



Spesialundervisning - drivere og dilemma



Ida Holth Mathiesen og Gunn Vedøy



Om prosjektet



- › FoU-prosjekt: Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?
 - Gjennomført på oppdrag fra KS
 - Juni 2011 til mai 2012
- › Prosjektgruppen – et samarbeid mellom Universitetet i Stavanger og IRIS
 - Gunn Vedøy og Ida Holth Mathiesen fra IRIS har skrevet rapporten med innspill fra Stein Erik Ohna og Anne Nevøy på UiS
- › Presentasjonen
 - Problemstillinger og datakilder
 - Dilemma – de 5 mest omtalte
 - Drivere – de 5 mest omtalte
 - Konklusjon
- › Det som blir presentert her er hvordan skoleaktørene vi intervjuet beskrev drivere og dilemma i spesialundervisningsfeltet



Problemstillinger



- › Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i kommuner og fylkeskommuner, og hva er sannsynlige drivere slik de er beskrevet av sentrale aktører innenfor grunnopplæringen?
- › Hva slags dilemma opplever kommuner/fylkeskommuner og skolesystemets aktører i skjæringspunktet mellom økonomiske rammer og fellesskapet versus individets rettigheter?
- › Dette er et stort og mangfoldig felt uten enkle svar
 - Dette prosjektet gir ikke alle svarene
 - MEN prosjektet gir et bilde av hva sentrale aktører i skolen opplever som de viktigste driverne og dilemmaene i spesialundervisningsfeltet

Dokumentstudie



- › Dokumentstudie av nyere norsk forskning og sentrale offentlige dokumenter
 - I alt 24 dokumenter utgitt siden 2006 utvalgt etter relevans
 - Rapporter fra forskere, Utdanningsdirektoratet, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Riksrevisjonen, Utdanningsforbundet og KS
 - NOU'er og Stortingsmeldinger (her også dokumenter fra 2003)
 - En doktoravhandling og en bok
- › Dokumentstudien tok sikte på å finne fram til de årsakene som allerede var beskrevet i forskning og offentlige dokumenter. Ikke å gjøre en helhetlig analyse av dokumentene.
- › Dette var et viktig bakteppe før vi skulle ut å gjøre intervjuer
- › Vi fant 32 drivere omtalt i dokumentene

