



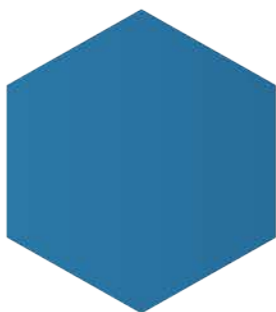
Universitetet
i Stavanger

Anne Nevøy og Stein Erik Ohna

Spesialundervisning – bilder fra skole-Norge

En studie av spesialundervisnings dynamikk i grunnopplæringen

Rapporter fra Universitetet i Stavanger No 45



Spesialundervisning – bilder fra skole-Norge

En studie av spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen

Anne Nevøy og Stein Erik Ohna

Universitetet i Stavanger

Rapport

2014

Universitetet i Stavanger

N-4036 Stavanger

Norge

www.uis.no

ISSN 0806-7031

ISBN 978-82-7644-574-9

Rapport nr. 45 Universitetet i Stavanger

Forord

Studien av spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen er basert på et datamateriale som ble samlet inn høsten 2011 i forbindelse med prosjektet *Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?* Det prosjektet var et oppdragsprosjekt, finansiert av Kommunesektorens organisasjon (KS). En forskergruppe med deltakere fra IRIS og UiS, ledet av Stein Erik Ohna, UiS, utarbeidet prosjektplanen og gjennomførte datainnsamlingen. Samarbeidet i forskergruppen opphørte før ferdigstilling av rapporten til KS.

Vi vil takke IRIS for samarbeidet med innsamlingen av datamaterialet.

Vi vil også takke professor Eva Simonsen for verdifulle kommentarer i arbeidet med studien som presenteres i denne rapporten.

Stavanger 27. juni 2014

Anne Nevøy Stein Erik Ohna

Innhold

1. Spesialundervisning	10
2. Spesialundervisning og inkluderende opplæring	13
2.1 Inkluderende opplæring; kontinuitet, eller brudd og nyorientering?	13
2.2 Inkluderende opplæring: ambisiøse mål og ambivalente praksiser	14
2.3 Integrering og/eller inkludering?	15
2.4 Inkluderende opplæring: et elastisk og mangetydig begrep	16
2.5 Veien videre: politikk og paradokser, mismot og muligheter	18
3. Forskningsprosessen	20
3.1 En kvalitativ studie	20
3.2 Forskningsprosessens fire faser	21
3.3 Troverdighet og forskningsetikk	22
4. Skolens spesialundervisning – et innenfra perspektiv fra fagfolk i kommuner og fylkeskommuner	24
4.1 En landkommune i nord	24
4.2 En bykommune i nord	29
4.3 En landkommune i vest	34
4.4 En bykommune i vest	38
4.5 En kommuneregion i øst	43
4.6 En bykommune i øst	46
4.7 En fylkeskommune i nord	50
4.8 En fylkeskommune i vest	54
5. Spesialundervisning – skolens svar på samtidens utfordringer?	59
5.1 Endringer i skole og samfunn – nye utfordringer	59
5.2 Spesialundervisningens språk, lovgrunnlag og organisering	63
5.3 Skoleeiers ledelse av skolen	66
6. Hvordan kan spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen forklares og forstås?	72
6.1 Endringer i skole og samfunn skaper nye utfordringer og problem	74
6.2 Endringer i skole og samfunn i møte med spesialundervisningens språk og fleksible kategorier	75
6.3 Endringer i skole og samfunn i møte med elastiske kriterier for vedtak om spesialundervisning	76
6.4 Ledelse av skolen og ressursfordelingsmodell	77
Referanser	81
Vedlegg	83

1. Spesialundervisning

Hva er så spesialundervisning? Vi har forstått at det er kostbar undervisning, sikkert den mest kostbare som gis i vårt samfunn (universitetsundervisning inkludert), at den omfatter et stort antall meget ulike elever, at den tilbys innen sterkt skiftende organisatoriske rammer og at den gis av lærere med meget ulike forutsetninger. Men hva er og betyr spesialundervisning rent faglig og menneskelig? La oss like godt innrømme at det vet vi i det store og hele ikke noe sikkert om (Gjessing, 1972:3).

Sitatet over er hentet fra en tale Hans Jørgen Gjessing holdt i 1972, ved 10-års jubileet for Statens spesiallærerskole. Han ser tilbake på de siste tiårenes spesialundervisning og konkluderer at

Spesialundervisningen er unyttig, den kan være skadelig, den virker segregerende – og den hjelper tusenvis av barn og unge som ellers ikke ville fått noen hjelp for sine lærehemninger (ibid,1972:9).

På Gjessings tid var spesialundervisningen i eksplosiv utvikling. Den omfattet «over 40.000 barn i skolepliktig alder», og ble gitt i "medisinske, sosiale og pedagogiske institusjoner, i internatinstitusjoner, egne dagskoler og i vanlig grunnskole" (ibid.:3). I årene som fulgte økte antallet elever som fikk spesialundervisning. Thuen (2008) hevder at i 1975 var tallet steget til «46.000 elever i grunnskolen» og i spesialskolenes toppår, i 1978 var det «100 spesialskoler i landet med til sammen 3.700 elever» (ibid.:184). Ved utgangen av 1970-tallet var det altså bortimot 50.000 elever som fikk spesialundervisning.

Situasjonen i dag er ikke så ulik. Etter noen tiår med et stabilt omfang av spesialundervisning på om lag seks prosent av elevene, er det igjen en økning. I skoleåret 2012/13 fikk 52.723 elever i grunnskolen enkeltvedtak om spesialundervisning, et antall som utgjør 8.6 % av elevene (UDIR, 2013a). Dette innebærer at 18 % av lærernes årstimer til undervisning brukes til spesialundervisning (UDIR, 2013b).

Hva vet vi så nå om hva spesialundervisningen er og bør være? 40 år etter Gjessings tale er konklusjonen den samme: «Vi vet fortsatt lite om hvordan spesialundervisningen fungerer og hvilken effekt den har», fastslår Solli (2008:16).

I denne perioden har imidlertid spesialundervisnings formelle regulering og organisering i skolen endret seg. Utdanningspolitikken har skiftet retning fra segregering til integrering og inkludering. Langs denne utviklingslinjen markerer endringene i loven om grunnskolen i 1975, et tidsskille. Loven om spesialskoler fra 1951 ble opphevet. Grunnskoleloven fra 1968, skulle nå gjelde for alle barn og baseres på prinsippet om tilpasset opplæring. Nye lovregler for spesialundervisning skrives inn i loven, først i grunnskoleloven, så i lov om videregående opplæring. I dagens opplæringslov, § 5-1, som gjelder for begge skoleslagene, står det at «elevar som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning» (KUF, 1998).

Peder Haug tar til orde for at skillet mellom ordinær undervisning og spesialundervisning er diffust, og blir vanskelig å fastholde i og med innføringa av «omgrepet tilpassa opplæring» (Haug, 2011:131). Poenget til Haug er at behovet for spesialundervisning ikke kan vurderes isolert fra kvaliteten på den ordinære opplæringen. Kvaliteten på den ordinære opplæringen vil langt på vei bestemme behovet for spesialundervisning; er kvaliteten høy, reduseres behovet for spesialundervisning, er kvaliteten lav, økes behovet.

Hva er det så som kjennetegner nåtidsbildet av spesialundervisningen? Sammenlignet med beskrivelsen fra 1970 tallet er mye likt, men noe er ulikt. Fremdeles omfatter spesialundervisningen mange elever, den er svært ressurskrevende og det er uklart hva denne undervisningen er og bør være. Skolen er imidlertid ikke den samme. I en «inkluderende fellesskole», tuftet på tilpasset opplæring, har spesialundervisningens rammer og rolle endret seg. Nå reises det spørsmål om spesialundervisning i det hele tatt kan avgrenses fra ordinær opplæring og om denne undervisningen har en plass i skolen for alle (Haug, 2003). Formålet med denne studien er å utforske dette sammensatte og motstridende nåtidsbildet. Vi er på jakt etter spesialundervisningens dynamikk i grunnskolen og i videregående opplæring. Det overordna forskningsspørsmålet er:

Hvordan kan spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen forklares og forstås?

To delspørsmål leder inn i studien:

- Hvordan beskriver faggruppene i skolen økningen i spesialundervisning, og hvilke forhold mener de bidrar til økningen?
- Hvilke mønstre framkommer i beskrivelsene av skolens spesialundervisning, hvilke krefter er i spill og hvilken innvirkning har disse på omfanget av spesialundervisning?

Studiens empiriske materiale er framkommet gjennom intervju med fire faggrupper i skolen; lærere, rektorer, PPT og skoleeier. Disse intervjuene er gjennomført høsten 2011 i seks kommuner¹ og to fylkeskommuner. Erfaringer og synspunkt fra faggruppene i disse kommunene og fylkeskommunene representerer et variert bilde av skole-Norge, fra nord til vest og øst, og faggruppenes meninger gir et bredt grunnlag for å utvikle kunnskap om spesialundervisningen i grunnopplæringen.

Studien er konsentrert om faggruppene i skolene sine perspektiv på spesialundervisning. Spørsmål om hva elever og foreldre mener om spesialundervisning, inngår ikke i denne sammenhengen. Formålet her er å få del i meninger og refleksjoner til skolens faggrupper og det er derfor valgt en kvalitativ tilnærming basert på fokusgruppeintervju og kvalitative analyser. Siktemålet er å forstå en kompleks del av skolens virksomhet. Studien tar derfor ikke opp kvantitative størrelser ved skolens spesialundervisning, som effekt av spesialundervisningen for enkeltelever eller omfang av spesialundervisning for ulike «vanskegrupper»².

Presentasjonen av studien er strukturert i seks delkapitler. Innledningsvis, i kapittel 1 presenteres studiens formål og forskningsspørsmålene. I kapittel 2, *Inkluderende opplæring og spesialundervisning* utdypes studiens teoretiske innramming. I kapittel 3 presenteres *Forskningsprosessen*. Studiens empiriske del består av to analyser. Disse presenteres i kapittel 4 og 5. I kapittel 4, *Skolens spesialundervisning – et innenfra perspektiv fra fagfolk i åtte kommuner/fylkeskommuner* presenteres en empirinær analyse av datamaterialet. I kapittel 5, *Spesialundervisning – skolens svar på samtidens utfordringer* vendes blikket fra et innenfra til en utenfra perspektiv. Analysen henter fram generelle forhold ved skolens spesialundervisning og hvordan disse former et samvirkende mønster. I kapittel

¹ Én av kommunecasene er en kommuneregion bestående av tre kommuner som har et interkommunalt samarbeid. Slik at utvalget er 5 kommuner, en kommuneregion og to fylkeskommuner. For å forenkle rapporteringen vil vi rapporten snakke om seks kommuner og to fylkeskommuner.

² Se for eksempel Nordahl og Hausstätter (2009).

6, *Spesialundervisning i den inkluderende fellesskolen*, sammenfattes studiens svar på spørsmålet om hvordan spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen kan forklares og forstås.

2. Spesialundervisning og inkluderende opplæring

Den norske «enhetsskolen var fra første stund ment å være en skole for 'normaleleven'. Problembarne (...) ble renset ut», fastslår Thuen (2008:130). Disse elevene var spesialskolenes og spesialundervisningens domene. Enhetsskolen bidro dermed til etablering og utvikling av en segregerende spesialundervisningstradisjon. Kjernen i denne tradisjonen er et individual-patologisk blikk på elevene, organisering av segregerende tilbud i og utenfor skolen og ekstra ressurstilførsel, samt en gradvis byggingen av fagfeltet spesialpedagogikk og profesjonalisering av spesialundervisningen (ibid:247). Her holdes «normalskolen» på armlengdes avstand og spørsmål om elevenes deltakelse i skolens ordinære opplæring overskygges av interessen for elevens mangler og behov. I 1970-tallets språkdrakt beskrives spesialundervisningen som «den behandlingen et lærehemmet barn trengte», og målet var «å kunne gjøre noe virkelig positivt for alle dem som vår skole har oversett fordi de ikke passet inn i dens målsetting, arbeidsform og arbeidsrytme» (Gjessing, 1972:10). Som pekt på innledningsvis, har denne tradisjonen blitt utsatt for et endringspress i tråd med endringer i skolens utforming. I møtet med den inkluderende fellesskolen utfordres tidligere tiders rolle- og ansvarsfordeling mellom spesialundervisning og ordinær undervisning.

2.1 Inkluderende opplæring; 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 begrunnelse og utfordring (Vislie, 2004b:20)

I den norske skolekonteksten er inkluderende opplæring 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 sosioøkonomisk 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 programmerklæring 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.

2.2 Inkluderende opplæring: ambisiøse mål og ambivalente praksiser

I norsk sammenheng introduseres inkluderingsperspektivet i Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen: «For å kunne ta omsyn til ulikskap og føresetnader hos elevane må einskapsskulen vere eit romsleg og inkluderande fellesskap» (Kirke utdannings- og forskningsdepartementet, 1996:56f.). Noen år senere, da dagens læreplan, Kunnskapsløftet, skulle utformes, fastslår departementet at «Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper i skolen» (St. meld. 30, 2003-04:85). 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 *Retten til Læring* (NOU, 2009:18). 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» (ibid.:13). Her presiseres det at fellesskap dannes ut fra bosted og alder, og ikke ut fra elevenes forutsetninger. Utvalget peker videre på at når alle elever 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» (ibid.:15). Når så prinsippet om inkludering skal realiseres peker utvalget på «utfordringer og dilemma» (ibid.:17). Disse oppstår i forhold til «handlingsrommet som eksisterer lokalt» og presert som finnes i barnehager og skoler «om å skille ut barn og unge som avviker mye fra det 'normale', og gi dem egne opplegg» (ibid.:17). Utvalget gir ingen konkrete svar på hvordan disse utfordringene kan løses. Det som ikke aksepteres, «(...) er at det etableres varige spesialgrupper av barn og unge med de samme diagnosene eller egenskapene» (ibid.:17). For utvalget er det «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» (ibid.:17). Utvalget legger til at «I enkelte tilfeller kan aleneundervisning være den eneste måten å gi opplæring på» (ibid.: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» (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1972:38), og disse konkretiseres i formuleringene om «tilhørighet i et sosialt fellesskap, delaktighet i fellesskapets goder og medansvar for oppgaver og forpliktelser» (ibid.:38). Ifølge komiteen er integreringstanken «uttrykk for ønsket om å bryte ned skiller på det menneskelige, sosiale og samfunnsmessige plan» (ibid.:38f.).

Slik integreringsidéen ble formulert av Blomkomiteen, signaliserer den en forventning om å styrke enhetsskolen. I stedet kom den til å bety en svekkelse, hevder Lise Vislie. 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 inkluderte dermed de elevene 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 undervisningen. 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, 2004a:37).

2.3 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, understreker Peder Haug (2004) at enkelte grupper kommer systematisk dårligere ut i skolen enn andre. Det gjelder gutter, elever med flerspråklig bakgrunn og elever fra familier med lav utdanning. I tillegg viser forskningen at undervisningen i liten grad er tilpasset og det reises spørsmål ved utbytte 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» (ibid.:257:). Haug retter blikket mot kompetansen i skolen og etterlyser «dei heilt grunnleggande oppfatningane av skule, opplæring og læring» (ibid.:260) og «kunnskap om korleis drive ein elevaktiv skule for alle elevar» (ibid.:261). Samtidig hevdes det at «innsatsen for å bryte med tradisjonen ikke har vært kraftig nok» (ibid.: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» (ibid.: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» (ibid.:94).

Vislie (2004b) 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 eksklusjon som å skape betingelser for inkludering og likeverdige læringsmuligheter for alle innenfor fellesskapet (ibid.: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 u håndterbar. 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 andre mulige utveier i den daglige praksis for å fastholde bevegelsen i retning mot inklusjon (ibid.:20).

Ved å rette blikket 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 *særlige 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 eksklusjon. 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 både kontinuitet og nyorientering. Mens integreringsideologien ensidig fokuserte på spesialundervisning, viser inkludering til en bredt anlagt skolereform med vekt 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.

2.4 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*» (ibid.: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» (ibid.: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, Moen, & Gudmundsdottir, 2004) er formålet å undersøke hvordan en lærer maktet å inkludere elever med særlige 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 definere begrepene inkludering og inkluderende klasserom. Forfatterne skriver at inkludering forutsetter at elever med funksjonshemming går i ordinær klasse. Et inkluderende klasserom krever i tillegg at forskjell mellom elever verdsettes og at elevene viser en positiv utvikling i skolen. Blant studiens funn framheves hvordan lærerens undervisningsstrategier utgjør det medierende leddet mellom elevene med funksjonshemninger og klassens fellesaktiviteter.

I den danske studien *Effekter af specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte lærings-situationer og elevenes faglige, sociale og personlige resultater* (Egelund & Tetler, 2009), studeres effekten av skoletilbudet til to elevgrupper: «børn og unge med lettere vanskeligheter» og «børn og unge med nedsatt funksjonsevne» (ibid.:20f.). 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» (ibid.:272).

Hva er så felles for disse studiene? Studiene retter oppmerksomheten mot elever med funksjons-hemminger og særlige behov, og på hvordan disse elevenes opplæring kan tilpasses innenfor, eller i relasjon til den ordinære undervisningen. Slik Ainscow og Miles (2008) oppsummerer kritikken, opprettholdes den historiske konstruksjonen av *den funksjonshemmede eleven*, eller eleven med *særlige behov* som problem og objekt for tiltak. I dette integreringsperspektivet skjules nye subtile former for segregering og diskriminerende strukturer bak forskningens *blinde flekk*; elevens *særlige 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 mot forskningen sin rolle i den stadige konstruksjonen av disse elevkategoriene.

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 vektlegging av læring med en demokratisk rettighetsdimensjon. To sentrale studier kan gi et innblikk i denne forskningen.

Learning without limits (Hart, Dixon, Drummond, & McIntyre, 2004). Studien 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.

Teachers and schooling making a difference: productive pedagogies, assessment and performance (Hayes, Mills, Christie, & Lingard, 2006) rapporterer fra en treårig skole/klasseromstudie i Queensland, Australia. Også i denne studien rettes oppmerksomheten mot støttende undervisnings- og vurderingsformer. Basert på omfattende observasjoner i klasserom og læreres arbeid, 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 verdsetting av forskjell.

Felles for disse studiene er at forskere går inn i skolen og samarbeider med lærere og skoler/skoledistrikt. Forskningsinteressen konsentreres om å utforske eksisterende praksiser og skolenes 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 enkelt oppsummeres med følgende påstand: 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.

2.5 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 livsjanser. 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?» (ibid.: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 (2004b) analyserte *Kultur for Læring* (St. meld. 30, 2003-04) og etterlyste politikken «rammer og rom for en inkluderende opplæring». Hun konkluderte med at meldingen varslet et 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 opplæringsystemet (ibid.:17).

Sally Tomlinson (2012) studerer den samme vendingen i utdanningspolitikken. Hennes utgangspunkt er den konkurranseorienterte markedsideologien som 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» (ibid.). 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 i stadig sterkere grad kobles til medisinske og *terapeutiske behov*.

Mismotet til Tomlinson står i sterk kontrast til den optimismen Roger Slee forfekter i *The irregular school* (Slee, 2011). Her viser den *irregulære* skolen nettopp til et bredt anlagt program for en inklu-

derende opplæring. Utgangsposisjonen er et klart brudd med spesialpedagogikken og spesialundervisningens fokus på elever med *særlige behov/funksjonshemminger*. Målet er å gjeninnsette klasserommet som demokratisk livsform og som demokratiets skapende rom, som «an apprenticeship in democracy» (ibid.: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» (Dewey, 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» (Brantlinger, 1997:448).

Å videreføre disse ideene er på ingen måte fagpolitisk nøytralt. For Slee (2011:ix) er det «a project of political struggle and cultural change». 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. Her kan vi knytte an til vår hjemlige norske arena. Skolens utfordring er altså den samme som Blomkomiteen pekte på i 1970; å arbeide mot visjon om å bryte ned skiller på det menneskelige, sosiale og samfunnsmessige plan.

3. Forskningsprosessen

Kapitlet innledes med en presentasjon av prosjektets kvalitative innretning og fokusgruppeintervjuet som metode. Deretter beskrives de ulike fasene i prosjektet. Kapitlet avsluttes med en vurdering av studiens troverdighet og forskningsetiske spørsmål.

3.1 En kvalitativ studie

For å svare på studiens forskningsspørsmål *hvordan kan spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen forklares og forstås?* brukes en kvalitativt fortolkende forskningstilnærming. Begrunnelsen for å velge en kvalitativ tilnærming er at vi er interessert i å utvikle *innsikt i og forståelse av* hvordan skolens sentrale faggrupper på kommune- og fylkesnivå opplever presset på spesialundervisning. To delspørsmål er formulert:

1. Hvordan beskriver faggruppene i skolen økningen i spesialundervisning, og hvilke forhold mener de bidrar til økningen?
2. Hvilke mønstre framkommer i beskrivelser av skolens spesialundervisning, hvilke krefter er i spill og hvilke innvirkning har disse på omfanget av spesialundervisning?

I utformingen av prosjektet ble økningen i spesialundervisning knyttet til tre samvirkende temaer: (i) endringer i styring av skolen, (ii) generelle samfunnsmessige endringer og (iii) spesialundervisningens struktur. Disse temaene er brukt for å strukturere intervjuguiden og som åpne søkebegrep i analysen av data. I så henseende er valget av innledende tematikker i analysen inspirert av skillet mellom *definerende* og *sensitiverende* begrep (Blumer, 1954). Mens definerende begrep redegjør for *hva en skal se etter*, vil sensitiverende begrep heller antyde *hvor en skal lete*.

Datamaterialet er basert på intervjuer med fire faggrupper som på hver sin måte er sentrale i skolens spesialundervisning. De fire faggruppene er lærere, rektorer, PPT og skoleeiere (inkl. politikere). Vi har valgt å bruke fokusgruppeintervju som intervjuform. Fokusgruppeintervju gir muligheter for å treffe et større antall personer enn ordinære intervju, og denne intervjuformen skaper en fruktbar arena for utveksling av synspunkt mellom deltakerne. Bryman (2004:345ff) omtaler fokusgruppeintervjuet som en metode som involverer minst fire personer. Oppmerksomheten rettes mot hvordan deltakerne, som medlemmer av en gruppe diskuterer et emne. Dette innebærer at en er særlig opp-tatt av hvordan deltakerne responderer på hverandres synspunkter og hvordan interaksjonen i gruppen former de synspunktene som kommer til uttrykk. Fokusgruppeintervjuet er således noe mer enn et ustrukturert intervju med flere personer samtidig. Dets styrke er at det gir muligheter for å utforske hvordan mennesker konstruerer sine synspunkter i interaksjon med andre. Ved at deltakerne lytter til andres synspunkter gis de muligheter for å utdype og begrunne egne synspunkter. Kort sagt, et fokusgruppeintervju gir muligheter for å studere hvordan deltakerne kollektivt gir mening til fenomener. I så henseende er det nært knyttet til teoretiske posisjoner som vektlegger at folks forståelse av sosiale fenomen ikke skjer isolert fra andre, men er noe som skjer i interaksjon og diskusjon med andre.

Som andre metoder, har også fokusgruppemetoden sine utfordringer (jf. Bryman 2004). Det gjelder særlig forhold knyttet til selve intervjuprosessen og den etterfølgende analysen. I den videre gjennomgangen av forskningsprosessens fire faser blir det redegjort for hvordan disse utfordringene er forsøkt håndtert.

3.2 Forskningsprosessens fire faser

Forskningsprosessen kan beskrives som en prosess gjennom fire faser. I prosjektets *første* fase ble det utarbeidet en oversikt over framveksten av inkluderingsbegrepet, slik dette har utviklet seg de siste årene i spennet mellom politikk, praksis og forskning.

Prosjektets *andre* fase var gjennomføring av fokusgruppeintervjuer. I alt seks kommuner og to fylkeskommuner inngår som *case* i studien. Én av kommunecasene består av tre samarbeidende kommuner som har dannet en kommuneregion. Innen hver av de åtte casene ble det gjennomført fokusgruppeintervjuer med fire sentrale faggrupper. I utvelgelsen av kommuner/fylkeskommuner, ble det lagt vekt på:

- *Omfang av spesialundervisning*: Basert på GSI statistikk, ble det valgt kommuner som har et relativt høyt omfang av spesialundervisning.
- *Kommunestørrelse*: I bestemmelsen av utvalget ble det lagt vekt på å rekruttere både store og små kommuner.
- *Geografisk spredning*: Det ble lagt vekt på at ulike deler av landet skal være representert.
- *Omfang av flerspråklige, minoritetsspråklige elever*: Dert ble lagt vekt på å velge kommuner som har en relativt høy andel flerspråklige elever.

Prosesen med å rekruttere kommuner og fylkeskommuner startet med at det ble sendt et brev til rådmann/fylkesrådmann og skolefaglig ansvarlig i de aktuelle kommunene/fylkeskommunene. I brevet ble det redegjort for prosjektet og spurt om kommunen/fylkeskommunen kunne legge forholdene til rette for gjennomføring av intervjuer. Vi ba om å få oppgitt en kontaktperson som kunne bistå i forbindelse med sammensetningen av fokusgrupper og den praktiske gjennomføringen av intervjuene. Et informasjonsskriv om koordinatorens oppgaver ble vedlagt. Det ble også vedlagt et brev til potensielle deltakerne med forespørsel om å delta i prosjektet. I informasjonsskrivet til koordinatorene ble de ulike gruppene 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.

I informasjonsbrevet ble det i tillegg lagt vekt på at deltakerne i fokusgruppene skulle ha minst tre års erfaring i nåværende stilling, at de representerte mangfoldet i kommunen/fylkeskommunen med hensyn til skoleslag og skolestørrelse og at fokusgruppene skulle bestå av fire til seks deltakere.

I alt ble det gjennomført 32 intervju i 6 kommuner og 2 fylkeskommuner. Alle intervjuene ble gjennomført etter planen og det var relativt få forfall. I skoleeier-gruppene deltok færre politikere enn planlagt, noe som kan ha sammenheng med at intervjuene ble gjennomført i ukene etter kommunevalget. Intervjuene ble gjennomført i perioden 7. september til 21. oktober 2011. Intervjuene varte i om lag en time. I intervjuene ble det brukt lydopptaker. I ett tilfelle ble tillatelse til å bruke lydoppta-

ker gitt etter at deltakerne fikk tilsagn om at de skulle få intervjuutskriftene til gjennomsyn. I de øvrige fokusgruppene ble det ikke stilt et slikt vilkår. Gjennomføringen av intervjuene ble fordelt på medlemmene av forskergruppen. Det var to forskere til stede i alle intervjuene; en av disse ledet samtalen.

Intervjuene startet med en redegjørelse for prosjektets bakgrunn og formål, samt forskningsetiske forhold og presentasjon av deltakere. Videre ble det bedt om godkjenning for bruk av lydopptaker. Deretter ble første spørsmål introdusert: *Hvilke tanker har dere om økningen i bruk av spesialundervisning?* Formålet var å få umiddelbare refleksjoner om hva som kan forklare den økte bruken av spesialundervisning og hvordan deltakerne beskriver situasjonen på ulike skoler. Etter 10-15 minutter (varierte mellom intervjuene) ble de tre temaene introdusert etter tur (jf. endring i styring av skolen, samfunnsmessige endringer og spesialundervisningens struktur). Det ble i tillegg spurt om deltakerne så noen dilemma i tilknytning til spesialundervisningen. Intervjuene ble avsluttet med et spørsmål om deltakerne hadde noe de ville tilføye, og det ble informert om prosjektets videre forløp.

I intervjuene spilte forskerne en tilbaketrukket rolle. Oppgaven var først og fremst å introdusere temaer og å se til at alle deltok i samtalen. Ut over dette var oppgaven å oppfordre til at deltakerne responderte på hverandres utsagn, fortrinnsvis med referanse til lokale forhold. I noen tilfeller valgte forskerne å stille oppfølgingsspørsmål der deltakerne ble utfordret til å konkretisere eller problematisere enkelte utsagn.

Prosjektets *tredje* fase var analyse av intervjudata. Denne fasen startet med at alle intervjuene ble transkribert. Dette ble gjennomført av en innleid medarbeider. Transkripsjonene ble skrevet uten identifikasjon av informantene, kun utsagn fra de to forskerne som ble markert. Nye intervjuutsagn (interaksjoner) ble markert med nytt avsnitt og tankestrek.

Transkripsjonene ble deretter lest med tanke på identifisering av faktorer som kunne knyttes til økt press på spesialundervisningen. I tråd med fokusgruppens interaksjonelle karakter, ble det lagt vekt på å identifisere sekvenser der deltakerne utviklet resonnementer i fellesskap. I lesingen av transkripsjonene ble det lagt størst vekt på temaer der flere hadde deltatt med synspunkt.

