

Ida Holth Mathiesen og Gunn Vedøy

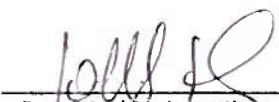
Spesialundervisning – drivere og dilemma

Rapport IRIS - 2012/017

Prosjektnummer: 7252292
Prosjektets tittel: FoU-prosjekt nr. 114004: Hvorfor øker bruken av
spesialundervisning i grunnopplæringen?
Oppdragsgiver: KS Kommunesektorens organisasjon
ISBN: 978-82-490-0758-5
Gradering: Åpen

Stavanger, 16.05.2012

	16/5-12		16/5-12
Einar Leknes	Sign.dato	Anders Vassenden	Sign.dato
Prosjektleder		Kvalitetssikrer	

	16/5-12
Gottfried Heinzerling	Sign.dato
Senterleder	
Samfunns- og næringsutvikling	

Forord

IRIS har på oppdrag fra KS gjennomført prosjektet "Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?". Prosjektet startet i juni 2011 og ferdigstilles nå i mai 2012.

Prosjektgruppen har bestått av professor Stein Erik Ohna (dr.polit. pedagogikk) og førsteamanuensis Anne Nevøy (PhD spesialpedagogikk) fra UiS og forskerne Ida Holth Mathiesen (master sosiologi) og Gunn Vedøy (PhD pedagogikk) fra IRIS. Ohna var prosjektleder fram til første utkast til rapport forelå. Seniorforsker ved IRIS Anders Vassenden (dr. polit. sosiologi) har vært kvalitetssikrer i hele prosjektperioden. Einar Leknes (forskningssjef ved IRIS) tok over som prosjektleder mot slutten av prosjektperioden.

Ohna og Nevøy har ikke deltatt i slutføringen av rapporten, som er blitt vesentlig endret fra det første utkastet. Derfor står de heller ikke ansvarlig som forfattere av rapporten. Ved slutføring av rapporten har Vedøy og Mathiesen imidlertid tatt utgangspunkt i deler av førsteutkastet. Ohna og Nevøy har på den måten bidratt til sluttrapporten slik den nå foreligger, og skal særskilt krediteres for kapittel 2.3, samt kasusbeskrivelsene i kapittel 5.3 og 5.4.

Andre som har bidratt i dette forskningsprosjektet, fortjener også en takk. Dette gjelder lærere, skoleledere/rektorer, PPT og skoleeiere som har stilt opp til intervju, og kontaktpersoner i kommuner og fylkeskommuner som har bidratt praktisk til intervjuavtalene. Jorun Sandsmark og Hilde Ravnaas hos KS skal ha takk for konstruktiv kritikk av flere rapportutkast. Forfatterne står imidlertid selv ansvarlig for analyser og konklusjoner, og dette kan ikke oppfattes som et uttrykk for informantenes eller KS sine synspunkter.

Stavanger, 24. mai 2012

Einar Leknes

Forskningssjef IRIS

Innhold

Sammendrag.....	v
Summary.....	ix
1 INNLEDNING	1
1.1 Begrepsavklaringer og presiseringer.....	2
1.2 Spesialundervisning i videregående opplæring	5
1.3 Rapportens oppbygging	5
2 STUDIENS INNRAMMING.....	7
2.1 Spesialundervisningens juridiske grunnlag	7
2.2 Spesialundervisningens historiske utvikling og endringen i elevpopulasjonen	8
2.3 Inkluderende opplæring: to skritt fram og ett tilbake?	14
2.4 Dilemma i spesialundervisningen.....	21
3 METODE OG FORSKNINGSPROSESS	25
3.1 Dokumentstudier	25
3.2 Fokusgruppeintervjuer	26
3.3 Analyse	29
3.4 Troverdighet og forskningsetikk.....	30
4 DOKUMENTANALYSE – DRIVERE I POLITIKK OG FORSKNING.....	33
4.1 Endringer i styring av skolen	33
4.2 Samfunnsendringer	40
4.3 Spesialundervisningens struktur	45
4.4 Oppsummering.....	48
5 BESKRIVELSER AV DRIVERE OG DILEMMA I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	51
5.1 Kommune 1 – En landkommune i nord	51
5.2 Kommune 2 – En bykommune i nord.....	58
5.3 Kommune 3 – En landkommune i vest	61
5.4 Kommune 4 – En bykommune i vest.....	66
5.5 Kommune 5 – En region i øst	73
5.6 Kommune 6 – En bykommune i øst	76
5.7 Fylkeskommune 7 – En fylkeskommune i nord.....	81
5.8 Fylkeskommune 8 – En fylkeskommune i vest.....	85

6	DRIVERE PÅ TVERS AV KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	89
6.1	Driverer på kort og lang sikt	93
6.2	Driver 1 – Endringer i styring av skole.....	95
6.3	Driver 2 – Samfunnsendringer	109
6.4	Driver 3 – Spesialundervisningens struktur	118
6.5	Spesialundervisningen tiltar – men i videregående opplæring på samme måte som i grunnskolen?	126
6.6	Oppsummering.....	128
7	DILEMMA PÅ TVERS AV KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	131
7.1	Identifikasjonsdilemmaet.....	131
7.2	Innholds dilemmaet	133
7.3	Organiseringsdilemmaet	134
7.4	Interessentdilemmaet.....	136
7.5	Ressursfordelingsdilemmaet.....	137
7.6	Styringsdilemmaet.....	138
7.7	Oppsummering.....	140
8	ØKONOMISKE RAMMER OG RETTIGHETER.....	145
8.1	Vide kriterier for vedtak om spesialundervisning.....	145
8.2	Forholdet mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak	147
8.3	Ressursfordeling og organisering på kommunenivå.....	148
8.4	Ressursfordeling og organisering på skolenivå	149
8.5	Ansvarsfordeling i “gråsonen”	150
9	KONKLUSJON	153
9.1	Hvilke dilemma opplever sentrale aktører?.....	153
9.2	Driverer på kort og lang sikt	154
9.3	Hva beskrives som drivere i forskning og offentlige dokumenter?	154
9.4	Hva beskrives som drivere av sentrale skoleaktører?	156
	LITTERATUR	159
	VEDLEGG.....	163

Sammendrag

Spesialundervisningen øker på tross av uttalte politiske målsettinger om at den skal reduseres. Spesialundervisningen er kostnadskrevende og ressursene til skole, inkludert spesialundervisning, må ses i sammenheng med kommunesektorens totale ressursituasjon der skole er en av flere velferdstjenester som trenger ressurser. På bakgrunn av dette har KS ønsket å utforske mulige drivere bak økningen. To forskningsspørsmål ble definert som utgangspunkt for dette prosjektet.

1. Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i kommuner og fylkeskommuner, og hva er sannsynlige drivere slik de er beskrevet av sentrale aktører innenfor grunnopplæringen?
2. Hva slags dilemma opplever kommuner/fylkeskommuner og skolesystemets aktører i skjæringspunktet mellom økonomiske rammer og fellesskapet versus individets rettigheter?

Problemstillingene er omfattende og innenfor rammen av prosjektet har det kun vært mulig å begynne å utforske drivere og dilemmaer. Prosjektet gir derfor ikke noen entydige og endelig svar, men gir en pekepinn på hvor man kan gå videre for å utforske problemfeltet. For å besvare spørsmålene gjennomførte vi to hovedaktiviteter. Først gjennomførte vi en dokumentstudie av tidligere forskningslitteratur og politikkdokumenter. Deretter gjorde vi en intervjustudie. I førstnevnte analyserte vi 16 forskningsdokumenter og 8 offentlige dokumenter. Offentlige dokumenter inkluderer NOU'er og Stortingsmeldinger, men styringsdokumenter som § 5-1 i Opplæringslova og forskrift og veileder blir behandlet utenom dokumentstudien. Til intervjustudien gjorde vi til sammen 32 fokusgruppeintervjuer. Disse er spredt over fem kommuner, en region og to fylkeskommuner. Deltakere i fokusgruppene var sentrale aktører innenfor spesialundervisningsfeltet i grunnopplæringen: skoleeiere, skoleledere, PPT og lærere. Tema for intervjuene var den nevnte økningen i bruk av spesialundervisning og hva aktørgruppene vurderte som sentrale drivere bak den. Derest ble de spurt om hva slags dilemma de opplever i forbindelse med spesialundervisning.

Prosjektet

Funn fra tidligere forskning på årsaker til økning i bruk av spesialundervisning

I forskningslitteraturen finner vi at endringer i styring av skolen blir brukt som en sentral forklaring. Men også samfunnsendringer og spesialundervisningens struktur er ofte omtalt som årsaker. Forhold relatert til styring gjelder særlig ulike sider av Kunnskapsløftet og det nye kvalitetsvurderingssystemet i grunnopplæringen. Det pekes også på at manglende kvalitet i undervisningen og læringsmiljøet er en viktig årsak til veksten i bruk av spesialundervisning. Hva gjelder samfunnsendringer trekker flere forskere frem at mer vekt på juridiske rettigheter (rettsliggjøring) og hyppigere bruk av diagnoser bidrar til å forklare økningen. Med hensyn til spesialundervisningens struktur omtaler noen at også manglende kunnskap om flerspråklighet i skolen er en årsak.

I de offentlige dokumentene blir både endringer i styring av skolen, samfunnsendringer og til en viss grad også spesialundervisningens struktur beskrevet som sentrale årsaker til økningen. Skolens praksis og kvalitet, økonomi og ressurser, manglende kunnskap om flerspråklighet, tidlig innsats, resultatmålinger, atferdsproblematikk, rettsliggjøring, en mer aktiv foreldregruppe, samt profesjonsinteresser fremstår her som sentrale forklaringer på veksten i bruk av spesialundervisning.

De driverne som er omtalt i både offentlige dokumenter og i tidligere forskning, og som ut fra et samlet inntrykk fra dokumentstudien fremstår som de mest sentrale, er følgende:

- mer vektlegging av internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger
- kravet om mer tilpasset opplæring
- prinsippet om tidlig innsats
- nye nasjonale føringer (veiledere og rundskriv om spesialundervisning)
- skolens undervisningstradisjoner og organisering av opplæringen
- presset økonomi i skolesektoren
- mer vekt på rettigheter
- foreldre krever mer av opplæringen
- atferdsproblematikk
- manglende kunnskap om flerspråklighet
- økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser
- økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap

I tillegg vil vi bemerke at Kunnskapsløftet, med nye krav som skolene ikke har effektive nok systemer for å møte, blir framhevet som en driver i forskningslitteraturen.

Skoleaktørenes synspunkter på drivere bak veksten i bruk av spesialundervisning – resultater fra intervjustudien

Her sammenlignet vi erfaringer og synspunkter hos de fire aktørgruppene skoleeiere, rektorer, lærere og PPT. Vi fant at det er relativt høy grad av overensstemmelse mellom dem. De er kort sagt langt på vei enige om hva økningen i bruk av spesialundervisningen skyldes sett ut fra de mest omtalte driverne. Også på tvers av kommunene og fylkene var de vi intervjuet relativt enige. Skoleaktørene trakk frem mange de samme driverne som vi identifiserte i dokumentstudien (se over), men samtidig fremhevet de også flere andre årsaker som vi ikke har sett har vært behandlet tidligere (jf. dokumentstudien).

Endringer i styring av skolen handler for våre informanter både om forhold innad i den enkelte kommune og skole og om nasjonale føringer som påvirker skolesektoren. Aktørene fremhevet her skolens økonomi og ressurser, Kunnskapsløftet og økt vektlegging av tester (både internasjonale og nasjonale) og kartlegginger som de viktigste driverne som handlet om styring av skolen. Videre trakk flere frem organisering av spesialundervisningen, skolens undervisningstradisjoner og organisering av opplæringen samt at lærere kan mangle spesialkompetanse, som viktige drivere. Det at veksten i spesialundervisning er et resultat av satsingen på "tidlig innsats", var også noe som kom frem i intervjuene vi gjorde. Flere fremmet den forklaring at "tidlig innsats" bidrar til at flere enn før blir kartlagt og oppdaget tidlig. Dette vil bety at den nye oppmerksomheten rundt det å sette inn tiltak med det

samme det oppdages at en elev eller et barnehagebarn har vansker, øker bruken av spesialundervisning.

Av *samfunnsendringer* er det særlig foreldres økte krav til opplæringen som fremheves som en viktig driver bak økningen. I denne sammenheng fremhever aktørene at mer vekt på rettigheter, samt hyppigere bruk av diagnoser er viktige drivere. Flere mente også at det har utviklet seg et snevrere normalitetsbegrep i skolen, samtidig som at flere elever enn tidligere sliter med angst, skolevegring og/eller psykososiale problemer. Dertil er endringer i familieforhold, herunder flere skilsmisser og flere som flytter, og dessuten et arbeidsmarked med økte kompetansekrav, også drivere som skoleaktørene vektla i intervjuene med oss.

Spesialundervisningens struktur handler særlig om PPTs rolle og hvordan PPT balanserer mellom sine roller som sakkyndig og veileder. Her ga flere informanter uttrykk for at økt vekt på PPT som sakkyndig, og dermed også som ressursutløser, er en driver til mer bruk av spesialundervisning. Flere av aktørene vi intervjuet har også pekt på at selve profesjonsinteressene i spesialundervisningsfeltet mer enn før bidrar til å øke bruken av spesialundervisning ved at spesialpedagoger kommer inn som "eksperter" og at dette endrer måten vansker blir sett og håndtert i skolen. Videre medfører manglende kunnskap om flerspråklighet at mange flerspråklige elever blir "feilplassert" innenfor spesialundervisning. Flere av skoleaktørene vi intervjuet hevdet at også dette bidrar til økningen.

Hvordan de driverne aktørene beskriver virker inn på bruken av spesialundervisning varierer mellom de enkelte kommunene og fylkeskommunene. Driverne aktørene omtaler må ses i forhold til de ulike kontekstene de inngår i. Endringer i både skole og samfunn gir sterkere utslag i spesialundervisning i noen kommuner og fylkeskommuner enn i andre.

Av de mange driverne som ble fremmet av skoleaktørene vi intervjuet, peker noen seg ut som særlig betydningsfulle. De fem driverne som ble omtalt i flest fokusgrupper, og som også samlet sett fremstår som de viktigste i vårt materiale, er de følgende. De er stilt opp i rangert rekkefølge:

1. Presset økonomi i skolesektoren
2. Foreldre krever mer av opplæringen
3. Kunnskapsløftet med mer vekt på elevenes læringsutbytte
4. Mer vekt på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger
5. Økende bruk av diagnoser

Dilemma i spesialundervisningen

De viktigste dilemmaene skoleeiere, PPT, rektorer og lærere opplever i forbindelse med spesialundervisningen er vist i punktene under. Vi har stilt dem opp i rangert rekkefølge, etter hvor betydningsfulle de fremstår.

Styringsdilemma 1: Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet? Dette knytter seg til det at ulike aktører vil ha forskjellige kriterier for hva som er god undervisningskvalitet. Skolens aktører må da manøvrere mellom disse. Ett

eksempel er at elever lærer på ulike måter og dermed vil oppleve kvaliteten på undervisningen ulikt.

Organiseringsdilemmaet: Fellesskap eller individ? Hvordan skolen skal organisere undervisningen og spesialundervisningen er også et problemfylt område. Her fremheves særlig en mulig motsetning mellom fellesskapet og individet. Skal eleven tas ut av klassen eller skal spesialundervisningen gjennomføres mens eleven er inne i klassen?

Ressursfordelingsdilemmaet: Prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov Et sentralt dilemma rundt ressursfordeling er prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov. Skolen har knappe ressurser og skal ivareta ulike grupper og interesser.

Innholds dilemmaet: Fleksibilitet eller standardisering? Vedrørende undervisningens innhold knytter det seg et dilemma til hva som skal læres og til forholdet mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningens innhold og arbeidsmåter. Aktørene fremhever at det å balansere mellom på den ene siden fleksibilitet i måten å definere opplæringens innhold, og standardisering med sterk vektlegging av kompetansemål på den andre, oppleves som et dilemma.

Styringsdilemma 2: Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer?

Dette styringsdilemmaet handler om skoleeiers og skolars økte ansvar og handlefrihet i opplæringen, samtidig som statlig styring og kontroll øker. Aktørene forteller om flere ulike dilemma knyttet til å manøvrere i dette feltet.

Avslutning

Spesialundervisningsfeltet er et vidt og komplisert felt med mange problemstillinger og mange interessegrupper som skal tas hensyn til. Vi kan ikke skille ut én enkelt årsak til de senere års markante økning i bruken av spesialundervisning. Snarere har vi gjennom dette prosjektet identifisert flere sannsynlige drivere og dilemma slik sentrale aktører i skolen beskriver dem. Vår studie både bekrefter og supplerer tidligere kunnskap om økningen. For selv om det er høy grad av overensstemmelse mellom funnene i dokumentstudien og i intervjustudien, så beskrev skoleaktørene flere årsaker som dermed supplerer det vi fant i foreliggende forskning og politiske dokumenter. Følgelig ser vi her flere drivere bak økningen enn det som har vært omtalt tidligere.

Slik aktører i skolesektoren beskriver det, fremstår de fem driverne omtalt over – (i) presset økonomi i skolesektoren, (ii) foreldre som krever mer av opplæringen, (iii) Kunnskapsløftet, (iv) mer vekt på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger, samt (v) en økende bruk av diagnoser – som de mest sentrale forklaringene på veksten i bruk av spesialundervisning. Likeledes er de ovennevnte spørsmål knyttet til styring, organisering, ressursfordeling og innhold de viktigste dilemmaene som aktørene i skolen opplever i dagens spesialundervisningsfelt.

Summary

This is a report from a research project concerned with the enrollment of pupils in special needs education based on individual assessment. The background for the project is the documented sharp increase in the number of individual pupils being granted the right to Special Education in recent years. Similar trends have also been observed in other countries.

The aim of the project is to investigate why the enrollment in special needs education is increasing so dramatically and to find out how key/central persons in the schooling sector view and explain this trend. The project was commissioned by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) and conducted by the International Research Institute of Stavanger (IRIS).

Two research questions have directed the study:

1. Why is the enrollment in special needs education increasing in both municipalities and counties, and what are the most likely contributing factors (drivers) behind this increase as described by central persons (parties) in primary and secondary education and training?
2. What dilemmas arise when municipal, county and school sector actors try to ensure both the collective good and individual rights within the given economics constraints.

To address the research questions a secondary analysis of 16 research reports and 8 official documents and thereafter an interview study were conducted. The 32 focus group interviews were conducted in five municipalities, one municipality collaboration of three individual municipalities, and two counties representing diverse regions in the North, West and East of the country.

Participants in the focus group interviews were central parties (key players) in the field of special needs education in primary and secondary education: school owners, school principals, representatives from Educational Psychological Services and teachers. The theme for the interviews was the increase in the allocation of special needs education and the interviews elicited the views of the different groups in regard both to the underlying and influencing factors and to the dilemmas associated with this trend.

Findings from research and document analysis

The research literature suggests that changes in school management systems are an important contributing factor. The school reform “Knowledge Promotion” which introduced a new quality control system into primary and secondary education is mentioned especially. The general quality of the teaching and learning environment in schools is obviously seen as important. Some, for example, point to a lack of expertise in managing multi-lingual classrooms and schools. Reference is also made to the structure and organization of special needs education. Changes in Society more generally were also seen to create pressure to increase enrollments in special needs education. Highlighted here was the increased focus in Society on individual rights and the increasing use of diagnosis.

Changes in school management systems and changes in Society are also named in the official documents as important contributors to the increase in enrollment to special needs education. In addition these documents attribute the increase in enrollment to many other and diverse factors naming: economic constraints, limited resources, lack of expertise in managing the multi-lingual classroom/school, the introduction of early intervention programs that identify pupils with special needs earlier, the increased use of performance testing and indicators, an increasing number pupils with behavioral problems, an increasing focus on legal rights, the introduction of new statutory instruments, the emergence of a more active and engaged group of parents and the professional interests of teachers specializing in special needs education.

Findings from the interview study

The analysis of the interview data compared views and experiences as related by four groups; school owners, principals, teachers and representatives from Educational Psychological Services. There was a high level of consensus across these groups as to the factors contributing to the increase in enrollment in special needs education. We noted a similar high level of consensus across the municipalities and counties. The groups identified many of the same factors and conditions already named in the secondary analysis (see over) but also brought forward other causes not previously mentioned. The findings are presented here.

Changes in the school management

Both changes within individual municipalities and schools and changes in National guidelines exert pressure to increase enrollment in Special Need Education. Our informants spoke especially of the issues of: school resources (both financial and other); teachers' skills; the organization of special needs education; and factors related to quality and practice in schools. Our informants were particularly concerned with the introduction of the school reform "Knowledge Promotion" with the increased focus on assessment, performance indicators and testing. Informants also expressed the view that the current emphasis on, and commitment to, early intervention is contributing to the increase in the enrollment to special needs education. Pupils with special needs are identified earlier and interventions set in place.

Changes in Society generally

Changes in Society generally also create pressure to increase enrollment to special needs education. A heightened awareness of their rights and the subsequent demands by parents, in regards to what education should provide, was a factor mentioned by our informants. The respondents also highlighted an increased focus on individual rights and the increasing use of diagnosis as major factors in the trend towards increased Special Needs Education enrollments. The informants further claim that a narrower concept of normality has evolved both within society and within the schooling sector and that more students struggle with anxiety, school avoidance and psychosocial problems. Instability in home situations and a changing labor market which demands higher qualifications are also identified as underlying factors for the increase in the use of special needs education.

Special Education's organizational structure

Pupils are enrolled in special needs education after individual assessment. The final allocation is the result of the actions and decisions of several actors in a formal chain of procedure. Informants were especially concerned with the role of PPT (Educational Psychological Service) and the need for PPT to sustain a balance between the roles of helper/advisor and professional expert/decision maker. The informants strongly suggest that the increased pressure on PPT to assert its authority as decision maker in the granting of resources is a factor in the increasing enrollment to special needs education. Several of the informants suggested that special education teachers had a vested interest in maintaining and increasing the high level of allocation to special needs education. Lack of expertise in managing the multi-lingual classroom meant that Norwegian as a second language (NSL) pupils were often wrongly enrolled in special education.

Of the many factors put forward by informants, five factors stand out in the analysis. These are ranged according to perceived importance:

1. Economic pressures and constraints in the schooling sector
2. Parents demand and expect more from schooling
3. The effects of the introduction of the school reform "Knowledge promotion"
4. Increased use and emphasis on International/National tests and performance indicators
5. An increased focus on the diagnosis of learning difficulties

The underlying factors and influences are regulated by different contexts and settings. There is variation in how these factors affect the enrollment to special needs education in the various municipalities and counties. Changes in School and in Society have a stronger impact on the enrollment to special needs education in some municipalities and counties than in others.

Dilemmas in special needs education

The dilemmas that informants have reported in relation to the granting and implementation of special needs education can be grouped under five main categories in order of importance.

Management dilemma: How to maneuver in relation to different expectations in regards to quality in Education? Informants experience that different groups; teachers, parents, pupils often have differing views and expectations in regards to quality in teaching. Parents have become increasingly engaged in schooling and make more demands. Which group should exert greater influence in regards to individual assessment for enrollment in special needs education? Should enrolment be based on teachers' recommendations or on parental demands?

Political dilemma: How to ensure both collective good and individual rights? The organization and allocation of special needs education lessons is also problematic. Standard solutions are often more cost effective than more flexible solutions. Should pupils be given individual tuition within the classroom or should they be taken out of

the ordinary classroom setting? Many express the view that identifying and labeling pupils as special needs pupils can result in pupils being stigmatized. Non-identification can lead to further and more serious learning difficulties.

Resource allocation dilemma: How to prioritize resource allocation between rights and needs? Informants experience that the resources available to schooling, both financial and other, are scant. It is not possible to service the needs and demands of all the different interest groups.

Organization dilemma: Flexibility versus standard solutions in the organization of special needs education? Deciding the content of special needs education for individual pupils can also pose dilemmas. Special needs education should promote pupils' chances and opportunities for inclusion in society. Balancing between a flexible interpretation of curriculum aims and the demands of standardized tests can be difficult.

Management dilemma: How to prioritize between different Education policy guidelines. This management dilemma concerns the tension between freedom of choice and accountability. District school owners and schools are being given increasing responsibility and freedom of choice in the organization and implementation of primary and secondary education. At the same time they are being held increasingly accountable for their choices through state government control systems. The key actors speak of the many dilemmas that arise when maneuvering between freedom of choice and accountability.

Conclusion

This project has not been able to identify a single most significant cause for the recent increase in the enrollment in special needs education. Rather, this project has identified several likely underlying, contributing and interacting factors that may in part explain the increase in enrollments. The project has also identified several dilemmas associated with the implementation and organization of special needs education. The interview study confirmed the findings from the secondary analysis of research reports and official documents but also identified contributing factors not mentioned in these reports. From the analysis of the interviews with the key persons we emphasize five main contributing factors: economic pressures and constraints, increasing parental demands and expectations, the effects of the introduction of the school reform "Knowledge promotion", an increased use and emphasis on International/National tests and performance indicators and an increased focus on the diagnosis of learning difficulties. Dilemmas faced relate to management, organization, resource allocation and the content of special needs education.

Special needs education plays a crucial role in providing effective and supportive learning environments for all students. A commitment to inclusive education implies that special needs education should not develop as a separate system for a large number of pupils but should as far as possible be integrated into the ordinary schooling system. The analysis in this report may assist in this integration.

1 Innledning

Til grunn for denne rapporten ligger et forskningsprosjekt som handler om den store økningen i bruk av spesialundervisning basert på enkeltvedtak de senere årene. Antallet elever som får spesialundervisning har økt med 11.583 elever fra skoleåret 2007/08 til skoleåret 2011/12, og omfatter nå 50.629 elever (Utdanningsforbundet 2012). Andelen elever med spesialundervisning har steget fra 5,9 prosent i 2006–2007 til 8,2 prosent i 2010–2011 (Utdanningsdirektoratet 2011).

Prosjektets formål har vært å søke svar på hvorfor bruken av spesialundervisning øker, og hvordan sentrale aktører i skolen forklarer dette. To forskningsspørsmål ble definert av oppdragsgiver som utgangspunkt for prosjektet.

1. Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i kommuner og fylkeskommuner, og hva er sannsynlige drivere slik de er beskrevet av sentrale aktører innenfor grunnopplæringen?
2. Hva slags dilemma opplever kommuner/fylkeskommuner og skolesystemets aktører i skjæringspunktet mellom økonomiske rammer og fellesskapet versus individets rettigheter?

Problemstilling nummer én om *hvorfor* bruken av spesialundervisning øker er et svært komplisert spørsmål å svare på, og rammene for dette prosjektet tillater ikke å gi et endelig svar. Kjernen i problemstillingen har vi forstått som å få et bilde på hvilke drivere sentrale aktører mener bidrar til en økt bruk av spesialundervisning. Dette er absolutt innenfor prosjektets rammer. Problemstilling nummer en har vi derfor operasjonalisert på denne måten: Hva beskriver sentrale aktører i grunnopplæringen som sannsynlige drivere bak økningen i bruken av spesialundervisning?

Hva angår problemstilling nummer to er det, slik vi forstår feltet, ikke ett skjæringspunkt mellom økonomiske rammer og fellesskapets versus individets rettigheter, men flere. Skjæringspunkter mellom disse vil finnes i mange ulike dilemma og vil vanskelig la seg avgrense til ett enkelt dilemma. Med bakgrunn i dette har vi operasjonalisert problemstilling nummer to på denne måten: Hva slags dilemma opplever kommuner/fylkeskommuner og skolesystemets aktører i spesialundervisningsfeltet?

Sentrale aktører i grunnopplæringen i spesialundervisningsfeltet har vi avgrenset til å omfatte skoleeiere, rektorer, PPT og lærere.

Prosjektet er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse. Først gjorde vi en analyse av sentrale politikkdokumenter og forskningspublikasjoner. Deretter gjennomførte vi 32 fokusgruppeintervjuer. I alt fem kommuner, en region med tre kommuner og to fylkeskommuner inngår som kasus til studien. Innen hver av de åtte kasusene ble det gjennomført fokusgruppeintervjuer med fire sentrale aktørgrupper: skoleeier, rektorer, PPT og lærere. Formålet var å bringe fram disse aktørenes erfaringer med og synspunkter på forhold som innvirker på økningen i bruk av spesialundervisning.

Samlet representerer utvalget av kommuner og fylkeskommuner en geografisk bredde og samtidig som de dekker ulike størrelseskategorier.

1.1 Begrepsavklaringer og presiseringer

1.1.1 Spesialundervisning – hva er det og hva øker?

Opplæringslovens § 5-1 sier at elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning. Behovet for spesialundervisning kan derfor ikke kun ta utgangspunkt i elevenes vansker, men må sees i forhold til i hvilken grad det er mulig å ivareta elevens læring innenfor rammen av klassens ordinære tilpassede opplæring.

Prinsippet om tilpasset opplæring er nedfelt i skolens formålsparagraf; opplæringen skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring er ingen individuell rettighet, men et krav som tillegges skolen og skoleeier. Det ligger en spenning i kravet om tilpasset opplæring knyttet til forholdet mellom individ og fellesskap. Hvor mye tilpasning til elevenes evner og forutsetninger versus ivaretagelse av fellesskapet skal prioriteres?

Bruk av medisinske diagnoser i forbindelse med søknad om spesialundervisning øker. Dette skaper en utfordring når spesialundervisning og prinsippet om tilpasset opplæring forstås innenfor en medisinsk/psykologisk forståelsesramme av mennesket, og ikke innenfor en utdanningspolitisk forståelse der fellesskap og medborgerskap, deltakelse og læring er de sentrale omdreiningspunktene.

En *formalavgrensning* vil legge vekt på at spesialundervisning er opplæring som er basert på enkeltvedtak og der det er utarbeidet en individuell opplæringsplan (IOP) som beskriver mål for opplæringen. Konkret innebærer dette at spesialundervisning er den opplæring som framkommer i elevens IOP og som vurderes og revideres i årlige halvårsrapporter. Formalavgrensningen legges til grunn for utarbeiding av offentlige statistikker (jf. Utdanningsdirektoratet 2011). Det kommer fram at det har vært en økning i omfanget av elever som mottar spesialundervisning i årene etter innføring av Kunnskapsløftet, fra om lag 5 prosent til i overkant av 8 prosent.

I rapporten "Spesialundervisning – Tallenes tale" (Utdanningsforbundet 2010) berettes det om økning i den formelle spesialundervisning med hensyn til: (i) meldinger til PPT og tilrådninger/vedtak, (ii) at økningen er fordelt på alle årstrinn, og (iii) en økning i bruk av assistent og i bruk av segregerte tilbud.

En *praksisavgrensning* av spesialundervisning legger vekt på opplæring som er organisert som ekstra støtte uavhengig av formelle vedtak. Forskning (for eksempel Markussen m.fl. 2009) legger vekt på at aktører innenfor praksisfeltet kan være usikre på skillet mellom ekstra støtte (uten enkeltvedtak) og opplæring som er basert på et enkeltvedtak. Forholdet mellom formal- og praksisavgrensning har vært aktualisert i forbindelse med statlige tilsyn (jf. Utdanningsdirektoratet 2007), særlig etterlyses formalisering av kriterier for det som framtrer som "ekstra støtte".

Praksisavgrensningen kan for det andre også knyttes til forestillinger om at det alltid vil være elever som har behov for særskilt støtte, i ulike sammenhenger oppgitt som 15-20 prosent av elevgruppen. Tilrettelegging av opplæring for denne gruppen har vært forstått som spesialundervisning, selv om det ikke foreligger enkeltvedtak. Spesialundervisning forveksles med det som kan omtales som spesialundervisningslignende undervisning.

1.1.2 Spesialundervisning og spesialpedagogikk

I denne studien har vi avgrenset begrepet spesialundervisning til å gjelde den undervisningen som gjennomføres på grunnlag av § 5-1 i Opplæringsloven, altså formalisert spesialundervisning basert på enkeltvedtak. En annen side av dette er også spesialpedagogikken som fagfelt. Spesialpedagogisk undervisning kan forstås som undervisning forankret i spesialpedagogisk kunnskap, eventuelt som undervisning utført av spesialpedagoger. Spesialpedagogisk undervisning kan også forstås som ekstra støtte som gis innenfor rammen av tilpasset opplæring. I denne sammenhengen vises det også til "gråsoneelever", dvs. elever som mottar en "spesialundervisningslignende opplæring" uten at det foreligger enkeltvedtak. I dette prosjektet brukes begrepet spesialundervisning, forstått som den opplæringen som er forankret i en sakkyndig vurdering av om "eleven har tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen". Spesialpedagogikken som fagfelt er sentral i forhold til gjennomføring av undervisningen og utgjør en del av spesialundervisningens struktur.

Begreper som inkludering, differensiering og segregering er sentrale i en hver studie av spesialundervisning. Inkludering er et begrep som blir nøye gjennomgått i kapittel 2.3 og avklares der. Diskusjonen om det videre heter differensiering eller segregering er en diskusjon som er for omfattende for oss å gå inn i her og vi tar ikke stilling i denne debatten. Markussen m.fl. gjør et skille mellom *organisatorisk inkludert* og *organisatorisk segregert* i sin studie. Begrepene definerer de på denne måten:

"(...) begrepet organisatorisk inkludert når en elev får sin spesialundervisning inne i en ordinær klasse, og begrepet organisatorisk segregert når eleven får sin ekstra hjelp og støtte eller spesialundervisning utenfor klassen i gruppe eller enetimer eller i egne klasser med redusert elevtall hele tiden" (Markussen m.fl. 2009:54).

Vi ser at når våre informanter bruker begrepet segregering omtaler de i stor grad det Markussen m.fl. omtaler som *organisatorisk segregering*. Dette er også en svært empirinær studie og vi vil bruke begrepet segregering i betydningen organisatorisk segregering i denne rapporten.

1.1.3 Drivere

Drivere skal vi forstå som grunnleggende årsaker til fenomenet "økning av spesialundervisning". Vi har vært opptatt av å identifisere hvilke drivere aktørene oppfatter er viktige og drøftingen av datamaterialet er gjort med tanke på å få en større grad av innsikt og forståelse av disse. Innledningsvis i prosjektet formulerte vi tre mulige drivere. Disse har fungert som søkebegreper i utviklingen av prosjektet, og har vært veiledende i utformingen og gjennomføringen av intervjuene. Driverne ble

satt opp som åpne tema knyttet til i) endringer styring i skolen, ii) samfunnsendringer, og iii) spesialundervisningens struktur. Oppsummert ser de slik ut:

- *Driver 1 – Endring i styring av skolen:* Dette handler om endringer knyttet til skolens rammebetingelser, der en ny læreplan har introdusert sterkere vektlegging av elevers læringsutbytte; mer målstyring og kvalitetsindikatorer, testing og kontroll; nytt tilsynsinstitutt; økt fokus på tidlig innsats (spesialundervisningen skal gis tidligere) samtidig som en har sterkt fokus på overgangen til videregående skole ("Ny Giv" – identifisering av elever som trenger ekstra støtte/spesialundervisning i videregående skole). Alle de forholdene som her er nevnt er drivere som kan bidra til økning av enkeltvedtak om spesialundervisning.
- *Driver 2 – Samfunnsendringer:* Økt grad av diagnostisering på individnivå koblet med sterkere rettighetstenkning i samfunnet. Denne gruppen av "drivere" vil knytte an til rettighetsdiskursen og den økte juridifiseringen av samfunnet generelt og utdanningsfeltet spesielt. Den vil også knytte an til den økte bruk av diagnostisering som vi ser i samfunnet. Samlet kan dette bidra til at inkludering blir en politisk ideologi mer enn et sammensatt kunnskapsfundament for virksomheten i en skole for alle.
- *Driver 3 – Spesialundervisningens struktur:* Det at det foregår spesialundervisning kan forstås som et resultat av aktørers handlinger innenfor den formelle prosedyrekjeden fram til spesialundervisningen. Forstått som en institusjon kan spesialundervisning sees som en del av skolens virksomhet med lang tradisjon, økonomiske incitamenter, organisatoriske strukturer og normative begrunnelser. Sagt mer eksplisitt, den spesialpedagogiske tradisjonen kan i seg selv fungere som en selvstendig driver.

Spørsmålet om hvorfor spesialundervisningen øker kan studeres både i et *kort* og et *langt* tidsperspektiv. Når vi går nærmere inn på driverne, ser vi at noen av dem er nye og har begynt å virke fra 2006. Dette gjelder i første rekke reformen Kunnskapsløftet med økt fokus på læringsutbytte, mer vekt på rapportering, dokumentasjon og bruk av nasjonale prøver og kartlegginger. I tillegg gjelder det innføringen av prinsippet om tidlig innsats. Andre drivere er langsiktige utviklingstrekk i samfunnet, som i liten grad kan bidra til å forklare økningen de siste årene.

1.1.4 Dilemma

Forståelsen av dilemma som rapporten bygger på har sitt utgangspunkt i Norwich (2008). Han understreker at et dilemma er en situasjon der en er nødt til å gjøre et valg mellom alternativer som ikke er optimale. Slik representerer dilemmaene en særlig beslutningsorientert tilnærming til vanskelige valg, der alle muligheter har noen ufordelaktige konsekvenser. Dilemmaperspektivet foreskriver ikke løsninger. Det innebærer å balansere, kanskje søke kompromisser, og derfor kanskje måtte gi opp ideelle resultater.

1.2 Spesialundervisning i videregående opplæring

Reform 94 ga alle elever rett til treårig videregående opplæring. Midtlyngutvalget (NOU 2009:18, side 68) peker på at det statistiske grunnlaget for å vurdere omfanget av spesialundervisning i videregående opplæring er svært mangelfullt. Markussen m.fl. (2009:265) peker på at *"det så langt ikke er mulig å spore noen endringer i spesialundervisning og ekstra hjelp og støtte i videregående opplæring etter Kunnskapsløftet"*. Vårt prosjekt bygger særlig på at det har vært en økning i bruk av spesialundervisning i grunnskolen, situasjonen i videregående opplæring er det vanskelig å si noe om. Oppdragsgiver ønsket imidlertid et prosjekt som omhandlet hele grunnopplæringen, som også omfatter videregående opplæring. På bakgrunn av dette har vi inkludert to fylkeskommuner i utvalget for å søke å kaste lys over situasjonen i spesialundervisningen videregående opplæring.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten er skrevet med tanke på at det skal være mulig å følge drivere og dilemma gjennom de ulike kapitlene og at det ikke skal være nødvendig å lese rapporten fra perm til perm for å få utbytte av den. Driverne er behandlet under like overskrifter gjennom de ulike kapitlene. Slik kan leserne enkelt finne fram til hva som kom fram om en enkelt driver både i dokumentstudien og i intervjuene.

Kapittel 2 danner studiens innramming. Der går vi inn i spesialundervisningens juridiske grunnlag, dens historiske utvikling og endring i elevpopulasjonen. Videre ser vi nærmere på inkluderingsbegrepet og dilemmaer i spesialundervisningen. Her beskrives også utgangspunktet for bruken av dilemma som teoretisk perspektiv i rapporten.

I kapittel 3 redegjør vi for data, metode og forskningsprosess.

Kapittel 4 omhandler funn fra dokumentstudien (forskningsdokumenter og offentlige dokumenter), som igjen danner utgangspunktet for de videre analysene. Her går vi inn i hver av de tre driverne og presenterer de driverne vi fant og hvordan de blir beskrevet.

Kapittel 5 består av kasusbeskrivelser fra våre seks kommunene og to fylker. Disse er organisert etter samme prinsipp som dokumentstudien og hver kasus-beskrivelse har først litt om kommunen eller fylket, deretter aktørenes synspunkter på hva som er årsaker til at bruken av spesialundervisningen øker, sortert under de tre hovedgruppene driverne beskrevet over. Til slutt hvilke dilemma, de var opptatt av i forbindelse med spesialundervisningen.

I kapittel 6 gir vi en sammenstilling og analyse av de mest omtalte driverne på tvers av kommuner og fylker. Vi sammenligner her også funn fra dokument- og intervjustudiene.

Kapittel 7 er en analyse av dilemma på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

I kapittel 8 diskuterer vi noen skjæringspunktene mellom økonomiske rammer og fellesskapet versus individets rettigheter ut fra et mer overordnet perspektiv (jf. problemstilling 2).

Kapittel 9 oppsummerer rapporten og konkluderer om de mest sentrale dilemmaer og drivere som studien har identifisert.

2 Studiens innramming

Dette kapitlet består av fire deler. Først gir vi en kort presentasjon av spesialundervisningens juridiske grunnlag (kap. 2.1). Denne følges opp av en historisk oversikt over endringer i elevpopulasjonen som får spesialundervisning (kap. 2.2). I tredje og fjerde del presenteres redegjørelser for begrepet inkluderende opplæring (kap. 2.3) og hvordan dilemma forstås som teoretisk perspektiv (kap. 2.4).

2.1 Spesialundervisningens juridiske grunnlag

Denne framstillingen bygger på en formalavgrensning av spesialundervisning, slik at spesialundervisning er forstått som all undervisning gitt med begrunnelse i opplæringslovas § 5-1. Det juridiske grunnlaget for spesialundervisning finnes i opplæringslova av 1998, og forskrift til opplæringslova av 2006. Utdanningsdirektoratet har gitt ut *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* (Utdanningsdirektoratet 2009) som samler ulike bestemmelser om spesialundervisning og beskriver hvordan disse blir tolket av Utdanningsdirektoratet.

Tre overordnede prinsipper for opplæringen er framhevet i veilederen. Disse er likeverd, inkludering og tilpasset opplæring. *Likeverd* blir forstått som en opplæring som tar hensyn til at elevene er forskjellige. Opplæringstilbudet blir beskrevet som likeverdig når en elev med særskilte behov har tilnærmet like muligheter som andre elever til å nå de målene som er realistiske å få realisert innenfor det ordinære opplæringstilbudet. *Inkludering* som prinsipp blir i veilederen knyttet til at alle elever skal ha tilhørighet i en ordinær basisgruppe eller et klassefelleskap. § 1-3 i opplæringslova knesetter prinsippet om *tilpasset opplæring*. Her heter det at "*opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidat*". I veilederen er dette beskrevet som et overordnet og gjennomgående prinsipp for hele opplæringen, samtidig som det blir understreket at tilpasset opplæring ikke er en individuell rettighet. Det vises til at dersom tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning ikke gir forventet utbytte, må spesialundervisning vurderes. Spesialundervisning etter § 5-1 er en individuell rettighet, og er å betrakte som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. På den måten kan man si at muligheten for rett til spesialundervisning er en spesifisering av prinsippet om tilpasset opplæring. Andre spesifiseringer i form av rettigheter finner vi knyttet til språkopplæring for elever med tegnspråk som førstespråk (§ 2-6), finsk-kvensk bakgrunn (§ 2-7) og elever med annet morsmål enn norsk og samisk (§ 2-8).

I opplæringslovas § 5 – 1 , første ledd heter det: "*Elevar som ikkje har eller ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*" Det presiseres at retten til spesialundervisning er avhengig av forhold både knyttet til den enkelte elev og forhold ved det ordinære opplæringstilbudet. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er utredningsinstans og gir sakkyndig vurdering etter §§ 5-3 og 5-6. I veiledningen presiseres ellers (Utdanningsdirektoratet 2009:30ff):

- Retten gjelder ikke begavede eller evnerike elever som med bakgrunn i disse forutsetningene ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Både Generell del og læreplanene for fag i LK06 danner utgangspunkt for vurdering. Aldersforventet måloppnåelse etter kompetansemålene i LK06 blir fremhevet som en viktig faktor.
- Retten er knyttet til behov og kan omfatte lærevanske, atferdsvanske eller sansetap.
- Diagnoser verken kvalifiserer eller diskvalifiserer for rett til spesialundervisning. Det er behovet som skal vurderes og ikke årsaken til behovet.
- Likeverdsprinsippet skal benyttes i vurderingen, dette gjør det nødvendig å sammenligne med andre elevers forventede utbytte av opplæringen.
- Økonomiske hensyn kan ikke brukes som argument når det skal vurderes hva som vil være et forsvarlig utbytte av opplæringen innenfor et minimumstilbud.
- Retten til spesialundervisning er ikke en rett til et optimalt tilbud, men til et tilbud som gir forsvarlig utbytte.

I opplæringsloven heter det at organiseringen av elevene skal ivareta behovet for sosial tilhørighet, og skal "til vanleg" ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet (§§ 8-1 og 8-2). I forbindelse med spesialundervisning tolker veilederen dette strengt ved at det presiseres at det skal være fattet enkeltvedtak på at eleven skal ut i eneundervisning eller i annen gruppe enn basisgruppen/klassen.

Med bakgrunn i retten til spesialundervisning etter § 5-1 kan elever i videregående opplæring i tillegg har rett på særskilt prioritering til utdanningsprogram på videregående trinn 1 (§ 3-1, 6. ledd, 2. punktum) og utvidet rett (§ 3-1, 5. ledd).

Langfeldt (2005) søkte å forstå spesialundervisningsbegrepet slik det blir brukt etter 1975 i offisiell styringsprosa og kommer frem til at det er konstruert omkring to lesemåter: *"Spesialundervisningen blir snart et individuelt gode, snart en fortsettelse av skolens øvrige differensieringsbestrebelse"* (Langfeldt 2005:43). Den første av disse kaller han en juridisk diskurs som fokuserer på at spesialundervisning er en rettighet for den enkelte elev. Den andre kaller han en pedagogisk diskurs som fokuserer på spesialundervisning som et differensieringstiltak for at en elev skal nå et opplæringsmål. Han konkluderer videre med at i sum medfører de to forståelsesmåtene et uklart begrep som også gjør at tiltaksutformingen blir usikker.

2.2 Spesialundervisningens historiske utvikling og endringen i elevpopulasjonen

Spørsmålet om hvordan elevpopulasjonen som får spesialundervisning har endret seg over tid er et spørsmål som også har vært diskutert i den internasjonale litteraturen (Tomlinson 1985, Ferguson 2008, Slee 2011,). I en norsk kontekst er det ikke umiddelbart enkelt å besvare spørsmålet, ikke minst fordi verken opplæringslov eller forskrift etter 1975 definerer elevgruppekarakteristika som kvalifiserer for

spesialundervisning (Meld. St. 18 (2010-2011), s. 18-26). I motsetning til mange andre land har Norge slik sett en ikke-kategorial tilnærming til spesialundervisning. Utgangspunktet for vurdering av retten til spesialundervisning er om eleven "ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen" (opplæringslova § 5-1). Denne tilnærmingen, som også kan begrunnes i forhold til inkluderende opplæring innenfor en skole for alle, har gjort at myndighetene har vært varsomme med å innsamle statistiske data om elever som får spesialundervisning. Skårbrevik (2001) viser i tillegg at det er sjelden at elever som får spesialundervisning blir tilskrevet kun én vanske. I hans undersøkelse som omfattet 780 elever som får spesialundervisning, gjaldt dette 3,5 %. De øvrige elevene ble tilskrevet alt fra to til ti ulike vansker, med en hovedvekt på 2 til 5 vansker. Slik sett hadde det antakelig også vært vanskelig å tegne et sannferdig bilde av elevpopulasjonen, dersom retten til spesialundervisning ble knyttet til spesifikke karakteristika.

Når det gjelder omfanget av segregert spesialundervisning rapporterer Skårbrevik (1996) at det aldri har vært noe stort omfang av spesialundervisning i egne skoler/klasser i Norge. Han viser at andelen elever i ulike typer segregerte spesialundervisningstiltak (uavhengig av statlig/kommunalt nivå) i de siste tiårene av 1900-tallet aldri oversteg 1 %.

Bruk av spesialundervisning vil alltid være knyttet til forståelsen av grensen mellom normalitet og avvik. Det som framstår som funksjonshemming vil variere i tid og sted, avhengig av hvordan det omkringliggende samfunnet møter det enkelte individ. Forståelsen av termer vil også endre seg over tid. Innenfor skolen brukes "funksjonshemming", "funksjonsnedsettelse" og "spesielle behov" ofte om hverandre uten presise referanser. Derfor vil den sosiale, kulturelle og politiske utvikling til enhver tid ha betydning for forståelse av hva spesialundervisning handler om, hva behovet for spesialundervisning er og hvordan en mener dette behovet best kan imøtekommes (Haug m.fl., 1999:11).

I den følgende presentasjonen er beskrivelsen av elevpopulasjonen inndelt i tre forskjellige faser, etter Haug (1999a). Den første fasen er fra skoleforordningen fra 1739 fram til spesialskoleloven av 1951. Den andre fasen går fra 1950 til 1991 da de statlige spesialskolene ble omorganisert til nasjonale og regionale kompetansesentra, og en tredje fase fra 1990 og fram til i dag.

2.2.1 Elevpopulasjonen fram til 1950

Allerede i forbindelse med skoleforordningen av 1739 var det formuleringer om hjelpetiltak for elever som ikke klarte å følge med i undervisningen, men det var først på 1800-tallet at det ble gitt spesialundervisning (Haug 1999a). Beskrivelser av hjelpetiltak i den kommunale skolen ble første gang innført i lovs form med Lov om Almueskole-Væsenet i 1860 og videreført i Folkeskoleloven av 1889.

Som første land i verden gjorde Norge skolegang obligatorisk for blinde, døve og "evneretarderte" gjennom Abnormskoleloven i 1881 (Haug 1999a). Da man innførte obligatorisk skole for alle i 1889 skilte man ut de som mest sannsynlig ikke ville fungere i den ordinære skolen til egne skoler. Det viste seg imidlertid at det gikk elever i folkeskolen som fungerte dårlig, men som fungerte for godt til å gå i de såkalte

“åndsveikeskolene”. Disse ble omtalt som “sinker” og man diskuterte om de burde få tilbud i egne klasser eller skoler.

Den store visjonen fremsatt i Folkeskoleloven av 1889 var å danne et folkelig nasjonalt fellesskap. Dilemmaet var at samtidig som man skulle gi alle utdanning, erkjente man at de individuelle, intellektuelle, sosiale og kulturelle forutsetningene var ulike, og at dette derfor kunne bli vanskelig (Haug 1999a). Intensjonen var at den felles offentlige folkeskolen skulle bryte med det klasseorienterte standsskolesystemet. Over- og middelklassenes barn ble en del av underklassens skole, men for å få dette til måtte det kompromisseres (Engen 2003). Derfor måtte man skille ut de elevene som ikke passet inn i denne felles skolen. For å sikre dette fikk man segregeringsparagrafer. Her ble grunnlaget for å skille elever ut av den felles offentlige folkeskolen og inn i spesialskoler definert som: i) elever som av legemlige eller åndelige grunner ikke kunne følge med ii) elever som lider av smittsomme sykdommer eller annet som kan virke skadelig for andre barn og iii) elever som har slett atferd og dermed kan utsette andre for skadelig påvirkning (Haug 1999a:33). Spesialskolene ble ikke opprettet for å ta i mot de som hadde store intellektuelle vansker. De skulle være for “sinkene”, ikke “idiotene”. Det var altså en forutsetning at elevene skulle ha evner til å kunne nå læringsmålene. Kriteriet for å bli omfattet av loven var “dannelsesdyktighet”. Dermed var det mange elevgrupper som falt utenfor lovene. Tiltakene for psykisk utviklingshemmede hadde de største manglene.

I en lovrevisjon fra 1915 ble flere lover samlet til én i abnormskoleloven og denne regulerte undervisningen til døve, blinde, åndsveike, og undervisningen i pleie- og arbeidshjem for ikke dannelsedyktige åndsveike. Revisjonen fra 1915 formaliserte et skille mellom “dannelsesdyktige” og “ikke-dannelsesdyktige”. Den første kategorien skulle ha undervisning, den andre skulle ha pleie, omsorg og arbeidstrening. Dette skillet ble opprettholdt gjennom lovrevisjoner helt fram til 1975 og i praksis til utpå 1980-tallet, i følge Haug (1999a).

2.2.2 Elevpopulasjonen fra 1950 til 1990

Abnormskoleloven stod til 1951 da Stortinget vedtok Lov om spesialskoler (Haug 1999a). Denne loven la grunnlaget for et spesialskolesystem for elever med fem ulike kategorier funksjonshemminger: døve og tunghørte, blinde og svaksynte, evneveike, barn med atferdsvansker og barn med tale-, lese- og skrivevansker. I et vedlegg til Samordningsnemndas innstilling i 1949 ble det presisert at disse elevene ikke kan nyttiggjøre seg av den vanlige skolen og trenger individuelt tilpasset særopplæring. Opplæringen må da ta hensyn til arten og graden av “lytene” elevene har. Resultatet av dette ble en rekke spesialskoler med ulike spesialområder. Folkeskolen ble pålagt å drive spesialundervisning i 1955.

På 1960-tallet begynte man på nytt å gi opplæring til psykisk utviklingshemmede i skoleavdelinger ved institusjoner for denne gruppen. I en lovrevisjon av 1963 fikk kommuner og fylkeskommuner mulighet til å bygge og drive spesialskoler, og retten til 9-årig grunnskole for elever i spesialskoler ble presisert (Haug 1999a). Endringen i utdanningspolitikken som skjedde på 1960-tallet må forstås i lys av en bredere politisk samfunnsutvikling. Forhold knyttet til funksjonshemming og funksjonshemmedes

livsvilkår ble en del av den politiske diskusjonen, og normaliseringsprinsippet ble introdusert (St.meld. nr. 88 (1966-1967)). Hovedbudskapet var at i stedet for veldedighet skulle mennesker med funksjonshemming ha samme rett til tjenester og sosiale ordninger som andre medlemmer av samfunnet, og at det økte offentlige ansvaret ikke ledet til økning i segregerte tjenester. Denne politiske plattformen ble styrende for reformene i tiårene etter.

Ideen om den norske enhetsskolen fram til slutten av 1960-tallet kan sies å være basert på ideen om formallikhet. Etterhvert ble en mer og mer oppmerksom på at elevers forskjellighet ikke kunne håndteres innen denne rammen. Ideen om ikke-intervensjon ble derfor erstattet med prinsippet om "positiv diskriminering". I tråd med dette ble opplæringen basert på prinsippet om "tilpasset for alle" – "ikke lik for alle". Tilpassa opplæring ble innført som bærende pedagogisk-organisatorisk prinsipp for den norske skolen gjennom Mønsterplanen av 1974. Visjonen er at *"kvar elev skal få ei undervisning eller opplæring tilpassa seg, sine interesser, evner og anlegg, og det skal skje utan å skilje ut nokon"* (Haug 1999a:61). Utover på 1970-tallet ser man at atferdsproblemer, trivselsvansker og skolevegring øker i grunnskolen, og særlig blant elever fra allerede utsatte grupper.

I 1967 vedtok Stortinget at spesialskoletilbudet skulle bygges ut, dette fikk sterk kritikk og i 1969 vedtok Stortinget at de ikke lenger skulle føre seg bundne til vedtaket fra -67. I stedet skulle man desentralisere og lage en felles lov for grunnskolen og spesialskolene (Haug 1999a). Med utgangspunkt i St.meld. nr. 88 (1966 – 1967) ble det nedsatt en komité med Knut Blom som leder, som leverte sin innstilling året etter. Gjennom «integreringsloven», ble spesialskoleloven opphevet og reglene om spesialundervisning tatt inn i grunnskoleloven i 1975. Med dette ble barn og unge med lærevansker omfattet av det alminnelige skolesystemet. Hvordan loven skulle tolkes ble en langvarig debatt i følge Haug (1999a) og standpunktene gikk mellom om man skulle ha et variert spesialtilbud eller om man skulle gi elevene spesialundervisning innenfor den klassen de var innskrevet i (inkludering). I årene etter revisjonen av grunnskoleloven i 1975 ble det utviklet et desentralisert system for spesialundervisning basert på at de kommunale skolemyndighetene hadde ansvaret for å ivareta opplæringen for alle elever som hadde tilhørighet i kommunen. For å ivareta dette ble de økonomiske rammene for den kommunale opplæringen styrket, og de lokale myndigheter ble forventet å kunne gi opplæring til alle elever innen den ordinære lokale skolen. Prinsippet var at det var de lokale myndighetene som skulle finne en egnet opplæring og så betale for denne. Etter hvert begynte man å bygge ned de statlige spesialskolene. Formelt skulle man slutte med kategoriseringen av elever som fikk spesialundervisning etter 1975, men det skulle gå lang tid før dette fikk gjennomslag (Haug 1999b).

Parallelt med integreringsdebatten gikk også en debatt om den ideologiske konstruksjonen av funksjonshemming (Haug 1999a). Den handlet om synet på hva som skaper funksjonshemminger og hva som skal til for å løse dem. Et individorientert sykeparadigme var til da enerådende, men ble utfordret av miljømodellen der man forklarer vansker og spesielle behov med forhold utenfor individet. En konsekvens av dette var at begrepene spesialundervisning, funksjonshemming, spesielle behov, kategorier av funksjonshemminger o.l. gradvis ble borte fra offentlige tekster om

skolen og erstattet med uttrykk som individuelt tilpasset opplæring og opplæring etter behov (Haug 1999a).

En annen konsekvens av integreringsdebatten var at tanken om en skole for alle også skulle gjelde muligheter innenfor yrkesopplæring og videregående opplæring. I Lov om videregående opplæring av 1974 blir retten til spesialundervisning innført i videregående opplæring. Retten slo likevel ikke inn før elevstatus var oppnådd (Markussen m.fl. 2007). Elever med behov for spesialundervisning måtte fremdeles søke om opptak basert på karakterer i konkurranse med alle elever, og tapte ofte i kampen om skoleplassene. Bestemmelser om ulike former for fortrinnsrett ble vedtatt på 1980-tallet, men det ble også fattet vedtak om kvoter som begrenset hvor mange som kunne bli tatt opp på fortrinnsrett.

I sin analyse av spesialundervisningen i perioden 1980-95, peker Dalen og Skårbrevik (1999) på at selv om det totale antallet elever som får ekstra støtte ligger stabilt på om lag 10-11 % av elevene i grunnskolen, så øker andelen elever som får spesialundervisning basert på enkeltvedtak fra 2,7 % til om lag 6 % i perioden. De forklarer denne endringen med at det blir flere elever med større funksjonsnedsettelse i ordinære grunnskoler. Spesialskoler og sosialmedisinske institusjoner er bygget ned og det nye inntektssystemet for kommuner fører til at flere elever får enkeltvedtak. Hovedbildet som tegnes er at det er elever med funksjonsnedsettelse som kan forklare økningen i bruk av spesialundervisning i denne perioden.

Selv om retten til spesialundervisning er ikke-kategorial, er likevel ulike typer kategoriseringer brukt for å beskrive spesielle behov. I 1989 gjennomførte Kirke- og undervisningsdepartementet en kartlegging av behovet for spesialpedagogiske tiltak fordelt på ulike typer vansker i hele befolkningen. Kategoriene som ble brukt for å beskrive vanskene var synsvansker, hørselsvansker, motoriske vansker, kommunikasjons- og språkvansker, psykososiale vansker, spesifikke fagvansker, generelle lærevansker/psykisk utviklingshemming og andre vansker (gjengitt i St.meld. nr. 23 (1997-1998)). Sammenlignet med spesialskoleloven av 1951 ser vi her at kategoriene syns- og hørselsvansker fremdeles benyttes som kategorier, mens kategoriene "evneveike" og "barn med atferdsproblemer" er erstattet med andre og mer spesifiserte kategoribenevnelse.

2.2.3 Elevpopulasjonen etter 1990

Først i 1991 var de statlige spesialskolene omorganisert til nasjonale og regionale kompetansesentra til støtte for kommunenes arbeid for å gi elever med spesielle behov den best mulige undervisningen. Døve er nå den eneste gruppen som fremdeles har mulighet til å få et heltids spesialskoletilbud, skrev Haug (1999a).

I 1994 fikk all ungdom rett til videregående opplæring gjennom Reform 94. Denne reformen fikk som konsekvens at alle elever med behov for spesialundervisning nå også fikk rett til videregående opplæring. Dette beskriver Markussen m.fl. (2007) som et rettighetssprang for denne elevgruppen. Rettighetene ble videre befestet med opplæringsloven av 1998, som dekker både grunnskole og videregående opplæring. I tillegg ble fortrinnsrett for enkelte grupper elever med behov for spesialundervisning

lovfestet. I forskrift til § 6-20 fra 2006 spesifiseres følgende kategorier som gir rett til inntak på særskilt prioritert utdanningsprogram: sansedefekter og motoriske defekter, store lærevansker, emosjonelle eller sosiale problemer, store sammensatte funksjonshemninger eller andre funksjonshemninger. Det blir samtidig presisert at kravene er strenge.

I St.meld. nr. 23 (1997-1998) beskrives vanskegruppene som får spesialundervisning på denne måten:

“Vanskegruppene synshemma og hørselshemma blir ofte karakteriserte som lågfrekvente grupper i opplæringssamanheng, mens gruppene med sosiale og emosjonelle vanskar, samansette lærevanskar og lese- og skrivevanskar blir karakteriserte som høgfrekvente” (St.meld. nr. 23 (1997-1998) kap 3.1).

Det er altså relativt få elever som har syns- og hørselshemminger, mens det er relativt mange som har generelle lærevansker og lese- og skrivevansker. I Meld. St. 18 (2010-2011) beskrives ulike grupper av barn, unge og voksne med særskilte behov for støtte i opplæringen mer inngående, selv om det understrekes at disse ikke er tydelig avgrensede grupper. Gruppene som blir beskrevet er elever med lese- og skrivevansker, matematikkvansker, sosiale og emosjonelle vansker, generelle lærevansker og sansetap. I tillegg beskrives flerspråklige elever som en gruppe som er overrepresentert innenfor spesialundervisning. Når det gjelder sosiale og emosjonelle vansker presiseres dette som problematferd innenfor de fire hovedkategoriene: lærings- og undervisningshemmende atferd, utagerende atferd, sosial isolasjon og alvorlige former for problematferd. Sammenlignet med kategoriseringen som ble benyttet i 1989, ser vi at det nå gjøres et skille mellom lese- og skrivevansker på den ene siden og matematikkvansker på den andre. Syns- og hørselsvansker er slått sammen i kategorien sansetap, og sosiale og emosjonelle vansker blir finkategorisert inn i fire nye kategorier.

Dalen og Skårbrevik (1999) pekte på at for perioden 1980-1995 var det elever med funksjonsnedsettelse som stod for økningen i bruk av spesialundervisning. I de senere årene har det vært oppmerksomhet om såkalte ”gråsoneelever”. Det vil si elever som får en ”spesialundervisningslignende opplæring” uten at det er fattet enkeltvedtak (se for eksempel Markussen m.fl. 2009 og Nordahl og Hausstätter 2009). Dette aktualiserer forholdet mellom spesialundervisning og ekstra støtte innenfor rammen av tilpasset opplæring, jf det som blir pekt på i Dalen og Skårbrevik (1999) sin analyse. Tendensene de peker på er at selv om det totale antallet elever som får ekstra støtte ikke øker, øker andelen elever som får enkeltvedtak om spesialundervisning. Terskelen for enkeltvedtak senkes, samtidig som det er sterkt fokus på at så mye av opplæringen skal skje innenfor den ordinære klassens ramme. Det er mulig at dette kan bidra til en alminneliggjøring av spesialundervisning, noe som igjen skaper nye forståelser av grenseforholdet mellom spesialundervisning og ekstra støtte innenfor rammen av tilpasset opplæring. Disse prosessene vil igjen påvirke oppfatninger om hvilke grupper som blir kandidater for spesialundervisning.

2.2.4 Oppsummering

Er det så mulig å si noe om historiske endringer av elevpopulasjonen som får spesialundervisning? Fram til 1975 var spesialundervisningsfeltet preget av sterk segregering og av å være knyttet til spesifikke kategorier av vansker (Haug 1999a). Norge har siden 1975 hatt en ikke-kategorial definisjon av rett til spesialundervisning og ekstra støtte. Verken opplæringslov eller forskrift definerer hvilke vansker som kvalifiserer for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Som nevnt innledningsvis er det i en norsk kontekst ikke umiddelbart enkelt å besvare spørsmålet om endringer i elevpopulasjonen som får spesialundervisning, ikke minst fordi man har vært opptatt av å unngå tilknytningen til medisinske diagnoser (jf. Meld.St. 18 (2010-11), side 18-26). Denne politikken har bidratt til at en på nasjonalt nivå har vært restriktive med å innhente og formidle informasjon om omfang av spesialundervisning. Dette innebærer at det er vanskelig å peke på hvordan elevpopulasjonen har utviklet seg over tid. Samtidig har vi vist at kategoriseringen av ulike vansker kan bidra til å belyse hvilke oppfatninger som eksisterer om elevpopulasjonen som får spesialundervisning, og hvilke elevgrupper som til enhver tid er blitt beskrevet inn under spesialundervisningen.

Etter 1975 kan det dokumenteres at spesialundervisningen har vært konsentrert om elever med funksjonsvansker, gutter og elever fra sosialt vanskeligstilte grupper. Etter hvert som antallet innvandrere økte har også elever med innvandrerbakgrunn blitt brukere av spesialundervisning. Bruken av atferdsbaserte psykiatriske diagnoser har også økt, og denne gruppen har i større grad blitt synlige i elevpopulasjonen som får spesialundervisning.

2.3 Inkluderende opplæring: to skritt fram og ett tilbake?

I dette delkapittelet vil vi gjøre en drøfting av inkluderingsbegrepet.

2.3.1 Kontinuitet, eller brudd og nyorientering?

Inkluderende opplæring er et symbolmettet og tidstypisk begrep. I en samtid hvor ideer om fellesskap, solidaritet og likeverd taper terreng for konkurranse, nytte og effektivitet, representerer inkluderende opplæring en *motkraft*, som nettopp sentreres om skolens fellesskapsverdier. Fra denne posisjonen peker inkluderende opplæring bakover mot kjerneverdier i enhetsskolen, men også fremover mot en skole som har mangfoldet i elevgruppen som grunnlag og utfordring (Vislie 2004a:20).

