

Hege Knudsmoen, Gro Løken,
Thomas Nordahl og Terje Overland

«Tilfeldighetenes spill»

En kartlegging av spesialundervisning
1–4 timer pr. uke

Mars 2011

Høgskolen i Hedmark
Rapport nr. 9 – 2011

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatterne er selv ansvarlige for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark. (<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 9–2011
© Forfatterne/Høgskolen i Hedmark
ISBN: 978-82-7671-829-4
ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

Tittel: «Tilfeldighetenes spill». En kartlegging av spesialundervisning 1–4 timer pr. uke.			
Forfattere: Hege Knudsmoen, Gro Løken, Thomas Nordahl og Terje Overland			
Nummer: 9	År: 2011	Sider: 142	ISBN: 978-82-7671-829-4 ISSN: 1501-8563
Oppdragsgivere: Kunnskapsdepartementet			
Emneord: Tilpasset opplæring, spesialundervisning, sakkyndig vurdering			
Sammendrag: I denne kartleggingen av spesialundervisningen til elever som mottar fra 1–4 timer pr. uke er det gjennomført både en kvantitativ kartlegging og en kvalitativ studie i form av intervjuer med representanter fra skoleeiere, skoleledere og ansatte i PP-tjenesten i fem kommuner. De kvantitative dataene er basert på en kartleggingsundersøkelse med 2763 elever og deres læreres vurdering, fra elever i 5. til og med 10. klasse i 45 grunnskoler i 8 fylker. Svarprosenten er på 90,1. Det har vært vesentlig å finne fram til kjennetegn ved denne elevgruppen ut fra en sammenligning med andre elevgrupper, særlig variasjoner mellom skoler når det gjelder skolefaglige prestasjoner, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd på skolen, relasjoner og opplevelse av undervisningen. De kvantitative resultatene viser at elevgruppen har dårlige resultater, både faglig og sosialt og at disse elevene har relativt lav motivasjon og en noe dårlig elevatferd i skolen. Motivasjon har en sterk forklaringskraft på elevenes skolefaglige prestasjoner. Det kan føre til at elevene har behov for mer spesialundervisning. Sammenlignet med de elevene som mottar mer enn 4 timer med spesialundervisning pr. uke er det små forskjeller mellom gruppene i det kvantitative materialet. Hovedkonklusjonen er at det er svært vanskelig å finne spesifikke kjennetegn ved elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning når vi sammenligner med elever som mottar et større omfang spesialundervisning. Det er ikke slik at vi finner noen klare sammenhenger mellom antall timer til spesialundervisning og elevenes behov og forutsetninger, og det finnes i dette materialet ingen empirisk støtte for at elever som mottar lite spesialundervisning har noe mindre behov for spesialundervisning, enn de som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Dette indikerer at det ikke bare er elevenes behov, men i like stor grad ulike betingelser ved den enkelte skole og i den ordinære undervisningen som er bestemmende for det antallet timer med spesialundervisning elevene får. Gjennom intervjuene formidles det at innholdet i spesialundervisning knyttes til fag- og timefordelingen, og at det er relativt små avvik fra læreplanen når det gjelder elever som mottar spesialunder-			



visning i 1–4 timer pr. uke. Det er variasjoner i hvordan IOP anvendes, og kartleggingen viser til at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom innholdet i den individuelle opplæringsplanen og den faktisk gjennomførte undervisningen. Organiseringen av denne formen for undervisning ser også ut til å variere sterkt. Vedtak om spesialundervisning i 1 til 4 timer pr. uke fattes ofte for elever som trenger mer struktur i opplæringen grunnet konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker, enn hva den ordinære opplæringa kan gi. Dette kan betraktes som å være sosialpedagogiske tiltak mer enn spesialundervisning.

Økningen i vedtak om spesialundervisning etter Kunnskapsløftet kan forklares ved at fagtrykket har økt i norsk skole. På tross av en vektlegging av tidlig innsats i kommunene, finner vi en jevn stigning i antallet elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen, også når det gjelder elever som mottar 1–4 timer med spesialundervisning i uka. Vi finner at det er flere elever som mottar 1–4 timer pr. uke med spesialundervisning, enn det er elever som mottar mer enn 4 timer. Det kom frem i intervjuene at hva som er spesialundervisning ved en skole kan være tilpasset opplæring innenfor klassens ramme ved en annen skole. Videre kan spesialundervisning i dette omfanget dreie seg om periodiske tiltak som intensive opplæringskurs i lesing, skriving og regning, samt en generell vektlegging av elevens språkutvikling.

