolen som alternativ læringsarena, i samarbeid med elevens nærskole gjennom skoleteamet.

I noen situasjoner er adferdsvanskene et utslag av et dårlig læringsmiljø i klassen/gruppa. Da er det viktig å jobbe med veiledning til lærere og skoleledelse for å heve deres kompetanse når det gjelder utvikling av gode læringsmiljø, tilpasset alle elevene.

Det er også ca 10 % av elevene som oppgis å ha enkeltvedtak om spesialundervisning på grunn av sykdom/helseproblematikk. Disse elevene er en stor utfordring både kompetansmessig og ressursmessig fordi mange av dem må ha konstant oppfølging og hjelp.

En del av disse elevene får opplæringstilbudet sitt i spesialgruppene som er etablert, eventuelt i kombinasjon med nærskolen.

Når det gjelder elever med vansker med syn og hørsel, så skal disse ha ekstra hjelp og tilrettelegging innenfor det opplæringsloven beskriver som rett og plikt til opplæring jf §§ 2-6 og 2-14. Disse elevene har kun rett på spesialundervisning dersom de ikke kan nyttiggjøre seg det ordinære opplæringstilbudet som gis. Skolene beskriver den eksterne bistanden og veiledningen som god når det gjelder disse elevene.

6.6 Hvordan gis spesialundervisningen i nærskolene?

Skolene gir tilbakemelding om at de, for de fleste elevene, gir et variert spesialpedagogisk tilbud innenfor rammen av gruppen/klassen. Dette betyr at hoveddelen av opplæringen foregår sammen med klassen/gruppen, ofte med en ekstra lærer eller assistent i rommet. Noen får enten enetimer, kurs eller opplæring i smågrupper av kortere og lengre varighet for å tilegne seg kompetanse de mangler. Tilbakemeldingene viser at skolene, så langt de makter ut fra ressurstilgang og kompetanse, tilrettelegger opplæringen innenfor fellesskapet. Her skiller trondheimsskolen seg fra mange andre kommuner der enkeltelever er sammen med en lærer alene på et grupperom store deler av dagen. Forskning viser at en slik praksis gjør barn isolerte og ensomme.

I mange tilfeller vurderes det som best for elever å være ved hjemmeskolen, også om de har store, omfattende og vedvarende hjelpebehov. Dette krever en kompetent lærerstab som legger til rette for læring og utvikling innenfor et fellesskap preget av mangfold og inkludering. At det eksisterer slike muligheter, er i tråd med både nasjonale og kommunale føringer. Foreldre skal ha en reell rett til å velge nærskolen, også hvis deres barn har store, omfattende og vedvarende hjelpebehov. Det ser ut til at flere velger opplæring ved nærskolen for sine barn i Trondheim, sammenlignet med mange andre byer der antallet barn i særtilbud er høyere.

Hvis nærskolen mangler spisskompetanse for å lykkes med å ha et sterkt funksjonshemmet barn i sin skole, er det mulig å få hjelp og veiledning fra ansatte ved de byomfattende spesialtilbudene. Denne bistanden skjer gjennom kursing, hospitering og i noen tilfeller utlån av pedagogisk kompetanse. Åsveien skole og ressurscenter er spesielt tilrettelagt for en slik virksomhet i samarbeid med Tonstad skole. Rådmannen ønsker å videreføre denne modellen til også å gjelde Dalgård.

Tabell 4: Antall enkeltelever i nærskolene med store, omfattende og vedvarende hjelpebehov ved nærskolene

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Enkeltelever med store og omfattende behov | 8 | 9 | 11 | 8 | 8 | 13 |

Denne elevgruppen har økt det siste året.

6.7 Elever som får sin opplæring på en annen skole enn nærskolen

I noen tilfeller er ikke nærskolen i stand til å gi et tilfredsstillende tilbud til alle sine elever. Bystyrevedtaket fra 2003 påpekte at de eksisterende spesialtilbudene skulle beholdes som byomfattende tjenester, og det ble åpnet for å opprette nye om det var behov for dette. Gjennom at Dalgård og Åsveien ble videreutviklet til ressurscenter, skulle den spesielle kompetansen som var utviklet også komme resten av byen til gode.

Bystyret poengterte videre at de byomfattende tiltakene innen spesialundervisningen, skulle legge vekt på inkludering. Slik skulle elever som tas ut av elevmiljøet ved hjemmeskolen, oppleve stor grad av inkludering i sitt nye tilbud. En vellykket inkludering ved de byomfattende tiltakene skulle også være en inspirasjon for lignende tiltak ved hjemmeskolen.

Evalueringen viser at denne praksisen i stor grad er fulgt. Skoleåret 2009 er det 110 eleverplasser ved de byomfattende opplæringstilbudene. Dette er i all hovedsak elever med store, omfattende og vedvarende

Trondheim kommune

behov for hjelp. Når disse elevene starter ved et byomfattende tilbud, tilbakeføres de dermed kun unntaksvis til hjemmeskolen. De fleste unntakene finnes ved Dagskolen der et økende antall elever har deltidstilbud 1-2 dager i uka. Resten av uka er de elever ved hjemmeskolen og gjennomfører sin skolegang sammen med de øvrige elevene ved skolen.

Ved Dalgård har nesten halvparten av elevene et deltidstilbud. Det vil si at de er på Dalgård 1-4 dager i uka. De resterende dagene er de ved hjemmeskolen, sammen med barn/unge fra nabolaget der de bor. Dalgård har de siste årene ikke hatt elever fra andre kommuner, slik vedtaket fra 2003 åpner for. Det skyldes i all hovedsak at skolen ikke har kapasitet til mer enn Trondheims egne elever, og at de har vært prioritert.