Studiens empiriske analyser er gjennomført i to faser. I den første analysen beskrives faggruppens meninger om økningen av skolens spesialundervisning. Denne analysen er skrevet fram som casebeskrivelser fra de åtte kommunene/fylkeskommunene. I den andre analysen rettes oppmerksomheten mot faggruppens beskrivelser av krefter som er i spill og den innvirkningen de har på omfanget av spesialundervisningen. Det sentrale spørsmålet i denne analysefasen er hvordan spesialundervisnings dynamikk i grunnopplæringen kan forklares og forstås.

3.3 Troverdighet og forskningsetikk

Når det gjelder vurdering av studiens troverdighet har vi lagt vekt på følgende:

- Prosjektet har en bred og åpen analytisk inngang, der målet er å få tak i fagfolks meninger.
- Studiens teoretiske innramming bygger på innsikter om spesialundervisning og inkluderende opplæring, slik det er redegjort for i kapittel 1 og 2.
- Intervjuene er gjennomført ved at to forskere har arbeidet sammen.
- De empiriske analysene er basert på samarbeid om fortolkninger og utvikling av funn.

- Det er lagt vekt på transparens i presentasjon av funn. Først og fremst ved fylldige beskrivelser av datagrunnlaget for analysene. Funn er også søkt diskutert i lys av kontekstuelle faktorer. På denne måten har lesere muligheter til selv å vurdere relevansen ved de funnene som presenteres.

Når det gjelder vurdering av forskningsetiske spørsmål, har vi lagt vekt på følgende:

- Prosjektet er forelagt og godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og forskningsetiske retningslinjer er ivaretatt (vedlegg 2).
- 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.

4. Skolens spesialundervisning – et innenfra perspektiv fra fagfolk i kommuner og fylkeskommuner

I dette kapitlet presenteres erfaringer og synspunkter på spesialundervisning slik de kommer til uttrykk i de seks kommunene (fem kommuner og en kommune region) og de to fylkeskommunene som inngår i studien. Hver av disse åtte casebeskrivelsene 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 meninger som kom fram i intervjuene.

For å kontekstualisere beskrivelsene er det hentet inn data fra KOSTRA/GSI databasene. For GSI data er det 2010-tall, som viser til skoleåret 2010/11. Dette var den mest oppdaterte informasjonen som forelå på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført. Kategoriene som brukes er; (i) andel elever som får spesialundervisning, (ii) andel elever i spesialgrupper og spesialskoler, (iii) gjennomsnittlig gruppestørrelse 1-10 årstrinn (antall elevtimer pr lærertime), også omtalt som *lærertetthet* og (iv) andel timer til spesialundervisning av lærertimer totalt.³

4.1 En landkommune i nord

Kommunen er en landbrukskommune i Nord-Norge. Befolkningstallet er synkende samtidig som andelen eldre innbyggere øker. Bosetningsmønsteret viser en økt tilflytting til tettsteder i kommunen. For øvrig har primærnæringene jordbruk, skogbruk og reindrift satt sitt preg på bosetningsmønsteret med stor grad av spredt bosetning 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. Elevantallet er synkende mens antallet lærerårsverk er stigende. Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen synker og er i underkant av 10. Om lag 23 % av alle lærertimer brukes til spesialundervisning basert på enkeltvedtak. Det er ingen spesialskoler i kommunen.

Når det gjelder omfanget av spesialundervisning i kommunen, så viser GSI dataene at godt og vel 13 % av elevene får spesialundervisning i 2010/11. 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.

Kommunen har to måter å fordele ressurser til spesialundervisning. Hoveddelen dekkes av en generell rammetildeling til skolene. I tillegg er det på sentralt hold satt av en pott til elever med stort behov for støtte, «*de svakeste, svake elevene*» (S, s.1)⁴. Denne gruppen elever blir også omtalt som «*en-til-en-elevene*» og de tildeles «*10 '60-minutters timer' på barnetrinnet og 22,5 på ungdomstrinnet*» (R, s.4). Disse ressursene trekkes fra det totale skolebudsjettet før skolene får sin tildeling. «*I løpet av året er det mulig å søke om en-til-en ressurs*» (R, s.4).

³ Det er uklart om kategorien timer til spesialundervisning i kommunen også omfatter lærertimer innenfor kommunale spesialskoler. Informasjon fra SSB tyder på at lærertimer til spesialundervisning ikke inngår i kategorien.

⁴ Referansesystemer er slik at den første bokstaven viser til yrkesgruppe, hhv PPT (P), lærere (L), rektor/skoleleder (R) og skoleeier (S). Når referansesystemet brukes i andre kapitler i rapporten, vil et tall (1-8) referere kommune/fylkeskommune (jf. rekkefølgen i kapittel 4). Sidetallet refererer til transkripsjonen.

Skoleeier opplyser at «omtrent 30 prosent av timene som er i skolen i dag, er knyttet opp til spesialundervisning» (S, s.7). 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» (S, s.7).

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

4.1.1 Endringer i styring av skolen

De fire faggruppene er enige om at Kunnskapsløftet har bidratt til økt press på spesialundervisningen. Skoleeier sier at «den nye læreplanen stiller jo heftige krav, teoretiske krav» (S, s.1). Lærerne på sin side er opptatt av at «teoretiseringen av skolen skaper flere funksjonshemminger hos elevene» (L, s.10). Skoleeier viser videre til de nasjonale prøvene og at kommunen i tillegg har egne kartleggingsprøver som dekker alle årstrinn. Rektorene legger vekt på at «det testregimet vi har nå», bidrar til at spesialundervisningen øker. Skolene får «kartlagt hvilke elever som ligger under sperregrensen, og da er det jo fort at lærerne vil melde opp med en gang de kommer under» (R, s.3). Rektorene ser dette i sammenheng med lærernes opplevelse av plikt og ansvar, og at lærerne er engstelige for ikke å gjøre nok. PPT bekrefter denne situasjonen og viser til at de ofte «får lagt ved nasjonale prøver i henvisningen» (P, s.7) fra skolene.

I tillegg til at skolen er blitt mer teoretisk, opplever rektorene at skolen er blitt «gjennomregulert» (R, s.12). De savner fleksibilitet, som for eksempel å kunne tilby elever praksis i arbeidslivet en dag i uken. Lærerne er opptatt av samme problemstilling. De mener at selv om læreplanen gir handlingsrom for mer praktiske aktiviteter for enkelte elever, så skorter det på ledelsens vilje og økonomi til å bruke dette handlingsrommet.

Skoleeier viser til *tidlig innsats* og at kommunen har prioritert tidlig kartlegging for å komme tidligere i gang med tiltak. Resultatet er at bruk av spesialundervisning har økt, fordi «i en fase nå så har vi både de som vi klarer å fange opp tidlig, og de som vi var for sene å fange opp i systemet» (S, s.2). Når tiltak nå settes inn tidligere, er håpet «å få skrevet flere ut av spesialundervisningen etter hvert» (S, s.2).

Slik situasjonen er nå, så har «trykket på PPT blitt kjempestort» (S, s.6). Skoleeier har tatt tak i dette og vil styrke samarbeidet mellom skoler og PPT i forkant av henvisningene: «vi er nødt til å gjøre noe med de kravene vi stiller til hva skolene skal gjøre før de henviser til PPT» (S, s.7). Dessuten må «skolene bli flinkere til å stille krav til PPT i forhold til at de sakkyndige utredningene skal være noe grundigere og mer begrunna» (S, s.6). PPT på sin side, er opptatt av at de rådene de gir i sakkyndig utredning, ikke blir fulgt opp, at skolene «prøver ut veldig lite før de henviser til oss (P, s.2) og at de får «henvisninger som er rene ressursøknadene» (P, s.6).

PPT reflekterer over det de omtaler som «ressursspøkelset», og viser til et eksempel hvor de fikk:

(...) 10 henvisninger fra samme klasse samtidig. [...] Og da begrunner læreren det med at det er ressurser, de må sikre seg ressursene i klassen, at de er nødt til å henviser til oss for å klare å gjennomføre et sånn intensivt lesekurs, eller 'ny start'. [...] Og det er jo sånne ting som egentlig hører inn under tilpasset opplæring (P, s.2).

Stram kommuneøkonomi opptar alle faggruppene. Skoleeier fastslår at vi «*har hatt forholdsvis store kutt på skolesiden*» (S, s.7). Lærerne legger til at «*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 i vanlig undervisning*» (L, s.1). Rektorene retter blikket mot PPT, og hevder at «*PPT er for slepphendt med å si at det skal være spesialundervisning*» (R, s.1) og at de anbefaler timetall som «*ligger langt over det vi kan tilfredsstille av tid*» (R, s.9). På skolene fører dette til at «*spesialundervisningstimene tar knekken på de timene vi egentlig skulle hatt til tilpasset opplæring*» (R, s.3). Lærerne bekrefter dette bildet og understreker at jo mindre ressurser til tilpasset opplæring, jo mer spesialundervisning er det behov for. Det som trengs er «*en større pedagogressurs i klassene, altså grunnressurs som ikke går på ... At lærerne får mulighet til å tilpasse undervisningen*» (L, s.7). Samtidig mener lærerne det har utviklet seg en praksis hvor de søker om mer ressurser enn det som trengs: «*er det noen som sliter i et fag, så 'søk bare fullt opp, søk om 21 timer, så får vi i hvert fall 7'. Og det kan være en årsak til at det øker*» (L, s.7).

Rektorene gir uttrykk for at enkelte elever krever svært høy timeressurs og at det reduserer muligheten til å gi tilpasset opplæring. De peker på «*alle de tunge tilfellene som er inne i normal-klasserommet, det fører til at det blir mindre tid til de andre elevene, fordi lærerne bruker så mye tid på de elevene som er utagerende, så det er både godt og vondt at alle skal være i klasserommet*» (R, s.2).

Lærere og PPT er opptatt av sammenhengen mellom spesialundervisningens organisering og kvalitet, og økt press på spesialundervisning. PPT erfarer at skolene er lite opptatt av planarbeidet. Lærerne bekrefter dette med et eksempel fra ungdomstrinnet. Ved en av skolene er det tre paralleller. Skolen har samlet all spesialundervisning i en gruppe, «*som elevene kaller dum-gruppa. De har jo skjønt at det er de dumme som kommer hit*» (L, s.9). Poenget til lærerne er at timeplanene ikke er parallelllagt i de tre klassene og spesialgruppen. Dette fører til at elever som har spesialundervisning for eksempel i matematikk, går ut fra deres «*ordinære klasser*» i norsk eller engelsktimene. Elevene mister på den måten undervisning i fag de i utgangspunktet klarte seg bra i, og dermed oppstår behov for spesialundervisning også i disse fagene. Konsekvensen er en negativ sirkel der spesialundervisning i et fag fører til behov for spesialundervisning i andre fag. Når det gjelder kvaliteten på spesialundervisningen vises det til at timer til spesialundervisning ofte tildeles lærere som har *ledige timer* og at det er «*veldig høy grad av assistentbruk*» (L, s.3). «*Det er jo litt forunderlig at spesialtjenesten skal ytes av ufaglærte*» mener lærerne og legger til at «*det har jo og med økonomi å gjøre*» (L, s.3).

4.1.2 Generelle samfunnsmessige endringer

Alle faggruppene tar opp spesifikke lokale forhold som mulige forklaringer på økt bruk av spesialundervisning. PPT peker på at lokalsamfunn «*er blitt mer urbanisert, og det er klart det blir større avstand til de som tidligere var gode hjelpere*» (P, s.9). Skoleeier peker på at arbeidsmarkedet i kommunen er endret. «*Tidligere var det mange arbeidsplasser for elever som ikke lykkes i skolen*» (S s.4). Nå stilles det større krav til skolefaglige ferdigheter, også innen landbruk og fangst. Skoleeier og lærerne viser til utdanningsnivået i kommunen. «*Det er nå en kjensgjerning at det er en sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og resultatene ungene har i skolen. Og det klarer vi nok ikke å gjøre noe med uansett hva vi prøver. Vi kommer fra en kommune som har ... rimelig lav utdanning*» (S, s.5). Lærerne legger til at «*vi kommer fra en bondekultur der foreldrene har ... det er veldig lav prosent av voksne i kommunen som har høyere utdanning, så det er klart, det baller på seg da videre*» (L, s.3). PPT og rektorene viser til sårbare elever og familier. PPT peker på at «*vi er en kommune med*

mange fosterhjem» (P, s.5), og de erfarer at mange «fosterhjems plasserte barn ... enten har store faglige, eller at de har store atferdsvansker, eller vansker med å komme i gang på skolen» (P, s.5). Rektorene viser til at «vi har en del foreldre som har det med å flytte fra barnevernet, og så tror de at de også får det bedre når de kommer på en bygdeskole» (R, s.6).

Flere peker på at spesialundervisningseleven har endret seg. Rektorene hevder at «vi har elever med flere, og større og mer sammensatte problem enn tidligere. Det er masse psykiske problemer etter hvert ute og går blant ungene» (R, s.1). Skoleeier legger til at ADHD «har jo poppet opp som en epidemi i det siste» (S, s.8). Rektorene bekrefter denne trenden og spør: «hva gjør vi i skolen med de elevene som har en slik aggressiv holdning utad at de på en måte er til fare for de andre elevene på skolen og i klassen (...) elever som antagelig ville kommet inn i den kategorien som direkte farlig for omgivelsene?» (R, s.2). Rektorene ser et behov for andre yrkesgrupper inn i skolen, yrkesgrupper «som kan hankses med de her elevene» (R, s.2). I henvisningene til PPT «går det veldig mye på lese- og skrivevansker, atferd, konsentrasjon, opprørskhet» (P, s.1), og deres erfaring er at disse vanskene «utløser mye ressurser» (P, s.1). PPT er også opptatt av at nærmere ¾ av elevene som får spesialundervisning er gutter, og mener dette skyldes at det er få mannlige lærere i skolen.

«Enkelte foreldre er svært aktive på rettigheter» (L, s.3). Skoleeier understreker at «foreldrene kjenner rettighetene bedre, og de har mye lettere for å stille krav til skolen» (S, s.4). Denne siden ved «rettighetssamfunnet» ser de i sammenheng med økt krav om utdanning: «Det er klart at foreldrene er på hugget, for de tenker 'hjelp 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» (S, s.4).

PPT vender fokuset på rettigheter mot skolesystemets opplevelse av ansvar: «Du skal melde. At du skal ha ryggen fri på en måte ... Dette er positivt for ungene sin del, at de får den hjelpen de trenger tidlig og raskt, det var kanskje høyere terskel i gamle dager, for å si det sånn» (P, s.9).

Skoleeier peker også på at terskelen for spesialundervisning har endret seg, og spør: Hva er normaleleven? «Vi tåler mye mindre variasjon før det forventes at det settes inn tiltak. Er du ikke på toppen blant de flinkeste, så må det gjøres noe, det er nesten blitt en sånn samfunnssykdom» (S, s.1). «Du skal ikke avvike så mye fra middelnormen, før noen begynner å rope på tiltak» (S, s.2).

«Samfunnet skaper flere spesialundervisningselever», hevder rektorene og viser til blant annet nettmobbing og dataspill (R, s.1). Lærerne sammenligner dagens datagenerasjon med sin egen oppvekst: «Ting går så fort forbi, og det er bare bilder hele tiden. Så den fantasien vi selv hadde da vi var unger, (...) de blir fratatt det her, tenke selv og reflektere selv» (L, s.12).

4.1.3 Spesialundervisningens struktur

På spørsmål om spesialundervisningens system i seg selv kan bidra til økning i spesialundervisning, reflekterer skoleeier over eventuelle sammenhenger mellom tilbud og behov. Dette eksemplifiseres med hva som skjedde etter at kommunen fikk logoped, «det detter ned en haug som plutselig hadde behov for logoped» (S, s.6). Konklusjonen er at «logopeder skaper unger med språkproblemer» (S, s.6).

Også rektorene er opptatt av sammenhengen mellom lærernes kompetanse og spesialundervisning. På den ene siden er det klart at lærere med spesifikk kompetanse på autisme og ADHD «blir mer oppmerksom på problemområdene» (R, s.9). Samtidig understreker rektorene at «det er faktisk de

[samme lærerne] som snakker mest om tilpasset opplæring og samarbeid med hjemmet for å løse problemene. Mens PPT er de som så fort vi liksom skal ha de inn som samarbeidspartnere i det her, kjører behovet for spesialundervisning» (R, s.10).

Rektorene er opptatt av at PPT «er raskere å gripe fatt i spesialundervisning enn andre tiltak (...) pluss at PPT er veldig snar til å skrive 'en-til-en-opplegg', og det opplever jeg setter dem [elevene] i bur. Altså, se på meg, jeg er en sånn en» (R, s.11). De legger til at i de sakkyndige rapportene «så skriver PPT mye om problemene til eleven, men det kommer kun generelle vendinger om tiltak» (R, s.9). Skoleeier er enig i denne framstillingen av PPT, og mener at

PPT i større grad burde være stoppere enn de er i dag. Også fordi at når de har sagt sitt, så er det ganske krevende for rektor å ikke følge den sakkyndige tilrådingen. Da får du klage på saksbehandlingen til fylkesmannen, og den [klagebehandlingen] følger systematisk den sakkyndige tilrådingen (S, s.7).

Lærere ser en sammenheng mellom økt press på ressurser og økt bruk av spesialundervisning «på den måten at hvis spesialundervisning tilføres for å få mer ressurser til en grunnstamme. ... Vi produserer spesialundervisning selv da» (L, s.13). De peker i denne sammenhengen på ledelsen og etterlyser «at en leder kan ta tak i det her med tilrettelagt opplæring og lede det. Si at: 'sånn gjør vi det her på skolen, vi skal få ned spesialundervisningen, vi skal prøve å få det mer tilrettelagt'. Og det kan oppvekstsjefen og gjøre» (L, s.13).

4.1.4 Utfordringer og vanskelige avveiiinger

For skoleeier er «hele spesialundervisningsområdet et dilemma i seg selv, fordi det sier noe om at de ungene er så spesielle at de passer ikke inn i skolen, de passer ikke inn i systemet vårt» (S, s.9). Når så mange elever i kommunen trenger spesialundervisning,

(...) så er det ikke elevene det er noe feil med, det er skolen vår det er noe feil med. (...) Et eller annet, og på en måte så har spesialundervisningen i alt for stor grad fokus på at du skal rette noe på ungen. Det er nesten litt sånn medisinsk diagnosepreg over ting. Altså, at du leter etter noe, en merkelapp (S, s.9).

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» (S, s.8). Vi tar fra barnet mulighet til «å få være en elev, med status i en elevflokk og i en kameratflokk» (S, s.9). 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» (R, s.11).

Avveiiingen mellom individ og fellesskap (som rettesnor for utformingen av elevs opplæringstilbud), rommer flere problemstillinger. På den ene siden handler det «om eleven er for mye ute av sin ordinære klasse» (S, s.8), noe som reduserer «den sosiale tilhørigheten til eleven» (S s.8). 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» (S, s.8).

Skoleeier viser også til et «ressursdilemma» (S, s.8). Spørsmålet er 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» (S, s.8). 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?*» (R, s.14).

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*» (R, s.15). 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*» (L, s.15).

Rektorene reflekterer i tillegg 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*» (R, s.13). De beskriver denne situasjonen 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 målbar resultat...» (R, s.13).*

4.2 En bykommune i nord

Kommunen er en storby i Nord-Norge der folketallet vokser. Det skyldes både fødselsoverskudd og innvandring. Kommunen har en stor samisk befolkning og innvandrerbefolkningen utgjør i dag i underkant av 10 %. Kommunen har en sammensatt næringsstruktur med en sterk offentlig sektor og positiv utvikling innen kunnskapsbaserte næringer. Arbeidsledigheten er under landsgjennomsnittet.

Kommunen har en variert skolestruktur med store sentrumsskoler og små fådelte distriktsskoler. De siste årene har det vært en jevn nedgang i elevtallet. Denne reduksjonen gjelder i hovedsak på barnetrinnet i distriktsskolene. PPT i kommunen er organisert i tverrfaglige team. Førskoleteamet har ansvar for barn i førskolealder og første klasse, og skoleteamene har ansvar fra andre til 10. trinn.

Antall elever som får spesialundervisning i 2010/11 er i overkant av 7 %. Andel lærerårstimer som brukes til spesialundervisning utgjør i overkant av 20 % av kommunens lærertimer. Gruppestørrelsen dvs. antall elevtimer pr lærertime (lærertetthet), er i underkant av 15.

Ifølge skoleeier dekkes timeressursene til spesialundervisning av den generelle rammetildelingen til skolene og av en øremerket budsjettpost sentralt. Det innebærer at ressursene fordeles til skolene i henhold til to grunnprinsipp. Skoleeier beskriver dette slik:

I skolens budsjettildeling ligger det midler til tilpasset opplæring og til en del spesialundervisning. For elever som kanskje bare skal ha to-tre-fire timer i uka i ett fag eller to, forventes det at skolen dekker dette innenfor tildelt budsjett. Mens vi har en pott liggende sentralt for tunge tilfeller der hvor det er omtrent 100 prosent oppdekking fordi at diagnosen tilsier det. [...] Men det er klart at den samla rammen vi har, den er jo uforanderlig. Slik at når vi bruker mer midler på den sentrale potten til spesialundervisning, så blir det lite igjen, eller mindre igjen, i den generelle potten som skolen får tildelt [...] (S, s.4).

Når det gjelder bruken av ressurser, sier skoleeier at «*kommunen sin pott er ikke lav. Vi bruker mye ressurser på elever*» (S, s.1). Samtidig beskrives utviklingen som uheldig: «*Vi er kommet i en uheldig utvikling. Vi hadde en modell for noen år siden i kommunen, da vi fikk den forrige læreplanen. Og da*

var antallet søkere på spesialundervisning veldig lavt. Rammen var litt høyere ... Det virker nå inn på et visst forhold» (S, s.1). Den ressursfordelingsmodellen kommunen hadde tidligere innebar at

(...) det var få som fikk spesialundervisning, men de som da fikk, de fikk veldig mange timer for de var veldig trengende. Mens så har det økt på, nå er det mange som får, og det er klart at da går timetallet til den enkelte selvfølgelig ned. Så nå er det på en måte mer sånn som vi ikke ønsker å ha det (S, s.1).

4.2.1 Endringer i styring av skolen

Faggruppene ser en klar sammenheng mellom innføringen av Kunnskapsløftet og øk bruk av spesialundervisning. Lærerne peker på at skolen er blitt mer teoretisk. «Ja, presset på hele tiden lesefag» (L, s.6). I tillegg peker de på økt bruk av kartleggingsprøver: «... det er jo helt fra 1.klasse kartleggingsprøver, og det er ganske store krav de setter opp etter 1.klasse, for eksempel å kunne gjenkjenne lyder, og de er snare å sette bekymringsgrense. Og det er klart at når de setter det, så er foreldrene også ganske snart ute og vil ha hjelp til sitt barn» (L, s.6).

Rektorene fokuserer på de nasjonale prøvene og forteller om «et ganske stort trykk i forhold til nasjonale prøver og prestasjoner» (R, s.1). Dette trykket virker på skolene: «du blir framhevet i avisene, du blir framhevet internt mellom skolene i kommunen og i skoleledermøter; hvem som skårer høyt. Det blir sammenligninger» (R, s.1). Samtidig virker trykket på elevene:

(...) presset mot å prestere trykkes tidligere og tidligere. Og hvis du da ikke er innenfor den der rammen, så blir lærerne nervøse og begynner å ta det opp med foreldrene, og så blir man enig om at her bør det sjekkes, gjerne melde det opp til PPT og få en sakkyndig vurdering. Og så sier jeg at vi springer for fort. Jeg har ikke system nok til å få vurdert det godt nok, holde i det her. Og så sier jeg, 'ok, vi bare melder det inn til PPT' (R, s.1).

For skoleeier handler dette om komplekse sammenhenger mellom skolens kvalitetsutvikling og økt bruk av spesialundervisning:

Vi oppdager jo barn mye tidligere, også tidlig innsats. Så du begynner jo allerede å teste barn på første trinn. Før var jo holdningen 'vente og se' [...]. Men nå er det jo tidlig innsats, sett inn tiltakene fortest mulig, og se om det kan rette på seg. Sånn at det er klart at med nasjonale prøver, så finner man jo barn under kritisk grense som man må gå videre på, på testing og observasjon. Så det er jo med på å kanskje gi flere tilfeller med spesialundervisning. Samtidig så må man jo si at det er forferdelig positivt at det skjer, at man på tidligst mulig stadium kartlegger og finner ut hvordan kan man hjelpe det enkelte barnet. [...], men en annen effekt er at du får flere spesialundervisningstilfeller (S, s.3).

PPT reflekterer over endringene i skolene: «det er et større fagtrykk og pes på en måte» (P, s.6), «K06 er mer spisset på kompetansemålene» (P, s.5) og kan hende «normalområdet vårt blir litt smalere når læreplanen er såpass konkret som han er» (P, s.5).

Flere er opptatt av ressursene i skolen, både lærertimer og lærerkvalifikasjoner. Rektorene viser til den ressursfordelingsmodellen kommunen hadde tidligere: «skolen fikk ressurser så man kunne dekke opp ting internt i skolen uten å gå via sakkyndig vurdering, men den varte noen år før den ble vasket ut. Så den bufferen som vi som skole hadde til å roe oss ned og sette inn ressurser, den er også borte» (R, s.2). Disse endringene knyttes til omlegginger i kommuneadministrasjonen. Modellen «døde sakte ut. Den døde ut fordi ingen holdt den gående i skolen. Vi mista skolekontoret, det nivået der. Det blir ikke holdt tråden, sånn som før» (R, s.11).

PPT uttrykker at når de samarbeider med skolene om enkeltelever, så opplever de at skolene har et begrenset handlingsrom for tilpasset opplæring, noe som fører til økt spesialundervisning.

På skolene møter de ofte utsagn som:

(...) det har vi ikke ressurser til, det kan vi ikke gjøre, vi kan ikke sette inn en assistent, vi har ikke handlingsrom. Så da, ja, da blir man på en måte tvunget til å kalle det spesialundervisning. For å sikre at det barnet får ... For at eleven skal få et godt nok utbytte, så må vi kalle det spesialundervisning» (P, s.2-3).

PPT legger til at det er stor variasjon mellom skolene når det gjelder henvisninger. Noen skoler bruker ressursteam og styrker «den interne selvhjelpen». Samtidig opplever de at henvisninger inngår i en kamp om ressurser, både internt på skolene og i forhold til den sentrale potten. De erfarer at lærere ikke får gehør internt på skolen for at enkeltelever trenger mer hjelp, «og da er det oss som er brekkstangen, sånn at vi i PPT løser det her» (P, s. 2). I andre tilfeller er det ressurser fra den sentrale potten som er aktuelt: «noen skoler ønsker da at det skal synliggjøres veldig da i sakkyndighet at elevene har store behov» (P, s. 3). Lærerne bekrefter dette bildet:

(...) man har ikke ressurser til å tilpasse undervisningen godt nok, så for å synliggjøre ... For vi driver så marginalt i skolen i dag, at for å synliggjøre at vi må ha mer ressurser, eller for å rettferdiggjøre at vi fordeler ressursene på en annen måte kanskje, så ender det gjerne med at vi er nødt for å få et vedtak om spesialundervisning (L. s.3).

PPT og rektorene retter oppmerksomheten mot skolens lærerkompetanse. PPT understreker at flere lærere selvfølgelig hadde styrket den ordinære undervisningen; «men jeg tror ikke det er bare der vi skal tenke. Skal tenke at en litt mer fleksibel måte å organisere grupper på for eksempel, en litt mer fleksibel måte å undervise på, sånn at du faktisk tenker at du har forskjellige lag i en klasse» (P, s.1). Rektorene legger vekt på det samme: «Det er klart at jo sterkere innramming og mindre fleksibilitet, færre passer skolen for. For det er jo det det er snakk om, å lage en skole som passer til alle ungene» (R, s.8). Og i arbeidet med å lage denne skolens trengs det nye undervisningsmåter:

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 kjørt om læringsstilen, når vi har hatt litt andre undervisningsopplegg ... de tar til seg læring på en annen måte (R, s.7).