Fokusgruppeintervjuer

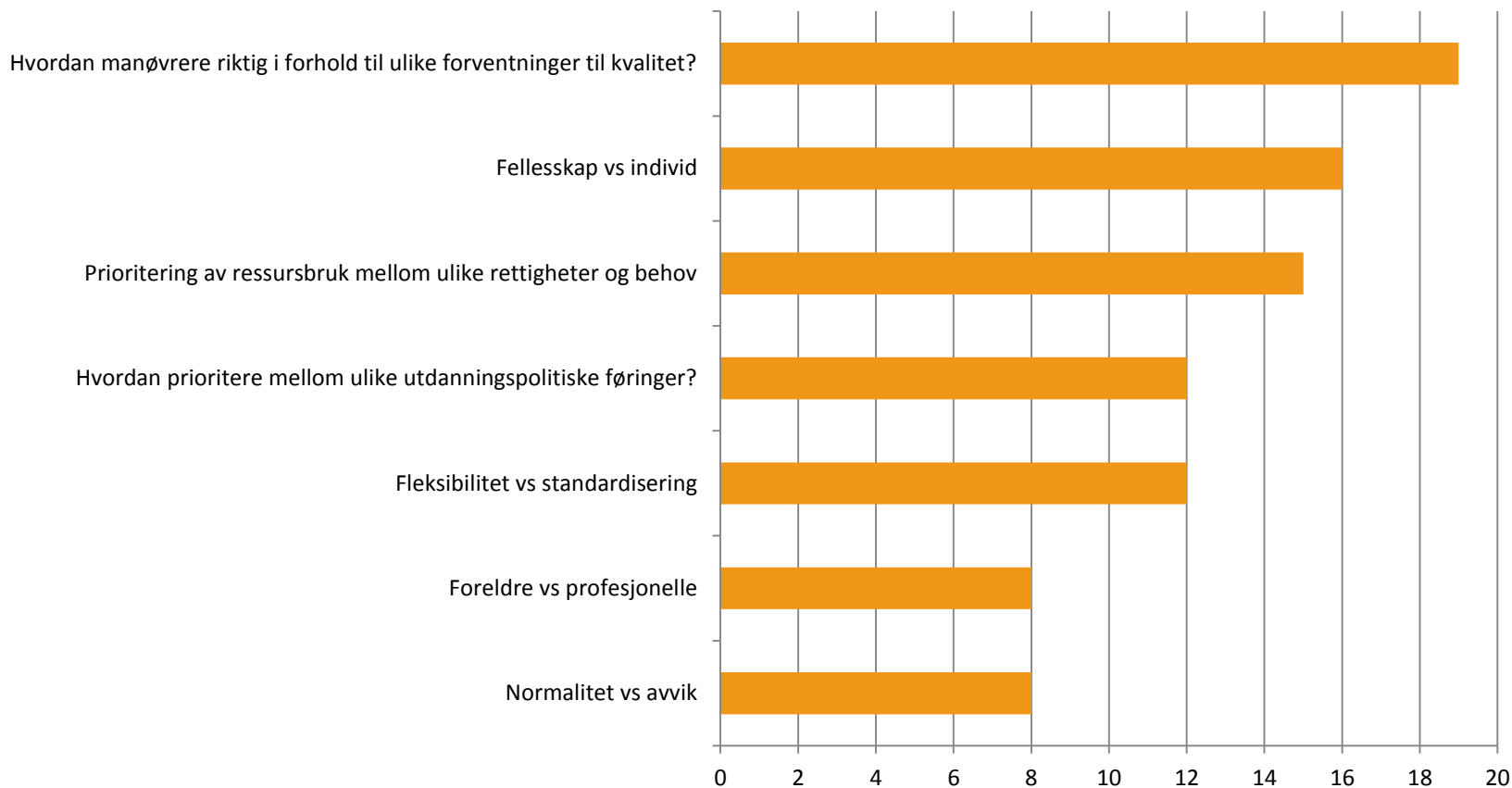


- › 5 kommuner, 1 region med tre samarbeidende kommuner og 2 fylkeskommuner ble valgt ut til å inngå i studien
- › Utvalgskriterier var
 - At kommunene/fylkene hadde hatt økning i bruk av spesialundervisning etter § 5-1
 - Geografisk spredning
 - Størrelse
- › 4 intervjuer i hver kommune/fylke
 - Skoleeiere (både administrasjon og politikere)
 - Skoleledere
 - PPT
 - Lærere
- › Til sammen har vi gjennomført 32 fokusgruppeintervjuer
- › Vi gjorde en grovsortering av utsagnene og de driverne og dilemmaene som ble omtalt i flest intervjuer er de vi fremhever som de viktigste.

Dilemma – et utgangspunkt

- › Vårt dilemmaperspektiv bygger på Norwich (1993b, 2008) sine dilemma
 - Identifikasjonsdilemmaet: Identifisering eller ikke identifisering?
 - Innholds dilemmaet: Hva skal læres?
 - Organiseringsdilemmaet: Hvor skal opplæringen skje?
 - Interessentdilemmaet: Hvordan fordele innflytelsen mellom foreldre og profesjonelle?
- › Dette er dilemma knyttet til elever med særskilte behov
- › For også å inkludere dilemma knyttet til helheten i alle elevers opplæring formulerte vi to supplerende dilemma
 - Ressursfordelingsdilemmaet: Hvordan fordele ressurser mellom ulike rettigheter og behov?
 - Styringsdilemmaet: Hvordan manøvrere mellom større handlingsrom og ansvar for opplæringen og en økende statlig kontroll og styring?
- › Disse dilemmaene var utgangspunktet når vi gikk inn i intervjuene og så på hva aktørene omtalte når de fikk spørsmål om hvilke dilemma de opplevde i spesialundervisningsfeltet
- › Til sammen fremhevet informantene 20 dilemma som de var opptatt av

Dilemma – de som ble omtalt i flest intervjuer



Styringsdilemma: Hvordan manøvrere riktig i forhold til ulike forventninger om kvalitet?