Det er nettopp gått en orientering til bystyret om etableringen av et ressurscenter ved Åsveien skole, Det ble i 2008 etablert en gruppe for 10 elever med vansker innen autismespekteret ved Tonstad skole. Ut over dette er det ikke etablert nye byomfattende tilbud. Det er imidlertid behov for en gjennomgang av Dalgård skole for å realisere ønsket om etablering av et ressurscenter og avklare nærmere størrelsen og organiseringen av dette byomfattende spesialtilbudet.

Tabell 5: Elever i spesialgrupper ved Åsveien, Tonstad og Dalgård

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Dalgård/spesialgruppe* | 42 | 41 | 44 | 51 | 52 | 52* |
| Åsveien/spesialgruppe | 20 | 19 | 24 | 19 | 18 | 19 |
| Tonstad/spesialgruppe | | | | 9 | 10 | 10 |
| Totalt | 62 | 60 | 68 | 79 | 80 | 81 |

* 36 fulltids elever (5 d/u), 24 deltidselever (2-4 d/u), 40 eksterne elever (1 d/u). Omregnet til full tid tilsvarer dette 52 elever

Tabell 6: Elever ved spesialgrupper ved Breidablikk, Strindheim, Flatåsen og Charlottenlund ungdomsskole

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------|------|------|------|
| Breidablikk | 2 | 3 | 4 |
| Strindheim | 4 | 4 | 5 |
| Flatåsen | 4 | 4 | 4 |
| Charlottenlund ungdomsskole | 4 | 4 | 4 |
| Totalt | 14 | 15 | 17 |

Alle disse elevene har store, omfattende og vedvarende hjelpebehov. Tildelingen av plasser ved disse spesialtilbudene skjer i samarbeid mellom fagmiljøene ved Oppvekstkontoret og BFT, hjemmeskolen og foresatte.

Tabell 7: Elever ved Dagskolen

| | 2008 | 2009 | Skoleteamet |
|-------------------------|---------|---------|--------------|
| Heltid* | 10 - 12 | 12 | 46 saker pr. |
| Deltid/kortere perioder | | 14 - 16 | oktober 2009 |

* Disse er regnet inn i tallet som oppgis for elever med store og omfattende hjelpebehov

Trondheim kommune

Økonomi knyttet til spesialpedagogisk arbeid

Budsjettet for 2009 viser følgende:

1. *Budsjett til elever med store, omfattende og vedvarende behov* (tildeles av Oppvekstkontoret etter skjønnsmessig vurdering) 121 millioner
(Tabell E i budsjettfordelingsmodellen - Behovsavhengige kriterier)
2. *Midler til mindre omfattende spesialundervisning* lagt inn i rammebudsjettet til skolene 35 millioner
(Tabell A i budsjettfordelingsmodellen, skolebasert kostnadsfaktor pr. elev)

I forbindelse med innføringen av ny budsjettmodell i 2003 ble en andel av midlene til spesialundervisning lagt inn i skolenes rammebudsjetter (30 mill økende til 35 mill i 2009). Dette skulle gå til elever med spesialundervisning som ikke ble kategorisert som store, omfattende og vedvarende (for eksempel fagvansker, dysleksi, mm). Grunnlaget for beslutningen var en betraktning om at denne typen vansker fordeler seg likt mellom skolene. Midlene knyttes opp mot enkeltvedtak.

Elever med store, omfattende og vedvarende behov fordeler seg ikke likt mellom skolene og det er derfor nødvendig med skjønnsmessig tildeling i tillegg for å gi et ressursgrunnlag som gjør det mulig for rektorene å ivareta likeverdighet for elevene. Denne skjønnsmessige tildelingen er basert på individuelle vurderinger av de elevene den enkelte skolen har i denne kategorien.

I tillegg tildeles sosioøkonomiske midler tilsvarende 11,0 mill, men disse er ikke knyttet til enkeltvedtak. (Tabell D i budsjettfordelingsmodellen, utjevning av sosioøkonomiske forskjeller, til skoler som har en høyere andel elever som omfattes av kriteriene (egen beregningsmodell) enn andel elever (av totalt elevtall).)

Dagskolen er ikke med i dette budsjettet. Virksomheten knyttet til skoleteamet og Dagskolen er budsjettet gjennom Barne- og familietjenesten.

Tabell 8: Midler til de byomfattende tilbudene

| | Antall elever 2009 | Budsjett 2009 |
|-------------------------------|--------------------|---------------|
| Åsveien og Tonstad | 29 | 31 mill |
| Dalgård | 52 | 24 mill |
| Grupper multifunksjonshemmede | 17 | 10 mill |
| Totalt | 98 | 65 mill |

Tabell 9: Elever med store, omfattende og vedvarende i nærskolen, tildelt på navn

| | | |
|--------------------------|----|--------|
| Enkeltelever i nærskolen | 13 | 7 mill |
|--------------------------|----|--------|

Tabell 10: Elever med vedtak om spesialundervisning ute ved nærskolene, skolene vurderer hver enkelt elevs behov

| | Antall elever | Midler |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|
| Tildeling til enkeltskoler ut fra skjønn basert på antall elever med store hjelpebehov | Ca 250 | Av pkt 1: 49 mill |
| Tildeling til alle skoler som del av rammetildelingen tiltenkt spesialundervisning | Ca 650 | Av pkt 2: 35 mill |

Trondheim kommune

| | | |
|--------------------------|--------|---------|
| eller tilpassa opplæring | | |
| Totalt | Ca 900 | 84 mill |

Tabell 11: Midler ut over dette til spesialundervisning: Elever ved Dagskolen og skoleteamet

| | | |
|-----------|--------------------------------------------------------|------------|
| Dagskolen | 12 heltidselever og et varierende antall deltidselever | Ca 7 mill* |
|-----------|--------------------------------------------------------|------------|

*Ikke en del av skolebudsjettet, men inngår i BFT sitt budsjett.