4.2.2 Generelle samfunnsmessige endringer

Det er bred enighet om at generelle samfunnstrekk som økt diagnostisering og rettsliggjøring, bidrar til økt bruk av spesialundervisning. «Og så tror jeg vi er blitt flinkere på å diagnostisere det, for å bruke et sånt begrep. Vi er blitt faglig flink til å se, og det er jo en positiv sak i seg selv. At vi oppdager, og det er klart at det er jo med på å øke antallet, det er det» (S, s.1). «Og så har vi også dette med en del sykdom som skolen må ta inn, altså ressursmessig så må skolen behandle det som om det er spesialundervisning omtrent. ... når skolen skal ha ressurser til dette, så er det innenfor spesialundervisningsbiten de får det» (S, s.2). Rektorene er enig i dette bildet, men stiller spørsmål ved diagnosene som settes «noen unger får opposisjonelle atferdsforstyrrelser, hva nå det er slags diagnose?» (R, s.3). I tillegg spør de om diagnoser nødvendigvis skal resultere i vedtak om spesialundervisning: «Det er liksom det som er spørsmålet. For nå virker det sånn at da er det ene resultatet av det andre, men det trenger det jo ikke å være» (R, s.11).

Foreldrenes bevissthet om barnas rettigheter har endret seg dramatisk:

Foreldre truer jo med advokat hvis de ikke får det de vil, og de stiller jo med dem her på kontoret også for å understreke alvorret i det hele. Og du skal ikke gå så mange tiår tilbake før det var utenkelig at du stilte med advokat for at opplegget skulle være slik foreldrene mente det burde være. Så det er jo en ny trend, og det går jo på dette med individets rettigheter (S, s.6).

PPT deler denne erfaringen: «Folk er veldig klare på sine rettigheter, og vi har mange ressurssterke foreldre som står veldig på og kjører gjennom» (P, s.10). I denne situasjonen retter lærerne blikket mot sin egen rolle: «det her med at du juridisk har litt mer forpliktelser, for å holde ryggen fri i tilfelle rettssaker» (L, s.3).

Den økte oppmerksomheten på rettigheter avspeiles også i faggruppenes problematisering av hvor grensen går mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning. De viser til ulike tolkninger av opplæringslovens § 5-1, og de etterlyser klarere nasjonale retningslinjer. Skoleeier viser til sakkyndige vurderinger der det står:

(...) at barnet trenger ikke spesialundervisning i fag for å nå målene i fagplanen, men må ha full oppdekking gjennom hele skoledagen på grunn av medisinske årsaker eller atferdsvansker. For å få rammen til å gi tilpasset opplæring i skolen rent generelt, så må de ha tilførsel av ressurser. Dette med spesialundervisning i forhold til opplæringsloven, og hvor går grensa der? Det strever PPT med, og det strever jeg også med å forstå helt. Skal vi gi sakkyndig vurdering hvis det ikke er fravik fra læreplanmålene rent faglig? For da er det tilrettelegging. Så de grenselinjene der, det er litt vanskelig (S, s.2).

Rektorene peker på at dette grensespørsmålet har blitt mer aktuelt de siste årene. Tidligere hadde kommunen en praksis som tilsa at:

(...) 60 prosent av opplæringen skulle være utenfor læreplanen hvis vi skulle gjøre enkeltvedtak, og det skulle være spesialundervisning. [...] Jeg forholder meg enda til det på min skole, så jeg har mye mindre spesialundervisning enn andre skoler har. For jeg synes det er en grei måte å se det på. Jeg bruker det som argument til foreldrene. Men så opplever jeg at det sklir mer og mer ut, for de over oss holder ikke i den. Og jeg synes at lovverket er uklart,[...], men når loven er uklar, så må i hvert fall noen skjære innpå og legge noen kriterier (R, s.3).

Lærerne bekrefter at grensen mellom ordinær undervisning og spesialundervisning er uklar, og de viser til at foreldre tar kontakt med PPT og får sakkyndige vurderinger som anbefaler spesialundervisning til faglig sterke elever:

(...) jeg synes det er hårreisende å se en del som får sakkyndig vurdering fra PPT, som jeg ikke kan skjønne hvorfor skal ha ekstra timer utover den ordinære undervisningen [...] Altså, hva slags prosesser er det her? Ville en annen PPT gjort samme vurderingen? Og ja, vi ser jo at alle unger har et forbedringspotensial, men når skal det utløse ekstraressurser? Når du ser at 70 prosent av klassen faktisk er svakere enn gitt elev, da (...) (L, s.4).

PPT er opptatt av at kommuner har ulike praksiser med hensyn til hva de definerer som spesialundervisning. En kommune:

(...) har jo definert blant annet at alt som har med atferd å gjøre, ikke er spesialundervisning, det er tilpasset opplæring. [...] Så det er en del sånne avgrensninger som på en måte kan gjøres, hvis man skal gå den veien da. Fordi i vår kommune så er jo elever med atferdsvansker en veldig høy andel av det tallet med spesialundervisning (P, s.7).

Poenget til PPT er at dersom de hadde brukt samme definisjon, «*da hadde en jo halvert bruken av spesialundervisning, og da er vi kanskje på landsgjennomsnittet. Så det er der problemet ligger. Altså, en type av nasjonal definisjon av spesialundervisning, så hadde man hatt et reelt sammenligningsgrunnlag*» (P, s.8).

Flere peker på lokale forhold som har innvirkning på bruken av spesialundervisning. Skoleeier viser til at «*samfunnsutviklingen stiller strengere krav, (...) yrker blir spesialisert og driver opp trykket på skolen, på utdanningen*» (S, s.6). Skoleeier og PPT forteller at familier med barn som har særlige behov flytter til kommunen for å få hjelp. Det gjelder familier i nabokommuner, men også flyktninger og arbeidsinnvandrere:

(...) så er det jo kommet en del flyktninger og nye landsmenn som har unger med store skader. Blant annet flere folkegrupper hvor vi ser en sånn tendens. Hvor man har et syn på at det er snakk om institusjon i hjemlandet, men i Norge så er det integrering og den biten. Så vi har fått en del unger som er flyttet hit direkte fra flyktningsmottak. Og det er klart, de har jo store behov. Men jeg tror at det blir bare en sånn del av alt, du kan ikke si at det er med på å (...) det forsterker (P, s.13).

4.2.3 Spesialundervisningens struktur

Faggruppene har få kommentarer til spørsmålet om den spesialpedagogiske kompetansen og tenkemåten i seg selv bidrar til økning av spesialundervisning. Ifølge rektorene er det heller slik at spesialpedagogikken har bidratt til at «*man kan se at det er noe med den ungen. Før i tiden hadde vi ikke peiling på hva det kunne være, og lang avstand til PPT og det hjelpeapparatet, så jeg tror kanskje at ungene gikk lenger før de kom inn i et system og fikk rett diagnose. Vi skjønner mer hva vi må gjøre for en del unger*» (R, s.1). PPT møter faglærere som markerer et klart skille mellom egen kompetanse og spesialundervisning: «*vi er liksom sånn veldig faglærere, men det andre det får noen andre ta seg av*» (P, s.14), og de legger til at det som trengs i skolen er «*allmennlæreren som hadde liksom litt av alt*» (P, s.14). Lærerne kan ikke se at spesialpedagogene har noen betydning med tanke på de siste årenes økning i bruk av spesialundervisning: «*Spesialpedagogene har jo fått konkurranse fra assistentene*» (L, s.10).

4.2.4 Utfordringer og vanskelige avveiiinger

«*Ja, det er jo dilemma mellom fellesskapet og individets rettigheter*» (R, s.13). Rektorene har et konkret eksempel på denne type avveiiinger. Utgangspunktet er en sakkyndig vurdering fra PPT som anbefaler spesialundervisning i form av: «*3 ganger 20 minutter lesing i uken i 12 uker.*» [...] *Da kommer jeg i et dilemma, fordi dette er ordinær opplæring for meg, og disse ungene har ikke spesielle behov*» (R, s.3-4). Slik rektorene beskriver denne situasjonen, handler dilemmaet om en manglende tro på at elevmangfold kan ivaretas innenfor ordinær tilpasset opplæring. De er også opptatt av en avveiiing mellom individets rettigheter og den ordinære opplæringens beredskap til å ivareta elevens behov for støtte:

Den ene tingen er at det står kanskje diagnosen dysleksi. Og da har du med en gang en diagnose som skremmer opp både foreldre og lærere, og meg og for den saks skyld. Så da blir spørsmålet: 'tørr vi kalle det for ordinær opplæring?' For i og med den diagnosen, så har eleven en del rettigheter som skal følge han eller hun helt til hun tar masteroppgaven. Det er det ene, med rettigheter. Det andre dilemmaet, det er [reduisert lærertetthet], og da tenker jeg, er vi som skole, ... har vi en faglig god nok beredskap for å putte det inn under ordinær opplæring. Jeg tenker at akkurat nå, for vi har mistet en del folk, så er vi ikke der at jeg tørr det enda (R, s.4).

Skoleeier er bekymret for den økte bruken av spesialundervisning i kommunen:

(...) hva sier det om kvaliteten tidligere, har vi ikke hatt en kvalitativ god skole før for elevene våre? [...] Altså, vi bruker som kommune nesten hver femte undervisningstime til spesialundervisning, så syns vi selvfølgelig at det er for høyt. Og så må vi se på hva vi, eventuelt er det ting i dette systemet som vi kan gjøre på en bedre måte, ikke bare for å spare penger, men også for å kunne gi den enkelte eleven et bedre tilbud (S, s.8).

4.3 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 der de største arbeidsplassene er lokalisert. Det er fire skoler i kommunen, tre barneskoler og en ungdomsskole. To av barneskolene ligger i utkanten av kommunen. De er begge fådelt og har elever på 1-7 trinn. De to største skolene, en fulldelt barneskole og en ungdomsskole med to parallelle klasser, ligger i kommunesenteret. Det er mellom 40 og 50 elever på hvert klassetrinn i kommunen. Videre har kommunen et flyktningmottak.

Elevtallet i skolene har vært svakt synkende de siste årene. I samme periode har antallet lærerårsverk vært stigende. Økningen forklares med at det i perioden har vært en generell økning i nasjonale ressursrammer for grunnskolen og at det er lagt inn en del tjenester som har utløst ekstra lærerressurser. I tillegg har kommunen økt skolens grunnressurs. Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen er om lag 12 elevtimer pr. lærertimer, og i underkant av 20 % av lærertimene brukes til spesialundervisning.

Når det gjelder spesialundervisning i kommunen viser GSI dataene at om lag 9 % av elevene får spesialundervisning i 2010/11, en økning på nesten 3 prosentpoeng fra 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 styres av flere forhold. Utgangspunktet er generelle «objektive» kriterier for beregning av lærertimer, pluss ressurser til spesialundervisning basert på erfaringstall fra skolene. I tillegg gjennomfører PPT besøk på hver skole der skolenes behov drøftes. Samlet gir dette en ressursramme for hver skole som skolefaglig ansvarlig bruker som grunnlag for utarbeiding av budsjettet. Innenfor denne rammen må skolene fordele lærertimer til ordinær opplæring og spesialundervisning. I hovedsak ivaretar denne modellen endringer knyttet til overganger fra barnehage til skole og mellom skoler. Modellen fanger imidlertid ikke opp ekstraordinære behov som oppstår i løpet av et år. Den justerer heller ikke for økning/reduksjon av vedtak om spesialundervisning. I noen tilfeller blir det gitt støtte fra barnevern og NAV for å engasjere assistenter når det oppstår behov i løpet av et skoleår.

4.3.1 Endringer i styring av skolen

I alle faggruppene kommenteres at det er sammenheng mellom økt oppmerksomhet om kompetansemål og måloppnåelse i den nye læreplanen, og økt bruk av spesialundervisning. Dette kommer særlig til uttrykk blant lærere og rektorer. Lærerne legger særlig vekt på konsentrasjonen om teori-fag. De eksemplifiserer dette med at leseopplæringen starter tidligere og at det er mindre tid avsatt til praktiske- og estetiske fag og valgfag på ungdomstrinnet. Rektorene peker på at den økte vektlegging av kompetansemål gjennomsyrrer skolehverdagen på flere måter. Det er mer vekt på kartlegging av elever, med et særlig fokus på elever som er under kritisk nivå. «(...) bekymringene er kommet mye sterkere inn, føler jeg. Der er bekymringsgrense der og bekymringsgrenser der, men når det er en bekymringsgrense, da må vi jo bekymre oss. Da må vi gjøre noe med det» (R, s.5).

Lærerne på sin side mener at det økte kravet om dokumentasjon bidrar til at en nå legger mer vekt på å registrere alle avvik fra ordinær opplæring, ikke bare i spesialundervisningen, men også i tilpasset opplæring. Lærerne sier at vi gjør det «(...) for å sikre oss» (L, s.5). De legger vekt på at opplæringslovens bestemmelser om organisering av elevene (jf. § 8-2) gjør at det nå er mindre muligheter for å lage «fleksible» opplegg utenfor den ordinære klassen.

Forhold knyttet til økonomi blir kommentert i alle gruppene. For lærerne er ressurser på skolenivå ofte relatert til spesialundervisning. De gir uttrykk for at elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning ofte blir prioritert når en planlegger bruken av ressurser. Dette handler om 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. Rektorene peker på at når skolene i dag konsentrerer spesialundervisningsressursene på færre lærere, er det fordi de legger større vekt på kartlegging av elever. Færre lærere gir bedre kvalitet på kartleggingsarbeidet. Samtidig erkjenner rektorene at dette skaper logistiske problemer når elevenes timeplaner skal settes opp.

PPT på sin side er opptatt av ressursfordelingen mellom spesialundervisning og den ordinære undervisningen. I og med at timer til spesialundervisning tas av den generelle rammen, vil vedtak om spesialundervisning i løpet av skoleåret medføre at skolene får mindre ressurser til generell styrking. Rektorene mener at lærerne tror at enkeltvedtak om spesialundervisning vil gi økte ressurser, noe de hevder ikke er tilfelle. Skoleeier bekrefter dette og hevder at lærerne har en «smal» forståelse av sammenhengen mellom ressurser og spesialundervisning.

4.3.2 Generelle samfunnsmessige endringer

Både lærere og rektorer legger stor vekt på lokale sosiale og kulturelle forhold når de reflekterer over bruken av spesialundervisning i kommunen. Kommunen er en tradisjonell landbruks- og industrikommune med svak tradisjon for skole og utdanning. Kommunen har ikke videregående skole, slik at ungdommer må reise ut av kommunen når de begynner på videregående. Det er kun 10-15 % av ungdomskullene 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*» (R, s.8).

Rektorene uttrykker at det tidligere var lav interesse blant lærerne for å bruke spesialundervisning. Delvis hang dette sammen med at lærerne kjente familiene og at andre i familien har hatt lignende vansker. I de senere årene, etter K06, vurderes elevene mer systematisk og det brukes mer «*objektive*» kriterier. Skolen har derfor fanget opp elever som er i vanskelige opplærings situasjoner og under kritisk grense på et tidligere tidspunkt, noe som i sin tur har ført til økt bruk av spesialundervisning.

Et tredje forhold ved samfunnsendringer som knyttes til økt bruk av på spesialundervisning, er familiens situasjon. Rektorene legger vekt på at flere familier sliter. Foreldrene bruker mer tid utenfor familien og har mindre kapasitet til å involvere seg i elevenes skolearbeid enn tidligere.

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 de ballen videre til skolen når de ikke makter mer (R, s.8).

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 mener at ressurser utløst på grunnlag av enkeltvedtak tilhører eleven, «(...) og da er det noen foreldre som tror at det er en personlig assistent» (L, s.7). PPT på sin side legger vekt på at elever og foreldre står sterkt om de klager på misforhold mellom vurdering og enkeltvedtak. Selv om PPT ofte opplever en svak kobling mellom den sakkyndige vurderingen og den individuelle opplæringsplanen, noe de mener undergraver elevens rettigheter, er det gjennomgående få klager fra foreldrene.

Rektorene, på linje med skoleeiere og PPT, hevder at mange barn får spesialundervisning på grunn av generell uro, psykososiale vansker og atferdsproblematikk.

4.3.3 Spesialundervisningens struktur

Lærerne understreker at spesialpedagogisk kunnskap er viktig med tanke på å møte elevens behov for tilrettelagt opplæring. Mens elever tidligere ble kategorisert som «dumme» og noe en ikke kunne gjøre noe med, mener lærerne at kunnskap om dysleksi og ADHD har større forklaringskraft og gir muligheter for å forbedre opplæring. Samtidig hevder lærerne at økt kunnskap om elevens ulikhet, bidrar til at kravet om differensiering av undervisningen øker, noe som oppleves som krevende. Kravet om høy kvalitet på spesialundervisningen fører til at ressursene samles på færre personer og at spesialundervisningen organiseres i baser. Ifølge lærerne trives elevene i smågruppene:

«Men det handler om at skolen for de ungene fungerer mye bedre når de kan holde på med noe de trives med, istedenfor å springe rundt og lete etter småramp de kan holde på med. Men det er jo ikke en spesialundervisning, men det er bare en spesial tilrettelegging for de som ikke liker å spille fotball og ikke trives med og ...» (L, s.4)

Rektorene hevder at skolene i dag legger større vekt på kompetanse innenfor spesialundervisningen, men de understreker at opplæringen skal skje innenfor klassens ramme. Lærerne beskriver imidlertid en annen virkelighet. På ungdomstrinnet er det for eksempel bruk av nivågruppe i halvparten av timene, i fagene matematikk, norsk og 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 [smågrupper] 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 (L, s.3).

Forhold knyttet til hvordan skolens manglende kompetanse kan bidra til økt 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 spesialundervisning. «(...) tidlig hjelp er god hjelp, og dette med at tilpasset opplæring for de mange, spesialundervisning for de få» (S, s.8). 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 og IOP i seg selv 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 rammetilskuddet med 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 bidra til økt spesialundervisning kommer fram i intervjuet med PPT som peker på at når den nye læreplanen gir skolene større handlingsfrihet i arbeidet 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 mellom lærerne.

Som nevnt over, legger skoleeier stor vekt på at lav terskel for oppmelding til PPT skaper et økt press på spesialundervisning. Strategien for å heve terskelen er å legge til rette for at skolene kan gjøre mer utredninger selv, og gi flere elever opplæring innenfor 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 spesialundervisning. Det handler om svak kompetanse på skolene og lite samarbeid mellom klassene på den ene siden og for stor oppmerksomhet om enkeltelevers vansker på den andre siden.

Som oppsummering kan en 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 og klassenivå, og at det er et press om å få elever henvist til PPT. For å håndtere dette peker de på at det er behov for å styrke skolens kompetanse på flere områder, som å bedre kartlegging og tiltak innenfor tilpasset opplæring, å heve terskelen for henvisning til PPT og å styrke samarbeidet på tvers av klasser på skoler.

4.3.4 Utfordringer og vanskelige avveiiinger

Faggruppene beskriver ulike typer av dilemma i tilknytning til identifisering av elever, hvor undervisningen skal gis og avveiiinger mellom foreldrenes og lærernes vurderinger. Rektorer og PPT peker på den økte oppmerksomheten på elever som skårer under kritisk nivå. Samtidig som identifisering av elever under kritisk grense kan øke bruk av spesialundervisning, peker de på at nasjonale prøver kan være et konstruktivt bidrag til skoleutvikling, ved at en blir oppmerksom på forhold ved undervisningen som kan forbedres.

Den økte oppmerksomheten på dokumentasjon i spesialundervisningen, gjør at lærerne har begynt å dokumentere alle situasjoner der opplærings situasjonen til elever avviker fra ordinær undervisning innenfor tilpasset opplæring. Lærerne pekte på at prosedyrekravene knyttet til spesialundervisning og organisering av elevene gir mindre handlingsrom for å lage «fleksible» opplegg utenfor den ordinære opplæringen.

Samtidig vil det alltid være behov for differensiering innenfor klassen. I lærergruppen kom det opp et eksempel på at selv om en har en spesialundervisningsgruppe i tillegg til klassen, så kan det være elever som etter deres mening ikke passer inn i den ordinære undervisningen:

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 sjetteklasserbok. Så hadde jeg gruppa, og der hadde jeg tre elever, en med fjerdeklassebok og to stykker med den samme sjetteklasserboka som hun hadde. Så ene veien så kunne du flyttet eleven inn der og, 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 (L, s.13).

4.4 En bykommune i vest

Kommunen er en by på Vestlandet som har hatt en sterk befolkningsvekst de siste tiårene. 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 2010/11 om lag 17 % av det totale lærertimetallet i kommunen. Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen er 15 elevtimer pr lærertime. I underkant av 7 % av elevene får spesialundervisning. I tillegg får om lag 1,5 % opplæring i spesialklasser og spesialskoler. Elever med omfattende behov får tilbud enten ved egne kommunedekkende spesialavdelinger eller 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 fordi det er en rett å gå på nærskolen*» (S, s.9). Ekstraressursene til nærskolene er regulert av en fordelingsmodell hvor antall lærertimer pr uke er differensiert i hht definerte *kategorier* for type og grad av særlige behov. Spesialundervisning til elever med mindre omfattende behov, dekkes av skolens 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.

4.4.1 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*» (L, s.2).

Skoleeier uttrykker at nå er det tydeligere hva elevene skal kunne på hvert trinn og «*når det er avvik*» (S, s.3). Det blir tydeligere hvem som har problemer og elever «*kan ikke lure seg unna lenger*» (L, s.2). Når elever får lave skårer, skaper det forventninger om tiltak. Dette fører til et stort trykk på alle aktørene i skolen, både politisk og i media, hevder skoleeier. Resultatet er at lærere ber om at elever som skårer lavt, meldes til PPT for å sikre ressurser, eller for «*å frita de fra nasjonale prøver*» (S, s.5). Skolene føler «*et ansvar for å få disse elevene opp på et høyere nivå*» (R, s.1), 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 det er med på å skape mer spesialundervisning*» (L, s.4).

For PPT har nasjonale prøver og lokale kartlegginger gjort det «*lettere å vurdere på et mer objektivt grunnlag om eleven har forventet læringsprogresjon*» (P, s.2). Skoleeier legger til at «*faktisk så kan en elev ha rett på spesialundervisning for å kunne nå målene i Kunnskapsløftet på sitt trinn*» (S, s.4). Spesialundervisning er ikke forbeholdt elever som «*skal ha avvik fra målene*» (S, s.4). At retten til spesialundervisning også gjelder for elever som 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*» (R, s.6).

«*Jeg er positiv til kartlegging ...*», sier skoleeier, «*men det er blitt litt vanvittig. Vi skulle jo hatt utvidet normalbegrepet*» (S, s.5). 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» (S, s.6). Skoleeier understreker behovet for at lærere kurses i kartlegging, at PPT utreder og «at barna blir henvist videre og får en diagnose» (S, s.4). 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» (S, s.4). 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 om at vi ikke klarer å inkludere» (S, s.8).

PPT ser en klar sammenheng mellom kommunens 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 faggruppene 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» (S, s.4). PPT bekrefter at spesialundervisningen har hatt rause rammer: «Vi har hatt en periode med ganske god ressurstilgang» (P, s.6).

Fra rektorene og lærernes ståsted, er skolen preget av ressursmangel. Å melde elever til PPT, blir 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. Dette mener rektorene er en inn gripen i deres ansvarsområde, noe som de vil ha hånd om selv. «For egentlig er det jo vi som kjenner både eleven og systemet best, og vet hvordan vi kan ordne det» (R, s.7). 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» (R, s.8). 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.

«Har vi gode nok lærere? ...» spør skoleeier, 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» (S, s.4). «Hvis vi har god kompetanse, så trenger vi ikke så mye ressurser» hevder PPT (P, s.2), og legger til at de ser stor forskjell mellom skoler og klasser. De peker på at skolene har fått høyere kompetanse på lese- og skrivevansker. Samtidig skorter det på kompetanse mht. kartlegging av forskjellige nivå innen klassen og 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» (P, s.6). For å sikre at skolene ikke setter inn assistenter i spesialundervisningen, understreker PPT at de skriver hvilken kompetanse lærerne skal ha. Dersom assistenter brukes «ja, da kunne du liksom godt unnlatt å skrive 5-1» (P, s.7). Her legger de til at «det er jo leders oppgave å bruke den kompetansen de har på huset, det er de ganske dårlige til» (P, s.7).

PPT viser til at «kommunen har satset på kompetanseheving, driver veldig mye med systemarbeid». PPT «er blitt en sånn skoleringsinstitusjon, [...] vi har skolert veldig mye innenfor asperger, autismespekteret, det omfatter jo en stor gruppe» (P, s.7). Samtidig uttrykkes et ønske om at «læreren skal ha bedre kompetanse til å takle et mangfold» (P, s.11). Rektorer forteller om utstrakt bruk av assistenter, spesielt i spesialavdelingene. Assistentene har sosialfaglig utdanning og omtales som «nye terapeuter» (R, s.9). Undervisningen planlegges av lærer, og «så er det assistenten som følger det opp og gjennomfører. De har jo ikke ansvar for undervisningen» (R, s.9). Assistentene inngår i den interne kompetansehevingen, hevder rektorene, «og så er det og et økonomisk spørsmål, for vi bygger jo et

helt undervisningsopplegg, [...] da er assistenttimene billigere enn timer med lærer» (R, s.10). I arbeidet med lærernes kompetanse, framheves veiledning fra eget spesialpedagogisk team og PPT og holdningsarbeid.

4.4.2 Generelle samfunnsmessige endringer

Det er bred enighet om sammenhengen mellom økt bruk av 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» (S, s.3)*. 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 berører demokratispørsmål. På den ene siden, undergraves demokratiet når politikk erstattes av rettigheter. På den andre siden, *«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» (S, s.7)*.

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 for sitt barn»* og *«som er for tålmodige med hensyn til barnets opplærings situasjon»*. PPT uttrykker at denne situasjonen er krevende og at de *«prøver å ikke forfordele» (P, s.8)*.

Skoleeier, rektorer og lærere forteller også om et selvpålagt press knyttet til å unngå å få klager fra de som ikke får krav innfridd. *«Fylkesmannen er utrolig hissig på jussen»*, hevder rektorene (R, s.6) og viser til at de alltid følger PPT sine anbefalinger. En klage til Fylkesmannen vil alltid vinne fram. Lærerne er betenkt til hvordan *«jussens inntogmarsj i skolen» (L, s.6)* binder opp ressurser og tid 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» (L, s.1)*. Lærerne hevder videre *«Det ligger i systemet at spesialundervisningen skal øke, og det må noen kanskje ta ansvar for» (L, s.13)*.

Rektorene, og dels skoleeierne, framholder at en fruktbar vei ut av denne rettsliggjøringen kan være 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» (S, s.9)*. PPT avviser disse tankene: *«En kan jo ikke bare stryke ut troen på at noen elever har spesielle vansker» (P, s.5)*.

Økningen i spesialundervisning 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» (R, s.15)*. 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» (P, s.5)*. Skoleeier understreker at dette er barn som må *«ha intensiv opplæring» (S, s.2)*. 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» (P, s.1)*.

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» (R, s.2). 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» (L, s.4).

«Her i byen er det veldig mye spesialundervisning for de som er innvandrere» (R, s.4), og rektorene legger til: «Dette er en touchy statistikk å gå inn på» (R, s.4). 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» (P, s.2), 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» (R, s.5).

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 i fritiden, og flere «som lever i delte hjem» (R, s.15). De møter selvsentrerte 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» (R, s.15). PPT løfter blikket, og spør om ikke tidens press på å være vellykket også kan bidra til å senke skranken for å søke hjelp?

4.4.3 Spesialundervisningens struktur

«En må passe på at spesialundervisningen ikke blir så sultne og stolte på sin egen kompetanse at de truer dette grunnleggende fellesskapselementet i skolen» (S, s.11). Rektorene hevder at spesialpedagogene fokuserer på kartlegging av problemer og diagnostisering og mangler evne og vilje til klasseundervisning og klasseledelse. Spesialpedagogene 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 er 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» (L, s.9), presses de på tid og kompetanse, og, slik det uttrykkes i en lærergruppe: en «trenger jo ikke finne opp hjulet hvis noen andre har et bra tilbud» (L, s.10).

4.4.4 utfordringer og vanskelige avveininger

Grenseoppgangen mellom spesialundervisning og ordinær opplæring og spesialundervisningens innhold og organisering innebærer vanskelige avveininger. Tilsvarende utfordringer knyttes til forholdet mellom sterke foreldrekrav, PPT og skolens vurderinger med hensyn til elevers opplæring og ikke minst, til skolens likeverdighetsprinsipp.

PPT forteller at de for 4-5 år siden la vekt på tilpasset opplæring og tilrådte mindre spesialundervisning. Resultatet var at elevene kom tilbake etter noen år med omfattende vansker. Nå er dette end-

ret: «Vi aksepterer ikke at så mange sitter i klasserommet uten å oppleve mestring». Men, «Vi utreder og utreder, og så ser vi at skolene ikke klarer å tilrettelegge» (P, s.13).