- › Opptar flest fokusgrupper og omtales i 19 av 32 grupper.
 - › Handler om at det eksisterer ulike faglige og politiske forståelser av hva som er god kvalitet i opplæringen.
 - › Ulike aktørgrupper har også ulike oppfatninger.
 - › Å manøvrere i dette feltet oppleves som vanskelig av mange, da man sjelden kan tilfredsstille alle parter.
- *“Jeg tenker på det som jeg opplever som utfordrende da, det er veldig sånn forskjellig utgangspunkt på hva skolen skal være. Altså kommunestyret (...) vil bevare bygdene. (...) Også har vi kanskje en foreldregruppe da som tenker det sosiale, trivselen (...). 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, Rektorer).*

Organiseringsdilemma: Fellesskap versus individ



- › Er omtalt i 16 av 32 fokusgrupper.
- › Handler om hvorvidt eleven skal motta spesialundervisning i ordinær klasse eller om han skal tas ut i egne grupper eller ha eneundervisning i deler av tiden.
- › I enkelte kommuner kan det også være snakk om å gi elevene tilbud i egne spesialgrupper, noe som da foregår utenfor rammen av ordinær undervisning.
- › Skal elevens læringsbehov prioriteres eller hans behov får sosial læring og det å inngå i fellesskapet i en ordinær klasse?
 - «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 opplæringstilbudene» (Kommune 4, Skoleeiere).
 - «[Det er et dilemma] 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» (Kommune 1, Skoleeiere).

Ressursfordelingsdilemma: Prioritering av ressursbruk mellom ulike rettigheter og behov



- › Er et dilemma som blir omtalt i 15 av 32 fokusgrupper
- › Når ressursene er knappe, som det er rapportert om i flere av kommunene, blir valgene tilsvarende vanskelige.
- › Hvilke rettigheter og behov skal prioriteres?
- › Skal man ved budsjettkutt kutte litt fra alle eller mer fra noen enn andre?
 - I en 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).

Styringsdilemma: Hvordan prioritere mellom ulike utdanningspolitiske føringer?



- › Omtalt i 12 av 32 fokusgrupper
- › Dette dilemma handler blant annet om skoleeiers og skolars økte ansvar og handlefrihet i opplæringen, samtidig som statlig styring og kontroll øker.
 - *"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"* (Kommune 4, PPT).



Innholdsdilemma: Fleksibilitet vs. standardisering



- › Er et dilemma som blir omtalt i 12 av 32 fokusgrupper.
- › Her står aktørene i en posisjon hvor læreplanene gir klare føringer om innhold og progresjon, samtidig som de opplever lite fleksibilitet i forhold til hva som i perioder kan være enkeltelevers behov for tilpasning.
- › Det blir også vist til standardisering og et økt teorifokus i skolen.
 - *«Jeg kjenner jo på det der presset av kompetansekravene de skal ha vært gjennom, og det er noen ganger du sitter og virkelig svetter fordi du tenker hvordan skal jeg nå dette? (...) hvis jeg skal ned og redde den gruppen, så når jeg det ikke. Og så skjer det alle mulige slags avbrekk, kjekke avbrekk, at de skal ut på konserter, eller de skal male eller... Fantastiske ting. Men hvis du skal nå alle de kravene og samtidig følge opp noen som du ikke får fulgt opp, så tenker du, ok, men vi har et tilbud, vi kan sende de det der, og så er det lettere» (Kommune 4, Lærere).*