I en gjennomgang av budsjettering av spesialpedagogiske midler 2008 ble rektorene spurt hvor mye midler de var tildelt til spesialundervisning, og hvor mye de egentlig brukte på denne gruppen barn. Tilbakemeldingene viste at skolene bruker mer enn det de får tildelt. Dette ble påpekt i den tekstlige delen av økonomiplandokumentet for 2008:

Det er en økning i antall barn med store, komplekse og omfattende behov. Det skjønnsfordeles i dag rundt 40 millioner kroner til denne elevgruppen, og skolene melder at de bruker 15 - 20 millioner kroner utover dette fra den generelle elevressursen. Rundt 10 millioner kroner av dette brukes til tilrettelegging for kronisk syke elever.

Tallmaterialet er noe usikkert fordi noen skoler også har rapportert bruk av midler til elever de mener trenger nær oppfølging, men ikke har sakkyndig vurdering som anbefaler spesialundervisning. Tilbakemeldingen indikerer likevel at de økonomiske rammene ikke oppfattes som store nok til at skolene kan gi det tilbudet de mener er nødvendig til denne elevgruppen. Helse relatert omsorg/arbeid rapporteres som krevende.

Et av byens rektornettverk skriver våren 2008 at de mener elevene i Trondheim med rett til spesialundervisning i stor grad har et likeverdig tilbud. Situasjonen er likevel slik at de ressursene som kreves for å realisere målet om et likeverdig tilbud, overskrider rammene i budsjettet til spesialundervisning. For å kunne fatte faglig forsvarlige enkeltvedtak, blir derfor en betydelig del av ressursene til pedagogisk styrking/økt voksentetthet disponert til spesialundervisning. Rektorene mener dette får betydelige konsekvenser for tilbudet til elever som trenger ekstra hjelp, men ikke faller inn under retten til spesialundervisning etter enkeltvedtak.

Det har vært en økning i bruk av midler til spesialundervisning de siste årene. Økningen samsvarer med økningen av antall elever som er gitt rett til spesialundervisning.

7. Vurdering av det spesialpedagogiske tilbudet

7.1 Fra skolenes synspunkt

I arbeidet med evalueringen av det spesialpedagogiske tilbudet til elever i trondheimsskolen, har rådmannen ved en rekke anledninger diskutert og fått tilbakemelding fra ledere og ansatte i skoler og BFT. Skolene melder at de aller fleste elevene får opplæringen ved sin nærskole og i den gruppen/klassen de ordinært tilhører. Dette gjelder også størsteparten av de elevene som har spesialundervisning. Dette er i tråd med statlige og kommunale føringer.

Tilbakemeldingene fra skolene viser stor enighet om å holde fast på en inkluderende skole der en stor del av spesialundervisningen foregår innenfor hjemmeskolens/klassens/gruppens ramme. Et av rektornettverkene sier i en uttalelse i 2008:

Trondheim kommune

Vi arbeider for å gi et best mulig tilbud til flest mulig elever. Det vil si å integrere flest mulig elever i det ordinære tilbudet på skolen.

Et annet nettverk sier i en uttalelse samme år:

Det er en felles oppfatning i gruppa om at de ansatte i trondheimsskolen har positive holdninger og stor vilje til inkludering.

Skolene i Trondheim har en praksis hvor de i stor grad ivaretar det varierte opplæringsbehovet som finnes i en elevgruppe. Fleksibiliteten i organisering og variasjonen i tilbud har økt fra 2003. Skolene ønsker å fokusere på tidlig innsats og vil prioritere dette i det videre arbeidet, ikke bare med elever som trenger spesialundervisning.

I noen tilfeller har skolene likevel ikke kompetanse nok eller mangler hensiktsmessig bygningsstruktur. Da må enkelte elever, oftest de med store og omfattende hjelpebehov, få sin opplæring i en spesialgruppe ved en annen nærskole eller ved tilbudene ved Dalgård, Tonstad og Åsveien. En del rektorer hevder at Trondheim må vedlikeholde og videreutvikle spesialgruppene. De sier at Trondheim trenger disse plassene for de svakeste elevgruppene. Noen mener tilbudene bør bygges ut til å romme flere. Det hevdes at det spesialpedagogiske miljøet ved spesialtilbudene har høy kompetanse som er viktig for trondheimsskolen.

Tilbakemeldingen fra lærere og skoler tyder på at de fleste er fornøyde med kvaliteten på spesialundervisningen ved deres skole. Noen er imidlertid misfornøyde med *omfanget* på den spesialpedagogiske hjelpen som gis og mener dette påvirker kvaliteten. Mange sier man kunne fått til mer med mer ressurser. Det hevdes også at ressursmangelen i for mange tilfeller fører til bruk av assistenter der det egentlig er behov for høy pedagogisk kompetanse. Dette gjelder spesielt for elever med store og omfattende hjelpebehov og elever med atferdsvansker.

Noen rektorer hevder at rådmannen må se på prosedyrene for tildeling av midler til elever med store og omfattende hjelpebehov ved nærskolene fordi det kan se ut som om de tildeles mindre ressurser enn elever ved særtilbudene med samme type diagnose. Det uttales tvil om likeverdigheten i budsjett- tildeling til nærskolene i relasjon til de byomfattende tilbudene.

Flere er inne på at spekteret av vansker hos elevene er blitt større, og at utfordringene med å gi god og relevant hjelp til tider er stor. Omlag en tidel av elevene med enkeltvedtak om spesialundervisning har dette blant annet på grunn av sykdom eller helseutfordringer. Skolene er usikre på om kompetansen deres er god nok, og om måten disse problemene behandles på er i tråd med medisinskfaglige krav. Noen sier at de heller ikke får den bistand de har behov for hos BFT på dette området.