For lærerne er tilpasset opplæring en utfordring. De mener det er uklart hva tilpasset opplæring er, hvor langt den strekker seg, og når det er 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» (L, s.4). 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» (L, s.5). De legger til at det økte presset på spesialundervisningen kan kobles til «manglende evne og vilje til å takle ting innenfor klassens ramme» (L, s.12). Med mindre ressurser, blir «utstøtingsmekanismen sterkere. For da gidder du ikke prøve en gang. Det er ingen vits» (L, s.12).

Skal spesialundervisningen 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» (L, s.12). For de elevene som har fått spesialundervisning og ekstra timerressurser, oppstår «spørsmålet om eleven skal gå i ordinær skole eller be om vurdering om det er spesialavdeling» (R, s.3) Rektorene hevder at når det gjelder disse elevene, er det «en kamp om ressurser, skoleplasser, altså hvor hører eleven hjemme?» (R, s.3).

Alle faggruppene tematiserer spesialundervisningens kvalitet. «Det er mye spesialundervisning som ikke er god nok» (R, s.14), hevder rektorene. Skoleeier peker på forskning «som viser at spesialundervisningen ikke virker», og legger til at dersom spesialundervisning innebærer «mer av det samme, så bruker vi mye penger på noe som ikke fører til økt læringsutbytte» (S, s.4). 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» (P, s.13).

Rektorene forteller om situasjoner hvor forholdet mellom foreldrekrav, PPT og skolens faglige vurderinger settes på prøve. «Altså foreldre som vil, som er sterke, som vil sine barn så vel at de vil ha alt tilpasset» (R, s.3) og at PPT gir etter. Ett eksempel er hentet fra en forsterket ungdomsskole, med 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 sjokk», 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.» (R, s.3). Eleven flyttes til vanlig klasse, men «får ikke med seg ressursene, for de ligger i basen». Kritikken rettes mot PPT, «en kan ikke presses av de sterkeste, det er sykelliggjøring» (R, s.4).

Skoleeier «har mareritt om [skolen] hjelper nok til å gi likeverdig opplæring» (S, s.8). 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» (P, s.13). Rektorene tar opp samme problemstilling: «spesialtilbud blir så mye bedre enn et likeverdig tilbud, og det synes jeg de skal ha» (R, s.3). Samtidig har de reserverasjoner til denne forfordelingen: «når det er harde økonomiske tider, 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 spesialundervisningselevene og må få et dårligere tilbud hvis det er harde tider?» (R, s.7).

4.5 En kommuneregion i øst

Kommuneregionen er etablert som et samarbeid mellom tre mindre kommuner som ligger i det sentrale østlandsområdet. Det samlede innbyggertallet er i underkant av 20.000 innbyggere. I underkant av 10 % er innvandrere. Mens innbyggertallet i to av kommunene er svakt synkende, stiger det i den tredje kommunen. Sett under ett er innbyggertallet svakt økende. Kommuneregionen har et variert næringsliv og de tre kommunene er ulike ved at de har ulikt tyngdepunkt i forhold til landbruk, industri og utdanning.

De tre kommunene har et formalisert interkommunalt samarbeid på flere tjenesteområder. Samarbeidet er forankret i politiske organer, i et regionråd og et regionting, og det daglige samarbeidet ivaretas gjennom et eget sekretariat for kommuneregionen.

Sett under ett, er det en svak økning i bruk av spesialundervisning i de tre kommunene de siste årene. I 2010/11 får i overkant av 12 % av elevene spesialundervisning, men utviklingen er ulik i de tre kommunene. Regionen har ingen elever i spesialskoler eller spesialgrupper. Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen (lærertettheten) i de tre kommunene varierer mellom 11 og 14, og det har vært små endringer de siste to årene. Andel lærertimer til spesialundervisning av totalt lærertimetall i de tre kommunene ligger mellom 20 % og 25 %. I to kommuner har lærertimene til spesialundervisning økt, i en kommune er det en svak reduksjon.

PPT er organisert som et interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene. Det er i alt 10 fagpersoner i PPT. Tjenesten har ansvar for førskole, grunnskole og videregående opplæring. PPT deltar i regelmessige møter på skolene sammen med helsesøster, og i enkelte tilfeller BUP.

Når det gjelder fordeling av ressurser til spesialundervisning har de tre kommunene et system der skolene må dekke utgifter til spesialundervisning innenfor den tildelte rammen. Kommunene har imidlertid ulike modeller for å beregne den økonomiske rammen til skolene. I en kommune har de en modell som er basert på at grunnressursen til skolene justeres i forhold til antall enkeltvedtak om spesialundervisning, tidlig innsats og klassenes størrelse.

I en annen kommune har «rådmann en lang prosess med hver enkelt skole» (S, s.6). I arbeidet med utarbeiding av skolenes rammer besøker rådmann og økonomiansvarlig hver enkelt skole. Tildeling til skolene baseres på historiske tall og endringer i elevpopulasjonen. I skoleeiergruppen blir det understreket at skolene har stor frihet til disponering av ressursene. «I det politiske vedtaket så er det ikke bevilget noen midler til det ene eller det andre. Det er ikke noen midler som (det) er lagt føringer på, det blir ei ramme, ei totalramme. Så ordner skolefolkene det selv, innenfor rammen» (S, s.6).

I den tredje kommunen brukes en modell for fordeling til skolene etter at sektorens totale rammer er lagt. I denne modellen inngår blant annet antall elever og elevenes alder. I denne kommunen ble modellen for fordeling av ressurser utviklet i forbindelse med at skolesektoren fikk «veldig dramatiske kutt i skolen på rammetilskuddet (...) da har det vært veldig viktig å ha en sånn modell å jobbe ut i fra. For da har rektorene kunnet gå inn og selv være med å se hvordan rammen blir brukt» (S, s.7). Samtidig understreker skoleeier at denne kommunen tidligere har hatt best rammer til skolesektoren i regionen.

Vi har nok [hatt det høyeste tallet], og det sier jeg når jeg snakker med mine folk, eller politikerne der, at nå har vi kuttet fett av koteletten, det er ikke så mye mer å kutte, men vi har i hvert fall

tatt det som gikk an. (...) For oss var det sånn at vi fikk det til fordi vi hadde et system som ble veldig gjennomsliktig for alle, og som alle var med på (S, s.7).

4.5.1 Endringer i styring av skolen

På spørsmålet om hva som synes å skape økt bruk av spesialundervisning, legger gruppene særlig vekt på økt teoretisering i skolefagene, økonomiske rammer, begrenset fleksibilitet med tanke på pedagogisk og organisatorisk differensiering og nye rutiner for prøver og kartlegging av elever.

Lærerne opplever at det er «(...) mye mer påtrykk om at en skal gå med sakene videre, videre, videre. En blir redd for å sitte på saker som en tenker kanskje naturlig kan løse seg om ett år eller to på grunn av modenhet, fordi at en har påtrykk fra alle kanter» (L, s.3). «Og det er klart at når en snakker om spesialundervisning, så er det jo med på å gjøre at du ser ting tydeligere. Du blir mer bevisst at elevene skal nå dit, de skal gjennom den og den testen, og når vi ser da at det begynner å gå skjevt, så føler vi veldig at vi må gjøre noe med det» (L, s.4).

Alle gruppene snakker om at de opplever at det er større press på teorifag. Rektorene legger i tillegg vekt på at de små oasene som de praktiske og estetiske fagene representerer, er svekket. «Når kunnskapsløftet kom så ble den [læreplanen] veldig strammet inn teoretisk, ble veldig teoritung. Og 'elevenes valg' som vi nøt og koste oss med på mellomtrinnet, som vi kunne bruke til så veldig mye, som var de her små oasene, de forsvant» (R, s.4). I forlengelsen av Kunnskapsløftet, nevnes også den økte oppmerksomhet på nasjonale og internasjonale prøver som faktorer som snevrer inn skolens fokusområde, og gjør at de oppfatter at flere elever får behov for spesialundervisning.

Flere peker på skolens ressurser, særlig forholdet mellom mulighetene for tilpasset opplæring i ordinære klasser og spesialundervisning. Det er rektorene som snakker om dette, og det knyttes til reduksjon av delingstimer. Mens «vi på 90-tallet hadde veldig mye delingstimer, som fanget opp veldig mye, så har vi nå fått mindre og mindre av det, og det har strammet seg til. Da blir det naturlig å søke, altså ha enkeltvedtak og bruke opplæringsloven» (R, s.1). En annen rektor uttrykker det slik:

(...) så handler det og om dette med ressurser. Vi har alltid hatt, i 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 (R, s.2).

Som nevnt over, praktiserer alle kommunene en ordning der skolene får en ressursramme til all opplæring. Rektorene beskriver at ressurser som tidligere ble brukt som delingstimer, nå brukes til elever som får vedtak om spesialundervisning. «Det er jo som du sier, at vi har mistet mye ressurser, delingstimen som vi tidligere hadde som gjorde det mulig å drive tilpasset, men det går over til spesialundervisning det aller, aller meste ut av det vi har» (R, s.1).

Skoleeier er opptatt av hvordan styringssystemet for skolen «fordummer debatten kraftig i dag. (...) fordi at den [skolen] måler så bitte små biter, og den gjør så stort nummer ut av de bitte små bitene, at folk får på en måte et totalt skjevt bilde av hva det betyr å være vellykket som menneske» (S, s.4). Problemet som oppstår, slik skoleeierne diskuterer det, er at «folk flest blir redde (...) og så kommer panikken på en måte inn. Og det er jo det som gjør at rettsliggjøringen er en tung trend. Eller det er jo en av drivkreftene bak den [økning i spesialundervisning] igjen, og da blir jo styringssystemet et incitament inn i den drivkraften» (S, s.4).

4.5.2 Generelle samfunnsmessige endringer

I skoleeiergruppen blir det framhevet at dagens press på spesialundervisning må ses i lys av samfunnsmessige endringer. Spesielt framheves prosesser knyttet til rettsliggjøring, vitenskapliggjøring, desentralisering og forholdet mellom plikt og rett.

På tvers av gruppene framheves at foreldre er mer bevisste og har større forventninger til skolen. I noen sammenhenger innebærer dette ønske om spesialundervisning, og at denne gjerne kan være organisert utenfor klassen. Blant rektorene nevnes et eksempel på hvordan skolen blir ettergivende i forhold til sterke foreldre. Konkret vises det til at en skole har vært nødt til å foreta flere enkeltvedtak til en elev i løpet av ett år, fordi foreldre ikke har vært fornøyd med de sakkyndige utredningene som er gjort, og har krevd nye og mer omfattende utredninger.

Lærerne legger vekt på hvordan elevenes oppvekstmiljø bidrar til økt spesialundervisning. Det handler om «foreldre (som) har gitt opp hjemme (og som ikke) har tid til å følge opp (skolearbeidet til) ungene sine» (L, s.7). Et særlig aspekt ved elevenes oppvekstmiljø som lærerne legger vekt på, er hvordan nye medievaner bidrar til å endre elevenes forventninger til skolearbeidet.

I tillegg legger både skoleeiere og lærere vekt på at økningen i bruk av diagnoser:

(...) 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 [i spesialundervisning], det er jo diagnoser som går på atferd. 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 (S, s.1).

De ulike faggruppene omtaler den økte bruken av diagnoser på forskjellige måter. Skoleeier snakker om en økt sykeliggjøring av atferd, mens lærerne snakker om at vi lever i et «diagnosesamfunn» (L, s.2). PPT legger også vekt på økt bruk av diagnoser. Her framheves at mens mange har nytte av å få en diagnose, blir det ofte satt «likhetstegn mellom diagnose og spesialundervisning» (P, s.6). Samtidig peker PPT på at tjenesten kan stagge presset fra skolen om at elevene skal få en diagnose.

For det ser jeg jo, for det er jo skoler som ønsker å henvise videre til psykiatri veldig fort, for å få en diagnose, for da tenker man at da er det i boks. Men da kan vi si stopp. Vi kan skrive en sakkyndig vurdering her på hva som er funksjonsnivå, og hva som trengs av tilrettelegging, det går an (P, s. 7).

4.5.3 Spesialundervisningens struktur

På tvers av alle faggruppene er en opptatt av forholdet mellom ordinær opplæring og spesialundervisning. Når spesialundervisning diskuteres i rektorgruppen legger de vekt på at det er en fare for at spesialundervisningen bidrar til at elever blir sykeliggjort. På den ene siden trenger en «mer kompetanse for å klare å være den varierte og gode læreren i klasserommet» (R, s.13). Samtidig trenger en mangfoldet og at en ikke setter elever i båser, for «det er blant mennesker vi blir mennesker» (R, s. 13).

Spørsmålet om PPT sin rolle som sakkyndig instans og muligheten for at PPT kan bidra til økt bruk av spesialundervisning ble diskutert i alle gruppene. Lærerne viser til at de i de senere årene har følt et sterkt press på å henvise elever til PPT, når ikke alt går som forventet. Rektorene legger vekt på at en godt fungerende PPT som kjenner lærerne godt, styrker og svakheter, gjør at en får mer riktige vedtak, «og da vil også spesialundervisningen gå ned, hvis man ikke [kjenner lærerne] så er det motsatt» (R, s.2).

PPT på sin side betviler at tjenesten bidrar til å øke presset på spesialundervisningen, snarere «*vert i mot (...) slik tjenesten har utviklet seg*» (P, s.12). Dette blir begrunnet med at de har faste kontaktmøter med skolene, som gjør at skolene kan sette i gang tiltak raskt. De legger også vekt på at de spesialpedagogiske utdanningene i dag har sterkere vektlegging på tilpasset opplæring, og at det gir seg utslag i endrede arbeidsmåter på skolene.

I tillegg legger PPT stor vekt på betydningen av at rektor og skolens ledelse utnytter skolens samlede kompetanse.

Det at ledelsen på en måte, eller rektor, tar et ansvar, eller at det er et felles fokus på organiseringen av undervisningen og ordinær opplæring, sånn at det ikke blir opp til hver lærer å få til gode tiltak. Fordi lærerne strever veldig, og da ser vi at ulikhetene blir så store (P, s.13).

Et forhold som ble framhevet av PPT var at det har skjedd et paradigmeskifte i spesialpedagogikken. «*At det er mye mer fokus på mestring, fokus på det med selvbildet, og der er jo allmennpedagogikken og det ordinære en kjempeviktig bit, for det å bli et helt menneske når du kommer ut på slutten*» (P, s.14).

4.5.4 Utfordringer og vanskelige avveiiinger

Flere av faggruppene framhever ulike aspekter ved spenningen mellom spesialundervisning og ordinær opplæring. Fra PPT pekes på forholdet mellom spesialundervisning og den ordinære opplæringen: «*men jeg tenker (på) det der med, altså jo flere elever som 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.*» (P, s.15). Når skolene har en fast økonomisk ramme som også skal dekke vedtak om spesialundervisning, innebærer økt bruk av spesialundervisning at en må redusere aktiviteten i andre deler av skolens virksomhet.

Forholdet mellom individ og fellesskap blir framhevet som et område som skaper ulike former for dilemma. En dimensjon ved dette er spørsmål om opplæring skal foregå innenfor eller utenfor klassens ramme, noe som igjen knyttes til vurderinger om hvor eleven får best utbytte av opplæringen.

Et dilemma som nevnes gjelder spesialundervisning på den ene siden og utdanningens målsettinger og kvalifisering for et liv som voksen på den andre siden:

(...) det (er) 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 (S, s.11).

4.6 En bykommune i øst

Byen er en mellomstor industrikommune på Østlandet. I kommunen er det over 20 grunnskoler. Elevtallet i grunnskolen er synkende. I underkant av 10 % av elevene i kommunen får spesialundervisning. I tillegg får i overkant av 2 % opplæring i spesialskoler eller spesialgrupper. Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen (lærertetthet) er i underkant av 15, og andelen lærertimer til spesialunder-

visning i forhold til totalt lærertimetall er i om lag 14 %⁵ i 2010/11. Innvandrerbefolkningen utgjør i overkant av 10 % av befolkningen.

PPT er organisert som en felles tjeneste som dekker førskole, grunnskole og videregående opplæring. Hver skole har en fast kontaktperson i PPT. I intervjuene opplyses at PPT har faste møter på skolene hver 14. dag.

Kommunen har flere spesialskoler og opplæringsarenaer som defineres som skoleprosjekter. Skoleprosjektene er alternative opplæringsarenaer for elever med vedtak om spesialundervisning på mellom- og ungdomstrinnet. Kommunen har også en egen spesialpedagogisk enhet organisert som en skole med egen rektor. Lærerne som er ansatt ved her arbeider med veiledning og spesialundervisning i kommunens ordinære barnehager og skoler.

Ressurser til spesialundervisning blir fordelt etter tre grunnprinsipper. En del er lagt inn i skolenes rammetildeling, en annen del går til skoleprosjektene og den spesialpedagogiske enheten. Den resterende delen fordeles til de ordinære grunnskolene etter søknader fra skolene til kommunens pedagogiske råd. Skoleeier sier at: «Skolene søker hvert år om ekstra ressurser, og da sender de inn en oversikt over elever med enkeltvedtak og hva slag diagnose de elevene har» (S, s.10). Videre understreker skoleeierne at «den [resterende] ressursen er ikke enormt stor, men det er noen timer som er med på å øke rammen, sånn at de kan bruke de ressursene i forhold til tilpasset opplæring og gi et spesialpedagogisk tilbud til elevene» (S, s.10).

4.6.1 Endringer i styring av skolen

Et sentralt tema i alle faggruppene er at rammene for skolebudsjettene er redusert de senere årene, og flere sier at dette skaper et press både på ordinær opplæring og på spesialundervisning. Rektorene peker særlig på sammenhengen mellom redusert lærertetthet og økt press på spesialundervisning: «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» (R, s.4).

Lærerne på sin side sier at kommunens modell for tildeling av ressurser til spesialundervisning kun i begrenset grad åpner for at det er noe å søke om, fordi det meste er lagt ut til spesialklasser/grupper og kommunens spesialpedagogiske enhet. Dette mener de er grunnen til at skolene er nødt til å organisere spesialundervisningen i smågrupper på trinnet. Problemet slik de ser det, er at spesialundervisningsgruppene kan bli fylt opp av for mange og for ulike elever. «Men pengene er jo ikke der, vi kan ikke dele den gruppen, for det er ikke penger til det. Før (...) gikk rettigheten til hver elev, da fikk eleven de timene. Mens nå går [spesialundervisningen] av skolens totale ramme, og da må skolen være veldig kreativ» (L, s.4). For en liten gruppe elever, med særlige behov «(...) asperger og sånne ting, der er det plutselig litt mer ressurser da» (L, s.4), fordi elever med diagnoser kan søke pedagogisk råd.

I kommunen er organiseringen av spesialundervisningen under diskusjon, noe som også kom fram i skoleeiergruppen. Diskusjonen står mellom å øke skolenes rammer slik at skolen må ta hånd om flere elever selv, eller å fortsette med å fordele ressurser til segregerte spesialtilbud.

⁵ Dette er basert på KOSTRA/GSI data. I intervjuene med PPT-gruppen ble det hevdet at om lag 23 % lærertimene ble brukt til spesialundervisning. Diskrepansen kan henge sammen med at timer til spesialskoler ikke er regnet med i KOSTRA/GSI tallene

Problemet som flere peker på er at:

(...) det sitter jo elever med asperger og autisme også i et vanlig klasserom, og de har mye mindre ressurser enn de som har sluppet gjennom nåløyet og kommet til en av disse spesialavdelingene våre. Mange ganger tenker jeg på hva vi kunne fått igjen hvis vi hadde prøvd en annen modell da, kunne det hjulpet bedre på situasjonen i normalskolen, eller vil det ikke (S, s.10).

Spørsmålet handler altså om hvor elevene skal få sin opplæring og hvilken ressursfordelingsmodell kommunen skal bruke. Problemstillingen blir kommentert blant skoleeierne på følgende måte:

(...) det kan godt hende at det er klokt å gi mer ut til skolene, og si at her får dere en større pott enn det dere har hatt til nå, men da må dere [skolene] også tilrettelegge for spesialundervisning innenfor deres enhet, (...) da må dere omdisponere innenfor rammen deres i stedet for å ta ut, og gi segregerte tiltak (S, s.10).

Forholdet mellom spesialundervisning og ordinær opplæring diskuteres i alle gruppene. Et aspekt ved dette gjelder «tidlig innsats». I flere av gruppene framheves at en utilsiktet effekt ved tidlig innsats er at det blir et økt press på å henvise elever til PPT, noe som igjen fører til økt spesialundervisning.

Introduksjonen av nasjonale prøver blir også nevnt av flere som en årsak til økt spesialundervisning. Bildet er likevel ikke entydig. Skoleeiere, rektorer og lærere understreker at det er ikke nødvendigvis prøvene i seg selv som bidrar til mer spesialundervisning. De legger større vekt på hvordan resultatene kommuniseres ut i media og at medias bruk av resultatene skaper en diskusjon om rangering av skoler. Lærerne opplever at de må gjøre noe for elever som skårer lavt på prøvene. Et tiltak som er lett å ty til er å henvise elever til PPT, noe som igjen bidrar til flere sakkyndige vurderinger med tilrådning om spesialundervisning.

En siste faktor som nevnes er at kompetansekravene i læreplanene har økt, og at det har blitt et sterkere teorifokus i skolen. PPT nyanserer synspunktet og hevder at det ikke er kravene i Kunnskapsløftet i seg selv som skaper presset, spørsmålet er heller - hva skolene gjør med det? «*Det er jo mer hvordan faktisk vi gjør dette da. Hvordan tar vi det til oss? Altså hvilken utvikling skjer faktisk i skolen og hvordan jobber skolen med dette? Det tror jeg det kan være noe i*» (P, s. 3).

4.6.2 Generelle samfunnsmessige endringer

Rektorene peker på at endringer innenfor det lokale arbeidsmarkedet skaper et økt press om å lykkes i skole og utdanning. Endringer fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn stiller større krav til elevens formelle kompetanse. «*(...) hvis man tenker på tidligere, så hadde vi industrisamfunnet, (...) som de (elevene) ble tatt inn på, og de ble tatt inn på NN som var industrien her da, og sånn er det jo ikke lenger. Nå er det et kunnskapssamfunn*» (R, s.2). Tidligere kunne alle regne med å få arbeid innenfor det lokale arbeidsmarkedet. Denne situasjonen er endret de siste årene, og dagens arbeidsliv stiller nye og høyere krav til ungdommer. Med et endret arbeidsliv og større vektlegging av kompetansekrav i skolen, blir foreldrene mer oppmerksom på betydningen av skoleresultater, noe som i sin tur bidrar til et press om spesialundervisning.

Flere framhever en økende grad av rettighetstenkning, og de nevner at foreldrene er mer oppmerksom på elevens rettigheter. Skoleeierne peker på at stadig flere instanser informerer foreldre om ulike rettigheter. Både fra spesialhelsetjenesten og fra brukerorganisasjoner legges det vekt på å orientere foreldre om hva de har rett på:

Og det merker vi også, at i samtaler med spesialhelsetjenesten så legges det ofte krav til kommunen om at barna må ha så og så mye spesialundervisning for at de skal kunne fungere i skolesammenhengen. Og det er en utvikling som vi har sett i alle fall over de siste ti år, at den biten der med at de får veldig støtte fra organisasjoner, det har økt (S, s.3).

Skoleeierne opplever at dette bidrar til at flere foreldre er mer orientert om spesialundervisning, og mulighetene for å henvise elever til PPT.

Økt press på spesialundervisning ses også i sammenheng med endrede forhold i familier og elevers oppvekstvilkår. Skoleeier er opptatt av hvordan forhold utenfor skolen påvirker elevenes skolesituasjon. Det ses på som et problem at stadig flere foreldre ikke følger opp elevenes skolearbeid. «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, og så er de helt uforpliktende når de kommer hjem, for foreldrene følger ikke opp» (S, s.13). Skoleeier uttrykker her en frustrasjon i forhold til at en kunne oppnådd bedre resultater om skolen og foreldrene samarbeidet bedre.

Flere peker på et smalere normalitetsbegrep i skole og samfunn. Det er mindre aksept for annerledeshet samtidig som kravene generelt øker. Dette ses i sammenheng med en generell økning i bruk av diagnoser, også i skolen. Alle gruppene framhever den økte bruken av diagnoser. Særlig PPT, rektorer og skoleeierne ser den økte bruken av diagnoser i sammenheng med spesialundervisning. Spesielt to forhold blir framhevet. For det første er det generelt lavere terskel for å få stilt en diagnose i dag, slik at flere elever har en medisinsk eller psykiatrisk diagnose. Dernest blir det å ha en diagnose tillagt vekt ved fordeling av knappe spesialundervisningsressurser i skolen. Resultatet blir et økt press på spesialundervisning.

4.6.3. Spesialundervisningens struktur

Som nevnt tidligere blir organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet diskutert av alle faggruppene. Særlig gjelder det bruken av de segregerte tilbudene som rekrutterer elever fra hele kommunen. PPT mener det er uheldig at kommunen «*organiserer spesialundervisningen vekk på en måte, og taper normalskolen for ressurser*» (P, s. 3). Når voksentettheten i ordinære klasser svekkes, blir det vanskeligere å følge opp elever som kan være utfordrende. Skoleeier diskuterer opprettholdelsen av de segregerte spesialtilbudene i lys av normalitetsbegrepet, og spør om ikke dette bidrar til at begrepet snevres inn. «*Jo flere 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*» (S, s.8). PPT refererer til at det i skolesystemet er uenighet om bruken av skoleprosjektene. «*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*» (P, s. 5).

Et annet aspekt som blir diskutert i forhold til spesialundervisningens struktur, er samspillet mellom PPT og skolene, og hvordan ulike sider ved dette arbeidet bidrar til å regulere presset på spesialundervisningen. Rektorene legger vekt på at det synes å være en uklarhet i skolenes samarbeid med PPT. Når skolen er usikker hvordan de skal forholde seg til en elev, har de behov for vurderinger fra PPT. Problemet er at:

(...) når en melder en elev opp til PPT, så ender du opp med en sakkyndig vurdering som enten tilsier at du får spesialundervisning eller som tilsier at du ikke får spesialundervisning. Og så har ikke det vært hensikten vår. Hensikten vår har vært å finne ut hvordan skal vi møte det barnet. (...) Det

er også en faktor som gjør at du får økt grad av spesialundervisning, kanskje til barn som vi har klart å gi undervisning til tidligere, uten å kalle det spesialundervisning (R, s.3).

Lærerne har et annet syn. De understreker at samarbeidet med PPT bidrar til å styrke skolens arbeid med tilpasset opplæring. Dette belyses på ulike måter: «Jeg føler i hvert fall at skolen har veldig godt samarbeid med PPT, på TPO-møter (tilpasset opplæringsmøter)» (L, s.9). En annen sier det slik «Så har vi TPO møter hver uke, en time, og det er flere forskjellige som er med på møtene. Helsesøster, PPT er jo innom annenhver uke. De har systemer som ikke var når jeg startet å jobbe på denne måten i hvert fall» (L, s.9). En tredje legger til at:

Det jeg også opplever er at da kan vi jo sitte og diskutere (...) med PPT i forkant, og så er det jo ikke sikkert at det er nødvendig å melde de opp, eller at de kommer med noen tips først, og så prøver vi det ut, og så kan vi konkludere at vi skal gå videre, eller at det var greit å gjøre de små (justeringene). Så jeg føler i hvert fall, sånn som vi har samarbeidet med PPT, har fungert veldig godt (L, s.9).

4.6.4 Utfordringer og vanskelige avveiiinger

Faggruppene er opptatt av utfordringer med hensyn til organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet, fordeling av ressurser og samfunnsendringer. Lærerne beskriver dilemma knyttet til hvor elevene skal få sin opplæring, i ordinære skoler og klasser eller i de segregerte spesialtilbudene, og de utfordringene som knyttes til ressursfordelingen. Rektorene er opptatt av at de ikke har nok ressurser til å differensiere undervisningen og er bekymret for kvaliteten på den tilpassede opplæringen.

Skoleeierne og PPT er opptatt av stigmatisering av elever som får opplæring i segregerte spesialskoler og klasser. I og med at kommunen har en relativt stor andel elever som får spesialundervisning i segregerte tilbud, er de opptatt av om en klarer å gi likeverdig opplæring på tvers av de ulike tilbudene. De spør om de segregerte spesialtilbudene krever så mye ressurser, slik at spesialundervisningen innenfor ordinære klasser svekkes.

4.7 En fylkeskommune i nord

Fylket har over 20 kommuner og er inndelt i flere regioner. 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. Fylket kan beskrives som flerkulturelt og flerspråklig. Her møtes den norske, samiske og kvenske kulturen. I dag er om lag 6,8 % av befolkningen innvandrere. Arbeidsledigheten i fylket ligger under landsgjennomsnittet.