Det ser ut til å være etablert gode strukturer for henvisning og sakkyndighetsarbeid i alle kommunene i vårt utvalg, men man har imidlertid ikke felles entydige og faglige kriterier for å anbefale spesialundervisning, og dermed blir det personlige skjønn til de ansatte i PP-tjenesten avgjørende for vurdering av timetall og behov. Videre er det påfallende hvor lite kunnskap våre informanter har om gjennomføring og resultater av spesialundervisningen. Denne kartleggingen bekrefter at det er en sammenheng mellom kvaliteten på den ordinære undervisningen og vedtak om spesialundervisning. Rettighetene til spesialundervisning handler ikke bare om juridiske prosedyrer, men også om kvaliteten på den gjennomførte undervisningen og det læringsutbytte elevene får av spesialundervisningen som gis. Denne relative tilfeldigheten i timer tilknyttet spesialundervisning og det manglende fokuset på en kvalitetssikring av innholdet og resultatene av den, er ikke bare problematisk for den enkelte elevs rettigheter. Dette får også konsekvenser for bruken av de økonomiske ressursene til skolesektoren i den enkelte kommune. En stadig økning i timetallet og dermed ressursbruken til spesialundervisning får som konsekvens at det brukes mindre ressurser på den ordinære undervisningen i de fleste kommunene. Dette kan innebære en utvikling som bidrar til en stadig økning i behovet for spesialundervisning og denne utviklingen er heller ikke gunstig knyttet til kravet om en likeverdig og tilpasset opplæring for alle elever.

Våre informanter vektlegger at det er lærere som gjennomfører spesialundervisningen, mens de nasjonale statistikkene viser at assistenter uten formell pedagogisk utdanning også anvendes i gjennomføringen av spesialundervisningen. Det forekommer spesialundervisning med høy faglig kvalitet, men det eksisterer ikke et tilstrekkelig system for kvalitetsvurdering i kommunene utover kravet til halvårsvurdering.

Title: «Games of random chance». A survey of special needs education 1 to 4 hours per week.

Authors: Hege Knudsmoen, Gro Løken, Thomas Nordahl and Terje Overland

Number: 9	Year: 2011	Pages: 142	ISBN: 978-82-7671-829-4 ISSN: 1501-8563
------------------	-------------------	-------------------	--

Financed by: Ministry of Education and Research

Keywords: Special needs education, adapted education, expert assessment

Summary: In this survey of students who receive 1–4 hours special needs education per week is carried out, both a quantitative survey and a qualitative study in the form of interviews with representatives from school owners, school leaders and leader educational psychological service in five municipalities. The quantitative data is based on a survey of 2763 students and their teachers' assessment, from 5th to 10th grade in 45 primary schools in 8 counties. The response rate is 90.1.

It has been a measure to identify characteristics of this group of students' from a comparison with other student groups, particularly differences between schools in terms of students' academic achievement, social skills, motivation, and conduct at school, relationships and experience of teaching. The quantitative results indicate that the student group which achieve special needs education have poor performance, both academically and social learning in schools and that these students also have relatively low motivation, and a somewhat bad condition in school. Motivation has a strong explanatory power on students' academically performance. It can mean that students need more special needs education. Compared with the students who receive more than four hours of special education per week, the differences between the groups in the quantitative material are small. The main conclusion is that it is very difficult to find specific characteristics of students who receive 1–4 hours special needs education, when we compare with students who receive a larger scope of hour. We find no clear correlations between the number of hours of special needs education and students' special needs and intentions, and in this material it is no empirical supports for students who receive a smaller amount of special needs education have lesser need for special education than those who receive more than four hours per week. This indicates that it isn't only are the students' educational needs, but equally different conditions in each school and in the regular education, which determines the number of hours of special need education the students' receive. Throughout the interviews conveyed that the contents of special educational needs related to vocational and hour division, and that there is relatively little deviation from the curriculum when it comes to students who receive special education need in this small extent. There are

variations in how the individual educational plan is used, and several informants pointed out that it is not necessarily consistency between the contents of the individual educational plan and it actually completed special need education. The organization of this form of education also seems to diverge greatly. Decisions on a small scale can be made for students who need more structure in the training due to concentration- and attention difficulties, than what is provided in each classroom. This can be considered to be social educational measures, more than a form of special need education.