Drive – en utgangsdefinisjon av hovedgruppene



1. Endringer i styring av skolen

- Eksempler på dette er Kunnskapsløftet og sterkere vektlegging av elevers læringsutbytte og økt fokus på at spesialundervisningen skal gis tidligere.
- Det fremkom 22 drive i denne gruppen i intervjuene

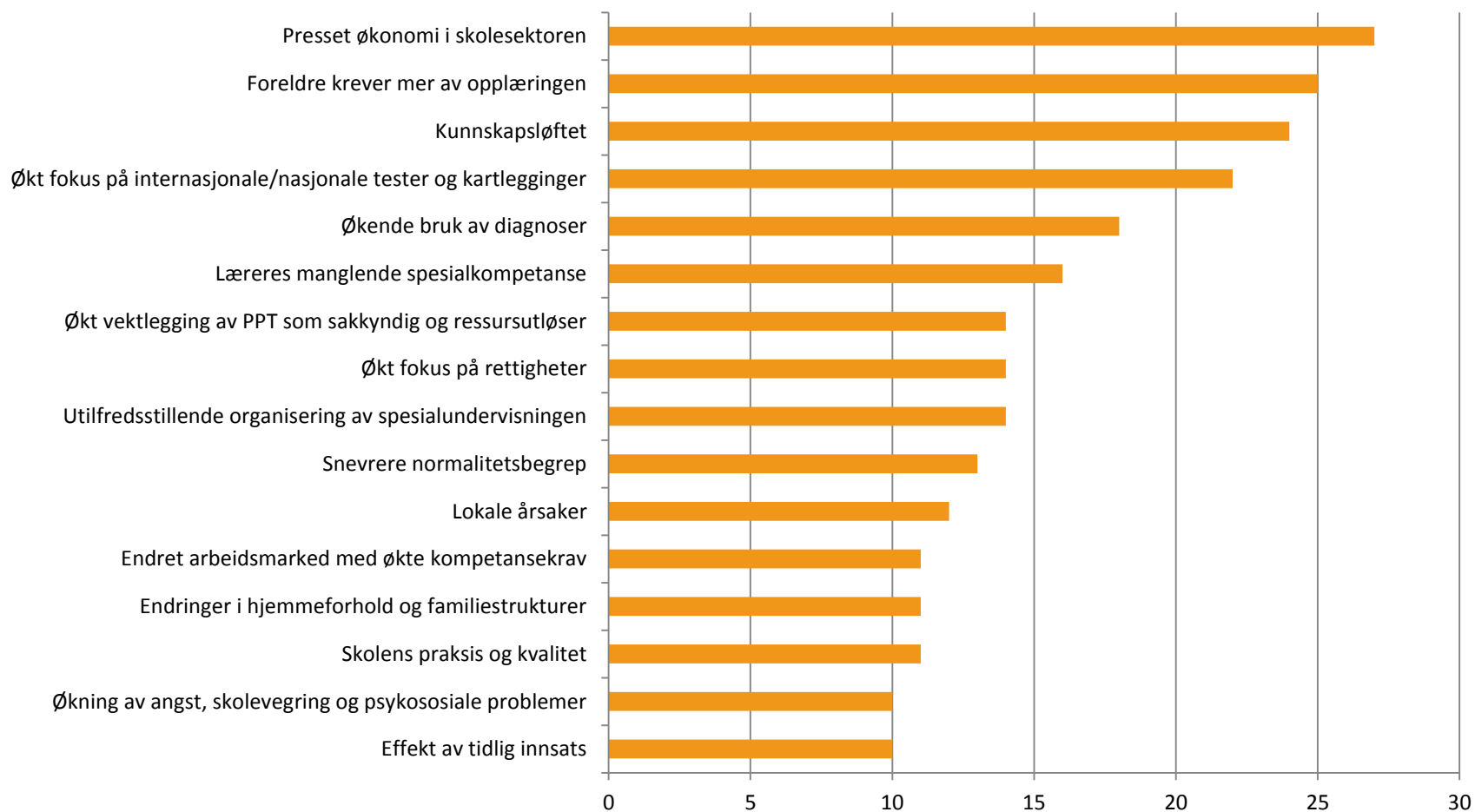
2. Samfunnsendringer

- Eksempler på dette er endringer i barns oppvekstmiljø, bruken av diagnoser og forståelse av rettigheter.
- Det framkom 20 drive i denne gruppen i intervjuene