I den norske skolekonteksten er inkluderende opplæring altså uløselig knyttet til enhetsskolen og ideen om *skolen for alle*, og begrepet skrives inn i en motsetningsfylt historie. Langs en utviklingslinje kan det trekkes opp en historie om samling og integrasjon, om de like muligheters skole og sosial utjevning. Langs en sammenvevd utviklingslinje fortelles historien om grenser og utestenging. Grensemarkører basert på elevers kjønn og sosioøkonomiske bakgrunn, evner og forutsetninger, språk, kultur og etnisitet virker her sammen i spørsmålet om *de andre* sin plass i *skolen for alle*. Innholdet i inkluderingsbegrepet rommer således en spenning mellom skolen som et felles utdannings- og demokratiprojekt og dette fellesskapets grenser. Denne spenningen gjenfinnes i historiens skiftende utforming av normalskole og spesialskole,

og av "ordinær undervisning" og "spesialundervisning". I historiens lys framstår dermed "skole-for-alle-tradisjonen" som et tveegget sverd: som en styrke, men også en svakhet. Tradisjonens bestandighet blir en svakhet, hevder Lise Vislie "når vi ikke klarer de utfordringene det er å justere eller fornye denne modellen etter hvert som verden forandrer seg. Satt på spissen: når 'skolen for alle' blir et rop om 'spesialundervisning for alle', da takler vi ikke mangfoldet" (Vislie 2003:12).

Inkluderende opplæring kan på denne bakgrunn beskrives som et sammensatt begrep. Det inngår i en kontinuerlig utviklingslinje knyttet til 'skolen for alle', samtidig signaliserer det et brudd med historiens grenser for hvem som er inne og hvem som er ute, og en nyorientering i utforming av skolen. Når så inkludering formuleres som en politisk programerklæring for skolen, reiser det spørsmål ikke bare *om* skolen evner å møte denne utfordringen, men også *hvordan* ambisiøse mål og faglige utfordringer fortolkes og forstås, og i *hvilken grad* det er mulig å fylle politikken med et pedagogisk innhold.

2.3.2 Inkluderende opplæring: ambisiøse mål og ambivalente praksiser

I norsk sammenheng introduseres inkluderingsperspektivet i Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen, L-97¹. "For å kunne ta omsyn til ulikskap og føresetnader hos elevane må einskapsskulen vere eit romsleg og inkluderande fellesskap" (L-97:56f.). Noen år senere, da dagens læreplan, Kunnskapsløftet, skulle utformes fastslår departementet at "Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper i skolen" (St.meld.nr.30 (2003-2004): 85). Nå har inkludering fått feste som politisk styringsbegrep. Går vi enda noen år fram i tid, diskuteres denne ambisiøse målsettingen av "Utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov" i *Rett til Læring* (NOU 2009:19). Utvalget gir full tilslutning til politikken. Mål og verdier for utdanningsfeltet er at "Alle barn og unge skal være en del av et inkluderende fellesskap som gir muligheter for læring og utvikling" (s.13). Her presiseres det at fellesskap dannes ut fra bosted og alder, og ikke ut fra forutsetninger. Utvalget peker videre på at når alle skal ha en naturlig plass i fellesskapet, stiller det krav til skolen. "Dette krever tilrettelegging for mangfold og endringer i tilbudet, slik at den enkelte deltar mer og har større utbytte av å delta i fellesskapet (s.15). Når så prinsippet om inkludering skal realiseres peker utvalget på "utfordringer og dilemma"(s.17). Disse oppstår i forhold til "handlingsrommet som eksisterer lokalt" og presset som finnes i barnehager og skoler "om å skille ut barn og unge som avviker mye fra det "normale", og gi dem egne opplegg" (s.17). Utvalget gir ingen konkrete svar på hvordan utfordringene kan løses. Det som ikke aksepteres,

"er at det etableres varige spesialgrupper av barn og unge med de samme diagnosene eller egenskapene. Det er enklere å ha forståelse for å opprette egne tidsbegrensede tiltak med klare mål for en gruppe elever som har noenlunde like læringsbehov og kan ha nytte av å lære sammen" (s.17).

1 Jf. "Salamanca erklæringen" (UNESCO 1994).

Utvalget legger til at "I enkelte tilfeller kan aleneundervisning være den eneste måten å gi opplæring på" (s.17).

Nå kan selvfølgelig framstillingen til utvalget leses på ulike måter. En mulighet er at et bredt sammensatt fagutvalg, hvor ulike fag- og profesjonsinteresser er representert, finner sammen i kompromisser. I kompromisset krakelerer det ambisiøse målet om inkluderende opplæring, reservasjonene vinner fram, og i denne ambivalensen framstår inkluderende opplæring nærmest synonymt med spesialundervisning.

Inkluderende opplæring blir i denne framstillingen et gjensyn med den norske integreringshistorien, slik denne tok form etter utdanningsreformene på 60- og 70-tallet. Det som da sto på spill var bruddet med et tosporet skolesystem, regulert av spesialskoleloven fra 1951 og grunnskoleloven fra 1969. Reformen innebar at spesialskoleloven ble opphevet og nye regler for spesialundervisning ble skrevet inn i en felles grunnskolelov i 1975. Blomkomiteen, som bredde grunnen for reformen, bygde på prinsippet om integrering. Meningsinnholdet hentet de fra "allmenne prinsipper for samliv og samfunnsutvikling" (1970:38), og disse konkretiseres i formuleringene om "tilhørighet i et sosialt fellesskap, delaktighet i fellesskapets goder og medansvar for oppgaver og forpliktelser" (1970:38). Ifølge komiteen er integreringstanken "uttrykk for ønsket om å bryte ned skiller på det menneskelige, sosiale og samfunnsmessige plan" (1970:38f.).

Slik integreringsidéen her er formulert, signaliserer den en forventning om å styrke enhetsskolen. I stedet kom den til å bety en svekkelse, hevder Lise Vislie (2004b:31). Integreringsreformen dreide bort fra de visjonære ideene om inkludering og fellesskap i en skole for alle, slik de opprinnelig ble nedlagt i reformen. Integrering ble "først og fremst en systemreform med fokus på spesialundervisning og dens organisering" (Vislie 2003:7). Reformen ga *alle* barn og unge rett til opplæring og skole, og omfattet dermed de som tidligere var definert som "ikke opplæringsdyktige". Elever som tidligere var henvist til spesialskolesystemet, fikk rett til opplæring i den lokale skolen. Og reformen førte til en total reorganisering av spesialundervisningssystemet. Integrering forble imidlertid et politisk-administrativt prosjekt, konsentrert om spesialundervisningens plassering, organisering og finansiering innenfor, men i all hovedsak adskilt fra 'den ordinære skolen'. Det som fikk minst oppmerksomhet var undervisning og læringsprosesser i det integrerte klasserommet (Vislie 2003).

Det var den spesialpedagogiske tenkemåten som satte sitt preg på integreringsreformen, og det førte til ekspansjon og faglig opprustning av spesialundervisningen. "Segregeringstenkning og klientideologi" fikk dermed et forsterket grep i skolen. Slik sett, gjenskapte det nye systemet de samme problemene som det gamle spesialskolesystemet hadde. Vislies konklusjon er at "Integrering kom tidlig inn i et feil spor, og det er behov for nye løsninger" (Vislie 2004b:37).

2.3.3 Integrering og/eller inkludering?

Hvordan står det så til i den norske skolen? Har den norske fagdebatten bidratt til å gi innhold til inkluderingsbegrepet og til å løse integrerings-inkluderings-floken?

Evalueringsforskning som fulgte i kjølvannet av 90-tallets skolereformer, gir foruroligende svar. Med læreplanens ideelle målformuleringer som utgangspunkt, gikk forskningen inn i skolen og studerte implementeringen av disse. I oppsummeringen av resultatene, peker Peder Haug (2004) på at enkelte grupper kommer systematisk dårligere ut i skolen enn andre. Det gjelder gutter, mange elever med flerspråklig bakgrunn og elever fra familier med lav utdanning. Undervisningen er i liten grad tilpasset og det reises spørsmål ved utbyttet av spesialundervisningen. Konklusjonen er at "vi har ein skule som er lite kjenslevar overfor variasjon, heterogenitet, mangfald, avvik, fargerikdom, det som er annleis og ukjent" (2004:257). Han retter blikket mot kompetansen i skolen og etterlyser "dei heilt grunnleggjande oppfatningane av skule, opplæring og læring" (2004:260) og "kunnskap om korleis drive ein elevaktiv skule for alle elevar" (2004:261). Samtidig hevdes det at "innsatsen for å bryte med tradisjonen ikke har vært kraftig nok" (2004:258).

I denne konteksten tar Haug (2003) tak i inkluderingsbegrepet og spør om spesialundervisningen har en plass i skolen for alle. Hans utgangspunkt er at inkludering er et sterkt ideologisk, abstrakt og vagt begrep, og dermed vanskelig å få grep på, diskutere og praktisere. De politiske idealene må derfor kobles til skolens konkrete arbeid med å styrke elevenes *samvær, deltakelse, samarbeid og utbytte*, "slik at ein gjennom verksemda i kvardagen gradvis kan nærme seg dei" (2003:87). Haug avslutter med å understreke at dette arbeidet fordrer en erkjennelse om at en skole preget av inkluderende verdier er annerledes enn den vi kjenner fra før. Det handler om å gjøre ting annerledes og å prioritere på nye måter når det gjelder bruk av tid og ressurser. "Før det konkret skjer i kvar einskild skule, som ei kollektiv avgjerd som forpliktar alle, vil eg vere skeptisk til at alle barn skal gå der" (2003:94).

Vislie (2004) er langt på vei enig i Haugs påstand om kompleksiteten i inkluderingsbegrepet. Hun advarer imidlertid mot å forstå inkluderende opplæring som et endimensjonalt begrep:

"Når ordet inkludering blir brukt som et slags alene-begrep, har vi løsrevet det fra den dynamiske dimensjonen det er en del av og som det utspilles i forhold til, nemlig eksklusjonen. [...] På praksisnivå handler det like mye om å motarbeide eksklusivering som å skape betingelser for inkludering og likeverdige læringsmuligheter for alle innenfor fellesskapet". (2004a:20).

Vislie legger til at mye går tapt i forståelsen av inkludering når visjonen legges ut som et endimensjonalt begrep.

"Da blir den misforstått og uhåndterbar. Det får blant annet mange lærere til å tro at for å stå for inkludering så må du både være feilfri og totalt ideologisk. I møte med virkeligheten opplever engasjerte lærere ofte skuffelse, og skuffelsen over at egen kompetanse ikke strekker til. Det er i slike situasjoner mange velger eksklusjon fremfor å analysere og søke mulige andre utveier i den daglige praksis for å fastholde bevegelsen i retning mot inklusjon". (2004a:20).

Ved å rette fokus mot samvirket av inkluderende/ekskluderende prosesser, løfter Vislie inkluderingsbegrepet ut av "integreringsfellen". Inkluderende opplæring handler ikke om spesifikke grupper, eller elever som antas å ha "spesielle behov". Det handler

om å gjenreise skolen som et langvarig demokratiseringsprosjekt, som sikter mot å gi alle barn og unge en kvalitativ god opplæring i nærmiljøskolen og å redusere alle former for ekskludering. Fra denne posisjonen rettes fagkritikken så vel mot spesialpedagogikk og spesialundervisning som mot allmennpedagogikken og den ordinære undervisningen. Det er arbeidsdelingen mellom de to leirene som utfordres. Heller enn en arbeidsdeling som innebærer at spesialundervisning og ordinær undervisning fordeler elevgruppen seg imellom, etterlyser hun "en felles diskurs om skolens, undervisningens og oppdragelsens problemer i vår tid" (Vislie 2003:4).

Utdanningspolitisk representerer skiftet i styringsbegrep fra integrering til inkludering dermed både kontinuitet og nyorientering. Mens integreringsideologien ensidig fokuserte på spesialundervisning, viser inkludering til en bredt anlagt skolereform med fokus på skolens utforming og evne til å møte alle elever i kollektive læringsfellesskap. Mangfoldet i skolen må møtes med en ny pedagogikk og læreplaner utformet for alle elever.

2.3.4 Inkluderende opplæring: et elastisk og mangetydig begrep

Det er ikke kun i den norske fag-politiske diskusjonen om inkluderende opplæring at integreringstanken bryter fram. Dette er også tilfellet i det internasjonale fag- og forskningsfeltet "Inclusive education". Ainscow & Miles (2008) har analysert dette feltet, og de konkluderer med at den dominerende forståelsen er at inkludering handler om "disability and 'special educational needs'" (2008:17). De hevder at "There is a common assumption that inclusion is primarily about educating disabled students and others categorized as 'having special educational needs' in mainstream schools" (2008:8).

I norske og nordiske studier er denne dominansen åpenbar. Tre eksempler kan belyse dette. I den norske studien "Towards inclusive schools: a study of inclusive education in practise" (Flem, et al 2004) er formålet å undersøke hvordan en lærer maktet å inkludere elever med spesielle behov i det ordinære klasserommet. Studien beskriver hvordan hun forsøker å oppnå faglig og sosial læring for elevene, spesielt hvordan hun håndterte en gutt med impulsiv og ukontrollert atferd.

Den svenske studien "An inclusive classroom? A case study of inclusiveness, teacher strategies, and children's experiences" (Nilholm & Alm 2010) starter med å gi sin definisjon av inkludering. Forfatterne skriver at inkludering forutsetter at elever med funksjonshemming går i ordinær klasse. Det kreves i tillegg en positiv verdsetting av forskjell og at barna trives i skolen. Blant studiens funn framheves hvordan lærerens undervisningsstrategier utgjør det medierende leddet mellom elevene med funksjonshemminger og klassens fellesaktiviteter.

Den danske studien "Effekter af specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte læringsituationer og elevernes faglige, sociale og personlige resultater" (Egelund & Tetler 2009), studeres 24 elever og deres læringsmiljø. Her vises det til en forståelse av inklusjon som trekker på begrepet sosial integrasjon, "nemlig at elever med nedsatt funksjonsevne indgår i fællesskab med andre, har kontakt med andre og oplever sig som en del av et fællesskab" (2009:271).

Hva er så felles for disse studiene? Studien har fokus på elever med funksjonshemminger og spesielle behov, og på hvordan disse elevenes opplæring kan tilpasses innenfor den ordinære undervisningen. Slik Ainscow og Miles (2008) oppsummerer kritikken, opprettholdes den historiske konstruksjonen av "den funksjonshemmede eleven", eller eleven med "spesielle behov" som problem og objekt for tiltak. I dette integreringsperspektivet skjules nye subtile former for segregering og diskriminerende strukturer bak forskningens "blinde flekk"; elevens "spesielle behov".

Ainscow og Miles (2008) finner i tillegg to fortolkninger av inkludering som begge kan skrives inn i et integreringsperspektiv. Den ene omfatter forskning som studerer skolens praksis med å bortvise elever som bryter skolens atferdsnormer. Den andre omfatter forskning fra en rekke fagfelt hvor fokus rettes mot skolens ekskludering av sårbare grupper. Igjen rettes kritikken mot forskningens fastholdelse av spesifikke gruppekarakteristika og dermed også hvordan forskningen bidrar i den stadige konstruksjonen av disse.

Vendingen mot et bredere inkluderingsbegrep finner Ainscow og Miles (2008: 18f.) i studier som utforsker "the promotion of a school for all" og "education for all". Det er altså ikke kun i Norge at integreringspolitikken tidlig kom inn på et feil spor, det er et internasjonalt fenomen, og denne misforståtte integreringen engasjerer nå et internasjonalt forskningsfelt. Disse studiene plasseres innenfor et utdanningsvitenskapelig felt og omdreiningspunktet er å "se" og utforske skolens ekskluderende/inkluderende prosesser. Heller enn å ta ansats i "spesielle elevgrupper", tar studiene utgangspunkt i utdanningsforskningens kjernebegreper: utdanning og læring, deltakelse, og sosial rettferdighet. I denne begrepskonstellasjonen står begrepet deltakelse i en særstilling. I dette begrepet forenes utdanningens fokus på læring med en demokratisk rettighetsdimensjon. To sentrale studier kan gi et innblikk i denne forskningen.

Studien *Learning without limits* (Hart et al 2004) er utført ved Cambridge School of Education som et samarbeidsprosjekt med lærere. Ved hjelp av begrepet "the transformability of learning" utfordres den gjengse antagelsen om "elevers evner" som "inborn intelligence" i utforsking av elevers læringsaktiviteter. Gjennom en rekke casestudier utvikles innsikt i støttende undervisningsformer. I denne sammenhengen gis "samarbeidslæring" spesiell oppmerksomhet.

I *Teachers and schooling making a difference: productive pedagogies, assessment and performance* (Heyes, et.al. 2006) rapporteres det fra "The Queensland School Reform Longitudinal Study". Også i denne studien rettes oppmerksomheten mot støttende undervisnings- og vurderingsformer. Basert på omfattende klasseromsstudier utvikles en "produktiv pedagogikk" for å støtte læring og skolefaglig framgang for alle elever. I denne pedagogikken sammenholdes fire dimensjoner; høyt faglig nivå, sammenheng mellom skole og elevers hjemme/nærmiljø, sosial støtte og arbeid med og vedsetting av forskjell.

Felles for disse studiene er at forskerne går inn i skolen og samarbeider med lærere og skoler/skoledistrikt. Forskningsinteressen konsentreres om å utforske eksisterende praksiser og skolens utdanningsmessige og pedagogiske mulighetsrom. Studien

forenes i et engasjement for inkluderende opplæring, og i et brudd med forestillingen om at forskning er en nøytral aktør i spørsmål om utdanning og skole.

Studien til Ainscow og Miles (2008) av ulike fortolkninger av inkluderingsbegrepet kan oppsummeres i den enkle påstanden at den som leter etter et enhetlig meningsinnhold i begrepet inkluderende opplæring, leter forgjeves. Nå er ikke problemet nødvendigvis de ulike fortolkningene, faren er heller at vi *tror* vi har en felles forståelse og dermed lukker diskusjonen.

2.3.5 Veien videre: politikk og paradokser, mismot og muligheter

Gjennom den norske skolehistorien har skolen fremstått som en samfunnsformende institusjon, medskapende i dannelsen av våre livsformer og livssjanser. Harald Thuen (2010) spør om vi i dag ser konturene av det motsatte, "av en skole som mer tar form av samfunnet, av markedstenkning og New Public Management?" (2010:285). I vår sammenheng er spørsmålet i hvilken grad og på hvilke måter det nyliberale strømdraget i utdanningspolitikken påvirker mulighetsbetingelsene for en inkluderende politikk og praksis.

Vislie (2004a) analyserte *Kultur for Læring* (St.meld. nr. 30 (2003-2004)) og etterlyste politikkenes 'rammer og rom for en inkluderende opplæring'. Hun konkluderte med at meldingen varslet er betydelig verdiskifte i norsk skolepolitikk.

"Den nye skolen hviler på et individualistisk perspektiv, den prioriterer kompetanse og konkurranse fremfor kunnskap, kultur og danning. Den satser på kvalitet, men har et smalt kvalitetsbegrep, den prioriterer fleksibilitet, men overser betydningen av stabilitet, og – ikke minst viktig – den fokuserer på forskjellighet og ulikhet, men overser betydningen av det sosiale fellesskap, felles læringsarenaer og samarbeid i grunnopplæringen. Først under slike betingelser blir 'forskjellighet og mangfold' en styrke og kvalitet ved opplæringssystemet" (2004:17).

Sally Tomlinson (forthcoming) studerer den samme vendingen i utdanningspolitikken. Hennes utgangspunkt er hvordan den konkurranseorienterte markedsideologien har preget engelsk skolepolitikk siden 1980-tallet. Samtidig som utdanningspolitikken flagger inkludering, underordnes skole og utdanning økonomiens imperativ. Den nasjonale veksten krever mer og høyere utdanning. Resultatet er et økende antall elever som ikke kan eller vil svare til skolens standard. Disse elevene sluses inn i "The Irresistible Rise of the SEN (special educational needs) Industry". Denne sammenstillingen av den samtidige veksten i spesialundervisning og vektleggingen av inkludering, ser hun på ingen måte som et paradoks. Innenfor utdanningsfeltets regimeskifte, er det en logikk i samtidigheten i disse prosessene. I Tomlinsons utlegging av den engelske skolepolitikken beskrives den nyliberale vendingen i form av elevers frie valg til offentlig grunnopplæring og myndighetenes "tilbaketrekking" med hensyn til utformingen av denne skolen. Inkludering handler i denne sammenhengen om fri tilgang til offentlig skole. De elevene "som ikke henger med", som ikke klarer seg i konkurransen, overlates til den voksende spesialundervisningen. Her oppstår det imidlertid en forvirring. Nye elevgrupper presses inn i spesialundervisningen. I lys av

skolens prestasjonskultur skapes nye diagnosebilder hvor behovet for spesialundervisning kobles til medisinske og ”terapeutiske behov”.

Mismotet til Tomlinson står i sterk kontrast til den utviklingsoptimismen Roger Slee forfekter i *The irregular school* (2010). Her viser den *irregulære* skolen nettopp til et bredt anlagt program for en inkluderende opplæring. Utgangsposisjonen er et klart brudd med spesialpedagogikken og spesialundervisningens fokus på elever med ”spesielle behov/funksjonshemminger”. Målet er å gjeninnsette klasserommet som demokratisk livsform og som demokratiets skapende rom, som ”an apprenticeship in democracy” (2011:85). Fra denne posisjonen skriver han inkluderende opplæring inn i en tradisjon som går tilbake til John Deweys inkluderingsideer. I 1916 tar Dewey til orde for inkludering som den offentlige skolens visjon, en visjon som gjør skolen til en samordnende kraft for demokratisk samfunnsutvikling. Den inkluderende innstillingen demmer opp for individualisme, sterke særinteresser, og ulikhet mellom individ og grupper med hensyn til kultur og språk, makt og innflytelse. Fellesskapsinnstillingen demmer opp for effektivitetskrav som stenger ute, marginaliserer og ekskluderer ”the unfortunate and those who have not had a fair chance” (1916/1998:268). I vår tid er Deweys tanker videreført i Ellen Brantlingers beskrivelse av inkluderende opplæring som ”explicit about values, educational philosophies, theories of learning, and goals for society” (1997:448).

Å videreføre disse ideene er på ingen måte fagpolitisk nøytralt. For Slee (2011) er det ”a project of political struggle and cultural change” (2011:ix). Det som står på spill er alle elevers tilgang til, deltakelse i og framgang i skole og samfunn. Det som trengs er utdanningsreformer som sammenholder tre kjerneområder: en nytenkning av utdanningens formål, et nytt språk om og for samtaler om utdanning og skole og kontinuerlig utforskning av hvordan komplekse ekskluderingsstrukturer opererer i skole og samfunn (Slee 2011). Her kan vi knytte an til vår hjemlige norske arena. Skolens utfordring er altså den samme i dag som Blomkomiteen pekte på i 1970; å arbeide mot visjon om å bryte ned skiller på det menneskelige, sosiale og samfunnsmessige plan.

2.4 Dilemma i spesialundervisningen

Forskning om spesialundervisning har gjerne gått i to spor i følge Norwich (2008:4). Det ene sporet har sentrert forskningen om å foreskrive den gode praksis i spesialundervisningen, som ”know-how texts”, ellers har det vært preget av forskning med røtter i kritisk teori, som hovedsakelig har fokusert på negative sider i de gjeldende systemene uten nødvendigvis å kunne bidra med løsninger. Norwich hevder at dilemmaperspektivet bidrar til ett tredje spor, hvor kompleksiteten og de vanskelige valgene blir belyst. Når Norwich bruker termen dilemma understreker han at et dilemma refererer til noe mer spesifikt enn et vanskelig forhold eller et spørsmål. Et dilemma er en situasjon der en er nødt til å gjøre et valg mellom alternativer som ikke er optimale. De representerer en særlig beslutningsorientert tilnærming til vanskelige valg, der alle muligheter har noen ufordelaktige konsekvenser.

I norsk sammenheng peker Haug (1999a) på dilemmaet med at skolen skal være lik og felles for alle, samtidig som den skal åpne opp for mangfold og variasjon. Slik kan en si

at et klassisk dilemma i skoledebatten er knyttet til individ – fellesskap. I sin kjerne handler dette om å gjøre avveieringer mellom to posisjoner, som begge representerer mulige risikoer; å fokusere på enkeltelever, men uten at fellesskapet bryter sammen, eller å vektlegge fellesskapet, men uten at mangfold og forskjellighet ”stenges inne” og begrenser individet. Haug (ibid.) viser til at tiltak som er gjort innenfor spesialundervisningen i etterkrigstiden kan forstås i lys av dette dilemmaet. Han peker på at differensiering for å oppnå homogenisering av elevene var den første strategien. Deretter gikk man over til mer og mer fellesskap og mindre differensiering, frem til en løsning om fellesskap som utgangspunkt med individualisering innenfor dette på slutten av 1990-tallet. På 2000-tallet kan man stille spørsmål om ikke individualiseringstrenden nå gjør seg mer og mer gjeldende, men at denne skal møtes innenfor et fellesskap. Med dette antydes at vi her har å gjøre med verdispørsmål som ikke har endelige løsninger, og som man kontinuerlig arbeider for å finne gode nok løsninger på. Dilemmaene forsvinner slik sett ikke, og hvilke verdsett som blir sterkest vektet kan veksle over tid. Slik kan det også være at dilemmaene og valgene i forhold til dem hele tiden må forhandles og reforhandles. Innenfor spesialundervisning har blant annet Norwich (1993, 2008), Nilholm m.fl. (2007) og Dyson og Millward (2000) benyttet dilemmaperspektivet som teoretisk inngang.

Dilemmaperspektivet i utdanningsforskning blir også brukt om ulike former for verdivalg man står overfor som skoleledere. Grunnen for dette er at ledelse og styring av opplæring innebærer å måtte forholde seg til ulike og motstridende verdsett, noe dilemmaperspektivet kan bidra til å belyse. Dilemmaer er på denne måten forstått som valg i forhold til konkurrerende verdier, som det gjerne må kompromises imellom eller i forhold til. Verdier som kanskje blir betraktet som like viktige og verdifulle, eller uønskede, men hvor man aldri kan oppnå en ultimat løsning. På denne måten skiller dilemmaer seg fra problemer. Problemer kan løses. Dilemmaer eksisterer som innebygd i utøvelse av ledelse og forsvinner ikke når man har foretatt valg (Cuban 1996). Det handler heller om å finne tilfredsstillende måter å forholde seg til dilemmaene på (*satisfy*), og man må ofte gi avkall på noe i prosessen (*sacrifice*). Handlinger som skjer i rommet mellom å tilfredsstille og avse noe i forbindelse med verdier, kaller Cuban *satisfice*. Dilemmaperspektivet kan dermed fange inn utfordringene knyttet til valg og forhandlinger og bruk av makt og tillit i praktisering av demokratisk ledelse. Berlak og Berlak (1981:135) viser til at dilemmaer i opplæringen kan oppleves som spenninger ”in’ the teacher, ’in’ the situation and ’in’ society”. På bakgrunn av dette deler de dilemmaer inn i kontrolldilemmaer, opplæringsdilemmaer og samfunnsmessige dilemmaer. Samtidig viser de at dilemmaer gjerne ikke kan isoleres innenfor ett område, men at de også kan fungere overlappende. I sin studie viser de blant annet hvordan det samfunnsmessige dilemmaet mellom lik eller ulik fordeling av ressurser også kan bli et kontrolldilemma eller et opplæringsdilemma.

I sine studier har Norwich (1993b, 2008) undersøkt ”dilemmas of difference” i forhold til barn med spesielle behov/funksjonshemminger innenfor tre områder:

- Identifisering eller ikke identifisering
- Hva skal læres?
- Hvor skal opplæringen gis?

I studien fra 1990-tallet introduserte Norwich (1993b) også et fjerde dilemma behandlet:

- Hvordan fordele innflytelsen mellom foreldre og profesjonelle?

Innenfor utdanningsfeltet representerer forhold knyttet til forskjellighet – om en skal eller ikke skal, identifisere og respondere på elevers ulikhet – dilemma og vanskelige beslutninger. Norwich knytter dette til kulturers ulike verdsetting av menneskelige forskjeller. Negativ verdsetting viser til at "forskjellighet" reflekterer lavere status, mindre verdi, vedvarende ulikhet og dårlige tilbud og urettferdig behandling. Positiv verdsetting viser til at "forskjellighet" reflekterer anerkjennelse av individualitet og individuelle behov og interesser. Det er i spenningen mellom disse oppfatningene av forskjellighet at dilemma utspilles. Dilemmaet er at begge mulighetene; å identifisere, anerkjenne og respondere på ulikheter (med spesiell løsning/håndtering), eller å ikke anerkjenne og respondere på ulikheter (med spesielle løsning og håndtering), begge ledsages av risikoer.

Slik det er redegjort for her, kan "dilemmas of difference" anvendes i forhold til ulike aspekter ved menneskelig ulikhet. De kan også sees som ideologiske dilemma (jf. Billig 1988) som vokser fram i systemer som samtidig er forpliktet på motstridende verdier, for eksempel fellesskap og likeverd og individualitet og konkurranse. For Norwich representerer dilemmaperspektivet et oppgjør med en ensidig dikotomisering innen det spesialpedagogiske feltet, som etter hans mening har vært preget av faglige konflikter og forenklete teoretiske modeller. Denne kritikken rammer imidlertid også hans egen posisjon. I utleggingen av dilemmaperspektivet er "spesielle behov/funksjonshemming" det sentrale omdreiningspunktet. Når han så bruker begrepet "dilemmas of difference", problematiseres ikke hvilken type ulikhet, hvordan disse ulikhetene fortolkes, tildeles verdi og ordnes sosialt. Slee (2011) oppsummerer disse innvendingene og hevder at selv om perspektivene til Norwich gir verdifulle innspill i fagdebatten, er det en svakhet at selve kategorien "spesielle behov" ikke diskuteres.

Slik dilemmaperspektivet er brukt i denne studien, tar vi utgangspunkt i at dette perspektivet alltid hviler på noen teoretiske antakelser om det fenomenet som dilemmaet omhandler, i dette tilfellet elever med spesielle behov og spesialundervisning. I oversikten under er dilemma 1 til 4 knyttet til elever med særskilte behov og disse kan sees som utdypinger av individ – fellesskapsdilemmaet slik dette er formulert i *Rett til læring*. Dilemma 5 og 6 knyttes til helheten i alle elevers opplæring, der man kommer i press mellom ulike.

1. *Identifikasjonsdilemmaet*. Opplæringslovens § 5-1 forutsetter en identifisering av "elever som ikke har eller kan få utbytte av den ordinære opplæringen". Her stilles skolesystemet og foresatte overfor et valg mellom to alternativ: å identifisere og dermed sikre rettigheter til spesialundervisning, men samtidig risikere stigmatisering – eller å ikke identifisere og dermed gi den støtten eleven trenger innenfor tilpasset opplæring, men samtidig risikere at denne ikke er tilfredsstillende.

2. *Innholdsdilemmaet.* Gjelder forholdet mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningens mål, innhold, organisering og arbeidsmåter, slik disse skrives inn i elevenes individuelle opplæringsplaner (IOP). Valget står mellom å utforme en IOP tett opp til elevens behov, og dermed risikere at eleven frarøves den felles kulturelle kunnskapen – eller å utforme en IOP tett opp til den felles kulturelle kunnskapen i den ordinære undervisningen, og dermed risikere at elevens behov ikke ivaretas.
3. *Organiseringsdilemmaet.* Spesialundervisning kan tilbys i ulike kontekster, spesialskoler, smågrupper eller i ordinære klasser. Valget står mellom segregerte tilbud og tilbud i klassen. Det segregerte tilbudet kan samle det en antar er den lærerkompetansen eleven trenger og støtte elevens opplevelse av mestring og tilhørighet blant "likesinnede", med risiko for tap av tilhørighet, kvalifisering og sosialisering i jevnaldringsgruppen. Tilrettelagt opplæring i klasser gir potensielt tilhørighet, kvalifisering og sosialisering i jevnaldringsgruppen, mens risikoen er tap av spisskompetanse, nødvendig støtte og at eleven kan isoleres i klassefellesskapet.
4. *Interessendilemmaet.* Dette kan sees som et dilemma knyttet til lærere, PPT, skoleleder og skoleeier, der det må avveies mellom fagprofesjonelles vurderinger og innfrielse av forventninger og krav fra foreldre, men også elevenes egne ønsker og vurderinger. Samtidig utgjør foreldre en heterogen gruppe med ulike synspunkter om spesialundervisningen og dens organisering.
5. *Ressursfordelingsdilemmaet.* I en situasjon med begrensede ressurser er spørsmålet hva som skal prioriteres. Valget står mellom å øke den generelle tildelingen til skolene for å styrke muligheten for tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning, og risikere begrensa ressurser til spesialundervisning - eller å prioritere ressurser til spesialundervisning, og risikere å svekke ressurser til ordinær undervisning og tilpasset opplæring.
6. *Styringsdilemmaet.* På samme tid som kommunene har fått større ansvar og handlingsrom i opplæringen, har statlig styring og kontroll økt. Skoleeier må manøvrere i et felt med ulike interesser som har rettigheter, forventninger og krav i forhold til ordinær opplæring og spesialundervisning. Man må også operere mellom det ideelle og det mulige, noe som fører til stadige dilemma.

Disse dilemmaene vil vi identifisere i kasusbeskrivelsene i kapittel 5, de vil diskuteres nærmere i kapittel 7 og danne grunnlag for beskrivelsene av forholdet mellom dilemmaer og drivere i kapittel 8.

3 Metode og forskningsprosess

Vi valgte en kvalitativ tilnærming for å få større grad av innsikt og forståelse av drivere og dilemma slik sentrale skoleaktører på kommune og fylkesnivået opplever dem. Forskningsprosessen begynte med en dokumentanalyse og grunnlagsarbeid, deretter samlet vi inn data gjennom fokusgruppeintervjuer og til slutt har vi sammenstilt og analysert materialet.

3.1 Dokumentstudier

Innledningsvis gjorde vi en gjennomgang av nyere norsk forskning og sentrale politiske dokumenter. Formålet med dokumentstudien var todelt. Først og skal den bidra med å få en så god oversikt som mulig over hvordan økning i bruk av spesialundervisning er forstått og beskrevet tidligere. Videre dannet arbeidet et grunnlag for utvikling av intervjuguider for fokusgruppeintervjuene. Analysene av publikasjonene bidro også til å skape en analytisk ramme.

Dokumentanalysen ble organisert i forhold til de tre overordnede driverne som er beskrevet tidligere; (i) endringer i styring av skolen, (ii) samfunnsendringer og (iii) spesialundervisningens struktur. Disse tre overordnede driverne inneholder mange underkategorier, og må først og fremst sees på som samlebetegnelser på drivere med et felles utgangspunkt; skolen og styringen av den, samfunnsendringer og rettighetstenkning og spesialundervisningen i seg selv. Dokumentanalysen er gjort med tanke på å finne spor etter disse forholdene, og eventuelle andre forhold, som dokumentenes forfattere mener kan bidra til at bruken av spesialundervisning øker.

Alle de utvalgte publikasjonene har vært tilgjengelig i pdf-format. Analysen av publikasjonene ble innledet med et søk i alle publikasjonene på ordene: *spesialundervisning*, *øke*, *økt*, *øker*, *økning*, *stige*, *stiger* og *driver*. Gjennom treff i dokumentene på disse søkene, identifiserte vi deler som omhandlet spesialundervisning og forhold knyttet til økning i bruk av spesialundervisning. De identifiserte delene ble deretter lest og kategorisert i forhold til de overordnede driverne.

De publikasjonene som inngår i analysen av nyere norsk empirisk forskning om spesialundervisning framkom gjennom et søk på termen "spesialundervisning" i Bibsys. Søket ble avgrenset i tid til 2006-11 og gjelder studier om spesialundervisning i norsk grunn- og videregående opplæring. Det ble gjort avansert søk innenfor kategoriene "artikler og bokkapitler", "e-bøker", "bøker" og "PhD-avhandlinger". Etter fjerning av dubletter, studier i barnehager og utenlandske studier, satt vi igjen med 198 publikasjoner. En gjennomgang av disse viste at svært mange av dem var lærebøker og masteroppgaver. Flere var også tematisk relatert til opplæring av spesielle vanskekatégorier av elever. Av hensyn til selve analysearbeidet er det lagt inn et ekstra kriterium at publikasjonene skulle foreligge i pdf-format. I alt 15 publikasjoner ble

identifisert for videre analyser.² Et tematisk kriterium er i tillegg blitt brukt på det flerkulturelle området, som ikke ble dekket av søket. Dette gjelder en studie om PPT og flerspråklige elever (Pihl 2005). Pihl (2005) er med andre ord en publikasjon som er valgt i tillegg til de 15 som var resultat av søket. Til sammen er det 16 publikasjoner som inngår i gjennomgangen. De fleste publikasjonene er rapporter utgitt av institusjonene der forskerne er tilsatt. Det er 11 forskerrapporter, 1 doktorgradsavhandling, 1 bok, 1 rapport fra interesseorganisasjoner, 2 publikasjoner fra Utdanningsdirektoratet.

Når det gjelder drivere i forskning, må det tas et forbehold. Disse driverne er i hovedsak knyttet til spesialundervisning i grunnskolen. Markussen m.fl. (2009:265) hevder at det inntil 2009 ikke er mulig å spore endringer i spesialundervisning i videregående opplæring etter Kunnskapsløftet. En arbeidsgruppe fra Utdanningsdirektoratet (2007a) har pekt på at det finnes lite dokumentasjon om hva som foregår med spesialundervisningen i videregående. Hvilke drivere som knytter seg direkte til spesialundervisningen i videregående blir dermed ikke særskilt synlig i denne analysen.

Som utgangspunkt for analysen av hvordan drivere framtrer i aktuelle offentlige dokumenter er det valgt ut relevante NOU'er og Stortingsmeldinger fra 2003 og fram til i dag. I tillegg er det inkludert rapporter om spesialundervisning fra Riksrevisjonen og de to interesseorganisasjonene Utdanningsforbundet og KS. Vi har valgt ut 3 NOU'er og 2 stortingsmeldinger, 1 rapport fra Riksrevisjonen, 1 rapport fra Utdanningsforbundet og 1 rapport fra KS.³ De åtte dokumentene har ulike funksjon ved at de er skrevet av ulike aktører med ulike adressater, noe som må tas hensyn til i lesingen av dem. Tekstene er valgt ut i forhold til hvor relevante de er på spesialundervisningsfeltet, et strategisk utvalg, og er ikke ment å skulle være en uttømmende liste.

3.2 Fokusgruppeintervjuer

I prosjektets neste fase intervjuet vi fire grupper informanter som på hver sin måte er sentrale i spesialundervisningsfeltet. De fire gruppene er lærere, rektorer/skoleledere, PPT og skoleeiere (inkl. politikere). Vi valgte å bruke fokusgruppeintervju som intervjuform. Fokusgruppeintervjuer skaper en god arena for utveksling av deltakernes erfaringer og synspunkter. Her diskuteres emnet i en gruppe, heller enn av individuelle intervjupersoner (Bryman 2004, s. 345-362). Dette innebærer at forskerne er særlig opptatt av hvordan informantene responderer på hverandres synspunkter og hvordan interaksjonen i gruppen former de oppfatninger som kommer til uttrykk (Wibeck

2 Aasen m.fl. (2010), Bele m.fl. (2008), Bonesrønning m.fl. (2010), Brandt (2006), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (2009) Fylling og Rønning (2007), Fylling og Handegård (2009), Knudsmoen m.fl. (2011), Lundeberg (2008), Markussen m.fl. (2009), Markussen m.fl. (2007), Nordahl og Hausstätter (2009), Nordahl og Sunnevåg (2008), Utdanningsdirektoratet (2007a) og Utdanningsdirektoratet (2007b)

3 NOU 2003:16, St.meld. nr. 30 (2003-2004), NOU 2009:18, Meld.St. 18 (2010-2011), NOU 2010:7, Riksrevisjonen (2010-2011a), Utdanningsforbundet (2010) og KS (2010) .

2000). Målet for fokusgruppen er at gruppedeltakerne skal diskutere med hverandre de temaene forskeren definerer, ikke som i mer tradisjonelle gruppeintervjuer å svare på forskerens spørsmål (Wibeck 2000). Et fokusgruppeintervju gir muligheter for å studere hvordan individer kollektivt gir mening til fenomener og konstruerer sine oppfatninger om det. Hensikten med intervjuene er ikke å frembringe statistisk generaliserbare data, men å belyse bestemte problemstillinger og sentrale elementer knyttet til drivere og dilemma i spesialundervisningen. Data formidler en menings-sammenheng som gir forskeren, og leseren, forståelse av de sosiale fenomener som utforskes (Thagaard 2003).

3.2.1 Utvalg

Prosjektet ble planlagt gjennomført med inspirasjon fra kasusstudier som forskningsstrategi. Yin definerer en kasusstudie som en forskningsstrategi som *“innbefatter en altomfattende metode som dekker både forskningsdesign, datainnsamlingsteknikker og spesifikke tilnærminger til analyser”* (2003:14). Med bakgrunn i denne definisjonen har vi kun benyttet oss av elementer fra kasusstudie som metode. Hovedsakelig gjelder dette utvalg, dataproduksjon (fokusgruppeintervjuene) og kasusbeskrivelser. Den første presentasjonen av datamaterialet er gjort med utgangspunkt i drivere og dilemma på tvers av gruppene innad i hvert kasus (kapittel 5) mens den videre analysen i kapittel 6, 7 og 8 er gjort på tvers av både aktørgrupper og kasus. I den videre analyseprosessen fremsto datamaterialet som særskilt interessant å se på tvers av kasusene og de kontekstuelle forholdene i hvert enkelt kasus kom i bakgrunnen. Med bakgrunn i dette kan vi ikke si at vi har gjennomført en ren kasusstudie slik Yin definerer den, men vært inspirert av og benyttet elementer fra metoden.

Ved utvelgning av de åtte kommuner/fylkeskommuner, ble det lagt som utvalgsriterium at alle skulle ha en relativt høy bruk av spesialundervisning. I tillegg ble det lagt vekt på å få kasus med stor variasjonsbredde i følgende kontekstuelle forhold.

- *Størrelse*: Det ble lagt vekt på å rekruttere både store, mellomstore og små (fylkes-)kommuner i utvalget. Vi benyttet definisjonen fra SSB om at små kommuner var kommuner med 0-4999 innbyggere, mellomstore kommuner var kommuner med 5000-19999 innbyggere og store kommuner var kommuner med minst 20000 innbyggere (Langørgen og Aaberge 2008)
- *Geografisk spredning*: Det ble lagt vekt på at ulike deler av landet skulle være representert.

I tillegg ble det også lagt vekt på, så langt vi hadde kunnskaper om det, å rekruttere kommuner som har ulik *andel flerspråklige elever*, ulike *organisatoriske forhold* og som hadde ulike praksiser med tanke på *økonomiske incitamenter for spesialundervisning* (for eksempel om det gis ekstra ressurser for hvert vedtak eller om ressurser til spesialundervisning inngår i den generelle rammetildelingen til skolene).

Prosessen med å rekruttere informanter ble startet enkelt med at det ble sendt et brev til rådmann/fylkesrådmann og skolefaglig ansvarlig (vedlegg 1). Her ble det redegjort for prosjektet og oppfordret til at kommunen/fylkeskommunen deltok og bidro med å

legge forholdene til rette for gjennomføring av intervjuer. Vi ba videre om å få oppgitt en kontaktperson som vi kunne kontakte i forbindelse med utvelgelse av informanter og den praktiske gjennomføringen av intervjuene. I den forbindelse ble det vedlagt et informasjonsskriv som redegjorde for hva vi trengte av hjelp fra denne personen (vedlegg 2). Det ble også vedlagt et informasjonsbrev til potensielle deltakerne med forespørsel om å delta i prosjektet (vedlegg 3). I informasjonsskrivet til koordinatorene ble det lagt vekt på at vi fortrinnsvis ønsket informanter med erfaring, dvs. personer som har vært i sin stilling i tre år eller mer. Videre ble det lagt vekt på et ønske om variasjon ved at informantene skulle representere mangfoldet i kommunen/fylket i forhold til ulike skoler/skoleslag/skolestørrelse. Hver gruppe burde være på 4-6 personer. De ulike gruppene ble beskrevet på følgende måte:

- Gruppe 1, Lærere: Kontaktlærere som har erfaring fra spesialundervisning og for tildeling av spesialpedagogisk ressurs.
- Gruppe 2, rektorer/skoleledere: Rektorer og inspektører, fortrinnsvis den i det formelle lederteamet som har ansvaret for det daglige arbeidet med spesialundervisning på skolen. Minimum 50 % av informantene bør være rektorer.
- Gruppe 3, skoleeiere: Representanter både fra den politiske ledelsen i kommunen/fylket og fra kommunens/fylkets administrasjon med ansvar for skole/oppvekst, for eksempel skolefaglig ansvarlig eller skolesjef.
- Gruppe 4, PPT: Ledere og medarbeidere i PP-tjenesten.

3.2.2 Gjennomføring

I alt ble det gjennomført 32 intervjuer med representanter for åtte kommuner (fem kommuner og en region med tre samarbeidende kommuner) og to fylkeskommuner. Regionen ble inkludert i prosjektet fordi den ene kommunen vi kontaktet mente at å gjøre intervjuer med representanter fra alle de tre kommunene som hadde et forpliktende samarbeid om skole, ville gi et bedre bilde. I tillegg er interkommunale samarbeid en måte stadig flere kommuner organiserer sitt arbeid på, og vi vurderte det slik at det ville gi en viktig innsikt i hvordan en slik kontekst gjorde seg gjeldende i forhold til økningen i bruken av spesialundervisning.

Alle intervjuene ble gjennomført etter planen og det var relativt få forfall. Det ble likevel noen færre politikere i skoleeiergruppene enn det som var planlagt, noe som kan ha sammenheng med at intervjuene ble gjennomført i ukene etter fylkes- og kommunevalget i 2011, men også deres vurdering av egen innsikt i problemstillinger rundt spesialundervisning og prioriteringer i bruk av tid. Intervjuene ble gjennomført i perioden 20. september til 3. november. I alt deltok 101 informanter. Intervjuene varte i om lag én time hver. Alle intervjuene utenom ett ble tatt opp elektronisk. Ved ett tilfelle sviktet teknologien og vi fikk ikke opptak av intervjuet. Dette ble løst ved at de to som gjennomførte intervjuet umiddelbart satte seg ned og rekonstruerte det som hadde blitt sagt. I ett tilfelle ble tillatelse til å bruke opptaker gitt etter at informantene fikk tilsagn om at de skulle få intervjuutskriftene til gjennomsyn.

Av praktiske grunner ble gjennomføringen av intervjuene fordelt på medlemmene av forskergruppen. Det var to forskere til stede ved alle intervjuene, der den ene fungerte

som leder (moderator) av samtalen, og den andre som observatør med mulighet til å stille oppfølgende spørsmål. Moderator hadde en tilbaketrukket rolle. Oppgaven var først og fremst å introdusere temaer og å inkludere alle i samtalen. Ut over dette var oppgaven å se til at deltakerne responderte på hverandres utsagn, fortrinnsvis med referanse til lokale forhold. I noen tilfeller valgte moderator selv å stille oppfølgingsspørsmål der deltakerne ble utfordret til å konkretisere eller problematisere enkelte forhold.

Intervjuene startet med en redegjøring for prosjektets bakgrunn, formål og presentasjon av deltakere. Deretter ble første spørsmål introdusert: *"Hvilke tanker har dere om økningen i bruk av spesialundervisning?"*. I tillegg til introduksjonsspørsmålet, ble det introdusert ett spørsmål knyttet til hver av de tre driverne som var identifisert og om, eventuelt på hvilken måte, deltakerne opplevde dilemma i forhold til spesialundervisning. Intervjuguiden er vedlagt i vedlegg 4.

3.3 Analyse

Analysen av politikkdokumenter og forskningspublikasjoner, har bidratt til å organisere og ytterligere differensiere de identifiserte driverne. I intervjuene er driverne brukt for å strukturere intervjuguiden og til å kategorisere og systematisere de driverne og dilemmaene som kom fram gjennom intervjuene. I så henseende er analysen inspirert av skillet mellom *definitive* og *sensitizing* begrep (Blumer 1954), som beskriver to ulike måter å forholde seg til begreper innen samfunnsforskning. Mens definerende begrep redegjør for "hva en skal se etter", vil et sensitiviserende begrep heller antyde "hvor en skal lete".

Studiens analyser av intervjudataene er bygget opp i tre trinn. (i) kasusbeskrivelser i kapittel 5, (ii) analyse på tvers av kommuner og fylker i kapittel 6 og 7 og (iii) en drøfting av skjæringspunkter mellom økonomiske rammer og fellesskapets vis-a-vis individets rettigheter i kapittel 8

I kasusbeskrivelsene er det et særlig fokus på hvordan aktørene snakker om og forklarer økningen av spesialundervisning og beskriver dilemma i feltet på tvers av aktørgruppene innad i kommunen/fylket. Etter at transkripsjonene forelå, hvert intervju omfattet mellom 12 og 20 sider transkribert tekst, ble intervjuene lest med tanke på identifisering av drivere og dilemma.

I prosjektet er det to sentrale analytiske begrep, drivere og dilemma. Innledningsvis ble det formulert tre grupper av drivere som har systematisert arbeidet. Disse er knyttet til (i) endringer i styring av skolen, (ii) samfunnsendringer og (iii) spesialundervisningsstruktur. Disse er grove kategoriseringer som ble definert i utviklingen av prosjektet. For å systematisere og rydde i datamaterialet, kategoriserte vi utsagnene i forhold til de tre overordnede driverne. Deretter laget vi underkategorier av driverne som beskrev innholdet i utsagnene fra intervjuene. Ett sett med underkategorier var allerede kommet fram gjennom dokumentanalysen, men flere av utsagnene kunne ikke plasseres under disse. Vi laget derfor tilleggskategorier for å ivareta disse. Når alle utsagnene var kategorisert, gikk vi gjennom kategoriene og laget et felles sett kategorier som alle utsagnene kunne kategoriseres under. Dette muliggjorde å få en

oversikt over hvilke grupper som hadde snakket om hvilke drivere og dilemma. Dette arbeidet ble fordelt mellom prosjektgruppens fire forskere. Vi må derfor også ta høyde for at det kan eksistere glidende overganger og overlappinger i forståelsen av de ulike kategoriene.

Kasusbeskrivelsene er skrevet slik at de drivere og dilemma aktørgruppene la mest vekt på, også er de som er beskrevet mest inngående i kasusbeskrivelsene. I tillegg blir enkelte utsagn og betraktninger fremhevet som ikke oppfyller dette kriteriet. Dette har vi gjort fordi vi mener disse har tilføyd noe særskilt interessant i diskusjonen og på den måten har en verdi i analysen.

I kapittel 6 og 7 gjøres en analyse på tvers av kommunene og fylker av de mest sentrale driverne og dilemmaene. Hvilke disse er har vi kommet fram til gjennom å sammenstille hvilke grupper som har snakket om driverne og dilemmaene. Ved å se på hvor mange grupper som har tatt opp den enkelte ser vi hvilke gruppene er mest opptatt av. Dette er en grovsortering som gir et bilde av *tendensene* som finnes i vårt datamateriale, det gir ikke et bilde av aktørenes vekting av de ulike driverne og dilemmaene.

3.4 Troverdighet og forskningsetikk

For å vurdere kvaliteten på det kvalitative datamaterialet er troverdighet og bekreftbarhet viktige prinsipper. Troverdighet handler om studiets gyldighet, om forskerne måler det de tror de måler eller om observasjonene som gjøres reflekterer de fenomen de ønsker å vite noe om (Kvale 2001). Troverdigheten er knyttet til om forskningen utføres på en tillitsvekkende måte og om man redegjør for hvordan dataene har blitt samlet inn på en tillitsvekkende måte (Thagaard 2003). At flere forskere deltar i arbeidet bidrar til å styrke troverdigheten fordi viktige avgjørelser i forskningsprosessen da blir diskutert og en forsker sitter ikke alene med alle avgjørelsene (Thagaard 2003). Troverdigheten er først og fremst knyttet til fremgangsmåten i forskningsprosjektet. Bekreftbarhet er på den annen side knyttet til tolkningen av resultatene. Forskere må forholde seg kritisk til egne tolkninger og bekreftbarhetsprinsippet forutsetter at resultatene kan bekreftes av annen forskning (Thagaard 2003).

Vår overordnede problemstilling omhandlet hvorfor bruken av spesialundervisning øker i grunnopplæringen. Ved å gå ut og gjøre intervjuer med lærere, rektorer/skoleledere, skoleeier og PPT fikk vi belyst fenomenet fra ulike vinkler. Andre elementer som bidrar til å styrke prosjektets troverdighet er at prosjektet har en bred og åpen analytisk inngang, der målet er å få tak i sentrale aktørers erfaringer og vurderinger av hvorfor bruken av spesialundervisning øker og hvilke dilemma de møter. En av fordelene med fokusgruppeintervjuer er at informantene kan diskutere seg i mellom om temaet forskeren frembringer, noe som gir forskerne større innblikk i ulike synspunkt enn et intervju med en enkelt informant hadde gjort. Prosjektet er utviklet og gjennomført av en forskergruppe på fire, der arbeidet har vært fordelt mellom arbeid individuelt, i par og som hel gruppe. Intervjuene er gjennomført ved at to forskere har arbeidet sammen. I de empiriske analysene har forskere hatt mulighet til å jobbe sammen, felles lesing og skriving og utvikling av funn. Det er lagt vekt på

transparens i presentasjon av resultater. Først og fremst ved at resultater av analyser er gitt bred presentasjon. På denne måten har leserne mulighet til å selv å vurdere relevansen ved de aktuelle resultater som presenteres. Vi vurderer at troverdigheten og bekreftbarheten er godt sikret i prosjektet.

Prosjektet ble forelagt og godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og forskningsetiske retningslinjer er ivaretatt (jf vedlegg 5). Deltakernes anonymitet er ivaretatt ved at alle personidentifiserbare opplysninger er fjernet i transkripsjonene. Kommuner og fylkeskommuner er anonymisert. Deltakere som har bedt om det har fått mulighet til å lese og godkjenne transkripsjonen av intervjuet og i rapporten gjengis ingen sensitive personidentifiserbare opplysninger.

4 Dokumentanalyse – drivere i politikk og forskning

Både i politiske dokumenter og nyere forskning blir spørsmålet om hvorfor bruken av spesialundervisning øker diskutert. I gjennomgangen av dokumentene har vi sett etter hva som blir beskrevet som mulige drivere i nyere forskningsrapporter, offentlige dokumenter og i dokumenter fra interesseorganisasjoner og Riksrevisjonen. Funnene er sortert under tre forhåndsdefinerte drivergrupper; i) Endringer i styring av skolen, ii) Samfunnsendringer og iii) Spesialundervisningens struktur.

Målet med dokumentgjennomgangen har vært å identifisere hva som tidligere har vært tematisert og forstått som mulige drivere for økningen, og ikke å vurdere forskningen eller de politiske dokumentene i seg selv.

I hvert delkapittel presenteres funnene fra forskningsdokumentene først, deretter funnene i de offentlige dokumentene. Vi fant betydelig flere driver i forskningsdokumentene enn i de offentlige dokumentene. Dette kan forklares både med de ulike dokumentenes art, forskningen har vært mer opptatt av hva som driver utviklingen enn det politikkdokumentene har vært, men også med at vi har gjennomgått flere forskningsrapporter enn politikkdokumenter. Resultatet av analysene oppsummeres helt til slutt i kapitlet.

4.1 Endringer i styring av skolen

Endringer knyttet til styring av skolen, omhandler blant annet at det har blitt introdusert en ny læreplan med sterkere vektlegging av elevers læringsutbytte, mer målstyring og kvalitetsindikatorer, mer testing og kontroll, nytt tilsynsinstitutt og økt fokus på tidlig innsats (spesialundervisningen skal gis tidligere) samtidig som en har sterkt fokus på overgangen til videregående skole ("Ny Giv" og identifisering av elever som trenger ekstra støtte). Alle disse forholdene kan bidra som drivere til økning av enkeltvedtak om spesialundervisning. I tillegg finner vi at lav kvalitet på vanlig undervisning og dårlig læringsmiljø, økonomi, krav om tilpasset opplæring, Kunnskapsløftet og føringer fra Utdanningsdirektoratet blir nevnt som faktorer innenfor drivergruppen om endring i styring av skolen. I det videre vil vi gå nærmere inn på disse.

4.1.1 Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger

De siste årenes utdanningsreformer er en del av en større nasjonal og internasjonal trend, hvor målbare resultater og sammenligning er viktig, og elevenes skoleprestasjoner blir målt som læringsutbytte. Når og hvordan denne trenden begynte er uklart, men den skjød fart i Norge med de internasjonale PISA-, TIMSS- og PIRLS-testene på begynnelsen av 2000-tallet. Kunnskapsløftet som utdanningsreform ble til i dette tankeklimate.

Mer vektlegging på nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger, det økte læringstrykket i skolen og vektleggingen på grunnleggende ferdigheter er det flere som på en eller annen måte nevner som drivere for økt spesialundervisning (Aasen m.fl.

2010, KS 2010, Knudsmoen m.fl. 2011, Nordahl og Hausstätter 2009). Dette settes i sammenheng med en internasjonal trend, hvor man kan ane konkurranse gjennom sammenligninger både nasjonalt og internasjonalt. For å få opp snittet til elevene, settes det i gang ulike former for kompensierende tiltak for ulike grupper. Ved å ta ut enkelte elever fra læringsfellesskapet, argumenteres det indirekte for at læringsmiljøet blir bedre for de resterende elevene. I forbindelse med dette, er det også utarbeidet nye rapporteringssystemer, og det blir gjort forandringer i de gamle. Det blir også pekt på at den økte kunnskapen om elevenes læring som testene bidrar til, i seg selv kan motivere for økt henvisning.

Elevenes læringsutbytte og mer vektlegging av dette er et av de sentrale trekkene ved utviklingen av norsk skole de senere årene. Dette påpekes også i de offentlige dokumentene. I Meld.St. 18 (2010-2011:68) beskrives sammenhengen mellom dette og økt bruk av spesialundervisning på denne måten: *“Økt vekt på læringsutbytte med tilhørende krav til vurdering og oppfølging, kan ha bidratt til at behovet for spesialundervisning har økt”*. Mer fokus på hva elevene skulle ha lært og målinger av dette kan bidra til å synliggjøre behovet for spesialundervisning i større grad enn før. Riksrevisjonen (2010-2011) bekrefter også dette.

Utdanningsforbundet (2010:5) er opptatt av hvordan den stadige målingen av resultatene fører til et behov for skolene om å ”dekke” seg bak spesialundervisning slik at elever som potensielt kan få dårlige resultater på nasjonale prøver kan tas ut fordi de har andre krav til læringsutbytte. Resultatmålingen kan da være en driver bak økningen av bruken av spesialundervisning. Økt fokus på kvaliteten på opplæringen og den stadig mer utstrakte målingen av denne fremheves her som en driver bak økningen i bruken av spesialundervisningen også i politikkdokumentene.

4.1.2 Kunnskapsløftet

Både Bonesrønning (2010), men spesielt Nordahl og Hausstätter (2009) peker på en sammenheng mellom implementeringen av Kunnskapsløftet og økningen i enkeltvedtak. Den store stigningen i enkeltvedtak i grunnskolen skjer fra 2007 og utover, altså året etter implementeringen av Kunnskapsløftet startet. Det antydes at skolen ikke har systemer som er effektive nok for å møte kravene i Kunnskapsløftet, og at færre og færre elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Også dette blir tilskrevet de nye kravene i Kunnskapsløftet. Det blir pekt på at en mye brukt strategi, når man møter nye situasjoner, er å bruke mer av det samme. På den måten vil elever som faller utenfor på grunn av nye former for krav i Kunnskapsløftet, lett bli gjenstand for spesialpedagogiske enkeltvedtak. En annen måte å forklare dette på blir gjort ved å peke på at det er ideologiske forskjeller mellom L97 med et inkluderingsperspektiv og LK06 med et konkurranseperspektiv, og at denne forskjellen kommer til uttrykk gjennom en økning i gruppen elever som mottar spesialundervisning (Nordahl og Hausstätter 2009:205). De offentlige dokumentene tar opp lignende problemstillinger men ikke knyttet direkte til Kunnskapsløftet som en driver.

4.1.3 Kravet om mer tilpasset opplæring

Kunnskapsløftet gjør i følge Bonesrønning (2010) at kravene om mer tilpasset opplæring øker, dette blir løst med mer bruk av spesialundervisning og økt bruk av

assistenter: *“En annen mulighet er at skolene har respondert på kravene om mer tilpasset opplæring med å øke bruken av spesialundervisningsressurser og assistenter”* (Bonesrønning m.fl. 2010: 1f).

Selve retten til spesialundervisning sett i sammenheng med kravet om mer tilpassa opplæring betegnes som en driver bak økningen i noen av de politiske dokumentene. Bakgrunnen for dette er at alle elever i Norge i dag skal ha tilpasset opplæring innenfor den ordinære undervisningen og de elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen har rett til spesialundervisning. Likevel hevdes det å være en sterk sammenheng mellom skolen eller lærebedriftens evne til å tilpasse opplæringen og bruken av spesialundervisning (NOU 2003:16, s. 86). Dette kan kobles til diskusjoner rundt skolens praksis og kvalitet og bruken av spesialundervisning. Det settes sterkt fokus på elevenes rettigheter i opplæringen og dette blir sett på som et element som bidrar til at bruken av spesialundervisning øker.

Videre påpeker Utdanningsforbundet (2010:5) at spesialundervisning enkelte ganger blir sett på som en forutsetning for å få tilpasset opplæring og dermed at begrepet tilpasset opplæring forstås ulikt. De skriver at:

“Det kan også stilles spørsmål ved om den store økningen i bruk av spesialundervisning skyldes at både lærere, elever og foresatte i noen tilfeller tror at forutsetningen for at en elev skal få tilpasset opplæring er at det fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning, slik at det blir utarbeidet en individuell opplæringsplan og utløses ekstra ressurser”.

Her ser vi hvordan to sentrale retningslinjer for hvordan opplæringen i norsk skole skal gjennomføres gir en ny og muligens utilsiktet effekt. Tilpasset opplæring blir en driver i utviklingen av bruken av spesialundervisning, heller enn slik intensjonen var, at tilpasset opplæring skulle bidra til at færre elever utvikler behov for spesialundervisning.

4.1.4 Skolens praksis og kvalitet

Flere av forskningsrapportene peker på at det kan være en sammenheng mellom skoler med lav kvalitet på undervisningen og dårlig læringsmiljø på den ene siden og høy andel enkeltvedtak på den andre (Aasen m.fl. 2010, Bonesrønning m.fl. 2010, Markussen m.fl. 2009 og Nordahl og Hausstätter 2009). Atferdsproblematikk blir spesielt nevnt som en faktor som er med på å øke andelen henvisninger og enkeltvedtak. I følge denne forståelsen blir det å øke andelen enkeltvedtak en måte å løse en systemisk svakhet ved individuelle tiltak. En mer fruktbar løsning i følge denne tilnærmingen hadde vært å satse på bedre undervisningskvalitet og læringsmiljø for alle elever, her blir det etterlyst samme fokus fra PPT. Bonesrønning m.fl. (2010) beskriver dette på denne måten:

“Den dominerende årsaks-sammenhengen synes å være at skolene forsøker å løse problemer i undervisningen ved å innvilge flere enkeltvedtak; sannsynligvis skapt i interaksjon mellom utfordrende elever og manglende lærerkompetanse. Dvs. at ”penger kastes etter problemer”. Vi har ingen mulighet for å si hvor mye som skyldes utfordrende elever og hvor mye som skyldes manglende

lærerkompetanse. Uansett er det rimelig å anta at et stort omfang av spesialundervisning reflekterer et dårlig læringsmiljø” (Bonesrønning m.fl. 2010:xiv).

På denne måten kan denne driveren også forstås i sammenheng med den samfunnsmessige driveren økt individualisering. Samtidig hevder Fylling og Rønning (2007) at så lenge spesialundervisningen omfatter ressurser utløst via enkeltvedtak vil rekruttering være relativt lite påvirkbar av endringer i den ordinære opplæringen. Dette momentet kan på sin side også forklares ut i fra økt individualisering, i følge Markussen m.fl. (2009).

Aasen m.fl. (2010) og Bele m.fl. (2008) oppgir at læreres manglende kompetanse i klasseledelse kan være en årsak til at bruken av enkeltvedtak øker, mens Bonesrønning m.fl. (2010) mener at læreres og skoleledelsens manglende kompetanse til å håndtere utfordrende gutter gjør at det må brukes mye tid på ro og orden. Dette i sin tur fører til redusert undervisningstid for alle elevene, og læringsutbyttet blir lavere, noe som igjen kompenseres for med enkeltvedtak.

Også i politikkdokumentene er dette et mye omtalt tema. I NOU 2003:16 *I første rekke* settes det fokus på skolens praksis og kvalitet:

“En forståelse av skoleverkets nåværende praksis når det gjelder en tilpasset opplæring for alle, kan ses fra to utgangspunkter. Det ene er å se den vanlige skolen som premissgiver for spesialundervisningen. Spesialundervisningen er da et komplementært tiltak. Den enkelte skolens praksis og kvalitet avgjør dermed om behovet for spesialundervisning er stort eller lite” (NOU 2003:16,s 85).