The increases in decisions about special needs education after Knowledge promotion are explained by our informants that the pressure of academically achievement has increased in Norwegian schools. Despite the emphasis on early intervention in the municipalities, we find a steady increase in the number of students receiving special needs education in elementary school, even when it comes to students who receive 1–4 hours of special need education a week. We find that there are more students who receive 1–4 hours per week of special education, than there are students who receive more than four hours. It's also about that some schools can implement the same measures in the regular educational framework, as special needs education in small scale. It can involve periodically intensive training in reading, writing and maths, and a general educational need to work with students' language development. This means that a student with a decision of special needs education in a school, not necessarily will receive it at another school.

There seems to be established good structures for refer students to special needs education in all the municipalities in our sample, but we find a lack in the professional criteria for recommending special need education. It's making the individual discretion of the staff in the educational psychological service essential for assessment of the number of hours and judgment of the students' special educational needs. Furthermore, it is striking how little knowledge we have on the implementation, effects and results of special needs education. This survey confirms that there is a correlation between the quality of the regular education and decisions regarding special need education. The students' rights to special needs education is not just about legal procedures, but also about the quality of the implemented teaching and learning outcomes of students receive special need education. This relative randomness of the hours associated with special education and the lack of focus on the quality of content and results, is not only problematic for the individual student's rights. This also has consequences for the use of economic resources in the school sector in the municipality. Steady increases in the number of decisions about special need education are taken resources from regular education. This trend is not preferable related to the right of an equal and adapted education for all students.

Our informants emphasize that there are teachers who conducting special needs education, while the national statistics indicate that assistants without formal training program also implement special needs education. There are special need educations to a high professional quality, but there is not a sufficient system of quality assessment in municipalities, beyond the requirement and judgment in half year report regard to the decision.

INNHold

1. Innledning	9
1.1 Oppdrag	9
1.2 Problemstilling	11
1.3 Forklaringsfaktorer knyttet til vedtak om spesialundervisning	12
1.4 Forklaringsfaktorer knyttet til kjennetegn ved spesialundervisning	17
2. Forskning om spesialundervisning etter Kunnskapsløftet	23
2.1 Spesialundervisning: omfang, organisering og innhold	23
2.2 Ressursmodell, vedtak om spesialundervisning	28
2.3 Spesialundervisning og læringsutbytte	30
2.4 Spesialundervisning, kompetanse og systemrettet arbeid	32
3. Evalueringsdesign og metode	36
3.1 Metode og gjennomføring	36
3.1.1 Kvantitative data: spørreskjema til lærere og elever	37
3.1.2 Utvalg og svarprosent	40
3.1.3 Kvalitative data: intervjuer av skoleeiere, PP-ledere og skoleledere	42
3.2 Validitet og reliabilitet	46
3.3 Forskningsetiske refleksjoner	50
4. Kvantitative data: spesialundervisningstilbudet	53
4.1 Bakgrunnsvariabler	53
4.1.1 Andel vedtak om spesialundervisning 1–4 timer	53
4.1.2 Forskjeller mellom gutter og jenter	54
4.1.3 Fordeling på vanskegrupper	54

4.2 Elevenes læringsutbytte og situasjon i skolen	56
4.2.1 Faglig læring	56
4.2.2 Sosial kompetanse	59
4.2.3 Motivasjon og arbeidsinnsats	61
4.2.4 Elevatferd	62
4.2.5 Trivsel på skolen	63
4.2.6 Relasjon til medelever	65
4.2.7 Relasjon til lærer	66
5. Kvalitative intervjuer: vurderinger av spesialundervisning	68
5.1 Fra henvisning til spesialundervisning	68
5.1.1 Bakgrunnsfaktorer for henvisning	68
5.1.2 Sakkyndig vurdering og tilrådning	74
5.1.3 Vedtak om spesialundervisning	78
5.1.4 Organisering av spesialundervisning på skolene	81
5.2 Kvalitetsvurdering av spesialundervisning	86
5.2.1 Innholdet i spesialundervisningen	86
5.2.2 Systemer for kvalitetsvurdering	94
5.2.3 Kompetanse om systemrettet arbeid	100
6. Et tilfredstillende opplæringstilbud?	105
6.1 Kjennetegn ved elevene	105
6.2 Sammenheng mellom ordinær undervisning og spesialundervisning	110
6.2.1 Sammenligning mellom skoler med gode og svake resultater	112
6.3 Kjennetegn ved kvaliteten på spesialundervisning og kompetanse	114
6.4 Konkluderende betraktninger	120
Litteraturliste	127
7. Vedlegg	135