Fylkesutdanningssjefen har ansvar for all 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. PP-tjenesten 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», sier PPT (P, s.1). 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-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» (P, s.6).

Blant søkerne til de videregående skolene er det en markant økning i antall søknader om spesialundervisning. Skoleeier ser dette i sammenheng med 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. «*Mange av de som har hatt spesialundervisning i grunnskolen, de får det ikke i videregående*» (L, s.1). Lærerne mener at spesialundervisning defineres ulikt i de to skoleslagene, og de spør: «*Hva ligger i ordet spesialundervisning?*» (L, s.1).

4.7.1 Endringer i styring av skolen

Økt bruk av spesialundervisning knyttes til to aspekter ved læreplanreformen i videregående opplæring. Det er forholdet mellom praktiske og teoretiske fag og mellom læreplanens fagplandel og generelle del.

Det er først og fremst i fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogram at det er behov for spesialundervisning. Det er i disse fagene elevene «*sliter*», «*aldri i programfagene*» (P, s.8). Rektorene er kritiske til læreplanene og mener at «*nå skal 95-97 prosent gjennom videregående. Da burde man ikke ha de teoretiske emnene*» (R, s.2). PPT peker også på læreplanen, og hevder «*det er for lite praksisorientert*» (P, s.13). De reiser spørsmålet om hvem som skal definere innholdet i yrkeskompetansen:

Det er for mye fokus på at det er skoleverket som definerer behovet for yrkeskompetanse. Det bør dreies over til at næringslivet kanskje definerer behovet for kompetanse. Vi kan ta inn flere elever som går for grunnkompetanse innenfor et fagfelt, og så er det bedriften og næringslivet som definerer kravet til teori (P, s.13).

PPT slår et slag for grunnkompetanse i denne sammenhengen:

Det er jo mange av disse som har vært trykt gjennom 'en-til-en undervisning' og spesialundervisning og ikke fått karakterer på ungdomsskolen, som har behov for praksis. Hadde de i utgangspunktet kunne gå for en praktisk grunnkompetanse, så får de et par år hvor de kanskje modnes litt, og så er de mer motivert for å ta engelsken eller matematikken som er nødvendig. Istedenfor så trykker vi dem gjennom et system som stigmatiserer dem, som gjør de motløse og leie, og de dropper ut (P, s.14).

PPT legger til at de vil markedsføre grunnkompetanse som et fullgodt opplæringsmål: «*Det er bedre å lykkes med det, enn å mislykkes fordi du har satt deg for høye mål*» (P, s.10). PPT og skoleeier viser til at det jobbes med å prøve ut slike praktiske tilbud innenfor Ny Giv og i samarbeid med NAV. Begge understreker at dette bildet er sammensatt. Skoleeier er opptatt av at arbeidslivet ikke har plass for ufaglærte, mens PPT mener at jobbene finnes. Det som trengs er at elevene får «*mer anerkjennelse for at det er en god og verdifull jobb du gjør*» (P, s.14). Samtidig peker de på at praktiske opplærings tilbud, som for eksempel grunnkompetanse, møter motbør fra krefter innen LO: «*For du har LO, en eller annen topp der, det har vært problemer å få anerkjent det for man vil liksom ikke ha et B-lag innenfor yrkesopplæringen*» (P, s.13).

Lærerne diskuterer om spesialundervisning forutsetter opplæringsløp med reduserte kompetanseplanmål. «*Ikke nødvendigvis*» (L, s.2), er svaret fra en skole: «*Vi går for den her jakten på 2-eren, som det heter. At vi forsøker å tilrettelegge sånn at de skal oppnå karakter. IOP'en er en kvalitetssikring rundt eleven, for da blir vi på en måte forpliktet til å følge opp eleven med IOP. Så vi har det systemet, IOP med og uten karakter*» (L, s.2). På en annen skole er praksis annerledes. Elever med IOP går ut av spesialundervisningen og blir ordinær elev, dersom de når kompetansemålene: «*Det jeg vet de prak-*

tiserer på skolen vår er at når elevene har vært på skolen en stund, og hvis de begynner å få karakterer, så detter de ut av den der rettighetsgreia. Altså, da er det ikke snakk om spesialundervisning og ekstra ressurser (...) Det står i opplæringsloven» (L, s.3). Lærerne viser til at vedtak om spesialundervisning skjer på skolenivå og mener det er grunnen til at praksis blir ulik, «det er jo opp til skolene hvordan de vil definere, det står fritt til skolene om de vil kalle det spesialundervisning eller tilrettelegging» (L, s.3).

PPT følger opp diskusjonen om hvor grensene går for spesialundervisning. De viser til læreplanens fagplandel og generelle del, og spør om behovet for spesialundervisning kan vurderes i henhold til begge:

(...) vi står jo midt i diskusjonen om vi kun skal legge spesialundervisningen i forhold til de målbare resultatene og kompetansemålene i læreplanen. På den andre siden, så ligger det en halvdel til som sier noe om forutsetningene for å begynne å jobbe med disse målene, og hva skal man fokusere på? Hvordan skal man angripe dette? Er målet å få ned spesialundervisningsressursene, så er det greit. Da kan vi ensidig fokusere på kompetansemålene, men da må noen ta seg av den andre halvdelen av læreplanverket, som er den generelle delen, altså forutsetningene for å studere. Så lenge vi opererer med to læreplaner i skolen, så er det ikke helt uproblematisk (P, s.7-8).

4.7.2 Generelle samfunnsmessige endringer

PPT understreker at årsakene til økt spesialundervisning ikke finnes kun i skolen: «Det handler ikke bare om det som skjer i skolen i forhold til at skolen ikke er flink nok til å tilpasse opplæringen. For det er det som er standardhypotesen. (...) Jeg tenker at det også er en sånn samfunnsutvikling, man må på en måte se det i en større sammenheng» (P, s.3). De peker på tendensene til medikalisering i samfunnet, økt rettighetsfokus- og ikke minst den sosialpedagogiske utfordringen til skolen: «Den sosialpedagogiske utfordringen i skolen har økt, men ikke nødvendigvis den reelle faglige utfordringen, altså de ekte spesialundervisningselevne, jeg er ikke så sikker på at de har økt» (P, s.4).

Lærere og rektorer viser til at stadig flere elever har diagnoser: «Det er jo en diagnose for alt» (R, s.1). «Vi rekrutterer veldig mange med psykososiale vansker, og diagnoser av alle typer, som de har hatt lenge, og som hemmer læringen» (L, s.2). PPT ser økningen i diagnoser i sammenheng med ressursfordelingen til spesialundervisningen:

Fra sakkyndig erklæring ser du at en diagnose utløser en rettighet til spesialundervisning, og så har vi alle de her ADHD, asperger, autisme-spekterne, som får en liten halvtime hver dag med støtte, veiledning og planlegging. Så kommer de seg gjennom. Når jeg har en elev med diagnose som fullfører studiespesialiserende linje, så sier det litt om hvor mye spesialpedagogisk tilrettelegging kan gjøre for en elev. Men det er jo ikke spesialundervisning. (...) Ja, han må jo ha pengene sine, det er det som er. Så budsjettmessig - Så stikker han av med ganske mye (P, s.5).

Økt oppmerksomhet på rettigheter knytter rektorene og PPT til foreldrenes engasjement i elevenes skolegang og manglende tillit til skolen. «Jeg tror at foreldregruppen har blitt mer bevisst sine rettigheter og at skolen da rett og slett ikke har den tilliten i forhold til tilpasset opplæring, det er for ullent for foreldrene» (R, s.1). Her har skolen utfordringer med hensyn til å trygge foreldrene på at eleven får god tilpasset opplæring og med hensyn til foreldresamarbeid:

(...) har du ressurssterke foreldre, altså uansett, så er de klar over at hvis de har et barn som har en eller annen utfordring, så klart at det barnet skal ha best mulig opplæringstilbud, og dermed så søker de. (...) Det er klart, er du en ressurssterk forelder med pågangsmot, så kan du kjøpe en lærer til veggs ganske kraftig (P, s.2-3).

Flere av faggruppene peker på at det er flere elever med omfattende behov, og at denne opplæringen er ressurskrevende.

De her tunge multihandikappede som skal inn i skolen, og som er krevende og hvor du må gå i linjen i forhold til hva som er opplæring og hva som er pleie. Det blir nesten uetisk å si det, men klart at det blir reddet flere liv nå for tiden, teknologien gjør at vi redder flere liv, vi får flere tyngre brukere. (...) dermed så vil det være en driver i forhold til økningen, fordi de krever store ressurser (P, s.6).

Dessuten berører spørsmålet om utvidet rett til videregående opplæring grenseoppgangen mellom opplæring og pleie:

Hvor langt strekker opplæringsbegrepet seg i forhold til pleiebegrepet når det gjelder spørsmål om utvidet rett? Det er ingen som tørr å si at: 'nei, tre år, det får de, og så skal de over i kommunal virksomhet eller i pleie og omsorgstilbud'(...) Og dermed vil de kreve, og det tenker jeg er helt uproblematisk, men da må man også være klar over at de er veldig ressurskrevende (P, s.7).

Skoleeier og rektorer er opptatt av at endringer i arbeidsmarkedet er en mulig årsak til mer bruk av spesialundervisning. Skoleeier er opptatt av at ufaglærte «blir dømt nord og ned i den offentlige debatten» (S, s.1), og at dette skaper et ekstra trykk på kvalifisering og forventninger. Rektorene ser en sammenheng mellom økt diagnostisering og et strammere arbeidsmarked. De spør: «Kan årsaken til at flere blir diagnostisert være at tilgangen på arbeidsplasser for ufaglærte er mye mer begrenset enn før?» (R, s. 2).

4.7.3 Spesialundervisningens struktur

PPT hevder at den spesialpedagogiske kompetansen trengs i skolen, og at denne kompetansen bidrar til å redusere spesialundervisningen. Spesialpedagogene er en ressurs for tilpasset opplæring. De er en drøftingspartner for lærerne, de arbeider med kartlegging og utredning og de ser organisatoriske løsninger i skolen. PPT er i tillegg opptatt av sin egen rolle og i hvilken grad PPTs virksomhet i seg selv bidrar til økt press på bruk av spesialundervisning. De er tett på skolene og har lav terskel for henvendelser fra lærerne.

Men tettere på, du får jo mer tilpasset opplæring hvis man er i dialog i forkant. Så kan det hende at det som hadde endt opp med en sakkyndig vurdering, det får du gitt veiledning på, som gjør at man kan prøve ut ting. Så det å være tettere på og være tilgjengelig, det tror jeg er med på å redusere behovet for spesialundervisning (P, s. 9).

Rektorene hevder at «føringene» fra PPT kan ha motsatt virkning:

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 (R s. 7).

Skoleeier peker på at skolen har en struktur som lanserer spesialundervisning som en løsning. Når så denne løsningsmodellen finnes, så er den selvforsterkende.

4.7.4 Utfordringer og vanskelige avveiiinger

Forhold knyttet til ressurser skaper dilemma for flere av faggruppene. PPT viser til ressursfordelingsmodellen, og hevder den skaper vanskelige avveiiinger:

Når jeg skriver en sakkyndighet hvor jeg sier at det er greit, her er en diagnose, her er en spesifikk vanske, men utfordringen er ikke større enn at det skal ivaretas innenfor rammen av fellesskapet og tilpasset opplæring. Det er klart at dilemmaet er skolen, for de henger på meg som hauker på at 'det her kan ikke jeg bruke som begrunnelse for å få midler' (P, s.12).

Rektorene stiller spørsmål om spesialundervisningen har ønsket effekt:

Jeg har ett 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 (R, s.13)?

Rektorene er samtidig opptatt av at pengene ikke strekker til:

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. Så må vi si at det er godt nok at de er i gruppe på fire og får ti timer i uken, mens vi egentlig mener de burde kanskje hatt 15 (R, s.12).

Ressurser til spesialundervisning og tilrettelegging opptar alle faggruppene. I denne sammenhengen mener PPT at en ikke kun må se på pengene, men også hvordan på 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 (P, s.5).

4.8 En fylkeskommune i vest

Fylket er lokalisert på Vestlandet og 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. Næringsstrukturen i fylket domineres av olje/gass, mekanisk og metallurgisk 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, pedagogisk psykologisk tjeneste 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» (S, s.2). Dette prinsippet er innbakt i budsjettfordelingen 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» (S, s.3). 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, bl.a. antall elever med karakterer fra ungdomsskolen og erfaringstall

fra tidligere år. I tillegg holdes det igjen en liten 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*» (S, s.6). Rektorene legger til at fordelingsmodellen gir forutsigbarhet i planleggingen av skoleåret, og at det er «*ganske stor konsensus i fylket, mellom skolene, at det skal være sånn*» (R, s.1).

Skoleeier og PPT opplyser at av de elevene som ber om å få vurdert behov for spesialundervisning når de søker videregående, så er det omtrent 10 % som faktisk får. At så «få» elever har behov for spesialundervisning i videregående skole henger samme men flere forhold. For det første er det et tett samarbeid mellom elev/foresatte, skole og PPT, med sikte på å tilrettelegge for måloppnåelse i henhold til ordinære læreplaner. Dernest bidrar valg av utdanningsprogram til økt motivasjon hos elevene. For det tredje bidrar skolenes muligheter for å differensiere og tilrettelegge undervisningen, spesielt i yrkesfagene med mindre klasser, til redusert behov for spesialundervisning.

Alle faggruppene understreker at spesialundervisning i all hovedsak er forbeholdt de elevene som ikke følger ordinær læreplan, men har reduserte læreplanmål og går mot en grunnkompetanse. Det er et fåtall elever som følger ordinære læreplan som har spesialundervisning. Skoleeier anslår at det dreier seg om en håndfull elever (S, s.3). Skoleeier presiserer at «*det kan jo ikke være noe mål i seg selv å gi folk spesialundervisning hvis de klarer seg med tilrettelagt opplæring*» (S, s.9). Denne avgrensningen av spesialundervisning til elever som har reduserte læreplanmål, ser PPT som «et grep» for å gi spesialundervisning et meningsinnhold. «*Så vi får en kontroll på det i alle fall. Så kan man diskutere hvordan det er*» (P, s.8).

4.8.1 Endringer i styring av skolen

Lærerne uttrykker at etter Reform 94 og K06 har presset økt på allmennfag og grunnleggende ferdigheter. Det ble flere timer allmennfag og mer teori i yrkesfagene. Videre sier de at nye tester og kartleggingsprøver 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 forventede resultater. «*For yrkesfagelever, der er det leve eller dø med å få en 2-er. Men kan du få 2 i de fire allmennfagene, så kommer du deg inn og får en læreplass, og får deg et fagbrev*» (L, s.11).

Disse endringene knyttes i all hovedsak til et økt press på differensiering. Ved enkelte skoler er det etablert *studieverksted* og *ressurssenter* der elever får individuell oppfølging utenfor klassen. For elever som står i fare for å stryke, legges det til rette for minimumsopplegg i norsk, engelsk og matematikk, «*altså 2-er-opplegg*» (L, s.2), slik at elever kan arbeide mot en 2-er på de ordinære prøvene. Poenget til lærerne er at «*nå skal det lages et skikkelig opplegg rundt dem*» (L, s.10).

Arbeidet med å tilrettelegge undervisningen starter når elevene begynner i videregående. I forbindelse med oppstart kartlegges elevene, og i denne fasen har PPT og skolene et nært samarbeid om elever som har meldt behov for spesialundervisning. PPT har møter med «*hver enkelt elev og foresatte, kontaktlærer, rådgiver og avdelingsleder. Går gjennom fag for fag, ser hvordan det ligger an. Kan vi klare karakter? Må det være støtte? Hva type støtte trenger du? Eller må du ha en individuell opplæringsplan, altså da spesialundervisning?*» (P, s.2). Basert på denne utredningen skriver skolen en pedagogisk rapport, denne oversendes PPT, som «*skriver en sakkyndig vurdering, som da sendes til skolen, og så fatter en rektor enkeltvedtaket på bakgrunn av det*» (P, s.2).

PPT reflekterer over sin egen rolle som sakkyndig instans, og mulig pådriver for spesialundervisning. Dette spørsmålet relaterer de til fylkets modell for tildeling av ressurser til skolene, og fremholder at mens PPT for grunnskolen, kan få en ressursutløsende rolle, er ikke det tilfellet i videregående, «*hvor ressursene legges ut på skolen*» (P, s.6).

Økt bruk av spesialundervisning knytter lærerne og PPT i hovedsak til elever som har omfattende behov for spesialundervisning og utvidet rett til videregående opplæring i inntil fem år. Presset oppstår i møtet mellom elevens rettigheter og kommunenes økonomi, i og med at tilbudet til eleven er kommunens ansvar etter videregående. Når kommuneøkonomien er presset, oppfordrer kommunene foreldre til å søke om et fjerde og femte år.

Og dermed kan du si at det er mye billigere for kommunene å presse på at disse elevene blir, 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 (L, s.6).

4.8.2 Generelle samfunnsmessige endringer

Det er bred enighet om at foreldre nå er mer bevisst på elevenes rettigheter. «*(...) det er viktig at eleven får rettigheten sin, selv om det kanskje ikke tjener til elevens beste alltid*» (P, s.12). Igjen vises det til den utvida skoleretten, fra tre til fem år. Lærerne og PPT forteller at enkelte foreldre, allerede fra første dag sier at eleven skal gå der i fem år. «*Uansett, for det er en rett han har til å gå her*» (P, s.13). Lærerne legger til at forventningene fra foreldrene utgjør et press på spesialundervisning og tilrettelegging av undervisningen. «*(...) 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*» (L, s.14).

PPT peker på økt diagnostisering som en mulig årsak til økt bruk av spesialundervisning. «*Antall asperger har økt (...) de er såpass spesielle at mange vil tenke på spesialundervisning*» (P, s.12). De fremhever også endringer i skolens praksis: «*Før var spesialundervisningen mer knyttet til fagvansker, nå har vi jo åpnet for å håndtere atferdsvanskene og, og en mengde ulike avvik*» (P, s.12).

Lærerne uttrykker at i et arbeidsmarked hvor ufaglærte arbeidsplasser forsvinner, skaper det er et økt press på elevene om å lykkes i skolen. Samtidig registrer de at flere elever leser mindre. De er aktive på internett, (...) «*men når vi tenker literacy, og vi tenker på evnen til å hente ut det de har bruk for, så har de blitt fryktelig dårlige*» (L, s.1). Rektorene legger til at presset på spesialundervisning kan knyttes til den økte materialismen i samfunnet. I videregående opplæring gir dette utslag i at det er:

(...) veldig mange som har jobb ved siden av skolen (...) Så jeg tror at ungdommen i dag har det kjempetravelt, mange av dem. Og de som virkelig vil prestere, det får det veldig travelt. Så i den grad vi skal snakke om samfunnsendring, så går det på fokus på veldig mange andre ting, enn på skolen (R, s.7).

4.8.3 Spesialundervisningens struktur

På spørsmål om spesialpedagoger kan fungere som en pådriver til mer spesialundervisning, sier skoleeier «*(...) det er klart at 'lauget' på en måte kan være en driver, men jeg føler ikke at det er det hos oss*» (S, s.7). Det understrekes at skolene har dyktige spesialpedagoger som er opptatt av differensiering på alle arenaer i skolen. Skoleeier legger til at når det gjelder den type kompetanse «*som spe-*

sialpedagogene gjerne har definert som sitt, det må være på repertoaret på enhver skole og for enhver lærer. De må på en måte håndtere mangfoldet i klasserommet» (S, s.7).

Lærerne er av samme oppfatning. Spesialpedagogene «er kommet inn som et supplement i blant kollegaene våre» (L, s.12). Samtidig er det få spesialpedagoger som konkret arbeider med 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» (L, s.11). I det praktiske arbeidet med elevene har de tilegnet seg de kunnskapene som trengs i spesialundervisningen. «På tross av at vi ikke har kunnskaper om det, bare lært oss etter hvert som vi har arbeidet med dem» (L, s.12).

Rektorene viser til generelle prosesser om at «*enhver yrkesgruppe jobber jo for sin eksistens og berettigelse, og sånn er det vel i skolen også*» (R, s.8). Samtidig framhever de viktigheten av «*å opprettholde den formale spesialkompetansen*» i gruppene med redusert elevtall.

I PPT er det ingen «rene» spesialpedagoger, og de er i tvil om spesialpedagogene i videregående opplæring er «*stor og sterk nok til å ha en effekt*» (P, s.15) som pådriver til spesialundervisning. Dette kan derimot være tilfellet i PPT for grunnskolen, hvor det er mange spesialpedagoger. «*Det er lettere for dem å tilrå spesialundervisning, for det er tross alt feltet deres og de har en tro på at det virker*» (P, s.14). Erfaringen til PPT er at mange lærere nå opplever lærerrollen som krevende og kompleks, og at de kommer til kort. Dette fører til press på ressurser og lærere som roper høyt: «*(...) jeg er ansatt for å undervise faget mitt, hvor ble det av faget, jeg er jo sosialarbeider i tillegg, jeg må ha flere ressurser, denne eleven håndterer jeg ikke, han er for krevende, jeg må ha flere*» (R, s.15). I denne situasjonen er det ikke spesialpedagoger skolene vil ha. «*De etterspør andre yrkesgrupper. Miljøarbeidere, psykologer, helsesøstre. Den typen som skal ivareta den sosiale biten*» (P, s.15).

4.8.4 Utfordringer og vanskelige avveier

Faggruppene er opptatt av hvordan utfordringer i skolen på ulike måter berører spesialundervisning. Tema som løftes fram er differensiering, integrering og grensefeltet mellom ordinær klasse med ordinære læreplanmål og alternative klasser med reduserte læreplanmål.

For skoleeier handler differensiering om «*(...) det å klare å bli så finkalibrert i forhold til både foreldre, eleven selv, kompetansen på skolen, at du på en måte finner det, at de rette elevene er på den rette plassen, på den differensieringen*» (S, s.11). Skolene opplever at dette arbeidet er krevende. Rektorene erfarer at behovet for støtte nå er «*større og mer komplekst, og det er ikke knyttet til begrepet spesialundervisning, det er knyttet til hvordan ivaretar man elevene totalt sett*» (R, s.10). Ulike differensieringsformer prøves ut og planlegges, blant annet å parallellegge undervisningen i norsk og matematikk for flere klasser, og så gruppere elevene etter faglig nivå. Lærerne, på sin side, hevder «*at vi kan vel kanskje ta oss av ca. 50 prosent av behovet for støtteundervisning eller ulike tiltak på vår skole*» (L, s.12). Vanskelige avveier gjelder prioritering av ressurser, spesielt knyttet til avdelinger som har mange flerspråklige elever, og prioritering av elever til tilbud om studieverksted. Det vises til en skole som har et tilbud med Vg1 over to år for flerspråklige elever som har vært få år i Norge: «*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*» (L, s.12). Rektorene bekrefter at skolene «*prøver og feiler*» (R, s.10) i arbeidet med å differensiere og tilpasse undervisningen. Samtidig peker de på «*at det går i alle fall i riktig retning. Skolene er blitt flinkere til å samarbeide med hverandre, vi har fått andre samhandlingsmønstre og regionsgrupper og sånt, hvor en blir bedre til å dele*» (R, s.11).

For rektorene er det «*alltid et dilemma om integrering er til fordel for den enkelte på bekostning av resten*» (R, s.10). De utdyper dette ved å vise til avveininger «*mellom å ivareta den faglige, det faglige læringsutbytte og ivareta at elevene innehar den sosiale kompetansen som må til for å kunne være en del av en større gruppe*» (R, s.9). Konkrete eksempel hentes fra elever som går i klasser for utvidet praksis, som trenger faglige utfordringer og derfor går inn i ordinære klasser noen timer i uken. I slike situasjoner «*så ser en at den sosiale kompetansen kanskje ikke er tilstede for at eleven kan fungere på en måte som ikke gjør at han ødelegger for de andre i gruppen*» (R, s.9).

Skoleeier og PPT er opptatt av de elevene som befinner seg «*i gråsonen*» (S, s.11) mellom ordinær klasse med ordinære læreplanmål og alternative tilbud med reduserte læreplanmål, spesielt tilbudet om utvidet praksis. Skoleeier presiserer at «*hvis vedkommende går mot ordinære læreplanmål, så er ikke alternativ opplæring i en gruppe aktuelt*» (S, s.11). PPT legger til at «*det er klart det er tvilstilfeller, for all del, men ikke i den grad at det er et dilemma*» (P, s.16). Ofte prøver eleven det ordinære løpet, men går over i utvidet praksis dersom det er behov for spesialundervisning og IOP. Dette vurderes som et bedre alternativ enn å stryke i fag. Eleven får et kompetansebevis, og «*så slipper han å ta alt opp igjen, som han ville gjort hvis han hadde strøket i faget*» (P, s.16). Spesielle utfordringer knyttes til de elevene som kan følge ordinære læreplanmål og få karakterer i tre, fire fag, men samtidig har problemer som gjør det vanskelig å gå i en ordinær klasse. I disse tilfellene «*kan det godt hende at det er til det beste for eleven å være i egen gruppe hvor en har mer voksendekking, og får lov å jobbe med mer praksis. Og av og til er det en forutsetning for å få de karakterene*» (P, s.17). Dette er problemstillinger som PPT «*har begynt å se nærmere på*» (P, s.17). Når elever kan oppnå karakterer, «*da må de få det, så vi må nok begynne å differensiere litt på det, ja. Og på noen skoler har vi jo for så vidt tatt de (klasser for utvidet praksis) vekk, men de beholder ressursene*» (P, s.17).

Ifølge de fire faggruppene, øker ikke bruken av spesialundervisning. Elevenes behov for særskilt støtte har imidlertid endret seg, ved at det er «*større og mer komplekst, og det er ikke knyttet til begrepet spesialundervisning, det er knyttet til hvordan ivaretar man elevene totalt sett*» (R, s.10). Det er altså arbeidet med å differensiere og tilrettelegge undervisningen som øker. I denne forbindelse framheves økte forventninger og krav i skole og arbeidsmarked og til endringer i elevgruppen. Disse faktorene bidrar til et økt press på spesialundervisning, spesielt i innsøkningsfasen til videregående opplæring. Samtidig reguleres omfanget på spesialundervisning. Denne reguleringen styres dels av forholdsvis faste og samforente strukturer for organisering og finansiering av spesialgrupper, dels av skillet mellom grunnkompetanse og fagbrev/studiekompetanse, hvor spesialundervisning i all hovedsak kobles til grunnkompetanse.

Kraften i de ulike faktorene virker dermed *ikke* på omfanget av spesialundervisning, men på skolens utfordringer med å ivareta elevene totalt sett i den ordinære undervisningen. Dilemma og utfordringer oppstår ikke *i* spesialundervisningen, men *mellom* den ordinære undervisningen og spesialundervisningen.

5. Spesialundervisning – skolens svar på samtidens utfordringer?

Skolens bruk av spesialundervisning var i foregående kapittel sentrert om synspunkter og erfaringer til fagfolk i åtte kommuner/fylkeskommuner. I dette kapitlet løftes blikket fra *det særegne* ved de åtte casebeskrivelsene til det som er likt og ulikt på tvers av disse. Forskningsinteressen vendes fra et *innenfra perspektiv* til et *utenfra perspektiv* hvor formålet er å hente fram generelle tverrgående tema ved skolens spesialundervisning og samvirket mellom disse.

Presentasjonen av denne analysen er todelt. I første del, kapittel 5, presenteres fire gjennomgående tematikker:

- Endringer i skole og samfunn – nye utfordringer
- Spesialundervisningens språk og kategorier
- Spesialundervisningens lover og forskrifter
- Skoleeiers ledelse av skolen

Det er kun fra et analytisk perspektiv at disse gjennomgående tematikkene kan studeres isolert. Slik det framgår av casebeskrivelsene, inngår tematikkene i et samvirkende mønster innenfor skolens kompleksitet. I neste kapittel, kapittel 6, diskuteres dette mønsteret i form av en modell som søker å forklare og forstå spesialundervisningens dynamikk i grunnskolen og i videregående opplæring. I dette kapitlet diskuteres problemstillinger og utfordringer som fagfolkene i skolen møter i spennet mellom politiske og samfunnsmessige endringsprosesser, skolens etablerte strukturer for spesialundervisning og ledelse av skolen.