Her fremsettes det en direkte sammenheng mellom skolens kvalitet og behovet for spesialundervisning. I NOU 2009:18 *Rett til læring* fremheves det at:

“Når kvaliteten på den vanlige opplæringen øker, øker utbyttet for alle som er involvert. Det reduserer dermed behovet for ekstra tiltak og for særskilte tiltak som spesialundervisning. Når kvaliteten på den ordinære opplæringen går ned, øker behovet for ekstra tiltak og for spesialundervisning” (NOU 2009:18, s 26).

Meld.St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* knytter dette særlig til skolens evne til å takle utfordringer i læringsmiljøet når de fremhever at:

“Skoler som ikke har den rette kompetansen og virkemiddelapparatet til å takle utfordringer i læringsmiljøet, tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler som har en godt fungerende allmennpedagogikk” (Meld.St. 18 (2010-2011):33).

I NOU 2003:16 *I første rekke* er spesialundervisningen som mulighet for avlastning et viktig poeng når det skrives at: *“Når trykket blir for stort i den ordinære opplæringen i klasserommet, ser det ut til å oppstå et behov for spesialundervisningen, som gir lærere avlastning” (s. 94).* Med dette perspektivet ser vi tydelig hvordan økningen i bruken av spesialundervisning ikke er forstått som løsrevet fra hva som ellers foregår i klasserommet.

Alle disse dokumentene fremsetter forståelser som går på at skolens kvalitet har en direkte sammenheng med bruken av spesialundervisning. Har skolene en godt fungerende allmennpedagogikk og gode virkemidler og evner til å takle utfordringer i læringsmiljøet, har de mindre behov for å bruke spesialundervisning som et komplementært tiltak. Dårlig fungerende allmennpedagogikk ved en skole kan dermed etter dette resonnementet føre til at bruken av spesialundervisning øker.

4.1.5 Presset økonomi i skolesektoren

Flere forskningsrapporter viser at at økningen i henvisninger og enkeltvedtak henger sammen med at den generelle ressursituasjonen i skolen er blitt dårligere (Aasen m.fl. 2010, Fylling og Handegård 2009, Knudsmoen m.fl. 2011). Knudsmoen m.fl. (2011) peker på at andelen av det totale skolebudsjettet som benyttes til spesialundervisning har økt i alle kommunene i deres studie, med unntak av én, samtidig som det brukes mindre ressurser på vanlig undervisning. Når det brukes mindre på den ordinære undervisningen, kan dette virke selvforsterkende og føre til et økt behov for enkeltvedtak for flere elever. Bonesrønning m.fl. (2010:xi) har funnet at faktorene økning i kommunale inntekter, økt innbyggertall og en reduksjon av andel barn i skolepliktig alder delvis kan være med på å forklare hvorfor bruken av spesialundervisning øker. Samtidig konstateres det bare at det skjer en økning, men det sies ikke noe om *hvorfor* man får en økning på grunn av disse faktorene. At skolen kommer forholdsvis greit ut med tanke på andel av kommunale budsjetter kan forstås som en kombinasjon mellom sterk vektlegging av tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning som har bidratt til å holde skolesektorens budsjettandel oppe (Bonesrønning m.fl. 2010:127).

Flere av de politiske dokumentene tar også for seg økonomi, ressursfordeling og nye registreringsrutiner som elementer bak økningen i bruken av spesialundervisning. NOU 2003:16 *I første rekke* (s. 91) tilskriver økningen i bruken av spesialundervisningen til overgangen til nytt inntektssystem for kommunene og dermed behovet for å øremerke bruken av ressursene. I følge Meld.St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* (s. 34) påvirkes omfanget av spesialundervisning

“...av systemene som kommunene etablerer for tildeling av midler til spesialundervisning. Egne midler til spesialundervisning kan føre til at skolene blir oppmuntret til å øke omfanget av spesialundervisning for å få tilgang til disse ressursene”.

En driver i følge dette resonnementet kan altså være det at kommunene har avsatt en ekstrapott med ressurser til formålet, og at skolene øker bruken av spesialundervisning for å få tilgang til denne potten. Riksrevisjonen skriver at: *“Kommunestørrelse, økonomi og lokale ressursfordelingsmodeller kan også ha betydning for omfang og organisering av spesialundervisningen”* (Riksrevisjonen 2010-2011:34). Det er med andre ord en uttalt forståelse at den økonomiske modellen for ressursfordeling i kommunene til spesialundervisning i seg selv kan bidra til å øke bruken av spesialundervisning, samtidig som det også er mulig at nye måter å registrere bruken på kan forklare økningen.

Utdanningsforbundet (2010:7) på sin side kobler økningen i bruken av spesialundervisning til manglende ressurser i skolen til å drive tilstrekkelig tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning og skriver at:

“Knapphet på ressurser i ordinær undervisning medfører store undervisningsgrupper hvor det er liten mulighet for deling. Resultatet blir at flere elever som trenger særskilt hjelp, ikke får det. Da er veien kort til å søke om særskilt vurdering slik at det kan fattes vedtak om spesialundervisning”.

Få ressurser i skolen sees her som en driver fordi store elevgrupper vanskeliggjør lærernes jobb med å ivareta alle elevene, og at man derfor tyr til enkeltvedtak for å dekke opp det som egentlig skulle vært tilpasset opplæring innenfor den ordinære undervisningen.

4.1.6 Effekt av tidlig innsats

Aasen m.fl. (2010) og Bonesrønning m.fl. (2010) peker begge på en sterk økning av oppmeldte barn til spesialundervisning fra barnehagene, og viser til en økning av oppmeldte elever i 1. – 4. trinn de siste årene. De forklarer denne økningen med en utilsiktet effekt av satsningen på tidlig innsats. Aasen m.fl. (2010) peker på at intensjonen med tidlig innsats var å forebygge tidlig, for slik å unngå at elever endte opp med enkeltvedtak. I stedet, peker de på, kan det se ut som om tidlig innsats i noen kommuner er forstått som identifisering av barn som trenger enkeltvedtak. Samtidig viser Bonesrønning m.fl. (2009:36) at for 2009 øker andel elever med enkeltvedtak fra 4.6 prosent på 1. trinn til 11.5 prosent på 10. trinn. Bruken av enkeltvedtak er med andre ord størst på ungdomstrinnet. Tall fra 2006 til 2009 viser at det for ingen årstrinn er mindre enn 10 prosent økning. Med bakgrunn i dette kan en økning i tidlig innsats være en delforklaring, men dette forklarer ikke økningen som vi også finner i de eldre årstrinnene.

Også i Meld.St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* (s.4) fremheves det at:

“Økningen i ressurser til spesialundervisning de siste årene har vært størst på de laveste trinnene og mener dette kan ha sammenheng med ambisjonene om å legge til rette for bedre tilpasset opplæring tidlig i opplæringsløpet”.

Målet om tidlig innsats for å fremme læring og ikke ”vente og se” som tidligere var normen har rettet fokuset i skolen mot å sette inn mer ressurser tidligere i løpet. Slik kan dette endrede fokuset være en driver bak økningen i bruken av spesialundervisning.

4.1.7 Som følge av nye nasjonale føringer

Flere informanter i en studie av Bele m.fl. (2008:91) fra Sokndal kommune stilte spørsmål ved om økningen kan skyldes reformtretthet i skolen, og om f.eks. at aldersnittet på lærene er relativt høyt, kan virke inn på en økning i tildeling til spesialundervisningsressurser. KS på den annen side stiller spørsmål ved om Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning og Rundskriv Udir 03/2010 i seg selv fungerer som drivere:

“I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning (2009) og Rundskriv Udir 03/2010 står det bl.a: «Dette rundskrivet gir informasjon om skoleeiers adgang til bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen». En kan stille spørsmål ved om også denne presiseringen kan ha betydning for økning i enkeltvedtak og dermed økt spesialundervisning” (KS 2010:6f).

Slik kan det muligens oppstå uklare føringer om hvilken funksjon spesialundervisningen skal ha i opplæringen.

4.1.8 Andre drivere

Vi fant også flere drivere omtalt i dokumentene, men disse fremstår ikke som like sentrale som de som er omtalt over. Vi presenterer dem derfor samlet i det videre.

Lav terskel for å melde behov: Knudsmoen m.fl (2011) setter fokus på at PPT sin rolle har endret seg i forhold til at PPT kommer inn tidligere enn før. De peker også på at terskelen for å henvise har blitt lavere.

Lav lærertetthet: Lav lærertetthet med få lærere på mange elever og innskrenkninger i grunnbemanning, blir beskrevet som en driver av informantene til Aasen m.fl. (2010).

Hjelpeinstanser kommer for sent inn: Problemet med at hjelpeinstanser kommer for sent inn, og at det er bemanningsproblemer hos PPT er noe informantene til Aasen m.fl. (2010) peker på. Ideelt sett skulle PPT også drevet med forebyggende systemisk arbeid, men i følge Fylling og Handegård (2009) må behandling av henvisninger prioriteres.

Høy bruk av assistenter: Aasen m.fl. (2010) finner at opp mot 60 % av timene som er brukt til spesialpedagogiske tilbud er gjennomført av assistenter. De viser til at høy kompetanse hos de ansatte som gjennomfører opplæringen er avgjørende for at elevene skal ha godt utbytte av spesialundervisningen. Å gjennomføre undervisningen med lav kompetanse kan forsterke et fortsatt behov.

Dårlig utnyttelse av kompetanse: En driver kan også være bruken av spesialpedagoger som vikarer ved stort fravær blant klasselærerne. Når deler av undervisningen ikke blir iverksatt som planlagt, kan man heller ikke forvente å få en effekt av den og man kan igjen risikere å forsterke et fortsatt behov (Aasen m.fl. 2010). Hvor stort omfang denne praksisen har, vites ikke.

Unnvikende skoleledelse: I studien fra Sokndal kommune understreker flere informanter betydningen av en tydelig skoleledelse som ikke viser unnfallenhet, men tar opp problemer og tar nødvendige grep for å forsøke å løse problemene når de er små (Bele m.fl. 2008: 92).

Individualisering av arbeidsformer i skolen: En tendens mot mer bruk av individualisert undervisning og individualiserte arbeidsformer i skolen, blir også pekt som en mulig driver for økt bruk av spesialundervisning (Nordahl og Hausstätter 2009).

4.1.9 Oppsummering

Under driver 1 “Endring i styring av skolen” ser vi at forskningen har identifisert flere forhold som drivere enn det de politiske dokumentene har. Dokumentenes ulike art og formål betinger jo også delvis dette.

For å oppsummere funnene ser vi at *økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger* er noe som kommer fram både i forskning og i offentlige dokumenter. At økningen i bruk av spesialundervisning er et *resultat av Kunnskapsløftet* finner vi kun i forskningsdokumentene, men at *kravet om mer tilpasset opplæring* kan fungere som en driver er omtalt både i forskningen og i de politiske dokumentene. Det samme gjelder også *effekt av tidlig innsats*. Det at det er en *lav terskel for å melde behov* tas kun opp som en driver i forskningen. At økningen kommer *som en følge av nye nasjonale føringer* og som et resultat av *skolens praksis og kvalitet* er noe som man er opptatt av både i de politiske dokumentene og i forskningen. *Lav lærertetthet, at hjelpeinstanser kommer for sent inn, høy bruk av assistenter, dårlig utnyttelse av kompetanse og unnvikende skoleledelse* er drivere som kun omtales i forskningen. At det er en *presset økonomi i skolesektoren* er derimot noe som beskrives som en driver både i forskningen og i de offentlige dokumentene. Til sist ser vi at *individualisering av arbeidsformer i skolen* er en driver som kun blir omtalt i forskning.

4.2 Samfunnsendringer

Denne gruppen av drivere knytter an til rettighetsdiskursen og den økte juridifiseringen av samfunnet generelt og utdanningsfeltet spesielt med økt grad av diagnostisering på individnivå koblet med sterkere rettighetstenkning *i samfunnet*. Den vil også knytte an til den økte bruken av diagnoser som vi ser i samfunnet. Her finner vi drivere som økt fokus på rettigheter, et snevrere normalitetsbegrep, spesialundervisningen som sosialt konstruert, økning i atferdsvansker og sosiokulturelle faktorer.

4.2.1 Økt fokus på rettigheter

Fylling og Handegård (2009) antar at trykket på sakkyndig vurdering er økende, fordi det er rettighetsutløsende. Lundeborg (2008) har i sin doktorgradsavhandling rettet blikket mot rettssaker om retten til spesialundervisning. Hun viser blant annet at antallet slike saker er stigende, og forklarer det blant annet med at:

“Rettstenkningen er i større grad innlemmet i samfunnets dykkulturelle struktur, noe som viser seg i at retten brukes instrumentelt i individenes stadige spill om selvhevdelse. Retten er blitt et anerkjent språk og en del av den menneskelige praksis” (Lundeborg 2008:22).

Dette skjer i følge Lundeborg som en konsekvens av blant annet økende samfunnsmessig kompleksitet og pluralitet. Samtidig advarer hun mot å forstå utviklingen som utelukkende en juridifisering av spesialundervisningen:

“Sakkyndigheten gjør oss oppmerksomme på at rettsmakten har mange flere uttrykk enn den juridiske. Rettsliggjøring forstått som entydig styrking av domstolen sin rolle og juristenes og dommerens profesjonsideologiske

dominans, er derfor en misvisende beskrivelse av virkeligheten. Vitenskapenes rolle i rettsapparatet gjør at vi ikke alltid like lett kan identifisere og plassere retten i en bestemt lokalitet og profesjon eller i konsistente avgjørelsesprosedyrer og kunnskapskilder. Sakkyndigheten preger rettens strukturelle forutsetninger for maktutøvelse” (Lundeberg 2008: 301).

Her pekes det på at sakkyndighet, vitenskap og profesjon også er viktige faktorer som spiller en rolle i rettsliggjøringen.

Riksrevisjonen viser også til en generell tendens til rettsliggjøring i samfunnet og et større rettighetsfokus hos foreldre og andre aktører i og rundt skolen (Riksrevisjonen 2010-2011:33). De ser også en økt bevisstgjøring i kommunene når det gjelder prosedyrekravene i opplæringsloven og kobler dette til økningen i bruken av spesialundervisning.

Utdanningsforbundet (2010:5) setter fokus på om denne bevisstgjøringen kan ha ført til at kommunene ønsker å sikre seg mot juridiske søksmål i fremtiden.

“Det har vært stilt spørsmål ved om økningen i enkeltvedtak skyldes at selve elevgrunnlaget i grunnskolen har endret seg radikalt de senere år. Eller om det kan skyldes at skole og skolemyndigheter på forhånd ønsker å sikre seg juridisk mot krav fra elever/foresatte som begrunnes med at eleven ikke fikk den undervisningen vedkommende etter loven hadde krav på, altså en juridifisering av retten til opplæring”.

En slik bevisstgjøring og juridifisering av retten til opplæring kan altså, slik det blir framstilt her, bidra til at bruken av spesialundervisning øker.

4.2.2 Foreldre krever mer av opplæringen

Aasen m.fl. (2010) viser til informanter som mener foreldre er mer klar over sine rettigheter, og antar at mer ressurser til barnet kan være til hjelp. Slik setter de økt voksentetthet i sammenheng med økt læringsutbytte. FFO (2008) viser til at de i perioden 2005-2007 har fått en særlig økning i henvendelser fra foreldre angående spesialundervisning.

At foreldregruppen er blitt en sterkere interessegruppe inn i skolen de senere år, og at de har både rett og plikt til å engasjere seg i sine barns opplæring er også noe som politiske dokumenter setter fokus på. I Meld.St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* blir det påpekt at foreldre ofte *“mener at behovet for spesialundervisning er større enn det skolen og PP-tjenesten gjør”* (s. 65). I dette kan foreldrene fungere som en driver i bruken av spesialundervisning, og være en pådriver for at egne barn skal få spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner.

4.2.3 Snevrere normalitetsbegrep

Informanter i studien til Aasen m.fl. (2010) antyder at én årsak til økningen i spesialundervisning er at toleransen for hva som er normalområdet har blitt innsnevret. Dette er også et poeng hos Nordahl og Hausstätter (2009:202f):

“Det ser ut til at fokuset på faglige resultater i en global kontekst og en ansvarsdelegering til det lokale nivået blir møtt med strategier som reduserer aksepten for avvik og annerledeshet. (...) Økt konkurranse og teorier om det unike annerledesmenneske som har rett på sin egen opplæring basert på evner og forutsetninger, vil på et lokalt nivå legitimere innsatsfaktorer som baserer seg på en utstrakt bruk av spesialundervisning i integrerte og segregerte settinger”.

Når normalitetsbegrepet blir innsnevret, faller flere elever utenfor og kan bli gjenstand for henvisninger og enkeltvedtak. Dette har ikke blitt problematisert som en driver i de politiske dokumentene.

4.2.4 Som følge av sosiokulturelle faktorer

Markussen m.fl. (2009) som skriver om spesialundervisningen i videregående opplæring viser til at det innenfor spesialundervisning er en overvekt av gutter, ikke-vestlige innvandrere, barn av foreldre med lav utdanning, unge fra hjem med få bøker, unge som ikke bor sammen med foreldrene og unge med dårlige karakterer fra grunnskolen. Dette hevder han kan være en indikasjon på at noen av vanskene disse elevene opplever i videregående er resultat av levd liv i familie, skole og samfunn og at behovet for spesialundervisning på den måten er sosialt konstruert og en følge av sosiokulturelle faktorer. Markussen m.fl. (2007) viser også til spesialundervisningens sorteringsfunksjon:

“På gruppenivå er fortsatt ideen om egalitet sterk i utdanningssektoren og derfor legges det lite vekt på å identifisere grupper med problemer i skolen. Slik risikerer man å usynliggjøre strukturelle forhold som bidrar til rekruttering til spesialundervisning” (Markussen m.fl. 2007:28).

Markussen m.fl. peker her på at strukturelle og sosiokulturelle forhold knyttet til elever som får enkeltvedtak, sannsynligvis ikke blir møtt som dette i skolen. Dette gjør at vansker blir individualisert og strukturelle forhold blir underkommunisert i forbindelse med opplæringen generelt og spesialundervisningen spesielt. I sin undersøkelse finner Aasen m.fl. (2010) at deres informanter tilskriver økningen i spesialundervisning egenskaper og kjennetegn ved elevenes foresatte. Dette kan være at det er for dårlige holdninger til skolen i hjemmene, lavt utdanningsnivå og mange fosterhjem. Aasen m.fl. stiller på bakgrunn av dette spørsmål om det eksisterer holdninger til foresatte som gjør at det stilles lavere krav til enkelte elever, og at de dermed lettere tilskrives et behov for spesialundervisning.

De politiske dokumentene tar ikke opp dette eksplisitt som en driver bak økningen i bruk av spesialundervisningen.

4.2.5 Atferdsproblematikk

Flere forskningsdokumenter slår fast at det er en økning i andel elever med diagnosen ADHD og med atferdsvansker (Bele m.fl. 2008, Bonesrønning m.fl. 2010, Nordahl og Sunnevåg 2008). I denne gruppen er gutter overrepresentert. I følge Bonesrønning m.fl. (2010) kategoriserer lærere omtrent 10 % av gutter i skolen til å ha

atferdsproblemer eller ADHD. Nordahl og Sunnevåg (2008) antyder at det er atferdsvansker som først gjør at gutter får spesialundervisning:

“Det vil si at jentene først og fremst får spesialundervisning ut fra skolefaglige problemer og at de blir særlig synlige i ungdomsskolen, mens guttene ut fra bruk av vanskekatégorier i større grad også viser atferdsproblemer og at dette kommer til uttrykk både på barnetrinnet og ungdomstrinnet” (Nordahl og Sunnevåg 2008:30f)

Markussen m.fl. (2009) antyder noe av det samme når de hevder at:

“det virker som om elever i grunnskolen i mange tilfeller må utvikle en rekke tilleggsvansker av sosial art og dette medfører at spesialundervisningen i stor grad fungerer som en avlastningsfunksjon i stede for et pedagogisk virkemiddel” (Markussen m.fl. 2009:258).

Med disse analysene antydes det at elevenes problemutvikling tillates å gå for langt for mange før hjelpen settes inn. På den måten kan det også forstås som at det er måten opplæringen er organisert på som er årsaken til stigningen i bruk av spesialundervisning.

At atferdsvansker og læringshemmende atferd er en utfordring i dagens norske skole, er et poeng som også tas opp i de politiske dokumentene. I NOU 2003:16 *I første rekke* kobles atferdsproblematikk og spesialundervisning tett sammen.

“Atferdsproblematikk er et svært sentralt kjennetegn ved elever som mottar spesialundervisning. 40–50 prosent av elevene som mottar spesialundervisning, er definert som elever med atferdsproblemer av lærerne. Det betyr at uansett hvilken vanskegruppe eleven tilhører, kan atferdsproblemet oppfattes som mer akutt enn elevens spesifikke diagnostiserte vanske” (s. 91).

Å gi elever med atferdsproblemer spesialundervisning er en måte for skolene å takle denne problematikken og hindre at elevene forstyrrer de andre elevene gjennom sin atferd. Sitatet viser også til at diagnosene i seg selv ikke nødvendigvis er i hovedfokus, men heller den atferden den kan føre med seg når eleven ikke opplever at den mestrer skolehverdagen og lærer det den skal lære. Når nesten halvparten av elevene som får spesialundervisning har denne type problematikk, kan man anta at en økning i andelen elever som har atferdsvansker også bidrar til en økt bruk av spesialundervisning.

4.2.6 Økende bruk av diagnoser

Et individperspektiv på spesialundervisning henger også sammen med bruken av diagnoser. Det vil være viktig å fastslå den enkelte elevs vansker for å kunne gi best mulig individuelt tilpasset opplæring. De siste årene har bruken av diagnoser økt (Bele m.fl. 2008, Bonesrønning m.fl. 2010, Knudsmoen m.fl. 2011, Nordahl og Sunnevåg 2008). Den diagnosen som er i sterkest vekst, virker å være ADHD-diagnosen.

“En hovedhypotese blant forskerne som jobber med ADHD er at det tidligere har vært en betydelig underdiagnostisering av denne sykdommen. Det må på en side bety at insentivene for å foreta diagnostisering er kraftig styrket, og på en annen side at atferds-problemene knyttet til denne gruppen sannsynligvis har

blitt redusert som følge av at sentral-stimulerende midler har blitt gitt i større omfang” (Bonesrønning m.fl. 2010:48).

Ut over dette rapporteres det om økning i autismediagnoser (Bele m.fl. 2008), og om økning i andel elever med fagvansker og i gruppen andre vansker på ungdomstrinnet (Nordahl og Sunnevåg 2008). De politiske dokumentene tar ikke opp økende bruk av diagnoser som en driver.

4.2.7 Andre drivere

Flere drivere kom fram i dokumentene, men fremsto ikke som like sentrale som de som er omtalt over. Vi vil her kort presentere disse.

Skolesammenslåinger: Aasen m.fl. hevder at skolesammenslåingen på Østre Toten, fra 13 til 9 barneskoler, for noen år tilbake har ført til et økt behov for spesialundervisning (Aasen m.fl. 2010:70f).

Foreldre krever mer av barna: Urealistiske forventninger og krav fra foreldre til barn, blir også nevnt som en driver av informanter i Aasen m.fl. (2010) sin studie.

Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer: Fylling og Handegård (2009) finner i sin undersøkelse av PPT, at det blir rapportert om en sterk økning av psykososiale problemer hos ungdom. Det vises også til at angst og skolevegring er økende problemer, spesielt i ungdomsskolen og videregående skole. En leder av PPT rapporterer om økning i elever med angst og depresjon i studien til Aasen m.fl. (2010).

Lokale årsaker: I Aasen m.fl. (2010) kommer det fram lokale forklaringer på at bruken av spesialundervisning øker. Disse er blant annet at det er elever med store funksjonshemminger, folk som flytter til kommunen på grunn av et godt pedagogisk tilbud, det er en opphopning av vansker enkelte år, det er billige tomter og boliger i kommunen og at årsakene ligger i det fysiske miljøet (Aasen m.fl. 2010 s 70f).

4.2.8 Oppsummering

Som under driver 1 “Endring i styring av skolen” finner vi også under driver 2 “Samfunnsendringer” at forskningen har identifisert flere forhold som drivere enn politiske dokumenter.

Økt fokus på rettigheter er noe som omtales som en driver både i forskning og politiske dokumenter. Det samme gjelder at *foreldre krever mer av opplæringen*. At *foreldre krever mer av barna*, utviklingen av et *snevrere normalitetsbegrep* og at økningen i bruk av spesialundervisning kommer *som følge av sosiokulturelle faktorer* er noe vi kun finner i forskningen. At det er en økning i *atferdsproblematikk* som bidrar til en økt bruk av spesialundervisning omtales derimot både i forskningen og i de politiske dokumentene. *Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer* og *økende bruk av diagnoser* er drivere som kun omtales i forskningen. Det samme gjelder *lokale årsaker* og *skolesammenslåinger*, men dette er faktorer som i liten grad er objekt for de politiske dokumentene så det kan være en forklaring på dette.

4.3 Spesialundervisningens struktur

Spesialundervisning kan forstås som et resultat av aktørers handlinger innenfor den formelle prosedyrekjeden fram til spesialundervisningen. Forstått som en institusjon kan spesialundervisning sees som en del av skolens virksomhet med lange tradisjoner, økonomiske incitamenter, organisatoriske strukturer og normative begrunnelser. Sagt mer eksplisitt, den spesialpedagogiske tradisjonen kan i seg selv fungere som en driver.

4.3.1 Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv

90 prosent av lærerne forstår tilpasset opplæring og spesialundervisning ut i fra en individorientert forståelse, i følge Markussen m.fl. (2009) som viser til Fylling og Rønning (2007). I følge Markussen m.fl., er faren større for utsortering til spesialundervisning med et sterkt fokus på individuell oppmerksomhet. En ensidig vektning av individperspektivet blir også påpekt av Aasen m.fl. (2010), Nordahl og Hausstätter (2009) og Nordahl og Sunnevåg (2008). Disse peker også på kontrasten til nasjonal og internasjonal forskning som viser at inkluderende spesialundervisning gir best effekt for de fleste. I inkluderende spesialundervisning er systemperspektivet viktig. Markussen m.fl. (2009) nyanserer dette, og viser til at store kvantitative undersøkelser og dataanalyser presenterer gjennomsnitt og gjør beregninger for gjennomsnittspersoner. De politiske dokumentene har ikke omtalt dette som en driver bak økningen i bruk av spesialundervisning. Denne driveren kan også sees i sammenheng med driveren om skolens praksis og kvalitet.

4.3.2 Manglende kunnskap om flerspråklighet

Pihl (2005) viser i sin studie *Etnisk mangfold i skolen* hvordan flerspråklige elever blir henvist til PPT, som med et individperspektiv kategoriserer minoritetslevenes vansker i skolen som spesialpedagogiske. Hun sier videre:

“Min konklusjon er at den problemdefinisjon og de utredningsmetoder som PP-tjenesten anvender, konstruerer minoritetslevenes vansker som «lærevansker» i betydelig omfang. Med andre teoretiske utgangspunkter og andre metoder kunne vanskene ofte vært kategorisert på andre måter og imøtekommet med andre tiltak i form av tilpasset flerkulturell undervisning – forutsatt at de utdanningspolitiske forholdene og ressursene gjorde dette mulig” (Pihl 2005: 182).

Hun skriver også at skoler mangler kunnskap om og kompetanse i å tilpasse opplæringen til et mangfold av elever, og at løsningen på dette blir å henvise flerspråklige elever til PPT. Hun mener videre at individperspektivet PPT arbeider innenfor, gjør tjenesten blind for de systemiske årsakene som kan ligge bak flerspråklige elevers vansker i skolen. Pihl konkluderer med at henvisninger til spesialundervisning i høy grad har både en klassedimensjon og en etnisk dimensjon. Hun peker på at grunnene til dette ligger mye i utrednings- og rapporteringsmetodene, hvor det er den sakkyndiges stemme som får gjennomslag, mens foreldre, elever og læreres meninger sjelden blir tillagt vekt. Dette er ifølge Pihl med på å reproducere et system innenfor Pedagogisk-psykologisk tjeneste som har fått historisk hegemoni, og

som tradisjonelt ikke har vært åpent for et mangfold av stemmer. Resultatet er at flerspråklige elever blir overrepresentert innenfor spesialundervisningen.

Også NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*, har fokus på det flerspråklige i skolen. Med henvisning til Nordahl og Sunnevåg (2008) skriver man at:

“Gjennom undersøkelsen fremkommer at det er flest blant ikke-vestlige innvandrere og nest flest blant ikke-vestlige etterkommere som har spesialundervisning eller ekstra hjelp og støtte, sammenlignet med majoritetsungdommen” (NOU 2010:7, s. 328).

Slik viser det seg at gruppen flerspråklige elever med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresentert i spesialundervisning. Videre skriver man at

“Det er grunn til å frykte at feildiagnostisering og feilplassering av flerspråklige elever innenfor spesialundervisning vil fortsette så lenge lærere og pp-rådgivere mangler teoretisk kunnskap om tospråklighet/flerspråklighet og interkulturell/flerkulturell pedagogikk” (NOU 2010:7, s. 334).

Man setter her et tydelig fokus på at mange som er flerspråklige har blitt både feilplassert og feildiagnostisert med lærevansker/atferdsvansker, og dermed har fått vedtak om spesialundervisning. Manglende kunnskap om denne problematikken fremsettes derfor som en driver bak økningen i bruken av spesialundervisning.

4.3.3 Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser

Det rapporteres i forskningen om en generell økning i henvisninger til PPT. Når det gjelder PPTs rolle, blir det pekt på at noe av arbeidet skal være forebyggende og rettet mot skolen som organisasjon og system heller enn elevene som individer. Dette blir omtalt som systemrettet arbeid og handler om at PPT også skal hjelpe skolene i å organisere og gjennomføre opplæringen på en måte som bidrar til at flest mulig elever kan få tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Med en sterk økning i henvisninger, må PPT prioritere disse og det blir mindre mulighet til å arbeide forebyggende og veilede lærere (Knudsmoen m.fl. 2011). Det vises også til at PPT har vært involvert i og generert henvisninger som fører til enkeltvedtak (Aasen m.fl. 2010, Knudsmoen m.fl. 2011).

I Meld.St. 18 (2010-2011:52) settes også PP-tjenesten i fokus og hvordan tidsbruken har forandret seg

“PP-tjenesten brukte mer tid på sakkyndighetsarbeid i 2009 (24 prosent) enn i 2003 (18 prosent). Dette kan ses i sammenheng med økningen i omfanget av spesialundervisning”.

Her settes PP-tjenestens bruk av tid på sakkyndighetsarbeid i sammenheng med økningen i bruken av spesialundervisning. Dette må nok først og fremst knyttes til at tjenesten får flere henvisninger enn før som de må behandle, samtidig går dette utover tiden de kan bruke på forebyggende arbeid og systemrettet arbeid inn mot skolene. Slik ser vi at PP-tjenestens mulighet til å jobbe forebyggende inn mot skolene blir svekket og det igjen kan føre til en økning i bruken av spesialundervisning. De

offentlige dokumentene er som beskrevet tidligere opptatt av ressursfordelingsmodellens ulike virkninger inn mot økningen i bruken av spesialundervisning, men omtaler ikke PPT sin rolle som ressursutløser spesielt.

4.3.4 Andre drivere

Også under denne drivergruppen fant vi flere driver beskrevet i dokumentene, uten at de framsto som like sentrale som de som er omtalt over. Intensjonen med dokumentanalysen var å finne fram til hvilke drivere som tidligere har vært beskrevet, det er derfor viktig å presentere også de driverne som ikke fremstår som mindre sentrale.

En gang spesialelev, alltid spesialelev: Stigmatisering kan i følge en av informantene til Aasen m.fl. (2010) være noe som holder elever innenfor spesialundervisningen. I rapporten deres blir dette understreket med uttrykket «En gang spesialelev, alltid spesialelev». Her antydes det at dersom man en gang har fått et enkeltvedtak, så er dette noe som følger en gjennom skoleløpet. Dette kan føre til et vedvarende behov for spesialundervisning og til at bruken samlet sett øker.

IOP og halvårsrapport forsterker behov for spesialundervisning: Halvårsrapportene som ideelt sett skal fortelle om målene i individuell opplæringsplan (IOP) realiseres, blir i studien til Aasen m.fl. (2010) brukt til å beskrive innhold og arbeidsmåter i opplæringen. Slik kan det være at skolen viderefører praksis, på et skjønnsmessig grunnlag, på det de mener gir elevene et tilfredsstillende læringsutbytte. Samtidig er det også en mulighet for at dette bidrar til å øke behovet for spesialundervisning, når det ikke blir dokumentert om målene i IOP realiseres.

I den "nye normaliteten" blir alle objekter for spesialpedagogisk intervensjon: Denne påstanden kommer fra Lundeborg (2008). Hun hevder at bruken av begrepet "tilpasset opplæring" gjør at alle elever kan bli koblet til spesialpedagogikk.

Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap: Både manglende og økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap blir nevnt som drivere av Aasen m.fl. (2010). Manglende kjennskap til forskningsbasert kunnskap kan bidra til at lærerne er mindre forberedt på å håndtere elevers vansker. Samtidig kan økt kjennskap til forskningsbasert kunnskap føre til at man tidligere ser elevers utfordringer og setter inn tiltak. KS (2010) peker på at økt kompetanse om feltet kan være en driver.

Økte profesjonsinteresser: Dette er et tema som ikke blir omtalt i forskningsdokumentene, men i NOU 2003:16 blir profesjonsinteressene rundt dagens ordning fremhevet. Ser man spesialundervisningen ut fra profesjonenes praksis er "spesialundervisningens posisjon sterk, og det er knyttet klare profesjonsinteresser til dagens ordning" (s. 86). På denne måten settes det fokus på at bruken av spesialundervisning også kan ha bakgrunn i andre interesser enn elevens læringsutbytte.

4.3.5 Oppsummering

Under drivergruppe 3 "Spesialundervisningens struktur", ser vi igjen at forskningen har identifisert flere forhold som drivere enn de politiske dokumentene. Under denne driveren er det i tillegg identifisert en driver i de politiske dokumentene, som ikke kom fram i forskningen. Dette gjelder *økte profesjonsinteresser*.

Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv er en driver som kun omtales i forskningen. *Manglende kunnskap om flerspråklighet* er noe som både forskningen og de politiske dokumentene betegner som en driver. *Stigmatisering* og problematisering av at når man en gang har blitt spesialelev så fortsetter man med det, er en driver som tas opp i forskningen. At en *økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser* kan fungere som en driver bak økningen i bruk av spesialundervisning identifiseres både i forskningsdokumentene og i de politiske dokumentene, men at *IOP og halvårsrapport forsterker behovet for spesialundervisning* og at i "*Den nye normaliteten*" blir alle i prinsippet objekter for spes.-ped.intervjuensjon omtales kun som driver i forskningsdokumentene. Til sist ser vi at *økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap* omtales som en driver både i forskningsdokumentene og i de politiske dokumentene og de *økte profesjonsinteressene* er en driver som kun har kommet fram i de politiske dokumentene.

4.4 Oppsummering

I forskningslitteraturen ser vi at driveren om endringer i styring av skolen som blir brukt som en sentral forklaringsmodell i disse dokumentene, men også samfunnsendringer og spesialundervisningens struktur benyttes. Dette gjelder spesielt ulike sider av det nye kvalitetsvurderingssystemet og ikke minst blir det i den gjennomgåtte forskningen pekt på kvaliteten i undervisning, læringsmiljø og Kunnskapsløftet som viktige drivere til mer spesialundervisning. I tillegg er økt fokus på rettigheter i samfunnet og økt bruk av diagnoser drivere som blir nevnt hyppig, sammen med en observasjon om et sterkt fokus på individperspektiver i stedet for systemperspektiver i spesialundervisningen. Det er i hovedsak forskning på spesialundervisning fra 1.-10. klassetrinn som har blitt gjennomgått. Hvordan bildet ser ut for drivere og økning i spesialundervisning i videregående skole fremstår utydelig.

Både endringer i styring av skolen, samfunnsendringer og til en viss grad spesialundervisningens struktur er beskrevet som sentrale drivere i de politiske publikasjonene. Skolens praksis og kvalitet, økonomi og ressurser, manglende kunnskap om flerspråklighet, tidlig innsats, resultatmålinger, atferdsproblematikk, rettsliggjøring, en mer aktiv foreldregruppe og profesjonsinteresser fremstår som sentrale drivere bak økningen i bruken av spesialundervisning slik de viser seg i disse dokumentene. Publikasjonenes egenart, ved å være skrevet fra et systemnivå, gjør muligens at perspektivene som fremsettes i stor grad blir i et "ovenfra-og-ned-perspektiv" og at "nedenfra-og-opp-perspektivet" forsvinner i dette. Hva som omtales som drivere kan være påvirket av dette.

De driverne som er omtalt i både offentlige dokumenter og i tidligere forskning er:

- Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger

- Kravet om mer tilpasset opplæring
- Effekt av tidlig innsats
- Som følge av nye nasjonale føringer
- Skolens praksis og kvalitet
- Presset økonomi i skolesektoren
- Økt fokus på rettigheter
- Foreldre krever mer av opplæringen
- Atferdsproblematikk
- Manglende kunnskap om flerspråklighet
- Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser
- Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap

I tillegg til disse vil vi bemerke at Kunnskapsløftet fremstår som en viktig driver selv om dette kun er omtalt i forskningslitteraturen. Tabellen i vedlegg 10 gir en oversikt over driverne innenfor de tre drivergruppene, og i hvilke type dokumenter de er identifisert.

5 Beskrivelser av drivere og dilemma i kommuner og fylkeskommuner

I dette kapitlet presenterer vi beskrivelser fra intervjuene med de 4 aktørgruppene i kommunene (fem kommuner og et interkommunalt samarbeid mellom 3 kommuner) og fylkeskommunene i datamaterialet. De åtte delkapitlene er organisert slik at det først gis en beskrivelse av forhold ved kommunen/fylkeskommunen som har betydning for opplæring generelt og spesialundervisning spesielt. Deretter redegjøres for hvilke drivere som framstår som mest sentrale i de ulike fokusgruppeintervjuene. Hver beskrivelse avsluttes med en presentasjon av de mest sentrale dilemmaene.

5.1 Kommune 1 – En landkommune i nord

Kommunen er en landbrukskommune i Nord-Norge. Befolkningstallet er synkende, med en økende andel eldre. Bosetningsmønsteret viser økt tilflytting til tettsteder. For øvrig har primærnæringene jordbruk, skogbruk og reindrift satt sitt preg på bosettingsmønsteret med stor grad av spredt bosetting i bygder og grender. Flere områder i kommunen har en sterk samisk og kvensk historie. I underkant av 4 % av befolkningen har innvandrerbakgrunn.

Kommunalsjef for oppvekst har ansvar for skolene i kommunen. Det er seks skoler i kommunen. Tre 1.-10. skoler, to 1.-7. skoler og en 1.-4. skole. Flere av disse er fådelte. Kommunen har i underkant av 700 elever, og elevtallet er synkende. Antallet lærerårsverk er stigende. Antall elever pr lærerårsverk er i underkant av 7 elever per lærer. Det er ingen spesialskoler i kommunen.

Når det gjelder omfanget av spesialundervisning i kommunen, så viser GSI-dataene fra 2010 at godt og vel 13 % av elevene får spesialundervisning. Dette er en økning fra 2008. Det er også en gjennomsnittlig økning i antall årstimer til spesialundervisning pr elev. I underkant av 3 % av elevene får sin opplæring i spesialgrupper.

Ifølge ressurstildelingsmodellen i kommunen er det satt av "en pott" til "de svakeste, svake elevene" (Skoleeiere). "'En-til-en-elevene' tildeles '10 '60-minutters timer' på barnetrinnet og 22,5 på ungdomstrinnet" (Rektorer). Disse ressursene trekkes fra det totale skolebudsjettet før skolene får sin tildeling. Spesialundervisning til de elevene som ikke kvalifiserer til kategorien "en-til-en-elev", dekkes av den generelle rammetildelingen til skolene. "I løpet av året er det mulig å søke om en-til-en-ressurs" (Rektorer). Skoleeier opplyser at "30 prosent av timene omtrent som er i skolen i dag, er knyttet opp til spesialundervisning" (Skoleeiere). Skoleeier legger til at

"vi har ganske høy lærertetthet i vår kommune, så det er ikke det at vi ligger dårlig på totalressursen, men det oppleves tungt i skolen når så mye er bundet opp i spesialundervisning, fordi det gir så liten fleksibilitet i forhold til organiseringen" (Skoleeiere).

PP-tjenesten er interkommunal og dekker flere kommuner i regionen. Her er det ansatt PP-rådgivere, og de fleste av disse har spesialpedagogisk kompetanse.

5.1.1 Endringer i styring av skolen

De ulike gruppene vi intervjuet er opptatt av ulike deler av denne driveren. Lærerne snakker mye om skolens praksis og kvalitet og er mindre opptatt av temaene rundt nasjonale og lokale utdanningspolitiske føringer, økonomi og ressurser. Selv om også denne gruppen fremhever særlig Kunnskapsløftet og begrenset tilgang til ressurser som viktige drivere. PPT er jevnt over opptatt av alle de ulike sidene av endringer i skolens rammebetingelser, mens rektorene og skoleeier er mest opptatt av utdanningspolitiske føringer, økonomi og ressurser.

Når vi ser på skolens praksis og kvalitet som en driver bak økningen i bruken av spesialundervisningen, er det særlig PPT og lærerne som er opptatt av dette. Det er interessant å se at verken skoleeier eller rektorer tar opp dette som noen mulige drivere. PPT beskriver et bilde hvor hjelpeinstanser kommer for sent inn, at det er høy bruk av assistenter, dårlig utnyttelse av kompetanse, lærernes kompetanse til å møte forskjellige elever, for tidlige henvisninger og læringsmiljø. Lærerne er mest opptatt av høy assistentbruk i spesialundervisningen som en driver til mer spesialundervisning, skoleledelse og at mye spesialundervisning egentlig er tilpasset opplæring. Det er to punkt begge gruppene fremhever som viktige drivere. Det ene er utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen og det andre er skolens praksis og kvalitet.

Denne kommunen har ingen segregerte tiltak eller spesialskoler så her er vi inne på hvordan spesialundervisningen organiseres på denne skolen. En av lærerne forteller om organiseringen av en gruppe som får spesialundervisning:

“Jeg fikk lyst å si litt mer om den der gruppe D (...) Så der blir det hentet elever fra klasse A, fra klasse B og fra klasse C, eller gruppe A, B, C på åttende klassetrinn som har forskjellige timeplaner. Men det er gjort slik at i norsk matte og engelsk, i løpet av de timene gruppe D er ute av sin ordinære klasse, så har det foregått norsk, matte og engelskundervisning. Sånn at dem har kanskje matte når klasse C har norsk, eller en annen kombinasjon. Men i løpet av de timene de har vært ute, så har klassen hatt de samme fagene, men de er ikke parallellkjørt. Så dermed må de elevene som har norsk, matte og engelsk i gruppe D, de må ha... En elev som kan være kjempeflink i matte, men har lese- og skrivevansker, eller motsatt, må ut i gruppe D, for det må bli sånn for det er timeplanen som styrer det. Skjønnte du det jeg mente? Det var nettopp en elev nå som er svak i matte. Som har IOP i matte, men ikke i norsk og engelsk, men som må være på gruppe D i norsk og engelsk også, for det passer sånn med timeplanen. Og det... Nei, jeg er oppgitt.” (Lærere)

Det vi ser her er at spesialundervisningen organiseres på en slik måte at det fører til at elevene må ha spesialundervisning i flere fag fordi de går glipp av ordinær undervisning i f.eks norsk når de har spesialundervisning i matematikk. Slik kommer eleven inn i en situasjon som fører til et større behov for spesialundervisning i flere fag. Lærerne knytter dette tilbake til at det er så få ressurser tilgjengelig at de ikke klarer å få organisert det bedre. PPT har tydelig sett det samme problemet og beskriver det samme fenomenet som en driver for spesialundervisningen.

I forbindelse med nasjonale og lokale utdanningspolitiske føringer er det særlig innføringen av Kunnskapsløftet man peker på som en viktig driver. Alle gruppene er opptatt av dette. Skoleeier fremhever at de nye fagplanene stiller *"heftige krav, teoretiske krav"* og at det krever svært mye av lærerne om undervisningen ikke skal bli teoritung. Rektorene fokuserer videre på at teoretiseringen som fører til at elever som synes skolen er vanskelig, får en enda tøffere hverdag og mister motivasjonen på grunn av dette. Lærerne sier det rett ut: *"den teoretiseringen av skolen skaper flere funksjonshemminger hos elevene, og med det spesialundervisning"* (Lærere). PPT knytter det til at gjennom teoretiseringen av skolehverdagen er det flere elever enn før som ikke finner seg til rette og at dette i seg selv øker bruken av spesialundervisning. PPT knytter det også videre til at bruken av nasjonale prøver også synliggjør disse elevene mer enn før og at lærerne i frykt for å gjøre noe feil i forhold til elevens rettigheter, og derfor er veldig kjappe med å melde inn elevene til dem.

Ressurser er et viktig tema for denne kommunen i forhold til hva som driver opp bruken av spesialundervisning. Skoleeier mener at det er et feilaktig bilde av at et enkeltvedtak fører med seg ressurser til skolen, som gjør at det er et press fra særlig foreldre, men også lærer, på å få spesialundervisning for å få mer ressurser. Videre knytter skoleeierne et dilemma til dette i forhold til at de bruker mye ressurser på noe som de ikke vet om har en positiv effekt eller ikke. PPT støtter det skoleeierne sier om at det meldes opp elever i håp om å få tilgang til mer ressurser, men de har også en annen inngang til dette med ressurser som peker på at det generelt er lite ressurser i kommunens skoler og at dette gjør skolene mindre rustet til å ivareta elevene og gi dem den tilpassede opplæringen som de har behov for og dermed blir *"tvunget"* til å søke om spesialundervisning slik at eleven kan sikres tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Rektorene er også enige i dette bildet og forteller:

"Klart i mindre grupper så kan du drive tilpasset opplæring, du klarer å innordne den eleven i forhold til tilpasset opplæring, Men så er det jo ressurstilgangen...(det) er jo slik dessverre at, de midlene som vi har å rutte med i forhold til rammetimene, der er det slik at spesialundervisningstimene, de tar knekkene på de timene vi egentlig skulle hatt til tilpasset opplæring. Altså gruppedelen for å ta oss av de her gråsoneelevne som i neste omgang kan havne inn sånn som spesialundervisningselever, så innenfor området tilpasset opplæring så ser vi jo at vi gjerne skulle hatt flere timer i forhold til delingsressurs. Men kommunene er presset opp i mot... vi har nedskjæring. I fjor hadde vi nedskjæring på halvannen million, så vi har mye som vi delvis har tatt i år og som vi har nå til neste år i forhold til alle skolene, fordelt på skolene. Og det er klart at det gjør at presset vårt i forhold til rammetimer er enda tøffere."
(Rektorer)

Nedskjæringene i skolen har ført til at man kutter i rammetimene, og på den måten er muligheten til å gi fleksible og tilpassede opplegg for elevene i mindre grupper og at de svakeste elevene da blir ført inn i spesialundervisning i stedet for å bli ivaretatt i skolens ordinære undervisning.

5.1.2 Samfunnsendringer

Temaer som omhandlet ulike former for samfunnsendringer som driver bak økningen av bruken av spesialundervisningen ble nevnt av alle gruppene og det er flere ting som fremheves som sentrale. Foreldregruppen og endringer i elevenes hjemmeforhold er en av disse. Skoleeier forklarer det på denne måten:

“Ja, og det skal være for lite avvik til foreldrene begynner å bli urolige. Og foreldrene i dag har jo mye mer kunnskap om hva slags rettigheter de har i forhold til sine barn. Hvis du går en generasjon tilbake så var ikke foreldrene på den måte, å stille krav, som de er i dag” (Skoleeiere).

Skoleeier beskriver en foreldregruppe som er opptatt av, og orientert om, hvilke rettigheter barna deres har i skolesystemet og på den måten kan kreve mer. Rektorene fremhever særlig det at foreldrene i større grad presser PPT for å få sine barns rettigheter på plass.

“Også har du en foreldregruppe som er blitt veldig bevisst sine rettigheter, og dem kjører PPT så til de grader, og jeg opplever at PPT er i enkelte foreldre sin hule hånd. Og jeg har sagt det rett ut i møter med PPT og foreldre, at jeg ønsker ikke at vi skal sitte som motparter, vi skal jobbe for eleven sitt beste, ikke for at skolen skal stå på en side, og PPT og foreldrene på en side, nå må vi være vettuge nok til å komme fram til en løsning som gjelder eleven og ikke ri kjepphester” (Rektorer).

Dette fører til en situasjon der man blir motparter, heller enn samarbeidspartnere i å søke å finne fram til en løsning som er best mulig for eleven. Det er tydelig at rettighetstenkningen har fått en sterk posisjon og oppleves som krevende.

Lærerne beskriver også andre sider ved samfunnsutviklingen som påvirker elevenes læring og mulighet til å fungere i skolen negativt. Mediebruk fremheves som en viktig faktor her:

“De får ikke lov å ha pennalet med seg inn i klassen lenger, vi har blyanter og viskelær klart. Det er så mange ting å være opptatt av og vice versa. Og når man tenker på media... Altså de får hele tiden input. Og det skifter så fort. Ting går så fort forbi, og det er bare bilder hele tiden. Så den fantasien vi selv hadde da vi var unger, sånn som søsteren min sier, hun sier at de blir fratatt det her, tenke selv og reflektere selv og...” (Lærere)

Her fremheves et bilde av at elevene gjennom mediebruk og samfunnet generelt, stadig får input som gjøre at de i mindre grad bruker fantasien og reflekterer over det som skjer rundt dem. Skoleeier fremhever også at dagens samfunn krever mer av elevene og at man i større grad en tidligere er nødt til å ha utdanning. Dette kobles særlig til arbeidsmarkedet i kommunen som i stor grad har vært preget av jordbruk:

“Jeg tenker jo det her kravet om utdanning, som er med på å understreke det fokuset for foreldrene. Når du leser i avisene at hver tredje elev ikke klarer å gjennomføre videregående skole, her i fylket er det enda større, så er det klart at foreldrene er på hugget, for de tenker hjelpe meg. For det er ikke noe alternativ å ikke ta videregående skole hvis du skal ha arbeid i lengden. Det

handler jo om framtiden til ungen din, det handler som framtiden til landet vårt i bunn og grunn. Det er liksom ikke sånn at, når jeg snakket med en ungdom, han sa det at han skulle overta gården hjemme, og selv det må han jo ha en utdanning til nå sier han” (Skoleeiere).

I kunnskapssamfunnet har utdanning har blitt et mye viktigere grunnlag for å få arbeid enn tidligere og skoleeier forstår dette i sammenheng med foreldre som krever mer av skolen. De ønsker at deres barn skal gjøre det best mulig slik at veien videre blir god. På den måten blir det også legitimt for foreldrene å gjøre krav på rettigheter på vegne av barna.

5.1.3 Spesialundervisningens struktur

Når det gjelder hvorvidt den spesialpedagogiske profesjonen bidrar til en økning i bruken av spesialundervisning, fremheves særlig PPT som viktig. Rektorene opplever at all kontakt med PPT ender i en anbefaling om spesialundervisning selv om mye kunne vært løst gjennom tilpassa opplæring. De framholder et sterkt ønske om å få PPT inn mer som en samarbeidspartner i skolene. Skoleeier snakket også om dette og på spørsmål om PPT bidrar til økningen i bruken av spesialundervisning var svaret at:

“Ja, det tror jeg. La oss si at de er ikke den stopperen som vi kunne forvente at de var. Altså, initiativet kommer jo aldri fra PPT. Henvisningen den kommer til dem, men jeg tenker at de i større grad burde være stoppere enn de er i dag. Også fordi at når de har sagt sitt, så er det ganske krevende å gå utenom det for rektor i sitt vedtak, og ikke følge den sakkyndige tilrådingen. Fordi at da får du klage saksbehandlingen til fylkesmannen, og den er ganske systematisk i å følge sakkyndig tilråding altså. Da skal du være innmari god i saksbehandlingen din, hvis ikke det skal få medhold” (Skoleeiere).

Det knyttes også til at med en tilrådning om spesialundervisning er det vanskelig for skolene å løse det på en annen måte, særlig fordi man har et bilde av at klager til fylkesmannen alltid fører til at PPT får medhold. Slik oppleves det at PPT bidrar til at bruken av spesialundervisning øker.

5.1.4 Dilemma

Aktørene i denne kommunen er relativt bevisste på dilemma som finnes i spesialundervisningsfeltet og tar opp dette perspektivet med jevne mellomrom i intervjuene. PPT og lærerne er mest opptatt av dilemma rundt skolens praksis og kvalitet, og da særlig hvordan man organiserer spesialundervisningen på skolen. Høy bruk av assistenter i spesialundervisningen bidrar til at tilbudet som blir gitt får dårligere kvalitet enn det burde hatt. Også knapphet på ressurser fører dem inn i vanskelige dilemma i forhold til hvilken mulighet for tilpasset opplæring de opplever å kunne møte elevene med. Også skoleledelse er et viktig punkt for lærerne som sier at kompetansen hos skoleleder er dårlig og at dette kan bidra til å ”produsere” mer spesialundervisning. De trekker også dette fram som et dilemma:

“Ja, jeg syns det er et sånt etisk dilemma, du står i praksisfeltet her og skal yte tjenester til elevene og skal utføre undervisningen, også ser du at det er vanskelig på grunn av en feil som ligger over i forvaltningen. Også er det veldig

vanskelig, altså det å jobbe med spesialpedagogisk arbeid, det handler også om å si i fra til ledelsen. Og det er ikke lett, for du blir fort ikke likt hvis du går og kritiserer negativt. For det er veldig mye å ta tak i forhold til forvaltningen som ligger hos rektor som fagleder og kommunen” (Lærere).

Denne læreren peker altså på at skoleledelse er viktig og at valg gjort på overordnet nivå kan vanskeliggjøre arbeidet med spesialundervisningen. Dilemmaet ligger i hvorvidt man skal si i fra til ledelsen, noe som oppleves som vanskelig, eller bare la det gå og gjøre som best en kan.

Skoleeier ser hele spesialundervisningen som et dilemma i seg selv:

”Men jeg syns at hele spesialundervisningsområdet er et dilemma i seg selv, fordi de sier noe om at de ungene er så spesielle at de passer ikke inn i skolen, de passer ikke i systemet vårt. Ja, men da er det skolen det er noe feil med. Jeg sier at hvis 12.5 prosent av elevene våre trenger spesialundervisning, så er det ikke elevene det er noe feil med, at er det skolen vår det er noe feil med. Da er det systemet det er noe feil med. (...)Og da er det enten innhold og organisering av det taktisk metodiske i skolen, eller ett eller annet, samarbeid skole – hjem, hjemmet som er nødt til og følges opp. Men det er ikke ungene det er noe feil med, og på en måte så tenker jeg at spesialundervisning i alt for stor grad har fokus på at du skal rette noe på ungen” (Skoleeier).

Her beskrives en opplevelse av at spesialundervisningen er til for å korrigere feil hos eleven og hjelpe den til bedre læring, mens skoleeier er mer opptatt av at det må være systemfeil i skolen som gjør at så mange trenger ekstra hjelp. Dette knyttes også opp mot at en del spesialundervisning gjøres for å ha en mulighet til å skjerme klassen fra en elev. Også denne praksisen oppleves som et dilemma. Videre fremheves identifiseringsdilemmaet som sentralt både for rektorene og skoleeier.

Skoleeier utdyper med å peke på etiske dilemma knyttet til identifisering av elever ”Så hva gjør vi med de ungene som vi på en måte lager klienter ut av her? Det er et kjempedilemma” (Skoleeier). Vi tar fra barnet mulighet til ”å få være en elev, med status i en elevflokk og i en kameratflokk” (Skoleeier). Rektorene legger til at

”vi har alt for mange elever som ikke burde hatt spesialundervisning. De burde vært normalelever med litt slingringsmonn, de burde fått lov å være i det fellesskapet og være normalelever” (Rektorer).

Organiseringsdilemmaet og avveilingen mellom individ og fellesskap rommer flere problemstillinger. På den ene siden handler det ”om eleven er for mye ute av sin ordinære klasse” (Skoleeier), noe som reduserer ”den sosiale tilhørigheten til eleven” (Skoleeier). På den andre siden handler det om

”at en elev får spesialundervisning fordi han bråker i klassen. Men da er det ikke av hensyn til eleven, da er det av hensyn til klassen, og da er det feil. For fokuset er at han er en belastning for klassekameratene” (Skoleeier).

På ulike måter omtales også ressursfordelingsdilemmaet. For skoleeier er et viktig spørsmål om:

"det nytter? Vi bruker flere millioner, og hvis vi bruker flere millioner i en liten kommune og ikke klarer å få bedre resultat, så er i alle fall det et dilemma" (Skoleeiere).

Rektorene reiser spørsmålet om ressursbruk i forhold til de elevene som omtales som "de tyngste", "De som må ha pleie 24 timer i døgnet" (...) "De må jo få den hjelpen de må ha. Men er det riktig at de ressursene hentes fra skolen?" (Rektorer). Rektorene legger til problemstillinger knyttet til mangfoldet i skolen og egen kompetanse:

"Vi får alt, alt skal inn i skolen, alle kategoriene inn i skolen ... Men vi klarer ikke mer nå, vi har ikke kompetanse til å ta oss av alle de kategoriene som kommer inn, rett og slett. Det er helt umulig, og andre må inn" (Rektorer).

Lærerne retter oppmerksomheten mot sin egen rolle.

"Man har jo lett for å se feilene hos andre og plassere ansvaret hos andre enn seg selv, det er vi veldig gode på, men det ligger veldig mye over der. I føringene, rammevilkårene, som gjør det umulig å gjøre en god jobb, og det er det som er dilemmaet" (Lærere).

Dilemmaene som beskrives her kan knyttes til både organisering og ressursfordeling. Det blir også beskrevet en situasjon hvor skolens aktører ikke føler de har muligheten til å kunne gjøre den jobben som er forventet av dem innenfor rammene som eksisterer.

5.1.5 Avrunding

Rektorene reflekterer over bruken av spesialundervisning i kommunen og peker på at kommunen mangler felles mål for skolen, "og ikke minst, at vi har ikke klart å bli enige om en visjon for skolen i kommunen" (Rektorer). De beskriver denne situasjon med et bilde fra "Alice i eventyrland".

"Altså når Alice i eventyrland spør hvor veien går, så spør du: 'hvor hen skal du da?' - 'Det spiller ingen rolle' - 'Da spiller det heller ingen rolle hvilken vei du tar'. Vi er litt der, vi mangler litt på kartet her. Hvor ønsker politikerne og administrasjonen at ...? Det nytter ikke bare å si at vi skal opp 0,1 i målbare resultat..." (Rektorer).

Oppsummerende kan vi si at PPT og lærerne i denne kommunen legger mest vekt på skolens praksis og kvalitet som drivere bak økningen i bruken av spesialundervisning. Rektorene og skoleeier har mer fokus på nasjonale utdanningspolitiske føringer og presset økonomi i skolesektoren som sentrale drivere. Alle gruppene ser samfunnsendringer som drivere og da særlig økt fokus på rettigheter og foreldre som krever mer av opplæringen. Alle gruppene ser dilemma i feltet, men de fremheves særlig av skoleeier og rektorer. Det er også disse aktørgruppene som beskriver flest dilemma.

5.2 Kommune 2 – En bykommune i nord

Kommunen er en by i et av de nordligste fylkene. Den har et variert arbeidsliv og innvandrerbefolkningen utgjør i underkant av 10 % av innbyggerne.

Elevtallet i kommunen er synkende, det samme gjelder antallet skoler. I 2010 var det i overkant av 7 % av elevene som fikk spesialundervisning, og andelen er økende. Antall lærerårstimer til spesialundervisning har økt fra 2008 til 2010. Kommunen har om lag 11 elever pr lærerårsverk. Andelen lærertimer til spesialundervisning i forhold til totalt lærertimetall er om lag 23 % i 2010.

Elever med særskilt norsk og morsmålsopplæring er stabil med en svak økning. Kommunen har ingen egne spesialskoler, men har i underkant av 1 % av elevene i spesialgrupper. Dette er en nedgang fra 2008.

PPT dekker hele kommunen og yter også tjenester til en nabokommune. Tjenesten er organisert i tverrfaglige team; ett førskoleteam, med ansvar for oppfølging av barn fra 0 - 7 år, ett team med spesialpedagogiske veiledere, som veileder barnehagepersonell gjennom å arbeide sammen med personalet over en periode og to skoleteam, som dekker hver sin halvdel av kommunens skoler. Skoleteamene har ansvar for ulike deler av kommunen.

Ressurser til spesialundervisning tildeles på to måter. Først og fremst er ressurser til spesialundervisning innarbeidet i den ordinære rammen til skolene. Denne dekker spesialundervisning for elever som får spesialundervisning parallelt med ordinær undervisning. Derneft har kommunen en sentral pott for det som benevnes som "kategorielever". Dette er elever med omfattende behov, som bl.a. blir beskrevet som "multifunksjonshemmede" og "tunge autister".

5.2.1 Endringer i styring av skolen

Skolens praksis og kvalitet blir framhevet som en sentral driver av flere aktørgrupper. Dette blir beskrevet som lav kompetanse hos lærerne og handler først og fremst om lærernes metodiske kompetanse og evnen til å tilpasse undervisningen og ha ulike innganger i undervisningssituasjonen. Rektorene forklarer det på denne måten:

"Men jeg tror vi mangler metoder for god undervisning. Og jeg tror at hvis vi kjører gammeldags undervisning i et moderne samfunn med moderne unger, så får vi og mer spesialundervisning, og spesielt blant gutter. For jeg ser at på vår skole, når vi har lagt om læringsstilen, når vi har hatt litt andre undervisningsopplegg... de tar til seg læring på en annen måte" (Rektorer).

Både rektorene, skoleeier og PPT deler dette synet, men lærerne tar ikke dette opp som en driver.

Økt fokus på internasjonale og nasjonale tester blir forstått som en driver i form av at testingen bidrar til å få fram elever som ligger under bekymringsgrensen og dermed er både foreldre og lærere raskt i gang med å skaffe ekstra hjelp til den eleven. Dette kobles sammen med både at foreldrene er mer aktive og raske med å kreve mer hjelp, men også lærere som ikke ønsker at dårlige resultater skal bli slått opp i mediene og ønsker mer ressurser og spesialundervisning for å sikre seg bedre i neste omgang.

Lærerne ser også tydelig dilemmaet rundt det å bruke så mye tid på obligatoriske kartlegginger istedenfor å sette inn et støt for å hjelpe elevene som strever.

“Og det har jo vært ankepunktet til de kartleggingene alltid,(...) vi får ikke vite noe som vi ikke allerede vet, men hvis vi kunne bruke de ressursene som vi må bruke på all den der kartleggingen til å heller gjøre noe med problemet, så hadde det stilt seg annerledes. Egentlig så blir det sånn at samme elev år etter år etter år får vite at de når ikke opp til de kravene som stilles (...), men det settes ikke inn noe støt inn mot det” (Lærere).

Lærerne opplever tydelig at de bruker mye tid på noe som de allerede vet, og gjerne skulle ønske at de kunne brukt tiden annerledes. Slik stilles også spørsmålstegn ved om den tida som går med til kartlegging også bidrar til at flere trenger spesialundervisning som følge av at det faktisk blir mindre undervisningstid. Både skoleeier, lærere og rektor legger vekt på økt bruk av kartlegginger som en driver bak økningen i bruken av spesialundervisning.

Ressurser knyttet til presset økonomi i skolesektoren er et tema alle gruppene tar opp som en driver bak økningen i bruken av spesialundervisning. Ressurser kobles særlig sammen med at det er for få lærere på for mange elever og at dette gjør det vanskelig å få gjennomført god tilpassa opplæring og muligheten til å ivareta de som trenger ekstra hjelp og støtte innenfor den ordinære undervisningen. Dermed blir det økt behov for spesialundervisning. Det er særlig lærerne som fremmer dette poenget, men de får støtte både fra rektorer og PPT. Lærerne svarer utvetydig på spørsmålet om mye tilpasset opplæring blir spesialundervisning, uten at det var nødvendig:

“Ja, rett og slett. -Hvis jeg tidlig hadde gått inn og hjulpet der hvor det var elever som slet med ett eller annet, hvis du kunne tidlig gå inn der og, så tror jeg også at du hadde sluppet mange IOPer og spesialundervisning” (Lærere).

Det er ingen tvil om at lærerne opplever at de ikke hadde trengt å bruke så mye spesialundervisning om de hadde hatt tilstrekkelig ressurser til å tilpasse opplæringen innenfor ordinær opplæring. Skoleeier snakker i større grad om ressurser i forhold til at spesialundervisning brukes, og sees på, som en måte å skaffe mer ressurser inn i klasserommet. En side av ressursfordelingsdilemmaet rektorene opplever er at jo mer penger som brukes på spesialundervisning, jo mindre blir det igjen til den ordinære undervisningen og at dette igjen kan føre til mer behov for spesialundervisning.