1. INNLEDNING

1.1 Oppdrag

Evaluering av Kunnskapsløftet viser til at andelen elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen har økt kraftig. Økningen i antallet elever som mottar spesialundervisning trenger ikke i seg selv være et problem for skolen utover de ressursmessige utfordringene dette medfører, da man går ut fra at det spesialpedagogiske tilbudet har en god standard (Egelund 2009). Problemet oppstår når omfanget av spesialundervisning blir relatert til kvaliteten på det generelle opplæringstilbudet. Når man derfor skal snakke om effekt og resultat av spesialundervisningen må dette gjøres i relasjon både til den ordinære undervisningen og læringsmiljøet i skolen. Elevenes læringsutbytte i spesialundervisningen er vanskelig å avdekke da man ikke vet resultatene dersom man ikke hadde iverksatt vedtaket, men det er likevel viktig å drøfte kvaliteten ved opplæringstilbudene som gis i form av spesialundervisning. Kvaliteten på spesialundervisningen er helt avhengig av en systematisk og kontinuerlig evaluering (se bl.a. Egelund og Tetler 2009). Vurderinger av effekten av undervisning er det generelt lite tradisjon for i norsk skole, men man måler tildels kvaliteten i skolen ved elevenes læringsutbytte gjennom nasjonale og internasjonale prøver.

Fra 2006 til 2009 har antallet elever med spesialundervisning økt fra om lag 5,5 prosent til noe over 8 prosent (Nordahl og Hausstätter 2009). Hva handler dette om? Midtlyngutvalget trekker frem følgende utfordringer når det gjelder spesialundervisning:

- tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blant dem som får opplæring
- ulike oppfatninger av regelverket
- mangel på samordning av tilbudene og samarbeidskompetanse
- forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen (NOU 2009:22).

Etter evaluering av Kunnskapsløftet har det ikke blitt foretatt noen større kartlegginger om spesialundervisning i grunnskolen. Nordahl og Hausstätter (2009) viser at elever som mottar spesialundervisning kommer dårligere ut enn andre elevene i skolen på en rekke områder. Det er imidlertid vanskelig å kunne hevde at dette skyldes spesialundervisning eller er en effekt av spesialundervisning. Det er imidlertid svært viktig for denne kartleggingen å få kunnskap om det spesialpedagogiske tilbudet gir den ønskede effekt. Det vil bli fremhevet når vi undersøker resultater av faglig læring, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd og relasjoner på skolen, samt innhold i og organisering av undervisningstilbudet.

Dette er forhold vi indirekte belyser i kartleggingen av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Generelt er det en stor økning i vedtak om spesialundervisning etter innføring av Kunnskapsløftet. Dette gjelder både innenfor ordinær undervisning og i form av segregerte opplæringstilbud som for eksempel spesialklasser/grupper. Andelen elever i spesialskoler har imidlertid ikke endret seg i grunnskolen gjennom Kunnskapsløftet (Nordahl og Hausstätter 2009).

Gjennom dette oppdraget skal det utvikles ny forskningsbasert kunnskap om hva som kjennetegner undervisningstilbudet og elevene som mottar 1–4 timer med spesialundervisning pr. uke. Vi vil analysere kjennetegn knyttet til faglig læring, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd og relasjoner på skolen, samt innhold i og organisering av undervisningstilbudet som gis. Kartleggingen anvender både kvalitative og kvantitative metoder. Det er foretatt en kartlegging med formål om å kunne beskrive

kjennetegn ved denne elevgruppen som mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke, om de prosesser som foregår på skolene relatert til begrunnelser for og gjennomføring av spesialundervisning, samt systemer for kvalitetsvurdering av opplæringstilbudet til de elevene som mottar spesialundervisning 1–4 timer.