3. Spesialundervisningens struktur

- Forstått som en institusjon kan spesialundervisning sees som en del av skolens virksomhet med lang tradisjon, økonomiske incitament, organisatoriske strukturer og normative begrunnelser. Endringer i dette kan bidra til en endret forståelse og bruk av spesialundervisning.
- Det framkom 8 drive i denne gruppen i intervjuene

Drivere – de som ble omtalt i flest intervjuer



Endring i styring av skolen: Presset økonomi i skolesektoren



- › Omtalt i 27 av 32 grupper.
- › Presset økonomi er 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.
 - *“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 så vil rammevilkårene for tilpasset undervisning også bli dårlig. Og vi (...) driver jo skole i en fattig kommune, så det er ikke greit. Og jo mer fattig vi er, jo mer øker spesialundervisningen” (Kommune 1, Lærere).*
- › I dokumentstudien fant vi også dette omtalt som en driver

Samfunnsendringer: Foreldre krever mer av opplæringen



- › Omtalt i 25 av 32 grupper.
- › Foreldre oppleves 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.
- › Skoleaktørene opplever at foreldre presser skolesystemet til økt bruk av spesialundervisning.
 - «[Vi har 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).
- › Dette ble også omtalt i offentlige dokumenter og tidligere forskning

Endringer i styring av skolen: Kunnskapsløftet



- › Omtalt som en driver i 24 av 32 grupper.
- › Nye læreplaner vektlegger elevers måloppnåelse tydeligere.
- › Den generelle delen av læreplanen blir tonet ned.
- › Det fremheves 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 et mindre fleksibelt system.
- › Dette hindrer skolene i å imøtekomme kravene i Kunnskapsløftet samtidig som de ivaretar elever med ulike behov.
 - *«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» (Kommune 5, Skoleeier).*
- › Kunnskapsløftet ble kun omtalt som en driver i tidligere forskning

Endring i styring av skolen: Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger



- › 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.
 - *“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).
 - *“Jeg vil si at læreplanen blir overstyrt av prøveregimet, og prøveregimet overtar læreplanens rolle som veiledningsdokument for store grupper”* (Kommune 5, Skoleeiere).
- › Dette ble også omtalt som en driver i offentlige dokumenter og tidligere forskning

Samfunnsendringer: Økende bruk av diagnoser



- › Omtalt i 18 av 32 grupper.
- › Økt bruk av diagnoser blir knyttet til at rettigheter har fått mer betydning, i kombinasjon med 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.
 - *«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).*
 - *«Ungene 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 (...) ... så det er en veldig uheldig trend vi driver med egentlig» (Kommune 6, PPT).*
- › Økende bruk av diagnoser som en driver ble også omtalt i forskningsdokumenter som inngikk i dokumentanalysen.

Konklusjon



- › Spesialundervisningsfeltet er et vidt og komplisert felt
- › Vi kan ikke skille ut én enkelt årsak til økningen
- › Vår studie både bekrefter og supplerer tidligere kunnskap om økningen. Vi ser at aktørene i skolen har en større «meny» av drivere enn de som ble omtalt i tidligere forskning og offentlige dokumenter.
- › De viktigste forklaringene på veksten i bruk av spesialundervisning slik aktører i skolesektoren beskriver det, er knyttet til endringer i styring av skolen og samfunnsendringer.
- › De viktigste dilemmaene som aktørene i skolen fremhever er spørsmål knyttet til styring, organisering, ressursfordeling og innhold.

Takk for oppmerksomheten!



Ida Holth Mathiesen

Forsker - International Research Institute of Stavanger AS

Postboks 8046, 4068 Stavanger

Tlf.: 51 87 50 36

E-post: idhm@iris.no