5.2.2 Samfunnsendringer

Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer blir tatt opp som en driver av alle gruppene unntatt skoleeier. Perspektivet de har på dette som en driver er at familier er mer travle enn før, foreldre har vanskeligere for å sette grenser for sine barn og at foreldrene tar mindre ansvar for selve opplæringen enn de gjorde før. Videre er alle gruppene veldig opptatt av at det har oppstått et økt fokus på rettigheter i samfunnet de siste årene og særlig at foreldrene krever mer av opplæringen. Lærerne forteller om en situasjon der foreldre stadig krever mer av opplæringen og er svært bevisste på sine rettigheter. En av lærerne forteller om en konkret situasjon der foreldre har presset på for å få spesialundervisning til sitt barn, selv om eleven er en av de beste i klassen.

*“Jeg tror nok også at vi har en helt annen foreldregruppe, og jeg syns det er hårreisende å se en del som får sakkyndig vurdering fra PPT som jeg ikke kan skjønne hvorfor skal ha ekstra timer ut over den ordinære undervisningen... **Iris: Kan du nevne eksempler på det?** -Ja, jeg har nå er gruppe med tre elever som skal ha engelsk og norsk fordi at foreldrene har ment at ungene leser for sent, og at de er for lesesvak og at de ikke er gode nok i engelsk. Og har da meldt inn til PPT, på foreldrene sitt initiativ først da, men skolen må jo være med på det... Der de har fått sakkyndig vurdering alle tre, mens de er jo noen av de... Hun ene er jo den sterkeste jenta i klassen i engelsk, sant, muntlig utrolig flink og veldig aktiv, og, så man skjønner ikke...” (Lærere).*

Læreren er tydelig helt uenig i vurderingene som er gjort og setter spørsmålstegn ved utrednings- og vedtakspraksis. Det er klart at det blir en økning i bruken av spesialundervisning dersom spesialundervisning ikke vurderes som en rettighet kun for elever med vansker, men også en rettighet for sterke elever med sterke foreldre som følger opp.

Lokale årsaker blir også i denne kommunen fremhevet som driver bak økningen i bruken av spesialundervisning. Både rektorer, skoleeiere og PPT snakker om at det er mange foreldre med barn som har særskilte behov som flytter til kommunen fordi tilbudet til denne gruppen er godt utbygd. Dette gjelder både nordmenn som bor i distriktene, men også asylsøkere, innvandrere og arbeidsinnvandrere som søker til byen for å få hjelp til sine barn og for selv å få jobber.

Økende bruk av diagnoser er ikke noe lærerne er opptatt av, men både rektorene, skoleeierne og PPT peker på dette som en viktig driver bak den økende bruken av spesialundervisning. Rektorene opplever det som et dilemma at det kan se ut som det er stor grad av automatikk mellom diagnoser og vedtak om spesialundervisning.

5.2.3 Dilemma

Aktørene ser mange dilemma i forbindelse med økningen i bruk av spesialundervisning. Det er særlig styrings-, organiserings og identifiseringsdilemmaene som er sentrale. Disse blir beskrevet i form av dilemma i organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet, i skolens praksis og kvalitet, i definisjonen av hva spesialundervisning er, spennet mellom fellesskapet og individet, to-nivå-kommuneorganisering, stigmatisering og tid.

Organisering av det spesialpedagogiske tilbudet og dilemma rundt dette handler særlig om når eleven kan tas ut for å ha spesialundervisning og hvorvidt det er mye bruk av assistenter som kan føre til at elevene får et dårlig opplegg og slik får en verre undervisningssituasjon enn eleven hadde hatt i den ordinære undervisningen. Dette handler også om skolens praksis og kvalitet generelt og hvordan både den ordinære undervisningen og spesialundervisningen gjennomføres.

Definisjon av hva som er spesialundervisning og hva som ikke er det fremheves som et dilemma. Å balansere mellom fellesskapets interesser og individenes interesser er et dilemma. I tillegg er lærerne også opptatt av forhold knyttet til stigmatisering av enkelteleven og det å ha tid til å drive god tilpassa opplæring.

5.2.4 Avrunding

Forståelsen av drivere hos aktørene i denne kommunen knyttes til temaer rundt endringer i styring av skolen og samfunnsendringer. Når det gjelder endringer i skolen, er det skolens praksis og kvalitet, økt fokus på internasjonale og nasjonale tester og ressurser som fremstår som de viktigste driverne. Når det gjelder samfunnsendringer, er det endringer i hjemmeforhold, økt fokus på rettigheter, lokale årsaker og økende bruk av diagnoser som blir lagt mest vekt på.

5.3 Kommune 3 – En landkommune i vest

Kommunen er en landbruks- og industrikommune på Vestlandet. Innbyggertallet har vært svakt stigende siden 2006. De fleste innbyggerne bor i kommunesenteret og her er også de største virksomhetene lokalisert. Det er fire skoler i kommunen, tre barneskoler og en ungdomsskole. To av barneskolene er lokalisert til bygder i utkanten av kommunen. De er begge fådelte og har elever på 1-7 trinn. De to største skolene, en fulldelt barneskole og en ungdomsskole med to parallelle klasser, er lokalisert til kommunesenteret. I tillegg har disse to skolene også asylsøkerbarn. Det er mellom 40 og 50 elever på hvert klassetrinn i kommunen.

Elevtallet i skolene i kommunen har vært svakt synkende fra 2006 til 2010. I samme periode har antallet lærerårsverk vært stigende. Mens det i 2006 var i overkant av 11 elever for hver lærer er det i dag om lag 9 elever for hver lærer. Økningen forklares med at det i perioden både har vært en generell økning i nasjonale rammer for grunnskolen og at det er lagt inn en del tjenester som har utløst ekstra lærerressurser, samtidig som kommunen har tildelt økte midler til skolens grunnressurser.

Når det gjelder spesialundervisning i kommunen viser GSI-dataene for 2010 at om lag 9 % av alle elevene får spesialundervisning, en økning på nesten 3 % siden 2008. Kommunen har ikke egen PP-tjeneste, men kjøper tjenester fra PPT i en nabokommune. Skolefaglig ansvarlig i kommunen er leder for styret for PP-tjenesten.

Budsjetttildelingen til skolene (inkl. rammer for spesialundervisning) er basert på to prosesser. Utgangspunktet er generelle objektive kriterier for beregning av lærertimer + ressurser til spesialundervisning (ekstra støtte) basert på erfaringstall fra skolene. I tillegg gjennomfører PPT besøk på hver skole der skolens behov drøftes med skolen. Samlet gir dette en ramme som kommunen bruker når (skolefaglig ansvarlig) utarbeider budsjett. Innenfor denne rammen må skolene fordele lærertimer til ordinær opplæring og spesialundervisning (basert på de sakkyndige vurderingene som PPT lager i løpet av året). I hovedsak vil modellen fange opp endringer i behov knyttet til overgang fra barnehage og mellom skoler. Den fanger ikke opp ekstraordinære behov som oppstår i løpet av et år. Modellen justerer heller ikke for tilfeldig økning/reduksjon av vedtak om spesialundervisning. I noen tilfeller blir det gitt støtte fra barnevern/NAV for å engasjere assistenter når det oppstår akutte behov i løpet av et skoleår, avhengig av hvor behovet oppstår.

5.3.1 Endringer i styring av skolen

Økt fokus på kompetansemål og vurdering av måloppnåelse. Selv om alle gruppene kommenterer at det er et økt fokus på kompetansemål i den nye læreplanen og at dette kan være en driver for spesialundervisning, kommer dette særlig til uttrykk blant lærere og rektorer. Lærerne gir uttrykk for at et økt fokus på teorifag også medfører større press om spesialundervisning. Eksempler på økt teorifokus som blir trukket fram av lærere er at leseopplæringen starter tidligere og at det er mindre tid avsatt til praktisk-estetiske fag og valgfag på ungdomstrinnet. Rektorene på sin side legger vekt på at det økte fokus på kompetansemål gjennomsyrrer både skole/klassenivået og enkeltelever. Det er mer vekt på kartlegging av elever, med et særlig fokus på elever som er under kritisk nivå.

"Mens bekymringene er kommet mye sterkere inn, føler jeg. Der er bekymringsgrense der og bekymringsgrenser der, men når det er en bekymringsgrense, då må vi jo bekymre oss. Da må vi gjøre noe med det." (Rektorer).

Et element i forhold til det økte fokuset på kompetansemål er bruken av kartleggingsprøver. Rektorene gir uttrykk for at de standardiserte (objektive) kriteriene fra kartleggingsprøvene gjør at det blir mindre lokale forklaringer på elevers resultater av typen "vi kjenner familien" og "dette er noe som går seg til".

"Altså i tidligere tider, det var spesielt en del eldre lærere som var vant med det at du fikk den rammen, også har de nok litt erfaringer med familien. Altså, de hadde dysleksi de, de klarte ikke mer, sånn var det bare, vi måtte gjøre det beste ut av det sånn som det var" (Rektorer).

Kartleggingsprøvene gjør at det blir mer synlighet om hvem som har behov for/krav om støtte. Lærerne på sin side legger vekt på at det økte fokus på dokumentasjon bidrar til at en nå legger mer vekt på å registrere alle avvik fra ordinær opplæring, ikke bare i forhold til spesialundervisning, men også tilpasset opplæring (TPO). Lærerne sier at de gjør det "(...) for å sikre oss" (Lærere). Lærerne opplever videre at prosedyrekravene (knyttet til § 8-2) gjør at det blir mindre muligheter for å lage "fleksible" opplegg utenfor den ordinære rammen.

På spørsmålet om hvilken rolle de nasjonale prøvene spiller i denne sammenhengen, er det et mangesidig bilde som framtrer. Noen av lærerne gir uttrykk for at de nasjonale prøvene påvirker opplæringen, mens andre avviser dette. Skoleeier er også usikker på hvordan nasjonale prøver påvirker opplæringen. Han tror ikke at svake resultater på nasjonale prøver fungerer som en driver. PPT legger vekt på en dobbelthet ved bruk av nasjonale prøver, på den ene siden kan de fungere som en driver for økt bruk av spesialundervisning, samtidig kan prøvene også være et konstruktivt verktøy for skoleutvikling.

Forhold knyttet til økonomi blir kommentert i alle gruppene. For lærerne er forhold knyttet til ressurser på skolenivå ofte relatert til spesialundervisning. De gir uttrykk for at elever som har et enkeltvedtak om spesialundervisning ofte blir mer ivaretatt i diskusjoner når en planlegger bruken av ressurser. Dette knyttes til at skolene må dokumentere hvordan spesialundervisningsressurser blir brukt. Skolene må rapportere

at elever som får spesialundervisning har hatt det samme timetallet i fagene som den ordinære klassen. Dette kan være vanskelig å få til fordi det er et begrenset antall lærere som har spesialundervisning og fordi spesialundervisningen er organisert i grupper. PPT på sin side peker på at i og med at timer til spesialundervisning tas av den generelle rammen, vil en økning av antall elever som får vedtak om spesialundervisning medfører at skolene får reduserte midler til generell styrking. Rektorene på sin side peker på at når skolene i dag konsentrerer spesialundervisningsressursene på færre lærere er det fordi en legger større vekt på kartlegging av elever (jf. økt fokus på kunnskapsprøver og vurdering av måloppnåelse). Dette gjør at en får større kvalitet i denne delen av arbeidet, men det skaper noen logistiske problemer når elevenes timeplaner skal settes opp (jf. det som er nevnt av lærerne). Rektorene gir også uttrykk for at de opplever at lærerne oppfatter at flere sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak også vil føre til økte ressurser, noe de mente ikke var tilfelle. Skoleeier bekrefter denne opplevelsen og gir uttrykk for at lærerne har en smal forståelse av sammenhengen mellom ressurser og spesialundervisning.

5.3.2 Samfunnsendringer

Både *lærere* og *rektorer* legger stor vekt på lokale sosiokulturelle forhold når de snakker om forhold knyttet til spesialundervisning i kommunen. Kommunen er en tradisjonell landbruks- og industrikommune der det er svak tradisjon for skole og utdanning. Kommunen har ikke videregående skole slik at ungdommer må reise ut av kommunen når de begynner på videregående. Tradisjonelt er det kun 10-15 % av ungdommene som begynner på studiespesialiserende linjer, noe som forklares med den svake interessen for "teoretisk" utdanning. Idealet i kommunen er "*du skal være en god arbeidsmann*" (Rektorer). Et annet forhold ved sosiokulturelle forhold i kommunen er god tilgang til rimelige boliger, noe som gjør at kommunen er attraktiv for det som beskrives som problembelastede familier som flytter til kommunen. Videre har kommunen også et mottak for flyktninger. Begge disse forholdene kan fungere som drivere til spesialundervisning.

Rektorene uttrykker at det tidligere har vært lav interesse blant lærerne for å bruke spesialundervisning. Delvis henger dette sammen med at en "kjenner familiene" og at andre i familien har hatt lignende vansker. I de senere årene (etter Kunnskapsløftet) er det blitt vektlagt mer systematikk og "objektive" kriterier. Skolen har derfor fanget opp elever som er i vanskelige opplæringssituasjoner og under kritisk grense på et tidligere tidspunkt, noe som i sin tur har økt oppmerksomheten om bruk av spesialundervisning.

Et tredje forhold ved samfunnsendringer som kan knyttes til økning i bruk av spesialundervisning, er familiens situasjon. Rektorene legger vekt på at samtidig som foreldrene bruker mer tid utenfor familien og at de involverer seg mindre i elevenes skolearbeid enn tidligere, så er det flere foreldre som sliter.

"Og jeg er helt enig i at foreldrene veldig lett dytter ting over på skolen, men noen foreldre gjør det og med god grunn. For vi vet jo at mange av de foreldrene her som virkelig sliter, de ungene som har én til én oppfølging, de har selv en diagnose innen psykiatri, eller på rus, eller at de ikke selv evner å ta seg

av omsorgsansvaret. Og på en måte kaster ballen videre til skolen når de ikke makter mer” (Rektorer).

Forhold knyttet til rettigheter kommer særlig fram i intervjuene med lærere og PPT. Som nevnt under punktet om økonomi uttrykker lærerne at rettigheter og formalkrav knyttet til spesialundervisning gir sterke føringer for planleggingen av undervisningen og bruk av skolens ressurser. De peker også på at enkelte foreldre synes at ressurser utløst på grunnlag av enkeltvedtak tilhører eleven, *”(...) og da er det noen foreldre som tror at det er en personlig assistent”* (Lærere). PPT på sin side legger vekt på at elever og foreldre står sterkt om de klager på misforhold mellom vurdering og enkeltvedtak. Samtidig forutsetter dette at foreldrene forstår hvordan de skal håndtere systemet, noe som ikke alltid er tilfelle. Selv om PPT ofte opplever en svak kobling mellom den sakkyndige vurderingen og den individuelle opplæringsplanen, noe som undergraver elevers rettigheter, er det gjennomgående få klager fra foreldrene.

Rektorene (på linje med skoleeiere og PPT) opplever også at det er flere barn som får spesialundervisning på grunn av generell uro, psykososiale vansker og atferdsproblematikk.

5.3.3 Spesialundervisningens struktur

Lærerne understreker at spesialpedagogisk kunnskap er viktig med tanke på å møte elevers behov for tilrettelagt opplæring. Mens elever tidligere ble kategorisert som *”dum”* og noe en ikke kan gjøre noe med, uttrykker lærerne at kunnskap om dysleksi og ADHD har større forklaringskraft og gir muligheter for bedre opplæring. Samtidig opplever lærere at økt kunnskap om elevers ulikhet, bidrar til at kravet om differensiering av undervisningen øker, noe som oppleves som krevende. Kravet om høy kvalitet på spesialundervisningen fører også til at ressursene sentraliseres på færre personer og at spesialundervisningen organiseres i baser. Samtidig uttrykkes at elever opplever større trivsel når de får opplæring i mindre grupper.

Også rektorene presiserer at skolene i dag legger større vekt på kompetanse innenfor spesialundervisningen, samtidig som de understreker at opplæringen skal skje innenfor klassens ramme. Dette medfører at det spesialpedagogiske arbeidet konsentreres på færre personer og at en del av opplæringen organiseres i baser. På ungdomstrinnet er det for eksempel bruk av nivågruppe i halvparten av timene, i fagene matematikk, norsk, engelsk.

”Vi gjør jo og sånn som dere med sånne smågrupper. Og det er jo mange som er litt sånn skeptiske i forhold til det og stigmatisering av de elevene og sånn, men vi har veldig gode erfaringer med det. Og vi opplever egentlig ikke at de andre elevene egentlig reagerer så veldig mye på det. Men dette er jo snakk om i matte, engelsk og norsk, det er ikke snakk om de andre fagene. Da er de jo selvfølgelig inne i klassen.” (Lærere).

Forhold knyttet til hvordan skolens (manglende) kompetanse kan fungere som en driver i forhold til økning i spesialundervisning kom fram på to områder. For det første peker både rektorene og skoleeier på at det er et (kommunalt) mål å redusere omfanget av spesial undervisning. *”Sånn som dette jeg har sagt om at tidlig hjelp er*

god hjelp, og dette med at tilpasset opplæring for de mange, spesialundervisning for de få” (Skoleeiere). I den forbindelse må skolene være i stand til på håndtere flere saker selv. Et tiltak er å heve terskelen for henvisning til PPT, fordi sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak i seg selv ikke gir mer ressurser, det bare binder ressurser til enkeltelever. For å nå dette målet peker rektorene på behovet for å øke lærernes kompetanse og at lærere også får en økt bevissthet om at sakkyndig vurdering og enkeltvedtak/IOP ikke fører til endring i skolens økonomiske rammer. De peker i denne sammenhengen på (slik også skoleeier gjør) at kommunen det siste året har økt rammen for rammetilskuddet (2 timer pr klasse på 1-4 trinn) for å styrke tilpasset opplæring. Det er kun unntaksvis at skolen vil kunne få tilført ekstra ressurser til en assistent. Den andre måten skolens kompetanse kan fungere som en driver kommer fram i intervjuet med PPT som peker på at når den nye læreplanen gir skolene større handlingsfrihet i forhold til hvordan de skal arbeide for å nå målene, så fører det til større ulikheter mellom skoler og klasser. De registrerer at det er store variasjoner mellom klasser og lite samarbeid innenfor skolene.

Rektorene uttrykker at det er et paradoks at de må bruke mer av ressursene til spesialundervisning og til kartlegging av elevene, noe som også bidrar til at oppgavene samles på færre personer.

Som nevnt over legger skoleeier stor vekt på at lav terskel for oppmelding til PPT er en driver for økning av spesialundervisning. Strategien for å heve terskelen er å legge til rette for at skolene kan gjøre mer utredninger selv, og gi mer opplæring innenfor rammen av den ordinære tilpassede opplæringen. Dette forutsetter videre et nært samarbeid med PPT.

Fra PPT uttrykkes at svakheter ved skolens system for ofte resulterer i henvendelser til PPT med forventning om tiltak i form av spesialundervisning. Det kan være forhold knyttet til (i) svak kompetanse på skolene og (ii) lite samarbeid mellom klassene (noe som også kommer til syne ved store forskjeller i resultater mellom klasser), (iii) for stor oppmerksomhet om enkeltelevers vansker og mindre på system/miljøfaktorer.

5.3.4 Dilemma

Dilemmaene kan konsentreres omkring fire dilemma. Det første gjelder i hvordan og i hvilken grad elever med særskilte behov skal *identifiseres*. Både rektorer og PPT peker på at det økte fokus på ”bekymringsgrense” knyttet til elever som er under kritisk nivå, stiller krav om avveining mellom å fokusere på elever med vansker eller på undervisningens kvalitet. Samtidig som identifisering av elever under kritisk grense kan være en driver for økt spesialundervisning kan bruk av nasjonale prøver også være et konstruktivt bidrag til skoleutvikling, ved at en blir oppmerksom på forhold ved undervisningen som kan forbedres.

Det økte fokuset på dokumentasjon i forhold til spesialundervisning gjør at lærerne har begynt å dokumentere alle situasjoner der elever avviker fra ordinær undervisning innenfor tilpasset opplæring. Slik sett blir det en variant over det samme *identifikasjonsdilemmaet*.

Et eksempel på dilemmaet *hvor* elevene skal undervises, presenteres av lærerne som opplever at prosedyrekravene knyttet til spesialundervisning og § 8-2 gir mindre handlingsrom for å lage "fleksible" opplegg utenfor den ordinære rammen. Lærerne og rektorer peker også på at intensjonen om å heve kvaliteten på spesialundervisningen fører til at ressursene sentraliseres på færre personer, noe som fører til at en tvinges til å organisere spesialundervisningen i baser utenfor den ordinære undervisningen. Et annet dilemma knyttet til det samme *hvor*-dilemmaet gjelder lærernes opplevelse av at elevene synes å trives med å få opplæring i mindre grupper, samtidig som lærerne gjerne skulle ønske at opplæringen i større grad kunne legges til den ordinære klassen.

En del av begrunnelsen for å undervise elever i mindre grupper er å samle elever som skal ha undervisning på et annet nivå enn den ordinære klassen. I lærergruppen kom det opp et eksempel på at selv om en har en spesialundervisningsgruppe i tillegg til klassen oppstår det nye problemer om elever ikke passer inn:

"Men da begynte det å bli så mange krevende elementer at vi måtte velge, for vi hadde klassen, der var det matteundervisning og så var der en elev i klassen som hadde en annen bok et nivå under. Dette var syvende, så hun hadde en sjetteklassebok. Så hadde jeg gruppa, og der hadde jeg tre elever, en med fjerdeklassebok og to stykker med den samme sjetteklasseboka som hun hadde. Så ene veien så kunne du flyttet han eleven inn der og vært sammen med henne, men de var ikke likt i den boka igjen. Så da er det jo at læreren i det klasserommet, det er grenser for hvor mange forskjellige... Du klarer maks å undervise i to bøker på en time, vil jeg si" (Lærere).

Det siste dilemmaet er knyttet til forholdet mellom foreldre og lærere/profesjonelle. Godt samarbeid mellom skole-hjem er en måte å ivareta elevers rettssikkerhet. I den sammenhengen uttrykker PPT at de ofte ser en svak kobling mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket / den individuelle opplæringsplanen. Når det er få foreldre som klager på dette, vurderer PPT det slik at det kan være en trussel mot elevers rettssikkerhet.

5.3.5 Avrunding

Oppsummerende kan vi si at rektorene og skoleeiere opplever at det er et press fra lærere om å øke bruk av spesialundervisning for å bedre situasjonen på skole/klassenivå, og at det er et press om å få elever henvist til PPT. For å håndtere dette pekes det på at det er behov for å styre skolenes kompetanse på flere områder, (i) bedre kartlegging og tiltak innenfor rammen av tilpasset opplæring, (ii) heve terskel for henvisning til PPT og (iii) øke samarbeidet på tvers av klasser på skolene.

5.4 Kommune 4 – En bykommune i vest

Kommunen har hatt en sterk befolkningsvekst de siste tiårene, som nå synes å flate ut. Næringsstrukturen i regionen domineres av industri og skiller seg fra landet som helhet ved at offentlig sektor, varehandel, bygg og anlegg er noe mindre, mens arbeids- og kunnskapsintensiv sektor er større. Arbeidsledigheten i kommunen er lav.

Ifølge skoleeier har spesialundervisningen i kommunen økt betraktelig etter 2006 og andelen lærertimer til spesialundervisning utgjør i dag 17-20 % av det totale lærertimetallet i kommunen. Elever med omfattende behov får tilbud både i egne kommunedekkende spesialavdelinger og ved nærskolen. Når elever med omfattende behov får opplæring på nærskolen gis skolen en ekstra tildeling fra en egen pott *"som vi strør rundt til alle skolene, og det gjør vi jo fordi at det er en rett å gå på nærskolen"* (Skoleeiere). Ekstraressursene til nærskolene er regulert av en fordelingsmodell hvor antall lærertimer pr uke er differensiert i henhold til fire kategorier for type og grad av spesielle behov. Spesialundervisning til elever med mindre omfattende behov, dekkes av skolenes generelle tildeling. Skoleeier opplyser at sammenlignet med andre større bykommuner, er det færre elever som får spesialundervisning, men til gjengjeld får hver elev flere timer.

I det følgende presenteres synspunkt fra lærere og rektor, PPT og skoleeier på drivere bak økt bruk av spesialundervisning, og på dilemma knyttet til spesialundervisningen.

5.4.1 Endringer i styring av skolen

Det er bred enighet om at Kunnskapsløftet førte til en rekke endringer i skolen. Spesielt framheves klarere målformuleringer i form av læringsmål og kompetansemål for trinnene, nasjonale prøver og lokale kartlegginger, og en markant akademisk dreining av innholdet i skolen. Kravene i skolen er skjerpet, de praktiske fagene reduseres, i omfang og betydning, og de er fulle av teori. *"Alle fag er lesefag"* (Lærere).

Skoleeier uttrykker at det er tydeligere hva elevene skal kunne på hvert trinn og *"når det er avvik"* (Skoleeiere). Det blir tydeligere hvem som har problemer og elever *"kan ikke lure seg unna lenger"* (Lærere). Når elever får lave skår, skaper det forventninger om tiltak. Dette fører til et stort trykk på alle aktørene i skolen, også politisk og i media, hevder skoleeier. Resultatet er at lærere ber om at elever som skårer lavt, oppmeldes til PPT for å sikre ressurser, eller for *"å frita de fra for eksempel nasjonale prøver"* (Skoleeiere). Skolene føler *"et ansvar for å få disse elevene opp på et høyere nivå"* (Rektorer), samtidig er det begrenset hvor mye tiltak som kan settes inn før en elev får § 5-1. vedtak. Etter hvert som krav og forventninger øker, *"tynes"* lærerne for ressurser. Store klasser og manglende ressurser til å sette inn hjelp når det trengs: *"det er klart at det er og med på å skape... Når heller ikke skolen kan sette inn hjelp når det trengs og sånt, så produserer jo dette her mer spesialundervisning"* (Lærere).

For PPT har nasjonale prøver og lokale kartlegginger gjort det *"lettere å vurdere på et mer objektivt grunnlag om eleven har forventet læringsprogresjon"* (PPT). Skoleeier legger til at *"Faktisk så kan en elev ha rett på spesialundervisning for å kunne nå målene i Kunnskapsløftet for sitt trinn"* (Skoleeiere). Spesialundervisning er ikke forbeholdt elever som *"skal ha avvik fra målene"* (Skoleeiere). At retten til spesialundervisning gjelder for elever som ikke klarer å følge målene på trinnet, forundrer rektorene. Det er blitt slik hevder de, at dersom en elev får 2-er i et fag, så må han meldes opp til PPT. *"Det gir jo enda mer spesialundervisning, når til og med de som er på nivået skal få hjelp til å holde seg der"* (Rektorer).

"Jeg er positiv til kartlegging ...", sier skoleeier, *"men det er blitt litt vanvittig. Vi skulle jo hatt utvidet normalbegrepet"* (Skoleeiere). At bedre kartlegging fører til økt volum

på spesialundervisningen, blir et problem for økonomien, *"men vi skal jammen være glade for at vi kan klare å gi tilbud i dag til elever, som ikke ville fått tilbud før"* (Skoleeiere). Skoleeier understreker behovet for at lærere kurses i kartlegging, at PPT utreder og *"at barna blir henvist videre og får en diagnose"* (Skoleeiere). Ikke for diagnosens egen skyld, men for at lærerne skal sette i verk de rette tiltakene, *"sånn at det ikke blir en synsing på hva som vil fungere godt for dette barnet, og hva vil ikke fungere godt"* (Skoleeiere). Samtidig er det en *"bekymringsfull tendens"* at elever som ikke når målene for trinnet søkes inn i spesielt tilrettelagte opplæringstilbud. Skoleeier vil ikke utvide disse tilbudene *"for det er et dårlig signal til at vi ikke klarer å inkludere"* (Skoleeiere).

PPT ser en klar sammenheng mellom økt fokus på at elever skal ha utbytte av opplæringen og nasjonale prøver og kartlegging, og de støtter denne utviklingen. Samtidig etterlyses skoleinterne systemer for hvordan resultatene kan brukes i vurdering av undervisningen.

Slik aktørene beskriver situasjonen i skolen, er spørsmål om ressurser selve omdreiningspunktet. *"Tilslutt så bruker vi alle pengene på spesialundervisning og har nesten ingenting igjen til de såkalte ordinære elevene"* (Skoleeiere). PPT bekrefter at spesialundervisningen har hatt rause rammer: *"Vi har hatt en periode i (...) med ganske god ressurstilgang"* (PPT). For rektorene og lærernes ståsted, er skolen preget av ressursmangel. Å melde elever til PPT, er dermed et incitament for å få tilført ressurser. Samtidig er dette et tveegget sverd. For elever som får anbefalt spesialundervisning, gir PPT klare tilrådinger om antall timer og organiseringen av timene. Rektorene vil ha hånd om dette: *"For egentlig er det jo vi som kjenner både eleven og systemet best, og vet hvordan vi kan ordne det"* (Rektorer). Dagens praksis krever et godt samarbeid med PPT. *"Vi har et godt samarbeid med noen, (...) men så har vi noen som vi opplever ikke har like god forståelse av skolen, (...) det er psykologene"* (Rektorer). Rektorene er skeptiske til økning i spesialundervisning og hevder at det trengs ressurser for å kunne tilpasse opplæringen, og for å sette inn hjelp uten vedtak om spesialundervisning.

Skoleeier stiller spørsmål om de har gode nok lærere, og presiserer at *"for noen av disse ungene nytter det ikke med å ha bare spesialpedagogisk utdanning, du skal ha en spisskompetanse som det er få som har"* (Skoleeiere). *"Hvis vi har god kompetanse, så trenger vi ikke så mye ressurser"* (PPT) hevder PPT, og legger til at de ser stor forskjell mellom skoler og klasser. Skolene har fått høyere kompetanse på lese- og skrivevansker, samtidig skorter det på kompetanse mht *"kartlegging på forskjellige nivå innen klassen"*, *"tilrettelegging for den enkelte"* og for de svakeste elevene, mangler lærerne kompetanse til *"å gi de et utbytte"*. De møter lærere som sier *"dette er ikke vårt bord, elever med spesielle behov kan de ingenting om"* (PPT). *"For å sikre at skolene ikke setter inn assistenter i spesialundervisningen"* (PPT), understreker PPT at de skriver hvilken kompetanse lærerne skal ha. Dersom assistenter brukes, *"ja, da kunne du liksom godt unnlatt å skrive 5-1."* (PPT). Her legger de til at *"Det er jo leders oppgave å bruke den kompetansen de har på huset, det er de ganske dårlige til"* (PPT).

PPT presiserer at *"kommunen har satset kolossalt på(...) kompetanseheving. Det driver vi veldig mye med, systemarbeid, og skolering"* (PPT). PPT sier at *"vi har skolert veldig*

mye innenfor Asperger, autismespekteret, det omfatter jo en stor gruppe" (PPT) og at de har "blitt en sånn skoleringsinstitusjon" (PPT). Samtidig uttrykkes et ønske om at "læreren skal ha bedre kompetanse til å takle et mangfold" (PPT). Rektorer forteller om utstrakt bruk av miljøarbeidere, spesielt i spesialavdelingene. Miljøarbeidere er fagarbeidere ansatt i skolen med ulike typer 3-årig sosialfaglig høyskoleutdanning som vernepleiere og sosionomer, og omtales som "nye terapeuter" (Rektorer). Miljøarbeiderne betyr mye i kompetansehevingen internt, mener rektorene. I tillegg benyttes også assistenter i opplæringen. Det understrekes at undervisningen planlegges av lærer, og "så er det assistenten som følger det opp og gjennomfører. De har jo ikke ansvar for undervisningen" (Rektorer)."og så er det og et økonomisk spørsmål, for vi bygger jo et helt undervisningsopplegg,[...] da er assistenttimene billigere enn timer med lærer" (Rektorer). I arbeidet med lærernes kompetanse, framheves veiledning fra eget spesialpedagogisk team og PPT og holdningsarbeid.

5.4.2 Samfunnsendringer

Det er bred enighet om sammenhengen mellom økning i spesialundervisning og samfunnets *individualisering og rettsliggjøring*. Skoleeier hevder at skolen ikke har maktet å demme opp for individualiseringen: *"vi har vært for lite flinke til å presisere at i skolen er det det kollektive som er hovedfokus"* (Skoleeiere). Flere foreldre er klar over hva de har rett til, de krever og klager gjerne dersom krav ikke innfris. Fra politisk hold understrekes det at denne rettsliggjøringen også berører spørsmål om lokaldemokratiet. De antyder at lokaldemokratiet kan svekkes når det som oppfattes å gjelde lokalpolitikk erstattes av sentralt vedtatte rettigheter. Et annet moment som blir framhevet i intervjuet er at:

"skal skolen fungere litt sånn sosialt utjevne. [...] Skolen har en oppgave med å fange opp de som ikke har foreldre som er i stand til å pushe de fram selv. Da kan det godt være at § 5.1 har en funksjon" (Skoleeiere).

Sterke foreldre som krever "sin rett", er et sammensatt bilde. Foreldre er mer bevisste med hensyn til rettigheter, og flere beskrives som kravstore på egne barns vegne. PPT presses på tid og til å anbefale § 5-1 vedtak, og skolene presses av foreldre som vil ha oppmelding til PPT og spesialundervisning. Samtidig finnes det foreldre som *"krever for lite på sine barns vegne, som er alt for tålmodige i fht den opplæringssituasjonen som ungene har på skolen. Så du skulle jo ønske av og til at de hadde pushet mer"* (PPT). PPT uttrykker at denne situasjonen er krevende og at de prøver å ikke forfordele.

Skoleeier, rektorer og lærere forteller også om et selvpålagt press knyttet til å unngå klager fra de som ikke får krav innfridd. *"Fylkesmannen er utrolig hissig på jussen"* (Rektorer), hevder rektorene og viser til at de alltid følger PPT sine anbefalinger. En klage til fylkesmannen vil alltid vinne fram. Lærerne er betenkt til hvordan *"jussens inntogsmarsj i skolen"* (Lærere) binder opp ressurser og tid. Dette fordi skoler og lærere *"skal sikre seg for eventuelle krav i ettertid, på at en har gjort en god jobb, en har sett eleven og en har i hvert fall gitt spesialundervisning"* (Lærere). Lærerne reflekterer videre

"Og så tenker jeg på at systemet, det er jo en del forventinger om at sånn skal det være, fordi det er laget læreplaner som sier det, og det er laget

oppfølgingssystemer, og det er laget nasjonale prøver. Altså hele systemet er på en måte et slags grunnlag, ja, for at vi ser elevene på en annen måte nå. Og at det er en forventning om at det skal øke nærmest. Og nå har ikke jeg sagt noe om at det er bra eller ikke bra, men det ligger liksom i systemet. Så der må kanskje noen ta et ansvar” (Lærere).

For rektorene, og dels for skoleeier, er det en fruktbar vei ut av denne rettsliggjøringen å fjerne § 5-1, og heller fokusere på tilpasset opplæring for alle elever. Skoleeier legger til at dersom det er slik at lovverket og politikk, *”gjør at vi segregerer og ikke egentlig inkluderer, da har vi et problem”* (Skoleeiere). PPT avviser disse tankene: *”En kan jo ikke bare stryke ut troen på at noen elever har spesielle vansker”* (PPT).

Økningen i spesialundervisningen kobles også til endringer i barne- og ungdomsbefolkningen, og endringer i barn og unges oppvekstvilkår. Flere barn har alvorlige funksjonshemminger og spesifikke diagnoser, en økende innvandrerbefolkning gjenspeiles i spesialundervisningen og *”det er tøffere å vokse opp for mange”* (Rektorer). En sentral faktor i dette bildet er at fremskrittene i prematurmedisinen gjør at langt flere barn, med stadig lavere fødselsvekt, overlever. Dette fører til at antallet barn som trenger mye hjelp vokser: *”Jo flinkere legevitenenskapen er, jo større vil jo den gruppen nødvendigvis bli”* (PPT). Skoleeier understreker at dette er barn som må *”ha intensiv opplæring”* (Skoleeiere). Det samme gjelder det voksende antallet barn og unge med autismediagnoser. Erfaringene til PPT er at *”diagnosesystemet er blitt bedre, og de sliter mer på skolen enn før”* (PPT).

Det fortelles at stadig flere elever får psykiatriske diagnoser, som reaktive tilknytningsvansker, traumer, angst og skolevegring. I tillegg hevdes det at i skolen er det mer kunnskap om *”kjennetegn på diagnoser”*, noe som igjen har ført til at *”vi er mye kjappere til å henvise og få de diagnostisert”* (Rektorer). Hjelpetiltak blir da *”satt på vent”* i påvente av rett diagnose. *”Diagnosejaget”*, kobler lærerne til kommunens ressursfordelingsmodell: *”det er gjerne lettere å få timer når du har en diagnose”* (Lærere).

”Her i byen er det veldig mye spesialundervisning for de som er innvandrere” (Rektorer) og de legger til: *”Det er en touchy statistikk å gå inn på”* (Rektorer). Denne situasjonen bekreftes av PPT og skoleeier. Arbeidsinnvandrerne har familien med seg, og i denne gruppen er det *”faktisk en del barn med store funksjonshemminger”* (PPT), autisme og Asperger, traumer og språkvansker. Når det gjelder språkvansker, er rektorene opptatt av at mange av *”de fremmedspråklige faller mellom to stoler”*. *”Det er veldig vanskelig å kartlegge om de faktisk har lese- og skrivevansker for eksempel, når de egentlig ikke kan norsk”* (Rektorer).

Lærere og rektorer reflekterer over om det skyldes endringer i barn og unges oppvekstvilkår at stadig flere får spesialundervisning. Det er flere elever som ikke har det bra hjemme og sosialt, og flere *”som lever i delte hjem”* (Rektorer). De møter det de kaller for selvcentrerte og umodne foreldre og foreldre som synes *”det er lettere å si at barnet mitt har en diagnose, det har en spesifikk vanske, enn å si at jeg strever med oppdragelsen av barnet”* (Rektorer). PPT løfter blikket, og spør om ikke tidens press på å være vellykket også kan bidra til å senke terskelen for å søke hjelp?

5.4.3 Spesialundervisningens struktur

"En må passe på at spesialpedagogene ikke blir så sultne og stolte på sin egen kompetanse at de truer dette grunnleggende fellesskapselementet i skolen" (Skoleeiere). Rektorene hevder at spesialpedagogene fokuserer på kartlegging av problemer og diagnostisering og mangler evne og vilje til klasseundervisning og klasseledelse. De vil helst jobbe med en og en, for elevene er jo så forskjellige. Det er ikke denne kompetansen vi trenger, konkluderer rektorene. Vi trenger en lærerkompetanse for mangfold. Når nyutdanna lærere tilsettes er det vår jobb som ledere å veilede dem, slik at de utvikler denne kompetansen. Lærerne understreker at i skolen er det den generelle pedagogikken som er viktigst. Jo bedre generell pedagogikk, jo mindre spesialundervisning er det behov for. Lærerne mener at skolene i kommunen har god dekning av spesialpedagogisk kompetanse, at det en utstrakt bruk av ene-timer og smågrupper og en markant økning i segregerte tilbud. Det er opplagt at det er en sammenheng her, sier de, og peker på forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Tilbudene som finnes fylles opp på et øyeblikk, og presset øker på å etablere nye segregerte tilbud. Selv om lærerne er innstilt på *"å få det til å fungere på normalskolen"* (Lærere), presses de på tid og kompetanse. Og som de sier *"Du trenger jo ikke finne opp hjulet hvis noen andre har et bra tilbud"* (Lærere).

5.4.4 Dilemma

Grenseoppgangen mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring og spesialundervisningens innhold og organisering innebærer vanskelige avveieringer. Tilsvarende utfordringer knyttes til forholdet mellom sterke foreldrekrav, PPT og skolens vurderinger med tanke på elevers opplæring og ikke minst, til skolens *"likeverdighetsprinsipp"*.

Styringsdilemmaet om hvordan prioritere mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er sentralt for aktørgruppene i denne kommunen. PPT forteller at de for 4-5 år siden la vekt på tilpassa opplæring og tilrådte mindre spesialundervisning. Resultatet var at elevene kom tilbake etter noen år med omfattende vansker. Nå er dette endret: *"Vi aksepterer ikke at så mange sitter i klasserommet uten å oppleve mestring"* (PPT). Men, *"Vi utreder og utreder, og så ser vi at skolene ikke klarer å tilrettelegge, og foreldrene sier fort "hvorfor gikk vi gjennom alt dette?""* (PPT).

For lærerne beskrives tilpasset opplæring som en utfordring. De mener det er uklart hva tilpasset opplæring er, hvor langt den strekker seg, og når det går over til spesialundervisning. De føler seg på *"gyngende grunn"* og søker om spesialundervisning fordi *"de vil ha den sikkerheten det er, og eventuelt få et annet tilbud"* (Lærere). De mener de varierer og tilpasser undervisningen, *"men når de ser at det er en elev som ikke greier å følge med, så blir de utrygge og usikre"* (Lærere). De legger til at økningen i spesialundervisningen kan kobles til *"manglende evne og vilje til å takle ting innenfor klassens ramme"* (Lærere). Med mindre ressurser, så blir *"utstøtingsmekanismen sterkere"*. *"For da gidder du ikke prøve en gang. Det er ingen vits"* (Lærere).

Organiseringsdilemmaet tematiseres i diskusjoner om spesialundervisningen skal gis i klassen, i grupper eller ene-timer, eller i spesialavdeling. Lærerne hevder at *"det er ikke spesialundervisning i seg selv som er farlig, men det er måten du organiserer på? Du må organisere slik at du bevarer... og nesten ikke skiller ut"* (Lærere). Rektorene hevder at

"Det er heller en vurdering innenfor de som har fått spesialundervisning, altså si hvor mye spesialundervisning trenger de(...). Og de skulle vært på en ATO-avdeling, eller om de skulle vært i ordinær skole? For det ser jeg veldig er en utfordring. Gjerne elever som har fått vedtak om matte, engelsk og norsk, og så er de kanskje på tredjeklassenivå i alle fag, og så går de ordinær skole. Og det er en kjempeutfordring å løse, og da blir det gjerne til at du ber om vurdering på om det er spesialavdeling eller ikke. Der har det liksom vært kamp om både ressurser, skoleplasser, altså hvor hører eleven hjemme?" (Rektorer).

Alle fokusgruppene tematiserer spesialundervisningens kvalitet. *"Det er mye spesialundervisning som ikke er god nok"* (Rektorer), hevder rektorene. Skoleeier peker på forskning *"som viser at spesialundervisningen ikke virker"*, og legger til at dersom spesialundervisning innebærer *"mer av det samme som ikke virker, så bruker vi mye penger på noe som ikke fører til økt læringsutbytte"* (Skoleeiere). I denne sammenhengen retter PPT kritikk mot Fylkesmannens tilsyn.

"Vårt dilemma er at fylkesmannen og tilsynet fokuserer enkeltsakene, selv om de har satt kompetanse og organisasjonsutvikling som nummer en i loven(...) De har veldig mye tilsyn på timer, ikke på kvaliteten i timene" (PPT).

Slik tematiseres styringsdilemmaet om ressursbruken har ønsket effekt, mens når det gjelder interessentdilemmaet forteller rektorene om situasjoner hvor forholdet mellom foreldrekrav, PPT og skolens faglige vurderinger settes på prøve.

Skoleeier beskriver det som kalles et mareritt som *"... om jeg gir en likeverdig opplæring"* (Skoleeiere). Tolkninger, valg og prioriteringer knyttet til likeverdighetsprinsippet blir beskrevet som vanskelige. PPT framholder at

"likeverdighetsprinsippet blir jo fort et dilemma. Det er sånn at ingen får optimalt, og de som er utredet, som er kategori-barn, vi ønsker på en måte at de skal få optimalt ut fra sine forutsetninger" (PPT).

Rektorene vektlegger samme problemstilling: *"spesialtilbud blir så mye bedre enn et likeverdig tilbud, og det synes jeg de skal ha"* (Rektorer). Samtidig har de reservasjoner til denne forfordelingen:

"når det er harde økonomiske tider, så hvem er det da jeg skal skjerme? Vi må jo følge opp de sakkyndige vurderingene, og så går det utover, det blir mindre generelt. [...] Kanskje spesialundervisningselevne og må få et dårligere tilbud hvis det er harde tider?" (Rektorer).

Her skisseres en sentral side ved ressursfordelingsdilemmaet: Hvordan prioritere ressursbruken mellom ulike rettigheter og behov?

5.4.5 Avrunding

I denne kommunen blir det lagt mye vekt på endringer i styring av skolen og samfunnsendringer som viktige drivere. Særlig PPT er opptatt av lærernes manglede kompetanse, mens lærerne på sin side snakker mer om at jo flere tilbud det er, jo mer spesialundervisning blir det. Etterspørselen øker i takt med tilbudet. I tillegg blir økt fokus på kartlegginger og at disse fører til forventninger om tiltak fremhevet av lærerne. Press på økonomi og ressurser er noe alle gruppene fremhever som driver. Atferdsproblematikk er et annet tema særlig lærerne er opptatt av mens foreldre som krever mer av opplæringen er et tema som alle gruppene peker på. Overordnet fremheves økende bruk av diagnoser og økte kompetansekrav i kunnskapssamfunnet som drivere. Organiserings- og ressursfordelingsdilemmaene er viktige. Et dilemma som opptar flere grupper er om elevene skal være i smågrupper eller i ordinær klasse og et annet handler om ressursfordelingen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Skoleeiers store dilemma er om alle elevene får en likeverdig opplæring, som kan beskrives som et sentralt styringsdilemma.

5.5 Kommune 5 – En region i øst

Regionen består av tre kommuner, med et innbyggertall tilsvarende en middels stor kommune. Befolkningstallet er svakt stigende. I underkant av 10 % av disse er innvandrere. I en av kommunene er det et asylmottak. Kommunene har ulik profil, hvor én er jordbrukskommune, én er både landbrukskommune og tradisjonell industrikommune og den siste er et utdannings- og kultursentrum.

Kommunene har et utstrakt forpliktende interkommunalt samarbeid. Samarbeidet omfatter felles brann og redning, landbrukskontor, barnevern, IKT-løsninger, næringsutvikling, PPT og turistinformasjon. Samarbeidet er formalisert gjennom Regionrådet og Regiontinget, og har også et eget sekretariat som følger opp samarbeidet. Mens rådet består av ordfører, rådmann og én representant fra opposisjonen i hver kommune, består tinget av formannskapene i de tre kommunene. I intervjuene ble det antydnet at det interkommunale samarbeidet i stor grad var positivt, men at det noen ganger kunne oppstå interesse- og prioriteringskonflikter mellom regionsnivået og det kommunale nivået.

I overkant av 12 % av elevene i regionen får spesialundervisning. Kommunene har ingen elever i spesialskoler eller spesialgrupper, men det diskuteres på politisk nivå om det skal opprettes segregerte tilbud for elever med særlige behov. Regionen som sådan har hatt en svak økning i bruken av spesialundervisning, men utviklingen har vært forskjellig i de tre kommunene. Andelen elever som har fått innvilget særskilt norsk og morsmålsopplæring har sunket betydelig siden 2006.

Den interkommunale PP-tjenesten har 10 ansatte. Det er en gjennomgående tjeneste som har ansvar for barn fra førskolealder til videregående opplæring og voksenopplæring. Det fortelles at PPT deltar på faste månedlige møter med skolene, helsesøster og i varierende grad BUP.

Når det gjelder modeller for ressursfordeling til spesialundervisning, varierer den noe mellom kommunene. I en av kommunene reiser rådmann og økonomisjef rundt på

skolene for å danne seg et inntrykk av behovene, og fordeler rammer til hver enkelt skole ut i fra rammene i oppvekstbudsjettet. I de to andre kommunene har en i forbindelse med nedskjæringer i skolebudsjettene utarbeidet tydelige modeller for tildeling av midler, slik at nedskjæringsprosessene ble transparente og rammene for tildeling ble forutsigbare for de ulike skolene.

5.5.1 Endringer i styring av skolen

Det er særlig det som oppfattes som en økt teoretisering i skolefagene og liten mulighet til fleksibilitet med tanke på differensieringer av mål i fagplanene til Kunnskapsløftet som blir framhevet som sentrale drivere. En skolefaglig ansvarlig kommenterer dette på følgende måte:

“Du må faktisk sitte veldig stille, du må faktisk kunne så mye norsk og engelsk, nesten i det hele tatt for å gå ut og kunne bruke hendene dine. Og dermed så er terskelen for å bli annerledes i det systemet eller avviket i fht den normen, den blir fryktelig lav, og jeg mener at vi gjør et overgrep imot en del ungdommer som ikke er snekret sånn sammen at de passer til det systemet. Mens de samme ungdommene, hvis vi hadde hatt en aksept for at det finnes andre måter å lære på og kanskje en aksept for at alle behøver ikke å lære det samme, så tror jeg at vi hadde heller ikke fått så mye spesialpedagogiske behov, som vi ser” (Skoleeiere).

Her blir kravene til innfrielse av kompetansemål i Kunnskapsløftet beskrevet som en sentral driver. I forlengelsen av Kunnskapsløftet, blir også fokuset på nasjonale og internasjonale tester sterkere og noe som også beskrives som en driver.

En annen sentral driver som vi finner i alle intervjuene er økonomi. Det som blir tematisert her er at det ikke er ressurser nok til delingstimer og at det ikke blir ansett som mulig å ansette nok lærere for å kunne drive tilpasset opplæring på en god måte. En rektor uttrykker det slik:

“...så handler det og om dette med ressurser. Vi har alltid hatt, hvert fall så lenge jeg har jobbet der, veldig små ressurser. Så vi er blitt tvunget til å bruke de utrolig godt, men det som vi opplever nå det er jo, eller de siste årene, det er at vi har nok fått en økning i vedtak, og det handler om at vi ikke har ressurser til på en måte få hjulpet de i klasserommet” (Rektorer).

Det som beskrives her er at mangelen på ressurser til å tilpasse undervisningen i klasserommet fører til en økning i henvisninger og enkeltvedtak. Det er særlig skoleeier, PPT og rektorgruppen som peker på forhold i endringer i styring av skolen som sentrale drivere.

5.5.2 Samfunnsendringer

At foreldre krever mer av opplæringen blir av aktørgruppene i regionen beskrevet som den sentrale driveren under samfunnsendringer. Det blir også hevdet at foreldre ønsker mest mulig spesialundervisning, og gjerne ute av klassen:

“Jeg syns at trykket kommer veldig fra foreldre, får de et enkeltvedtak, så vil de helst at ungen sin skal ha flest mulig, eller ikke alle da, men mange, vil at ungen sin skal ha flest mulig timer ute av klassen” (Lærere).

Lærerne beskriver i tillegg til forventninger om ressurser til eget barn også store forventninger til at skolen skal stå på ”tilbudssiden”. De beskriver en situasjon hvor de opplever flere forventninger fra foreldre enn det de makter å innfri. En rektor forteller at på under ett år har hun gjort tre ulike enkeltvedtak bare på en enkelt elev, fordi foreldre ikke har vært fornøyd med utredningene som er gjort og har krevd nye.

En annen driver som blir nevnt mye av lærerne er elevenes mediebruk. De mener at dette har ført til en situasjon hvor det blir forventet at elevene ikke skal kjede seg, ha raske skifter i aktiviteter og bli underholdt til enhver tid. Skoleeier og lærere har også registrert økning i bruk av diagnoser som en sentral driver:

“Også tror jeg også at det er en link i mellom helsedelen av samfunnet og de som sier noe om hvordan skolen skal se ut, fordi at noe av det som er med å bidra til den her store økningen, det er jo diagnoser som går på adferd. Fordi vi som har jobbet i systemet en del år, så reagerer jo også vi på en veldig stor økning i diagnostisering, og sykeliggjøring av atferd” (Skoleeiere).

Mens skoleeier ser en økning i sykeliggjøring av atferd, beskriver lærerne situasjonen som om vi lever i et ”diagnosesamfunn”. Det er spesielt lærerne som er opptatt av samfunnsendringer som sentrale drivere.

5.5.3 Spesialundervisningens struktur

I intervjuene er leder og rådgivere fra PPT opptatt av hva de kunne bidratt med overfor skolene hadde de vært flere ansatte. Slik situasjonen er nå, blir det uttrykt at det er lite tid til forebygging, systemrettet arbeid og veiledning. Hadde det vært flere stillinger i PPT kunne dette bidratt til å holde andelen elever med behov for spesialundervisning nede. Rektorene peker på sin side på at PPT har fått ansvar for å utrede på flere aktiviteter og tiltak skoler møter elever med nå enn tidligere:

“Det er mye mindre anledning nå og til å ta elever ut og la de få en arbeidsdag for eksempel. Før så var jo det lettere å få til, nå skal du ha ganske god begrunnelse i fra både PPT og andre for at du overhode kan gjør en sånn vri for en elev” (Rektorer).

Ellers vises det til at det gode forholdet mellom PPT og skolene kan gjøre at veien blir kort for å henvise. Det er særlig PPT og rektorene som er opptatt av PPTs sakkyndige rolle og muligheten for at denne kan fungere som driver.

5.5.4 Dilemma

Dilemma som framtrer som sentrale i regionen er for det første styringsdilemmaet som gjelder spesialundervisning vs. tilpasset opplæring. Dette blir beskrevet på følgende måte:

“Men jeg tenker det der med, altså jo flere elever som da blir tilrådet spesialundervisning, jo mer ressurser går det til spesialundervisning, og jo

mindre ressurser blir det til å styrke den ordinære opplæringen. Akkurat det der er jo en vond sirkel” (PPT).

Det virker som om det blir sett en sammenheng mellom rammene til å drive tilpasset opplæring innenfor klassens rammer på den ene siden og bruken av spesialundervisning på den andre. Det vil si at når den ordinære ressursen går ned, går behovet for spesialundervisning opp.

Organiseringsdilemmaet blir også tematisert ved beskrivelser av vanskelige vurderinger og prioriteringer som må gjøres mellom individ vs. gruppe eller lokalisering, og hvor elevene lærer best. Lærer elevene best innenfor klassens rammer sammen med jevnaldrende, eller er det best at det eksisterer segregerte tilbud og at det er mulig å ta elevene ut av klassen? De som uttaler seg om dette i intervjuene er tydelige på at de mener at undervisning innenfor klassens ramme er å foretrekke, men beskriver det som vanskelig i møtet med foreldre og skolepolitikere som kan ha et helt annet ståsted. Slik blir dette også et spørsmål om hvordan man manøvrerer riktig i forhold til ulike forventninger.

Nok et styringsdilemma som blir diskutert grundig i skoleeierintervjuet er dilemmaet mellom de rettighetene elevene har i skolen på den ene siden, og hva samfunnet forventer av dem etter endt skolegang:

“Men innenfor spesialpedagogikken så opplever jeg det som et stort dilemma at rettighetstenkningen og de enorme ressursene det her utløser står i en form for motsetning til det vi ønsker å oppnå, nemlig unger og ungdommer som i neste runde skal gå ut av skolene våre, med en opplevelse av at jeg er et ok menneske og jeg har noe å bidra med” (Skoleeiere).

På den måten kan skoleeierne tolkes i den retning at de ikke nødvendigvis ser på bruk av spesialundervisning som et gode for alle elever i et langsiktig perspektiv. Dette blir heller et spørsmål om hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer.

5.5.5 Avrunding

Økt fokus på nasjonale og internasjonale tester, resultat av Kunnskapsløftet, presset økonomi i skolesektoren, foreldre som krever med av opplæringen og økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser er de driverne det blir fokusert mest på av de ulike aktørene i intervjuene. I tillegg er endret mediebruk og økende bruk av diagnoser nevnt som sentrale drivere. Det er særlig styrings- og organiseringsdilemmaene som tematiseres. Dilemmaene oppleves som størst nå det gjelder prioriteringer mellom fellesskap vs. individ og prioritering mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. I tillegg fremhever skoleeier særlig styringsdilemmaet om prioriteringer mellom ulike utdanningspolitiske føringer i forholdet mellom skolen og rettigheter elevene har der kontra det livet som skal leves ute i samfunnet etter endt skolegang.

5.6 Kommune 6 – En bykommune i øst

Kommunen er en mellomstor bykommune, hvorav i overkant av 10 % av innbyggerne er innvandrere. Kommunen er en sentral innlandskommune på Østlandet og har over

20 grunnskoler. Elevtallet i grunnskolen er synkende. I underkant av 10 % av elevene i kommunen får spesialundervisning, i tillegg er det i overkant av 2 % av elevene som får opplæring i enten spesialskoler eller spesialgrupper. Lærertettheten er i underkant av 10 %, og andelen lærertimer til spesialundervisning i forhold til totalt lærertimetall er om lag 14 %. Om lag 10 % av elevene får særskilt norskopplæring, og antallet er økende.

PP-tjenesten i kommunen er en gjennomgående tjeneste som har ansvar for barn fra førskolealder og gjennom videregående opplæring. PPT beskriver sin kompetanseprofil som bred, ved at de ansatte har kompetanse innen spesialpedagogikk, allmennpedagogikk, psykologi og sosialpedagogikk. PPT er organisert i fire team med ansvar for hhv. førskole-, grunnskole- og videregående, og systemrettet arbeid. Hver skole har en fast kontaktperson. PPT deltar på møter om tilpasset opplæring på skolene annenhver uke og er tilgjengelig for skolene både angående enkeltsaker og systemrettet arbeid.

Kommunen har et omfattende spesialpedagogisk tilbud, flere spesialskoler, særtiltak og et antall skoleprosjekter som organisert på kommunalt nivå. I tillegg har kommunen en egen spesialpedagogisk enhet som samarbeider med og bistår barnehager og skoler med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning til barn og unge. Skoleprosjektene er alternative opplæringsarenaer og er en del av grunnskoletilbudet for gutter og jenter på 5-10. trinn. Hvert skoleprosjekt har mellom 7 og 10 elevplasser. Målgruppa er elever med ulike former for sosiale og emosjonelle vansker.

Når det gjelder ressursfordeling til spesialundervisning, får spesialskolene, særtiltakene og skoleprosjektene tildeling først. Det resterende fordeles til spesialundervisning ved de ordinære grunnskolene. Hvor mye hver skole får diskuteres mellom rådgiver for skole i kommuneadministrasjonen, PPT og lederen for enheten for spesialpedagogiske tjenester. Skolene må søke om midler på grunnlag av de enkeltvedtakene elevene på skolen har. Det understrekes at potten er liten, og at ressursituasjonen oppleves som mer anstrengt i skolene enn i de segregerte tiltakene.

5.6.1 Endringer i styring av skolen

Både skoleeier, PPT og rektorene snakker om at lav lærertetthet er en driver bak økningen i bruken av spesialundervisning. Rektorene ser en stadig lavere lærertetthet som en viktig grunn til at spesialundervisningen øker, lærerne strekker ikke til når det gjelder å ta vare på alle elevene:

“Og over tid, når det der blir stadig, altså når voksentettheten blir lavere og lavere, så popper det opp nye ting. Altså jo lavere voksentetthet og jo vanskeligere det er å følge opp eleven, jo mer spesialundervisning risikerer du å få. Rett og slett fordi du ikke får fulgt opp på samme måte som det vi kunne gjøre noen få år tilbake. Det er en ganske vesentlig del” (Rektorer).

Rektorene ser også dette som et stort dilemma som gjør at lærerne arbeider for å rekke alt mulig, men opplever at de ikke strekker til og en løsning som blir benyttet da er å henvise elever til spesialundervisning.

Organiseringen av spesialundervisningen er en annen driver aktørgruppene er opptatt av i denne kommunen. Dette knyttes klart til det store tilbudet av segregerte tiltak og prosjekter. Alle gruppene er opptatt av dette, både som dilemma og drivere. Skoleeier beskriver det som en driver på denne måten:

“Jeg tror at vi har etter hvert også etablert så mange tilbud (her), mange spesialskoler, (...). Små grupper av elever, altså vi tar de ut av normalskolen, ut av klasserommene, og har en organisering da på utsiden. Jo fler sånne tilbud du har, tenker jeg, kan føre til at en i større grad også benytter seg av det. (...) For det fins en løsning der liksom” (Skoleeiere).

Det store antallet segregerte tilbud blir på denne måten benyttet som en slags “sikkerhetsventil” for ordinærskolen og gir en mulighet til å ta elever ut av klassene.

Generelt blir skolens praksis og kvalitet diskutert i alle gruppene og det handler mye om ressurser til å ivareta elevene gjennom tilpasset opplæring. Alle gruppene utenom skoleeier mener at fokuset på tidlig innsats har bidratt til at flere elever blir meldt tidligere til PPT nå enn før. Dette bidrar til at bruken av spesialundervisning øker fordi man får en økende oppmelding blant de yngste elevene, samtidig som de eldre elevene som ikke har blitt fanget opp tidligere i skoleløpet også blir meldt opp.

Økt fokus på internasjonale og nasjonale tester er ikke noe PPT trekker fram som viktig, men de andre gruppene er opptatt av dette. Skoleeier mener at testingen i seg selv ikke fører til økt bruk av spesialundervisning. Derimot gjør sammenligningen av skolene i mediene og fokuset på resultater at flere lærere føler at de må melde flere til PPT for at resultatene skal bli bedre, i følge skoleeier. Både rektorene og lærerne problematiserer også om økt fokus på tester som driver. Disse gruppene mener at testing og kartlegginger tydeliggjør hvem som sliter og at dette skaper et press på å sette i verk tiltak for de elevene som ikke presterer som forventet. Et tiltak det er legitimt å ty til da er spesialundervisning. Kunnskapsløftet blir også fremhevet som en driver i form av at kompetansekravene har økt og at det har blitt et sterkere teorifokus i skolen som gjør at flere elever faller igjennom og trenger spesialundervisning for å nå målene.

Ressurser og presset økonomi i skolesektoren blir også framhevet som en driver og knytter særlig til to aspekter. Det ene er det tidligere nevnte at ressurser til segregerte tiltak tas fra den samme økonomipotten og er på den måten med på å tappe ordinærskolen for ressurser. Det andre aspektet er at stadig nedgang i ressursene i den ordinære skolen gjør at lærernes muligheter til å ivareta elevene gjennom tilpasset opplæring blir mindre og slik fører det til at flere elever blir oppmeldt til PPT.

5.6.2 Samfunnsendringer

Aktørene i denne kommunen er svært opptatt av samfunnsendringer som drivere bak økningen i bruken av spesialundervisning. Både atferdsproblematikk, sosiokulturelle årsaker, lokale forhold som gjør at foreldre med barn som trenger ekstra oppfølging flytter til kommunen, endret mediebruk og forbedring av medisin som gjør at flere barn vokser opp nå enn før er alle faktorer de snakker om som drivere bak økningen i bruken av spesialundervisning. De endringene som fremheves som de viktigste

samfunnsendringene er endringer i hjemmeforhold, økt fokus på rettigheter, snevrere normalitetsbegrep, økende bruk av diagnoser og som følge av kunnskapssamfunnet.

Ser vi på følgene av kunnskapssamfunnet som en driver, da knytter aktørene i denne kommunen dette til at arbeidsmarkedet i kommunen har endret seg over tid. Tidligere var det store industribedrifter som sysselsatte mange, men de har forsvunnet og arbeidsmarkedet krever nå høyere grad av formell kompetanse enn tidligere. Informantene beskriver kommunen som en typisk arbeiderkommune og knytter økningen i bruken av spesialundervisning til dette. Det de snakker om er at før var det ikke så farlig om man ikke klarte seg på skolen, man fikk alltid en jobb på fabrikken. Etter innføringen av Kunnskapsløftet og et endret arbeidsliv har foreldrene blitt mer bevisste på at det er viktig å lykkes på skolen og krever mer hjelp til sine barn.

I forlengelsen av dette er det også mye snakk om en økende grad av rettighetstenkning i kommunen som gjør at foreldrene er mer beviste på hva deres barn har rett på. Lærerne forteller også om hvordan foreldrene selv tar kontakt med PPT for å få hjelp og at det ikke lenger er slik at skolen opplyser foreldrene om hva deres barn har rett til. Dette gjør at skolen har en sterkere og mer aktiv og orientert foreldregruppe å forholde seg til, som bidrar til at flere elever blir oppmeldt til PPT, men det har også ført til at skolen er mer bevisste på at alle elever skal få det de har rettigheter på.

Økningen i elevenes vansker, og behov for spesialundervisning, knyttes også sammen med endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer. Mindre stabile hjemmeforhold gjør at elevene har mer "sosioemosjonelle" vansker forteller lærerne og skoleeier er opptatt av hvordan barn fra splittede hjem tar med seg en urolighet inn i skolesituasjonen og slik er mindre mottakelige for læring. Skoleeier synes også at det er vanskelig at noen foreldre ikke følger opp skolens arbeid hjemme.

"For jeg var inne på det her med foreldreansvar, men jeg tenker også det i forhold til spesialundervisning, og det har vi jo diskutert. Vi kan ikke lage et enkeltvedtak, det vet jeg lovmessig, som forplikter foreldrene. Men vi har jo brukt begrepet at vi har "unger på diett halve dagen". Altså, de er på skolen, og så setter vi inn mange ressurser der for at de skal komme et steg videre, også er de helt uforpliktende når de kommer hjem for foreldrene følger ikke opp. Altså kan vi jobbe, det er mye som er adferds modifierende i skolen, og hvis det ikke følges opp hjemme, så er det jo det samme som om du er på diett bare halve dagen" (Skoleeiere).

Foreldrene blir altså beskrevet som en gruppe som både krever mer av skolen og opplæringen, men også som en gruppe som i mindre grad følger opp skolens arbeid hjemme. Det er særlig skoleeier som fremhever at dette er en driver bak økningen i bruken av spesialundervisningen.

Snevrere normalitetsbegrep er et annet utviklingstrekk som aktørene klart knytter sammen med økningen i bruk av spesialundervisning. Det pekes på at skolen har endret seg slik at det er mindre raushet for å være annerledes og at kravene til hva man skal mestre er større. Slik har bildet av normaleleven forandret seg og flere faller utenfor denne kategorien og defineres da med et behov for spesialundervisning.