5.1 Endringer i skole og samfunn – nye utfordringer

Slik det er beskrevet i foregående kapittel, mener faggruppene at endringene i skolen og i samfunnet generelt de siste tiårene skaper nye utfordringer i skolen, noe som igjen bidrar til press på spesialundervisningen. De endringsprosessene som særlig framheves gjelder tendensene i utdanningspolitikken og i den siste læreplanreformen til økt *konsentrasjon om elevers læringsutbytte*, samtidens individualisering med skjerpet blikk for *diagnostisering og rettsliggjøring* - og komplekse samfunnsmessige endringer med følger for *barn og unges oppvekstvilkår*.

Konsentrasjon om elevers læringsutbytte

Når faggruppene diskuterte forhold som kunne ligge til grunn for de siste årenes vekst i spesialundervisningen, trakk de fram betydningen av læreplanens konsentrasjon om elevenes læringsutbytte. Barn og unge tilbringer flere år i skolen enn tidligere og for mange skjerpes kravene om å lykkes, noe som ikke minst kommer til uttrykk i debatten om frafall i videregående opplæring. Krav og forventninger om å lykkes i skolen har i tillegg fått nye dimensjoner; elevene skal mestre nye individualiserte arbeidsmåter med betydelige innslag av tekstbasert informasjon. Samtidig øker avstanden fra det lokale til det utdanningspolitiske nivået. Med den siste læreplanreformen (K06) er skolen i sterkere grad innskrevet i den *globale kunnskapsøkonomien*, der utdanning inngår i et internasjonalt marked hvor overnasjonale organer legger føringer for nasjonal politikk. I den norske utdanningspolitikken er de overnasjonale avtrykkene tydelige når utdanningsreformer begrunnes med henvisning til norske elevers prestasjoner og rangering på internasjonale kunnskapsprøver.

En side ved denne utviklingen er at omfanget av praktiske og estetiske fag reduseres og erstattes av flere timer i de *teoritunge* fagene. Det blir færre «*pustehull*» i skolehverdagen, sier lærere. Lærepla-

nen har i tillegg mer forpliktende krav, særlig til grunnleggende ferdigheter. Lærernes beskrivelse er at «*alle fag er blitt lesefag*» (L, 4: s.2).

Økningen i spesialundervisning knyttes også til det problematiske forholdet mellom læreplanens generelle del og fagplandel. I skolehverdagen er det fagplandelen som gjelder, den generelle delen settes det parentes rundt. På tvers av faggruppene uttrykkes bekymring over denne nedtoningen av den generelle delen. Det blir mindre rom for aktiviteter som støtter elevenes sosialisering og vilkår for å lære, og skolens verdifundament smuldrer bort. I en av skoleeiergruppene uttrykkes at «*vi har vært for lite flinke til å presisere at i skolen er det det kollektive som er hovedfokus*» (S, 4: s.3). I en annen gruppe uttrykkes bekymring for læreplanens rolle i skolen: «*Jeg vil si at læreplanen blir overstyrt av prøveregimet, og prøveregimet overtar læreplanens rolle som veiledningsdokument*» (S, 5: s.4). Skoleeierne legger til at de også ser en dreining i samfunnets behandling av skole spørsmål; den offentlige skoledebatten tar farge av og innsnevres av skolens vektlegging av resultater, nasjonale prøver og rangering av så vel elever som skoler.

Skolens interesse for elevenes læringsutbytte ledsages av en tilsvarende interesse for *læreres kompetanse*. Læreren omtales som den viktigste ressursen i skolen. Her legges det vekt på lærers evne til å gi god tilpasset opplæring, noe som antas å redusere behovet for spesialundervisning. Lærere som tilpasser opplæringen har evne til å håndtere klassen som helhet og de har faglig og spesialpedagogisk kompetanse. For lærere på barnetrinnet framheves kompetanse innen leseopplæring. I en av rektorgruppene understrekes nødvendigheten av å utvikle «*gode metoder*» for undervisning i et «*moderne samfunn med moderne unger*» (R, 2: s.7). Samtidig som fagkompetanse ses på som viktig, er enkelte bekymret for at den tiltagende fagspesialiseringen kombinert med en smal fortolkning av læreplanmål, kan føre til økt press på spesialundervisning.

Konsentrasjonen om elevers læringsutbytte innebærer identifikasjon, dokumentasjon og rapportering av elever som trenger ekstra tiltak. Lærerne snakker om *bekymringsgrense*, *kritisk grense* og *sperregrense*, at de er mer *på hugget* for å identifisere *faglig svake elever* og at de derfor har behov for *oppdagerkompetanse*. Resultatet er et skjerpet blikk på elever som ikke når læreplanens kompetansemål, og at terskelen senkes for å henvise elever til PPT. I denne sammenhengen kan det trekkes linjer fra skolehistorien, fra Binet sine intelligenstester tidlig på 1900-tallet og innføringen av IQ tester (Kuhlmann Andersen) for alle 1. klassinger i Norge tidlig på 1950-tallet og fram til dagens situasjon (Simonsen, 2000). Før som nå handler det om å identifisere elever som ikke svarer til skolens standard. Det som er nytt, er kravene som stilles og gruppene som identifiseres. Skolen stiller andre krav i dag, ikke minst når det gjelder elevenes sosiale ferdigheter og evne til å inngå i elevfelleskapet i skolen.

Kravet om dokumentasjon inntreffer når elevers prestasjoner avviker fra det ordinære, dvs. fra den normalstandarden som er satt i læreplanens målformuleringer. Lærerne beskriver dette dokumentasjonskravet i juridiske ordelag. Det handler ikke kun om å dokumentere elevers arbeid og resultater, men også om å *sikre seg* om det senere blir en konkret sak. I tillegg må det dokumenteres at elever som har spesialundervisning utenfor klassen, har det samme årstimetallet i fagene som de øvrige elevene i klassen. For å få denne timekabal til å gå opp, må timeplanen til klassen og spesialundervisningen parallellegges. Ifølge lærerne, er dette vanskelig å få til på flere skoler. Resultatet er at elever som er ute av klassen til spesialundervisning i et fag, mister klasseundervisning i et annet fag. De

kommer på etterskudd i dette faget og dermed er veien kort til spesialundervisning utenfor klassen i enda et fag.

I faggruppene omtales *ekstra støtte* og *tidlig innsats* som to sider av samme sak. Tidlig innsats handler først og fremst om å identifisere vansker så tidlig som mulig i skoleløpet, helst i barnehagen. Kartleggingsprogrammer som *TRAS* og *MIO* er utviklet for å fange opp vanskene i barnehagen. På de første klassetrinnene brukes leseprøver og kursene *Ny start* og *Innledende lese- og skrivekurs*. En annen dimensjon ved tidlig innsats kan beskrives som *tidlig innsats – hele veien*, dvs. umiddelbar iverksettning av tiltak til elever som en antar kan få problemer uavhengig klassetrinn, altså gjennom hele skoleløpet. Eksempelvis uttrykte lærere og rektorer at de får kritikk fra ungdomsskolene dersom elevene ikke er tilstrekkelig utredet på barnetrinnet. Ungdomsskolene er bekymret for at elevene ikke får de rettigheter de har krav på, for eksempel ekstra tid til eksamen, om de ikke er utredet på barnetrinnet. Problemet her, ifølge lærere og rektorer på barnetrinnet, er at dette arbeidet med å utrede enkeltelever stjeler tid fra arbeidet med tilpasset opplæring.

Det er et grunnleggende fellestrekk ved de to forståelsene av tidlig innsats. Oppmerksomheten sentreres om enkeltelever og en kontinuerlig vurdering av om elevene *henger med* eller må henvises til PPT for å få vurdert behovet for spesialundervisning. En mulig risiko ved denne praksisen er at det faglige arbeidet med tilpasset opplæringen i klasserommets fellesarena tones ned.

Individualisering, diagnostisering og rettsliggjøring

Spesialundervisning hviler på en lang tradisjon hvor diagnostisering av enkeltelever og lovfesta særrettigheter er sammenvevd med profesjonalisering av spesialpedagoger. I dag samvirker denne diagnostiseringen og rettsliggjøringen med skolens systemer for ressursfordeling og med samtidens generelle individualiseringsprosesser. Flere av PPT-gruppene understreker koblingen mellom diagnoser, rettigheter og spesialundervisning: «(...) *da har man fått en diagnose og jommen meg, da skal man også ha rettigheter. I skolen er det spesialundervisning*» (P, 5: s.6), og «*det at de får diagnoser, det er jo ikke noe automatikk i at de får spesialundervisning, men det bidrar jo*» (P, 6: s.2).

I tillegg til at medisinske diagnoser brukes for å legitimere spesialundervisning, brukes diagnoseliggende begrep for å beskrive særtrekk ved elever. «*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 for slags diagnose, ikke sant?*» (R, 2: s.3).

For lærerne er det en sammenheng mellom den utstrakte bruken av kartlegging og diagnostisering. De sier at kartlegging av elever innebærer at de nå har mer kunnskaper om elevenes vansker. Lærerne legger vekt på at kunnskaper om diagnoser bidrar til å redusere tidligere tiders stigmatisering av elever. Når det nå er mer «*objektive verktøy*» (P, 2: s.12), forsvinner tidligere tiders henvisninger til foreldres mangelfulle oppdragelse og moral, og disse erstattes med forklaringer med referanse i vitenskapelige begrep. En skoleeiergruppe viser også til sammenhengen mellom kartlegging og diagnostisering. De støtter at lærere skolerer i kartlegging og at elever henvises til PPT og «*får en diagnose*» (S, 4: s.4). Diagnosens betydning kobles til kvaliteten på undervisningen. Målet er å unngå at elevens opplæring baseres på «*en syning på hva som vil fungere godt*» (S, 4: s.4).

En side ved rettsliggjøringen er at foreldre er mer opptatt av elevs rettigheter, og flere av faggruppene hevder at foreldrekrav bidrar til et press om spesialundervisning. Begrunnelsen for kravene spenner vidt; fra fagvansker, at eleven ikke får utviklet sitt potensiale i sentrale skolefag, til at eleven

forstyrres av uro i klassen. Det fortelles at foreldre henvender seg direkte til PPT for å få rett til spesialundervisning, og de kan i enkelte tilfeller «true» med advokat om ikke kravene innfris. Foreldre kan også klage til Fylkesmannen om de opplever at tilrådingen fra PPT ikke støtter deres krav, «*hvis de først får en tilråding, så vet de at de kan (...) da har de fylkesmannen i bakhånd, i forhold til at de kan klage på det som har vært og det som er tildelt*» (R, 1: s.8).

Det er imidlertid en sjeldenhet at foreldre klager. I ett fylke refererte flere av gruppene til informasjon fra Fylkesmannen om at foreldre klaget kun på 30 av 2000 enkeltvedtak (1,5 %). Dette er et paradoks, ikke minst fordi flere av PPT-gruppene peker på at det ofte er et misforhold mellom den sakkyndig vurdering de har utarbeidet og enkeltvedtaket som fattes av kommunen/rektor.

Oppmerksomheten om elevers rettigheter bidrar til at skolene legger mer vekt på å dokumentere og rapportere avvik fra ordinær opplæring. Dette gjelder ikke bare innenfor spesialundervisning, der det er påkrevd, men også innenfor det som blir omtalt som tilpasset oppøring av enkeltelever.

Endringer i barn og unges oppvekstvilkår

Ifølge faggruppene må skolens bruk av spesialundervisning ses i sammenheng med en rekke samfunnsforhold. Det handler om oppvekstvilkårene som tilbys barn og unge og hvordan disse endres i tråd med endringer i skole og arbeidsliv, familieforhold og lokale sosiale og kulturelle forhold. Tidens krav om vellykkethet har senket terskelen for å søke hjelp, både for å «*reparere*», men også i situasjoner der foreldre og lærere er usikre på om alt er ok. Når arbeidslivet endrer seg og mulighetene for ukvalifisert arbeidskraft blir redusert, framtrer skolen som den eneste arenaen som tilbyr en meningsfull fulltidsbeskjeftigelse fram til elevene er 18-20 år. To forhold trekkes fram her, at familie og lokalmiljø er under press og økt antall innvandrere og flerspråklige elever.

Fra samfunnets side stilles det forventninger til foreldrene om å være aktive i arbeidsliv og fritid og om å ivareta foreldrerollen og familieliv. Stadig flere foreldre har problemer med å innfri disse forventningene, ifølge lærere og PPT. På tvers av faggruppene vises det til komplekse familiesituasjoner og svak oppfølging fra foreldre. Det er nytteløst når skole og hjem trekker i hver sin retning, sier skoleeier. «*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, og så er det helt uforpliktende når de kommer hjem, for foreldrene følger ikke opp*» (S, 6: s.13).

Lokale og kulturelle forhold blir også trukket fram for å forklare presset på spesialundervisningen. Enkelte steder har skolen lav status i den lokale kulturen, dette til tross for at skole og utdanning har fått større betydning i samfunnet generelt. I noen distriktskommuner representerer skolen en innflytterkultur fjernt fra den lokale kulturen. Elever som tar sikte på en videreutdanning må belage seg på å flytte, noen steder allerede ved overgangen til videregående skole. Tidligere kunne lokale og kulturelle forhold også forklare elevers vansker med skolearbeidet. Det ble vist til problemer i familien, eller til at andre i familien hadde hatt lignende problemer, men klart seg bra etter skolen. Nå, med innføring av et nytt skoleregime (K06) med vekt på testing og tidlig identifisering av elevers vansker, sier lærerne at det blir umulig å opprettholde tidligere tiders lokale forklaringsmåter. Skolen blir tvunget til å handle, og ett av tiltakene er å ta i bruk spesialundervisning.

Det siste tiåret har migrasjon og demografiske endringer aktualisert skolens opplæring til flerspråklige elever og bruk av spesialundervisning for denne gruppen. På lik linje med norskspråklige elever, er flerspråklige elever omfattet av dagens lovverk om spesialundervisning (§ 5-1) som presiserer at ele-

ver som ikke har, eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning. Samtidig understreker Østbergutvalget (NOU, 2009:7) at opplæring av flerspråklige elever i seg selv, ikke handler om spesialundervisning. Det underliggende argumentet er at spesialundervisningsstrategien representerer en manglende anerkjenning av elevens språklige og kulturelle bakgrunn, at spesialundervisning er en tilnærming som legger vekt på elevens mangler, heller enn ressurser.

Til tross for dette er det mange flerspråklige elever som får spesialundervisning i kommunene som inngår i denne studien. Forklaringene er at skolene mener det er vanskelig å kartlegge elevenes læringsutbytte, ikke minst fordi språket er det viktigste redskapet både i opplæringen og i kartleggingen av eleven. Når faggruppene i tillegg peker på uklare ordninger for ekstra støtte for denne gruppen, bidrar det til å forklare hvorfor spesialundervisning framtrer som en mulighet for ekstra oppfølging i skolearbeidet.

5.2 Spesialundervisningens språk, lovgrunnlag og organisering

I dette avsnittet rettes oppmerksomhet mot skolens etablerte spesialundervisning, som vi velger å kalle spesialundervisningens struktur. Temaet knyttes til tre delemner; spesialundervisningens *tenkemåter språk og kategorier*, dens forankring i *opplæringslov og forskrift* og dens *organisering*.

Spesialundervisningens tenkemåter; språk og kategorier

I forlengelse av 1990-tallets kritikk mot spesialpedagogikk og spesialundervisning, blant annet i forskningsprogrammet *Spesialpedagogisk tiltaks- og kunnskapsutvikling* (Söder, 1999), ble spesialundervisningens forståelse av elevers *vansker* problematisert. Fra enkelte hold skilles det mellom en kategorial og en relasjonell forståelse. På den ene siden forklares elevens vansker og behov for spesialundervisning med spesifikke egenskaper eller mangler ved eleven, på den andre siden forklares elevens vansker i lys av samvirket mellom eleven og skolens opplæring. I det kategoriale perspektivet finnes noen «ekte spesialundervisningselever» (P, 7: s.4). I det relasjonelle perspektivet knyttes behov for spesialundervisning til kvaliteten på den ordinære opplæringen. Skillelinjene i spesialundervisningens tenkemåter kobles altså til bruken av medisinske og psykologiske diagnoser og kategorier på den ene siden, og begrep knyttet til skolens undervisning og elevers læring, på den andre siden.

På tvers av alle faggruppene blir det pekt på at antallet henvisninger til PPT har økt de siste årene, og at terskelen for henvisning til PPT er senket. Presset på PPT kommer både fra lærere (skolen) og foreldre. Når en elev henvises til PPT, utarbeider PPT en sakkyndig vurdering som i sin tur kan danne grunnlag for enkeltvedtak om spesialundervisning. Flere av faggruppene mener at det nå er etablert en *henvisningens dynamikk* hvor alle henvendelsene til PPT sluses inn i den samme saksbehandlingsformen, og dermed ender med nærmest likelydende anbefalinger om spesialundervisning. Ifølge gruppen er det kun unntaksvis at en henvisning til PPT *ikke* resulterer i en anbefaling om spesialundervisning.⁶ En skoleledergruppe tar opp denne ensidigheten i arbeidet til PPT: «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» (R, 6: s.2).

⁶ GSI tall for 2011/12 viser at mens det er 63.806 elever som henvises til PPT er det 50.999 elever som blir tilrådd spesialundervisning. Dvs. at 8 av 10 henviste elever blir tilrådd spesialundervisning av PPT (Utdanningsforbundet, 2012).

At PPT i mindre grad involveres i tilrettelegging av opplæringen, mener rektorene må ses i sammenheng med at lærere ikke har vært presise nok med å klargjøre hva henvendelsen handler om. Resultatet blir derfor en sakkyndig vurdering med anbefaling om spesialundervisning, også i situasjoner der elevens opplæring kunne vært tilrettelagt innenfor den ordinære undervisningen.

Spesialundervisningens forankring i opplæringslov og forskrift

Kriteriene for vedtak om spesialundervisning er på ingen måte statiske. Lovtekstens formulering og fortolkning påvirkes av og endres i tråd med en rekke forhold. Selv om mye har endret seg i skolen de siste 30-40 årene, har det sentrale kriteriet for spesialundervisning ligget forholdsvis fast. I 1975-revisjonen av grunnskoleloven ble retten til spesialundervisning knyttet til formuleringen «elever som ut fra en sakkyndig vurdering trenger særlig hjelp» (KUD, 1975). I dagens opplæringslov er retten til spesialundervisning knyttet til «at eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen» (KUF, 1998). De to formuleringene antyder et fokusskifte fra *deltakelse i opplæringen* til *læringsutbytte* av den ordinære opplæringen. Fellestrekket ved de to formuleringene er at de forankrer retten til spesialundervisning i en vurdering av elevenes opplæring og ikke i spesifikt definerte vansker eller diagnoser. I motsetning til lovverket i land hvor retten til spesialundervisning gjelder spesifikke diagnoser og vanskegrupper, har Norge et såkalt *ikke-kategorialt* kriterium for spesialundervisning. I norsk sammenheng representerte innføringen av det ikke-kategoriale prinsippet et brudd med logikken i spesialskoleloven fra 1951.

For de ulike faggruppene er det uklart hvordan kriteriene for vedtak om spesialundervisning skal fortolkes og praktiseres. Lærere forteller at de melder opp elever til PPT «for å sikre seg» (L, 4: s.1) og skoleeiere og PPT snakker om at skolene har ulike grenser mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning og dermed ulike terskler for henvisning. Flere peker på at lovverket er uklart, og de savner nasjonale kriterier. En av skoleeiergruppene uttrykker det slik:

(...) 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 (S, 6: s.6).

Det ikke-kategoriale prinsippet som ligger til grunn for utformingen av § 5-1 i opplæringsloven har, som nevnt, vært brukt i lang tid. Til tross for dette, sier faggruppene at lovteksten kan fortolkes på ulike måter. Konkret stiller de spørsmål om det skal være avvik fra kompetansemålene for å få spesialundervisning og om hvilke *elevkarakteristika* som kvalifiserer for spesialundervisning.

Et tema som dukker opp i flere faggrupper er forholdet mellom spesialundervisning og atferdsproblem. En PPT-gruppe spør om *atferdselevne* kan være en del av spesialundervisningen, i og med at disse elevene vil kunne nå alle kompetansemålene. De antyder at om en tar bort denne gruppen, så vil omfanget av spesialundervisningen reduseres med 50 %. I en annen kommune reiser skoleeierne det samme spørsmålet, «*jeg tror vi gir mange spesiell tilrettelegging for et atferdsproblem, og det kan vi også diskutere om skal være spesialundervisning*» (S, 6: s.7).

Spørsmålet om retten til spesialundervisning for 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?*» (S, 2: s.2). Det er åpenbart at forholdet mellom elevens måloppnåelse og spesialundervisning oppfattes som komplisert. For å avvike fra fagplande-

len i læreplanverket (K06) må en ha en sakkyndig vurdering og elevene skal da ha en IOP, altså vedtak om spesialundervisning. Samtidig åpner lovverket for vedtak om spesialundervisning, selv om en elev har full måloppnåelse. For mange er dette et paradoks. Lærere mener det er urimelig at faglig sterke elever henvises til PPT og får en sakkyndig vurdering som anbefaler spesialundervisning, «*vi ser jo at alle unger har et forbedringspotensial, men når skal det utløse ekstraressurser? Når du ser at 70 prosent av klassen faktisk er svakere enn gitt elev, da ...*» (L, 2: s.4). Spørsmålet som stilles er – hvor går det en grense?

I videregående opplæring er bildet annerledes. I ett av fylkene trekkes det en klar grense mellom ordinær- og spesialundervisning. Hovedregelen er at spesialundervisning brukes når det er nødvendig med *avvik fra målene i læreplanen*. For elever som sikter mot full måloppnåelse, tilrettelegges den ordinære opplæringen, og fylket bevilger ekstra ressurser for å styrke skolens arbeid med tilpasset opplæring. Her har de videregående skolene utviklet «*2-er opplegg*» (L, 8: s.2) for faglig svake elever. Vedtak om spesialundervisning blir i praksis reservert for elever som har IOP i *alle* fag, og får spesialundervisning i alternative klasser.

Flere faggrupper beskriver lignende forskjeller mellom videregående skole og grunnskolen. En PPT gruppe, som arbeider på tvers av skoleslagene, understreker at blant de elevene som har hatt spesialundervisning i grunnskolen, er det flere som ikke trenger dette i videregående: «*Det er veldig forskjell på hva slags programområder man kommer inn på, og modning og alt. Svært ofte gjøres det en evaluering etter det første året om det er behov for å søke inn på særskilt på trinn to, og veldig ofte så er det ikke det*» (P, 5: s.10).

Spesialundervisning defineres vidt og skal dekke mange ulike funksjoner i skolen. I faggruppene 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. Flere faggrupper reflekterer over skolens normalitetsbegrep og uttrykker bekymring over tendensene til et stadig smalere normalitetsbegrep i skolen.

Spesialundervisningens organisering

Du trenger jo ikke finne opp hjulet hvis noen andre har et bra tilbud (L, 4: s.10).

Når vedtaket om spesialundervisning foreligger, må skolen ta stilling til hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Grovt sett finnes det tre alternativ, innenfor klassens ramme, i grupper utenfor klassen eller individuell undervisning utenfor klassen. Fordeler og ulemper med de ulike organiseringsformene blir i liten grad diskutert i faggruppene. Det som tas opp i gruppene er organisering i grupper/baser utenfor klassen. Det er ikke grunnlag i det foreliggende materialet til å si noe om fordelingen mellom de tre organiseringsmåtene, eller å si noe om hvor stor andel av spesialundervisningen som blir organisert i grupper. Organisering av spesialundervisning i smågrupper ser ut til å være en måte å optimalisere ressursene for å innfri de vedtakene elevene har fått.⁷

Et argument for bruk av grupper utenfor klassen handler om mulighetene for å differensiere undervisningen. En lærergruppe sier at «*du klarer maks å undervise i to bøker på en time*» (L, 3: s.13). Etter lærernes oppfatning er det en grense for hvor mange ulike nivå elevene kan arbeide på i klassen.

⁷ 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 over 50 % de siste 5 åren, fra 21.965 til 34.118 (Utdanningsforbundet, 2012).

Ifølge rektorgruppen er det lærerne som ønsker grupper, mens de fleste elevene ønsker å være i klassene.

Hva skjer så i klassen og i gruppene, når elever med spesialundervisning får opplæring utenfor klassen? Rektor- og PPT- gruppene reflekterer over dette. Rektorene hevder at når spesialundervisning gis i grupper utenfor klassen, reduseres tilpasset opplæring i klassen. Dessuten kan spredningen i spesialundervisningsgruppene bli for stor. Det er et problem at gruppene kan bli for store og for spridende, eller at de blir fylt opp med elever som «trigger» hverandre.

På tvers av gruppene blir det påpekt at økt bruk av *grupper* og *baser* i seg selv bidrar til mer spesialundervisning. Det vil si at omfanget av spesialundervisning ikke bare henger sammen med individuelle behov, men også med organiseringen av spesialundervisningen. En PPT-gruppe la vekt på at etablering av spesialundervisningsgrupper gjorde noe med lærernes mentalitet. Når slike grupper først var etablert på en skole, fungerte de selvrekutterende. Lærerne senket terskelen for å la elevene få opplæring utenfor klassen. Det «*er en veldig økning [i spesialundervisning], jeg tror ikke den nødvendige speiler de individuelle behovene. Jeg tror de speiler måten skolen er organisert på*» (P, 6: s.9).

Et annet eksempel på hvordan dette skjer i praksis kommer fram i en lærergruppe. Slik det er beskrevet tidligere (kapittel 5.1), er utgangspunktet at elever med spesialundervisning skal ha det samme antallet timer i fag som klassen. Om en elev har vedtak om spesialundervisning i et fag og får opplæring i en gruppe sammen med elever fra andre klasser, så hender det at timeplanene i klassen ikke er parallellagt med spesialundervisningsgruppen. Elever som får spesialundervisning i egne grupper vil da lett komme i en situasjon der vedkommende mister klasseromsundervisning i ett fag. Dette kan i sin tur bidra til at eleven får behov for ytterligere spesialundervisning. «*Spesialundervisning i norsk skal foregå når klassen har norsk, det får vi ikke til å passe her, det er vanskelig. Så de mister andre fag når de har spesialundervisning.*» (L, 1: s.4).

Et annet forhold som blir framhevet faggruppene er at undervisning i smågruppene har lav status blant lærerne. Dette er oppgaver som utføres av lærere som har timer «*til overs*» eller som er sist ansatt på skolen – eller utføres av assistenter. Samtidig er det lærergruppene som er opptatt av den utstrakte bruken av assistenter; «*det er jo litt forunderlig at spsjaltjenesten skal ytes av ufaglærte*» (L, 1: s.3).

5.3 Skoleeiers ledelse av skolen.

Under dette punktet diskuteres to tema; skolens ressurser inklusive modeller for ressursfordeling og skoleeiers verdibaserte ledelse.

Skolens ressurser og ulike ressursfordelingsmodeller

Økonomi og ressurser generelt trekkes ofte inn i den offentlige diskusjonen om spesialundervisning. På mange måter er dette rimelig, i og med at om lag 20 % av skolens samlede ressurser brukes på spesialundervisningen. Samtidig viser offentlig statistikk (Grunnskolen informasjonssystem, GSI) at det er store variasjoner mellom kommuner når det gjelder nøkkeltall for spesialundervisning (for eksempel *andel elever som får spesialundervisning* og *antall elever pr. lærer* (gruppestørrelse/lærertetthet)). Slike forskjeller finner vi også i kommunene og fylkeskommunene som inngår i denne studien. I kommunene varierer den generelle lærertettheten fra i underkant av 7 til i underkant av 15, og andelen lærertimer til spesialundervisning i forhold til det totale lærertimetall, varierer mellom 14 % og 25 %.

Her vil vi først redegjøre for hvordan faggruppene beskriver sammenhengen mellom ressurser og spesialundervisning. Deretter vil vi presentere tre ulike modeller for fordeling av ressurser til spesialundervisning som brukes i de åtte kommunene/fylkeskommunene.

Skolens ressurser og spesialundervisning. Den økonomiske situasjonen i kommunen eller i skolen diskuteres i alle faggruppene. En skoleeiergruppe sier at kommunen «*har hatt forholdsvis store kutt på skolesiden*» (S, 1: s.7). Dette utdypes med å understreke 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*» (ibid). Rektorene i en annen kommune viser til stadig økende gruppestørrelse, og den innvirkningen det har på omfanget av spesialundervisning: «*(...) altså jo lavere voksentetthet og jo vanskeligere det er å følge opp elevene, jo mer spesialundervisning risikerer du å få*» (R, 6: s.4). I en tredje kommune peker skoleeierne på «*veldig dramatiske kutt i skolen på rammetilskuddet*» (S, 5: s.7). De legger til at tidligere har skolen i deres kommune hatt bedre økonomiske rammer enn nabokommunene. Fellestrekket i disse diskusjonene er faggruppens uttrykk for reduksjon i skolens økonomiske rammer, samt at beskrivelsene av strammere økonomi knyttes til lokale forhold og dermed ikke kan sammenlignes på tvers av kommuner/fylkeskommuner.