I det kvantitative materialet brukes data fra en kartleggingsundersøkelse i implementeringen av LP-modellen. I denne evalueringen av spesialundervisningen brukes et datasett fra høsten 2010 for å vurdere situasjonen til elever som mottar 1–4 timer pr. uke med spesialundervisning i grunnskolen. Ingen av skolene hadde ved kartleggingstidspunktet startet noe utviklings- og endringsarbeid som på den måten kan ha bidratt til at de skiller seg fra øvrige grunnskoler i Norge. Begge kartleggingsundersøkelsene er gjennomført elektronisk der elever og lærere har logget seg på ved egne koder som ingen andre har hatt tilgang til.

1.2 Problemstilling

En politisk målsetning ved Kunnskapsløftet var å redusere behovet for spesialundervisning og heller styrke tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning, men det har ikke ført til en reduksjon i vedtak om spesialundervisning. Vi vil derfor kartlegge spesialundervisningen til elever som mottar fra 1–4 timer pr. uke etter de samme variablene, for å finne mer ut om spesialundervisningen som gis i dette omfanget. Det vil det dreie seg særlig om hvilke sammenheng det er mellom ulike faktorer tilknyttet den ordinære undervisningen og denne formen for spesialundervisning. Vi vil kartlegge hva som kjennetegner elevene som mottar denne undervisningen og hva som kjennetegner innholdet eller kvaliteten på den faktisk gjennomførte spesialundervisningen. Dette drøftes i lys av kvaliteten ved den ordinære undervisningen og kravet til tilpasset opplæring etter opplæringsloven. Ut fra dette er det formulert følgende problemstillinger for kartleggingen:

- Hva kjennetegner de elevene som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke både når det gjelder felles kjennetegn og variasjon mellom skoler innenfor områder som skolefaglige prestasjoner, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd på skolen, relasjoner og opplevelse av undervisningen?
- Hvilken sammenheng er det mellom kvaliteten på den vanlige undervisningen og omfanget av elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke?
- Hva kjennetegner innhold, organisering, kompetanse hos ansatte og evaluering av spesialundervisningen til elever som mottar 1–4 timer pr. uke?

1.3 Forklaringsfaktorer knyttet til vedtak om spesialundervisning

Rett til spesialundervisning inntreffer dersom eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf. § 5-1. Figuren skisseres saksgangen før henvisning til sakkyndig vurdering og anbefaling:

Figur 1.1: Saksgang for elever med særskilte behov.



Kilde: Bearbejdet figur fra Utlæringsdirektoratets veileder Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Revidert utgave 2004

(Riksrevisjonen 2011:7)

I opplæringsloven § 5-3 heter det at det er «kommunen som har ansvaret for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, samt at det skal utarbeides sakkyndig vurdering. PP-tjenesten er sakkyndig,» jf. § 5-6 (Opplæringsloven 2010). I de fleste kommuner har skoleeier delegert dette ansvaret til skoleleder som fatter vedtak nært knyttet til PP-tjenestens sakkyndige vurdering. Ulike ressursmodeller vil bli drøftet, særlig som

hvordan ressursene til spesialundervisning brukes i 1–4 timer, når det gjelder innhold og organisering. I den ordinære sakkyndige vurderingen er det skolen i samtykke med foreldrene som henviser eleven til PP-tjenesten. De gir sin sakkyndige vurdering og anbefaling, og vedtak fattes i samarbeid mellom de ulike partene i det vi velger å kalle *vedtaksmyndighetene* i denne kartleggingen.