Økende bruk av diagnoser er også en driver som ble tematisert. Lærerne snakket om fenomenet, men knyttet det ikke eksplisitt til økningen i bruken av spesialundervisning, men både PPT, skoleeier og rektorene så på dette som en viktig driver. De framhever særlig to sider ved dette. På den ene siden handler det om at det er flere diagnoser og bedre muligheter for å få stilt en diagnose. Dette gjør i seg selv at flere får diagnoser nå enn før. På den andre siden blir det også knyttet til rettighetssamfunnet og at ressursene kuttes i skolen. Når en elev får en diagnose fører som oftest til at han også får ekstra ressurser i opplæringssituasjonen. Slik blir det beskrevet som en fordel med en diagnose for da kommer eleven lettere til mer ressurser gjennom enkeltvedtak. Slik blir økende bruk av diagnoser med på å drive opp bruken av spesialundervisning i følge informantene fra denne kommunen.

5.6.3 Spesialundervisningens struktur

I denne kommunen er det kun rektorene og lærerne som nevner drivere knyttet til spesialundervisningens struktur. Lærerne nevner da at elevene aldri blir “ferdige” med spesialundervisning og understreker at utsagnet om “en gang specialelev, alltid specialelev” oppleves som reelt hos dem. Dette kan tolkes som en driver i den forstand at man stadig får flere elever med spesialundervisning, uten at noen går ut av kategorien. Rektorene er opptatt av en økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser og manglende kunnskap om flerspråklige som drivere. Manglende kunnskap om flerspråklige knyttes til at barn av flyktning blir plassert inn i skolen uten ekstra ressurser, men at det er et stort behov for ekstra ressurser og disse søkes å få tilgang til gjennom spesialundervisningen. PPT som sakkyndig opptar rektorene som en driver, fordi de opplever det slik at en henvendelse til PPT alltid ender opp i sakkyndig vurdering selv om det ikke nødvendigvis var hensikten med henvendelsen.

“Jeg vet ikke om det er sånn over alt, men i hvert fall når en melder opp til PPT, så ender du opp med en sakkyndig vurdering som enten tilsier at du får spesialundervisning eller tilsier at du ikke får spesialundervisning. Også har det kanskje ikke vært det som har vært hensikten vår. Hensikten har kanskje vært å finne ut av hvordan skal vi møte det barnet? Kanskje vi faktisk hadde klart å møte det barnet bra innenfor den tilpassede opplæringen vi har på skolen” (Rektorer).

På denne måten har rektorene en opplevelse av at PPT skriver sakkyndige vurderinger med henvisning til spesialundervisning i større grad enn det som kanskje hadde vært nødvendig. Slik blir PPT en driver for økt bruk av spesialundervisning slik rektorene i denne kommunen opplever det.

5.6.4 Dilemma

Flere dilemma knyttes til de viktigste driverne som organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet, ressurstilgangen og samfunnsendringer. Eksplisitt nevnes identifisering- og styringsdilemmaer som stigmatisering og likeverdighetsprinsippet som sentrale for skoleeier og PPT. Lærerne ser organiserings- og ressursfordelingsdilemma knyttet til nærskoleprinsippet, organisering og ressurser.

I denne kommunen eksisterer flere ulike segregerte tilbud. Mange av de opplevde dilemmaene som blir beskrevet i aktørgruppene er knyttet til sider ved de segregerte tilbudene satt opp imot tilbudet elever med behov for spesialundervisning innenfor ordinær opplæring mottar. Dilemma rundt skolens praksis og kvalitet er viktig. Rektorene er opptatt av at de ikke har ressurser nok til å differensiere undervisningen og ser på det som et dilemma i forhold til å kunne gi elevene god nok tilpasset opplæring. Dilemmaet alle gruppene knytter til dette er at de segregerte tiltakene krever svært mye ressurser. Det vises til at det slik sett blir en skjevfordeling og per elev blir ressurstilgangen svært mye større for elevene som er i de segregerte tiltakene og prosjektene enn hos elevene som er i den ordinære opplæringen. Skoleeierne og PPT er bekymret i forhold til stigmatisering av elever som får spesialundervisning og særlig de som kommer inn i kommunens mange segregerte tiltak og prosjekter. Likeverdighetsprinsippet er også et dilemma de er opptatt av. Særlig med bakgrunn i organiseringen av tilbudet, får da alle elevene en likeverdig opplæring eller tas det så mye ressurser til de segregerte tiltakene at den ordinære opplæringen blir svekket? Et annet dilemma de også er opptatt av handler om hvorvidt spesialundervisningen hjelper de elevene som trenger det.

Innholds dilemmaet blir tematisert som følge av økt fokus på kartlegging. Det vises til at testingen fører til en uheldig ensretting av undervisningen, og man glemmer at elever lærer på ulike måter. I lærergruppen blir det også nevnt som et dilemma at foreldrene kan velge nærskolen framfor det tilbudet som er best for deres barn.

5.6.5 Avrunding

Aktørene i denne kommunen er særlig opptatt av drivere i forbindelse med endringer i styring av skolen og samfunnsendringer. Når det gjelder endring i skolen er det lav lærertetthet, utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen, skolens praksis og kvalitet, effekt av tidlig innsats, økt fokus på nasjonale prøver, resultat av Kunnskapsløftet og presset økonomi i skolesektoren som blir fremhevet som drivere bak den økte bruken av spesialundervisning. Når de snakker om samfunnsendringer er det endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer, økt fokus på rettigheter, et snevrere normalitetsbegrep, økende bruk av diagnoser og kunnskapssamfunnet med endret arbeidsmarked og økte kompetansekrav og de mer generelle samfunnsendringene som blir framhevet som viktige drivere. Driveren som omhandler den spesialpedagogiske kompetansen i seg selv er ikke noe aktørene her er særskilt opptatt av, men det nevnes at etterspørselen gjerne øker med de tilbudene som er tilgjengelig. I tillegg blir PPT som sakkyndig fremhevet som en drivere fordi henvisninger oftere enn nødvendig ender med en sakkyndig vurdering med anbefaling om spesialundervisning. Aktørene ser flere dilemma i feltet, og det er særlig organiseringsdilemmaet og ulike følger av dette som blir fremhevet.

5.7 Fylkeskommune 7 – En fylkeskommune i nord

Befolkningsutviklingen i fylket viser en svak vekst. Næringsstrukturen domineres av offentlig forvaltning og tjenesteyting, varehandel og bygg og anlegg. Primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske har en negativ utvikling, mens utviklingen er positiv i

kunnskapsbaserte næringer. I fylket møtes den norske, samiske og kvenske kulturen, i tillegg er om lag 6.8 % av befolkningen innvandrere. Arbeidsledigheten i fylket ligger under landsgjennomsnittet.

Fylkesutdanningssjefen har ansvar for all oppfølging av videregående opplæring. Fylket har i underkant av 20 videregående skoler, medregnet private skoler. Elevtallet har vært stabilt de siste årene. PP-tjenesten har en desentralisert struktur med flere distriktskontor og samarbeider med oppfølgingstjenesten i fylket.

Skoleeier og PPT forteller at bruken av spesialundervisning har økt de siste årene. *"Vi har hatt en like jevn økning som landet for øvrig"* (PPT), sier PPT. Ifølge skoleeier dekkes utgiftene til spesialundervisningen av en egen budsjettpost, og denne utgjør i overkant av 8 % av det totale skolebudsjettet. Disse ressursene fordeles til skolene i tråd med en fordelingsnøkkel, som PPT beskriver som *"en-to-tre-modellen"*: *"[...] har du en tung diagnose, så stikker du av med den største potten. Har du vansker beskrevet i moderat vanskegrad, da får du mellomtildeling, og har du mindre behov, så får du minst tildeling"* (PPT).

Blant søkerne til de videregående skolene er det en markant økning i antall søknader om spesialundervisning. Skoleeier mener at dette reflekterer den økte bruken av spesialundervisning i grunnskolen, og legger til at de fleste som søker får tilbud om spesialundervisning. Lærerne er av en annen oppfatning og sier at *"Mange av de som har hatt spesialundervisning i grunnskolen, de får det ikke i videregående"* (Lærere).

5.7.1 Endringer i styring av skolen

Organiseringen av spesialundervisningen opptar informantene som en driver og det blir beskrevet et behov for å dokumentere effekten av tiltakene som blir satt i gang. Det vises blant annet til at mange elever er lei av en-til-en-undervisning fra grunnskolen og at dette mange ganger blir utelukket som organiseringsform. Videre etterlyses det også en avklaring på hva som er spesialundervisning og hva som er pleie:

"Jeg vet at i hvert fall tre fylkeskommuner som jeg vet om, har tatt opp med Udir[Utdanningsdirektoratet] med ujevne mellomrom, det her med hvor langt strekker opplæringsbegrepet seg i forhold til pleiebegrepet. Det finnes ikke noe fasitsvar på det her, og man har tatt det opp for å kunne se det i forhold til utvidet rett" (PPT).

Fylkeskommunene har bl.a. registrert at bostedskommunene til elever med utstrakt pleiebehov gjerne ønsker å gjøre bruk av utvidet rett av økonomiske årsaker, selv om det i følge skolene ikke eksisterer et opplæringsbehov ut over de tre årene eleven har rett på. Videre pekes det på holdninger elevene har fått både til seg selv og til spesialundervisningen fra grunnskolen. Der har de ikke blitt stilt krav til, men i videregående opplæring arbeides med å stille krav og gi tydelige forventninger.

Presset økonomi i skolesektoren er en annen sterk driver. Informantene viser til at det er et misforhold mellom forebygging og spesialundervisning, og at når budsjettene blir for trange, blir det søkt det om midler til spesialundervisning. Informantene forteller om kutt i budsjetter og økning av elever med behov, om ressurs- og personalmangel og det blir hevdet at tunge diagnoser blir brukt som et argument for å få mer midler

ved skolene. Ressurser til spesialundervisning og tilrettelegging opptar alle aktørene. I denne sammenhengen mener PPT at det er en idé å ikke kun se på pengene, men også på hvordan pengene fordeles:

”Kanskje skulle man ha forsket litt på hva som er gode tildelingsmodeller, og kanskje skulle man sagt fra til direktoratet og departementet at de her tildelingsmodellene ser vi gir mest utbytte for alle. Fordi her er det mye prøving rundt omkring i hele Norge. Og masse diskusjoner og kontroverser. Kanskje skaper det økt press nettopp i forhold til diagnostisering. Ja, det er en sånn systemutfordring” (PPT).

Lav kompetanse hos lærere er en annen driver som blir nevnt i alle intervjuene. Her er det først og fremst kompetansen til lærerne i grunnskolen aktørene mener er for svak, mens PPT etterlyser mer spesialpedagogisk kompetanse i videregående med tanke på å gjøre lærere tryggere i opplæringssituasjonen. Rektorer og lærere er dessuten opptatt av Kunnskapsløftet som en driver på grunn av økende akademisering og teoretisering spesielt i fellesfagene.

5.7.2 Samfunnsendringer

Av sentrale samfunnsendringer blir økte krav fra foreldre til opplæringen nevnt i alle intervjuene med unntak av lærerintervjuet. Informantene forteller at foreldregruppen er blitt mer bevisst sine rettigheter, og at de står på med tanke på å få mest mulig ressurser til sitt eget barn, og da gjerne gjennom mer spesialundervisning. I sammenheng med dette kommer også et endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav inn. Ellers viser informantene til en sterk økning i psykososiale vansker som en sentral driver:

”Den sosialpedagogiske utfordringen i skolen har økt, men ikke nødvendigvis den reelle faglige utfordringen som, altså de ekte spesialundervisningselevne, jeg er ikke så forbasket sikker på at de har økt. Men hvis vi legger oss på Oslo-modellen, da må vi opererer med to separate budsjetter i skolen. For da tror jeg vi vil få et reelt tall på om spesialundervisningen i skolen faktisk har økt, eller om det er de sosialpedagogiske utfordringene i skolen som har økt. Egentlig så tror jeg at det er det som har økt, og ikke spesialundervisningen. Men det var det jeg tror om det” (PPT).

Ut over disse tre driverne er det lite felles fokus på samfunnsmessige endringer som forklaring på hvorfor bruken av spesialundervisning øker. PPT er opptatt av at bruken av diagnoser øker, og lærerne merker holdningsendringer over tid hos elever med lavere respekt for skole og voksne.

5.7.3 Spesialundervisningens struktur

Både skoleeier, rektorer og PPT er opptatt av PPTs sakkyndige rolle som en mulig driver. Blant annet viser de til at PPT er veldig tilgjengelige og når lærere er usikre på om elevene har rett til spesialundervisning eller ei, henviser de gjerne. Dette blir gjort blant annet for å skaffe seg ryggdekning for eventuelle fremtidige krav fra elever eller foreldre. Ellers peker rektorene på at PPT ikke alltid er like gode til å se på mulighetene som ligger i skolene for å tilrettelegge uten bruk av spesialundervisning:

“Vi har jo en utfordring der tror jeg, og det gjelder jo også PPT, sakkyndig vurdering. Nå skal det jo være sakkyndig vurdering. Men den sakkyndige vurderingen går ofte på de her fellesfagene, og at PPT ikke er god nok til å se mulighetene, og det legger føringer for hva vi skal gi av tiltak etterpå, og hvor mye penger vi skal bruke, og hva foreldrene har og eventuelt anke på, hvis man ikke syns at en sønn eller datter får nok hjelp, så går det jo på den sakkyndige vurderingen som PPT gjør” (Rektorer).

Her peker rektorene også på at skolene i stor grad føler seg bundet av den sakkyndige vurderingen til PPT.

5.7.4 Dilemma

Det største dilemmaet som blir nevnt i intervjuene er usikkerheten knyttet til om spesialundervisningen som blir gitt har ønsket effekt for elevene:

“Jeg har et spørsmål, og det bør vi jo stille oss, virker de alle de tiltakene vi setter inn. Bruker vi pengene rett. Jeg er ikke så sikker på at alle de tiltakene som vi setter inn virker, men det er ikke godt å måle det altså. Og hvis vi ikke hadde satt inn de tiltakene, hvordan skulle vi da vite at det ikke virket” (Rektorer).

Ressursfordeling er et annet stort dilemma. Dette handler om rammene som økonomien gir med tanke på å gi gode tilbud, og hva regelverket sier om dette:

“Og det er selvfølgelig også problematisk at det står i regelverket at man kan ikke begrunne tildelingen av midler til spesialundervisning ut i fra økonomi, men i praksis så blir det jo det. Fordi at vi har fått en pott å ta av, og den potten er som oftest litt for liten, og da må vi skjære ned på tilbudet og så må vi skjule det bak noen andre ord, mens det egentlig er økonomi som gjør at vi ikke kan gi et godt tilbud til de elevene som kanskje trenger det” (Rektorer).

Lærerne beskriver noe av samme dilemma på denne måten:

“Men det største dilemmaet jeg har sett hos oss i hvert fall, det er det at skolen i iver etter å spare penger faktisk har plassert IOP-elever i ordinærklassen. Og den klassekontakten, den læreren som er der, har ingen peiling. De er gode fagpersoner, men de har ikke peiling på IOPens verden og spesialundervisning, og hvorfor den eleven er der, og... De sitter og leser de papirene og de skjønner ingenting, og skolen må samle de i en gruppe og lære de opp littgrann om de her tingene. Istedenfor at hvis de hadde delt det i en gruppe, sånn at jeg og likesinnede fikk de her elevene, hvert fall det klasselæreransvaret, klassekontakten. Nei, det kan de ikke, kan ikke ha en ekstra klassekontakt, for det koster skolen 40 000 i året” (Lærere).

Ut over dette er det spesielt vanskelige valg i forhold til ulike måter å tilpasse opplæringen på og dilemmaet mellom bruken av spesialpedagogikk på den ene siden og frafallsproblematikk på den andre som blir beskrevet som vanskelige dilemma.

5.7.5 Avrunding

Organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet, økonomi, økte krav fra foreldre og PPTs sakkyndige rolle er de driverne det blir fokusert mest på av de ulike aktørene i intervjuene. I tillegg er lav kompetanse hos lærere, økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer hos ungdom nevnt som sentrale drivere. Styrings- og ressursfordelingsdilemmaene fremstår som sentrale. Disse oppleves som størst nå det gjelder spørsmålet om effekt av den spesialpedagogiske opplæringen som blir gitt og det oppleves også som problematisk å måtte stå i spennet mellom begrensningene som økonomien setter og hva som blir oppfattet som ideelle løsninger.

5.8 Fylkeskommune 8 – En fylkeskommune i vest

Fylket ligger i vest og er et av de mest befolkede fylkene i landet. De siste årene har befolkningen i fylket økt, spesielt i byene. Om lag 10 % av befolkningen er innvandrere. Fylket er delt inn i flere regioner og næringsstrukturen domineres av industri og jordbruk/havbruk.

På administrativt nivå inngår fylkesdirektør for opplæring i fylkesrådmannens stab. Opplæringsavdelingen i fylket er organisert i 6 seksjoner: opplæring i skole, inntak og yrkesveiledning, fagopplæring, PPT og regional kompetanseutvikling. Fylket har i underkant av 30 videregående skoler, flere av disse er private. PP-tjenesten har en sentralisert organisasjonsmodell med distriktskontor, samt kontaktpersoner for hver skole, og en kontaktperson for flerspråklige elever.

Skoleeier er usikker på om bruken av spesialundervisning har økt, og begrunner dette med at

”[...] vi forholder oss til den overordna politiske forventningen om at det skal være mye tilrettelagt opplæring og lite spesialundervisning. Tilrettelagt opplæring for alle, spesialundervisning for de få” (Skoleeiere).

Dette prinsippet er innbakt i ressursfordelingen til skolene. Det gis ekstra ressurser til de skolene som har klasser for ”hverdagslivstrening”, ”arbeidslivstrening” og ”utvidet praksis”. Disse klassene har redusert elevtall, og elevene har ”spesialundervisning i alle fag”. Her har antallet elever økt noe i tråd med den generelle økningen i elevtallet. Ifølge KOSTRA utgjør elevtallet i disse klassene i overkant av 3 % av den totale elevmassen i 2010/11. Utover tildelingen til disse klassene, er ressursene til spesialundervisning lagt inn i den generelle rammen til skolene. Denne rammetildelingen er differensiert, og beregnes ut fra gitte kriterier, bla antall elever med karakterer fra ungdomsskolen og ”erfaringstall” fra tidligere år. I tillegg holdes det igjen en ”minimal pott” til uforutsette utgifter. Det understrekes at det er rektor som gjør vedtak om spesialundervisning, og at det er opp til skolene hvordan de bruker ressursene: *”Om de lager halve skolen om til spesialundervisning, så får de ikke mer penger”* (Skoleeiere). Rektorene forteller at fordelingsmodellen gir forutsigbarhet i planleggingen av skoleåret, og at det er *”ganske stor konsensus i fylket, mellom skolene, at det skal være sånn”* (Rektorer).

Skoleeier og PPT opplyser at av de elevene som ber om å få vurdert behov for spesialundervisning når de søker videregående, er det omtrent 10 % som faktisk får. Dette mener de skyldes tre forhold. For det første et tett samarbeid mellom elev/foresatte, skole og PPT med sikte på å tilrettelegge for måloppnåelse i henhold til ordinære fagplaner. For det andre opplever aktørene at elevene har økt motivasjon i og med at de selv velger studieprogram. Det tredje forholdet er større mulighet for å differensiere og tilrettelegge undervisningen, spesielt i yrkesfagene hvor klassene er mindre.

Alle aktørgruppene understreker at spesialundervisning i all hovedsak er forbeholdt de elevene som ikke følger ordinære fagplaner, men har reduserte kompetansemål og går mot en grunnkompetanse. Det er et fåtall elever som følger ordinære fagplaner som har spesialundervisning. Skoleeier anslår at det dreier seg om en håndfull elever. Skoleeier presiserer at *”det kan jo ikke være noe mål i seg selv å gi folk spesialundervisning hvis de klarer seg med tilrettelagt opplæring”* (Skoleeiere). Denne avgrensningen av spesialundervisning til elever som har reduserte kompetansemål, beskriver PPT som en operasjonalisering av begrepet spesialundervisning.

5.8.1 Endringer i styring av skolen

Presset kommuneøkonomi blir fremhevet som en sterk driver for økt bruk av spesialundervisning i lærerintervjuet og av PPT. Det hevdes at hjemkommuner forsøker å holde elever med store hjelpebehov lengst mulig i videregående opplæring på utvidet rett, fordi dette er noe kommunene sparer penger på. Dette skyldes at elever med store behov er et kommunalt ansvar når de er ferdige med videregående:

”Og dermed kan du si at det er mye billigere for kommunene å presse at disse elevene, selv om mange av dem passer ikke i videregående skoler. De har ingenting i vanlige klasser å gjøre. Vi ser at de kan gå på videregående skole, men vi kvalifiserer de egentlig ikke for noe arbeidsliv, vi oppbevarer de i tre år” (Lærere).

På denne måten er det en risiko at elever blir i videregående opplæring lenger på grunn av at utvidet rett fungerer som en avlastning for dårlig kommuneøkonomi og det kommunale ansvaret for en utsatt gruppe ungdom.

En annen driver som nevnes er nye tester og kartleggingsprøver som gjør at elevenes behov blir tydeligere nå enn tidligere. Presset på at alle skal prestere blir større, og det forventes av utdanningen at den skal gi resultater. Lærerne uttrykker ellers at nye reformer har skapt en tydeligere segregering av elevene. De har også bidratt til økt teoretisering med flere timer til allmennfag, i tillegg til at det er blitt mer teori i yrkesfagene.

5.8.2 Samfunnsendringer

Både lærerne, skolelederne og PPT hevder at foreldre i dag er mer bevisst på elevenes rettigheter. Dette gjelder både i forhold til utvidelse av skoleretten, men også generelt. Lærere forteller at de opplever at enkelte foreldre allerede fra første dag sier at eleven skal være i videregående opplæring i fem år, siden det er en rett han har. En lærer

uttrykker også at forventningene fra foreldrene er en driver i forhold til spesialundervisning og tilrettelegging.

“... forventningene til foreldrene som jeg og tror er en driver i dette her, fordi at det er mye bevisste foreldre som vet, og det gjelder både ressursvake foreldre og ressurssterke foreldre, og det har noe med det fokuset på individet som er i samfunnet vårt” (Lærere).

Økt fokus på rettigheter blir også fremhevet av PPT som en mulig driver. I intervjuet har de en betraktning om at det kan virke som at for foreldre kan det bli viktigere å få anerkjent rettighetene de har, selv om det ikke nødvendigvis tjener elevens beste. Økning av angst og psykiske vansker hos ungdom i tillegg til økning i bruk av diagnoser blir også nevnt som drivere.

I rektorintervjuet blir fenomenet økt materialisme beskrevet som en sentral driver:

“Også er det det økte fokuset på de materielle tingene som en skulle hatt medfører at det er veldig mange som har jobb ved siden av skolen, det er og en del av den samfunnsutviklingen som har vært.

På veldig få år så er det gått fra å være en og to i klassen som har jobb ved siden av, til å være omtrent samtlige. Dette har vi undersøkt systematisk på tredjeklassene og på påbyggklassene, det fins nesten ikke en eneste en som ikke har jobb. Og vi snakker ikke om to timer på lørdagen, vi snakker mot opp i mot halv stilling gjerne, og dette gjør de ved siden av det at de skal delta i sosialt liv, og det kommer russetid og det kommer mange ting. Så jeg tror at ungdommen i dag har det kjempetravelt, mange av dem. Og de som virkelig vil prestere, de får det veldig travelt. Så i den grad vi skal snakke om samfunnsendring så går det på fokus på veldig mange andre ting eller på skolen” (Rektorer).

Her vises det til en samfunnsutvikling, hvor det blir viktig for ungdom å lykkes på mange arenaer, og hvor skolen bare er én av dem.

5.8.3 Spesialundervisningens struktur

Institusjonen spesialundervisning oppleves ikke i seg selv som en driver for mer spesialundervisning. Skoleeier fremhever at det ikke er spesialpedagoger som hovedsakelig jobber med spesialundervisning i skolene, slik at spesialpedagogene ikke oppleves som en drivende gruppe, eller som én av lærerne uttrykker:

“Egentlig så er det få folk hos oss som har spes.ped som i grunnen driver spesialundervisning. Hos oss så blir det veldig mye folk som har en solid faglig bakgrunn, godt med erfaring, og i tillegg en rimelig sunn porsjon med bondevett, som driver spesialundervisning” (Lærere).

Det er imidlertid et stort fokus på tilpasset opplæring og differensiering av undervisningen. I intervjuene fortelles det at det er ansatt få spesialpedagoger på skolene.

5.8.4 Dilemma

For rektorer og skoleeier er organiseringsdilemmaet sentralt. Dette gjelder valget mellom å gi elever opplæring i ordinære klasser eller innenfor segregerte tilbud. Elever som er i alternativ opplæring med utvidet praksis, eller "gråsoneelever" som skoleeier kaller gruppen, blir nevnt spesielt. Rektorene beskriver det som et dilemma mellom det å ivareta det faglige læringsutbyttet og ivareta at elevene innehar den sosiale kompetansen som må til for å kunne være en del av en større gruppe. Slik blir det også beskrevet som et dilemma at elever som går i grupper med reduserte elevtall kan ha behov for større faglige utfordringer enn de får i dette tilbudet, men at det gjerne blir vurdert slik at den sosiale kompetansen ikke er til stede for å kunne fungere i ordinær klasse noen timer. Dette blir også beskrevet som et dilemma hvorvidt integrering er til fordel for den enkelte på bekostning av de andre elevene, eller motsatt.

I lærerintervjuet blir det beskrevet som et dilemma at de opplever at de bare kan ta seg av omtrent 50 prosent av de elevene som trenger støtteundervisning eller ulike tiltak. Det er også forbundet med vanskelige valg å bestemme hvem som skal få være med i studieverkstedet, og det er utfordrende å tilrettelegge for alle som trenger det. Spesielt blir gruppen flerspråklige elever fremhevet. Det vises til en skole som har egen klasse for flerspråklige elever som har vært få år i landet. Deres opplæring i Vg1 er gjort toårig, men dette er også eneste form for tilpassing for denne elevgruppen i følge lærerne: *"Og så går de bang inn i klasser, og så skal de klare dette på to år. Det er ikke en nubbesjanse, det er bare til å lure disse elevene stakkars"* (Lærere). Slik dette blir beskrevet i intervjuet virker det vanskelig for lærerne å se på denne behandlingen av elevene uten å kunne gjøre noe.

5.8.5 Avrunding

I denne fylkeskommunen er det beskrevet forholdsvis få drivere og dilemma sammenlignet med de øvrige. Det eksisterer ikke en opplevelse av at bruken av spesialundervisning har økt, selv om behovet for differensiering og tilpasset opplæring beskrives som stigende. Noe av grunnen for dette kan være at denne fylkeskommunen opererer med en snever definisjon av spesialundervisning, og knytter den spesielt til segregerte tilbud. Av det som blir nevnt som drivere er først og fremst presset økonomi i elevenes hjemkommuner, økt fokus på tester og kartlegging, økte krav fra foreldre samt økning i angst og psykiske vansker og økning i bruk av diagnoser. Organiseringsdilemmaet oppleves som størst, da i gråsonen mellom integrerte og segregerte tilbud.

6 Drivere på tvers av kommuner og fylkeskommuner

I dette kapitlet skal vi diskutere de mest betydningsfulle driverne på tvers av kommuner og fylkeskommuner. For å danne oss en oversikt over dette, har vi for hvert kasus gjort en grovsortering av i hvilke fokusgrupper de ulike driverne og dilemmaene omtales. Kort fortalt, vi har talt opp forekomsten av omtale av driverne i intervjuene.

Vi kan ikke utelukke at flere drivere og dilemma kan blitt berørt indirekte i intervjuene. Og uten at vi i denne presentasjonen har vurdert hvilken betydning de enkelte driverne og dilemmaene ble tillagt i hvert enkelt intervju, så mener vi en slik tallfesting av drivernes forekomst gir en god fremstilling av det samlede *bildet* av hvilke drivere de intervjuede skoleaktørene oppfatter som mest sannsynlige, samt hvilke dilemma de var mest opptatt av. Resultatet er presentert i tabeller i dette kapitlet.

Antallet drivere med underkategorier som ble omtalt i intervjuene er over 50. Den totale oversikten ble derfor for omfattende til å inkludere i teksten. Den ligger som vedlegg 7 til rapporten. Av svært mange omtalte drivere, gir tabellene i dette kapitlet en oversikt over den *tredjedelen* av drivere som er nevnt i flest fokusgrupper. Tabellene er inndelt etter de fire aktørene: skoleeiere, PPT, rektorer og lærere. I kolonnen helt til høyre står det totale antallet fokusgrupper (32) som omtalte de enkelte driverne. Oversiktene er laget med tanke på å skape en oversikt over hva de ulike aktørgruppene snakket om, ikke for å generalisere om drivernes betydning.

Innledningsvis behandler vi altså de tre hovedkategoriene av drivere suksessivt, listet i tabeller. Vi begynner med driverne under fellesnevneren "endring i styring av skolen".

Tabell 6-1: *Driver 1 Endringer i styring av skolen, den 1/3 som ble nevnt i flest grupper.*

Driver 1 Endringer i styring av skolen					
	Skoleeiere	PPT	Rektorer	Lærere	Ant. gr
Presset økonomi i skolesektoren	7	6	6	8	27
Kunnskapsløftet	4	7	5	8	24
Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger	3	6	7	6	22
Læreres manglende spesialkompetanse	4	6	5	1	16
Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen	2	6	3	3	14
Skolens praksis og kvalitet	2	3	2	4	11
Effekt av tidlig innsats	2	3	3	2	10

Vi ser at presset økonomi i skolesektoren omtales i mange fokusgrupper (27 av 32), altså på tvers av profesjoner og på tvers av steder. Økonomi- og ressursituasjonen omtales av svært mange fokusgrupper. Dette viser at det er en situasjon som mange aktører opplever og som de kobler direkte til økningen i bruken av spesialundervisning. PPT og rektorer er mest opptatt av økonomien, mens lærerne i større grad omtaler ressurstilgangen i form av antall lærere o.l.

Kunnskapsløftet og økt fokus på tester og kartlegginger er en annen svært hyppig nevnt driver (omtalt i henholdsvis 24 og 22 av 32 grupper). Disse to driverne har først og fremst kommet frem de siste årene og er noe de ulike aktørene er opptatt av, selv om de har forskjellige ståsteder vis-à-vis skolen.

Den fjerde driveren (omtalt i 16 grupper) som kom til syne i intervjuene, var lærernes manglende spesialkompetanse. Denne er det først og fremst de andre aktørgruppene enn lærerne som løfter frem. Potensielt betyr det at lærerne ikke har det samme perspektivet som de øvrige aktørgruppene på egen kompetanse. Motsatt kan det bety at det de andre aktørene mener at handler om manglende spesialkompetanse blant lærere, egentlig er et spørsmål om andre faktorer, slik som klassestørrelse o.l.

En annen faktor som ofte omtales (14 grupper), er utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen. Dette kan peke mot at det både på skolenivå og kommunenivå er potensiale hva gjelder hvordan spesialundervisningen organiseres. Et eksempel er hvordan mye differensierte tilbud ser ut til å bidra til at flere elever rekrutteres inn i slike tilbud. Det omhandler også hvordan dårlig organisering kan bidra til å øke bruken av spesialundervisning. Et eksempel på det er at spesialundervisningen gjennomføres på et tidspunkt i skoledagen som gjør at eleven minster undervisning i andre fag, og dermed får et økt behov for spesialundervisning.

Under skolens praksis og kvalitet (omtalt i 11 grupper) blir kvaliteter ved hele skolen som organisasjon omtalt. Denne driveren omhandler hvordan dårlig kvalitet på den generelle pedagogikken i skolen blir en driver for økt bruk av spesialundervisning.

Et siste element (10 grupper) er at økningen kobles sammen med målet om tidlig innsats i betydningen av å intervenere tidlig nå man oppdager at en elev har vansker. Et spørsmål i forbindelse med dette kan være om vi da ser en vekst kun disse årene som en direkte effekt av denne innsatsen eller om veksten vil fortsette framover.

La oss nå gå over til Driver 2 Samfunnsendringer. Etter samme mal som over gir tabellen under en oversikt over den tredjedelen av driverne under samfunnsendringer som ble omtalt i flest fokusgrupper.

Tabell 6-2: Driver 2 Samfunnsendringer, den 1/3 som ble nevnt i flest grupper.

Driver 2 Samfunnsendringer					
	Skoleeiere	PPT	Rektorer	Lærere	Ant.gr
Foreldre krever mer av opplæringen	6	6	6	7	25
Økende bruk av diagnoser	4	6	5	3	18
Økt fokus på rettigheter	3	1	6	4	14
Snevrere normalitetsbegrep	6	4	3	0	13
Lokale årsaker	4	3	4	1	12
Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer	1	3	4	3	11
Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav	3	1	2	5	11

Det som flest aktørgrupper (25 av 32) omtaler under denne driveren er at foreldre krever mer av opplæringen enn de gjorde tidligere. Dette er åpenbart en endring man opplever både på tvers av kommuner og fylker og på tvers av de ulike gruppene. At denne faktoren omtales i så mange grupper tyder på at foreldrenes rolle overfor skolen har forandret seg, og at kravene fra dem oppleves som større. Informanter kobler imidlertid ofte foreldre som krever mer av opplæringen sammen med en annen driver: økt vekt på rettigheter, som også omtales i mange grupper (14). Aktørene opplever at foreldre utøver et sterkt press på skolesystemet for å få det beste til sine barn.

En annen ofte nevnt driver, som omtales på tvers av aktørgruppene og kommunene/fylkene, er et voksende omfang av diagnoser (18 grupper). Et snevrere normalitetsbegrep i skolen, som gjør at færre elever kommer innenfor "normalen", fremheves også av flere grupper (13) som en driver. Til slutt i tabellen er to drivere av mer langsiktig karakter. Endringer i hjemmeforhold og økte kompetansekrav er det flere grupper (11 grupper) på tvers av kommuner og fylker som omtaler som en driver.

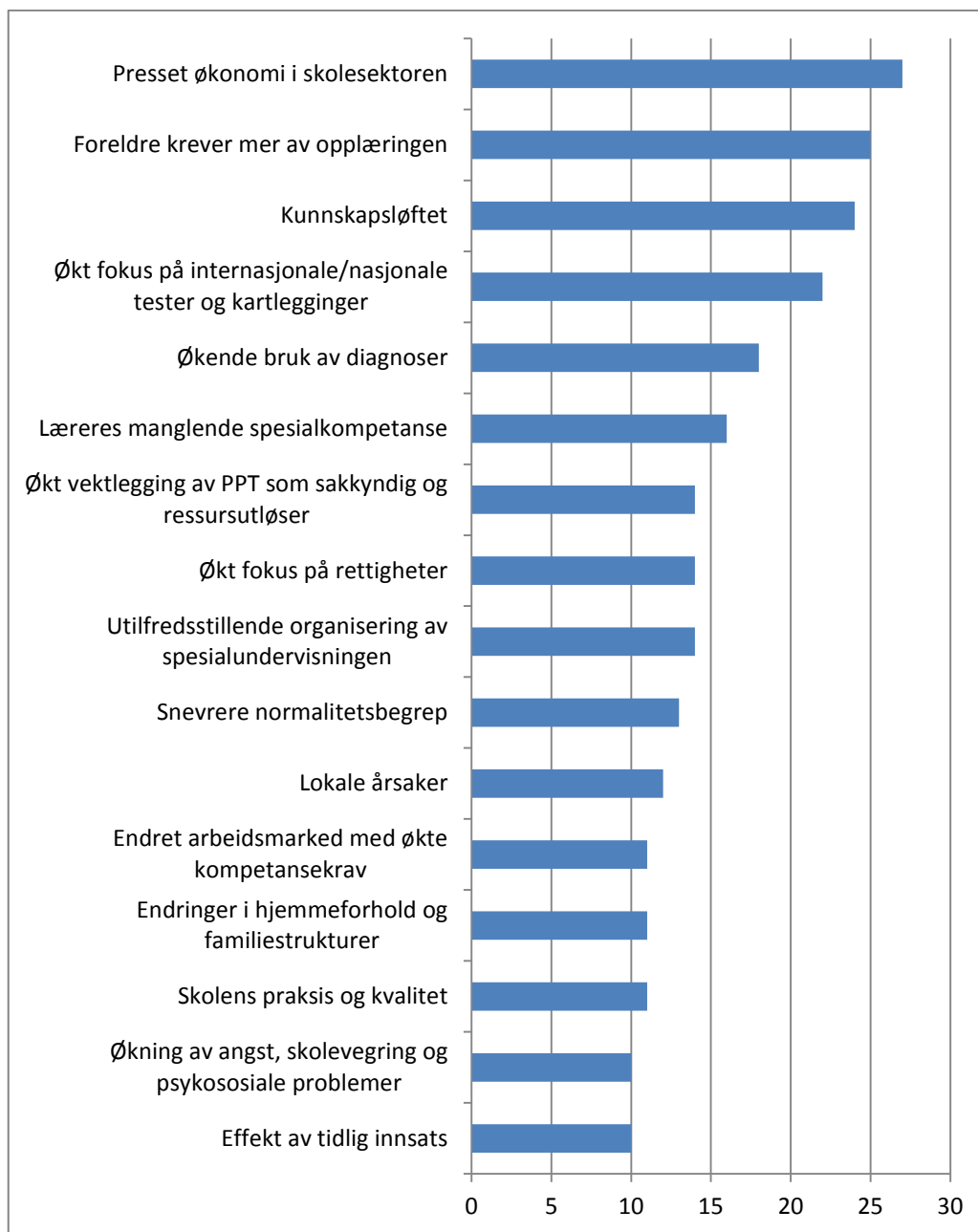
Vi skal nå gå over på Driver 3 – Spesialundervisningens struktur. I tabellen under har vi listet den tredjedelen av driverne struktur som flest grupper omtalte.

Tabell 6-3: Driver 3 Spesialundervisningens struktur, den 1/3 som ble nevnt i flest grupper.

Driver 3 Spesialundervisningens struktur					
	Skoleeiere	PPT	Rektorer	Lærere	Ant.gr.
Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser	5	3	6	0	14
Økte profesjonsinteresser	3	2	3	0	8
Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv	2	1	0	1	4
Manglede kunnskap om flerspråklighet	0	2	2	0	4
"En gang spesialelev, alltid spesialelev"	1	2	0	1	4

Det som her blir omtalt som en driver av flest grupper (14 av 32) er en økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser. Videre omtales økte profesjonsinteresser (8 grupper) og bruk av individperspektiver framfor systemperspektiver som drivere i noen aktørgrupper (4) og på tvers av kommunene/fylkene. Manglende kunnskap om flerspråklighet fremheves også som en driver av noen (4 grupper). Likeens nevner noen (4 grupper) det fenomen at når en elev først får et enkeltvedtak, så fortsetter som regel denne eleven å ha spesialundervisning gjennom hele skoletiden.

I figuren under oppsummerer vi de driverne som ble omtalt av flest aktørgrupper, uavhengig av driverkategoriene 1, 2 og 3. Denne viser den tredjedelen av driverne som ble omtalt av flest.



Figur 6-1: Den 1/3 av driverne som flest grupper snakket om

Den faktoren som flest aktører trekker frem når de skal forklare økningen i bruk av spesialundervisning, er en (i) *presset økonomi i skolesektoren*. Deretter følger driverne som er at (ii) *foreldre krever mer av opplæringen* og at (iii) økningen er et resultat av *Kunnskapsløftet*. Mer vekt på (iv) *tester og kartlegginger* og (v) *økende bruk av diagnoser* er andre faktorer som ble nevnt ofte.

De totalt 16 driverne som er presentert i figuren danner slik hovedbildet: Dette er de viktigste forklaringer på veksten i bruk av spesialundervisning som skoleaktører fremmer.

Videre i dette kapittelet vil vi gå dypere inn i driverne som er oppsummert i tabell 6-1, 6-2 og 6-3 og sammenligne intervjuene med funn fra dokumentstudien. Gjennom en slik sammenligning skal vi gi en bredere beskrivelse av de ulike driverne som skoleaktørene lanserer.

Rapporten handler om hvordan skoleaktører forklarer den voksende bruk av spesialundervisning, og de 16 identifiserte driverne fremstår som de sektoren selv er mest opptatt av. Samtidig har vi vært opptatt av variasjonen mellom skoler, og utvalget av åtte forskjellige kommuner/fylkeskommuner ble konstruert for å fange noe av bredden i skole-Norge. Variasjonen er tydelig. Ved nærlesning av utskriftene av intervjuene, nyanseres det overordnede bildet som vi har tegnet over. Driverne er for det første ikke gjensidig utelukkende – det kan være glidende overganger mellom dem og noen overlapper delvis. Og i praksisfeltet samvirker driverne med hverandre innenfor rammen av ulike kontekstuelle forhold (jf. variasjon i skole-Norge).

Videre i kapitlet skal vi først gå de mest omtalte driverne nærmere etter i sømmene og diskutere deres kjennetegn og hvordan de fungerer. Deres virkningsmåte i spesialundervisningsfeltet er nemlig forskjellig. Først diskuterer vi forskjellen på drivere på kort og lang sikt, dvs. hvilke som har en kort historie og hvilke som har virket over lengre tid. Deretter behandler vi “Driver 1 – Endringer i styring av skolen” i kapittel 6.2, “Driver 2 – Samfunnsendringer” i kapittel 6.3 og “Driver 3 – Spesialundervisningens struktur” i kapittel 6.4. Avslutningsvis (6.5) går vi inn på spesialundervisningen i videregående opplæring, før de viktigste driverne vi har identifisert oppsummeres i kapittel 6.6.

6.1 Drivere på kort og lang sikt

Vårt hovedsiktemål har vært å identifisere de faktorer som kan forklare den store veksten de siste årene, først og fremst fra 2006 til i dag. De vi intervjuet var imidlertid opptatt av faktorer som kan ha både kort og lang historie.

Noen av driverne har åpenbart begynt å virke de senere årene, og er enkle å fastslå tidsrom for. Dette gjelder i første rekke reformen *Kunnskapsløftet*. Likeens er det større omfanget av rapportering, dokumentasjon og bruk av *nasjonale prøver og kartlegginger*, en driver av relativt ny dato. Også prinsippet om *tidlig innsats* har en forholdsvis kort historie. Den markante stigningen de senere år lar seg med andre ord enkelt knytte til disse tre.

Noen av driverne vi har identifisert er vi mer usikre på når oppstår. Eksempelvis kan vi nevne det forhold at *foreldre nå synes å kreve mer av opplæringen* enn de gjorde før. På samme måte må den *økende bruk av diagnoser* sies å være et fenomen som strekker seg over et lengre tidsrom. Tilsvarende gjelder en *stigende forekomst av angst, skolevegring og psykososiale problemer*.

Samtidig vil eldre og nyere drivere også samvirke. Blant annet er det meget mulig at foreldres engasjement har steget de senere år, blant annet som følge av at det nå legges mer vekt på innsyn i skolen (jf. medvirkning), samt at det kan være en indirekte følge av Kunnskapsløftet er at foreldre krever mer av opplæringen.

Andre drivere må i større grad ses i sammenheng med den lokale konteksten de fungerer innenfor. Dette gjelder lokale årsaker (naturlig nok), økonomi og organisering av spesialundervisningen.

En del av de omtalte driverne dreier seg om forhold som ikke først og fremst har oppstått de siste årene. Dette er drivere som har en lengre historie og som gjenspeiler mer omfattende endringer i samfunnet. Eksempler på disse kan være *mer vekt på rettigheter* (jf. generell rettsliggjøring) og *et endret arbeidsmarked* (bl.a. avindustrialisering og “kunnskapsøkonomi”).

Vi har sortert de 16 mest omtalte driverne tidsmessig, med fire kategorier: kort, lang, usikker tidsbestemmelse og kontekstbasert. “Kort sikt” betegner de driverne vi ser som sannsynlig at har trådt i kraft fra 2006. Under “lang sikt” har vi plassert de vi mener har vært aktive over et lengre tidsrom. Noen er vi som nevnt usikker på når de kan tidfestes til, og er plassert i kategorien “usikker tidsbestemmelse”. Flere av disse kan muligens betegnes både som å ha kort og lang historie, men datamaterialet gir ikke anledning til å avgjøre det entydig. Under “kontekstbasert” har vi plassert de driverne som tydelig varierer mellom de ulike kommunene og fylkeskommunene i studien. Samme driver kan ha ulik effekt og betydning innenfor de ulike kontekster de innrammes av. Disse er det derfor lite hensiktsmessige å plassere innenfor dikotomien kort/lang historie. Tabellen under er de 16 hoveddriverne fordelt på denne grovsorteringen. En oversikten over alle driverne finnes i vedlegg 6.

Tabell 6-4 *Drivere på kort og lang sikt*

	Drivere
Kort	Kunnskapsløftet Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger Effekt av tidlig innsats
Lang	Skolens praksis og kvalitet Snevrere normalitetsbegrep Økt fokus på rettigheter Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer
Usikker tidsbestemmelse	Foreldre krever mer av opplæringen Økende bruk av diagnoser Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer
Kontekstbasert	Presset økonomi i skolesektoren Læreres manglende spesialkompetanse Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen Lokale årsaker (eks. kommunen tiltrekker seg familier med elever med spesielle behov eller at man har flyktningmottak i kommunen) Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser

De faktorer som har oppstått de senere år (siden 2006) er altså “Kunnskapsløftet”, “Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger” og “Effekt av tidlig innsats”. Alle disse må sees i lys av de senere års utvikling i de nasjonale føringene for skolesektoren.

De forhold vi har kategorisert under “lang” handler både om “lange” utviklingstrekk i skolen, men også om samfunnsendringer, slik som endret arbeidsmarked (“avindustrialisering”) og familiestrukturer.

Alle drivere med usikker tidsbestemmelse kan knyttes til samfunnsendringer. Selv om den økende bruk av diagnoser og de (påstått) mer krevende foreldre er to forhold som kan hende kommer til uttrykk på en annen måte nå enn tidligere (jf. over om Kunnskapsløftet), så kan de ikke i seg selv sies å ha oppstått helt nylig.

Blant faktorer som er plassert under “kontekstbasert” er de fleste knyttet til Driver 1 – endringer i styring av skolen. Eksempelvis gjelder dette skolens økonomiske og ressursmessige betingelser. Utover dette, finnes det forskjellige lokale årsaker som kan knyttes til Driver 2 – samfunnsendringer, samt “økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser” som er handler om Driver 3 – spesialundervisningens struktur. Disse driverne har kommet til uttrykk på ulike måter i kasusene og fremtrådt som nylig oppståtte drivere noen steder, og mer langvarige faktorer andre steder.

6.2 Driver 1 – Endringer i styring av skole

Vi skal nå diskutere mer inngående de mest sentrale driverne som kan knyttes til endringer i styring av skolen. Kapitlet er delt inn i åtte delkapitler. Først drøfter vi de driverne som flest grupper omtalte;

- Presset økonomi i skolesektoren
- Kunnskapsløftet
- Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger
- Lærernes manglede spesialkompetanse
- Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen
- Skolens praksis og kvalitet
- Effekt av tidlig innsats.

Avslutningsvis går vi inn på likheter og forskjeller mellom dokumentanalysen og intervjudataene.

6.2.1 Presset økonomi i skolesektoren

I dokumentstudien så vi at presset økonomi og utilstrekkelige ressurser i skolesektoren ble omtalt som en driver både i forskningsrapporter og i offentlige dokumenter. Flere momenter ble løftet frem i litteraturen. For det første så vi at andelen av skolebudsjettet som blir brukt til spesialundervisning øker, noe som går på bekostning av midler til ordinær undervisningen. Paradokset blir da at dette i neste omgang fører til ytterligere økning i behov for spesialundervisning fordi mulighetene til å følge opp elevene tilstrekkelig blir svekket av mindre ressurser (Knudsmoen m.fl 2011). For det andre peker man i Meld. St. 18 (2010-2011) på at egne midler til spesialundervisning kan bli et incentiv i seg selv, i det disse midlene kan føre til at skolene blir oppmuntret til å øke omfanget av spesialundervisning for å utløse nettopp disse ressursene. Riksrevisjonen (2010-2013) er også opptatt av kommunenes ressursfordelingsmodeller og hvordan disse, i kombinasjon med størrelse og økonomi, kan føre til en vekst i bruk av spesialundervisning. Det siste sentrale poenget i forbindelse med denne driveren var at manglende ressurser i skolen kan føre til at undervisningen ikke blir godt nok tilpasset den enkelte, og at dette skaper et økt behov for spesialundervisning (Utdanningsforbundet 2010).

Flere av disse momentene ble brakt opp også i intervjuene. I fire av kommunene beskrives det konkrete kutt og nedskjæringer i skolebudsjettene: *“Ja, vi har skåret ned med en og en halv million nå på skolene”* (Kommune 1, Rektorer). I en annen kommune fortalte de om en sterk reduksjon i antall lærerstillinger:

“Jeg vet ikke hvor mange år jeg skal si, men la oss si de siste fem årene, så har vi kanskje mistet opp i 40 lærerstillinger i den samme [kommunen], med samme elevmassen, som betyr at vi ikke lengre har to lærere i klasserommet, med mindre det er vedtak om spesialundervisning” (Kommune 2, Lærere).

Også et tredje sted ble det fortalt om omfattende kutt i ressursene til skolen: *“Jeg ser jo bare inneværende år nå, så mister vi ... vi går ned 17 prosent i ressurser på barneskolen. Det er ganske høyt tall. 17 prosent, ja”* (Kommune 5, Rektorer). Et siste eksempel var fra en kommune med kutt i ressursene over flere år: *“Det er jo de kommunale kuttene, ikke sant som ... , sånn 2 prosent kutt hvert år”* (Kommune 6, Rektorer).

Kuttene i skolebudsjettene finner sted samtidig med en tydelig vekst i bruken av spesialundervisning. Noen av rektorene vi intervjuet fortalte om situasjoner der de

måtte redusere tilbudet i ordinær undervisning til et minimum, for å kunne gjennomføre den lovpålagte spesialundervisningen. Noen hevdet at flere elever enn det som er nødvendig henvises til spesialundervisning på grunn av mangel på ressurser til å tilpasse opplæringen innenfor rammene av den ordinære undervisningen.

Når skolene har mye spesialundervisning blir konsekvensene redusert fleksibilitet, lav grunnbemanning og også mindre mulighet for tilpasset opplæring. Flere opplevde dette som et selvforsterkende negativt system – en negativ spiral – som taper den ordinære opplæringen.

”Det blir jo hvor mye man definerer inn i det ordinære opplegget, og hvor mye ressurser og hvor mye støtte man får, (...) det vil jo påvirke behovet for spesialundervisning. (...) Men selve retten til spesialundervisning vil jo være avhengig av hvilke ressurser skolen har i det ordinære for å kunne gi et tilfredsstillende utbytte for de som har litt ekstra behov” (Kommune 5, PPT).

Lærerne i en annen kommune forteller hvordan kommunens økonomiske situasjon fører til økt behov for spesialundervisning.

”For spesialundervisning er ikke et statisk begrep, så hvis man ikke er god på tilpasset undervisning, så øker omfanget av spesialundervisning. Og hvis timerressurser i skolen er veldig lavt, altså man har lite å rutte med med hensyn til lærertetthet og ... så vil rammevilkårene for tilpasset undervisning også bli dårlig. Og vi sliter jo med ... vi driver jo skole i en fattig kommune, så det er ikke greit. Og jo mer fattig vi er, jo mer øker spesialundervisningen. Elevene greier ikke å henge med vanlig undervisning” (Kommune 1, Lærere).

Den siterte læreren beskriver her en økning i bruk av spesialundervisning som er forårsaket av dårlig økonomi i kommunen.

Lærernes motiv for å henvise elever til PPT er gjerne å synliggjøre behov og å sikre ressurser. Noen lærere legger til at de søker om flere timer enn det som trengs fordi en aldri får det en søker. Paradoksalt nok sier lærere også at de opplever at det sløses med ressurser på grunn av dårlig organisering på skolen.

”Jeg reagerte litt på et tilfelle vi hadde. Det sies at vi søker om full pott og så får vi se hva vi får, og er det egentlig det reelle behovet man søker på og hvordan er det? Og hvis man skal være ærlig her, så jeg vet jo at det går elever med T-timer på over 20 timer, som kanskje ikke har behov for mer enn å ha noen som er voksen som er i nærheten, men det kan godt være en lærer. (...) Og det er litt sånn ressursbortkasting, tenker jeg. Jeg tror ikke bare det er det tilfellet jeg kjenner, jeg tror det er flere, ganske mye av det, egentlig” (Kommune 1, Lærere).

Mens antallet sakkyndige vurderinger fra PPT og vedtak om spesialundervisning øker, opplever lærergruppene at skolenes ressursrammer ikke øker tilsvarende. Snarere opplever en flere steder at rammene strammes inn og det blir mindre muligheter for blant annet tolærersystem. I PPT-gruppen i denne kommunen presiseres det at:

“...du sier vel at ressursene blir tatt såpass mye ut av normalskolen, så da får du ikke jobbet godt nok med tilpasset opplæring, som kanskje kunne vært nok, da, for en del elever, for å forhindre spesialundervisning. Og da blir det spesialundervisning som kompensatorisk tiltak” (Kommune 6, PPT)

Slik lærerne vurderer det, innebærer redusert lærertetthet reduserte muligheter for tilpasset opplæring, og dermed økt behov for spesialundervisning.

På tvers av informantgruppene og dokumentanalysene ser vi at økonomi og ressurser i skolesektoren er et helt sentralt tema som hevdes å forklare mye av veksten i bruk av spesialundervisning. Aktørene som vi intervjuet bekreftet flere av momentene som vi fant i forskning og offentlige dokumenter (jf. over). Knudsmoen m.fl. (2011) sitt poeng om at en større andel av budsjettet går til spesialundervisning ble for det meste omtalt implisitt i intervjuene. Informantene var mer opptatt av at skolebudsjettene kuttet og at siden spesialundervisningen må prioriteres, så presses den ordinære undervisningen og fleksibiliteten man hadde tidligere har dermed forsvunnet. Med mindre fleksibilitet er det vanskelig å sikre alle elevene et tilfredsstillende utbytte og dermed øker behovet for spesialundervisning.

Det at det finnes ekstra ressurser i kommunen til spesialundervisning, er noe en del av informantene fremhevet som et motiv for å søke om spesialundervisning. Realiteten er, slik vi har forstått det, at det å ha ekstra ressurser sentralt er en lite utbredt praksis blant våre kommuner. Det ser ut som om praksis stort sett er at alle midlene deles ut til skolene, men at det kan ligge noe i kommunen til elever som krever særskilt mye ressurser samt til ulike spesialtiltak som er opprettet. Selv om disse ekstra ressursene faktisk ikke er tilgjengelige for skolene, kan likevel aktørers forestilling om at de er det, tenkes å fungere som en driver bak økningen. Foreldre og lærere opplever for eksempel at elever med enkeltvedtak får mer ressurser i form av spesialundervisning enn elever som ikke får spesialundervisning. Deres tolkning blir da at spesialundervisning gir mer ressurser. Det som derimot skoleledere og skoleeiere vet, er at disse ressursene må tas fra de ressursene skolen allerede disponerer, og på den måten ikke blir en reell ressursøkning for skolen, men en allokering av allerede eksisterende midler. Altså, at dette er et nullsumspill. Ut fra dette kan vi gi to ulike svar på om spesialundervisning fører til mer ressurser. Fra elevens, foreldres og kanskje lærernes ståsted fører et enkeltvedtak til en endring i undervisningssituasjonen, og følgelig får eleven mer støtte. Fra skolens ståsted fører et enkeltvedtak til at mer av skolens ressurser blir allokert fra de mange i ordinær undervisning til de få med spesialundervisning. Disse svarene er sammenfallende i den forstand at elev og foreldre, kan hende også lærer, ser det ut fra ett tilfelle, mens rektorer og skoleeiere må se det aggregert. En handling kan være rasjonell for den enkelte, men samtidig være kollektivt irrasjonell. De er begge riktige ut fra sin egen logikk, og kan påvirke utviklingen i bruken av spesialundervisning i ulike retninger. Det kan her se ut til at dette ikke handler om kommuners ulike ressursfordelingsmodeller, da disse strengt tatt blir lite aktuelle når flere av aktørene uansett opplever at *eleven* som får enkeltvedtak også får ekstra ressurser. Om skolen får ekstra ressurser er i så måte underordnet.

Vi ser ingen tydelig sammenheng i materialet mellom politisk styring i kommunene, og bruken av spesialundervisning. En studie fra Sverige (Nilholm 2008) konkluderer med det samme for svenske kommuner og bruken av spesialundervisning. Vårt materiale støtter heller ikke entydig opp under forståelsen av at ulike økonomiske modeller for ressursfordeling i kommunene i seg selv kan bidra til økt bruk av spesialundervisning, selv om dette nok kan være en del av bildet. Nilholm m. fl. (2007:23-24) finner i en studie av 269 av Sveriges 290 kommuner, at det er betydelige forskjeller mellom store og små kommuner i hvilke ressursfordelingsmodeller blir benyttet. I tillegg oppgir mange kommuner mer enn én type modell for ressursfordeling. Nilholm m. fl. finner forskjellene vanskelige å forklare, men foreslår at det kan ha med undersøkelsens utforming å gjøre eller med at man har begynt å ta hensyn til flere faktorer ved ressursfordelingen. Dette kan i følge Nilholm m. fl. indikere at ulike ressursfordelingsmodeller har liten betydning for bruken av spesialundervisning.

I dokumentanalysen fant vi at det ble hevdet at manglende ressurser i skolen kan føre til mindre grad av tilpasset opplæring i den ordinære undervisningen og at dette kan føre til økt behov for spesialundervisning. Denne konklusjonen blir godt underbygget i vårt datamateriale og framstår som en av de mest sentrale driverne.

6.2.2 Kunnskapsløftet

I dokumentstudien så vi at Bonesrønning (2010) og særlig Nordahl og Hausstätter (2009) framhever sammenhengen mellom implementeringen av Kunnskapsløftet og veksten i antall enkeltvedtak. De antyder at skolen ikke har systemer som er effektive nok til å møte kravene i Kunnskapsløftet, og at færre og færre elever da får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tillegg blir det fremhevet at Kunnskapsløftet har et konkurranseperspektiv som bidrar til å støte ut flere elever til spesialundervisningen enn det som fulgte av L97's inkluderingsperspektiv. Disse antakelsene omhandler skolene i et systemperspektiv. Selv om det kan være vanskelig for skolens aktører å se akkurat dette, skal vi se nærmere på om deres utsagn om hvordan Kunnskapsløftet potensielt bidrar til økt bruk av spesialundervisning, bygger opp under eller svekker antakelsene fra tidligere forskning.

Vedrørende Kunnskapsløftet fremhever aktørgruppene nye læreplaner og økt vekt på elevers måloppnåelse som drivere. Den generelle del av læreplanen tones ned til fordel for fagplandelen. Rektorer i en kommune sier at *"det faglige fokuset (...) er mye sterkere nå"* (Kommune 6). Oppfatningen er at læreplanen har mer forpliktende krav, særlig til grunnleggende ferdigheter. Det kom tydelig fram i et av lærerintervjuene: *"alle fag er blitt lesefag"* (Kommune 4). Skoleaktørene mener det er mindre vekt på felles verdier, plikt og utholdenhet og på aktiviteter som støtter opp om elevenes vilkår for å lære. Det understrekes av noen skoleeiere at trykket må rettes mot skolens brede formål. En av skoleeiergruppene sier det slik, *"vi har vært for lite flinke til å presisere at i skolen er det det kollektive som er hovedfokus"* (Kommune 4).

Utvidet lokal handlefrihet i samvirke med sentral styring og kontroll kan også sies å være en del av Kunnskapsløftet. Skoleeier og skoler har fått større frihet til hvordan de skal arbeide for å nå de nasjonale målene, samtidig som statlig tilsyn og kontroll

medfører økt rapportering og dokumentasjon. Det følgende sitatet stammer fra en gruppe rektorer

“Jeg er sikker på at en rektor litt tilbake for noen år siden, (...), hadde mye mer muligheter til å hjelpe elever med spesielle problemer og hadde flere muligheter i lokalsamfunnet til å kunne sette i gang tiltak. I dag er vi så bundet og knebla når det gjelder det, vi må via PPT. Og de må ha en diagnose” (Kommune 3, Rektorer)

Den lokale handlefriheten oppleves som innskrenket, og som at det er vanskelig å sette i gang tiltak uten å gå veien om PPT og diagnosesetting. Det er på det rene at rektoren som gjengis her, opplever dette som svært frustrerende. Et annet forhold som kommer fram i intervjuer, er at skolens samhandling med lokalmiljøet blir svakere. Å besøke institusjoner og virksomheter i lokalmiljøet blir nedprioritert på grunn av arbeidspresset i skolen. På denne måten trues verdien om at skolen er og må være en del av samfunnet.

Økt teoretisering er et sentralt tema når informantene snakker om Kunnskapsløftet. Det at timetallet i praktiske og estetiske fag er redusert og at det dermed er færre “pustehull” i skolehverdagen er noe som nevnes som driver av flere. Det er mer vekt på teoretiske fag, noe som for mange elever utgjør økte faglige krav. Dette gjelder spesielt på ungdomstrinnet. I tillegg legges det sterkere vekt enn tidligere på elevers måloppnåelse og læringsutbytte. En gruppe skoleeiere forteller hvordan de opplever det:

“Jeg er vel ikke så veldig i tvil om at noe av den endringen som har vært i skolen inn mot teoretisering, har vært helt tragisk for noen av elevene våre. Jeg syns at fokuset i forhold til innhold og kvalitet av læringsutbytte er veldig bra, det trenger vi og det må vi gjerne ha. Men hvis det fokuset blir så smalt at det ikke rommer det perspektivet at de her ungene og ungdommene vi har skal faktisk bli mennesker som skal gå ut og være levedyktige i samfunnet vårt, da har vi misset. Og med den teoretiseringen som har vært i skolen så har vi fått en skole som definerer unger og elever veldig smalt” (Kommune 5, Skoleeier).

I en annen kommune sier lærerne at

“Jeg tror det er en ulykke for oss at vi har så teoretisert skole, jeg tror ikke det er bra. Og det kombinert med den ungdomsgruppen som vi har i dag, som er kanskje mer inaktiv og kanskje har mer det her med data og de sosiale media, så tror jeg det gjør noe med hodet altså. Du er ikke opplagt, du er ikke... Du må få et helt annet fokus. Jeg tror faktisk at skolen er i ferd med å sakke litt akterut (...) teoretiseringen av skolen skaper flere funksjonshemminger hos elevene, og med det spesialundervisning” (Kommune 1, Lærere).

Det er ingen tvil om at aktørene vi har snakket med opplever at Kunnskapsløftet har bidratt til en økt teoretisering av skolen, at dette fører til at elever som tidligere hadde “pustehull” ikke har det lenger og at det er derfor vi ser en vekst i bruken av spesialundervisning. Læreren som ble sitert her mener nok neppe at teoretiseringen i seg selv skaper fysiske funksjonshemminger hos elevene. Påstanden er nok snarere at

teoretisering sammen med økt inaktivitet og bruk av IKT, framfor praksis og aktivitet, gjør at mulighetene for elevenes læring endres. Elevene blir i en slik situasjon kan hende mindre mottakelige for læring og får dermed enda større vanskeligheter med å få tilfredsstillende utbytte av en opplæring som blir stadig mer teoretisert.

Henvisningen til Kunnskapsløftet som en driver kan relateres til den tilgjengelige statistikken som viser at spesialundervisning begynte å øke samtidig med at Kunnskapsløftet ble utformet og introdusert i årene før 2006. Imidlertid tyder materialet som helhet på at det neppe er grunnlag for en slik enkel en-faktor-forklaring, til det er fenomenet spesialundervisning for sammensatt. Likevel ser vi at informantenes poeng om økt teoretisering, sterkere fokus på læringsutbytte og kompetansemål og samtidig en innsnevring av den lokale handlefriheten skaper et mindre fleksibelt system som hindrer skolen i å imøtekomme kravene i Kunnskapsløftet og samtidig ivareta elever med ulike behov. Slik sett ser det ut til at informantene i vår studie støtter opp om antakelsene til Bonesrønning (2010) og Nordahl og Hausstätter (2009) om at Kunnskapsløftet i seg selv må forstås en driver bak spesialundervisningen.

6.2.3 Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger

I flere av både forskningsrapportene og de offentlige dokumentene mente forfatterne å se at den økte vektleggingen av internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger, og derigjennom et økt press på læringsutbytte og krav til oppfølging, har resultert i et økt behov for spesialundervisning. Utdanningsforbundet (2010) peker også på hvordan sammenligning av resultater mellom skoler fører til en økning i spesialundervisning fordi elever som potensielt kan gjøre det dårlig på testene da blir tatt ut. Det fremheves i flere dokumenter at økt vekt på kvalitet i skolen – kvalitet forstått som det som blir målt gjennom testene – fører til mer spesialundervisning.