En stor gruppe elever har enkeltvedtak om spesialundervisning på grunn av atferdsvansker. Flere rektorer sier at det i tillegg er mange andre elever i gruppene/klassene med lignende problemer som ikke har vedtak om spesialundervisning. Mange hevder derfor at det er behov for kompetanseheving i personalet slik at lærerne blir flinkere til å mestre elever med atferdsproblem. Skolene ber også om bistand til å utvikle alternative læringsarenaer nært hjemmeskolene, hvor elever periodevis kan få komme ut av skolen og hente gode erfaringer om mestring og læring – for så å vende tilbake til sitt vanlige miljø og fullføre skolen sammen med de øvrige elevene på trinnet..

Samarbeidet mellom skole og foreldre/foresatte om det spesialpedagogiske tilbudet som gis, synes å ha blitt tettere de siste årene. Foreldre/foresatte trekkes i større grad enn før inn i arbeidet med individuell opplæringsplan og innholdet i enkeltvedtaket som fattes. Dette er en utvikling i tråd med føringene i saken

Trondheim kommune

fra 2003.

Flere skoler trekker fram problemer knyttet til støtteapparatet og den hjelp og bistand skolene kan få når de selv ikke har kompetanse nok. De presiserer at den store kompleksiteten i saker skolene trenger hjelp til, krever en kompetent og godt fungerende Barne- og familietjeneste, med kapasitet til å bistå skolene i de vanskeligste sakene. Dette gjelder spesielt for elever med psykiske vansker og atferdsvansker, i tillegg til elever med helserelevante utfordringer.

Fra møte med ulike miljøer innefor barnehagene er det uttrykt et ønske om bedre kontakt og bedre informasjonsflyt mellom barnehage og skole. Dette gjelder spesielt barn som har behov for ekstra oppfølging, både de som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp og de barna som trenger støtte og mye hjelp for å greie oppstarten på skole. Flere trekker fram samarbeidet med BFT som svært viktig her. BFT må sikre gode overganger for de som trenger det og være tett på seksåringene i en sårbar fase – og sikre at det settes inn tidlig og målrettet innsats overfor de som trenger det.

7.2 Vurderinger fra andre grupper

Under arbeidet med evalueringen har rådmannen vært i kontakt og hatt dialog med:

Kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (KFU)

Ungdommens bystyre (UB)

Utdanningsorganisasjonene

BFT, representant for de sakkyndige

Tilbakemeldingene fra KFU, og Utdanningsforbundet ligger ved saken (vedlegg 2-5)

KFU

KFU hevder at tallene på antall enkeltvedtak på de ulike klassetrinnene viser at innsatsen settes inn for sent i alderstrinnene. Dersom gruppestørrelsen pr. lærer øker i den ordinære undervisningen, er KFU bekymret for at reduksjonen i lærertetthet vil føre til økt behov for spesialundervisning. Det poengteres at da vil elever med store og vedvarende behov i nærskolen bli ekstra hardt rammet.

Enkeltmedlemmer i KFU stiller spørsmål

Hvorfor øker antallet elever i segregerte tilbud i Trondheim?

Hvorfor opplever mange foreldre, som ville ha valgt nærskolen, å bli veiledet over til spesialgruppene? De føler de ikke har noe reelt valg.

En representant uttaler følgende:

Noen skoler arbeider på en tilfredsstillende måte. Men kompetansen kan ikke være tilfredsstillende når kun 13 elever med store, omfattende og vedvarende behov går i sin nærskole. Når hele 111 elever med tilsvarende behov går i spesialskoler/grupper er dette i strid med målet om en likeverdig og inkluderende skole for alle.

Representanten fra autismsforeningen sier at de har mange henvendelser fra foreldre om tilbudet som gis for barn/unge med vansker innenfor autismespekteret ved hjemmeskolene. Spesielt gjelder dette elever med aspergerdiagnose. Tilbakemeldingene går på at skolenes kompetanse når det gjelder denne gruppen ikke er god nok. I tillegg er det ofte assistenter i stedet for spesialpedagoger som arbeider med disse elevene. Det etterspørres tiltak for kompetanseheving på dette området.

Det hevdes videre at manglende fokus på tidlig innsats fører til at mange barn ikke får den bistand og hjelp

Trondheim kommune

de trenger. Dermed forsterkes problemene med skolealder. Det foreslås større fokus på tidlig intervensjon og tiltak i tråd med den kunnskap man har om dette i dag.

Autismeforeningen gir positive tilbakemeldinger på arbeidet som gjøres ved Åsveien skole og ressurscenter og sier kompetansen som gjennom år er bygget der, har gitt gode resultater.

Flere representanter uttrykker at det ikke er likeverdighet når det gjelder det spesialpedagogiske tilbudet til barn med omfattende vansker i nærskolene. Dette skyldes både skjevfordeling av ressurser og manglende kompetanse – i noen tilfeller også evne/vilje til å utvikle tilpassede skoletilbud. Det etterspørres at skolene i større grad bygger på undervisningsopplegg som er anerkjente blant spesialpedagogiske tiltak og målrettet miljøterapi.

Når det gjelder samarbeid med foreldrene, sier flere at her har nærskolene mye å gå på. Mange foreldre opplever ikke å bli hørt eller tatt med på råd om tilbudet til sine barn. Flere beskriver en helt annen holdning hos de som jobber i spesialtilbudene, der det både er tid og kompetanse til å ta med foreldrene i planleggingen av et opplegg for deres barn.

Ut over dette stiller KFU spørsmål om terskelen for å få innvilget spesialpedagogisk undervisning er høyere i Trondheim enn i andre byer i ASSS nettverket siden det prosentvise antallet elever er lavere.

Ungdommens bystyre

I et møte med Ungdommens bystyre ble det fra flere representanter hevdet at spesialundervisning i de fleste tilfellene bør foregå innefor den ordinære gruppe/klasse for at elevene skal føle tilhørighet. Mange representanter uttrykte erfaring med at ekstra lærere kommer inn i klassen, og syntes det fungerer bra. Da kan ekstralæreren også hjelpe de andre elevene, hvis det trengs. En representant argumenterte for nivågrupper innenfor fagene for å sikre at alle elever fikk jobbe med stoff de forstår og medelever som jobber med det samme.