Begrepsmessig handler § 5-1 *rett til spesialundervisning* om den rettigheten eleven har, men retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter et videre spekter av hjelpetiltak, enn det spesialundervisning gir (Utdanningsdirektoratet 2009:12). Denne kartleggingen handler om elever der det er fattet vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Vi ser på lovverket, læreplanverket og tolkning av loven i våre drøftinger, med særlig vekt på å forstå innholdet i den rettigheten elevene har. *Rett til spesialundervisning på grunnskolens område* handler etter loven om at det må foretas en sakkyndig vurdering om eleven kan ha tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, før det fattes vedtak om spesialundervisning. Kravet om tilpasset opplæring ligger også innenfor den ordinære undervisningen, og vi vil drøfte dette i lys av konseptet «rett til læring». Spesialundervisning innebærer en mer omfattende individuell tilpassing, som blant annet kan omfatte avvik fra innholdet i læreplanverket for Kunnskapsløftet. Spesialundervisning er en mer omfattende form for tilpasset opplæring, som det er knyttet et enkeltvedtak til (Befring og Tangen 2008, Bjørnsrud og Nilsen 2008, Utdanningsdirektoratet 2009).

§ 5-3 *sakkyndige vurdering* henstiller til at PP-tjenesten blant annet skal utrede og ta standpunkt til eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for den enkelte elevs opplæring. Vurderingen skal gjøre rede for realistiske opplæringsmål for eleven, samt være en vurdering om man kan håndtere den enkeltes lærevansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hva som kan gi et forsvarlig opplæringstilbud (Opplæringsloven 2010). Utdanningsdirektoratet (2009) vektlegger at utredningen av realistiske opplæringsmål må foretas på grunnlag av læreplanverket for Kunnskapsløftet og kompetansemålene i de ulike læreplanene for fag. Denne delen må derfor sees i sammenheng med elevens utbytte av opplæringen og elevens lærevansker, og det vil være relevant å trekke inn

elevens utviklingsmuligheter. I tillegg skal det gi informasjon om hvordan målene kan realiseres ved å beskrive retningslinjer og prinsipper for opplæringen slik at sannsynligheten for tilfredsstillende læringsutbytte øker.

Pihls (2010) undersøkelse viser at sakkyndighetsarbeid handler om å avdekke egenskaper hos eleven og lærevansker, mens en systemrettet analyse av elevene bare unntaksvis forekommer. Det er gjennomgående PP-rådgiverens stemme som kommer til uttrykk i sakkyndighetsdokumentene, fremhever Pihl (2010:199). PP-tjenesten er institusjonshistorisk tungt forankret i en diagnostisk tradisjon og praksis. Det innebærer at PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid gir et kategorisk perspektiv på spesialundervisning, fremfor å arbeide systemrettet og relasjonelt med skolen i den konteksten elevens vansker og problemer oppstår. Hun peker på at det er grunnleggende strukturelle problemer ved PP-tjenesten i fraværet av kompetansekrav i kombinasjon statlig styring og kontroll. PP-tjenesten fremstår mer som en politisk styrt organ, enn som en uavhengig sakkyndig innstans, påpeker Pihl (2010:64).

Elevens utbytte av den ordinære opplæringen avhenger blant annet av den enkelte skoles evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen. Utdanningsdirektoratet vektlegger at følgende sider ved den ordinære opplæringen må vurderes i forbindelse med *kartleggingen av elevenes læringsutbytte*:

- Målene for opplæringen og hvordan disse ivaretas i den ordinære opplæringen.
- Innholdet i opplæringen.
- Rammefaktorer: gruppens størrelse, bruk av mindre grupper i opplæringen, antall lærere, hjelpemidler som brukes.
- Elevenes forutsetninger og behov; tilpasset opplæring, særlige behov i elevgruppen? Hvor mye individuell hjelp eller veiledning og tilpassing gis innenfor gruppen?
- Arbeidsmåter; hvilke organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak brukes? Hvor mye oppfølging gis til den enkelte eleven? (Utdanningsdirektoratet 2009:30–31).

I § 5-1 heter det at:

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2 (Opplæringsloven 2010).

I hvilken grad har man tilstrekkelig informasjon for å vurdere om skolene har et *forsvarlig* opplæringstilbud? Et opplæringstilbud anses likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene til å nå de læringsmålene det er realistisk å sette for vedkommende, som andre elever har for å realisere sine mål innenfor det ordinære opplæringstilbudet (Utdanningsdirektoratet 2009:18). I hvilken grad har man tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere om skolene har et *likeverdig* opplæringstilbud? Disse spørsmålene kommer vi tilbake til i kapittel 5.2.