Når elevers måloppnåelse er i fokus, konsentreres oppmerksomheten om læringsutbytte og kartlegging av elever, ikke minst med tanke på å "finne" elever som er under det aktørgruppene kaller "bekymringsgrense" eller "kritisk grense". I denne sammenhengen kan det trekkes en linje fra Binet sine intelligenstester tidlig på 1900-tallet til vår tids nasjonale prøver. Begge handler om å identifisere elever som ikke svarer til skolens standard. I en PPT-gruppe forklarte deltakerne at *"når man begynner å måle noe, så vil en òg på en måte avdekke i større grad de som (...) ikke oppfyller dette"* (Fylke 8, PPT). Skoleeiere et annet sted sier mye det samme, men i en litt mer positiv valør: *"Jeg tror ikke de nasjonale prøvene er med på å øke behovet for spesialundervisning, men de er med på å kartlegge hvem som kanskje trenger litt ekstra"* (Kommune 6, Skoleeier). Gjennom disse to sitatene aner vi en viss ambivalens mellom at det er bra å avdekke hvem som trenger ekstra hjelp, samtidig som det også kan identifisere og kanskje også stigmatisere elever. Testingen og kartleggingen synliggjør de som trenger ekstra oppfølging på en annen måte enn tidligere, og bidrar derfor til en vekst i bruk av spesialundervisning. Samtidig er det nå nye krav og nye grupper som identifiseres. Skolen stiller andre krav i vår tid, ikke minst når det gjelder elevers sosiale ferdigheter og evne til å inngå i elevfellesskapet i skolen.

De nasjonale prøvene skaper et nytt språk, nye handlinger og et nytt blikk på elevene. Lærerne snakker om "bekymringsgrense" og "sperregrense", og at de er blitt mer "på hugget" for å identifisere faglig svake elever og at de har behov for "oppdagerkompetanse". Resultatet er økt oppmerksomhet om elever som ikke når læreplanens kompetansemål, noe som igjen gir lavere terskel for å henvise elever til PPT. *"Jeg vil si at læreplanen blir overstyrret av prøveregimet, og prøveregimet overtar læreplanens rolle som veiledningsdokument for store grupper"* (Kommune 5, Skoleeiere).

Bildet er likevel ikke ensidig. Blant lærere framheves den "diagnostiske" funksjonen til de nasjonale prøvene. Målet er å finne fram til elever som trenger ekstra støtte, og som videre henvises til PPT for sakkyndig vurdering. At dette fungerer som en driver til mer spesialundervisning, er de fleste aktørgruppene oppmerksomme på. Andre peker på at de nasjonale prøvene kan og bør ha en konstruktiv funksjon i skoleutvikling. Prøveresultater kan danne grunnlag for å utvikle en bedre og mer relevant undervisning. Analyser av prøvene og elevenes arbeid med disse, kan gi innspill til nye måter å undervise på i fagene. De kritiske røstene gjelder offentliggjøring av prøveresultat, at de nasjonale prøvene brukes til å sammenligne og rangere skoler uten at andre faktorer som påvirker hvilket resultat skolene får på nasjonale prøver tas hensyn til.

Økt vekt på prøver og kartlegginger avdekker behov for spesialundervisning. I intervjuene finnes også beskrivelser av at kravene til elevenes ferdigheter og kunnskaper blir mer spisset mot kompetansemål på bekostning av grunnleggende ferdigheter og at dette bidrar til økt behov for spesialundervisning. Informantenes utsagn om hvordan økt vekt på testing og kartlegging bidrar til økt bruk av spesialundervisning samsvarer relativt godt med det vi fant i dokumentstudien tidligere. Vår konklusjon er at testing og kartlegging bidrar til å innrette skolen og undervisning mot oppnåelse av kompetansemål og at de elevene som ikke har tilfredsstillende måloppnåelse da blir mer synlige.

6.2.4 Lærernes manglende spesialkompetanse

Denne driveren omhandler lærernes manglende spesialkompetanse og lærernes kompetanse generelt. Denne driveren var ikke noe vi fant direkte omtalt i dokumentene som inngikk i dokumentanalysene, men som i det meste rundt spesialundervisningen, er det flere elementer som går inn i hverandre og ofte lar det seg ikke gjøre å sette klare grenser mellom dem. Forskningen og de offentlige dokumentene har nok i større grad enn våre informanter sett på lærernes kompetanse som en del av skolens praksis og kvalitet. Det som kommer fram om lærernes kompetanse knyttet til skolens praksis og kvalitet i forskningsdokumentene er at manglende kompetanse i klasseledelse kan bidra til at spesialundervisningen øker (Aasen m.fl. 2010 og Bele m.fl. 2008). Bonesrønning m.fl (2010) påpeker at manglende kompetanse til å håndtere urolige gutter går utover undervisningen og dermed kan være en driver til spesialundervisning.

Intervjuene tegner et mer sammensatt bilde. Flere av skoleaktørene som vi intervjuet var opptatt av lærernes kompetanse og hvordan denne kan fungere som en driver om

den blir benyttet feil. Motsatt kan lærerkompetanse bli en *demper* på bruk av spesialundervisning, om den blir brukt riktig. Dette handler både om lærernes generelle kompetanse, deres spesialpedagogiske kompetanse og deres kompetanse innen spesifikke fag. En gruppe rektorer fortalte at noen lærere ser på spesialundervisning som noe utenfor deres kompetanseområde, og at det i møte med slike problemstillinger oppstår utfordringer. Rektorene peker på at lærernes manglende spesialkompetanse gjør at lærerne synes det er vanskelig å forholde seg til slike problemstillinger. I en annen kommunen fortalte PPT om hvordan manglende kompetanse i begynneropplæringen i lesing og skriving fører til at det oppstår det de kaller en "pedagogisk skapt lærevanske".

"Det er nyutdannede lærere som kommer ut fra lærerskolen, de er for svak utdannet på det [begynneropplæring i lesing og skriving]. (...) det har de selv sagt, at det her er de ikke godt nok utdannet på til å drive. Og da tenker jeg det at det fører til at man får en pedagogisk skapt lærevanske. Fordi at det er jo ofte, de henvisningene, vi ser jo hvem vi får de i fra, ofte er det jo mange av de samme lærerne (...). Veldig mange lærere som har god erfaring som en aldri får henvisninger fra, fordi at de fanger det opp og jobber godt" (Kommune 1, PPT).

Her peker informanten på at lærerne har for dårlig kompetanse når de er nyutdannede til å kunne ivareta elevene godt nok i lesing og skriving ved starten av opplæringen. De registrerer også at lærere med lengre erfaring i mindre grad henviser til PPT. Denne oppfatningen om en pedagogisk skapt lærevanske er et interessant perspektiv inn i spesialundervisningsfeltet, både fordi det setter fokus på viktigheten av at det i skolen er rett kompetanse på rett sted, men også fordi man i dette perspektivet flytter blikket fra egenskaper ved eleven til egenskaper ved skolen, når man skal forklare lærevansker.

Lærernes kompetanse knyttes også til manglende kompetanse på å tilpasse opplæringen. PPT kan henvise til paragrafer, men det hjelper ikke om lærere er i villrede om hva de skal foreta seg vis-à-vis en elev. PPT forteller at

"Da det som vi oppfattet og lærte, det var at dette var ikke bare fra PPT å si [paragraf] 1.3 [om tilpassa opplæring], når lærerne ikke vet hva de skal gjøre. Og når lærerne da ikke har kompetanse for å kunne tilrettelegge i klasserommet, så blir de [elevene] sittende der" (Kommune 4, PPT)

PPT setter videre likhetstegn mellom lærernes kompetanse og antall timer de må henvise, slik at lav kompetanse er noe som bidrar til å drive bruken av spesialundervisning opp.

"Det har med kompetansen til læreren og å gjøre. Jo mindre kompetanse vi har, jo mer timer føler jeg vi trenger, og at hvis de har høy kompetanse og klarer å tilrettelegge i klassen, (...) så har vi mindre spesialundervisning. Det glemte jeg å si, det ser jeg veldig ofte. Hvis vi bruker den rett og har god kompetanse, så trenger vi ikke så mye ressurser" (Kommune 4, PPT)

PPT fremhever også at god kompetanse kan gjøre at man trenger mindre ressurser til spesialundervisning.

Denne driveren omhandler skolens og lærernes kompetanse til å ivareta elever med ulike behov både faglig og pedagogisk. Forskningsdokumentene som sa noe om dette var først og fremst opptatt av kompetanse i klasseledelse og evne til å håndtere urolige gutter. Aktørene vi har intervjuet var på sin side mer opptatt av lærernes spesialpedagogiske kompetanse og deres fagkompetanse. Det ble understreket fra de vi intervjuet at god og rett kompetanse på rett sted til rett tid kan bidra til at færre elever utvikler et behov for spesialundervisning.

6.2.5 Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen

Hvordan skolene og kommunene *organiserer* spesialundervisningen øker potensielt bruken av den. Innad i skolen vil dette dreie seg om hvorvidt spesialundervisningen gis en-til-en eller i grupper, samt spesialundervisningens forhold til den ordinære undervisningen. På skoleeiernivået handler organisering om hvorvidt kommunen benytter seg av segregerte tilbud, slik som spesialskoler og spesialgrupper. Vi fant ikke organisering av spesialundervisningen omtalt som driver i forskningslitteraturen og offentlige dokumenter.

Skoleeier kan gjøre noen overordnede grep i hvordan de på kommunalt nivå bygger opp segregerte tilbud, i spesialskoler, -avdelinger og -grupper. PPT i en av kommunene ser tydelig hvordan kommunens organisering av det spesialpedagogiske tilbudet påvirker både ordinær undervisning og spesialundervisning. Henholdsvis i form av færre ressurser og at organiseringen med segregerte tilbud øker bruken av spesialundervisning.

“Iris: Men tenker du da at den organiseringen med veldig mye ressurser til få elever, og den utarming av skolen da som skjer, er det noe som bidrar til økt bruk av spesialundervisning eller økt behov?”

Ja. Det er jeg helt sikker på, fordi de har jo ¼ av samtlige lærerressurser på såpass få av elevene, hvis du hadde kunnet styrket normalskolen med disse lærerressursene isteden, og lagt ned en del av disse atferdsprosjektene. For det som skjer, er jo også noe med... det skjer noe med mentaliteten vår. For det første, så har skolene da i utgangspunktet liten grunnbemanning for å si det sånn, så de har ikke så mye buffer å gå på når noe skjer, også har de da en mulighet ut for å få vekk de brysomme elevene, og når de da får den verste inn på et prosjekt, hva skjer da? Jo, den nest verste blir jo den verste” (Kommune 6, PPT).

Senere i intervjuet tar informantene dette temaet opp igjen. De konkluderer slik:

“Jeg syns ærlig talt at det er helt hårreisende, for det er et selvforsterkende system. Dess flere sånne prosjekter du har, dess mer utarmer du normalskolen, dess mer støter du elever ut for de klarer ikke å ivareta dem, og da har du kjempebehov for disse prosjektene selvfølgelig” (Kommune 6, PPT).

Det er helt tydelig at måten å organisere spesialundervisningen på, med en utbredt bruk av ulike prosjekter og segregerte tiltak er noe som PPT i denne kommunen ser at utarmer den ordinære skolen og med det øker behovet for spesialundervisning

samtidig som at tilbudet i seg selv blir en mulig "løsning" for lærerne som møter utfordrende elever.

Skolene må også ta stilling til hvordan opplæringen skal organiseres når vedtaket om spesialundervisning foreligger. Grovt sett har de tre alternativer: (i) spesialundervisning innenfor klassens ramme, (ii) i grupper utenfor klassen eller (iii) som individuell undervisning utenfor klassen. Selv om fordeler og ulemper med de ulike organiseringsformene kun i beskjeden grad ble diskutert i fokusgruppene, ser det ut til å være en uuttalt enighet om at individuell undervisning bør unngås (det er også kostbart) og at opplæring innenfor klassens rammer er ønskelig. Likevel var det forhold knyttet til organisering i grupper/baser utenfor klassen som ble mest kommentert i fokusgruppene. Materialet vårt gir ikke noe grunnlag for å si noe om utbredelsen av ulike organiseringsmåter, vi har heller ikke noe grunnlag for å si noe om hvor stor andel som blir organisert i grupper. Organisering av spesialundervisning i smågrupper ser ut til å være en måte å optimalisere ressurser på i forhold til de vedtakene elevene har fått (tilrådning og enkeltvedtak kan konkretiseres i form av årstimer og at opplæringen skal organiseres i mindre gruppe).⁴ Likevel blir det på tvers av gruppene påpekt at økt bruk av grupper også bidrar til å øke bruken av spesialundervisning. Økningen av spesialundervisning henger ikke bare sammen med individuelle behov, men også med måten spesialundervisningen er organisert på.

"For de fleste som får [spesialundervisning] så tror jeg det kan bidra positivt, altså for dem, men jeg vil ikke si at ... Fordi det er en veldig økning, jeg tror ikke den nødvendigvis speiler de individuelle behovene. Jeg tror de speiler måten skolen er organisert på" (Kommune 6, PPT).

Et annet eksempel på hvordan dette skjer i praksis kom fram i en av lærergruppene. Utgangspunktet for utsagnet under, er at elever som har spesialundervisning skal ha det samme antallet timer i fag som resten av klassen.

"Vi har nå eksempel på elever som skal ut og skal ha spesialundervisning som taper to tredjedeler av tilvalgsfaget. Og det er jo kritikkverdig. Hvordan skal de få karakter i tilvalgsfaget å følge planen der når du skal ut å ha andre ting? Så timeplanen hemmer istedenfor å fremme for god tilrettelagt undervisning for de her elevene" (Kommune 1, Lærere).

Når elever får spesialundervisning i grupper på tvers av klasser og timeplanene for de ulike klassene ikke er parallelllagte, vil noen elever gå glipp av undervisning i andre fag fordi de har spesialundervisning. Elever som får spesialundervisning vil da lett komme i en situasjon der de mister opplæring i et fag. Dette kan i sin tur bidra til at eleven får behov for ytterligere spesialundervisning i faget vedkommende mister undervisning i.

Flere av lærergruppene forteller også om situasjoner der de har vurdert at en elev ville få bedre utbytte av opplæring i klassen enn i en gruppe.

⁴ GSI data viser at mens organiseringsformen "hovedsakelig alene" har vært stabil på om lag 6-7.000 elever de siste årene, så har omfanget av "hovedsakelig i grupper på 2-5 elever" økt med nesten 50 % de siste 5 årene, fra 21.965 til 34.118. (Utdanningsforbundet 2012).

“Jeg har vært kontaktlærer for særlig mange med ADHD-problematikk. (...) Veldig mange av dem har bedre av å være i klassen med kjent voksen (...) enn å være ute med en fremmed lærer og tre andre med samme problematikk som trigger hverandre. (...) Det er min erfaring at hvis en presser hardt nok på for det, så får vi lov til det, men da må de foresatte frasi seg spesialundervisning, fordi da er det bare å ha tilpasset undervisning med meg. I praksis er det en bedre løsning, men det er jo ikke noen bra løsning” (Kommune 6, Lærere).

Paradokset er at i slike tilfeller må de foresatte si fra seg retten til spesialundervisning på vegne av eleven, fordi det å få opplæringen i en klasse sammen med kontaktlærer (og uten ekstra spesialpedagogisk ressurs) ikke har status som spesialundervisning. Paradokset ble her særlig påtakelig fordi kvaliteten på spesialundervisningstilbudet som disse elevene fikk ble vurdert som dårlig, og fordi organisering av spesialundervisning utenfor klassen vurderes som en dårlig løsning for de aktuelle elevene.

Det sentrale poenget som aktørene her formidler om bruken av spesialundervisning, er at dårlig organisering på kommunenivå og på skolenivå kan føre til et forsterket behov for spesialundervisning. Det framstår dermed som viktig at skoleeierne og skolene gjør en helhetlig vurdering og planlegging av hele opplæringsvirksomheten slik at ikke organiseringen i seg selv forårsaker et økt behov for spesialundervisning.

6.2.6 Skolens praksis og kvalitet

I dokumentanalysen kom vi flere ganger over det forhold at skolens praksis og kvalitet fører til en vekst i bruk av spesialundervisning. Flere forskningsrapporter ser en sammenheng mellom at skoler med lav kvalitet på undervisningen og dårlig læringsmiljø også har høy andel enkeltvedtak (Aasen m.fl. 2010, Bonesrønning m.fl. 2010, Markussen m.fl. 2009 og Nordahl og Hausstätter 2009). Denne mekanismen settes gjerne i sammenheng med at skolene har et individperspektiv heller enn et systemperspektiv når utfordringer i skolehverdagen skal løses. Dette kan for eksempel være klasseledelse, å tilpasse opplæringen god nok eller å i vareta et godt læringsmiljø. I offentlige dokumenter (NOU 2009:18, Meld.St.nr 18 (2010-2011)) heter det at skolens praksis og kvalitet kan sees som en premissgiver for spesialundervisningen og på den måten avgjør om behovet for spesialundervisning er stort eller lite. I NOU (2003:16) beskrives denne sammenhengen som at hvis trykket på den ordinære undervisningen blir for stort, oppstår det behov for spesialundervisning for å avlaste lærerne. Det sentrale poenget som formidles gjennom dokumentene er at dårlig kvalitet i skolens praksis og kvalitet, øker bruken av spesialundervisning. Slik sett fremsettes høy bruk av spesialundervisning som et symptom på dårlig praksis og lav kvalitet på undervisningen ved en skole.

Den sammenhengen som slik blir presentert i dokumentene hadde gjenklang hos flere av skoleaktørene vi intervjuet. En lærer fortalte at *“Jeg synes det at noe av det viktigste er jo den generelle pedagogikken. Jo flinkere en er i den generelle pedagogikk, jo mindre spesialundervisning blir det behov for”* (Kommune 4, Lærere). Det pekes på at god generell pedagogikk gir mindre behov for spesialundervisning. PPT i en annen

kommune sier at de ser stor forskjell på skoler i hvordan den ordinære opplæringen blir styrket eller svekket.

“Jeg tenker umiddelbart at det er jo mange ting som spiller inn i sånne sammenhenger, og at vi ser at det er forskjell på skoler og det er forskjell på kommuner. Og det er forskjell på hvordan skoler får til å på en måte styrke den ordinære opplæringen. Altså, det å jobbe med tilpasset opplæring, det å få til en god ordinær opplæring som gjør at det blir mindre behov for spesialundervisning” (Kommune 5, PPT)

I en av rektorgruppene reflekterer de over enkeltvedtakene de må gjøre. De så klart at disse elevenes behov burde ha vært dekket innen for den ordinære undervisningen og ikke vært gitt spesialundervisning i det hele tatt.

“Så får jeg gjerne en sakkyndig vurdering som når jeg da plutselig setter meg ned og ser, hva er det her for noe, så er det ikke spesialundervisning, men det er ting som vi egentlig burde ha dekket innenfor det ordinære opplæringstilbudet”. (Kommune 2, Rektor)

I forlengelsen av utsagnet løftet han frem det poeng at skolens kvalitet var for dårlig, siden de ikke hadde klart å sørge for at eleven fikk tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor den ordinære opplæringen.

PPT i en kommune fortalte om et eksempel på hvordan overgang til baseskole – uten at skolens praksis ble endret tilsvarende da de fikk ny skolemodell – førte til et økt behov for spesialundervisning.

*“(…) vi fikk en ny sånn baseskole som ble tatt i bruk i mai i fjor, og der tror jeg at en god del av lærerne ikke var godt nok forberedt på å undervise med sånn baseskolemodell. De drev vanlig tradisjonell undervisning i en baseskole, og da var det mange elever som falt igjennom, også spesielt mange elever med atferdsvansker som datt gjennom der. (...) **Iris: Ble det spesielt mange henvisninger da?** -Ja, det var hvert fall at de vanskene som var der, de ble større. De som allerede var, og det ikke ble så veldig mange flere henvisninger, så ble i hvert fall de elevene som hadde vansker, de fikk større vansker. Også de svake elevene, de datt igjennom, og det kom nok en del henvisninger. Jeg har ikke akkurat noe sånn eksakt tall på det men... Men det erfarte vi da, det var en kjempeomveltning, de slet veldig sånn organisatorisk på skolen, og det preger nok læremiljøet også”* (Kommune 1, PPT).

I denne kommunen så de et konkret eksempel på hvordan skolens praksis og kvalitet kunne påvirke behovet for spesialundervisning. I dette antydes det også at hvis skolens fysiske utforming og deres gjennomføring av undervisning står i motsetning til hverandre kan dette føre til et økt behov for spesialundervisning.

For å oppsummere kan vi konkludere med at det vi fant i dokumentanalysen om skolens praksis og kvalitet som premissgiver for grad av spesialundervisning, også var noe som aktørene vi intervjuet trakk frem.

6.2.7 Effekt av tidlig innsats

Tidlig innsats har blitt mer vektlagt de senere årene. Med St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen stod igjen og dessuten 2008-tillegget i § 1-3 i opplæringslova har tidlig innsats blitt tatt inn som et prinsipp i skolen. Prinsippet om tidlig innsats synes å ha ført til økt bruk av spesialundervisning. Både i forskningslitteraturen og i de offentlige dokumentene fremheves dette tydelig. Aasen m.fl. (2010) og Bonesrønning m. fl. (2010) viser til en stigende antall oppmeldinger til spesialundervisning fra barnehagen og på 1.-4.trinn. De forklarer det som en utilsiktet effekt av tidlig innsats. I Meld. St. 18 (2010-2011) heter det også at økning i ressurser til spesialundervisning på de laveste trinnene har sammenheng med ambisjonene om bedre tilpasset opplæring tidlig i opplæringsløpet.

Det var stor enighet blant våre informanter om at tidlig innsats har bidratt til en større oppmerksomhet om elever som har behov for ekstra støtte, og at ressursene som er gitt til dette er kjærkomne. I intervjuene framkom det at skolene forstår tidlig innsats på to forskjellige måter. Den mest åpenbare er knyttet til det at en skal identifisere vansker i begynnelsen av skoleløpet, eller helst før skolestart, da særlig i barnehagen. Kartleggingsprogrammer som TRAS og MIO er utformet for å fange opp elever i løpet av barnehagetiden, og disse framheves som eksempler på tidlig innsats. Det samme gjelder leseprøver og kursene "Ny start" og "Innledende lese- og skrivekurs", som brukes på de første trinnene i skolen. Flere vi intervjuet er helt klart innforstått med at dette bidrar til en stigende bruk av spesialundervisning, i alle fall på kort sikt.

En annet aspekt ved prinsippet om tidlig innsats kan beskrives som "tidlig innsats – hele veien". Dette tilsynelatende selvmotsigende begrepet peker mot at tidlig innsats kan føre til at elever som en antar kan få problemer gis økt oppmerksomhet gjennom *hele* skoleløpet. Den tidlige innsatsen forstås da som at skolen ikke skal vente og se, men sette i verk tiltak med en gang. Når lærere og rektorer sier at de møter kritikk fra ungdomsskolene dersom elevene ikke ble tilstrekkelig utredet på barnetrinnet, er det en variant av en slik tenkning. Ungdomsskoler uttrykker bekymring for at elevene ikke får de rettigheter de har krav på (for eksempel ekstra tid til eksamen), dersom de ikke har vært tilstrekkelig utredet. Problemet her, slik lærere og rektorer ved barneskolene opplever det, er at utredningsarbeidet undergraver skolenes arbeid med tilpasset opplæring. I en fokusgruppe med PPT-ansatte beskrev deltakerne hva som i deres kommune er resultatet av skjerpet oppmerksomhet rundt tidlig innsats:

"En av årsakene kan være at kommunen startet jo opp her for noen år siden med at de skulle ha tidlig innsats, og at en skulle fokusere på å komme tidlig inn, for en av trendene som hadde vært tidligere, det er det at det ble satt i verk tiltak for sent. Og jeg tror jo det at en av årsakene til at det blir en ekstra belastning for kommunen nå, er at man er i den perioden som man har de gamle sakene som ruller og går, pluss at man har lagt på et ekstra fokus på tidlig innsats. Og da blir det en dobbelbelastning, både at du skal satse veldig tidlig, også har du enda de elevene som egentlig ruller i systemet til at de går ut" (Kommune 1, PPT).

Det er likevel ett grunnleggende fellestrekk ved de to forståelsene av tidlig innsats. Det er at oppmerksomheten sentreres om enkeltelever og at det gis en kontinuerlig

vurdering av om de *”henger med”* (i ordinær undervisning) eller *”trenger spesialundervisning”*. Dermed senkes terskelen for å henvise elever til PPT. En mulig fare ved en slik strategi er at oppmerksomheten om tilpassede opplæring tones ned.

Samlet er det stor enighet på tvers av aktørgruppene, om at tidlig innsats bidrar til økt bruk av spesialundervisning. Dette er i samsvar med det vi fant i dokumentstudien. For å redusere dette presset er det flere steder innført rutiner for å forbedre kvaliteten på skolens arbeid i før-henvisningsfasen og dermed heve terskelen for henvisning til PPT. Dette beskrives som et viktig systemarbeid, som stiller krav til alle partene i skolen, og involverer både lærere, rektorer, PPT og skoleeiere.

6.2.8 Driver 1 – Endringer i styring av skolen: Likheter og forskjeller mellom dokumentstudie og intervjudata

I dokumentanalysen identifiserte vi flere forskjellige drivere bak veksten i bruk av spesialundervisning. Disse tok vi med oss som bakgrunn inn i intervjuene og i analysen av dem. Det var da slående at skoleaktørene vi intervjuet løftet frem betydelig flere drivere enn forfatterne bak dokumentene som inngikk i dokumentanalysen hadde gjort. Nå er det klart at forskningslitteratur og offentlige dokumenter er redigert på måter som intervjuer selvsagt ikke er, men de betydelig flere driverne i intervjuene er interessant fordi det bringer flere elementer inn i debatten. Slik bidrar vår studie til å gi et mer differensiert bilde av hva økning i bruk av spesialundervisning skyldes.

Tabellen under gir en oversikt over hvor vi fant omtalt de ulike driverne som handler om styring av skolen (Driver 1). Oversikt over alle driverne er i vedlegg 9.

Tabell 6-5 Driver 1 Endringer i styring av skolen – forskjeller mellom dokumentanalysen og intervjudataene

Driver 1 Endringer i styring av skolen		
	Dokumentanalyse	Intervjuer
Presset økonomi i skolesektoren	X	X
Resultat av Kunnskapsløftet	X	X
Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger	X	X
Læreres manglende spesialkompetanse		X
Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen		X
Skolens praksis og kvalitet	X	X
Effekt av tidlig innsats	X	X

Av de hyppigst fremkomne driverne ser vi at lærernes manglende spesialkompetanse og utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen ble omtalt i intervjuene, men ikke i dokumentene.

6.3 Driver 2 – Samfunnsendringer

I dette delkapitlet skal vi diskutere de mest sentrale driverne som handler om samfunnsendringer. Kapitlet er delt inn i åtte delkapitler. Først behandler vi de driverne som ble omtalt i flest grupper. Følgende faktorer har utkrystallisert seg:

- Foreldre krever mer av opplæringen enn tidligere.
- Det er en økende bruk av diagnoser.
- Rettigheter vektlegges mer før.
- Normalitetsbegrepet er innsnevret.
- Forskjellige lokale årsaker kan ligge til grunn.
- Hjemmeforhold og familiestrukturer er i endring.
- Arbeidsmarkedet endres, med "avindustrialisering" og økte kompetansekrav.

Deretter vil vi gå inn på likheter og forskjeller mellom dokumentstudien og intervjudata.

Hvordan bruk av spesialundervisning henger sammen med samfunnsforhold og oppvekstvilkår er et vidtfavnende sosiologisk spørsmål. Dette handler både om skolevesen og arbeidslivet, om familieforhold og om lokale sosiokulturelle forhold. Spørsmålet kan også relateres til moral (skilsmisser, plikt osv.), karriere (tidsklemme, selvrealisering) og mediebruk (data, elevers oppmerksomhetsspenn o.l.). Videre synes tidens krav om vellykkethet også å ha senket terskel for å søke hjelp, for å "reparere feil", men også i situasjoner der ingen "feil" er dokumentert, men hvor en er *urolig* for om alt er ok. Altså, at hjelp søkes etter "føre var"-tankegang.

6.3.1 Foreldre krever mer av opplæringen

Tidligere forskning har pekt på at foreldre er blitt mer klar over sine rettigheter og at de antar at mer ressurser til barnet vil være til hjelp (Aasen m.fl. 2010). I de offentlige dokumentene vi så på beskrives det at foreldregruppen har blitt en sterkere interessegruppe og at de ofte mener at behovet for spesialundervisning er større enn det PPT og skolen mener (Meld. St. 18 (2010-2011)). Dette kom også tydelig til uttrykk i intervjuene, hvor et gjennomgående tema var at foreldre i dag er mer opptatt av elevers individuelle rettigheter enn de var før, og at de er blitt mer aktive med tanke på hva som kan bidra til å forbedre opplæringen for barna sine. En gruppe av rektorene sa at i deres kommune har man en *"foreldregruppe som er blitt veldig bevisst sine rettigheter, og de kjører PPT så til de grader, og jeg opplever at PPT er i enkelte foreldre sin hule hånd"* (Kommune 1, Rektorer).

Flere uttrykker at de klart opplever at foreldrene *krever* mer enn tidligere. De henvender seg i større grad direkte til PPT og i noen tilfeller "truer" de også med advokat. Noen informanter sa det slik at foreldrene har en lav terskel for uro på vegne av sine barn. På denne måten bidrar foreldrene til et press om mer bruk av spesialundervisning. Rektorgruppen sitert over sa også at

"de [PPT] tildeler og har sine meninger, og tildeler ressurser som ligger langt over det vi kan tilfredsstillende av tid. Det er en håpløs situasjon. Og da står vi opp i mot... vi har PPT, vi har foreldre mot oss... Og foreldrene vet å bruke det, hvis de først får en tilråkning, så vet de at de kan... Og da har de fylkesmannen i bakhånd i forhold til at de kan klage på det som har vært og det som er tildelt" (Kommune 1, Rektorer).

Mange av de vi intervjuet har klart inntrykk av at foreldrene er mer bevisste i dag enn de var tidligere. Samtidig forteller de at det er relativt sjelden at foreldre faktisk klager.

I ett fylke snakket flere av gruppene om at fylkesmannen på et møte hadde informert om at det kun var 30 av 2000 enkeltvedtak (1,5 %) som ble påklaget av foreldre. Dette fremstår som et paradoks, ikke minst fordi flere av PPT-gruppene pekte på at det etter deres vurdering ikke sjelden var et misforhold mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. De stilte derfor spørsmål om foreldrene var tilstrekkelig informert om hva enkeltvedtaket egentlig innebar. Erfaringene som informantene beskriver tilsier at foreldrene som regel fikk medhold av fylkesmannen i de tilfellene de klaget på manglende samsvar mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. For rektorer og skoleeiere innebar dette at de så langt som mulig tilpasset enkeltvedtaket til det sakkyndige vedtaket, nettopp for å unngå å måtte gjøre dobbel saksbehandling.

I tidligere forskning og i offentlige dokumentar så vi at denne driveren ble beskrevet som at foreldrene krever mer av skolen enn før. I intervjuene fikk vi utdypet hvordan det gir seg utslag og hvorfor det påvirker bruk av spesialundervisning. Her var det særlig foreldrenes rolle som pådrivere vis-à-vis PPT som ble fremhevet og at det er særlig på denne fronten foreldrene krever mer av opplæringen.

6.3.2 Økende bruk av diagnoser

Det at økende bruk av diagnoser bidrar til å forklare økningen i bruk av spesialundervisning fant vi omtalt i tidligere forskning, men ikke i de offentlige dokumentene. I forskningen fremheves særlig en økning i ADHD- og autismediagnoser, samt fagvansker.

I flere av gruppeintervjuene pekte deltakere på hvordan en generell "vitenskapeliggjøring" av samfunnet bidrar til at begreper og forståelsesrammer fra medisin og psykiatri nå brukes for å beskrive særtrekk ved elever. På samme måte som noen snakker om *rettighetssamfunnet*, brukes også formuleringen *diagnosesamfunnet*. Flere informanter pekte på at i et slikt samfunn "sykeliggjøres" elever. Ikke minst fordi det for ser ut til å være lavere terskel for å bruke enkelte diagnoser i dag enn tidligere. I spesialundervisning får den hyppige bruken av diagnoser ulike konsekvenser.

"(...) har man fått en diagnose og jommen meg, da skal man også ha rettigheter. I skolen er det jo spesialundervisning, senere er det, dessverre vil jeg si, uføretrygd for unge mennesker. Det er en voldsom økning også, tror jeg, i uføretrygd for unge mennesker, med diagnoser innenfor psykiatrien" (Kommune 5, PPT).

Et aspekt som her blir framhevet er at den økte bruken av diagnoser bidrar til å redusere tidligere tiders sosiale stigmatisering knyttet til spesialundervisning. Når det er mer objektive kriterier for å få en diagnose flyttes også fokus fra forklaringer knyttet til oppdragelse og moral til forklaringer med referanse i vitenskapelige begreper. Det er mulig at den hyppigere forekomsten av diagnoser kan bidra til statusheving for spesialundervisningen ved at forklaringer flyttes fra det sosiale og familieforhold til "objektive" medisinske kriterier. Når samfunnet samtidig legger vekt på at all opplæring, også spesialundervisning, skal bygge på inkluderende verdier, bidrar det også til at stigmatiseringen ved spesialundervisningen reduseres.

Et annet aspekt er at vi ser bruk av nyere diagnoser i flere av kommunene, og enkelte informantutsagn kan tolkes i retning av en "diagnoseinflasjon". Ett sted ble det fortalt om diagnosen "opposisjonell atferdsforstyrrelse", som brukes i sakkyndige rapporter.

"Jeg tror mange unger får diagnosen ADHD, jeg er ikke så sikker på at alle de diagnosene er riktige, og noen unger får opposisjonelle atferdsforstyrrelser, hva nå det er slags diagnose, ikke sant?" (Kommune 2, Rektorer).

Skoleaktørene er også opptatt av sammenhengen mellom vekst i bruk av diagnoser og i bruk av spesialundervisning. Flere stiller seg kritiske til den økende tendensen til å diagnostisere elever.

"Ungene får diagnoser, og det at de får diagnoser, det er jo ikke noe automatikk i at de får spesialundervisning, men det bidrar jo. Og det er jo den eneste gangen i livet at det er en fordel for ungen å få en diagnose. Fordi at, med en gang de er ute av skolen, de får ikke forsikring, de får ikke jobb, de får ikke... så det er en veldig uheldig trend vi driver med egentlig" (Kommune 6, PPT).

Slik PPT beskriver det her vil det å få en diagnose forstås som noe positivt i første omgang, fordi det vil kunne innebære spesialundervisning for eleven. Men diagnosen er ikke nødvendigvis positiv på lengre sikt, i elevens videre vei ut i samfunns- og arbeidsliv.

I dokumentene fant vi at en økning i bruken av diagnoser ble fremhevet som en driver. I intervjuene beskrives både en økning i bruk av diagnoser, men også en økende *automatikk* i at en diagnose betyr spesialundervisning. Dette åpner for å lansere en hypotese om at norsk skole er på vei mot et mer *kategoribasert* tildelingssystem for spesialundervisning.

6.3.3 Fokus på rettigheter

Både i forskningen og i offentlige dokumenter blir det pekt på at et økt fokus på rettigheter bidrar til å øke bruken av spesialundervisning. Dette knyttes både an til at man ser et økt trykk på sakkyndig vurdering fordi det er rettighetsutløsende (Fylling og Handegård 2009) og at det generelt er en økt bevissthet om elevenes rettigheter (KS 2010), som igjen kan relateres til en generell rettsliggjøring i samfunnet (Lundeberg 2008). Dette knyttes også til en økt bevissthet i kommunene når det gjelder prosedyrekrav (Riksrevisjonen 2010-2011) og et ønske om å sikre seg mot fremtidige juridiske søksmål (Utdanningsforbundet 2010).

I intervjuene var det mange av aktørgruppene som var opptatt av rettighetstematikken. Særlig tre områder ble framhevet i så måte.

Det ene var den økte oppmerksomheten i skolen rundt det formelle, med tanke på å sikre seg mot eventuelle rettssaker på senere tidspunkt. En gruppe av rektorer sa det rett ut: *"rettighetstenkningen er blitt ganske mye kraftigere"* (Kommune 5, Rektorer). En annen gruppe rektorer fortalte at *"vi er så presset på det juridiske nå, og vi er så redde for å få kritikk i ettertid, for det skal vi selvfølgelig prøve å unngå. Så det går så veldig på det formelle"* (Kommune 6, Rektorer). Fokuset på rettigheter gjør at man noen steder blir mer opptatt av å ha det formelle i orden enn av hvilket

opplæringstilbud eleven faktisk får. Og dette med å sikre seg mot krav i ettertid var noe som mange av informantene var opptatt av. I en av skoleeiergruppene ble det hevdet at

“du får en veldig rettsliggjøring. Altså, det som før var på en måte dialogbasert, det ender nå i rettsalen, mer og mer. Og du får en større aggressivitet i, for det tror jeg er en av de store grunnene til at diagnosekravet blir så stort, for du vet at med det i ryggen, så har du et objektivt utgangspunkt for å gå inn i en eventuelt rettslig prosess” (Kommune 5, Skoleeiere).

Her kobles rettsliggjøringen og frykten for å havne i rettsalen sammen med et økt diagnosekrav. Oppfatningen som legges frem her er at med en diagnose, en sakkyndig vurdering og et enkeltvedtak “i ryggen”, stiller kommunen sterkere i en eventuell rettsak. Dermed drives de formelle prosessene fram og antar karakter av en driver heller enn en demper på bruk av spesialundervisning.

Det andre punktet om rettigheter som ble trukket frem i intervjuene, var at foreldre vet mer enn tidligere hvilke rettigheter deres barn har som elev. I så måte kan foreldres krav bli en pådriver. En av lærergruppene forteller om hvordan de opplever at foreldregruppen har forandret seg:

“Bare tenk på dysleksi, foreldrene vet jo rettighetene med en gang. Mens de første dyslektikerne jeg hadde, så måtte jeg jo lære foreldrene om at da har elevene krav på det og det, mens nå, de kan det allerede på en måte. Så jeg føler at samfunnet er mye mer opplyst på en del av de tingene” (Kommune 6, Lærere).

Rektorene i en annen kommune fortalte om en lignende situasjon:

“Ja, jeg tenker det at en del foreldre nå er mye mer bevisst enn det de var bare for kort tid siden. (...) Det er faktisk en elev som det er gjort tre enkeltvedtak på i år, fordi at foreldrene har krevd stadig mer og mer og mer, altså i fra PPT, så det har kommet nye og nye sakkyndige, som blir utvidet, og utvidet og utvidet. Det har jeg aldri opplevd før. Jeg tror kanskje ikke jeg har plikt på meg heller til å lage så mange enkeltvedtak, men jeg har gjort det for å ha det helt ryddig og i orden” (Kommune 5, Rektorer).

Det er ikke lenger PPT og rektorene som definerer det formelle. Nå møter de en foreldregruppe med mye kunnskap om rettigheter og som later til å føle seg berettiget til å stille krav.

Det tredje forholdet knyttet til rettigheter som ble framhevet i intervjuer, var at når foreldre får en økt kunnskap om rettigheter, så synes det som om mange blir mer opptatt av det formelle og av rettigheter og krav enn det de er av sin egen rolle inn i opplæringen av eget barn. Selv om vi må understreke at vi ikke har data fra foreldres ståsted, så fremstår denne sammenhengen tydelig i flere skoleaktørers øyne. En rektorgruppe fortalte at:

“Foreldrene har ikke så mye tid, fordi alle er på jobb. Og de skal realisere seg selv, mer enn å realisere sine barn. Så de glemmer sin plikt i henhold til sine

barn. Men de er veldig bevisst på de rettighetene de har på vegne av sine barn. Hvis ikke skolen og samfunnet gjør det de skal, men de glemmer seg selv, tenker jeg” (Kommune 3, Rektorer)

Det som beskrives her kan kanskje forstås som at foreldres engasjement i sine barns skolegang i dag bærer preg av mer oppmerksomhet rundt rettigheter enn det var tidligere.

Fra intervjuene tegner det seg et bilde hvor hva rettighetene betyr, er nært knyttet til foreldrenes forståelse. Her avviker intervjuene dels fra dokumentene, da det i sistnevnte var en langt mindre spesifikk beskrivelse av foreldrenes rolle. Utover dette er det relativt godt samsvar mellom intervjuene og dokumentstudien.

6.3.4 Snevrere normalitetsbegrep

Mens det i verken tidligere forskning eller offentlige dokumenter trekkes fram at et snevrere normalitetsbegrep bidrar til økt bruk av spesialundervisning, så kom dette tydelig til uttrykk i intervjuene. Innsnevring av normalitet var skoleaktørene opptatt av på tvers av både informantgrupper og de ulike stedene. Det de ser ut til å være mest opptatt av her, er at forståelsen av hva som er normal utvikling og læring for elever, har blitt smalere de siste årene. Det innebærer at det skal mindre til nå enn tidligere for at noe blir kategorisert som avvik. PPT beskriver det på denne måten

“Normalitetsbegrepet (...) har blitt mer innskrenket. Det var rom for å være litt mer annerledes før og allikevel føle at man mestret og kravene ikke var så store til at alle skulle inn i å være veldig velfungerende” (Kommune 6, PPT).

Skoleeierne i en av fylkeskommunene sa at:

“Det skjer noe med normalitetsbegrepet. Hva er normalitet? Normalitetsbegrepet blir smalere og smalere. Vi må diskutere hva det er som er normalt. “Alt som ikke er A4 må settes diagnose på”. Vi lar ikke ting gå seg til. Barn blir sykeliggjort” (Fylkeskommune 7, Skoleeiere)

Skoleeierne kobler her en innsnevring i normalitetsbegrepet til en økt diagnostisering og sykeliggjøring av barn. Skoleeierne i en annen kommune kobler på sin side innsnevringen til offentliggjøring av resultater.

“Hva er normalitet? Hvor stor forskjell i elevgruppen mener man er normalt å ha inne i klasserommet? Så det er klart at man skal ikke se bort i fra at dette presset i forhold til resultater, også offentliggjøring av resultater hvor du på en måte kan bli hengt ut faktisk innenfor eget miljø, får lærerne til å innsnevre dette normalitetsbegrepet ikke sant” (Kommune 2, Skoleeiere).

PPT i samme kommune stiller spørsmål om et smalere normalitetsbegrep er en konsekvens av en konkretisering av læreplanen: *“Men jeg bare lurte på om normalområdet vårt blir litt smalere når læreplanen er såpass konkret som den er, og jo smalere den blir...”* (Kommune 2, PPT). I en annen kommune trekker skoleeiere en linje fra et snevrere normalitetsbegrep i skolen til en større samfunnsendring:

“Når målene for normalitet blir så snevre, så har vi kanskje laget noen mål for vellykkethet i det her samfunnet vårt som gjør at folk tror jo at de er syke når de egentlig er helt normale” (Kommune 5, Skoleeiere).

Dette sitatet peker mot at en innsnevring av normalitetsbegrepet i skolen er betinget av samfunnets mål for vellykkethet. Når dette målet er for snevert definert er det fort å falle utenfor. Flere blir da kategorisert som å ha spesielle behov.

Det som her problematiseres, er hvordan endringer i samfunnsmessige syn på normalitet gir ringvirkninger inn i skolen. Brede samfunnsendringer får betydning for hva som til enhver tid defineres innenfor eller utenfor normalitet i skolen. Konsekvensen er at flere elever blir definert som å ha behov for spesialundervisning. Et snevrere normalitetsbegrep fører til at flere elever “dyttes” ut i spesialundervisning heller enn å bli inkludert i skolens fellesskap.

6.3.5 Lokale årsaker

I kommunene vi har gjort intervjuer framhever informantene en rekke lokale forhold som de mener bidrar til veksten i bruk av spesialundervisning. Dette er forhold av høyst ulik art, men siden de spesifikt knytter seg til forhold i de enkelte kommunene, har vi samlet dem under driveren “lokale årsaker”. I dokumentstudien fant vi noen slike i studien til Aasen m.fl (2010). Der beskrives blant annet elever med store funksjonshemminger, tilflytting på grunn av et godt pedagogisk tilbud, samt billige boliger i kommunen som lokale årsaker som bidrar til økning i bruk av spesialundervisning på stedet. Slike spesifikt lokale årsaker er naturlig nok ikke beskrevet i de offentlige dokumentene. Men i og med at våre informanter, på tvers av kommuner, melder om slike utfordringer, kan man gjerne si at det burde de vært. Materialet i vår studie tilsier at lokale årsaker *aggregerer* fører til en vekst i bruk av spesialundervisning. Skoleaktørene vi intervjuet snakket ganske mye om ulike lokale årsaker som de mener at bidrar til økningen i deres kommune.

I flere av kommunene kom det fram at skolen ikke har spesielt høy status. Et tema som går igjen i gruppene fra mindre kommuner er fortellinger om at stedet preges av en landbruks- og/eller industrikultur og at det tidligere var lett å få manuelt arbeid. Disse bedriftene finnes ikke lenger. Til tross for at skole og utdanning har fått større betydning generelt, henger det igjen at skolegang har lav verdi. De elevene som tar sikte på å ta videre utdanning må belage seg på å flytte, i noen tilfeller allerede i løpet av årene på videregående skole. Dette beskrives som en barriere som gjør at skolegang og verdien av utdanning ikke blir verdsatt. Med bakgrunn i dette nedprioriteres skolearbeid i hjemmet. Følgelig kan mange elever få behov for spesialundervisning.

En annen tematikk knyttet til lokale sosiokulturelle forhold gjelder tilflytting av problembelastede familier. Dette kan være familier som “flykter fra barnevernet”, og det kan være familier som flytter til kommunen fordi den kan tilby rimelige boliger, bedre opplæringsstilbud for elever med funksjonshemming etc. I alle tilfeller er dette familier som er lett identifiserbare innenfor skolen og for hvem det er lett å se på spesialundervisning som et virkemiddel dersom det oppstår problemer i skolen.

I flere av fokusgruppene i mottakskommuner for flyktninger beskrives også erfaring med elever med flyktningebakgrunn, som kan slite med traumer og psykiske lidelser, noe som også kan skape særlige vilkår for opplæringen.

“Vi tar i mot mange flyktninger, og det er mange arbeidsinnvandrere, og vi vet også fra forskning at det er en større andel ikke etnisk norske barn som har spesialundervisning” (Kommune 4, Skoleeiere).

I tillegg påpeker PPT, særlig de som har tilknytning til større kommuner/byer, at det blant flyktningene er noen elever som har store skader og dermed trenger ekstra støtte.

Det samme samfunnet som stiller krav til elevers sosiale ferdigheter, stiller også forventninger til foreldre om deltakelse i arbeidsliv, fritid og familieliv. Disse kravene opplever flere lærergrupper og PPT-grupper at stadig flere foreldre har problemer med å ivareta. Det rapporteres at foreldre har mindre tid til å følge opp elevenes arbeid i skolen. Skolen opplever også at elever må håndtere en mer kompleks hverdag og familiesituasjon. *“Det blir større avstand til de som tidligere var de gode hjelperne”* (Kommune 1, PPT). De gode hjelperne PPT henviser til her er den utvidede familien, besteforeldre og naboer som de mener familier i mindre grad nå enn tidligere har å spille på for avlastning og hjelp med barna. Flere av PPT-gruppene snakker om at skolen i noen tilfeller også henviser elever til PPT i situasjoner der det primært er hjemmesituasjonen som er problemet, ikke eleven. Enten ved at det er problemer med rus/alkohol, eller ved at foreldrene på andre måter ikke klarer å følge opp sine barn tilstrekkelig.

Det som våre informanter fremhever som lokale årsaker til vekst i bruk av spesialundervisning samsvarer godt med det som beskrives av Aasen m.fl (2010). På bakgrunn av dette er det sannsynlig at selv om dette beskrives som særskilte lokale forhold, er dette utfordringer som oppleves på tvers av kommuner og fylker og ikke lokale årsaker i den forstand at de kun oppleves i en bestemt kommune.

6.3.6 Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer

Spørsmålet om hjemme- og familieforhold ble ikke tatt opp i de dokumentene vi undersøkte. Derimot tok flere informanter opp dette. Det de særlig løftet frem er hvordan skilsmisser og fragmenterte hjem skaper en usikkerhet for barna som igjen gjør det vanskelig å konsentrere seg om læring. Dette mener informantene da øker behovet for spesialundervisning.

Følgende sitat er fra en gruppe av skoleeiere:

“(…) det er klart at familiesituasjonen, den har stor betydning for hva elevene også drar med seg inn i skolesituasjonen. Vi ser jo stadig ganske mange splittede hjem, hvor elevene blir dratt og føler lojalitet både i forhold til den ene og den andre parten, og det er klart at det er en situasjon som gjør eleven urolig, og vet ikke hvordan den skal forholde seg, og det er nok kanskje også en liten bidragsyter i forhold til det med oppmelding” (Kommune 6, Skoleeiere)

Her rettes fokuset mot hvordan elevenes hjemmesituasjon også påvirker deres skolesituasjon. Også i andre kommuner var man opptatt av dette. Flere pekte både på skilsmisser som en årsak til konsentrasjonsvansker hos elevene, og likeens det forhold at familier i dag flytter oftere og dermed kanskje ikke har slektninger i nærheten som kan bidra med støtte og avlastning. Dette opplever skolene at kan ha negative utslag for barnas læringssituasjon. En lærergruppe opplever at elevenes vansker er mer sammensatte enn før. De knytter dette sammen med endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer.

“Jeg føler hvert fall at elevenes vansker er mye, mye mer sammensatt sånn sosioemosjonelt enn for 16 år siden. Det kan hende at vi er mye mer åpne på det, at folk er mye mer opplyste, at det kommer mye mer fram enn det det var for 16 år siden, men jeg føler hvert fall det. Men det kan også være noe med familiestrukturer, hjemmeforhold, ja... Samfunnet totalt, hvordan vi har forandret levesett og sånt” (Kommune 6, Lærere).

Slike resonnementene viser hvordan skolesituasjonen ikke kan frakobles elevens totale livssituasjon. Dette er nok en utvikling som har skjedd over lengre tid, og kan ikke nødvendigvis kobles til veksten i bruk av spesialundervisning de aller siste årene. Det er likevel verdt å notere seg at dette er et tema som skoleaktørene i vår undersøkelse løfter frem, samtidig det er lite omtalt både i tidligere forskning og politikkdokumenter på feltet.

6.3.7 Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav

Et endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav fører til økte forventninger om hva elever skal mestre. Det følger logisk av dette at det da blir flere elever som ikke mestrer etter forventningene og at behovet for spesialundervisning øker i neste omgang. Dette er heller ikke en driver som vi fant omtalt i forsknings- og politikkdokumentene. Derimot omtales denne sammenhengen av mange informantene på tvers av ulike kommuner.

Skoleaktørene forteller om hvordan skole og utdanning generelt har fått større betydning i samfunnet. Barn og unge forventes å gå lenger på skolen enn før og også å kunne håndtere tekstbasert informasjon og arbeidsform. Dette henger ikke minst sammen med at arbeidslivet har endret seg slik at behovet for ukvalifisert arbeidskraft er sterkt redusert. Fram til ungdommene er 18–20 år er skolen det eneste stedet de kan få en meningsfull fulltidsbeskjeftigelse. Presset forsterkes ved at det er stor sammenheng mellom det å lykkes i skolen og å lykkes i arbeidslivet.

En gruppe skoleeierne fremstiller det slik:

“For å se samfunnsendringer over de siste 20 årene, for å fungere i vårt samfunn i dag, hvilke ferdigheter må man ha som individ i forhold til tidligere? Så det er klart at samfunnsutviklingen stiller jo også mye strengere krav til den ungdommen som kommer ut og skal fungere i det samfunnet. Så det er klart at det virker også inn som en driver i forhold til å få spesialundervisning, og man ser at individet kanskje blir hengende litt etter” (Kommune 2, Skoleeiere).

Informanter trekker også inn det forhold at tidligere kunne de elevene som ikke fungerte eller trivdes på skolen gå rett ut i jobb. Den muligheten er ikke tilstede på samme måte i dag. Skoleeierne i en annen kommune forteller om dette og om hvilke jobber elevene må kvalifisere seg til å mestre i dagens arbeidsliv.

“Det du var inne på nå nylig, det med endret arbeidsliv og krav i arbeidslivet, det kan nok ha ført til mer spesialundervisning, fordi de fins ikke de jobbene hvor mange av disse ungene kunne få. Det er nå mer ensretting i arbeidslivet, som gjør at du må kunne en del av de grunnleggende teoretiske tingene” (Kommune 6, Skoleeiere).

De skoleaktørene som vi intervjuet legger altså vekt på hvordan kravene i arbeidsmarkedet og kravene for å kunne fungere godt i samfunnet, har økt i takt med at antallet ufaglærte arbeidsplasser har minket. Med denne utviklingen har også kravene i skolen til hva man skal mestre økt. Flere elever får da behov for spesialundervisning for å nå disse målene. Dette er en sammenkobling mellom økt bruk av spesialundervisning og arbeidsmarkedet som vi ikke fant i dokumentstudien. Vi finner at det bør forskes mer på denne sammenhengen, fordi den bidrar til å sette spesialundervisningen i et større perspektiv enn det den vanligvis blir.

6.3.8 Driver 2 – Samfunnsendringer: Likheter og forskjeller mellom dokumentstudien og intervjudata

Også under Driver 2 – Samfunnsendringer, fant vi flere drivere i intervjuene enn i dokumentstudien. Tabellen under viser hvor vi fant omtalt de ulike driverne. Fullstendig tabell er i vedlegg 9.

Tabell 6-6: Driver 2 Samfunnsendringer – forskjeller mellom dokumentanalysen og intervjudataene

Driver 2 Samfunnsendringer		
	Dokumentanalysen	Intervjuene
Foreldre krever mer av opplæringen	X	X
Økende bruk av diagnoser	X	X
Økt fokus på rettigheter	X	X
Snevrrere normalitetsbegrep	X	X
Lokale årsaker	X	X
Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer		X
Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav		X

Av de mest omtalte driverne var det endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer og endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav som vi ikke så omtalt i foreliggende forskning og politikkdokumenter.

6.4 Driver 3 – Spesialundervisningens struktur

Hva driveren ”Spesialundervisningens struktur” handler om, er mindre intuitivt enn de øvrige to. Vi skal derfor gjøre en kort begrepsavklaring. I denne studien har vi

avgrenset begrepet spesialundervisning til å gjelde den undervisningen som gjennomføres på grunnlag av § 5-1 i Opplæringsloven, altså spesialundervisning som juridisk struktur. En annen måte å forstå spesialundervisning på, er ut fra spesialpedagogikken som fagfelt. "Spesialpedagogisk undervisning" vil da forstås som undervisning forankret i spesialpedagogisk fagkunnskap, eventuelt også som undervisning utført av utdannede spesialpedagoger. Imidlertid kan spesialpedagogisk undervisning også forstås som den ekstra støtte som gis elever innenfor rammen av ordinær undervisning. I denne sammenhengen vises det da også til såkalte "gråsoneelever", dvs. elever som mottar en "spesialundervisningslignende opplæring" uten at det foreligger enkeltvedtak. Når vi i denne rapporten bruker begrepet spesialundervisning, skal det forstås som den opplæringen som er forankret i et enkeltvedtak etter § 5-1. Det innebærer ikke spesialpedagogisk undervisning som gis uten at det foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning. Spesialpedagogikken som fagfelt er sentral i forhold til gjennomføring av undervisningen og utgjør en del av spesialundervisningens struktur.

Spesialundervisningens struktur er en driver som favner bredt. Den omfatter både hvordan den spesialpedagogiske tenkemåten, skolens spesialundervisningstradisjon og de språklige konvensjoner kan resultere i økt bruk av spesialundervisning. Ett aspekt ved dette temaet gjelder hvordan en forstår elever og elevers vansker. Fra enkelte hold skilles det mellom en *kategorial* og en *relasjonell* forståelse. I det første tilfellet forklares elevens vansker og behov for spesialundervisning med at det er noen særlige forhold ved eleven, mens en i det andre tilfellet forklares elevens vansker ut fra samhandling mellom eleven og forhold ved opplæringen. I det første tilfellet finnes noen "*ekte spesialundervisningselever*" (Kommune 2, PPT) og disse trenger spesialundervisning, fordi det er det beste for eleven. Motsatt argumenteres det for at selv om elever er forskjellige, så må det skilles mellom elevers behov for spesielle tjenester og hvordan opplæringen tilrettelegges. Flere av gruppene reflekterer over at der det eksisterer tilbud, der vil de bli fylt opp, om nødvendig av nye kategorier elever som en vurderer har nytte av et tilbud – når det nå en gang er etablert.

Et annen aspekt ved den spesialpedagogiske tenkemåten kan knyttes til kunnskapsperspektiver forankret i medisinske begreper og kategorier på den ene siden, og begreper knyttet til individ/fellesskapsdimensjonen ved det praktiske lærerarbeidet på den andre. Dette er forhold som i relativt liten grad ble gjort eksplisitte i intervjuene, og det ble oftere tematisert i rektor- og skoleeiergruppene enn blant lærere.

Videre i kapittelet skal vi gå nærmere inn på de mest omtalte driverne som handler om "spesialundervisningens struktur". Disse er:

- Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser
- Økte profesjonsinteresser
- Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv
- Manglede kunnskap om flerspråklighet
- En gang spesialelev, alltid spesialelev

Til slutt i kapittelet ser vi også her på likheter og forskjeller mellom dokumentstudien og intervjudata.

6.4.1 Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser

PPTs rolle som sakkyndig og ressursutløser, og at den rollen har blitt viktigere, er omtalt som driver i både forskningslitteratur og i offentlige dokumenter. Forfatterne er særlig opptatt av at man har sett en betydelig stigning i antall henvisninger til PPT og at mye av PPTs tid da blir brukt til sakkyndighetsarbeid, på bekostning av å hjelpe og veilede skolene og lærerne i sitt arbeid med elevene.

På tvers av gruppene pekte våre informanter på at antallet henvisninger til PPT har økt de senere årene, og at det først og fremst skyldes at terskelen for henvisning er redusert. Presset påstås å komme både fra lærerne (skolen) og fra foreldre. Når en elev henvises til PPT, forventes det at PPT skal skrive en sakkyndig vurdering. Vurderingen danner i sin tur grunnlag for et enkeltvedtak om spesialundervisning. Fra flere av gruppene ble det pekt på en dynamikk der alle henvendelser til PPT ble presset inn i den samme saksbehandlingsformen. Fordi, som hovedregel konkluderer en sakkyndig vurdering med en anbefaling om spesialundervisning. I fokusgruppene var det unntaksvis at deltakerne fortalte om at en henvisning til PPT ikke anbefaler spesialundervisning.⁵ I sitatet nedenfor peker en skoleleder på at selv om hensikten kanskje har vært et generelt spørsmål, så ender gjerne henvisningen til PPT med at det skrives en sakkyndig vurdering.

”Når en melder opp til PPT, så ender du opp med en sakkyndig vurdering om spesialundervisning eller ikke (...) hensikten har kanskje vært å finne ut hvordan en skal møte barnet” (Kommune 6, Skoleeiere).

Samtidig påpeker rektorer at elever i dag oftere får spesialundervisning i situasjoner der en tidligere håndterte elevens opplæring innenfor rammen av tilpasset opplæring. Dette forklarer rektorene med at PPT er for lite kritiske til foreldrenes vurderinger. De peker på at PPT i en del sammenhenger burde opptre mer restriktivt i sin portvokterrolle – fungere som en ”stopper”.

”(...) da er det jo litt dumt hvis det ender i en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak dersom det kunne vært håndtert innenfor den tilpassa opplæringen, det er et dilemma.” (Kommune 6, Skoleeiere).

Fra PPTs side gis det uttrykk for at de opplever et økende arbeidspress. I flere av PPT-gruppene kom det fram at en ønsker å være tettere på skolene, både i fasen før elever henvises og når tilrettelegging av tiltak skal gjennomføres. På denne måten vil en kunne diskutere muligheter for oppfølging av elever innenfor rammen av tilpasset opplæring. Når antallet henvisninger til PPT øker, samtidig som hver henvisning skal resultere i en sakkyndig vurdering, blir det vanskeligere å arbeide slik en skulle ønske. Løsningen blir å redusere bruken av arbeidsmåter hvor det utvikles helhetlige vurderinger. I stedet anvender man mer kunnskapsbaserte arbeidsmåter basert på tester og formaliserte skjemaer, forankret i den spesialpedagogiske tradisjonen. Fra

⁵ GSI-tall for 2011/12 viser at av 63.806 elever som henvises til PPT blir 50.999 tilrådd spesialundervisning. Dvs. at 8 av 10 henviste elever blir tilrådd spesialundervisning av PPT (Utdanningsforbundet, 2012).

lærernes side oppleves dette som at det da blir mye "klipp og lim" og bruk av standardformuleringer i de sakkyndige vurderingene.

I et PPT-intervju pekte deltakere på at de opplever at det råder en viss resignasjon i lærerkollegiet (og på skolenivå) hva angår mulighetene for tilpasset opplæring. Resignasjonen handler både om ressurser og økonomi.

"Jeg opplever i lærerkollegiene på en måte at de har kastet seg på en bølge av at tilpasset opplæring ikke er mulig å få gjennomført ut i fra det som var intensjonene. Slik at det ligger en slags oppgitthet fra lærerkollegiet, og det er nesten opplest og vedtatt på organisasjonshold at det er umulig å få til, og dermed så er spesialundervisning et alternativ til det. (...) Jeg mener at lista ikke er lagt for høyt, ideelt sett. Men det er en del holdninger ute og går synes jeg, som bremser på mulighetene" (Kommune 5, PPT).

I en situasjon der skolens aktører opplever press på ressurser samtidig som forventninger om tilpasset opplæring er en uttrykt politisk ambisjon, vil en lav terskel for henvisning til PPT bidra til at det er vanskelig å bryte med den spesialpedagogiske tenkemåten og med skolens spesialundervisningstradisjon. Dette vil bidra til at bruken av spesialundervisning øker.

I tråd med det vi har hittil har diskutert om hvordan den spesialpedagogiske tenkemåten og skolens tradisjoner kan bidra til økt bruk av spesialundervisning, pekte deltakerne i en av rektorgruppene på at de opplever et gap mellom skolenes og PPTs forståelse; de befinner seg ifølge disse rektorene på "to ulike planeter".

Hva dette handler om, ble konkretisert med at PPT ifølge rektorene kjenner for lite til skolens arbeid og læreplanverket. Blant lærerne ble det snakket om at PPT inntar en eksperterolle, mens det fra lærerhold er ønskelig med mer samarbeid, for eksempel i form av formøter mellom lærere og PPT før henvisningene sendes.

Fra PPTs side blir betydningen av arbeid direkte inn mot skolenes praksis og kvalitet understreket. De peker på at den økte henvisningen til PPT binder opp mye ressurser til sakkyndighetsarbeid. Det kan være lettere å skrive en sakkyndig vurdering som leder til enkeltvedtak og spesialundervisning enn å gi skolene bedre forutsetninger for å håndtere flere saker selv.

"Når vi får en tilmelding, så skriver vi alltid sakkyndig vurdering. Det er vår oppgave å gjøre. Og jeg syns kanskje at i de siste årene, så har vi flere sakkyndige vurderinger hvor vi tilrår ikke behov for spesialundervisning. Men det har veldig klar sammenheng med hva de har av tilrettelegging på skolen" (Kommune 5, PPT).

Videre legger PPT-informanter vekt på at omfanget av spesialundervisning varierer mellom skoler og at det er skoleledelsens oppgave å skape et grunnlag for tilpasset opplæring. Slik PPT uttrykker det, handler godt tilpasset opplæring både om organisering, ressurser og holdninger. En måte å gripe fatt i dette arbeidet på, som de trekker frem, er å systematisere skolens arbeid i forkant av henvisninger til PPT. På den måten vil sakene være bedre beskrevet, men kanskje er det enda viktigere at skolene

gjennom et slikt arbeid også legger et grunnlag for å håndtere støtten til elevene innenfor skolens ordinære rammer.

I analysen av forskningslitteratur og politikkdokumenter, så vi at det særlig ble fokusert på et stigende antall henvisninger til PPT. Når vi diskuterte dette med våre informanter, la de mest vekt på at et stort antall henvisninger binder PPTs tid til sakkyndighetsarbeid, og at dette går på bekostning av arbeid inn mot skolen fra deres kant. PPTs funksjon blir da hovedsakelig å være ressursutløser. Dette svekker deres arbeid mot skolene, noe som sammen med økningen i antall henvisninger bidrar til at det blir større behov for spesialundervisning.

6.4.2 Økt betydning av profesjonsinteresser

I forskningslitteraturen fant vi det ikke omtalt at en økt betydning av profesjonsinteresser kan fungere som en driver for bruk av spesialundervisning. I NOU (2003:16) fremheves det på sin side at det er klare profesjonsinteresser som kan bidra å opprettholde dagens organisering av spesialundervisningen.

Profesjonsinteresser var et tema i flere intervjuer. Særlig ble det fortalt om spesialpedagoger som entrer skoleverket i en ekspertrolle. En gruppe rektorer forteller.

“For jeg tenker på at det her en sånn profesjongreie, for det er jo samme profesjon lærere og spesialpedagoger, men det er liksom ... spesialpedagogene er litt mer profesjonell. Det er i hvert fall sånne mekanismer, de er eksperter. Foreldrene ser på de som mer eksperter enn en vanlig lærer” (Kommune 2, Rektorer).

Slik rektorene her fremstiller det, mister “vanlige lærere” noe av sin rolle som profesjonell, da til fordel for spesialpedagogene. Særlig i foreldrenes øyne synes en slik maktforskyvning å være tydelig. Også i en annen kommune fremhevet skoleeierne økte profesjonsinteresser som en driver, da i form av vitenskapeliggjøring i skolen. Også for disse sto spesialpedagogene sentralt. Og et tredje sted fremhever skoleeierne hvordan en økt spesialisering også fører til et smalt perspektiv, hvorved det blir lettere enn før å se feil og vansker som et spesialpedagogisk tilfelle.