Differensiering er veldig viktig. Man utvikler seg best når man har noe å strekke seg etter, men samtidig er på "riktig" nivå.

Mange hadde opplevd at elever som tas ut av klassen, blir mobbet og satt utenfor. I den sammenhengen hadde UB et råd til alle lærere:

Forklar de andre hvorfor noen blir tatt ut. Vær ærlig og si det som det er. Forklar åpent og greit, da forstår de andre og ting blir akseptert.

Samtidig sa flere representanter at elever godt kan få spesialundervisning utenfor gruppa/klassen dersom de lærer noe, slik at de kan komme tilbake til klassen og vise at de er blitt flinkere. Det ble også hevdet at inkludering av elever med stort hjelpebehov er vanskelig dersom det ikke er flere lærere til stede i arealet/klasserommet. Lærerne blir bundet opp av den som trenger mye hjelp og tilsyn, og det kan føre til at resten av elevene får lite hjelp.

Flere argumenterte for at lærerne må sette inn hjelp straks en elev har problemer med å følge med. De mener leksene ofte er for vanskelige, og det hjelper ikke med leksehjelpere som ikke selv kan lærestoffet. De råder derfor skolene til å bruke lærere som leksehjelpere.

En elev hadde erfaringer med en blind elev i klassen. Det var vanskelig, men representanten hevder bestemt at også for denne eleven var det best å gå på nærskolen sin. Hun sa: *Det er ikke riktig å sende bort noen på spesialskoler. Og at: Jeg har lært utrolig mye av å ha henne i klassen.*

Trondheim kommune

Utdanningsorganisasjonene

Utdanningsforbundet og Skolelederforbundet presiserte at organisasjonene støtter den praksis som er utviklet i Trondheim om en inkluderende skole for flertallet og spesialgrupper for de som trenger det mest. Skolelederforbundet presiserte videre at det er svært viktig å ivareta de spesialgruppene som finnes i Trondheim og videreutvikle dem, muligens også utvide dem. Begrunnelsen ligger i en tro på at slike tilbud er best for elevene, lærerkompetansen er høy og fagmiljøene har fokus på utvikling og høy faglighet.

Utdanningsforbundet presiserer rammevilkårenes betydning for kvaliteten på opplæringen som gis i skolen. De sier blant annet at:

Vi som jobber i skolen vet godt at mye burde vært løst annerledes, men et stadig økende antall oppgaver pr undervisningsgruppe/kontaktlærer, og med stadig økt antall oppgaver utenfor klasserommet, vil den enkelte lærer i den enkelte skole ha store problemer med å oppfylle kvalitetskravene. Saksbehandlingen i Bystyret må ikke underslå det faktum at økte utfordringer i skolen, og i samfunnet generelt, krever økte ressurser.

Sakkyndighetsnettverket for BFT

I samtale med tillitsvalgt for de sakkyndige i BFT kom det frem at det antakelig er barn på noen skoler som ikke får den spesialundervisningen de burde ha. Dette skyldes at skolen, av ulike grunner, ikke melder dem opp til BFT. Likeens er det antakelig noen skoler som har for mange enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er utfordrende å ivareta likeverdighet i sakkyndighetsarbeidet.

Det ble videre hevdet at ventetiden på sakkyndig vurdering har gått kraftig ned det siste året. Noe av grunnen til lang ventetid for enkelte barn, er kapasitet og kompetanse til utredninger på skolenivå og ventetid på utredninger fra spesialkompetente miljøer utenfor BFT. Det er noe forskjell i ventetid mellom bydeler, noe det arbeides med rådmannen med å finne løsninger på.

Tillitsvalgte hevdet at noen rektorer ikke setter inn spesialpedagogiske tiltak umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger. En begrunnelse for dette har vært at det ikke finnes ressurser. Noen rektorer venter med å sette inn tiltak midt i et budsjettår fordi de har disponert alle sine midler og ikke vil/kan omprioritere. Rektorene hevder det er et problem at skolene får budsjett en gang i året, at rådmannen har nesten ingen "reservepotte" og at omprioriteringer ikke godtas av andre foreldre. Andre rektorer opplever som mer fleksible og finner muligheter for å støtte de som trenger det. Videre hevdet de å være en utfordring at noen lærere ikke skriver gode nok Individuelle opplæringsplaner og rapporter. Spesielt nyutdanna lærere trenger skoleing

Når det gjelder kvaliteten på sakkyndige vurderinger, så hevdes det at skolene må kunne vurdere elevenes kunnskapsnivå og BFT må skaffe seg nok kompetanse om målene i Kunnskapsløftet til å formulere gode og realistiske opplæringsmål.

8. Rådmannens vurdering og forslag til videre satsing.

Rådmannen mener evalueringen viser at det gjøres mye bra arbeid når det gjelder spesialundervisning i trondheimsskolen, og at vedtak og føringer fra 2003 (vedlegg 1) ligger til grunn for virksomheten. Skolene i Trondheim har en praksis hvor de i stor grad ivaretar det varierte opplæringsbehovet som finnes i en elevgruppe. Flexibiliteten i organisering og variasjonen i tilbud har økt fra 2003. Det synes som om skolene er tidligere ute med hjelp og ekstra bistand til enkelte elever som trenger det, og at skolene selv har kompetanse for å gi hjelp til de fleste elevene med høyfrekvente vansker. Skolene poengterer sterkt at de ønsker å fokusere på tidlig innsats og vil prioritere dette i det videre arbeidet, ikke bare med elever som

Trondheim kommune

trenger spesialundervisning.

De fleste skolene mener at antall elever som får spesialundervisning, er på et riktig nivå. Ut fra den kunnskap rådmannen sitter med, følger skolene opp de sakkyndige tilrådingene fra BFT og gir vedtak om spesialundervisning til de som tilrådes det.