I Utdanningsdirektoratet (2009) *veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* presiseres det at vurdering av tilfredsstillende utbytte av opplæring ikke betyr at eleven trenger å ha et optimalt utbytte. Det berører prinsippet om likeverdig opplæring. Vi vil drøfte dette særlig ut fra kravet om tilpasset opplæring som organiseres innenfor det ordinære opplæringstilbudet eller i form av spesialundervisning (Befring og Tangen 2008, Bjørnsrud og Nilsen 2008). Rett til spesialundervisning kan være tilstede både for elever som ikke har noe utbytte av opplæringen og for elever som har et visst utbytte. Elevenes vansker og hjelpebehov kan variere i art og omfang slik at det er snakk om en vurdering om et større eller mindre utbytte av den ordinære opplæringen. En elevs rett til spesialundervisning der han/hun har et visst utbytte av opplæringen, kan handle om at læringsutbyttet likevel ikke kan anses som tilstrekkelig. Elever kan ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen på noen områder, men ikke på andre. Dette kan ha betydning for vurdering av omfanget spesialundervisning som gis. Utdanningsdirektoratet

poengterer at vurderingen på den ene side bør knyttes til en vurdering av elevens funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter og på den annen side til hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt i forhold til elevens behov. Elevens grad av utbytte vil ha betydning for hvor mange timer spesialundervisning eleven får, fremhever Utdanningsdirektoratet (2009:32).

Samarbeid med foreldrene står sentralt i vedtak om spesialundervisning. Det er et krav om at foreldrene skal samtykke før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering, samt i vedtaket. Dersom foreldrene/eleven har fremsatt en søknad om spesialundervisning, trenger de ikke samtykke til sakkyndig vurdering (Utdanningsdirektoratet 2009:51). Tidligere studier har vist at foreldre også kan være en viktig pådriver for vedtak. Aasen m.fl. presiserer det som at «foreldrene er også mer klar over sine rettigheter og tror barnas vansker løser seg ved at barnet får mer ressurser. Informantene har et inntrykk av at foreldrene ser økt voksentetthet i sammenheng med økt læringsutbytte» (Aasen m.fl. 2010:69). Foreldrene som aktør i den spesialpedagogiske tiltakskjeden blir derfor også et viktig tema i intervjuene ved denne kartleggingen om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke.

1.4 Forklaringsfaktorer knyttet til kjennetegn ved spesialundervisning

Avgresningen av denne kartleggingen knytter seg til prosjektbeskrivelsen og i hovedsak til den knappe tidsrammen. Det handler om å avdekke kjennetegn både ved opplæringstilbudet som gjelder spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke og kjennetegn ved elevenes læring. Hovedmålsetningen er at det gjennom denne kartleggingen skal utvikles kunnskap om hva som kjennetegner undervisningstilbudet og elevene som mottar 1–4 timer med spesialundervisning pr. uke i forhold til faglig læring, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd og relasjoner på skolen, samt innhold i og organisering av undervisningstilbudet. Hva er det som kjennetegner læringsmiljøet og undervisningen til disse elevene?

Læringsmiljøet blir sett på som avgjørende for både elevenes faglige resultater og deres sosiale utvikling der det er identifisert en rekke ulike avgjørende variabler. Nordahl (2008) påpeker hvilke faktorer i skolen utenom undervisning, elevforutsetninger og materielle rammer som er av betydning for elevenes læring og utvikling. Elevenes resultater i skolen handler også om det sosiale miljøet blant lærere eller klimaet i skolen. Videre blir også relasjoner mellom elev og lærer ansett som vesentlig for elevenes læringsresultater. Lærernes evne til å lede grupper av elever og ha en klar struktur på opplæringen framstår også som en viktig variabel for å kunne forstå variasjonen i elevenes læringsutbytte. Den gjensidige påvirkningen mellom elever er det også rettet fokus på som en viktig variabel i elevenes læringsmiljø. Det direkte samarbeidet mellom hjem og skole er en viktig del av dette. Disse faktorene i læringsmiljøet vil eleven som aktør være i interaksjon med i alle opplæringssituasjonene i skolen, men faktorene kan ikke forstås som årsak til elevenes atferd og læring (Nordahl 2008:149). Slike relasjonelle perspektiver kan gi ny kunnskap for å forstå elevatferd og læring i skolen.