“Det at mange har tatt spes.ped og den har blitt mer alminneliggjort, tror jeg har vært bra. Samtidig, så er det ikke tvil om at jo mer spesialisert du blir, og jo smalere perspektivet ditt blir, jo tyngre blir diagnostiseringen og sykeligjøringen av enkeltelever som blir satt under lupen, og det er der vi misser underveis” (Kommune 2, Skoleeiere).

Denne opplevelsen av at spesialpedagogenes ekspertrolle har blitt mer fremtredende i skolen kan sees i forbindelse med den økte betydningen profesjonsinteressene som er beskrevet i NOU (2003:16). Spesialpedagogene har blitt en sterkere gruppe i skolen. Med sin kompetanse og sitt spesialiserte blikk bidrar profesjonen til å drive opp bruken av spesialundervisning.

6.4.3 Individperspektiv fremfor systemperspektiv

I dokumentstudien fant vi forskning som viste at 90 prosent av lærerne forstår tilpasset opplæring og spesialundervisning ut fra en individorientert forståelse. Markussen m.fl. (2009) viser videre at faren for utsortering til spesialundervisning er større, jo mer dominerende individperspektiv er i skolen. Et individperspektiv kan føre til en økt bruk av spesialundervisning, fordi fokuset settes på eleven. I en systemperspektiv er aktørene mer opptatt av hva der med skolen eller familien som gjør at denne eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I intervjuene møtte vi dette argumentet først og fremst hos PPT. En gruppe sier de opplever at skolen har

“stort fokus på individ, og lite på system. Hva er det som er galt med denne ungen, mer enn hva er det vi gjør her som gjør at denne ungen eller disse ungene ikke fungerer” (Kommune 3, PPT).

Men om individperspektivet dominerer, er det ikke uten videre godt å si hvor det stammer fra. Lærere i en annen kommune forteller at de selv arbeider med inkludering for øye, men at det slik de opplever det, er foreldres ønsker som gjør at fokus for det meste rettes mot individ og spesialundervisning.

Skoleaktørene vi intervjuet forteller at et individperspektiv dominerer i skolen. Selv om sammenhengen mellom individperspektivet og den økte bruk av spesialundervisning ikke kommer så tydelig frem i informantenes beretninger som i dokumentanalysen, er det likevel tydelig at et økt individfokus, på bekostning av et systemfokus, etter deres oppfatning kan føre til økt bruk av spesialundervisning.

6.4.4 Manglende kunnskap om flerspråklighet

I dokumentstudien fant vi tematikk rundt flerspråklige elever og spesialundervisning behandlet hos Phil (2005) og i NOU (2010:7). Phil viser i sin studie at mange flerspråklige elever blir henvist til PPT som på sin side kategoriserer deres vansker som spesialpedagogiske. Hun viser her at en manglende kunnskap i skolen om flerspråklige elever fører til at mange blir feilaktig definert med behov for spesialundervisning. Dette bidrar i sine tur til at bruken av spesialundervisning øker. I NOU (2010:7) omtales samme mekanisme. Her fremheves også at det har blitt flere flerspråklige elever i skolen og at flere i denne gruppen enn blant majoritetselevene har behov for spesialundervisning.

Flerspråklige elever favner en svært heterogen gruppe elever. I opplæringsloven behandles spesialundervisning og flerspråklighetsproblematikk adskilt. I § 2-8 reguleres elevers rett til særskilt norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring. Samtidig har flerspråklige elever også rettigheter i forhold til § 5-1. Begge paragrafene forutsetter enkeltvedtak for å komme til anvendelse. Språkopplæringen for flerspråklige elever ble fram til 2007 finansiert ved øremerkede midler. Fra 2007 inngår den i rammebevilgningen til kommunene. I én av bykommunene fortelles det at det etter dette har blitt foretatt flere kutt i opplæringen etter § 2-8.

Det kan være vanskelig å avdekke om flerspråklige elevers lærevansker dreier seg om manglende norskspråklige ferdigheter eller spesialpedagogiske vansker. Det finnes egne kartleggingsverktøy, men det varierer mye om disse tas i bruk. Dét henger ikke

minst sammen med at det i mange tilfeller vil være viktig at elevene kartlegges på eget morsmål, noe som i praksis kan være vanskelig å gjennomføre mange steder.

Pihls studie av PPT i Oslo (ibid.) ga opphav til mye diskusjon om opplæring av flerspråklige elever og (mis-)bruk av spesialundervisning. Tematikken spenner vidt og berører flere sider ved lov og forskrift. På den ene siden kan en hevde at dagens lovverk om spesialundervisning (§ 5-1) med sin helhetlige tilnærming til elever som ikke har, eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, også gir stort rom for å tolke flerspråklige elever inn under denne kategorien. Samtidig understreker Østbergutvalget – de fleste vil vel si med rette – at opplæring av flerspråklige elever i seg selv, ikke handler om spesialundervisning. Spesialundervisningsstrategien kan se ut til å representere en manglende anerkjennelse av språk/kultur og at det er en tilnærming som legger vekt på mangler heller enn ressurser. Men til tross for at man nå er blitt oppmerksom disse problemene, er det stadig en klar overrepresentasjon av flerspråklige elever som mottar spesialundervisning.

Temaet flerspråklige elever ble ulikt tematisert i fokusgruppene. Det er kun i noen få kommuner temaet ble gjenstand for noe mer enn enkeltstående kommentarer. Ikke uventet var det i de større kommunene at dette ble vektlagt. Her utgjør jo flerspråklige elever en større andel av elevpopulasjonen enn i mindre kommuner.

I en lærergruppe ble det konstatert at flerspråklighet i seg selv ikke kvalifiserer for spesialundervisning. Samtidig opplever lærere at det er vanskelig å få ekstra ressurser til denne gruppen elever, fordi de anses å falle mellom ulike paragrafer.

“Tospråklig problematikk for eksempel er helt ... jeg blir helt matt. Fordi det er da ikke spesialpedagogisk tiltak, og dermed får ... altså, det er ikke noen ressurser å hente, og da er det (...) du får et par timer i uken, og så får de fagstøtte på morsmål” (Kommune 6, Lærere).

I noen rektor- og skoleeiergrupper ble det understreket at flerspråklige elever ikke får nok oppmerksomhet i skolen. Deres erfaring er at flerspråklige elever feilaktig rekrutteres til spesialundervisning, om enn i begrenset omfang. Rektorene og skoleeierne la særlig vekt på at de opplever finansieringsordningene for ekstra støtte som uklare for denne gruppen elever.

“(Elever) kommer med liten skolebakgrunn, noen nesten uten skolebakgrunn, og blir plassert, nesten satt inn i en vanlig klasse uten ekstra ressurser” (Kommune 6, Skoleeiere).

Fra PPT-gruppene ble det framhevet at det er uklare grenser mellom de ulike paragrafene i opplæringsloven (§ 5-1 og § 2-8). Derfor har flerspråklige elever også fått ekstra støtte gjennom spesialundervisning.

PPT i to kommuner påpeker at det mangler kunnskap om flerspråklige elever og deres behov. Ett sted sier PPT at “[dette] er jo en ganske flerkulturell by når det gjelder arbeidsinnvandring, og lærerne har ikke den store kunnskapen om hva som kreves i forhold til språk” (Kommune 4, PPT). En annen PPT-gruppe sa om flerspråklige elever, at “jeg tenker at det er en god del som ligger på spesialundervisning nå, kunne vært

sortert under § 2-8” (Kommune 2, PPT). Slike uttalelser bekrefter det vi fant i dokumentstudien, at en del flerspråklige elever blir “feilplassert” med vedtak om spesialundervisning, selv om deres behov kunne vært godt dekket innenfor § 2-8.

6.4.5 “Engang spesialelev, alltid spesialelev”

Hos Aasen m.fl. (2010) var det flere informanter som fremhevet det forhold at når en elev har fått et enkeltvedtak om spesialundervisning, så vil det som regel følge eleven gjennom hele skoleløpet. At så godt som alle vedtak blir vedvarende fører til en vekst i bruken fordi spesialundervisningen ikke avsluttes, samtidig som at det stadig tilflytter nye tilfeller. Utover rapporten til Aasen m.fl. fant vi ikke denne driveren omtalt i forskningslitteraturen. I de offentlige dokumentene var den fraværende. Til det står våre intervjudata i kontrast.

Våre informanter omtalte forløpet “en gang spesialelev, alltid spesialelev” på entydig vis. Intervjuene etterlater ingen tvil om at hvis en elev først har fått et vedtak om spesialundervisning, så er spesialundervisningen som regel noe som “henger ved” eleven gjennom hele skoletiden. PPT sa at “*har du først fått spesialundervisning, så har du det omtrent til du går ut tiende*” (Kommune 3, PPT). I en annen kommune fortalte lærerne at

“det er ikke sånn at man etter et halvt år med spesialundervisning, så blir man frisk, liksom, og så har man plutselig skjønt all engelsken. Det er jo ikke sånn. Men jeg tror at det henger ved” (Kommune 6, Lærere)

Et tredje sted ga PPT uttrykk for bekymring for dette forholdet. Gruppen mente at når det ikke brukes rett kompetanse i spesialundervisning, så forsterkes elevens behov for spesialundervisning, og den blir et vedvarende tiltak.

“Ja, mer ut av det som ikke virker. Så da er det jo å gå tilbake og si at da må vi se på hvordan er innholdet, sant, og da kan det hende at det skaper mer undervisning og spesialundervisning. Men hvis du ikke har kompetente folk til å drive spesialundervisning, så blir du ikke kvitt dem før elevene går ut av skolen (...) Det blir som jeg sa i sted, et pedagogisk skapt problem” (Kommune 1, PPT).

En gruppe skoleeiere er sterkt bekymret:

“For det som er det skumle, er en begynnende spesialundervisning, så blir det en heftelse. Og jeg spør, jeg spør deg (...), hva tid er det noen som har blitt bedre, som er ferdige, som har fått det de trenger?” (Kommune 4, Skoleeier)

Intervjumaterialet taler sitt tydelige språk: Spesialundervisning er noe elever får, men svært sjelden slutter med.

6.4.6 Driver 3 – Spesialundervisningens struktur: Likheter og forskjeller mellom dokumentstudien og intervjudata

Vedrørende spesialundervisningens struktur, fant vi drivere både i intervjuene og i dokumentanalysen. Tabellen under viser hvor vi fant omtalt de ulike driverne. Fullstendig tabell er i vedlegg 9.

Tabell 6-7: Driver 3 Spesialundervisningens struktur – forskjeller mellom dokumentanalysen og intervjudataene

Driver 3 Spesialundervisningens struktur		
	Dokumentanalysen	Intervjuene
Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser	X	X
Økte profesjonsinteresser	X	X
Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv	X	X
Manglede kunnskap om flerspråklighet	X	X
En gang spesialelev, alltid spesialelev	X	X

Under denne hovedgruppen drivere fant vi alle omtalt både i dokumentene og i intervjuene. I det store og det hele samsvarer dokumentstudie og intervjudata når det gjelder spesialundervisningens struktur. Ellers er det verdt å kommentere, at selv om forløpet “en gang spesialelev, alltid spesialelev” – altså at spesialundervisning “låser” elever – er behandlet i tidligere forskning, så var det altså bare i én publikasjon (Aasen m.fl. 2010). Våre intervjudata, selv om det var kun i et fåtall av gruppene driveren ble omtalt, tyder på at dette kan være en dels oversett faktor.

6.5 Spesialundervisningen tiltar – men i videregående opplæring på samme måte som i grunnskolen?

Vi har så langt behandlet veksten i bruk av spesialundervisning som en generell problemstilling, langt på vei uavhengig av skoleslag. Her fortjener imidlertid forskjeller mellom grunnskole og videregående opplæring en diskusjon. For selv om det ligger en felles opplæringslov og et felles læreplanverk til grunn for de to skoleslagene, er det vesentlige forskjeller mellom dem, som vi finner det nødvendig å løfte frem for å forstå hvorfor spesialundervisningen øker. Det kan kort fortalt være forskjellige mekanismer som øker omfanget av spesialundervisning i de to skoleslagene. En helt vesentlig forskjell mellom skoleslagene er at fram til de er 16 år går de aller fleste elevene på sin nærscole på hjemstedet, i klasser sammen med sine jevnaldrende. Når de entrer videregående skole *velger* elevene ulike utdanningsprogrammer. Og for elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer er det et lavere elevtall i gruppen enn det de er vant til fra 10. trinn. Slike forskjeller har konsekvenser for spesialundervisning og tilpasset opplæring. Dertil kommer det forhold at spesialundervisning i videregående opplæring i størst grad er et anliggende for de yrkesfaglige utdanningene. Omfanget av spesialundervisningen er statistisk sett vesentlig større der enn i de studiespesialiserende retningene. Det siste framkommer også i vårt datamateriale og har også vært påpekt i tidligere forskning om videregående skole.

Videregående opplæring er fylkeskommunens ansvarsområde. Vi inkluderte to fylkeskommuner blant våre kasuser. Det er verdt å merke seg at disse to fylkeskommunene opplever situasjonen med spesialundervisning svært forskjellig. I den ene (fylkeskommune 7) har de sett en tydelig økningen i bruken av spesialundervisning, mens de i den andre (fylkeskommune 8) mener at bruken av spesialundervisning ikke øker i videregående opplæring. På fylkesnivået uttrykker

skoleeier at en er usikker på om bruken av spesialundervisning har økt i videregående skole, og begrunner dette med at:

“vi forholder oss til den overordna politiske forventningen om at det skal være mye tilrettelagt opplæring og lite spesialundervisning. Tilrettelagt opplæring for alle, spesialundervisning for de få” (Fylke 8, Skoleeiere).

I begge fylkene har imidlertid omfanget av spesialundervisning økt på grunnskolenivå. Dessverre har ikke vi klart å finne fullgode tall på om omfanget av spesialundervisning øker i videregående opplæring eller ikke.

Vårt materialet gir ikke grunnlag for å konkludere entydig om *hvorfor* de oppfatter situasjonen så ulik i de to fylkene. Men flere momenter fra intervjuene gjør oss i stand til å reise noen hypoteser. Ett forhold er hvordan de to fylkene definerer spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner (IOP). Fylkeskommune 8 forutsetter avvik fra kompetansemålene i læreplanen som kriterium for vedtak om spesialundervisning. Her er hovedregelen at spesialundervisning gjelder der det er *avvik fra kompetansemålene i læreplanen*. Elever som går mot full måloppnåelse får støtte innenfor rammen av den ordinære undervisningen med tilpasset opplæring og ikke som spesialundervisning. Skolene får da ekstra ressurser for å styrke tilpasset opplæring. Vedtak om spesialundervisning blir i praksis reservert elever som går i alternative klasser og har IOP i “alle” fag. For faglig svake elever, har de videregående skolene utviklet “2-er fagplaner” som en del av tilpasset opplæring. Med denne operasjonaliseringen av spesialundervisning er fylkeskommune 8 i en situasjon der et enkeltvedtak om spesialundervisning forutsetter at eleven har en IOP og går et løp som ikke ender i full måloppnåelse. I praksis betyr det at elever med enkeltvedtak allerede når vedtaket gjøres er en frafallselev, i og med at den ikke oppnår full måloppnåelse. Fylkeskommune 8 opererer slik med en “streng” definisjon av spesialundervisning som gjør alle de elevene som man tenker seg kan klare full måloppnåelse ikke gis spesialundervisning, men heller et opplegg innenfor tilpassa opplæring. Her ligger det en kime til forskjeller mellom norske fylker: Elever som ikke får spesialundervisning i fylkeskommune 8 ville kunne fått det i fylkeskommune 7. En streng operasjonalisering av hvilke elever som skal gis spesialundervisning kan forklare at bruken av spesialundervisning ikke har økt i fylkeskommune 8.

Fylkeskommune 7 operasjonaliserer på sin side spesialundervisningen slik at det ikke en noen motsetning mellom å ha et enkeltvedtak om spesialundervisning og å gå et løp mot full måloppnåelse. Dermed favner spesialundervisningen i fylkeskommune 7 en vesentlig større elevgruppe enn i fylkeskommune 8, og en elev med enkeltvedtak er ikke nødvendigvis en elev som går ut av videregående skole uten full måloppnåelse. Med en “videre” operasjonalisering av spesialundervisning favner også spesialundervisningen flere elever enn i fylkeskommune 8, noe som kan forklare at bruken av spesialundervisning øker. Med en vid definisjon er det kanskje nettopp det som skjer; økningen i grunnskolen forplanter seg videre inn i videregående. Fylkeskommune 8 sin strengere operasjonalisering bidrar i større grad til å “demme opp” for at økningen i bruk av spesialundervisning i grunnskolen også blir til en økning i videregående.

En annen forskjell mellom de to fylkene er svært ulik bruk av segregerte tilbud. I fylkeskommune 8 foregår spesialundervisningen faktisk kun innenfor segregerte tilbud. Med en slik organisering blir også spesialundervisningen frakoblet ordinær undervisning og av den grunn kanskje mindre synlig i skolen. Antallet segregerte tilbud i dette fylket har økt. Dette gir grunn til å spørre om deres oppfatning av at bruken av spesialundervisning ikke har økt, er reell. Kan hende er oppfatningen snarere et resultat av at spesialundervisningen er adskilt fra den ordinære undervisningen og på den måten lite synlig. I fylkeskommune 7 er det en svært lav bruk av segregerte tilbud, og det meste av spesialundervisningen foregår i ordinære klasser. Her har de altså en oppfatning av at bruken av spesialundervisning øker.

Både i tidligere forskning og offentlige dokumenter har man konkludert med at det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan Kunnskapsløftet har påvirket spesialundervisningen i videregående skole. Vårt materiale gir heller ikke anledning til entydige konklusjoner. Men det vi ser, er at de to kassfylkene våre operasjonaliserer og organiserer spesialundervisningen svært ulikt. Dette gir visse konsekvenser for bruken av spesialundervisning, evt. også for hvor synlig den blir for skolens aktører. Årsak og virkning her er det vanskelig å si noe om. Vi finner at det trengs ytterligere forskning på spesialundervisning i videregående.

6.6 Oppsummering

Da vi sammenlignet beskrivelsen av driverne i dokumentene og i intervjuene var det stor grad av samsvar mellom beskrivelsene. Dette er et sentralt funn. Imidlertid ser vi også at flere av de mest omtalte driverne i intervjuene ikke er beskrevet i tidligere forskning eller i offentlige dokumenter. Dette gjelder: i) Lærernes manglende spesialkompetanse, ii) Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen, iii) Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer og iv) Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav. På denne måten fremstår disse som “nye” drivere i vårt materiale sammenlignet med det vi fant i dokumentene som inngikk i dokumentanalysen.

Et annet mønster som kom fram gjennom denne analysen var at våre informanter er mer opptatt av drivere knyttet til endringer i styring av skolen og samfunnsendringer, enn av spesialundervisningens struktur. Hva dette kan tyde på er vanskelig å si noe om, men det ser kort sagt ut til at aktørene i skolen ikke opplever driverne under spesialundervisningens struktur som særskilt viktige når de reflekterer over hva veksten i bruk av spesialundervisning skyldes. Ett unntak er “Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser”. Denne driveren er det 14 av gruppene som omtaler, altså rett i underkant av halvparten av gruppene.

For å avslutte kapittelet vil vi trekke frem de fem driverne som ut fra våre intervjuer med skoleiere, PPT, rektorer og lærere fremstår som de mest betydningsfulle. Disse er:

1. Presset økonomi i skolesektoren

Denne driveren er omtalt i så mange som 27 av 32 grupper. Slik våre informanter beskriver det, er presset økonomi en driver fordi manglende

ressurser hindrer skolene i å tilpasse opplæringen tilstrekkelig. Elever med mindre vansker som kunne fått tilfredsstillende utbytte av opplæringen dersom den hadde vært godt tilpasset, får ikke det på grunn av dårlig ressurstilgang. Elevene henvises da i stedet til spesialundervisning.

2. Foreldre krever mer av opplæringen

Denne driveren ble omtalt i 25 av 32 grupper. Skoleaktørene vi intervjuet opplevde foreldre som en gruppe som i større grad enn tidligere er bevisste på sine barns rettigheter og krever at skolen oppfyller dem. Foreldrene blir også beskrevet som en sterkere pådrivergruppe inn mot PPT enn de var tidligere. Skoleaktørene opplever at foreldre presser skolesystemet til økt bruk av spesialundervisning.

3. Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet ble omtalt i 24 av 32 grupper. Kunnskapsløftet beskrives som en driver fordi nye læreplaner vektlegger elevers måloppnåelse tydeligere nå enn tidligere og at den generelle delen av læreplanen blir tonet ned. Samtidig fremheves det at Kunnskapsløftet har ført til en økt teoretisering og mer vekt på læringsutbytte. Sammen med en opplevd innsnevring av den lokale handlingsfriheten skaper disse forholdene, slik informantene beskriver det, et mindre fleksibelt system. Dette hindrer skolene i å imøtekomme kravene i Kunnskapsløftet samtidig som de ivaretar elever med ulike behov. Dette bidrar til at flere elever får et behov for spesialundervisning.

4. Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger

Denne driveren ble omtalt i 22 av 32 grupper. Økt bruk og tillagt betydning av tester og kartlegginger blir beskrevet som en driver fordi bruken av disse avdekker behov for spesialundervisning på en annen måte enn tidligere. Samtidig blir måten det måles på en faktor som spisser kravene til elevers ferdigheter mot kompetansemål på bekostning av grunnleggende ferdigheter. Dette bidrar i sum til at elever får økt behov for spesialundervisning.

5. Økende bruk av diagnoser

Denne driveren ble omtalt i 18 av 32 grupper. Økt bruk av diagnoser blir knyttet til at rettigheter har fått mer betydning, i kombinasjon med (slik informanter beskriver) at det er en lavere terskel for å bruke enkelte diagnoser nå enn tidligere. Sammen med en økende automatikk i at en diagnose innebærer spesialundervisning, fører dette til mer bruk av spesialundervisning.

7 Dilemma på tvers av kommuner og fylkeskommuner

I kapittel 2.4 redegjorde vi for hvordan vi benytter dilemma som teoretisk perspektiv. Perspektivet er inspirert av Norwich (2008), men vi har lagt til to dilemma. Grunnen for dette er at Norwich primært behandler dilemma for spesialundervisningen i seg selv. Gjennom styrings- og ressursfordelingsdilemmaene som vi også finner sentrale, ses spesialundervisningen i sammenheng med og relasjon til valg og prioriteringer som må gjøres i skolen som helhet. Informantenes beskrivelser av dilemma og vanskelige valg i hverdagen danner utgangspunkt for denne analysen. Vi tar utgangspunkt i de seks dilemmaene som ble skissert i kapittel 2.4 og diskuterer hvordan disse viser seg igjen i informantenes beskrivelser av de dilemma de opplever. Intervjuguiden inneholdt et eget spørsmål om hvilke dilemmaer informantene opplevde i forbindelse med spesialundervisningen. Mens Norwich skiller mellom "ekte" dilemma (valg mellom to ufordelaktige posisjoner) og dilemma i betydningen problematiske situasjoner, bruker informantene i denne studien dilemma om begge de to nevnte forståelsene.

Kapitlet har sju delkapitler. Først diskuteres ulike sider ved identifikasjons-, innholds-, organiserings-, interessent-, ressursfordelings- og styringsdilemmaene slik de fremtrer og blir omtalt av informantene. Til slutt oppsummeres kapitlet med en oversikt over de dilemmaene som ble omtalt i intervjuene. I kapitlet legges det vekt på å presentere ulike sider ved dilemmaene, og å vise hvordan de omtales og oppleves av informantene.

7.1 Identifikasjonsdilemmaet

Opplæringslovens § 5-1 forutsetter en identifisering av "elever som ikke har eller kan få utbytte av den ordinære opplæringen". Både identifisering og ikke-identifisering kan få følger for eleven og elevens opplæringssituasjon som kan bidra til å gjøre valgene vanskelige. Ved å identifisere eleven, kan man sikre rettigheter til spesialundervisning, men samtidig risikerer man stigmatisering. Selv om intensjonen ved å identifisere en elev for spesialundervisning er at han skal få bedre muligheter, har man ikke nødvendigvis noen garantier for at dette kommer til så skje. Ved ikke å identifisere satser man heller på å gi den støtten eleven trenger innenfor rammen av tilpasset opplæring i ordinær undervisning. Her har man heller ingen garantier for at denne vil være tilfredsstillende. Selv om stigmatiseringen i dette tilfellet ikke vil være av formell art, har man heller ingen garantier for at eleven likevel vil oppleve å få et stigma innenfor jevnaldringsgruppen.

I sin kjerne handler identifikasjonsdilemmaet om at spesialundervisning forutsetter identifisering for å kunne bli vedtatt og iverksatt, samtidig kan identifisering bidra til stigmatisering og dermed forsterkning av problemet. I intervjuene blir dette dilemmaet tematisert i spørsmål om hva som er normalitet og hva som kan forstås som avvik og trenger særskilt oppmerksomhet, uttrykt som normalitet vs. avvik. Med andre ord; hvor går grensene for hva man kan forvente av en elev på et gitt årstrinn? Et annet spørsmål er hva som er konsekvensene av stigmatisering satt opp imot ikke-stigmatisering. Hvilke følger kan stigmatisering har for elever på kort og lang sikt? Et siste spørsmål som blir stilt er knyttet til at spesialundervisning er en individuell

rettighet, men den blir sett i sammenheng med felleskapet. På grunnlag av dette oppstår også dilemma knyttet til hva som kan forstås som skolens, lærerens eller klassens behov for spesialundervisning, mer enn den enkelte elevs behov for spesialundervisning. Er det forhold ved skolen, lærerens undervisning eller miljøet i klassen som gjør at eleven bør tilkjennes en rett til spesialundervisning?

Hvilke konsekvenser et innsnevret normalitetsbegrep kan ha, er et sentralt dilemma. Det blir i flere intervjuer pekt på at med de nye obligatoriske kartleggingsprøvene, hvor man identifiserer elever som ligger under kritisk grense, samt andre tiltak knyttet til tidlig innsats, kan ha en utilsiktet rekrutterende effekt. I forlengelsen av dette kommer også spørsmål knyttet til stigmatisering:

“(…) det er et dilemma til, og det er det som vi nettopp snakket om, at jeg tror at vi har alt for mange elever som ikke burde hatt spesialundervisning. De burde fått vært normalelever med litt slingringsmonn, de burde fått lov å være i det fellesskapet å være normalelever. Så mitt dilemma er også det at jeg skal skrive så mange inn som “du er spesiell, du har spesialundervisning”, det gjør noe med både eleven og foreldrene” (Kommune 1, Rektor).

Her understrekes det at andelen elever som mottar spesialundervisning gjør noe med hva som forstås som normalelever. Rektorene argumenterer for at forståelsen av hvem som er normalelev burde favnet flere av elevene. I et skoleeierintervju blir dette beskrevet på følgende måte: *“Også har du dette fantastiske dilemmaet som blir sterkere og sterkere, at når normaliteten blir smal, så blir det mange avvikere”* (Kommune 5, Skoleeiere). Det oppleves også som vanskelig å identifisere behov når selve kriteriene for tildeling er vage, og praktiseringen av dem varierer mye. I forbindelse med at kriterier for tildeling etter individuelle behov blir oppfattet som et dilemma, vises det til at det er elevens behov i opplæringssituasjonen som også skal vurderes. I intervjuene med PPT vises det til at avhengig av skolens kvalitet kan det tenkes at en elev kan få rett til spesialundervisning ved en skole, men ikke nødvendigvis ved en annen. Satt på spissen blir dette skolens, lærerens eller klassens behov for spesialundervisning satt opp mot elevens behov for spesialundervisning:

“Fordi at en ting er elevens behov, det er jo det vi skal si noe om og hva skal man da tilrå, men jeg ser jo også på hvilke system er det som tar de i mot. Fordi at noen skoler er kjempeflinke og klarer ting som andre ikke klarer. Og noen skoler er rett og slett ganske dårlige sånn at ting man burde kunne forvente at de kunne klare innenfor tilpasset opplæring, det gjør de ikke. Og da driver vi og kompenserer litt med det vi skriver.” (Kommune 6, PPT).

Identifiseringsdilemmaet har slik flere sider, som på ulike måter skaper dilemmaer for aktørgruppene. De dilemma som ble omtalt i flest intervjuer hva angår identifikasjonsdilemmaet var normalitet vs. Avvik som ble omtalt i 8 av 32 grupper og stigmatisering vs. ikke stigmatisering som ble omtalt i 7 av 32 fokusgrupper.

7.2 Innholdsdilemmaet

Dilemmaet om hva som skal læres gjelder forholdet mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningens mål, innhold, organisering og arbeidsmåter, slik disse skrives inn i elevenes individuelle opplæringsplaner (IOP). Ett av valgene ligger mellom fleksibilitet i måten å definere innholdet i opplæringen på ene siden, og standardisering med sterkt fokus på kompetansemål på den andre. Et annet valg skolen/lærerne må gjøre er om de skal fokusere på hva de vet elevene faktisk mestrer og mestringsopplevelser i fagene, eller om det skal fokuseres på vansker og arbeid med å lære nettopp det elevene ikke får til. Et tredje valg som blir tematisert i intervjuene er mellom å fokusere på å tilegne seg kompetansemålene i fagene, eller om sosial mestring knyttet til generell del og skolens overordnede mandat bør være mest sentralt.

Forholdet mellom fleksibilitet vs. standardisering er noe mange aktørgrupper berører innenfor dette dilemmaet. Flere informantgrupper opplever at det innenfor tidligere læreplanverk var større muligheter til å tilpasse selve innholdet og arbeidsmåtene i opplæringen individuelt for hver enkelt elev, uten å måtte gå veien om spesialundervisning. Flere informantgrupper beskriver en praksis i dag hvor avvik fra kompetansemål i fagplanene skal begrunnes i enkeltvedtak. Med dette skillet blir det samtidig uklart hva som egentlig er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning. I uttalelsene fra PPT problematiseres beskrivelsene av opplæringens innhold i en av kommunene. Her påpeker lærerne at beskrivelsene av innholdet i spesialundervisningen er et svakt punkt. Slik lærerne ser det er innholdet i det som beskrives i den sakkyndige vurderingen først og fremst tilpasset opplæring.

Standardisering og et økt teorifokus i skolen berører også felleskapene på nye måter. I intervjuene snakker lærerne om at det er mindre tid enn før til praktiske og estetiske fag i skolen, at det er blitt mindre muligheter for å gjøre "kjempe ting" og færre pustehull i skolehverdagen. Videre snakker de om mindre muligheter for å ha samarbeid med lokalmiljøet. Samlet kan dette forstås som små drypp av "tapte fellesskap", og det kan forstås som en innsnevring av skolens innhold. Eksemplene blir likevel ikke gitt en innramming knyttet til hva som er på spill og det uttrykkes i liten grad motkrefter mot tapte fellesskap. Eksemplene som skaper disse situasjonene blir heller ikke relatert til læreplanverket eller til spenningen mellom den generelle delen og fagplandelen, slik vi finner blant skoleeierne.

Flere beskriver også et dilemma om vansker vs. mestring. Skal elevene gjøre mer av det de ikke kan, eller skal man sørge for at de også får positive mestringsopplevelser på skolen? I valg av innhold uttrykker en skoleeier at spesialundervisning ikke må bli mer av det samme. Dersom spesialundervisning innebærer *"mer av det samme, så bruker vi mye penger på noe som ikke fører til økt læringsutbytte"* (Kommune 4, Skoleeier).

En siste nyanse i innholdsdilemmaet berører balansegangen mellom faglige kunnskaper og ferdigheter elevene skal lære på skolen satt opp imot sosial kompetanse og det å bli en del av et større fellesskap, som også er en viktig del av skolens samfunnsmessige mandat beskrevet i Generell del av læreplanverket:

“Jeg opplever dilemma mellom å ivareta den faglige, det faglige læringsbyttet og ivareta at elevene innehar den sosiale kompetansen som må til for å kunne være en del av en større gruppe. Der syns jeg det er et vanskelig dilemma” (Fylke 8, Rektorer).

I flere av intervjuene med PPT ble det pekt på at vektingen mellom Generell del av læreplanverket og fagplandelene, skapte vanskelig dilemma.

I intervjuene var det dilemmaet om fleksibilitet vs. standardisering som ble omtalt i flest fokusgrupper (12 av 32 grupper). Kun tre grupper omtalte dilemmaet om fokus på vansker vs. mestring.

7.3 Organiseringsdilemmaet

Dilemmaet om hvor opplæringen skal skje berører forholdet fellesskap vs. individ. Dette kan sies å ha vært et sentralt tema i den norske skoledebatten. En annen side ved dette dilemmaet er utøvelse av nærscoleprinsippet eller å samle elever med særskilte behov i egne spesialgrupper i kommunen på tvers av skoler.

I gruppeintervjuene blir valgene mellom fellesskap vs. individ først og fremst knyttet til utfordringer som skolens fellesskap konfronteres med. En opplevd økning av ulike former for individualisering av opplæringen blir beskrevet. Dette er en tematikk som oftere ble belyst i skoleeier- og rektorgruppene. I et av skoleeierintervjuene som tematiserer forholdet mellom individ og fellesskap ble det understreket at det er en del av læreres yrkesprofesjonalitet å være gode på å skape fellesskap. Samtidig er det innenfor lærerens arbeidsfelt å skulle forholde seg til dokumentasjon, behov for individualisering og til slutt være den som tar beslutninger i hverdagens små og store saker. Men som skoleeierne uttrykker det *“skolen som institusjon har et grunnleggende fokus på fellesskap”* (Kommune 5, Skoleeiere).

Når skole og utdanning handler om fellesskap, er dette også forankret i verdivalg. Fellesskap og samfunn skapes hver dag, det er noe mer enn det som formuleres i læreplaner. Etablering av fellesskap forutsetter at lærere og elever gis muligheter for å arbeide med ferdigheter og kompetanse knyttet til deltakelse og medansvar i fellesskap der deltakeren er ulike. Dette stiller også krav til skoleledelse og til politikken. Politikken må etablere grunnlag for verdivalg på fellesskapets side. Manglende vektlegging av slike verdivalg, bidrar til å opprettholde det eksisterende systemet med spesialundervisning, og en forestilling om at den er noe naturgitt og dermed ikke også et verdivalg.

Spesialundervisning kan primært gis som individuell opplæring, smågrupper eller innenfor rammen av ordinær klasse. Valget kan også stå mellom segregerte tilbud og tilbud innenfor rammen av en ordinær klasse/basisgruppe. Det segregerte tilbudet kan samle det en antar er den lærerkompetansen eleven trenger og støtte elevens opplevelse av mestring og tilhørighet blant “likesinnede”, med risiko for tap av tilhørighet, kvalifisering og sosialisering i jevnaldringsgruppen. Tilrettelagt opplæring i klasser gir tilhørighet, kvalifisering og sosialisering i jevnaldringsgruppen, mens risikoen

er tap av spisskompetanse, nødvendig støtte og at eleven også kan isoleres i klassefellesskapet. Blant skoleeierne ble det pekt på følgende:

“Vi ser en bekymringsfull tendens til at det er stadig flere skoler som vil søke elever som kan fungere ganske normalt i skolen inn på de her spesielt tilrettelagte opplæringsstilbudene” (Kommune 4, Skoleeiere).

Det er gruppeundervisning utenfor klassens ramme som blir mest tematisert i gruppeintervjuene. Interessant nok problematiseres ikke denne organiseringsformen med referanse til § 8-2 i opplæringslova, om begrensninger for permanent gruppeinndeling i noen av intervjuene. Med denne organiseringsmåten beskriver lærerne dilemma knyttet til hvor eleven bør få sin opplæring og hvor eleven får best utbytte. En annen nyanse i dilemmaet handler om omfanget eleven er ute av sin ordinære klasse. Skoleeier i en kommune peker på at dette kan bidra til å redusere den sosiale tilhørigheten for eleven i jevnaldringsgruppen, og at det må gjøres avveieringer i forhold til dette. Et annet dilemma for denne skoleeieren var:

“at en elev får spesialundervisning fordi han bråker i klassen. Men da er det ikke av hensyn til eleven, da er det av hensyn til klassen, og da er det feil. For fokuset er at han er en belastning for klassekameratene” (Kommune 1, Skoleeiere).

Her opplever skoleeier at det er hensynet til de andre elevene og ikke hensynet til eleven som får spesialundervisning som veier tyngst når enkeltvedtak fattes.

En nyanse innenfor dette dilemmaet er også nærskoleprinsippet satt opp mot spesialgrupper:

“Ja, jeg vil trekke fram dilemmaet med at alle skal være på nærskolen sin, det er det jeg ønsker veldig. At de skal fungere på nærskolen i samfunnet sitt, at de skal kunne være en del av samfunnet både på skolen og i fritiden sin, og at vi ikke lager andre typer institusjoner hvor man skal sende vekk noen. Det kommer jeg til å kjempe i mot så langt jeg bare kan” (Kommune 5, Rektor).

Dette synspunktet gjør seg sterkt gjeldende i intervjuene hvor det blir tematisert. Samtidig finnes det også argumenter for at spesialgrupper kan være en løsning for noen elever i et av gruppeintervjuene:

“Og det er jo et dilemma tenker jeg noen ganger, for jeg også ser at vi har elever på skolen som kanskje hadde hatt det tryggere og bedre med bedre oppfølging et annet sted, men det er jo foreldrenes valg å ha barna sine på nærskolen. Sånn vil det være. Men jeg tror at med mer oppfølging mange ganger så ville det gått adskillig bedre, kunne nådd adskillig lengre” (Kommune 6, Lærere).

Spesielt innenfor yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående skole finner vi i tillegg et organiseringsdilemma knyttet til teori vs. praksis. Det blir pekt på at mange elever er skoleeiere, men at de kan være veldig motiverte for å arbeide. Hvor stor del av yrkesopplæringen bør være teori gitt på skolen, og hvor mye av opplæringen kan og bør skje på praksisplassen? Fokusgruppene fra videregående opplæring tematiserer organiseringsdilemmaet også om frafallsproblematikken. Selv om organiseringen er ulik i de to fylkeskommunene, står en overfor det samme dilemmaet. Mens det å gi

spesialundervisning kan bidra til at elevene ikke slutter, svekker det muligheten for full måloppnåelse. Samtidig kan det å følge ordinær fagplan i ordinære klasser uten spesialundervisning, senke terskelen for at elevene slutter.

Det dilemmaet som klart ble omtalt av flest grupper under organiseringsdilemmaet var det som omhandlet problemstillinger rundt fellesskap og individ. 16 fokusgrupper tok opp dette som et dilemma.

7.4 Interessentdilemmaet

Dette kan sees som et dilemma knyttet til lærere, PPT, skoleleder og skoleeier, der det må avveies mellom fagprofesjonelles vurderinger og innfrielse av forventninger og krav fra foreldre, men også elevenes egne ønsker og vurderinger. Samtidig utgjør foreldre en heterogen gruppe med ulike synspunkter om spesialundervisningen og dens organisering. Dilemmaene som primært blir beskrevet her er foreldre vs. profesjonelle og valg knyttet til å ivareta alle elevenes behov uavhengig av foreldreengasjement.

Deler av dilemmaet handler om situasjoner der en må avveie ønsker og krav fra foreldre mot det som er faglige vurderinger. Spørsmålet er hvor langt en skal strekke seg for å komme foreldrenes ønsker i møte, ofte på tvers av faglige råd fra PPT. Eksemplet nedenfor ble fortalt i en av rektorgruppene og gjelder en situasjon ved en forsterket ungdomsskole. Skolen har en base hvor ni gutter får et tilrettelagt tilbud. Skolen fikk en søknad fra foreldre og PPT *"som sa at denne eleven burde få et forsterket tilbud i basen"*. Eleven ble tatt opp, *"og han får helt sjakk"*, og sier *"jeg hører jo ikke sammen med dem"*. Mor reagerer, *"men, jeg ville jo bare barnet mitt det beste"*. Skolen kartlegger, og ser at *"ja, svak, men en toer, kanskje en treer på noe. (...) Han skulle ikke hatt noe 5-1."* (Kommune 4, Rektorer). Eleven flyttes til vanlig klasse, men *"får ikke med seg ressursene, for de ligger i basen"*. Kritikken rettes mot PPT når rektorene sier at *"En kan ikke presses av de sterkeste, det er sykeliggjøring"* (Kommune 4, Rektorer).

I avveiingen mellom foreldrekrav og lærers vurderinger spiller også PPT en sentral rolle. I intervjuene er det gjerne snakk om ressurssterke foreldre som arbeider for best mulig tilrettelegging med tanke på sine barns rettigheter og behov. PPT-gruppene vi har snakket med fremhever også, slik som rektorene her gjør, at foreldre har kommet sterkere inn som en interessentgruppe. PPT fremhever at de ikke skal skrive en sakkyndig vurdering som tar hensyn til skolens økonomiske situasjon, men ha elevens interesser i fokus. Med en sterkere foreldregruppe som søker å få et best mulig tilbud til sine barn og et PPT som er pålagt å prioriterer elevens behov, og begge gruppene ofte ser spesialundervisning som den beste løsningen, er det ikke oppsiktsvekkende at rektorene på den andre siden opplever dette som en allianse det er vanskelig å stå i mot. Rektorenes argument her er at de også har elevens behov som prioritet, men det kan se ut til at vurderingen av hvordan man best mulig kan ivareta eleven er forskjellig mellom foreldre, PPT og rektorene. Foreldre og PPT fremstår som pådrivere for spesialundervisning, mens rektorene ønsker å dekke elevens behov i større grad innenfor tilpassa opplæring. Et annet dilemma for fagprofesjonelle blir rettighetene og behovene til elever med tilsvarende behov, med foreldre som av ulike årsaker ikke følger opp. Flere av aktørene er opptatt av å være en stemme for de elevene som ikke

har foreldre eller foresatte som arbeider aktivt inn mot skolen for å sikre dem rettigheter. Det pekes på at skolen skal fungere sosialt utjevne, og at det må gjøres avveier i forhold til begge disse elevgruppene, og ikke bare til den elevgruppen som har aktive foreldre.

Hva angår interessedilemmaet var det særlig det som omhandlet om man skulle vektlegge foreldres eller profesjonelles syn når avgjørelser om spesialundervisning ble tatt. Dette ble omtalt i 8 fokusgrupper.

7.5 Ressursfordelingsdilemmaet

Innenfor dette dilemmaet er spørsmål om prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov sentrale. Når ressursene er begrenset må det nødvendigvis gjøres prioriteringer mellom likeverdig trengende, og det må også gjøres valg i forhold til hva som kan godtas som minimumsnivå på opplæringen. Et annet valg skoleeier og skoleledere står overfor er på hvilken måte man skal forstå forholdet mellom ressurser til tilpasset opplæring i ordinær undervisning vs. spesialundervisning. Hvordan PPT fungerer som utløserinstans for ressurser blir oppgitt å være et tredje spørsmål.

I en situasjon med begrensede økonomiske ressurser er spørsmålet hva som skal prioriteres. Valget står gjerne mellom å øke den generelle tildelingen til skolene for å styrke muligheten for tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning, og risikere begrensa ressurser til spesialundervisning eller å prioritere ressurser til spesialundervisning, og risikere å svekke ressurser til ordinær undervisning.

“Og det er selvfølgelig også problematisk at det står i regelverket at man kan ikke begrunne tildelingen av midler til spesialundervisning ut i fra økonomi, men i praksis så blir det jo det. Fordi at vi har fått en pott å ta av, og den potten er som oftest litt for liten, og da må vi skjære ned på tilbudet og så må vi skjule det bak noen andre ord, mens det egentlig er økonomi som gjør at vi ikke kan gi et godt tilbud til de elevene som kanskje trenger det” (Fylke 7, Rektor).

I flere kommuner og en fylkeskommune fortelles at når det er for lite ressurser til å gjennomføre den lovpålagte opplæringen, skjæres det gjerne ned både på den ordinære opplæringen og på spesialundervisningen. Dette blir kalt ostehøvel-prinsippet, og blir i to kommuner knyttet til begrepet likeverdighet. Når det skal skjæres ned på skolebudsjettet, skjer dette både i ordinær opplæring og spesialundervisning. I en annen kommune forteller skoleeierne at spesialundervisningen holdes utenfor nedskjæringene, slik at det blir budsjettet for ordinær opplæring som bærer kuttene, da er situasjonen som blir beskrevet i dette intervjuet en reell mulighet: *“Tilslutt så bruker vi alle pengene på spesialundervisning og har nesten ingenting igjen til de såkalte ordinære elevene”* (Kommune 4, Skoleeiere).

Når det gjelder prinsippet om tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning, stilles det et spørsmål ved hvor stort mangfold det er realistisk å forvente at en lærer skal klare å håndtere alene i klasserommet før ansvar bør fordeles på flere. Det kan virke som om det eksisterer en forståelse av at tilpasset opplæring ikke er

ressursutløsende, mens spesialundervisning er det. Dersom dette er tilfelle, er det mulig at det kan føre til interne dragkamper på skoler om tilgjengelige ressurser med et behov for spesialundervisning som argument.

PPT beskriver en opplevelse av seg selv som ressursutløser. I en kommune reflekterer skoleeier over økt bruk av spesialundervisning i relasjon til fordeling av ressurser. Her vises det igjen til at en tro på at økning i spesialundervisning vil føre til flere ressurser på skolene, men at dette ikke er tilfelle. De fleste kommuner og fylkeskommuner rapporterer om ressursfordelingsmodeller hvor det meste av ressursene allerede er lagt til skolene. I neste instans kan dette likevel bety at kampen om ressurser er flyttet til skolenivået, og at lærere argumenterer om ressurser til elevene de har ansvar for med bakgrunn i behov for spesialundervisning enkeltvedtak.

Aktørene vi intervjuet var spesielt opptatt av dilemma rundt prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov. Dette ble omtalt av 15 fokusgrupper.

7.6 Styringsdilemmaet

Styringsdilemmaet er det sjette dilemmaet som ble identifisert i kapittel 2.4. Dette berører kommunenes økte ansvar og handlingsfrihet i opplæringen, samtidig som statlig styring og kontroll har økt. Aktørgruppene må manøvrere i et felt med ulike interesser som har rettigheter, forventninger og krav i forhold til ordinær opplæring og spesialundervisning. I gjennomgangen av intervjuene var et stort antall av informantene opptatt av spørsmål knyttet til ulike forventninger og styringssignaler i skolen. Dette gjaldt spørsmål som: Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet? Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer? Hvordan organisere PPTs arbeid? Har ressursbruken ønsket effekt? Hvordan prioritere mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning? Når gå inn med tiltak? Man må også operere mellom det ideelle og det mulige, noe som fører til stadige dilemma.

I alle kasusene reises spørsmål om hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet:

“Jeg tenker på det som jeg opplever som utfordrende da, det er veldig sånn forskjellig utgangspunkt på hva skolen skal være. Altså kommunestyret, i den kommunen som jeg jobber i, vil bevare bygdene. Det gjelder mere spesialundervisning da, det her er et sånt dilemma som også gjelder det. Også har vi kanskje en foreldregruppe da som tenker at det sosiale, trivselen, så er det kanskje skolen da (...)lære ett eller annet. Også har vi PP-tjenesten som, for å sette det helt på spissen da, ser litt sykdom inne i bildet her også. Og da får du på en måte fire forskjellige interesser, og det er veldig vanskelig å etablere en felles dialog rundt det opplever jeg ofte” (Kommune 5, Rektor).

Det beskrives også som vanskelig når det ikke finnes forventninger til kvalitet. I en kommune framheves en opplevelse av at skolesektoren i kommunen mangler overordnede visjoner og retning. De beskriver denne situasjon med et bilde fra “Alice i eventyrland”.

"Altså når Alice i eventyrland spør hvor veien går, så spør du: 'hvor hen skal du da?' - 'Det spiller ingen rolle' - 'Da spiller det heller ingen rolle hvilken vei du tar'. Vi er litt der, vi mangler litt på kartet her. Hvor ønsker politikerne og administrasjonen at ...? Det nytter ikke bare å si at vi skal opp 0,1 i målbare resultat" (Kommune 1, Rektorer).

Samtidig som man må manøvrere mellom forventninger fra ulike aktører på lokalt nivå, beskrives også dilemmaet som å prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer. Dette knyttes i enkelte kommuner til hvordan læreplanen som styringsdokument blir utfordret av det som kalles "prøveregimet":

"Jeg vil si at læreplanen blir overstyrt av prøveregimet, og prøveregimet overtar læreplanens rolle som veiledningsdokument for store grupper. Det er det som skjer, og det er ikke vanskelig å se det egentlig, verken på det som blir skrevet eller det som blir talt i en del sammenhenger. Det er kanskje litt på spissen det jeg sier nå, men alt jeg kan om dette sier at orienteringen vil alltid komme inn mot det som blir sett på som de gyldige prøvene" (Kommune 5, Skoleeiere)

For PPT i enkelte kommuner virker det også som avveininger mellom læreplanens generelle del på den ene siden og kompetansemål i de ulike fagplanene på den andre oppleves som dilemma. Ved tidlig innsats blir det også et spørsmål om når man skal gå inn med tiltak. Skal man gå inn tidlig og risikere å stigmatisere og sette inn tiltak på noe som hadde gått seg til av seg selv over tid, eller skal man vente og se og risikere at små vansker kan utvikle seg til å bli større?

PPT beskriver også opplevelser av ulike typer dilemma i forlengelsen av hva som skjer med deres sakkyndige vurderinger. Hva skal de foreta seg når de ser at vurderingene ikke blir fulgt på skolenivå?

"Det handler om å få rutiner på plass det også. Det er et dilemma når vi ser at skolene bryter opplæringsloven. Når vi får kopi av vedtak, og vi ser at vedtaket er ikke gjort etter anbefaling og sakkyndig vurdering. Der de har begrunnet hvorfor er det greit, men vi ser at der det kanskje til og med står skrevet at vedtaket er gjort i samråd med sakkyndig vurdering, så er det ikke det. Og da er vi inne i et sånt der dilemma, skal vi gripe inn, skal vi gjøre foreldrene oppmerksomme på det?" (Kommune 2, PPT).

Som vist tidligere i rapporten brukes opp imot 20 % av skolebudsjettet i enkelte kommuner på spesialundervisning. I flere av intervjuene vises det til forskning som sier at det er usikkert hvor stor effekt spesialundervisningen har. Det blir derfor et dilemma om ressursene man bruker på tiltakene har effekt, eller om det hadde vært bedre å bruke dem på andre måter:

"Jeg har et spørsmål, og det bør vi jo stille oss, virker det alle de tiltakene vi setter inn? Bruker vi pengene rett? Jeg er ikke så sikker på at alle de tiltakene som vi setter inn virker, men det er ikke godt å måle, det altså. Og hvis vi ikke hadde satt inn de tiltakene, hvordan skulle vi da vite at det ikke virket?" (Fylke 7, Rektorer)

På den andre siden peker skoleeierne på at det er behov for en sterk ledelse i forhold til å avveie forhold knyttet til prioriteringer mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring.

Når gruppene snakker om manglende kvalitet viser de ofte til ufaglærte. Først og fremst bruk av assistenter til å gjennomføre spesialundervisningen. Spesialundervisningslærere blir også gjerne brukt som vikarer, slik at spesialundervisningen går ut når det er lærere borte i ordinær opplæring. Dessuten fortelles det at det er lærere som har timer til overs på timeplanen og nytilsatte lærere som blir brukt i spesialundervisning. Det blir framhevet at når kvaliteten på opplæringen blir dårlig og nedprioritert, så akselererer behovet for mer spesialundervisning.

Styringsdilemmaet var dilemmaer som svært mange av fokusgruppene tok opp. "Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet?" ble omtalt i 19 av 32 fokusgrupper og "Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer?" ble omtalt i 12 fokusgrupper.

7.7 Oppsummering

Norwich (1993,2008) formulerte fire dilemma i spesialundervisningen. Disse er identifikasjonsdilemmaet, innholdsdilemmaet, organiseringsdilemmaet og interessendilemmaet. Disse er dilemma som i hovedsak omhandler elever med spesielle behov og kan sees som en utdyping av individ - fellesskapdilemmaet. For også å ivareta dilemma knyttet til helheten og spesialundervisning som en del av et større system har vi formulert ressursfordelingsdilemmaet og styringsdilemmaet. Gjennom kasusbeskrivelsene ble dilemma som informantene var opptatt av identifisert og beskrevet. Dette kapittelet er en mer inngående diskusjon av disse.

Tabellen under gir en oversikt over de dilemmaene som ble omtalt i flest aktørgrupper. Det blir også angitt hvor mange fokusgrupper som framhevet disse. Dilemmaene er gruppert etter de seks overordnede dilemmaene. Fullstendig tabell med kommunene/fylkene og fokusgrupper er vedlagt i vedlegg 8.

Tabell 7-1: Oversikt over de dilemmaene som ble omtalt i flest grupper

Dilemma	Ant.gr
Dilemma 1 Identifikasjonsdilemmaet	
Normalitet vs avvik	8
Stigmatisering vs ikke-stigmatisering	7
Dilemma 2 Innholdsdilemmaet	
Fleksibilitet vs standardisering	12
Dilemma 3 Organiseringsdilemmaet	
Fellesskap vs individ	16
Dilemma 4 Interessentdilemmaet	
Foreldre vs profesjonelle	8
Dilemma 5 Ressursfordelingsdilemmaet	
Prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov	15
Dilemma 6 Styringsdilemmaet	
Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet?	19
Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer?	12

Identifiseringsdilemmaet opptar flere av informantgruppene. Da er det normalitet vs avvik og stigmatiseringsdilemma de er mest opptatt av.

Når det gjelder *innholdsdilemmaet* er det særlig fleksibilitet versus standardisering som blir fremhevet. Dette dilemmaet knyttes til muligheten for å gjennomføre mer fleksible undervisningsopplegg innenfor rammene av Kunnskapsløftet. Skal læreplanens kompetansemål prioriteres eller elevens behov?

Organiseringsdilemmaet og da særlig fellesskap versus individ er vektet tungt. Opp i mot halvparten av fokusgruppene er opptatt av dilemma hvor de må prioritere mellom individene og fellesskapet i forhold til spesialundervisningen.

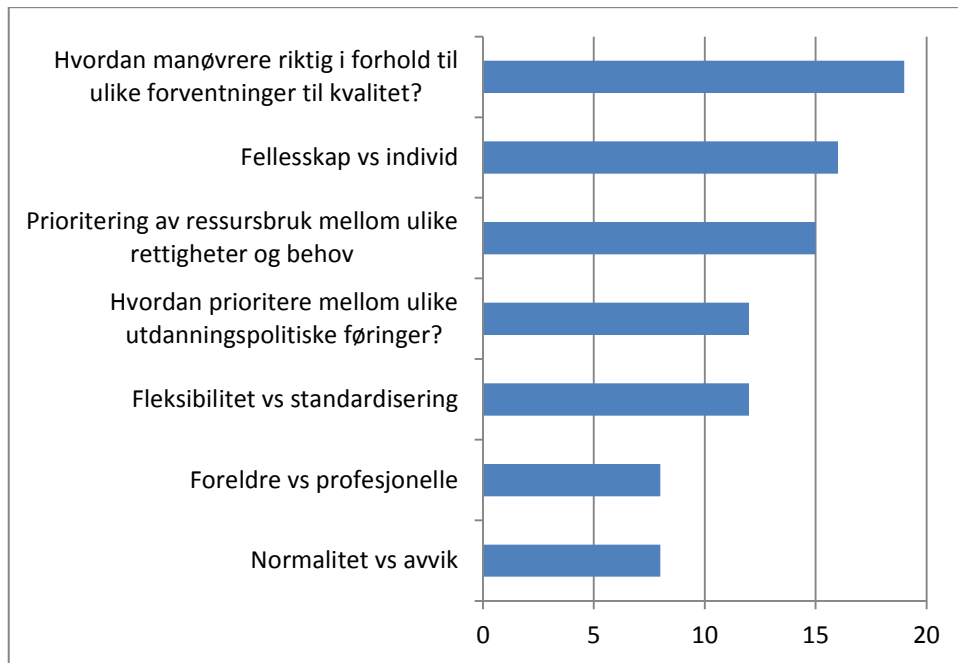
Færre var opptatt av *interessentdilemmaet*. Det mest omtalte av disse er det som omhandler foreldre versus profesjonelle.

Ressursfordelingsdilemmaet, og da spesielt prioriteringer som må gjøres mellom ulike rettigheter og behov er også fremhevet som vanskelig. Gjennom dette ser vi at det er dilemmaene som er knyttet til spesialundervisningens plass og funksjon i forhold til opplæringen som helhet som blir mest omtalt. Disse to dilemmaene ser ut til å være vanskeligere enn valg og prioriteringer som blir gjort innenfor selve spesialundervisningen.

Ut fra denne oversikten ser vi at *styringsdilemmaet* er det dilemmaet flest grupper snakker om. De ulike aktørene i skolen (f. eks. lærere, elever, rektorer, skoleeiere og foreldre) har ulike kriterier for hva som er kvalitet for dem. En elev ønsker kanskje undervisning på et bestemt tema i læreplanen, mens læreren må gjennomgå hele læreplanen for å tilfredsstille egne krav til kvalitet. Spørsmålet om hvordan man skal manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet ser ut til å veie tyngst for

informantene. Også dilemmaet om hvordan man skal prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer er noe som opptar mange informanter.

I figuren under er en oversikt over den tredjedelen av dilemmaene som er omtalt av flest fokusgrupper. Tabellen som danner grunnlaget for figuren er vedlagt i vedlegg 8.



Figur 7-1: Den 1/3 av dilemmaene som flest grupper snakket om

“Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger om kvalitet?” er det dilemmaet som opptar flest fokusgrupper. Dette er et dilemma knyttet til styring. Det eksisterer ulike faglige og politiske forståelser av hva som er god kvalitet i opplæringen, og ulike aktørgrupper har også ulike oppfatninger. Å manøvrere i dette feltet oppleves som vanskelig av mange, da man sjelden kan tilfredsstille alle parter.

“Fellesskap versus individ” er også noe som opptar informantene, dette er en viktig side av organiseringsdilemmaet. Hvor undervisningen skal skje betyr vurderinger av om eleven skal motta spesialundervisning i ordinær klasse, om han skal tas ut i egne grupper eller ha eneundervisning i deler av tiden. I de to sistnevnte tilfellene vil eleven likevel ha tilknytning til ordinær klasse. I enkelte kommuner kan det også være snakk om å gi elevene tilbud i egne spesialgrupper, noe som foregår utenfor rammen av ordinær undervisning.

“Prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov” er et dilemma flere av gruppene tar opp som sentrale i arbeidet med spesialundervisning. Når ressursene er knappe, som det er rapportert om i flere av kommunene, blir valgene tilsvarende vanskelige.

“Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer” handler om skoleeiers og skolars økte ansvar og handlefrihet i opplæringen, samtidig som statlig styring og

kontroll øker. Aktørene forteller om flere ulike dilemma knyttet til å manøvrere i dette feltet.

Valg knyttet til "Fleksibilitet vs. standardisering" oppstår innenfor innholdsdilemmaet. Her står man i en posisjon hvor læreplanene gir klare føringer om innhold og progresjon, samtidig som de oppleves som lite fleksible i forhold til hva som i perioder kan være enkeltelevers behov for tilpasning. Det blir også vist til spenninger mellom generell del av læreplanen og de enkelte fagplanene for hvilke vurderinger som legges til grunn for opplæringstilbud hver enkelt elev kan ha best utbytte av.

Innenfor interessentdilemmaet er det "Foreldre vs. profesjonelle" som i størst grad blir tematisert, mens det i "Normalitet vs. avvik" innenfor identifiseringsdilemmaet blir pekt på at det oppleves som en innsnevring av normalitetsbegrepet, både i samfunnet generelt og gjennom forventinger uttrykt gjennom skolens fagplaner spesielt, skaper dilemma.

8 Økonomiske rammer og rettigheter

Til tross for tydelige politiske signaler på at bruken av spesialundervisning bør reduseres, har det skjedd en relativt stor økning de siste årene. I de forutgående kapitlene har vi belyst drivere bak økningen og dilemmaer som skolen møter i spesialundervisningsfeltet. Analysene viser et sammensatt årsaksbilde for hvorfor bruken av spesialundervisning øker. Det er også et viktig poeng at bruken heller ikke øker over alt, noen steder går den faktisk ned. Det er med andre ord heller ikke slik at bruken av spesialundervisning av nødvendighet *må* øke.

Innenfor spesialundervisningen er mange skjæringspunkter mellom økonomiske rammer og fellesskapet versus individets rettigheter, og den ene av våre to problemstillinger berører nettopp dette. I dette kapitlet vil vi kort løfte fram noen av disse skjæringspunktene og med utgangspunkt i de drøfte problemstillingen: "Hva slags dilemma opplever kommuner/fylkeskommuner og skolesystemets aktører i skjæringspunktet mellom økonomiske rammer og fellesskapet versus individets rettigheter?".

Med utgangspunkt i rettighetssiden ser vi på kriteriene for vedtak om spesialundervisning og hvem som har beslutningsmyndighet. Med utgangspunkt i de økonomiske sidene ser vi på ressurstildeling og organisering på henholdsvis kommune- og skolenivå. I tillegg kan det finnes "gråsoner" hvor flere etater eller kommuner er involvert i finansieringen av spesialundervisningen.

8.1 Vide kriterier for vedtak om spesialundervisning

Spesialundervisning er en institusjonell praksis i skolen. Den er et sentralt redskap for å håndtere utfordringer knyttet til elevers ulikheter når "utdanning for alle" omfatter stadig flere elevgrupper og aldersgrupper. Det kan se ut til at spesialundervisningen blir en form for "*oppsamlingssekk*", hvor man kanalisere elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Hvilke kriterier og argumenter som benyttes for vedtak om spesialundervisning blir dermed viktig.

Selv om mye har endret seg i skolen de siste 30-40 årene, har det sentrale kriteriet for spesialundervisning ligget fast. I 1975-revisjonen av grunnskoleloven ble retten til spesialundervisning knyttet til formuleringen *elever som ut fra en sakkyndig vurdering trenger særlig hjelp*. I dagens opplæringslov er retten til spesialundervisning knyttet til *at eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen*. De to formuleringene antyder et fokusskifte fra deltakelse til læringsutbytte. Fellestrekket ved de to formuleringene er at de forankrer retten til spesialundervisning i en samlet vurdering av elevenes opplæringssituasjon og ikke i spesifikt definerte vansker eller grupper. I motsetning til lovverket i land som knytter retten til spesialundervisning til spesifikke diagnoser og vanskegrupper, har Norge en såkalt ikke-kategorial lovtekst. I norsk sammenheng representerte innføringen av det ikke-kategoriale prinsippet et brudd med spesialskolelovens logikk (jf. kapittel 2).

For skoleaktørene er det imidlertid uklart hvordan kriteriene for spesialundervisning skal forstås og praktiseres. Lærere forteller at de melder opp en del elever til PPT "for

sikkerhets skyld". Skoleeiere og PPT snakker på sin side om at ulike skoler har ulike "grenser" mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning og ulike terskler for henvisning. Flere peker på at lovverket er uklart, og de savner nasjonale kriterier.

"Det kunne vært litt interessant og sett på, for hva er det man får spesialundervisning til? Hvilke vanskeområder er det som utløser hvilke ressurser og hvordan snakker vi egentlig om tilpasset opplæring, spesialundervisning og de begrepene? For jeg tror at forståelsen er veldig ulik jevnt over" (Kommune 6, Skoleeiere).

Det ikke-kategoriale prinsippet som ligger til grunn for utformingen av § 5-1 i opplæringsloven, har som nevnt vært brukt over lang tid. Det er åpenbart at lovteksten kan fortolkes på ulike måter og at den dermed åpner for ulik praksis. Aktørgruppene stilte spørsmål om det skal være avvik fra kompetansemålene for å få spesialundervisning og om hvilke "elevkarakteristika" som kvalifiserer for spesialundervisning.

Et spørsmål som dukket opp i flere intervjuer, var forholdet mellom spesialundervisning og atferdsproblemer. PPT stilte spørsmål om "atferdselever" kan være en del av spesialundervisningen, når disse elevene når alle kompetansemålene. Her antydte noen at dersom en tok bort denne gruppen elever, så ville omfanget av spesialundervisning bli redusert med 50 %. I en annen kommune reiste skoleeier det samme spørsmålet: *"Og jeg tror vi gir mange spesiell tilrettelegging for et atferdsproblem, og det kan vi også diskutere om skal være spesialundervisning"* (Kommune 6, Skoleeiere).

Spørsmålet om en kan gi spesialundervisning til elever som når alle kompetansemålene, gjelder ikke bare elever med atferdsvansker. I en kommune spør skoleeier: *"Skal vi gi sakkyndig vurdering hvis det ikke er fravik fra læreplanmålene rent faglig?"* (Kommune 2, Skoleeiere). Forholdet mellom måloppnåelse og spesialundervisning oppfattes som komplisert. For å avvike fra fagplandelen i læreplanverket (LK06) må en ha en sakkyndig vurdering og elevene skal da ha en IOP, altså vedtak om spesialundervisning. Samtidig åpner lovverket for spesialundervisning selv om en elev har full måloppnåelse. For mange er dette et paradoks. Eksempel som ble nevnt var når elever som får karakteren 4, henvises til PPT og ender opp med vedtak om spesialundervisning, fordi eleven presterer under det som er forventet. Spørsmålet som stilles er – hvor går grensen?