Rådmannen har utviklet et system med tett oppfølging av skolene når det gjelder vedtak og praksis rundt spesialundervisningen. Etter tilsynet i 2007 gjennomgår Oppvekstkontoret årlig det spesialpedagogiske tilbudet ved alle skoler, ser på skolenes tilrettelegging for tilpassa opplæring og praksis for oppmelding til BFT. Det gjennomgås et utvalg av sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner og rapporter fra skolene. Det gis tilbakemelding til skolene om hva som er bra, og hva som må forbedres. Dette er i tråd med vedtaket om lukking av avvik etter tilsynet i 2007. Tilbakemelding herfra er at kvaliteten på det formelle arbeidet ute på skolene er blitt mye bedre. Det er god sammenheng mellom dokumenter og praksis i den enkelte saken. Enkeltvedtakene om spesialpedagogisk hjelp er mer konkrete. Skolene uttrykker positive erfaringer med oppfølgingen fra Oppvekstkontoret, og ser på gjennomgangen som en viktig kvalitetssikring og læreprosess for dem selv. Rådmannen mener dette er en praksis som må videreutvikles og styrkes.

Klager fra foreldre til Fylkesmannen om det spesialpedagogiske tilbudet på enkeltskolene, forteller noe om kvaliteten på det spesialpedagogiske tilbudet som gis. Det er i snitt videresendt 1-3 klagesaker knyttet til spesialundervisning de siste årene. Flere av disse har ikke fått medhold. I 2009 er det kun oversendt en klage. Denne foreligger det ikke svar på pr. dato. Dette tilsier at antallet klager er lav. Rådmannen mener dette blant annet skyldes de samtalene som foregår mellom skolene og foreldrene knyttet til IOP (Individuell opplæringsplan) og enkelvedtak, og det at skolene er blitt bedre når det gjelder formulering av måloppnåelse i IOP og evaluering av spesialundervisningen sammen med elever og foreldre.

Når det gjelder erstatningssaker som føres for domstolene, så er det 1-3 saker pr. år. Dette er saker som skriver seg fra 1980 og framover og gjelder stort sett elever som i voksen alder har fått diagnosen ADHD/ADD eller tilsvarende, og i tillegg ofte har dysleksi og dyskalkuli (matematikkvansker). I 2008 tapte Trondheim en sak og fikk medhold i en annen. I 2009 vant Trondheim kommune saker i Tingretten. En av disse er anket og ligger til behandling i Lagmannsretten.

I det videre arbeidet med å gjøre trondheimsskolen til en enda bedre skole for alle, mener rådmannen at å styrke den ordinære opplæringen må være det primære satsingsområdet. En god, tilrettelagt grunnopplæring som bygger på varierte metoder og arbeidsformer som har vist seg å gi resultat (effektevaluerte metoder), med høgt kompetente lærere som fokuserer på både sosial og faglig læring, kommer alle elevene til gode og kan hindre at noen barn utvikler lærevansker på grunn av sviktende grunnkunnskaper. Et godt læringsmiljø med fokus på læring og tidlig innsats må være rammen for all aktivitet, også den spesialpedagogiske.

For å lykkes med dette mener rådmannen at trondheimsskolen skal være en inkluderende skole der *læring i fellesskap* fortsatt er visjonen for læringsarbeidet. Det skal utvikles læringsmiljø som fokuserer på involvering, samhandling og samarbeid både når det gjelder foreldre, ledelse, lærere, elever og andre ansatte. Dette krever at skolene tar seg tid til grunnleggende diskusjoner om verdier og elev- og læringssyn, og at det stilles forventninger til alle som jobber med barn og unge at de skal ha et bredt normalitetssyn som fremmer inkludering.

Videre mener rådmannen at tiltak overfor barn/unge som strever og trenger ekstra hjelp, må settes inn

Trondheim kommune

tidligere enn i dag. Det betyr at ulike tiltak må starte allerede i barnehagen, at skoler ikke kan vente på sakkyndige utredninger før de setter inn støtte og hjelp, og at BFT, i samarbeid med skoler og barnehager, må inn tidlig i et hendelsesforløp for å sikre at vansker ikke befester seg og øker. Kompetansen på kartlegging av vansker og oppfølging av disse, må økes på alle nivå. Det må være en visjon og en realitet i trondheimsskolen at barn som trenger det, straks får hjelp!

Barnets beste skal settes i sentrum. Hvilket opplæringstilbud som er best for barnet, må bygge på foreldres og barnets syn, i samråd med skolen barnet hører til. Prinsippet om at barn skal gå på nærskolen, sammen med de andre barna i nabolaget, må ligge fast og være en rettesnor for de fleste. Opplæringen bør legges opp etter barnets behov, og innenfor klassens/gruppens ramme i den grad det er mulig.

Samtidig mener rådmannen at det skal videreutvikles spesialtilbud for de elevene som trenger ekstra hjelp og støtte, og som har behov for stabile, kompetente fagmiljø, spesialisert på lavfrekvente diagnoser. Disse miljøene må ha ulik utforming alt ut fra elevenes vansker. Noen tilbud vil være for en periode og ha en form som fremmer læring og motivasjon for videre skolegang på nærskolen. Andre vil måtte vare for hele skoletiden.

Det må satses sterkt på videreutvikling av en helhetlig tiltakskjede med relevant kompetanse som kan bistå skolene, barnet og foreldrene når nærskolen ikke har nødvendig kompetanse.

Videreutvikling av ansattes kompetanse må få et enda større fokus. Dette gjelder både forvaltningskompetanse, læringsmiljø og mer spesifikk fagkompetanse innenfor enkelte områder, bl.a. atferdsproblematikk og syke barn. Kompetanse hos lærere og hjelpeapparatet er avgjørende for å lykkes med forbedringsarbeidet. Det er enighet om at det er viktig med høy kompetanse nærest mulig eleven.

