

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. Derrest 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 skilsmisses 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.