I andre kommuner tegnes et kontrastfylt bilde av den økonomiske situasjonen til skolene. PPT i en kommune diskuterer rammene for spesialundervisning og sier at «*vi har hatt en periode [i kommunen] med ganske god ressurstilgang*» (P, 4:s.6). Lærerne og rektorene i kommunen sier samtidig at skolen er preget av ressursmangel. I en kommune sies det ikke så mye om skolens økonomi direkte, men det kommer fram at mens elevtallet i kommunen har vært svakt synkende de siste 4-5 årene så har antallet lærerårsverk vært stigende, slik at lærertettheten reelt sett er styrket, fra i overkant av 11 elever pr lærer til om lag 9 elever pr. lærer.

I diskusjonene om ressurser er det altså et sammensatt bilde som framtrer. Tre forhold synes imidlertid å være særlig tydelige når det snakkes om ressurser og spesialundervisning: (i) Rammer for delingstimer er redusert, og delingsressursene brukes nå på tilbud utenfor klassen for elever med vedtak om spesialundervisning, (ii) lærere henviser til PPT for å synliggjøre behov og for å få mer ressurser til klassen/skolen, og (iii) PPT anklages for å være for «*slepphendte*» med ressurser i sine tilrådninger.

Fordeling av ressurser mellom ordinær opplæring og spesialundervisning er et gjennomgående tema i faggruppens ressursdiskusjoner. Aktuelt i denne sammenhengen er nedgangen i delingstimer. Faggruppene beskriver en utviklingslinje fra før til nå; mens skolene «*på 90-tallet hadde veldig mye delingstimer*» (R, 5:s.1), er situasjonen i dag at disse ressursene kanaliseres inn i spesialundervisningen. Dette fører til redusert lærertetthet i den ordinære opplæringen. «*Altså jo lavere voksentetthet, 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*» (R, 6: s.4).

Hvordan forholder så skolene og lærerne seg til denne situasjonen? I noen kommuner snakker lærerne om at når skolene har fått tildelt en ramme, så er det ikke mer å søke om. Selv om det blir færre delingstimer, må lærerne gjøre det beste ut av situasjonen. I andre kommuner snakkes det om at lærerne henviser elever til PPT for å synliggjøre behov og for å få mer ressurser til klassen/skolen. «*For vi driver så marginalt i skolen i dag, for å synliggjøre at vi må ha mer ressurser, eller for å rettferdiggjøre at vi fordeler ressursene på en annen måte kanskje, så ender det gjerne med at vi er nødt*

for å få et vedtak om spesialundervisning» (L, 2: s.3). Rektorer og skoleeiere viser også til denne praksisen og hevder at den bygger på manglende forståelse av at spesialundervisning i hovedsak må dekkes innenfor skolesektorens totale rammer.

Når det gjelder PPT sin rolle, så er det i hovedsak sakkyndighetsarbeidet som framheves. I noen kommuner blir PPT kritisert for å ha for lav terskel for å anbefale spesialundervisning, med de konsekvenser det har for skolens bruk av ressurser. En rektorgruppe hevder at «PPT er for slepphendt med å si at det skal være spesialundervisning» (R, 1: s.1) og at de anbefaler timetall som «ligger langt over det vi kan tilfredsstillende av tid» (R, 1: s.9).

Ressursfordelingsmodeller. Faggruppene diskuterer hvordan ressurser til spesialundervisning fordeles. Et fellestrekk, på tvers av kommuner og fylkeskommuner, er at skoleeier forsøker å legge så mye som mulig av ressursene til spesialundervisning inn i skolens generelle rammer, slik at det ikke blir noen direkte kobling mellom enkeltvedtak om spesialundervisning og skolens ressurser. Men om dette er prinsippet, så forteller faggruppene om ulike praksiser. Ikke uventet varierer problembeskrivelsene mellom de fire gruppene. Et generelt bilde er at lærere er mer opptatt av antall lærertimer, mens de tre andre i større grad er opptatt av sammenhengen mellom modeller for ressursfordeling og omfanget av spesialundervisning. I grove trekk er det tre ressursfordelingsmodeller som avtegnes, disse har vi valgt å kalle *forhandlingsmodellen*, *kategorimodellen* og *spesialgruppemodellen*.

Forhandlingsmodellen innebærer at det i budsjettprosessen inngår sonderinger og drøftinger mellom skoleeier og skolene (og PPT) om rammene for tildelingen til hver skole. Modellen tar utgangspunkt i historiske tall om elevtall ved skolen, antall vedtak om spesialundervisning og endringer som oppstår når elever med vedtak om spesialundervisning skifter skole. Blant kommuner og fylkeskommuner i denne studien fant vi denne modellen to steder. I forhandlinger mellom rektor, PPT og skoleeier legges alle kortene på bordet og omfanget av spesialundervisning inngår i drøftingene om skolens totale ramme. Resultatet fra drøftingene danner grunnlaget for politiske vedtak om skolens samlede tildeling. Slik denne modellen beskrives, så forutsetter den samarbeid, legitimitet og tillit mellom aktørene i forhandlingssystemet, samt et trykk fra ledelsesnivået med tanke på å ivareta skolens mål og verdier. Modellen framstår som krevende, og kanskje er det ikke tilfeldig at det er i de mindre kommunene vi finner denne.

Hovedtrekket ved *kategorimodellen* er at noen typer særlige behov defineres som *kategorier* og at disse kategoriene utløser et gitt antall lærertimer til skolen. Begrepet «*kategorielev*» (R, 4: s.12) innebærer at beskrivelsen av elevens vansker passer inn i en av de oppgitte kategoriene. Kategorimodellen dekker ikke all spesialundervisning på skolene. Den mindre omfattende spesialundervisningen dekkes av skolens generelle ramme, mens kategorimodellen gjelder for den omfattende spesialundervisningen. Ressursene til denne dekkes av en egen *pott* i kommunen, og denne fordeles til skolene etter søknad og i henhold til de vedtatte retningslinjene for koblingen mellom kategori og ressurs.

Kategorielevene blir omtalt på ulike måter, som *tunge* elever som trenger 1:1, elever som er *multifunksjonshemmet* og veldig *sterkt funksjonshemmet*, eller som *elever med diagnoser*. Til denne gruppen elever blir altså skolen tilført ressurser, i en kommune 10 lærertimer (à 60 min), i en annen 2 eller 3 måneders pakke osv. For elever som får vedtak om spesialundervisning under et visst timetall, i en kommune definert som 10 timer/uke, skal skolene dekke dette innenfor den ordinære ressursrammen.

Kategorimodellen skaper et press på å få elever som henvises til PPT vurdert som «*kategorielever*» (R, 4: s.12). Det vil utløse ekstra ressurser, samtidig som det vil redusere presset på skolens ordinære ramme. I en kommune forteller PPT at de definerte kategoriene er føyelige. En kategori som i utgangspunktet var reservert for elever med multifunksjonshemming ble gradvis utvidet til også å omfatte tunge atferdselever. Halvparten av kommunene og fylkeskommunene som inngår i dette prosjektet, har ressursfordelingsmodeller som bygger på prinsippene i kategorimodellen. De sterkeste argumentene for denne modellen kommer fra kommuner som har spesialgrupper som betjener hele kommunen. Her bidrar kategorimodellen til å sikre elevens nærskolerett gjennom å tilføre ressursene til spesialundervisning til hjemmeskolen.

Den tredje modellen, *spesialgrupped modellen* tar utgangspunkt i at kommunen/fylket har etablert spesialgruppetilbud som dekker hele kommunen/ hele eller deler av fylket. Spesialgrupper/ klasser er lokalisert ved noen av skolene i kommunen/fylket, eller som selvstendig skoleprosjekt/spesialskole. Modellen innebærer at spesialgruppene blir finansiert som selvstendige enheter. To kommuner/fylkeskommuner har en slik ressursfordelingsmodell. I faggruppene kommer det fram at denne modell har flere uheldige sider. Først og fremst fører den til en skjevfordeling av ressurser, ved at skoler får ulike vilkår for å tilrettelegge opplæring for elever som etter faggruppens oppfatning, kan ha likeartede vansker. Mens spesialgruppene har høy lærertetthet og spesialisert kompetanse, vil situasjonen være annerledes i nærskolen. Dette kan virke som et incitament til å søke elever over i det segregerte tilbudet, fordi det ikke er ressurser til et tilsvarende opplæringstilbud på nærskolen. Samtidig tappes det ordinære tilbudet for ressurser til tilpasset opplæring. Så lenge ressursene er bundet til å opprettholde segregerte grupper, vil det derfor være i alles interesser at spesialgruppene fylles opp av elever. «[Når] ressursene blir tatt såpass mye ut av normalskolen, da får du ikke jobbet godt nok med tilpasset opplæring, som kanskje kunne vært nok da for en del elever, for å forhindre spesialundervisning» (P, 6: s.5).

Uavhengig av ressursfordelingsmodell kommer det fram at det er et samspill mellom ressursfordelingsmodeller og hvordan skolene opplever prioriteringer fra ledelsen i kommunen/fylkeskommunen. I så henseende speiler modellene underliggende verdier om forholdet mellom den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. I en kommune har de tidligere hatt en ressursfordelingsmodell som var basert på at det skulle være gode rammer for ordinær opplæring og lite bruk av spesialundervisning. Kommunen hadde etablert klare kriterier for når det var aktuelt å henvise elever til PPT og det var relativt lite bruk av spesialundervisning. I intervjuene kom det fram at det var to prosesser som bidro til at denne situasjonen endret seg. For det første førte omorganisering i kommunen til økt avstand mellom skoleeier og skolene, noe som reduserte oppfølgingen av skolene. Dernest bidro innsparinger i skolebudsjettene til at skolene fikk mindre ressurser til delingstimer. Resultatet ble et økt press på vedtak om spesialundervisning, noe som i sin tur bidro til å binde ressurser til spesialundervisning og skape ytterligere begrensninger for tilpasset opplæring.

Fra flere faggrupper blir det pekt på problemet med at skolene må dekke økningen i vedtak om spesialundervisning innenfor rammen, men at de ikke har noen garanti for at de får beholde ressurser om omfanget av spesialundervisning reduseres. Flere pekte på at dette var uholdbart, og en skoleeiergruppe etterlyste større grad av forutsigbarhet:

Altså, vi prøver jo sammen med PPT å få ned spesialundervisningen sånn sett, (...) vi har gjort om modellen vår litt nå da, sånn at vi skal ha litt mer delingstimer og sånt. Og så håper jeg da som

sagt, og regner med, at politikerne ikke tar det nå i neste omgang. For da blir det jo sånn, at da må du på en måte bruke spesialundervisning, og det er det ingen som ønsker (S, 5: s.18).

Verdibasert ledelse

Det andre tema under skoleeiers ledelse av skolen gjelder verdibasert ledelse og hvordan verdiorienteringer har konsekvenser for presset på spesialundervisningen. Skoleledelse utøves på mange nivåer i skolen, fra lærernivået og rektors ledelse av skoler til den sentrale kommuneledelsen. Grunnleggende sett handler ledelsesansvaret for skolevirksomheten i kommune og fylkeskommune om å mobilisere de menneskelige og materielle ressursene i retning av å ivareta det samfunnsansvaret som skolesektoren er satt til å forvalte (Byrkjeflot, 2008:3). Her er det tale om å utforme skolens virksomhet i tråd med en rekke verdier som også kan stå i motsetning til hverandre. I faggruppene ble spørsmål skoleleders (både rektorer og skoleeiere) ledelse av skolen knyttet til så vel systemer og rammer for fordeling av ressurser som det å kommunisere en visjon for skolen.

Ovenfor er det vist til en kommune som hadde en ressursfordelingsmodell som var basert på at det skulle være gode rammer for ordinær opplæring og lite bruk av spesialundervisning. I denne kommunen var det formulert klare kriterier for når det var aktuelt å henvise elever til PPT. Resultatet var at det ble relativt lite bruk av spesialundervisning. Når skoleeier ikke lenger opprettholdt trykket på forholdet mellom ordinær opplæring og spesialundervisning, og det samtidig ble innsparinger i budsjettet og på bruken av delingstimer, så bidro det til at bruken av spesialundervisning økte. Modellen «*døde sakte ut. Den døde ut fordi ingen holdt den gående i skolen. Vi mista skolekontoret, det nivået der. Det blir ikke holdt tråden, sånn som før*» (R, 2: s.11).

At presset fra ledelsen er med på å regulere forholdet mellom den ordinære opplæringen og spesialundervisning kom også fram i en av fylkeskommunene. Her la skoleeierne vekt på at de har etablert et system som bidrar til å redusere presset på spesialundervisningen.

Altså, vi forholder oss jo til den overordnede politiske forventingen om at det skal være mye tilrettelagt opplæring og lite spesialundervisning. 'Tilrettelagt opplæring for alle, spesialundervisningen for de få'. Og den dynamikken som fins i grunnskolen om at hvis du bare får flere vedtak så får du flere penger, den fins jo ikke hos oss. Hos oss så har de [skolene] de pengene som de har. Systemet legger ikke opp til at det gjelder å ha mye spesialundervisning, for da får du mer penger (S, 8: s.2).

Dette forholdet mellom individ – fellesskap, mellom spesialundervisning – ordinær opplæring er et gjennomgangstema i faggruppenes refleksjoner over lederansvaret. Kjernen i dette ansvaret handler om å formulere og målbære en visjon for skolen. Skoleeiergruppene framhevdde det ansvaret de har for å sette en *standard* for skolen. At dette også kan være en krevende øvelse ble understreket på ulike måter. I en kommune mente skoleeierne at «*vi har vært for lite flinke til å presisere at i skolen er det det kollektive som er hovedfokus*» (S, 4: s.3). I den samme kommune ble det sagt at for mye segregert spesialundervisning er «*et dårlig signal om at vi ikke klarer å inkludere*» (S, 4: s.8).

Å formulere en visjon i tråd med offentlige målsettinger for skolen er en ting, noe helt annet er hva som er mulig å realisere i praksis. Dette kom klart fram i kommunen der skolelederne reflekterte over kollisjonen mellom skolens prøveregime og læreplanens nasjonale målsettinger. Å lede skolen i tråd med formuleringene i den generelle delen av læreplanen blir vanskelig når læreplanen blir overstyrt av prøveregimet og prøveregimet overtar læreplanens rolle som veiledningsdokument.

En rektorgruppe brukte fortellingen om Alice i eventyrland for å illustrere hva som skjer når kommunen ikke klarer å bli enige om en visjon for skolen og heller lar prøveregimet sette standarden for opplæringen.

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 (R, 1: s.13).

En tredje dimensjon ved verdibasert ledelse gjelder hvordan forholdet mellom den ordinære opplæringen og spesialundervisning kommuniseres til lærerne. Selv om all opplæring, også spesialundervisning, skal være basert på prinsippet om tilpasset opplæring, var det tydelig at faggruppene betraktet de to begrepene som to adskilte fenomen. På mange måter ble den ordinære tilpassede opplæringen sett på som et risikoprojekt. Flere uttrykte en manglende tro på at ordinær tilpasset opplæring kan ivareta elevers behov. I en av PPT-gruppene ble det uttrykt på følgende måte: «For å sikre at barnet får godt nok utbytte, så må vi kalle det spesialundervisning» (P, 2: s.2). I de tilfellene elevene fikk en diagnose ble presset ytterligere forsterket. En rektor stilte spørsmålet om hva en gjør dersom eleven har en diagnose, for eksempel dysleksi; «tørr vi [da] kalle det for ordinær opplæring» (R, 2: s.4).

En rektorgruppe sier det på følgende måte:

(...) presset mot å prestere trykkes tidligere og tidligere. Og hvis du da ikke er innenfor den der rammen, så blir lærerne nervøse og begynner å ta det opp med foreldrene, og så blir man enig om at her bør det sjekkes, gjerne melde det opp til PPT og få en sakkyndig vurdering. Og så sier jeg at vi springer for fort. Jeg har ikke system nok til å få vurdert det godt nok, holde i det her. Og så sier jeg, 'ok, vi bare melder det inn til PPT' (R, 2: s.1).

Også på andre måter bidrar spesialundervisning til å opprettholde skillet mellom ordinær og spesialundervisning gjennom etablering av ulike yrkesroller. I en PPT gruppe fortelles om møter med faglærere som markerer et klart skille mellom egen kompetanse og spesialundervisning: «vi er liksom sånn veldig faglærere, men det andre det får noen andre ta seg av» (P, 2, s.14), og lærerne legger til at «spesialpedagogene har jo fått konkurranse fra assistentene» (L, 2: s.10).

Hva har så dette med verdibasert ledelse å gjøre? I det som formidles fra gruppene kommer det fram at grensene mellom skolens «yrkesgrupper» på ingen måte er naturgitte, de er også et resultat av hvordan skolen ledes. Det samme gjelder grensen mellom ordinær opplæring og spesialundervisning. Det etterspørres en skoleledelse som skaper en kultur for at den ordinært tilpassede opplæringen kan ivareta mangfoldet i elevgruppen.

6. Hvordan kan spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen forklares og forstås?

Slik det framgår av analysene i foregående kapittel, mener faggruppene at økt bruk av spesialundervisning skyldes en rekke forhold i og utenfor skolen. I dette kapitlet vendes interessen mot samvirket mellom disse forholdene. Her er vi på jakt etter mønster som kan bidra til å forklare og forstå spesialundervisningens dynamikk i grunnopplæringen. Hvilke krefter er i spill, hvordan samvirker de og hvordan virker de inn på omfanget av skolens spesialundervisning?

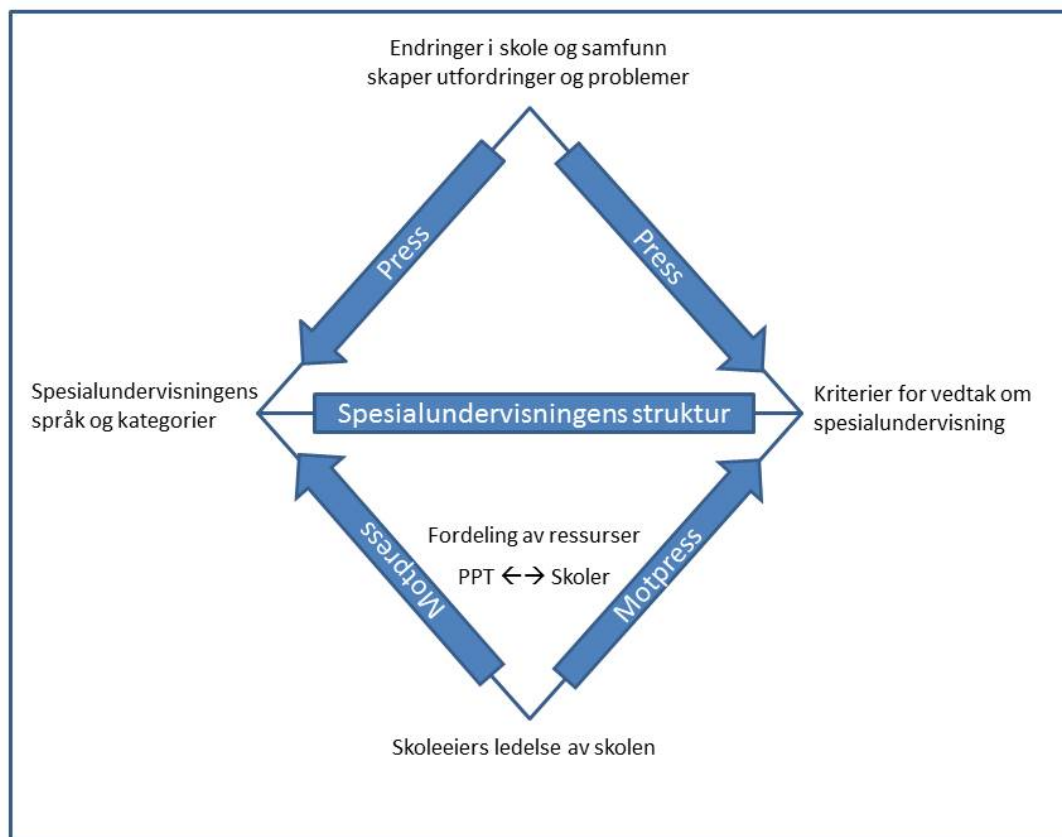
De forholdene som løftes fram i faggruppene er av ulik karakter, og synes å ha ulik innvirkning på omfanget av spesialundervisning. Noen av disse forholdene handler om *endringer i skole og samfunn*. Dette gjelder skolens vektlegging av kompetansemål og læringsutbytte, samtidens blikk for diagnostisering og rettsliggjøring og generelle endringer i oppvekstvilkår. Sett fra skolens perspektiv, skaper disse endringene et press på den ordinære undervisningen. Flere elever oppfyller ikke skolens forventninger til kompetansemål og atferd og samtidig skjerpes forventningene til elevenes læringsutbytte fra så vel skolemyndigheter som foreldre. Skolens utfordring er hvordan de skal håndtere dette presset på den ordinære undervisningen.

Hva så med *spesialundervisningens språk og kategorier* og *spesialundervisningens lover og forskrifter*? Hvilken rolle spiller disse temaene på omfanget av spesialundervisning? Her er det snakk om forhold som i seg selv ikke øver press på virksomheten i skolen, de fungerer snarere som det medierende leddet inn mot skolens spesialundervisning. Presset fra endringer i skole og samfunn kanaliseres mot spesialundervisningens etablerte struktur, og dette presset samvirker med spesialundervisningens fleksible språklige kategorier og med vide kriterier for vedtak om spesialundervisning.

Er så presset på spesialundervisningens struktur ustyrlig, eller har skolen noen muligheter til å regulere dette? Finnes det en motkraft for å dempe bruken av spesialundervisning – en kraft som utfordrer den ordinære undervisningens evne til stadig å omdefinere det *ordinære* i møtet med mangfoldet i elevgruppene? I denne sammenhengen er faggruppene opptatt av *skoleeiers ledelse av skolen*. Her inngår spørsmål om hvordan skolens ressurser fordeles mellom ordinær opplæring og spesialundervisning, altså ulike modeller for fordeling av ressurser og rollen til PPT som sakkyndig instans. Slik det framgår av faggruppens refleksjoner, spesielt blant skoleeiere og rektorer, aktualiseres den verdibaserte ledelsen av skolen.

Sammenhengen i dette mønsteret kan framstilles i en enkel modell over skolens spesialundervisning mellom press og motpress.⁸

⁸ Enhver analysemodell representerer selvfølgelig en forenkling. Samtidig er det nettopp gjennom rendyrking av noen faktorer og analyser av hvordan disse samvirker, at det er mulig å se og forstå mønstre innenfor komplekse virksomhetsområder.



Figur 6: Skolens spesialundervisning mellom press og motpress.

Med utgangspunkt i denne modellen, er hovedargumentet at presset på spesialundervisning, slik de er beskrevet av faggruppene i denne studien, et resultat av flere samvirkende prosesser. Først og fremst er det et samvirke mellom presset fra endringer i skole og samfunn og spesialundervisningens fleksible språklige kategorier. Når endringer i skole og samfunn skaper nye utfordringer og problemer, så tilbyr spesialundervisningens velkjente språklige kategorier et språk for å forstå disse og for å handle. De nye *problemelevne* blir til elever med *særlige behov*. Likeledes er det et samvirke mellom presset fra endringer i skole og samfunn og de kriteriene som legges til grunn for vedtak om spesialundervisning. Oppmerksomheten rettes her mot de kriteriene som anvendes i beslutningsprosessen for enkeltvedtak. Spørsmålet er hvilke egenskaper eller kjennetegn ved elever og elevers opplærings-situasjon som kvalifiserer for at eleven «ikke har eller ikke kan få tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen» (Opplæringsloven § 5-1), og dermed har rett til spesialundervisning.

Økningen i spesialundervisningen kan altså *ikke* knyttes til endimensjonale årsak – virkning forklaringer, men må forstås i et mønster hvor presset fra endringer i skole og samfunn kanaliseres mot og «absorberes» av spesialundervisningens struktur, av denne strukturens *fleksible* språklige kategorier og *vide* kriterier for § 5-1 vedtak.

Med utgangspunkt i skoleeiers ledelse av skolen diskuteres skolens muligheter til å regulere presset på spesialundervisningen. Det sentrale her er hvordan beslutninger om fordeling av ressurser og PPTs funksjon som sakkyndig instans griper inn i forholdet mellom ordinær undervisning og spesialundervisning.

Presentasjonen i dette kapitlet er strukturert i henhold til tre prosesser. Først rettes oppmerksomheten mot interaksjonen mellom presset fra endringer i skole og samfunn og spesialundervisningens språk og fleksible kategorier. Et sentralt poeng her er at spesialundervisningens språk og fleksible kategorier åpner for at det som er nytt og problematisk oversettes til enkeltelevers *særlige behov*. Deretter følger interaksjonen mellom presset fra endringer i skole og samfunn og de *elastiske* kriteriene for vedtak om spesialundervisning. Poenget her er at de nye *særlige behovene* fortolkes inn i kriteriene for vedtak. Til slutt samles oppmerksomheten om skoleeiers verdibaserte ledelse.

I beskrivelsene av dynamikken i disse prosessene gir faggruppene uttrykk for noen grunnleggende utfordringer. Disse kretser om hvem eleven er og elevenes vilkår i skolen, om beslutninger om spesialundervisning og om skolens verdimeslige kompassretning. I presentasjonen av analysen trekker vi inn disse utfordringene og stiller spørsmål om kraften i disse. Er det i faggruppenes utsagn om vanskelige verdikollisjoner at det ligger en spire til å endre praksis?

6.1 Endringer i skole og samfunn skaper nye utfordringer og problem

Et gjennomgående tema i alle kommunene og fylkeskommunene er sammenhengen mellom skolens vektlegging av elevenes læringsutbytte og økt bruk av spesialundervisning. I og for seg er ikke dette overraskende. Spørsmålet om «tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet» er nettopp opplæringslovens grensemarkør for spesialundervisning. I kapittel 5.1 belyses hvordan endringer i skole og samfunn skaper nye utfordringer og «problemelever». De nye problemene framtrer blant annet som følge av utstrakt kartlegging og diagnostisering og endrede oppvekstvilkår.

Som nevnt, knytter alle gruppene økningen i spesialundervisning til introduksjonen av Kunnskapsløftet (K06). Her samvirker presiseringen av kompetansemål med innføring av internasjonale og nasjonale prøver⁹. Gjennom kartlegging og tidlig innsats styres blikket mot elever som ikke viser tilfredsstillende skolefaglig utvikling og som skal følges opp med spesielle tiltak. For lærerne skaper denne situasjonen økt usikkerhet i arbeidet med å tilpasse opplæringen, og i denne usikkerheten er PPT den selvsagte samarbeidspartner og avlastning. Spørsmål fra engstelige foreldre og tvilen om eleven trenger noe mer eller noe annet enn det den ordinære opplæringen kan tilby, overlates til PPT. Lærere søker på denne måten både støtte og bekreftelse fra PPT og den sakkyndige vurderingen. Konsekvensen er, som nevnt, at terskelen senkes for henvisning til PPT. Skoleeiere og rektorer mener også at introduksjonen av Kunnskapsløftet har hatt klare konsekvenser for *livet i skolen*. De hevder at skolens kollektive verdier og fellesskapsbygging utfordres i møtet med vektleggingen av enkeltelevers læringsutbytte. Konsekvensen er mindre rom for fellesskapsdimensjonen.

Et annet forhold som knyttes til endringer i skole og samfunn er diagnostisering og rettsliggjøring. På tvers av alle faggruppene kommer det fram at utstrakt bruk av diagnoser bidrar til press på bruk av spesialundervisning. Medisinske/psykiatriske diagnoser handler ikke bare om et språk for å beskrive elevenes vansker. I gruppene kommer det fram at diagnoser knyttes til rettigheter og antakelser om behov for en spesifikk type opplæring. Paradokset her er at mens diagnoser har referanser i medisin og psykologi, gis de en videre juridisk og pedagogisk tolkningsramme i skolen. Diagnoser er med andre ord smale statusbegrep som oversettes til *særlige behov*, rettigheter og veiledende for det pedagogiske arbeidet. Om diagnoser i seg selv formelt sett ikke gir rettigheter, så hevder faggruppene at de er legitime grunner for vedtak om spesialundervisning.

⁹ Jf. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS), jf. opplæringslovens § 13-10.