Selv om spesialundervisningen representerer sterke tradisjoner og institusjonaliserte mønstre, varierer den over tid. Likeens varierer også kriteriene for vedtak, målgrupper og organiseringsformer over tid. Klassiske funksjonshemmingsgrupper (døve/tunghørte, blinde/svaksynte og fysisk funksjonshemming) "flytter ut av" spesialundervisningssfæren. Dette kan knyttes til at skolen og samfunnet generelt legger mer vekt på universell utforming, utvidet tilgang til hjelpemidler og språk/kommunikative redskaper. Samtidig "flytter nye grupper inn i" spesialundervisningssfæren. Det gjelder blant annet elever med innvandrerbakgrunn, flerspråklige elever, elever med ADHD, Asperger og psykososiale vansker, og også en del faglig "sterke" elever.

Spesialundervisning defineres vidt og skal dekke mange ulike funksjoner i skolen. I aktørgruppene kommer det fram at spesialundervisning er et mangesidig fenomen. Dette gjenspeiles i diskusjonene om kriterier og målgrupper. Hva og hvem som kvalifiserer for spesialundervisning endres i tråd med nye grenseoppganger mellom normalitet og avvik. I flere av gruppene knyttes disse forholdene også sammen med en bekymring for om skolens normalitetsbegrep stadig blir smalere.

8.2 Forholdet mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak

Det er PPT som skriver utredning og foretar sakkyndig vurdering av elever for spesialundervisning, mens det er skolen ved rektor som formelt fatter enkeltvedtaket. Hvordan maktforholdet er mellom disse to partene synes å variere mellom kommuner.

Enkelte rektorer og skoleeiere blir frustrert over at saksbehandlingen før vedtak om spesialundervisning kan bli summarisk. Grunnen er at om en elev har fått en sakkyndig vurdering som anbefaler spesialundervisning, så er det i praksis vanskelig ikke å følge dette opp med enkeltvedtak. Informanter ved skolene forteller at foreldrene så godt som alltid får medhold hos fylkesmannen dersom de klager på avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak.

”Så det at vi følger den tilrådommen nokså halvblindt, det er jo rett og slett av rasjonelle hensyn. Vi orker ikke å sette av tid til å gjøre samme jobben om og om igjen, fordi noen anker” (Kommune 5, Skoleeier).

Når det beskrives at PPT får siste ordet, og at skolene mer eller mindre har det som regel at de følger sakkyndig vurdering, kan det i realiteten bli PPTs fortolkning av § 5-1 som gjelder. Lærere forteller at de henviser elever til PPT for å ”sikre” seg. Slik blir PPTs arbeid en garanti for at elevene får det tilbudet de har behov for. I enkelte PPT-intervjuer ble det fortalt at PPT har gått inn og gjort et arbeid med å beskrive hva de forventer er gjort av skolen før henvisning.

På kommunenivå ser det ut som om det kan variere hvem PPT, foreldre, skoler og skoleeier allierer seg med på dette feltet. En kan i enkelte kommuner få inntrykk av at PPT og foreldrene står sammen for å sikre at elevenes rettigheter ivaretas, mens skolene beskrives som motparter. Gjennom intervjuene har vi heller ikke klart å få et tydelig bilde av hvordan skoleeier eventuelt koordinerer arbeidet mellom PPT og skolene, og hvordan forståelsen er av forholdet mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Blir det skapt felles rammer for tolkning? Ville det ført til større kontroll og forutsigbarhet både for skolene og PPT, dersom arbeidsfordelingen og forventningene dem imellom var tydeligere? Et eksempel på at dette arbeidet er gjort, finner vi i fylkeskommune 8. Her er tolkningen av hvilke elever som blir gitt rettigheter etter § 5-1 samkjørt mellom skoler, skoleeier og PPT. Samtidig peker de på hvordan de opplever forskjeller i praksis i de ulike kommunene:

”Jeg har snakket om dette på rådgiversamlingene i årevis, at kommunene bør sette seg ned å diskutere bruken av spesialundervisning, for nå er det jaggusånn at den enkelte PP-rådgiver eller PP-kontor som legger listen nærmest, og det spriker i alle retninger. Liksom ingen føringer.” (Fylkeskommune 8, PPT)

Når rettighetsspørsmålet blir sterkt vektlagt, kan man i tillegg spørre om det er rettighetene som blir viktigst i spesialundervisningen, eller er det kvaliteten på den opplæringen og skolehverdagen eleven faktisk får som er i fokus?

8.3 Ressursfordeling og organisering på kommunenivå

Intervjuene og dokumentene kan gi inntrykk av at det er forholdet mellom skole og skoleeier som er i fokus når det er snakk om tildeling av ressurser til spesialundervisningen.

På et generelt grunnlag kan man si at det i kommunene var det en spenning knyttet til ressurser mellom rammer for tilpasset opplæring på den ene siden og spesialundervisning på den andre. Fra lærerhold ble det pekt på at et av motivene for å henvise elever til PPT med tanke på spesialundervisning var at en ville synliggjøre behov og sikre ressurser. Samtidig var det en generell aksept i gruppene for at når skolens rammer lå fast, og i noen tilfeller ble redusert, så ville en økning i bruk av spesialundervisning bidra til en forskyvning av ressurser fra ordinær opplæring til spesialundervisning. Dette ville i neste omgang føre til mindre ressurser i ordinære klasser og redusere muligheten for delingstimer, og skape et ytterligere press på spesialundervisning.

På tvers av alle kommuner og fylker ble det lagt vekt på at en ønsker å unngå en nær kobling mellom sakkyndig vurdering/enkeltvedtak og skolens ressurser. Derfor søkte kommuner og fylker å legge så mye som mulig av ressurser inn i den generelle rammen til skolene. Når en elev får vedtak om spesialundervisning må en da hente ressurser fra skolens generelle ramme. Selv om dette var prinsippet, var det også enkelte forskjeller mellom kommunene/fylkene. I noen kommuner ble hele rammen lagt ut til skolene, men gjerne med forhandlinger mellom skoleeier og rektorer i forkant. I disse forhandlingene var det også viktig å ta hensyn til behovet for ressurser til spesialundervisning. Det ble deretter skoleeier som måtte gjøre prioriteringer mellom skoler når skolebudsjettet skulle fordeles mellom de ulike skolene i kommunen. Andre beskrev at de på kommunenivå også hadde satt av en begrenset pott som skolene kunne søke midler fra. Denne potten var gjerne øremerket særlig ressurskrevende elever. I de store kommunene var det etablert spesialtilbud på kommunenivå, som for eksempel for multifunksjonshemmede elever. Disse tilbudene kan forstås i forlengelsen av overgangen fra tidligere spesialskoler. En type kritikk som ble fremmet mot disse tilbudene var at de førte til en skjevfordeling av ressurser i forhold til elever med tilsynelatende tilsvarende behov i ordinære klasser. Dessuten mente flere at familier med barn som kunne ha utbytte av spesialtilbudene, flyttet til disse kommunene, noe som førte til et økt press på spesialundervisningen. Det fantes også ulike segregerte tilbud på kommune-/fylkesnivå for elever med atferdsproblematikk. I de kommunene/ fylkene hvor slike tilbud eksisterte, hadde antallet tilbud økt de siste årene. Det ble vist til at så lenge tilbudene eksisterte, så ville de fylles. I den ene kommunen argumenterte lærerne for at tilbudenes eksistens førte til press for at elever med atferdsproblematikk ble søkt overført fra ordinære klasser. I fylket eksisterte ikke denne typen mekanismer, men det ble rapportert om at vektlegging av differensiering og tilpasset opplæring var stort.

8.4 Ressursfordeling og organisering på skolenivå

Det avtegnes en spenning mellom ressurser til tilpasset opplæring på den ene siden og spesialundervisning på den andre. Fra lærerhold ble det påpekt at et av motivene for å henvise elever til PPT med sikte på vedtak om spesialundervisning, var at en ville synliggjøre behov og sikre ressurser. Samtidig var det en generell aksept i gruppene for at når skolens rammer lå fast, og i noen tilfeller ble redusert, så vil en økning i spesialundervisning bidra til en forskyvning av ressurser fra ordinær opplæring til spesialundervisning, noe som vil føre til mindre ressurser i ordinære klasser og ytterligere press på spesialundervisning. En kan her snakke om en selvforsterkende ressurspiral som kan bli en trussel mot skolens muligheter for tilpasset opplæring.

Det er mindre snakk om hvordan ressursene forhandles om og brukes på skolenivå. Hvordan foregår ressursfordelingen mellom de ulike klassene og elevene på skolenivå? Kan det være at kampen flytter seg hit? Hvordan blir ressursene brukt på skolenivå? Dersom mange skoler fordeler ressurser til spesialundervisning først, og deretter til ordinær undervisning, kan økning i bruken av spesialundervisning få konsekvenser i form av kutt i delingstimer til ordinær undervisning. Andre typer "sparetiltak" det rapporteres om på skolenivå er blant annet økt bruk av assistenter. I tillegg beskrives det at dette er undervisning som blir tatt bort om det er behov for lærervikarer, og at det ikke blir satt inn vikarer til spesialundervisning dersom læreren er borte. Videre omtales undervisning i gruppene som arbeidsoppgaver med lav status. Det er oppgaver som gis til den sist ansatte lærer, til lærere som har timer til overs eller til assistenter.

På skolenivå har vi pekt på at mer av spesialundervisningen nå legges til spesialgrupper og baser (noen steder også omtalt som "læringsverksteder") enn tidligere. Det er denne organiseringsformen som får mest oppmerksomhet i fokusgruppeintervjuene. Vi vet ikke noe om omfanget av denne organiseringsformen, kun at den ble mye omtalt og til dels problematisert. Spørsmålet er hvilke følger det får når spesialundervisningen organiseres innenfor slike grupper. Dersom lærere i ordinære klasser opplever at dette letter arbeidsbyrden deres, kan dette bli en selvforsterkende driver. Et annet trekk er at når gruppene rekrutterer elever med ulike erfaringer og vansker fra ulike fag, svekkes også muligheten for å felles undervisning i gruppen. Gruppene blir da mer en arena for individuell veiledning der elever har med ulike arbeidsplaner fra klassene sine. Når elever med vedtak om spesialundervisning forventes å motta denne opplæringen innenfor rammen av grupper, blir det gruppene som utløser ressurser på skolenivå. På den måten kan gruppene fungere som en ekskluderingsmekanisme fra klassene. Det finnes eksempler i datamaterialet på at lærere og foreldre som ønsket at elever skulle få opplæring i ordinær klasse (om en vurderer at dette vil gi utbytte), ble bedt om å si fra seg retten til spesialundervisning. En permanent organisering av spesialundervisningen i smågrupper bør ses i forhold til § 8-2 i opplæringslova. Her heter det at organiseringen av elevene "til vanleg" ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Veilederen gjør et unntak når denne organiseringsformen er beskrevet som den beste for eleven i enkeltvedtaket.

Organiseringene i grupper blir i intervjuene ikke direkte sett i sammenheng med § 8 – 2. Om grunnen til dette er at flere enkeltvedtak tilrår opplæring i smågrupper for elevene nå enn tidligere, eller om at det finnes andre årsaker blir det vanskelig å konkludere med.

8.5 Ansvarsfordeling i “gråsonen”

På ulike måter blir det beskrevet “gråsoner” når det gjelder hvem som på kan ha ansvar for å finansiere spesialundervisningen for enkelte elever. Ulike former for finansiering ble ikke inngående diskutert i intervjuene, men vi løfter dem fram her fordi de reiser prinsipielle spørsmål knyttet til skjæringspunkter mellom økonomiske rammer og fellesskapet versus individets rettigheter. I prinsippet har man to utgangspunkt for ansvarsfordeling: i) arbeidsdeling hvor det er retningslinjer som i prinsippet er gjensidig utelukkende kategorier eller ii) ansvarsfordeling hvor det handler om koordinering av tjenester til elever med sammensatte behov. I tilfeller hvor det er snakk om gjensidig utelukkende kategorier har vi for eksempel utvidet rett til videregående opplæring. Dette er en rettighet elevene har og kommunen er ansvarlig for at dette blir fulgt. I tilfeller hvor det er snakk om å koordinere tjenester til elever med sammensatte behov må ulike parter forhandle om hva de ulike skal bidra med. Eksempler på slike tilfeller kan være barn i barnevernet som kan ha ulike hjemsteds- og omsorgskommuner og multifunksjonshemmede. Ansaret kan deles mellom skolesektoren og helse og sosialsektoren innenfor kommunene, mellom omsorgskommunen og bostedskommunen for barn i fosterhjem, og mellom kommune og fylkeskommune for elever som er i videregående opplæring.

I en av kommunene blir forholdet mellom skolebudsjettet og helse- og sosialbudsjettet problematisert. Rektorene beskriver en situasjon hvor de mener skolesektoren til stadighet kommer til kort overfor helse- og sosialsektoren i økonomiske spørsmål. De peker på at skolene også har elever som de må bære utgifter til pleie og omsorg for og at dette er noe de mener lokalpolitikkerne ikke alltid tar hensyn til: “Vi har elever i skolen som vi kan sammenligne med helse- og sosialklienter, for å si det sånn. For det er stell de trenger, fra A til Å.” (Kommune 1, Rektorer) Disse rektorene ønsker en diskusjon over hvilke budsjetter som deler av opplæringen til sterkt pleietrengende elever skal dekkes av. Skal alt dekkes av skolebudsjettet, eller bør noe også dekkes av helse- og sosialbudsjettet?

I en annen kommune ble det fortalt at de har hatt tilflytting av familier som har en historie med barnevernet i den kommunen de flyttet fra. Dette kan gjelde elever som kommer midt i skoleåret, og som trenger tett oppfølging på skolen. I disse tilfellene har andre kommunale etater bevilget midler til oppfølging av elevene:

“Men det som skjer da i forhold til de barnevernstilfellene som er kommet midt i et år, de har som regel kanskje fått noen assistentressurser betalt via barnevernstjeneste, sosialkontor, NAV, for da har det ikke blitt forlangt at vi skulle ta det av den ordinære rammen når det har vært så krevende elever som bare plutselig har dukket opp.” (Kommune 3, Rektorer)

Disse rektorene viser her til en praksis hvor ulike kommunale etater overlapper hverandre når det gjelder oppfølging av enkeltelever. Dette kan være en måte å arbeide etter intensjonene i NOU 2009: 22 (*Det du gjør, gjør det helt*) på kommunenivå. Her blir det lagt vekt å gi gode og samordnede tjenester til utsatte barn og unge og deres foreldre. Når ulike kommunale og statlige tjenester skal samordnes og koordineres, kan det også oppstå spørsmål om hvem som skal finansiere hva og når.

I de små kommunene løftes det videre fram at de har flere familier som arbeider som fosterhjem, beredskapshjem eller ungdomshjem. Barna som bor i disse hjemmene kommer ofte fra andre kommuner, og da er det omsorgskommunen som skal dekke utgiftene til spesialundervisning. I en av kommunene fortalte rektorene vi intervjuet at

“... vi har ofte hatt møter rundt slike elever, fordi at det er et mye større arbeid for skolen vår enn det vi får ressurser til å gjøre. Altså, ressursene står ikke i forhold til det arbeidet rundt de elevene. Så i enkelte tilfeller så har det vært vanskelig å få tilstrekkelig ressurser, og vi må ta av våre egne. (...) Det har da skjedd at vi har hatt en dialog med kommunene, fordi det er litt forskjellig på kommunene har jeg erfaring med når det gjelder fosterhjem. Sann at det er noen kommuner som er veldig lettvinne, og noen er litt mer tungrodd, så vi har noen flere henvendelser til dem. En kommune nå som plutselig sier fra i september hos oss, at de kommer ikke til å betale, og da har det gått en del måneder. Og det er enkeltvedtak på 10 uketimer. Men det er ikke vanlig.”
(Kommune 5, Rektor)

Her vises det til at kommuner som blir bostedskommuner for fosterhjemsbarn på ulike måter også må samarbeide med omsorgskommunen.

Alle ungdommer har rett til videregående opplæring, og denne opplæringen er et fylkeskommunalt ansvar. Dette gjelder også elever med store og sammensatte vansker og behov, som det ellers er et kommunalt ansvar å ivareta. I intervjuer i begge fylkene ble det hevdet at for å spare ressurser ønsket kommunene å holde elever med store behov lengst mulig i videregående opplæring, gjerne i fem år på utvidet rett:

“Men da har jeg lyst å skyte ned en annen driver, ikke bare har foreldrene blitt mer bevisste, men og kommunene opplever vi og at oppfordrer foreldrene til å søke om et fjerde og et femte år. Vi vet jo at kommunene får flere og flere oppgaver fra sentralt hold, og kommuneøkonomien er jo anstrengt mange plasser, så det er klart disse elevene med de største behovene er jo et kommunalt ansvar etter at de er ferdige i videregående, så det er jo og en... Jeg sier ikke at det er en konflikt eller noe sånt, men det er et moment i dette her, at noen kommuner er veldig opptatt av det. Mest mulig i videregående føler vi. Og der er ikke alltid elevenes beste i fokus.” (Fylkeskommune 8, PPT)

I slike tilfeller er det enten fylkeskommunene eller kommunene som har ansvaret for å finansiere og tilrettelegge for tilbud til ungdommer. Det beskrives som en utfordring å skulle argumentere med utgangspunkt i elevens beste og ikke med utgangspunkt i økonomiske motiver.

9 Konklusjon

Bruken av spesialundervisning basert på enkeltvedtak har altså økt kraftig de senere år. Dette er en utvikling de færreste ønsker, men en realitet. Undersøkelsen vår har hatt som formål å finne svar på hvorfor dette skjer, hvordan aktører i skolen forklarer det, samt hvilke dilemmaer de støter på i spesialundervisningsfeltet. I dette kapitlet skal vi oppsummere de viktigste funnene i undersøkelsen. Vi skal først redegjøre for de viktigste dilemmaene som har kommet til syne i analysene, før vi avslutningsvis går inn drivere og konkluderer om hvilke som fremstår som de mest betydningsfulle.

I oppstarten av prosjektet formulerte vi tre hovedgrupper drivere bak økningen i bruk av spesialundervisning; (1) endringer i styring av skolen, (2) samfunnsendringer og (3) spesialundervisningens struktur. Disse brukte vi som "lyskastere" eller søkebegreper og som strukturerende i gjennomføring av dokumentstudie og fokusgruppeintervjuer.

I gjennomgangen av den historiske utviklingen av elevpopulasjonen som får spesialundervisning, konkluderte vi med at det er mulig å spore endringer over tid. De siste tiårene før tusenårsskiftet ble spesialundervisningen konsentrert om elever med funksjonsvansker, gutter og elever fra sosialt vanskeligstilte grupper. Med økt innvandring har også elever med innvandrerbakgrunn blitt en betydelig gruppe brukere av spesialundervisning. Økningen i antall elever som gis atferdsbaserte diagnoser har ført til at denne gruppen i større grad er blitt som spesialundervisningsmottakere.

9.1 Hvilke dilemma opplever sentrale aktører?

For å ta dilemmaene først ser vi at det flest grupper snakker om er det vi har kalt styringsdilemma. Her er de særlig opptatt av hvordan man kan manøvrere riktig vis-à-vis ulike, dels motstridende forventninger til kvalitet i skolen. Dette handler for eksempel om at en lærer kan ha en formening om hva som er god undervisningskvalitet uten at eleven opplever at kvaliteten er god. Men også dilemma som kan oppstå når man må prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer, opptar mange grupper. Flere aktører knyttet dette til hvordan de opplever at læreplanen som styringsdokument blir utfordret av det økte vektleggingen av på nasjonale prøver og det som måles av disse. Dilemmaet som omhandler hvor opplæringen skal skje, og da særlig spørsmålet om fellesskap kontra individ, opptok også mange av aktørene vi snakket med. Opp imot halvparten av aktørgruppene er opptatt av det dilemma at de må prioritere mellom individene og fellesskapet i utforming av spesialundervisningen. Videre fremhevet mange fordeling av ressurser, og da prioritering mellom ulike rettigheter og behov, som et dilemma. Hvorvidt man skal identifisere elevene eller ikke, og i hvilken grad man skal gjøre vansker synlige, opptok også flere. Når det gjelder hva som skal læres, fremhever aktørene særlig muligheten for å gjennomføre mer fleksible undervisningsopplegg innenfor rammene av Kunnskapsløftet. Skal læreplanens kompetansemål eller elevens behov prioriteres? Også dilemmaet om hvem som skal tas hensyn til ble nevnt i mange grupper. Det mest omtalte av disse er det som omhandler foreldre versus profesjonelle.

De viktigste dilemmaene skoleeiere, PPT, rektorer og lærere opplever i forbindelse med spesialundervisningen er følgende (i prioritert rekkefølge):

1. Styringsdilemma 1: Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet?
2. Organiseringsdilemma: Fellesskap vs individ
3. Ressursfordelingsdilemma: Prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov
4. Innholdsdilemma: Fleksibilitet vs standardisering
5. Styringsdilemma 2: Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer?

9.2 Drivere på kort og lang sikt

Går vi nærmere inn på driverne bak, fant vi at noen av dem er nye og har begynt å virke i de siste årene, da vi ser en merkbar økning i bruken av spesialundervisning, mens andre har virket over en lengre tidsperiode. De nye driverne gjelder i første rekke reformen Kunnskapsløftet med økt fokus på læringsutbytte, mer vekt på rapportering, dokumentasjon, samt bruk av nasjonale prøver og kartlegginger. I tillegg gjelder det innføringen av prinsippet om tidlig innsats. Noen drivere knytter det seg mer usikkerhet rundt når de har begynt å virke inn. Dette gjelder for eksempel at foreldre hevdes å kreve mer av opplæringen, den økende bruken av diagnoser og økende forekomst av angst, skolevegring og psykososiale problemer. Det er imidlertid mulig at foreldres engasjement har steget blant annet som følge av økt innsyn i skolen, og dermed kan ha sammenheng med Kunnskapsløftet. Andre drivere er avhengig av den konteksten de fungerer innenfor, slik som økonomi og organisering av spesialundervisningen. Det er også en del av de omtalte driverne, som ikke er endringer som har kommet de siste årene. Disse har virket over en lengre tidsperiode og er resultater av mer omfattende samfunnsendringer. Eksempler på slike kan være økt fokus på rettigheter, endret arbeidsmarked og individualisering.

Forståelsen av dilemma som rapporten bygger på, har sitt utgangspunkt i Norwich (2008). Han understreker at et dilemma er en situasjon der aktører er nødt til å gjøre valg mellom alternativer som ikke er optimale. Slik representerer dilemmaene en særlig beslutningsorientert tilnærming til vanskelige valg, der alle muligheter har noen ufordelaktige konsekvenser. Perspektivet foreskriver ikke løsninger. Det innebærer å balansere, søke kompromisser, og derfor kanskje måtte gi opp ideelle resultater.

9.3 Hva beskrives som drivere i forskning og offentlige dokumenter?

I forbindelse med driver 1, "Endring i styring av skolen", ble økt vekt på tester og kartlegginger ofte beskrevet som en driver i de tekstene vi kartla. Kravet om mer tilpasset opplæring ble også beskrevet som en driver – på den måten at spesialundervisning ser ut til å bli forstått i sektoren som en forutsetning for å få tilpasset opplæring. Det samme gjelder prinsippet om tidlig innsats. Dette er en satsing

som innebærer en forsterkning av lærerressursene på 1.-4.trinn, men tidlig innsats blir også forstått som at man skal handle raskt hvis man oppdager at elever har vansker. I tråd med dette har man begynt å henvise elever tidligere til PPT enn hva man gjorde før. Det at økningen kommer som en følge av nye nasjonale føringer og som et resultat av skolens praksis og kvalitet er også noe som man har vært opptatt. Dette fant vi både i offentlige dokumenter og i forskningslitteraturen. Presset økonomi i skolesektoren beskrives som en driver fordi det fører til at skolene i mindre grad evner å i vareta elevene innenfor den ordinære undervisningen og derfor henviser til PPT for å få tilgang til mer ressurser.

Under driver 2, "Samfunnsendringer", så vi at styrket rettighetstenkning omtales som en driver både i forskning og offentlige dokumenter. En skjerpet bevissthet om hvilke rettigheter en elev har, har ført til at for eksempel foreldre også er mer opptatt av å sikre sine barn disse rettighetene. Dette har også ført til at foreldre er en sterkere gruppe inn i skolen, i den forstand at de krever mer av opplæringen enn det de gjorde tidligere. En økning i atferdsproblematikk beskrives også som en årsak til at det har blitt flere elever med behov for spesialundervisning.

I forbindelse med driver 3, "Spesialundervisningens struktur", beskrives manglende kunnskap om flerspråklighet i skolen som en driver både i offentlige dokumenter og i forskningslitteraturen. Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser er også en forklaring som lanseres, i den forstand at økt vekt på sakkyndighetsarbeid hos PPT synes å ha svekket PPTs rådgivende rolle overfor skolene i hvordan de best mulig kan ivareta elever med spesielle behov. Når sakkyndig- og ressursutløserrollen blir den viktigste, ser det ut til at flere elever utvikler behov for spesialundervisning. Til sist ser vi at økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap har vært lansert som en forklaring både i forskningslitteraturen og i de offentlige dokumentene.

Forskningsdokumentene hadde identifisert flere drivere enn det de offentlige dokumentene hadde. De driverne som er nevnt i både offentlige dokumenter og i tidligere forskning, er:

- Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger
- Kravet om mer tilpasset opplæring
- Prinsippet om tidlig innsats
- Nye nasjonale føringer (veileder og rundskriv om spesialundervisning)
- Skolens praksis og kvalitet
- Presset økonomi i skolesektoren
- Økt fokus på rettigheter
- Foreldre krever mer av opplæringen
- Atferdsproblematikk
- Manglende kunnskap om flerspråklighet
- Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser
- Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap

I tillegg vil vi bemerke at Kunnskapsløftet, med nye krav som skolene ikke har effektive nok systemer for å møte, blir framhevet som en driver i forskningslitteraturen.

9.4 Hva beskrives som drivere av sentrale skoleaktører?

Hva angår driver 1, “Endringer i styring av skolen”, ble økonomi og ressurser beskrevet som en viktig driver av de skoleaktørene vi intervjuet. Dette er langt på vei kontekstavhengige forhold hvor skoleeiers (kommune/fylkeskommune) prioriteringer og forvaltning av budsjetter setter rammene for den enkelte skoleleders (rektors) tilgang på ressurser. Men selv om det er kontekstbasert, så fant vi at denne faktoren ble omtales i et klart flertall av aktørgruppene. Det viser at økonomi- og ressursproblemer er noe som mange opplever og som mener ligger direkte til grunn for økningen i bruken av spesialundervisning. I kommuner som har vært igjennom store kutt i skolebudsjettene, fremstår økonomi som en særlig sterk driver. PPT og rektorer er mest opptatt av økonomien, mens lærerne i større grad omtaler ressurstilgangen i form av for få lærere i klassene, liten mulighet til å dele undervisningen o.l. Ressurser og økonomi er ikke det samme, men skolens økonomi setter betingelser for hvilke ressurser skolen har tilgjengelig i sin virksomhet.

Kunnskapsløftet og økt forekomst av tester og kartlegginger i skolen blir omtalt av mange aktørgrupper. Dette er også drivere som først og fremst har kommet de senere årene og som både lærere, skoleeier, rektorer og PPT er opptatt av, selv om deres inngang til feltet er forskjellige.

En tredje driver i denne kategorien (styring av skolen) dreier seg om lærernes manglende spesialkompetanse. Denne er det først og fremst rektorer, skoleeier og PPT som fremhever.

Den fjerde driveren vi vil trekke frem, er at spesialundervisningen kan være utilfredsstillende organisert. Aktørene rettet fokus mot hvordan dårlig organisering på ulike måter kan bidra til å øke bruken av spesialundervisning. En annen driver som blir vektlagt er at økningen i bruken av spesialundervisning kobles sammen med prinsippet om tidlig innsats.

Under driver 2, “Samfunnsendringer”, så vi at flest aktørgrupper beskrev foreldre som krever mer av opplæringen som en viktig driver. Det er tydelig at dette oppleves som en klar endring både på tvers av kommuner og fylker, men også på tvers av de ulike gruppene av skoleaktører. I omtalen av at foreldre nå krever mer av opplæringen enn tidligere, gjøres det gjerne en sammenkobling med et økt fokus på rettigheter (rettsliggjøring). Foreldre som ønsker det beste for sine barn, kan komme til å utøve et sterkt press på skolesystemet. Videre er økende bruk av diagnoser en driver som omtales på tvers av aktørgruppene og kommunene/fylkene. Et snevrere normalitetsbegrep i skolen, som medfører at færre elever kommer innenfor “normalen”, fremheves også av flere grupper som en viktig årsak til økningen i bruk av spesialundervisning. Endringer i hjemmeforhold og økte kompetansekrav er også drivere flere grupper på tvers av kommuner og fylker omtaler.

Under driver 3, “Spesialundervisningens struktur”, finner vi at det er flest grupper som omtaler en økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser som en driver. Her er det en interessant observasjon at dette er et perspektiv skoleeier, rektorer og PPT deler, mens lærergruppene er mer vage i sin omtale. Videre lanseres økte

profesjonsinteresser og et sterkere individfokus i skolen som drivere, på tvers av kommunene/fylkene.

Selv om ingen av driverne vi har identifisert kan forstås som endimensjonale forklaringer av årsak-virkning, og selv om de vil virke inn i og reguleres av ulike lokale kontekster, så finner vi grunn til å løfte frem noen faktorer som særlig betydningsfulle. Ut fra en samlet vurdering av intervjumaterialet fremstår følgende som de viktigste driverne bak økningen i bruk av spesialundervisning, i rangert rekkefølge:

1. Presset økonomi i skolesektoren
2. Foreldre krever mer av opplæringen
3. Kunnskapsløftet
4. Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger
5. Økende bruk av diagnoser

Litteratur

- Ainscow, M. og S. Miles (2008). Making Education for All inclusive: where next? *Prospects*, 38/1: 15 – 34.
- Bele, I., S.T.M. Gamlem og R. Bergem (2008). ”-er det oss i skolen, eller er det noe med systemet?” : kartlegging av grunnskoleopplæringen i Sokndal kommune – med fokus på spesialundervisning og tilpasset opplæring, Forskningsrapport nr. 65 Høgskulen i Volda, Volda, Møreforskning/Høgskulen i Volda.
- Blomkomiteen (1970). *Kirke- og undervisningsdepartementet: Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v.*, Bergen: reklametrykk.
- Blumer, H. (1954). ”What is wrong with social theory?”, *American Sociological Review* 19, 3 – 10.
- Bonesrønning, H., J.M.V. Iversen og I. Pettersen (2010). *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet: med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning*, SØF-rapport nr. 07/10, Trondheim, Senter for økonomisk forskning.
- Brandt, S.S. (2006). *Til elevenes beste?: Noen lærere og foreldres synspunkter på og vurderinger av spesialundervisning etter enkeltvedtak*, NIFU STEP Arbeidsnotat 39/2006, Oslo, NIFU STEP
- Brantlinger, E. (1997). Using Ideology: Cases of Nonrecognition of the Politics of Research and practice in Special Education. *Review of Educational Research*, Vol 67, No. 4, 425-459.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*, 2nd ed. Oxford, Oxford University Press.
- Dalen, M. og K.J. Skårbreivik (1999). *Spesialundervisning på grunnskolens område 1975-1998*. I Haug, P., Tøssebro, J. og Dalen, M. (1999). *Den mangfoldige spesialundervisninga. Status om forskning om spesialundervisning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Egelund, N. og S. Tetler (2009). *Effekter af specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i komplicerede læringssituationer og elevernes faglige, sociale og personlige resultater*. København, Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Engen, T.O. 2003: ”Enhetsskolen og flerkulturell nasjonsbygging” i Ø. Østerud og J. Johnsen: *Leve skolen! Enhetsskolen i et kulturkritisk perspektiv*, Vallset, Oplandske bokforlag, 231 - 250
- Ferguson, D. (2008). International trends in inclusive education: the continuing challenge to teach each one and everyone. *European Journal of special needs education*. Vol 23, nr. 2, 109 – 120.
- Flem, A., T. Moen, S. Gudmundsdottir (2004). Towards inclusive schools: a study of inclusive schools in practice. *European Journal of Special Needs Education*, Vol. 19, no.1, 188 – 205.
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (2009): *Rett til spesialundervisning i praksis?: en rapport om spesialundervisning i grunnskolen og videregående skole*, FFO's skriftsserie 7/2008, Oslo, FFO
- Fylling, I. og T.L. Handegård (2009). *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. Nordlandsforskning, NF rapport nr. 5/2009.
- Fylling, I. og Rønning, W. (2007). *Modellutvikling eller idédugnad? En studie av modellprosjektet «Tilpasset opplæring og spesialundervisning»*. Nordlandsforskning: NF rapport nr. 6/2007.

- Gjessing, H.-J. (1972). Norsk spesialundervisning gjennom tre decennier 1950 – 1980. *Spesialpedagogikk*, 4, 2 – 13.
- Hart, S., A. Dixon, M.J. Drummond, og D. McIntyre (2004). *Learning without Limits*. Maidenhead, Open University Press
- Haug, P (1999a) *Spesialundervisning i grunnskulen. Grunnlag, utvikling, innhald*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Haug, P (1999b) "Forskning om spesialundervisninga si historie 1965-1998" i Haug, P., Tøssebro, J. og Dalen, M. (1999). *Den mangfoldige spesialundervisninga. Status om forskning om spesialundervisning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Haug, P., J. Tøssebro og M. Dalen (1999). *Den mangfoldige spesialundervisninga. Status om forskning om spesialundervisning*. Oslo, Universitetsforlaget
- Haug, P. (2003). Har spesialundervisning ein plass i skulen for alle? *Nordisk tidsskrift for spesialpedagogikk*. Årgang 81 - nr. 2., 86 – 94.
- Knudsmoen, H., G. Løken, T. Nordahl og T. Overland (2011). *"Tilfeldighetenes spill". En kartlegging av spesialundervisning 1 – 4 timer pr. uke*, rapport nr. 9/2011, Elverum, Høgskolen i Hedmark.
- KS (2010). Grunnskolen: mer spesialundervisning og økt vedlikehold. *Kommunene og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2010*. Oslo, KS.
- Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal.
- Langfeldt (2005) *Effektivitet og likeverd i norsk grunnskole : en empirisk undersøkelse av elevresultater i ungdomsskolen med særlig vekt på sammenligning av resultater fra elever som får spesialundervisning med resultater fra øvrige elever*. Avhandling (dr. polit.) - Universitetet i Oslo, 2005
- Langørger, A. og R. Aaberge (2011). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008*. SSB-rapport 8/ 2011
- Lundeberg, I.R. (2008). *De urettmessige mindreverdige: domstolens maktkritiske funksjon i saker om spesialundervisning*. Avhandling til graden dr.polit., Bergen, Universitetet i Bergen.
- Markussen, E., M.W. Frøseth og J.B. Grøgaard (2009). *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter Kunnskapsløftet*, rapport nr. 17/2009, Oslo, NIFU-STEP
- Markussen, E., M. Strømstad, T. C. Carlsten, R. Hausstätter og T. Nordahl (2007). *Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007. Rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet*. NIFU STEP rapport 19/2007.
- Meld. St. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo, Utdannings- og forskningsdepartementet
- Meld. St. 16 (2006-2007) ... *og ingen stod igjen*. Oslo, Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. Oslo, Kunnskapsdepartementet.
- Nilholm, C., B. Persson, M. Hjerm og S. Runesson (2007) "Kommuners arbeid med elever i behov av særskilt stöd. En enkätundersökning" *Insikt 2007:2*. Högskolan i Jönköping, Jönköping.
- Nilholm, C. (2008) Gör politiken skillnad? Exemplet elever "i behov av särskilt stöd". *Utbildning & Demokrati 2008*, vol. 17 nr 1, 109-123.

- Nilholm, C. & Alm, B. (2010). An inclusive classroom? A case study of inclusiveness, teacher strategies, and children's experiences. *European Journal of Special Needs Education*, Vol.25. No.3, August 2010, 239 – 252.
- Nordahl, T. og R. Hausstätter (2009). *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisningen*. Rapport nr. 9., Elverum, Høgskolen i Hedmark.
- Nordahl, T. og A.K. Sunnevåg (2008). *Spesialundervisningen i grunnskolen : stor avstand mellom idealer og realiteter*, rapport Høgskolen i Hedmark 2/2008, Elverum, Høgskolen i Hedmark.
- Norwich, B. (2008). *Dilemmas of Difference. International perspectives and future directions*. London, Routledge.
- NOU 2003:16 *I første rekke* Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2009:18 *Rett til læring*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Pihl, J. (2005). *Etnisk mangfold i skole: det sakkyndige blikket*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Riksrevisjonen (2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen. Dokument nr.37 (2010-2011a)*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Skårbrevik, K.J. (1996). *Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden. Evaluering av prosjektet "Omstrukturering av spesialundervisning"*. Forskningsrapport 14, Møreforskning.
- Slee, R. (2011). *The irregular school. Exclusion, schooling and inclusive education*. London, Routledge.
- St.meld. nr. 88 (1966-1967). *Funksjonshemmede i samfunnet*.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Thuen, H. (2010). Skolen – et liberalistisk prosjekt? 1860-2010. *Norsk Pedagogisk tidsskrift*. No. 4, Vol. 94, s. 273-287.
- Tomlinson, S. (1985) The Expansion of special education. *Oxford Review of Education*. Vol 2, nr. 2, s. 195-205.
- Utdanningsdirektoratet (2007a) *Dokumentasjon om elever/lærlinger/lærekandidater med spesialundervisning: rapport fra Utdanningsdirektoratets arbeidsgruppe*. Oslo, Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2007b) *Likeverdig opplæring: et bidrag til å forstå sentrale begreper: likeverdig opplæring, inkludering, tilpasset opplæring, spesialundervisning*, Oslo, Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2007c) "Veileder om Kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringslovens § 13-10". Sits endret 07.06.2011. Hentet fra (http://www.udir.no/Upload/Tilsyn/5/veileder_forsvarlig_system.pdf) 16.01.2012.
- Utdanningsdirektoratet (2009) *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisningen*. http://www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/Veiledn_Spesialundervisn_2009.pdf?epslanguage=no (16.01.12)
- Utdanningsdirektoratet (2011) *Utdanningsspeilet 2011. Tall og analyse av grunnopplæringen i Norge*. Oslo, Utdanningsdirektoratet.

- Utdanningsforbundet (2010). *Spesialundervisning - tallenes tale*. Oslo, Utdanningsforbundet
- Utdanningsforbundet (2012). *Spesialundervisning i kommunale grunnskoler*. Faktaark 2012:1 Oslo, Utdanningsforbundet
- Vislie, L. (2003). Inkluderende opplæring: Idégrunnlag og politikk. Utopi-realitet? *Spesialpedagogikk*, nr. 6/03, 4 – 14.
- Vislie, L. (2004) Spesialpedagogikkens vilkår under moderniteten. I *Utbildning och Demokrati*, Vol 13, Nr.2.
- Wibeck, Victoria (2000) *Fokusgrupper. Om fokuserande gruppeintervjuer som undersøkingsmetode*. Lund: Studentlitteratur.
- Yin, Robert (2003) *Case study research. Design and Methods*. Third Edition. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Aasen, A.M., A.K. Kristoffersen, D. Wilson & T. Nordahl (2010). *"Onger er rare": Evaluering av spesialundervisning i Østre Toten kommune*, rapport nr. 4/2010, Elverum, Høgskolen i Hedmark

Vedlegg

Vedlegg 1 Brev til rådmann/fylkesrådmann og skolefaglig ansvarlig

Vedlegg 2 Notat til kontaktpersoner

Vedlegg 3 Informasjonsskriv til informanter

Vedlegg 4 Intervjuguide

Vedlegg 5 Brev fra NSD, med godkjenning av prosjektet

Vedlegg 6 Tabeller drivere på kort og lang sikt

Vedlegg 7 Tabeller over drivere

Vedlegg 8 Tabeller over dilemma

Vedlegg 9 Drivere i dokumentstudien og i intervjuene

Vedlegg 10 Drivere i dokumentstudien

Vedlegg 1 Brev til rådmann/fylkesrådmann og skolefaglig ansvarlig



Til rådmann/fylkesrådmann og skolefaglig ansvarlig

Deres ref.

Vår ref.

Dato
18. august 2011

Forskningsprosjekt: Hvorfor øker bruken av spesialundervisning?

På oppdrag fra KS har IRIS (International Research Institute of Stavanger) fått i oppdrag å gjennomføre et forskningsprosjekt med sikte på å kartlegge årsaker bak de siste års økning av spesialundervisning. IRIS har etablert en prosjektgruppe med fire forskere fra IRIS og Universitetet i Stavanger. Prosjektleder er professor Stein Erik Ohna ved UiS.

Vi håper at din kommune/fylkeskommune vil delta i prosjektet og legge til rette slik at intervjuene kan gjennomføres. En sentral del i prosjektet er intervjuer med representanter fra ulike deler av skolesystemet i kommunen/fylkeskommunen. Vi ønsker å gjennomføre gruppeintervjuer med 4-6 representanter fra lærere, skoleledere, skoleeier og PPT.

Hvert intervju forventes å vare en time og vi regner med at de fire intervjuene i hver kommune/fylkeskommune kan gjennomføres i løpet av en dag.

I den forbindelse ber vi om å få oppgitt en kontaktperson som prosjektgruppen kan kontakte i forbindelse med utvelgelse av informanter og den praktiske gjennomføringen av intervjuene. Intervjuene ønskes gjennomført i september og oktober. I det vedlagte notatet redegjøres kort for koordinators oppgaver.

Fra prosjektgruppen vil forsker Ida Holth Mathiesen (ida.holth.mathiesen@iris.no, tlf 51 87 50 36) og forsker Gunn Vedøy (gunn.vedoy@iris.no, tlf 51 87 54 25) være ansvarlige for koordinering av kontakten med kommuner/fylkeskommuner.

På vegne av prosjektgruppen

Stein Erik Ohna
Prosjektleder og professor, UiS

Vedlegg:

Notat for koordinator
Informasjonsskriv til informanter

Stavanger:
P.O.Box 8046, N-4068 Stavanger, Norway
Tel.: +47 51 87 50 00, Fax: +47 51 87 52 00

Mekjarvik:
Mekjarvik 12, N-4070 Randaberg, Norway
Tel.: +47 51 87 55 00, Fax: +47 51 87 55 30

Bergen:
Thormøhlensgt. 55, N-5008 Bergen, Norway
Tel.: +47 55 54 38 50, Fax: +47 55 54 38 60

Enterprise number: 988 944 459 MVA - www.iris.no

Vedlegg 2 Notat til kontaktpersoner

Notat til kontaktpersoner for koordineringen av intervjuer i prosjektet ”Hvorfor øker bruken av spesialundervisning?”

For å gjennomføre intervjuene i prosjektet er vi avhengige av din hjelp. Hjelpen gjelder rekruttering av intervjupersoner og koordinering av intervjuene.

Rekruttering av informanter:

Vi ønsker fortrinnsvis informanter med erfaring som har vært i sin stilling i tre år eller mer. Vi ønsker variasjon gjennom personer som representerer mangfoldet i kommunen/fylket for eksempel fra ulike skoler/skoleslag/skolestørrelse. Fortrinnsvis ønsker vi 4-6 informanter på hver gruppe om dette er mulig.

Gruppe 1: Lærere

- Kontaktlærere som har erfaring i forhold til prosedyrekjeden for tildeling av spesialpedagogisk ressurs.

Gruppe 2: Skoleledere

- Rektorer og inspektører, fortrinnsvis den i det formelle lederteamet som har ansvaret for det daglige arbeidet med spesialundervisning på skolen.
- Minimum 50 % av informantene bør være rektorer.

Gruppe 3: Skoleeiere

- Vi ønsker representanter både fra den politiske ledelsen i kommunen/fylket og representanter fra kommunens/fylkets administrasjon med ansvar for skole/opplevst, for eksempel skolefaglig ansvarlig eller skolesjef.

Gruppe 4: PPT

- Ledere og medarbeidere i PP-tjenesten.

Etter hvert som informantene blir rekruttert er det fint om du formidler det skriftlige informasjonsskrivet som ligger vedlagt.

Gjennomføring av intervjuer:

Vi ønsker å gjennomføre de fire intervjuene i løpet av en arbeidsdag. Programmet for dagen kan for eksempel se slik ut:

09.00 – 10.00 Gruppe 1
10.30 – 11.30 Gruppe 2
11.30 – 12.30 Lunsj
12.30 – 13.30 Gruppe 3
14.00 – 15.00 Gruppe 4

Vi er åpne for mulige justeringer på både rekkefølge og tidsplan, men trenger minimum 1 time per intervju og 30 minutter mellom dem. Informantene trenger ikke å sette av hele dagen, men kun møte på avtalt tid og sted for sitt gruppeintervju.

Det er en stor fordel om vi kan ha et eget rom til disposisjon hvor vi kan sitte uforstyrret.

På forhånd tusen takk for hjelpen.

Vedlegg 3 Informasjonsskriv til informanter



Til dem det måtte angå

Deres ref.

Vår ref.

Dato

18. august 2011

Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet "Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?"

IRIS (International Research Institute of Stavanger AS) og Universitetet i Stavanger gjennomfører på oppdrag av KS forskningsprosjektet "Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?".

Problemstillingene vi skal besvare er: 1) *Hvorfor øker spesialundervisningen i kommuner og fylkeskommuner, og hva er sannsynlige drivere slik de er beskrevet av sentrale aktører innenfor grunnopplæringen?* 2) *Hva slags dilemmaer opplever kommuner/fylkeskommuner, skoleledere og lærere i skjæringspunktet mellom økonomiske rammer og fellesskapets versus individets rettigheter?*

For å finne svar på disse problemstillingene ønsker vi å gjennomføre fokusgruppeintervjuer med representanter for skoleeier, PP-tjenesten, lærere og rektorer i to fylkeskommuner og seks kommuner i forskjellige deler av landet. Til sammen vil vi gjennomføre litt over 30 fokusgruppeintervjuer med 100 til 150 informanter.

Deltakelse i prosjektet vil innebære å delta i ett gruppeintervju som vil vare i om lag en time. Intervjuene vil søke å belyse hvilke dilemmaer og vurderinger aktører møter i forbindelse med spesialundervisning i grunnopplæringen.

Vi ønsker å gjøre lydopptak av intervjuene. Lydopptak og identifiserbare personopplysninger vil oppbevares konfidensielt. De er kun tilgjengelige for prosjektgruppen, som har taushetsplikt. Datamaterialet anonymiseres og alle lydfiler slettes ved prosjektslutt.

Det er frivillig å delta i prosjektet og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg uten å måtte begrunne dette nærmere.

Stavanger:
P.O.Box 8046, N-4068 Stavanger, Norway
Tel.: +47 51 87 50 00, Fax: +47 51 87 52 00

Mekjarvik:
Mekjarvik 12, N-4070 Randaberg, Norway
Tel.: +47 51 87 55 00, Fax: +47 51 87 55 30

Bergen:
Thormøhlensgt. 55, N-5008 Bergen, Norway
Tel.: +47 55 54 38 50, Fax: +47 55 54 38 60

Enterprise number: 988 944 459 MVA - www.iris.no



International Research Institute of Stavanger

Resultatene av studien vil bli publisert som gruppedata, slik at den enkelte ikke kan gjenkjennes. Prosjektet vil ende opp i en rapport ved prosjektavslutning i februar 2012. Prosjektet er tilrådd av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Ved spørsmål kan du kontakte prosjektleder Stein Erik Ohna på telefon 51833538 eller e-post stein.e.ohna@uis.no.

Vi setter stor pris på om du tar deg tid til å delta i prosjektet.

Med vennlig hilsen

International Research Institute of Stavanger AS og Universitetet i Stavanger

Stein Erik Ohna
Professor, Universitetet i Stavanger

Stavanger:
P.O.Box 8046, N-4068 Stavanger, Norway
Tel.: +47 51 87 50 00, Fax: +47 51 87 52 00

Mekjarvik:
Mekjarvik 12, N-4070 Randaberg, Norway
Tel.: +47 51 87 55 00, Fax: +47 51 87 55 30

Bergen:
Thormøhlensgt. 55, N-5008 Bergen, Norway
Tel.: +47 55 54 38 50, Fax: +47 55 54 38 60

Enterprise number: 988 944 459 MVA - www.iris.no

Vedlegg 4 Intervjuguide

Intervjuguide

- Takke for oppmøtet
- Om prosjektet og prosjektgruppen
- Drivere og dilemmaer
- Tidsramme for intervjuet
- Om fokusgruppeintervjuer
- Rollefordeling mellom intervjuerne
- Frivillig å delta
- Tillatelse til å ta opp intervjuet
- Bruk av datamaterialet, ikke mulig å spore tilbake til den enkelte

1) Innledning (10 min)

- a) Hvilke tanker har dere om årsaken til denne økningen i deres kommune/fylkeskommune?

2) Drivere (30 min)

a) Driver 1. Endringer knyttet til styring av skolen.

- i) Har dere noen synspunkt på sammenhengen mellom denne utdanningspolitiske kursendringen og økningen av spesialundervisning?
- ii) Klasseromspraksisen – undervisning kun med tanke på testene
- iii) Det å takle den store forskjelligheten det vil være blant elevene i en klasse.

b) Driver 2. Samfunnsendringer (tidsånden)

- i) Har dere noen synspunkt på sammenhengen mellom tidens individualisering og rettsliggjøring - og økningen av spesialundervisning?
- ii) Er det andre faktorer knyttet til samfunnsendringer som etter deres mening har betydning for økningen av spesialundervisning i grunnutdanningen?
- iii) Endrede oppvekstvilkår
- iv) Fragmentering/normoppløsning

c) Driver 3. Institusjonen spesialundervisning (skolens org. av det spes.ped. arb.)

- i) Har dere noen synspunkt på spesialpedagogikkens rolle i sammenheng med økningen av spesialundervisning i grunnutdanningen?
- ii) Er det andre forhold knyttet til skolens tradisjoner mht spesialundervisning som etter deres mening har betydning for økningen av spesialundervisning?
- iii) Kvaliteten på skolen/lærerne, er den god nok. Sammenheng med økning i spesialundervisning?
- iv) Blir lærerne kvalifisert for å takle den elevgruppen og oppgavene de møter?

3) Dilemmaer (15 min)

- a) Er det noen dilemmaer i forhold til spesialundervisning som dere vil trekke fram?

4) Avslutning (5 min)

- a) Er det noe annet ved spørsmålet om hvorfor spesialundervisningen øker dere vil tilføye til det vi nå har snakket om?

Vedlegg 5 Brev fra NSD, med godkjenning av prosjektet

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Gunn Vedøy
Institutt for allmennlærerutdanning og spesialpedagogikk
Universitetet i Stavanger
4036 STAVANGER

Vår dato: 15.08.2011

Vår ref.: 27495 / 3 / 1B

Deres dato:

Deres ref:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 28.06.2011. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 12.08.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

27495

Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig

I hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?

*International Research Institute of Stavanger AS (IRIS), ved institusjonens øverste leder
Gunn Vedøy*

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.03.2012, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Bjørn Hennrichsen


Inga Brautaset

Kontaktperson: Inga Brautaset tlf: 55 58 26 35
Vedlegg: Prosjektvurdering

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11, nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07, kjrr.svanne@vtt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, HSL, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36, martin-erik.andersen@uit.no

Vedlegg 6 Tabeller drivere på kort og lang sikt

Tabell Driver 1 Endringer i skolens rammebetingelser fordelt på kort og lang sikt

	Driver 1 Endringer i skolens rammebetingelser
Kort	Resultat av Kunnskapsløftet Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger Utsiktet effekt av tidlig innsats Som følge av nye nasjonale føringer Høy bruk av assistenter Mer vekt på rapportering og dokumentasjon Bedre oppdagerkompetanse
Lang	Skolens praksis og kvalitet Som følge av overgang mellom skoler og skoleslag
Usikkert	Som svar på kravet om mer tilpasset opplæring
Kontekstbasert	Presset økonomi i skolesektoren Læreres manglende spesialkompetanse Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen Lav lærertetthet Hjelpeinstanser kommer for sent inn Unnvikende skoleledelse Lav terskel for å melde behov Dårlig utnyttelse av kompetanse Jo flere spesialiserte tilbud jo mer spesialundervisning Lite fokus på spesialundervisning i lærerutdanningene Som følge av føringer fra skoleeier (pol. og adm.) Andre sektorer bruker skolebudsjett for avlastning

Tabell Driver 2 Samfunnsendringer fordelt på kort og lang sikt

	Driver 2 Samfunnsendringer
Kort	
Lang	Økt fokus på rettigheter Snevrere normalitetsbegrep Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav Forbedring av medisin (premature) Som følge av sosiokulturelle faktorer Som følge av kunnskapssamfunnet Atferdsproblematikk Individualisering Endringer i kosthold Manglende oppfølging av skolearbeid i hjemmet Tidsklemma Økt innvandring Økt materialisme
Usikkert	Foreldre krever mer av opplæringen Økende bruk av diagnoser Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer Endret mediebruk Foreldre krever mer av barna
Kontekstbasert	Lokale årsaker

Tabell Driver 3 Spesialundervisningens struktur fordelt på kort og lang sikt

	Driver 3 Spesialundervisningens struktur
Kort	
Lang	En gang spesialelev, alltid spesialelev
Usikkert	Økte profesjonsinteresser
Kontekstbasert	Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv Manglede kunnskap om flerspråklighet Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap Manglende tilgang på spesialpedagogisk kompetanse IOP og halvårsrapport forsterker behov for spesialundervisning

Tabell Den 1/3 drivere omtalt av flest fokusgrupper fordelt på kort og lang sikt

	Drivere
Kort	Resultat av Kunnskapsløftet Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger Effekt av tidlig innsats
Lang	Manøvrering mellom ulike forventninger til kvalitet Snevrere normalitetsbegrep Økt fokus på rettigheter Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer
Usikkert	Foreldre krever mer av opplæringen Økende bruk av diagnoser Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer
Kontekstbasert	Presset økonomi i skolesektoren Læreres manglende spesialkompetanse Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen Lokale årsaker Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser

Vedlegg 7 Tabell over drivere

Tabell Driver 1 Endringer i styring av skolen

Driver 1 Endringer i styring av skolen					
	Skoleeiere	PPT	Rektorer	Lærere	Ant.gr
Presset økonomi i skolesektoren	7	6	6	8	27
Kunnskapsløftet	4	7	5	8	24
Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger	3	6	7	6	22
Læreres manglende spesialkompetanse	4	6	5	1	16
Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen	2	6	3	3	14
Skolens praksis og kvalitet	2	3	2	4	11
Effekt av tidlig innsats	2	3	3	2	10
Som følge av nye nasjonale føringer	2	1	5	1	9
Lav lærertetthet	2	2	2	1	7
Hjelpeinstanser kommer for sent inn	2	2	2	0	6
Høy bruk av assistenter	0	1	2	3	6
Unnvikende skoleledelse	0	3	2	1	6
Lav terskel for å melde behov	2	2	1		5
Mer vekt på rapportering og dokumentasjon	0	2	1	2	5
Bedre oppdagerkompetanse	0	2	1	1	4
Dårlig utnyttelse av kompetanse	0	2	1		3
Overgang mellom skoler og skoleslag	0	0	1	1	2
Kravet om mer tilpasset opplæring	0	0	0	2	2
Jo flere spesialiserte tilbud jo mer spesialundervisning	0	1	0	1	2
Lite fokus på spesialundervisning i lærerutdanningene	0	1	1	0	2
Som følge av føringer fra skoleeier (pol. og adm.)	1	0	1	0	2
Andre sektorer bruker skolebudsjett for avlastning	0	0	1	0	1

Tabell Driver 2 Samfunnsendringer

Driver 2 Samfunnsendringer					
	Skoleeiere	PPT	Rektorer	Lærere	Ant.gr
Foreldre krever mer av opplæringen	6	6	6	7	25
Økende bruk av diagnoser	4	6	5	3	18
Økt fokus på rettigheter	3	1	6	4	14
Snevrere normalitetsbegrep	6	4	3	0	13
Lokale årsaker	4	3	4	1	12
Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer	1	3	4	3	11
Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav	3	1	2	5	11
Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer	1	3	3	3	10
Endret mediebruk (dataspill o.l)	2	0	3	4	9
Forbedring av medisin (premature)	4	3	1	1	9
Som følge av sosiokulturelle faktorer	2	1	3	2	8
Som følge av kunnskapssamfunnet	2	1	2	2	7
Atferdsproblematikk	2	2	1	0	5
Individualisering	5	0	0	0	5
Endringer i kosthold	1	0	0	2	3
Manglende oppfølging av skolearbeid i hjemmet	1	0	0	2	3
Foreldre krever mer av barna	0	2	0	0	2
Tidsklemma	1	0	0	1	2
Økt innvandring	1	0	1	0	2
Økt materialisme	0	0	1	0	1

Tabell Driver 3 Spesialundervisningens struktur

Driver 3 Spesialundervisningens struktur					
	Skoleeiere	PPT	Rektorer	Lærere	Ant.gr.
Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser	5	3	6	0	14
Økte profesjonsinteresser	3	2	3	0	8
Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv	2	1	0	1	4
Manglede kunnskap om flerspråklighet	0	2	2	0	4
“En gang spesialelev, alltid spesialelev”	1	2	0	1	4
Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap	0	0	1	2	3
Manglende tilgang på spesialpedagogisk kompetanse	0	0	1	0	1
IOP og halvårsrapport forsterker behov for spesialundervisning	0	1	0	0	1

Tabell Den 1/3 drivere som ble omtalt av flest fokusgrupper

Drivere					
	Skoleeiere	PPT	Rektorer	Lærere	Ant.gr.
Presset økonomi i skolesektoren	7	6	6	8	27
Foreldre krever mer av opplæringen	6	6	6	7	25
Kunnskapsløftet	4	7	5	8	24
Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger	3	6	7	6	22
Økende bruk av diagnoser	4	6	5	3	18
Læreres manglende spesialkompetanse	4	6	5	1	16
Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen	2	6	3	3	14
Økt fokus på rettigheter	3	1	6	4	14
Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser	5	3	6	0	14
Snevrere normalitetsbegrep	6	4	3	0	13
Lokale årsaker	4	3	4	1	12
Skolens praksis og kvalitet	2	3	2	4	11
Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer	1	3	4	3	11
Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav	3	1	2	5	11
Effekt av tidlig innsats	2	3	3	2	10
Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer	1	3	3	3	10

Vedlegg 8 Tabell over dilemma

Tabell Dilemma

Dilemma									
	Kasus								Ant. gr
	1	2	3	4	5	6	7	8	
	Liten	By	Liten	By	Region	By	Fylke	Fylke	
Dilemma 1 Identifikasjonsdilemmaet									
Normalitet vs avvik	S	R			LSR	SP		L	8
Stigmatisering vs ikke-stigmatisering	R	LP	L	P		SP			7
Skolens, lærerens og klassens behov vs elevens behov for spesialundervisning	S				SP				3
Dilemma 2 Innholdsdilemmaet									
Fleksibilitet vs standardisering	R	LP	L		SRL	S	PSL	L	12
Fokus på vansker vs mestring				L	SP				3
Faglig fokus vs sosialt miljø								R	1
Dilemma 3 Organiseringsdilemmaet									
Fellesskap vs individ	SRPL	PLR	LS	RPL	SR			RS	16
Nærskoleprinsippet vs spesialgrupper					R	L			2
Teori vs praksis							P		1
Dilemma 4 Interessentdilemmaet									
Foreldre vs profesjonelle		P	L	RSL	SR	S			8
Ivaretagelse av elevens behov uavhengig av foreldreengasjement				LPS					3
Dilemma 5 Ressursfordelingsdilemmaet									
Prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov	RL	LRP		S	L	SLR	SPRL	L	15
Ressurser til tilpasset opplæring vs spesialundervisning				RPL		SR			5
PPT som utløserinstans for ressurser	P			P					2
Dilemma 6 Styringsdilemmaet									
Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet?	PL	RPL	L	PSL	S	RPSL	SRL	RL	19
Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer?	PS	PLR		PS	SR	SP	R		12
Hvordan organisere PPTs arbeid?	R	PL		R	SP	P			7
Har ressursbruken ønsket effekt?	S					S	SPR		5
Prioritering mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning				L	PL		SR		5
Når gå inn med tiltak?				L					1

*S=Skoleeiere, P=PPT, R=Rektorer, L=Lærere

Tabell Den 1/3 av dilemmaene som ble omtalt av flest aktørgrupper

Dilemma									
	Kasus								Ant. gr
	1	2	3	4	5	6	7	8	
	Liten	By	Liten	By	Region	By	Fylke	Fylke	
Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger til kvalitet?	PL	RLP	L	PSL	S	RPSL	SRL	RL	19
Felleskap vs individ	SRPL	PLR	LS	RPL	SR			RS	16
Prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov	RL	LRP		S	L	SLR	SPRL	L	15
Fleksibilitet vs standardisering	R	LP	L		SRL	S	PSL	L	12
Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer?	PS	PLR		PS	SR	SP	R		12
Normalitet vs avvik	S	R			LSR	SP		L	8
Foreldre vs profesjonelle		P	L	RSL	SR	S			8

*S=Skoleeiere, P=PPT, R=Rektorer, L=Lærere

Vedlegg 9 Drivere i dokumentstudien og i intervjuene

Tabell 6-5 Driver 1 Endringer i styring av skolen – forskjeller mellom dokumentanalysen og intervjudataene

Driver 1 Endringer i styring av skolen		
	Dokumentanalyse	Intervjuer
Presset økonomi i skolesektoren	X	X
Resultat av Kunnskapsløftet	X	X
Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger	X	X
Læreres manglende spesialkompetanse		X
Utilfredsstillende organisering av spesialundervisningen		X
Skolens praksis og kvalitet	X	X
Effekt av tidlig innsats	X	X
Som følge av nye nasjonale føringer	X	X
Lav lærertetthet	X	X
Hjelpeinstanser kommer for sent inn	X	X
Høy bruk av assistenter	X	X
Unnvikende skoleledelse	X	X
Lav terskel for å melde behov	X	X
Mer vekt på rapportering og dokumentasjon		X
Bedre oppdagerkompetanse		X
Dårlig utnyttelse av kompetanse	X	X
Overgang mellom skoler og skoleslag		X
Kravet om mer tilpasset opplæring	X	X
Jo flere spesialiserte tilbud jo mer spesialundervisning		X
Lite fokus på spesialundervisning i lærerutdanningene		X
Som følge av føringer fra skoleeier (pol. og adm.)		X
Andre sektorer bruker skolebudsjett for avlastning		X
Individualisering av arbeidsformer i skolen	X	

Tabell 6-6: Driver 2 Samfunnsendringer – forskjeller mellom dokumentanalysen og intervjudataene

Driver 2 Samfunnsendringer		
	Dokumentanalysen	Intervjuene
Foreldre krever mer av opplæringen	X	X
Økende bruk av diagnoser	X	X
Økt fokus på rettigheter	X	X
Snevreste normalitetsbegrep	X	X
Lokale årsaker	X	X
Endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer		X
Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav		X
Økning av angst, skolevegning og psykososiale problemer	X	X
Endret mediebruk (dataspill o.l.)		X
Forbedring av medisin (premature)		X
Som følge av sosiokulturelle faktorer (foreldres holdning til skole går i arv til barna o.l.)	X	X
Som følge av kunnskapssamfunnet		X
Atferdsproblematikk	X	X
Individualisering		X
Endringer i kosthold		X
Manglende oppfølging av skolearbeid i hjemmet		X
Foreldre krever mer av barna	X	X
Tidsklemma		X
Økt innvandring		X
Økt materialisme		X
Skolesammenslåinger	X	

Tabell 6-7: Driver 3 Spesialundervisningens struktur – forskjeller mellom dokumentanalysen og intervjudataene

Driver 3 Spesialundervisningens struktur		
	Dokumentanalysen	Intervjuene
Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser	X	X
Økte profesjonsinteresser	X	X
Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv	X	X
Manglende kunnskap om flerspråklighet	X	X
En gang spesialelev, alltid spesialelev	X	X
Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap	X	X
Manglende tilgang på spesialpedagogisk kompetanse		X
IOP og halvårsrapport forsterker behov for spesialundervisning	X	X
I "Den nye normaliteten" blir alle objekter for spes.-ped. Intervensjon	X	

Vedlegg 10 Drivere i dokumentstudien

Tabell Drivere i politiske dokumenter og forskning

Driver 1. Endringer i styring av skolen		
Drivere	Forskning	Politikk
Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger	X	X
Kunnskapsløftet	X	
Kravet om mer tilpasset opplæring	X	X
Effekt av tidlig innsats	X	X
Skolens praksis og kvalitet	X	X
Presset økonomi i skolesektoren	X	X
Lav terskel for å melde behov	X	
Som følge av nye nasjonale føringer	X	X
Lav lærertetthet	X	
Hjelpeinstanser kommer for sent inn	X	
Høy bruk av assistenter	X	
Dårlig utnyttelse av kompetanse	X	
Unnvikende skoleledelse	X	
Individualisering av arbeidsformer i skolen	X	
Driver 2. Samfunnsendringer		
Økt fokus på rettigheter	X	X
Foreldre krever mer av opplæringen	X	X
Foreldre krever mer av barna	X	
Snevrere normalitetsbegrep	X	
Som følge av sosiokulturelle faktorer	X	
Atferdsproblematikk	X	X
Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer	X	
Økende bruk av diagnoser	X	
Lokale årsaker	X	
Skolesammenslåinger	X	
Driver 3. Spesialundervisningens struktur		
Bruk av individperspektiv og ikke et systemperspektiv	X	
Manglende kunnskap om flerspråklighet	X	X
Stigmatisering	X	
Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser	X	X
IOP og halvårsrapport forsterker behov for spesialundervisning	X	
I "Den nye normaliteten" blir alle objekter for spes.-ped. Intervensjon	X	
Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap	X	X
Økte profesjonsinteresser		X