Oversikten over diagnoser knyttet til enkeltvedtak om spesialundervisning, viser at nesten 40% av elevene har atferdsvansker. Flere rektorer sier at det i tillegg er mange andre elever i gruppene/klassene med lignende problemer som ikke har vedtak om spesialundervisning. Denne elevgruppen fungerer ofte dårlig i skolehverdagen, og har en atferd som ødelegger for dem selv, medelever og lærere. Forskning viser at der det etableres læringsmiljø med varierte læringsformer, der lærere viser autoritet og mestrer mangfoldet i elevgruppen, minsker antallet elever med atferdsproblemer. Løsningen er ikke alltid å ta ut eleven til alternative tilbud, løsningen kan være å sette fokus på læringsmiljø og økt lærerkompetanse

Rådmannen vet at skoler i Trondheim har jobbet godt for å utvikle gode læringsmiljø de seinere årene i samarbeid med Prosjektet *Vi bryr oss* bl.a. gjennom deltakelse i Respekt-programmet, i nært samarbeid med Statens senter for Atferdsforskning . Dette er et arbeid rådmannen vil videreføre og forsterke.

Flere etterspør en videreutvikling av miljøet rundt Dagskolen/skoleteamet/prosjektet "Vi bryr oss" og etableringen av et ressurscenter som kan bistå barnehage og skole og jobbe ut fra de erfaringene som er høstet gjennom de siste årenes jobbing. Denne type ubyråkratiske, handlingsrettete tiltak får bred støtte fra rektorene. De påpeker videre at behovet for bistand med relasjonsskadede elever er stor. Rådmannen ønsker å videreutvikle kompetansen ved Dagskolen/Skoleteamat/Prosjektet *Vi bryr oss* slik at enda flere elevgrupper og skoler kan nyte godt av deres kompetanse og erfaring.

Rådmannen ser med bekymring på økende assistentbruk og ønsker en gjennomgang av årsakene til denne økningen. Flere forskningsprosjekter viser at skoler som har økt kompetansen i det pedagogiske personalet, blant annet på atferdsproblematikk, og utviklet klare og tydelige retningslinjer for skolens virksomhet, har redusert bruken av assistenter.

Trondheim kommune

Under gjennomgang av materialet til denne saken har rådmannen registrert at det er behov for å se på tildeling av midler til barn/unge med store, omfattende og vedvarende hjelpebehov i nærskolene. Skolene har tidligere meldt at de bruker en stor andel av de tildelte midlene til spes.ped. til denne gruppen, for å kunne gi et likeverdig tilbud, og at dette har ført til mangel på midler til de øvrige elevene, spesielt når det gjelder midler til tilpassa opplæring. Flere rektorer og foreldre hevder at det ikke er likeverdig ressurstildeling til barn med samme type diagnose, slik budsjettmodellen fungerer i dag.

I tillegg til dette kan det se ut til at fordelingen av midler mellom skolene ikke ivaretar likeverdigheten i behov. Da den nye budsjettmodellen ble innført i 2003, bygde den på en oppfatning om at omfanget av elever med lærevansker av lav/moderat grad var jevnt fordelt mellom skoler dersom en i tillegg ga utjevningmidler (basert på sosiodemografiske faktorer). Flere skoler hevder at denne vurderingen ikke er riktig, og at deres skole har større andel av elever med behov for ekstra hjelp. Dette gjelder også skoler som ikke faller inn i gruppen som får tildelt utjevningmidler.

Det krever høy kompetanse å vurdere hva som er rettfærdig ressurstildeling ut fra behov og prinsippet om likeverdighet. Forskning viser at jo bedre en skole legger til rette den ordinære undervisningen, jo bedre læringsmiljø det er i klassen/gruppen, jo færre elever trenger ekstra hjelp og spesialundervisning. Samtidig kan det være riktig at elever med ulike lærevansker ikke fordeler seg likt skolene imellom, og at noen skoler reelt har større utfordringer enn andre når det gjelder å gi et godt tilbud til alle. Dette kan også variere over tid.

Rådmannen mener en gjennomgang og en eventuell endring av ressurstildelingen til spesialundervisning må sees i sammenheng med ressurser til tidlig innsats (1.-4. trinn) og utjevningmidler (sosioøkonomiske midler). Dette er et arbeid rådmannen muligens vil måtte trenge ekstern faglig bistand for å kunne gjennomføre.

Når det gjelder vedtaket i 2003 om å opprette et ressurscenter ved Dalgård skole, så beklager rådmannen at dette arbeidet ikke er gjennomført. Det har vært et ønske å videreføre den modellen som er utviklet ved Åsveien skole og ressurscenter, og dette har av ulike årsaker tatt tid å få på plass. Bystyret har i disse dager fått en redegjørelse for arbeidet som er gjennomført ved Åsveien, og rådmannen ønsker å starte arbeidet ved Dalgård våren 2010.

Rådmannen mener at følgende tema må få spesiell fokus i det videre arbeidet:

1.Utvikling av klare rutiner for å sikre kvalitet, helhet og sammenheng i det spesialpedagogiske arbeidet i barnehage og skole. Økt fokus på tidlig innsats.

For å sikre helhetlig, kvalifisert arbeid med spesialundervisning, er det under sluttstilling en felles *Håndbok for spesialpedagogisk arbeid i trondheimsbarnehagene og skolene*. Denne vil gi oversikt over lover og føringer for arbeidet, trekke opp trinnvise retningslinjer for hvordan utredning og oppfølging skal skje når en pedagog oppdager at et barn strever og/eller har lærevansker. Håndboken omtaler krav til kompetanse og samhandling barnehage/ skole og BFT. Videre inneholder den skjema for IOP, enkeltvedtak, oppmelding til BFT, rapporter med mer og gir oversikt over anbefalte kartleggingsprøver og oppfølgningstiltak. Håndboken bygger på *Veileder til Opplæringsloven om Spesialundervisning* (september 2009).