Endringer i skole og samfunn, endrer barn og unges oppvekstvilkår. Her vises det til en lang liste. Det handler om endringer i arbeidsliv, familieliv og lokalmiljø, skjerpede krav i et kunnskapsbasert arbeidsmarked, foreldre som er mer opptatt av karriere og aktiv fritid enn av å følge opp elevenes skolegang, og om en digital verden som stjeler tid fra skolearbeid og endrer elevers konsentrasjon og motivasjon for skolearbeid. Videre handler det om hvordan tidens krav om å lykkes, ikke bare i skolen, men på alle arenaer, har senket tidligere tiders skranker for å søke hjelp. I grunnskolen handler det blant annet om å sikre et så godt grunnlag som mulig for videre skolegang og arbeid.

Som vi har pekt på tidligere, er det dette presset fra endringer i skole og samfunn som framheves når faggruppene diskuterer bruken av spesialundervisning. I første omgang oppfattes et press på den ordinære opplæringen. Dermed oppstår diskusjoner om grensene for ordinær tilpasset opplæring: Hvor langt strekker tilpasset opplæring? I faggruppene er det få tegn på at denne grensediskusjonen tematiserer hvordan de nye utfordringene og problemene kan møtes og håndteres innenfor skolens ordinære opplæring. Det er snarere snakk om begrunnelser for hvorfor problemene *ikke* kan håndteres innenfor det ordinære. Dette fraværet av løsninger innenfor skolens ordinære tilbud, spesielt i grunnskolen, kan selvfølgelig tilskrives at fokus for diskusjonen er hvordan gruppene erfarer og forklarer økningen i spesialundervisning. Samtidig framtrer det som en grunnleggende *tatt-for-gitt-het* at nye utfordringer og *problemelever* skal kanaliseres til spesialundervisningen. I denne sammenhengen er spesialundervisning det redskapet skolen rår over, og spesialundervisningen står klar til å ta imot.

6.2 Endringer i skole og samfunn i møte med spesialundervisningens språk og fleksible kategorier

Når skolen skal forstå og håndtere de nye utfordringene og problemene må dette gjøres innenfor en språklig og begrepsmessig ramme. Det er når slike situasjoner oppstår at skolene tyr til den spesialundervisningsstrukturen som allerede finnes i skolen. Her tilbys et språk og noen fleksible kategorier for å snakke om og forstå det nye. Problemene blir omformulert til *særlige behov*. Dernest har spesialundervisningen noen mer eller mindre etablerte organisatoriske rammer for å håndtere de særlige behovene. I utdanningsforskningen er denne prosessen fra nytt og uhåndterbart problem til kjent og håndterbart *spesielt behov*, beskrevet i en rekke studier blant annet i Hjørne (2004) og i Hjørne og Säljö (2008).

Et aspekt ved spesialundervisningens språk er spenningen mellom de tilsynelatende presise begrep og kategorier som hentes fra medisin og psykologi for å beskrive elevers vansker, og den fortolkningsrammen som lærere og spesialpedagoger anvender i det daglige skolearbeidet. I en kommune ble det for eksempel vist til at en hadde en kategori for elever med *multifunksjonshemming*. Når kategorien er definert, og det er avklart hvor mye ressurser som skal knyttes til kategorien, blir det åpnet for at kategorien også kan romme elever med *tunge atferdsvansker*. Endringen i bruk av kategorien blir begrunnet med at det er gjort en helhetlig vurdering av hvordan elevens behov best kan ivaretas. Et lignende fenomen ble beskrevet i en annen kommune. Også her opererte kommunen med kategorien multifunksjonshemmede. Denne utvides til også å omfatte elever som oppleves *å være farlige for andre og elever med store atferdsvansker*. Slik faggruppene beskriver det, er kategoriene føyelige, de gir ressurser og de gir pedagogiske og organisatoriske anvisninger for hvordan ressursene skal brukes.

Spesialundervisningens språk og kategorier kompliseres ytterligere ved at det oppstår en ny spenning, mellom det faggruppene omtaler som «*de ekte spesialundervisningselevne*» (P, 7, s.4) og *de andre* som også får spesialundervisning. Hvem er så disse andre? Slik det er redegjort for i kapittel 5.1, er det snakk om grupper som «flytter inn og ut» av spesialundervisningssfæren. Et eksempel er de som omtales som den sosialpedagogiske utfordringen. Dette er elever med *særlige behov* som ikke innebærer vansker i skolefag, men sosiale og atferdsmessige forhold.

Et annet eksempel er flerspråklige elever. Selv om denne gruppen elever har rett til å få dekket behov for språkopplæring innenfor andre bestemmelser i opplæringsloven, opplever lærere at elevene ikke har tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen og derfor kvalifiserer for spesialundervisning.

For å oppsummere; spesialundervisningens språk og forståelsesrammer blir svaret på hvordan skolen skal forstå nye utfordringer og nye problem. Elever diagnostiseres og kategoriseres, de omtales som elever med *særlige behov* som trenger spesialundervisning.

Fra utdanningspolitisk hold sies det at «en diagnose vil i seg selv ikke utløse rett til spesialundervisning» (UDIR, 2009). Skolens praksis er annerledes, der er det en klar kobling mellom diagnoser og rett til spesialundervisning. Enkelte faggrupper problematiserer den utstrakte bruken av spesialundervisningens språk og forståelsesrammer og peker på visjonen om skolen som et inkluderende fellesskap. Denne verdikollisjonen beskriver en skoleeiergruppe som et etisk dilemma. «*Så hva gjør vi med de ungene som vi på en måte lager klienter ut av her? Det er et kjempedilemma. [Barnet må] få være en elev, med status i en elevflokk og i en kameratflokk*» (S, 1: s.8-9).

6.3 Endringer i skole og samfunn i møte med elastiske kriterier for vedtak om spesialundervisning

På tvers av faggruppene diskuteres beslutningsprosessen som leder fram til vedtak om spesialundervisning og hvordan denne prosessen påvirkes av samtidens fokus på individuelle rettigheter og lovtekstens uklare og elastiske kriterier for retten til spesialundervisning. Her framheves foreldregruppens bevissthet om retten til spesialundervisning, spesielt de foreldrene som omtales som *ressurssterke*. Press fra denne gruppen er vanskelig å stå imot for lærere og PPT. Nye foreldregrupper melder seg på i kampen om å få utløst rett til spesialundervisning. Dette øver press på kriteriene for vedtak. Faggruppene i en kommune fortalte at elever får vedtak om spesialundervisning selv om de faglig sett ligger over gjennomsnittet i klassen i det aktuelle faget. I en annen kommune hevdes det at elevene som får spesialundervisning nå er faglig sterkere enn de var tidligere. På bakgrunn av disse endringene ble det pekt på ulike tolkninger av § 5-1 «*om eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen*», og det ble reist spørsmål om vedtak om spesialundervisning skal forutsette avvik fra læreplanens kompetansemål.

Mens grunnskole-gruppene problematiserte kravet om avvik fra læreplanens kompetansemål og fortolkning av lovtekstens formulering om «tilfredsstillende utbytte av opplæringen», framstår disse problemstillingene noe annerledes i videregående skole. Dette kan henge sammen med at opplæring i videregående skole er sterkere knyttet til kvalifisering og til skillet mellom grunnkompetanse (delkompetanse) og full måloppnåelse med studiekompetanse/fagbrev. I en fylkeskommune er hovedregelen at vedtak om spesialundervisning skal knyttes til avvik fra læreplanen. Elever som går mot full måloppnåelse kan få ekstra støtte i den ordinære opplæringen. Denne støtten har ulike utforminger,

eksempler som nevnes er ekstra lærerressurser, 2-er opplegg for elever som bare skulle stå og bruk av læringsverksteder for elever som trenger individualisert støtte.

I *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisningen* (UDIR, 2009), gir Utdanningsdirektoratet sin fortolkning av § 5-1 i opplæringsloven. Her sies det at kriteriet for retten til spesialundervisning ikke kan gis en strikt definisjon. Begrepet "tilfredsstillende utbytte" trenger ikke å bety at eleven har et optimalt utbytte. Rett til spesialundervisning kan være tilstede både for elever som ikke har noe utbytte av opplæringen, og for elever som har et visst utbytte.

I vurderingen av om elevenes utbytte er tilfredsstillende, må elevens utbytte i forhold til den kompetansen som forventes ut fra målene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, vurderes som beskrevet ovenfor. I vurderingen av hvor terskelen skal ligge, er det nødvendig å trekke inn det erfaringsmaterialet som lærerne sitter med (...) og erfaringsmateriale fra ulike skoler i kommunen, fylkeskommunen og i landet som helhet (UDIR, 2009:32, vår kursivering).

Som det framgår av sitatet, er det lite hjelp å få fra Veilederen når en skal forsøke å klargjøre kriteriene for vedtak om spesialundervisning. Resultatet kan bli, i alle fall slik det kommer til uttrykk i faggruppene, at det er grunnleggende uklarheter om hva som er legitime kriterier for vedtak. Kriteriene framstår som elastiske. Dette tolkningsrommet bidrar til at de «særlige behovene» som oppstår på grunn av endringer i skole og samfunn, kan møtes med vedtak om spesialundervisning.

Et forhold i tilknytning til vedtak om spesialundervisning er hvilken instans det er som fatter vedtaket. Lovverket gir dette ansvaret til kommunen/rektor som fatter enkeltvedtak på basis av sakkyndig tilråding. Rektorer og skoleeiere hevder at enkeltvedtak sjelden avviker fra de sakkyndige tilrådingene. Ifølge rektorene gjelder dette også i tilfeller der de mener at elevs behov kunne ivaretas bedre innenfor den ordinære opplæringen. Dette henger sammen med at dersom enkeltvedtaket avviker fra tilrådingen fra PPT, så er erfaringen at foreldre vil klage og de vil som regel få medhold hos Fylkesmannen. Derfor uttrykker en del rektorer og skoleeiere at de i praksis *alltid* følger anbefalingene i den sakkyndige tilrådingen. Fra PPTs side ser dette noe annerledes ut. De viser til forskjeller mellom deres anbefalinger og rektors vedtak og hadde gjerne sett at flere foreldre hadde klaget.

Faggruppene reflekter over en rekke problemkomplekser som griper inn i prosessen mot vedtak om spesialundervisning. De viser til diffuse og vide kriterier for vedtak som åpner for ulik praksis, og de etterlyser klarere nasjonale retninger. Her er det et tankekors at elever som beskrives som faglig sterke inntar spesialundervisningen. En rektorgruppe tar opp dilemma mellom fellesskapet og individuelle rettigheter og spør: *hva kvalifiserer for spesialundervisning?* De viser til eksempler på elever som får spesialundervisning, men som de mener «*ikke spesielle behov*» (R, 2:s.47). En skoleeiergruppe diskuterer «*at en elev får spesialundervisning fordi han bråker i klassen. Men da er det ikke av hensyn til eleven, da er det av hensyn klassen, og da er det feil. For fokus er at han er en belastning for klassekameratene*» (S, 1: s. 41).

6.4 Ledelse av skolen og ressursfordelingsmodell

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 (P, 7: s.5).

I dette delkapitlet vil vi se på hvordan kommunenes og fylkeskommunenes ledelse av skolen søker å regulere presset på spesialundervisningen.

Det er skoleeiers ansvar å etablere opplæringsvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner i tråd med lov og forskrift.¹⁰ I lys av prosjektets tematikk, betyr dette at skoleeier skal ha en politikk for *hva vi vil med skole* i kommunen/fylkeskommunen. Sagt på en annen måte, skoleeier skal ha et mål, eller en eksplisitt eller implisitt *visjon* for skolen. Relatert til spørsmålet om spesialundervisning, er det to sentrale elementer som aktualiseres, først og fremst systemer for overføring av ressurser til spesialundervisning, og dernest hvilke rammer som legges for samarbeidet mellom PPT og skolene.

Det er også et ledelsesansvar å diskutere og formulere en kommunal/fylkeskommunal visjon for skolen. Slike diskusjoner om skolens visjon, har dårlige kår i skolen, hevder faggruppene og etterlyser større trykk på *inkludering* og på *det kollektive* i skolen. Faggruppene viser til eksempler på redusert press på spesialundervisning i kommuner/fylkeskommuner som har en uttrykt visjon om tilpasset opplæring. De viser også til eksempler på det motsatte; at henvisningene til PPT økte når ledelsen reduserte ressursene til delingstimer og lettet på trykket om «tilpasset opplæring for de mange og spesialundervisning for de få» (S, 4, s.2). Omorganisering i kommunens skoleledelse medførte svake oppfølging av skolene. Når så kommunen i tillegg tar bort ressurser, som for skolene er styrings tiltak for tilpasset opplæring, så rapporterer lærere og rektorer at resultatet blir økt press på spesialundervisning.

I faggruppens diskusjoner om ressurs situasjonen i skolen avtegnet det seg tre modeller for fordeling av ressurser (lærertimer) til spesialundervisning. Slik det framgår av foregående analyse, er disse modellene basert på ulike *logikker* og de kan ha ulike konsekvenser. I denne analysen er formålet å løfte fram hvordan ressursfordelingsmodellene kan dempe presset på spesialundervisningen.

I denne sammenhengen vil vi framheve noen trekk ved de tre modellene for fordeling, med et spesielt fokus på hvordan de virker regulerende inn på presset på spesialundervisning

Et sentralt aspekt ved *kategorimodellen* er at den er designet for å ivareta elevers individuelle rettigheter. Den er basert på en logikk som tilsier at skoler skal tildeles ekstra ressurser for elever som, ifølge sakkyndig vurdering, kan plasseres innenfor forhåndsdefinerte kategorier. Det å få definert en elev inn i en kategori vil således tilføre ekstra ressurser til skolen ut over det som ligger av spesialundervisningsressurser i rammen. På denne måten vil kategorimodellen stimulere til *press* for å få henvist elever til PPT og et press på PPT om å få en *riktig* tilrådning. Målet er at elevens behov for spesialundervisning defineres innenfor de gjeldende kategoriene. Intensjonen med en slik modell er at elever som har behov for spesialundervisning, ikke skal belastes skolens ordinære rammer. Ved at skolen tilføres ekstra ressurser, får skolen bedre muligheter for å tilrettelegge opplæringen på skolen.

I utgangspunktet er modellen nøytral med tanke på hvordan opplæringen skal organiseres. En kan bruke ressursene til ekstra lærerressurser innenfor klassens ramme, til å etablere grupper utenfor ordinære klasser, eller til å tilrettelegge individuell opplæring. Som vi har pekt på flere steder i rapporten, er det spesialundervisning i grupper som synes å være den vanligste måten å organisere spesialundervisning på. I så henseende kan ekstra ressurser fungere som en forsterkning av en slik tendens, altså at skolene bruker de ekstra tildelte ressursene til å etablere spesialundervisningsgrupper.

¹⁰ Jf. Veileder om Kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringslovens § 13-10.

På den måten oppstår en spenning i tilknytning til inkluderende opplæring. Elevens rett til spesialundervisning blir ivaretatt, men fellesskapet og elevens deltakelse i fellesskapet taper.

For PPT kan kategorimodellen etablere ulike typer av press. Modellen kan bidra til flere henvisninger til PPT, fordi skolene vil bruke muligheten til få tilført ekstra ressurser. PPT får dermed mindre tid til andre oppgaver, til veiledning av skoler og systemarbeid.

For å oppsummere; kategorimodellen er designet for å ivareta elevens individuelle rettigheter og sikre ressurser til den spesialundervisning som trengs. Skolens fellesarenaer og arbeid med tilpasset opplæring, faller utenfor denne fordelingsmodellens logikk.

Spesialgruppemodellen kan ses som en overgangsmodell med rot i tidligere tiders spesialskoler. Prinsippet her er at det er etablert bydekkende eller bydelsdekkende spesialgrupper for elever som trenger spesialundervisning i alle fag. Også denne modellen er designet for å ivareta den individuelle retten til spesialundervisning. Mens modellen gir muligheter for stabil finansiering av opplæringstilbudet, kan den kritiseres for å svekke elevens tilknytning til sitt nærmiljø. Modellen kan også føre til en skjevfordeling av ressurser mellom nærskoler og spesialgrupper.

Det er imidlertid andre forhold ved spesialgruppemodellen som er verd å merke seg. For det første kan det se ut som den bidrar til å redusere presset på spesialundervisning. Når en stor del av spesialundervisningsressursene går til spesialgruppene, er det lite ressurser igjen til spesialundervisning i den ordinære skolen. Det skapes et press på strategier for tilpasset opplæring i den ordinære opplæringen, altså i det «reduerte» fellesskapet. Den ordinære opplæringen må håndtere elevene med den ressursrammen de har. Som skoleeierne i en fylkeskommune sa det, «*Om de lager halve skolen om til spesialundervisning, så får de ikke mer penger*» (S, 7: s.6).

I denne fylkeskommunen er målet å gi flest mulig elever tilpasset opplæring i ordinære klasser slik at de kan oppnå full måloppnåelse. Elevene i spesialgruppene inngår ikke i denne målsettingen.

Modellen er, som sagt, designet for å ivareta individuelle rettigheter for elever som trenger omfattende spesialundervisning. I denne modellen prioriteres ressurser til spesialgruppene. Faren er at elever med tilsvarende vansker i nærskolen «forddeles» når det gjelder ressurser. Spesialundervisningen i den ordinære skolen må finansieres av skolens ordinære ramme. Modellen skaper en tydelig grense mellom ordinær opplæring og spesialgrupper/spesialundervisning.

Faggruppene mener det er problematisk at ressurser til elever med så og si like behov for spesialundervisning blir gjort avhengig av opplæringsstedet. I en kommune ble det brukt en modell som kombinerer elementer fra kategorimodellen og spesialgruppemodellen. Selv om kommunen har flere spesialgrupper, ble det lagt vekt på elevens rett til å gå på nærskolen. For å sikre «*nærskoleretten*, (S, 4, s.9) har kommunen en kombinert ressursfordelingsmodell hvor kategorimodellen utløser ekstra ressurser til nærskolen. Formålet er å unngå at elever «tvinges» over til spesialgrupper. Denne koblingen var ikke til stede i de andre kommunene/fylkeskommunene som brukte spesialgruppemodellen. For PPT kan en *ren* spesialgruppemodell dempe presset på henvisninger. Når det er begrenset mulighet for å få ekstra ressurser, blir det færre henvisninger fra skolene. PPTs ressurser kan da i større grad brukes til veiledning av skoler og systemarbeid.

Som pekt på i kapittel 5.3, er det kun i to kommuner vi finner spor etter *forhandlingsmodellen*. Når vi likevel velger å ta den med, er det fordi den belyser svakheter ved de to andre modellene. Målet for

denne modellen er også å sikre elevers individuelle rett til spesialundervisning. Samtidig er modellen innrettet mot å sikre ressurser til tilpasset opplæring i ordinær klasser. Prinsippet er at skolenes behov for ressurser til spesialundervisning kartlegges gjennom et systematisk arbeid der en baserer seg på tall fra foregående år og kunnskaper om de elevene skolen har. Modellen forutsetter samarbeid og tillit mellom rektorer, PPT og skoleeier. Reell forhandling innebærer at alle skolene er *edruelige* når de argumenterer for ressurser til spesialundervisning og tilpasset opplæring. Modellen har i seg en ubestemmelighet, den kan synes «vågal» i og med at den forutsetter at skoleeier skaper et forhandlingsklima basert på tillit og felles mål for skolene. Skolene på sin side kan oppleve at ressursene det forhandles om på langt nær dekker skolenes behov.

Vil så denne modellen sikre individuelle rettigheter til spesialundervisning, eller vil ressursene til enkeltelever tones ned til fordel for ressurser til ordinær opplæring? Skoleeierne i en kommune viser til denne risikoen, og argumenter for kategorimodellen nettopp for å sikre retten og ressurser til elever som trenger omfattende spesialundervisninger. Her framsto kategorimodellen som en garanti for at disse elevene fikk den opplæringen de hadde behov for. For PPT kan forhandlingsmodellen bidra til at de får en konstruktiv rolle i samarbeidet med skolene. En felles oppmerksomhet om å heve terskelen for henvisning til PPT trenger dermed ikke føre til at elevenes rettigheter svekkes.

Er det så mulig å si noe generelt om hvordan ressursfordelingsmodellene slår ut med hensyn til kraften i presset på spesialundervisning? Materialet vårt tillater ikke et entydig svar, men vi kan peke på noen mulige implikasjoner. Når det gjelder kategorimodellen så synes den å fungere forsterkende på presset, ved at det blir en sammenheng mellom antall «kategorielever» og skolenes ressurser. Det er grunn til å anta at en slik effekt vil være mindre framtrædende ved de to andre modellene. Spesialgruppemodellen viderefører tradisjonen med spesialskoler og bryter med skolens verdigrunnlag om integrering og inkludering. I grunnskolen innebærer modellen at eleven får sin opplæring i en spesialgruppe på en annen skole enn nærskolen. Elever i videregående vil i tillegg ha begrenset mulighet til å gå mot full måloppnåelse og fagbrev. Forhandlingsmodellen åpner for at skoleeier, rektorer, lærere og PPT diskuterer hvordan de kan møte tidens utfordringer og problemer i skolen.

Er svaret mer ressurser til spesialundervisning – eller er det andre sider ved skolens materielle og menneskelige ressurser som må mobiliseres for å ivareta det samfunnsansvaret som skolen er satt til å forvalte?

Referanser

- Ainscow, M., & Miles, S. (2008). Making Education for All Inclusive: Where next? *Prospects*, 38, 15-34.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory. *American Sociological Review*, 19, 3-10.
- Brantlinger, E. A. (1997). Using Ideology: Cases of Nonrecognition of the Politics of Research and Practice in Special Education. *Review of Educational Research*, 67(4), 425-459.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Byrkjeflot, H. (2008). Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstatus
Rapport til Kommunenes Sentralforbund.
<http://www.ks.no/PageFiles/3351/071002Byrkjeflot-%20sluttprodukt.pdf>.
- Dewey, J. (1916/1998). Nationalizing Education. . In L. A. Hickman & T. M. Alexander (Eds.), *The essential Dewey. Volume 1. Pragmatism, Education, Democracy* (pp. 265-269). Bloomington: Indiana University Press.
- Egelund, N., & Tetler, S. (2009). *Effekter av spesialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte lærings situasjoner og elevenes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Flem, A., Moen, T., & Gudmundsdottir, S. (2004). Towards inclusive schools: a study of inclusive schools in practice. *European Journal of Special Needs Education*, 19(1), 188-205.
- Gjessing, H.-J. (1972). Norsk spesialundervisning gjennom tre decennier 1950-80 *Foredrag og utredninger ved Statens spesiallærerskolens 10-årsjubileum*. Oslo: SSLH.
- Hart, S., Dixon, A., Drummond, M. J., & McIntyre, D. (2004). *Learning without Limits* Maidenhead: Open University Press.
- Haug, P. (2003). Har spesialundervisning ein plass i skulen for alle? *Nordisk tidsskrift for spesialpedagogikk*, 81(2).
- Haug, P. (2004). Sentrale resultat frå evalueringa av Reform 97. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 88(4), 248-263.
- Haug, P. (2011). God opplæring for alle - eit felles ansvar. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 2, 129-139.
- Hayes, D., Mills, M., Christie, P., & Lingard, B. (2006). *Teachers & Schooling Making A Difference. Productive Pedagogies, Assessment and Performance*. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Hjørne, E. (2004). *Excluding for inclusion? Negotiating school careers and identities in pupil welfare settings in the Swedish school*. (Ph.D), Göteborgs universitet, Göteborg.
- Hjørne, E., & Säljö, R. (2008). *Att platsa i en skola för alla. Elevhälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag.
- Kirke- og undervisningsdepartementet. (1972). *Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. februar 1969. Innstilling avgitt 21. desember 1970. (Blomkomiteen)* Bergen: Reklametrykk A.S.
- Kirke utdannings- og forskningsdepartementet. (1996). *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (L97)*. Oslo: Oslo: Nasjonalt læremiddelsenter.
- KUD. (1975). *Lov om grunnskolen*.
- KUF. (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Hentet fra: <http://www.lovdatab.no/all/hl-19980717-061.html> (nedlastet 13.05.14).
- 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*, 25(3), 239-252.
- Nordahl, T., & Hausstätter, R. (2009). Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet. Rapport nr. 9. Hamar: Høgskolen i Hedmark.
- NOU. (2009:7). *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings systemet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2009:18). *Rett til læring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Simonsen, E. (2000). *Vitenskap og profesjonskamp. Om opplæring av døde og åndssvake i Norge 1881-1963*. Oslo: Unipub.

- Slee, R. (2011). *The irregular school. Exclusion, schooling and inclusive education*. London: Routledge.
- Solli, K. A. (2008). Spesialundervisning i grunnskolen 2008: et felt på frammarsj eller på stedet hvil? *Spesialpedagogikk*(5), 16-25.
- St. meld. 30. (2003-04). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Söder, M. (1999). Specialpedagogisk forskning mellan det kliniska och det kontextuella : syntesrapport till och om forskningsprogrammet "Specialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling". Oslo: Norges forskningsråd.
- Thuen, H. (2008). *Om barnet. Oppdragelse, opplæring og omsorg gjennom historien*. Otta: Abstrakt forlag.
- Thuen, H. (2010). Skolen – et liberalistisk prosjekt? 1860-2010. *Norsk Pedagogisk tidsskrift*, 94(4), 273-287.
- Tomlinson, S. (2012). The irresistible rise of the SEN industry. *Oxford Review of Education*, 38(3), 267-286. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/03054985.2012.692055>
- UDIR. (2009). *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisningen*. http://www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/Veiledn_Spesialundervisn_2009.pdf?epslanguage=no (Nedlastet 16.01.12). Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- UDIR. (2013a). *GSI 2012/13*. http://www.udir.no/Upload/Statistikk/GSI/GSI_2012_2013.pdf?epslanguage=no (Nedlastet 2.10.13). Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- UDIR. (2013b). *Utdanningsspeilet 2012. (Inklusive tidligere årganger 2006, 2008, 2009 og 2011)*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsforbundet. (2012). Spesialundervisning i kommunale grunnskoler. Faktaark 2012:1.
- Utdanningsforbundet. (2013). Spesialundervisning i kommunale grunnskoler t.o.m. skoleåret 2012/13. Faktaark 2013:4.
- Vislie, L. (2003). Inkluderende opplæring: Idegrunnlag og politikk. Utopi-realitet? *Spesialpedagogikk*, 6(3), 4-14.
- Vislie, L. (2004a). Spesialpedagogikkens vilkår under moderniteten. *Utbildning och Demokrati*, 13(2), 13-44.
- Vislie, L. (2004b). Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring: Rammer og rom for en inkluderende opplæring. *Spesialpedagogikk*(5), 16-21.

Vedlegg

1. Intervjuguide
2. Brev fra NSD, med godkjenning av prosjektet

Vedlegg 1.

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 2.

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 / IB

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

Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?
International Research Institute of Stavanger AS (IRIS), ved institusjonens øverste leder
Gunn Vedøy

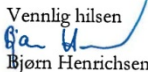
Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

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 Henrichsen


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. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, HSL, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. martin-arne.andersen@uit.no



Universitetet
i Stavanger

4036 Stavanger

Tel.: +47 51 83 10 00

Fax.: +47 51 83 10 50

E-mail: post@uis.no

www.uis.no

ISBN 978-82-7644-574-9

ISSN 0806-7031

Tidligere utgivelser av Rapporter fra Universitetet i Stavanger:

2014 nr. 44: Editing by Pablo Vidal-González: «Landscape Protected Areas»

2014 nr. 43: Eva Johansson, Kristin Fugelsnes, Elisabeth Ianke Mørkeseth, Monika Röthle, Berit Tofteland, Berit Zachrisen: «Verdier i barnehagen: Mellom ideal og realiteter»

2013 nr. 42: Rita Sommerseth og Helen Hanssen: «Hadde eg bare vist...»
Pårørendes behov for informasjon i møte med helsetjenesten

2013 nr. 41: Brit Hanssen og Sissel Østrem: «Rutinemessig plikt eller produktiv læring»

2013 nr. 40: Ellen Ramvi, Lisebet Skeie Skarpaas og Lise Løvereide: «Veien inn i arbeidslivet»

2013 nr. 39: Rita Sommerseth: «Pårørendesamtalen»

2013 nr.38: Stein Erik Ohna: «Alternativ opplæring med utvidet praksis: deltakelse, læring og mål-oppnåelse»

2012 nr.37: Reidar J. Mykletun and Tommy D. Andersson: «A comparison of answers to a survey of festivals in Norway, Sweden, Western Australia and UK»

2012 nr.36: Reidar J. Mykletun and Szilvia Gyimothy (eds): «Final and Revised Administrative Report to Nordic Innovation Centre»