En viktig del av dette arbeidet er samarbeid med Trondheim byarkiv om nye rutiner for lagring av sensitiv

Trondheim kommune

elevinformasjon ved overgangen til fullelektronisk arkiv. Dette samarbeidet er etablert og vil løse et problem skolene lenge har vært opptatt av å løse.

Det arbeides med å etablere et felles saksbehandlingssystem for BFT og skolene for å lette arbeidet med ulike planer og vedtak og legge til rette for økt samhandling og mindre dobbeltarbeid.

Rådmannen ønsker å prioritere skolering av ansatte i barnehage, skole og PPT i bruken av håndboken i 2010 og gjennom det sikre en mer lik praksis på tvers av bydelene og slik sikre større grad av likhet i tilbudet.

En grunnleggende føring for dette arbeidet er økt samarbeid mellom barnehage og skole og økt fokus på tidlig innsats overfor de barna som trenger det.

2. Videreutvikling av spesialtilbudene, spesielt med tanke på veiledning av nærskoler. Etablering av ressurscenter ved Dalgård skole

Rådmannen vil samarbeide nært med Tonstad skole og Åsveien skole- og ressurscenter også i året som kommer. Det vil bli gjennomført en evaluering av arbeidet i en sak til formannskapet høsten 2010. Videre ønsker rådmannen å starte arbeidet med å etablere et ressurscenter ved Dalgård skole for elever med sammensatte lærevansker. I denne anledningen ønsker rådmannen å utrede hvor mange faste elevplasser Dalgård bør ha for denne gruppen elever og omfang og form på det deltidstilbudet som skal gis.

3. Gjennomgå og videreutvikle tilbudet til elever med store atferdsproblem og helseproblem

Rektorene melder om store atferdsproblemer helt ned på 1.klassetrinn. Rådmannen må arbeide med dette området på to plan. Det er nødvendig å heve skolenes kompetanse på klasseledelse og varierte læringsmiljø og utvikle system som hjelper det enkelte barn til å mestre sitt liv og sin skolegang. Samtidig må det utvikles flere alternative læringsarenaer som kvalitetssikrede tilbud til elever med lav motivasjon for tradisjonelt skolearbeid. Rådmannen ønsker å se på fagmiljøet rundt Dagskolen/skoleteamet og prosjektsatsingen "Vi bryr oss" i sammenheng med de ungdomsteamene som nå er sikret på tiltaksenhetene i bydelene. I Midtlyngsutvalgets urendning foreslår omfattende kompetansetiltak overfor PP-tjenesten og et bedre tverrfaglig statlig spesialpedagogisk støttesystem. Rådmannen vil vurdere hva som er naturlig å igangsette lokalt i sammenheng med det som kan komme av statlig oppfølging.

Det meldes om et økende antall barn med store helseproblem. Enkelte må ha konstant oppfølging på grunn av livstruende sykdom, og mange skoler føler de verken har ressurser eller kompetanse til å gi disse et godt nok tilbud om oppfølging. Rådmannen har satt kommuneoverlegen til å gjennomgå denne problematikken og utvikle rutiner og føringer for arbeidet som skal sikre en bedre praksis enn i dag.

4. Kompetanseutvikling av lærere

Rådmannen ønsker å etablere et fast møtepunkt 1.- 2. ganger per semester med skolenes spesialpedagogiske rådgivere og andre ved skolene for å ta opp aktuelle problemstillinger skolene ønsker økt kompetanse på. I dette arbeidet er det viktig å fokusere på systemarbeid, og utvikling av gode læringsmiljø.

Rådmannen ønsker også å diskutere med skoler, barnehager og BFT om det er behov for felles samlinger omkring tema som er aktuelle for alle tre gruppene. Et slikt fagnettverk vil fokusere på kompetanseheving gjennom erfaringsdeling og medvirke til at god praksis blir kjent og spres. Slik kan en legge til rette for

Trondheim kommune

felles praksis og like kulturer.

5. Reduksjon i bruken av ufaglærte assistenter

Rådmannen ønsker å ha spesielt fokus på denne problematikken i samtaler med skolelederne, for å bevisstgjøre dem om alternative måter å løse oppfølgingen av elever på. I dette ligger å sikre rett kompetanse både i de vanlige gruppene og på alternative læringsarenaer. Dette henger tett sammen med de øvrige innsatsområdene.

6. Foreldresamarbeid

Evalueringsarbeidet har vist at skolene har et forbedringspotensial på dette området. Det er viktig for rådmannen å fokusere på foreldrenes rett til å bli trukket med i viktige avgjørelser for deres barn og vil gjøre dette til et tema for skoleringen av skolens ledergrupper.

7. Gjennomgå ressurstildelingen til spesialundervisning mm

I økonomiplanen for neste periode er det ikke en utvikling som tilsier vesentlig økning i ressursene til skoleformål. Det blir derfor vesentlig å sikre en riktig bruk av samla ressurs. Rådmannen ønsker å gjennomgå tildelingen av ressurser til spesialundervisning, både omfang og fordeling mellom de byomfattende tilbudene og nærskolene, og mellom nærskolene, for å sikre en rettferdig fordeling av midler. En ny modell må se ressursene til tidlig innsats, utjevningstilbudene (sosioøkonomiske midler) og spesialundervisning i sammenheng. Tildelingsmodellen må sikre større grad av likeverdighet, forutsigbarhet og åpenhet rundt kriteriene for ekstra tildeling enn tilfellet er i dag. Dette finner rådmannen det naturlig å komme tilbake med en egen sak om til politisk behandling.

[... Sett inn saksutredningen over denne linja](#)

Rådmannen i Trondheim, 04.01.2010

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

May Johnsen
rådgiver

Vedlegg: Vedtak fra Bystyrets behandling 09.05.03
Innspill fra Utdanningsforbundet
Innspill fra KFU
Uttalelse fra Autismeforeningen i Norge, Sør-Trøndelag
Innspill fra Ungdommens bystyre