Utdanningsdirektoratet fremhever at:

Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkelte og fellesskapets læring. Opplæringen må ikke bare tilpasses fag og lærestoff, men også elevenes alder og utviklingsnivå. Læreren må bruke elevenes ulike forutsetninger, sammensetning av elevgruppen og hele læringsmiljøet som ressurser i læringen (Utdanningsdirektoratet 2009:19).

Gjennom denne kartleggingen vil vi se nærmere på om dette også kjennetegner de tilpasninger av opplæring som foretas ved spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke. Hva finner vi om denne formen for tilpasset opplæring?

Persson (1997) argumenterer for at vi kan finne to grunnleggende ulike perspektiver i spesialpedagogikken, det kategoriske og det relasjonelle perspektivet. Dette kan ha betydning for forståelsen av tilpasset opplæring, både innenfor vanlig undervisning og spesialundervisning. Spesialundervisning er i stor grad basert på kunnskap fra spesialpedagogikk. Spesialpedagogikken kan tilby kompetanse som gjør det mulig å hjelpe disse elevene, slik at det kompenseres for problemene eller at problemene reduseres, men hvordan kan dette forklares gjennom det spesialundervisningstilbudet som gis?

Forvaltningen og videreføringen av det kategoriske eller individorienterte spesialpedagogiske perspektivet med tilhørende årsaksforklaringer, skjer i noen grad gjennom de tjenestene og profesjonene som forvalter det spesialpedagogiske feltet i skolen. Blant annet Holck (2010) påpeker at det spesialpedagogiske fagfeltet tradisjonelt bygger på spesialisering og organisatorisk divisjonering jf. hvordan statlige spesialpedagogiske kompetansesentra er organisert etter ulike vanske- og diagnosegrupper. Vi kan si at det spesialpedagogiske fagfeltet arbeider innenfor et kategorisk eller snarere medisinsk kunnskapsparadigme. I den sammenhengen er tilpasset opplæring, læring og undervisning sekundært. Holck problematiserer at «læring og miljøtilrettelegging (det tilretteleggende kunnskapsparadigme) er mindre relevant enn sammenhengen mellom vanskebeskrivelse/diagnose og behandling/vanskerelaterte tiltak» (Holck 2010:12). Dette er viktig for å forstå spesialundervisning som et vedtak i den spesialpedagogiske tiltakskjede, da det er mange andre former for spesialpedagogisk hjelp.

Det medisinske paradigme har for så vidt ført til fremskritt når det gjelder diagnostisering og behandling, men man har i mye mindre grad utviklet forskningsbasert kunnskap om de miljømessige forutsetninger for den enkelte elevs læring og hvordan man kan kvalitetssikre opplæringstilbudet (jf. Holck 2010:12). Spesialpedagogikk har aldri vært lik spesialundervisning. Hvordan kan vi forstå denne retten og vedtak om spesialundervisning i denne sammenheng? På mange måter er det tatt for gitt at det kategoriske perspektivet med en individorientert praksis er et rasjonelt planlagt og koordinert tjenestesystem som alltid er tjenelig og hensiktsmessig for elevene som blir diagnostisert eller tildelt lærevansker

for å motta disse tjenestene, men hva handler i så fall dette om? Problemer i skolen blir lett noe elevene selv har, og dermed vil det ikke være like stort behov for å se på sammenhenger mellom det pedagogiske tilbudet og elevenes vanskelige situasjon og manglende læringsutbytte. Det ordinære opplæringstilbudet er ingen fast størrelse, men ved å forbedre det ordinære undervisningstilbudet kan man redusere vedtak om denne særskilte tilretteleggingen. Spesialundervisningen tilbys som en individuell tilpasning av fag- og timefordeling og innholdet i læreplanene, men det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom vanskebeskrivelse og diagnose, omfang, organiserings- og innholdsdifferensiering som gis. For å gi en funksjonell spesialundervisning kreves det at man kartlegger under hvilke opplæringsbetingelser eleven faktisk lærer, trives og utvikler seg i henhold til definerte opplæringsmål. Slike kartlegginger krever en annen kompetanse og begrepsapparat enn de kategoriske perspektivene, som innebærer at man nærmest utelukkende utreder eleven for å komme fram til en diagnose, funksjon eller vanske (bl.a. Holck 2010:15, Nordahl og Sunnevåg 2008, Nordahl og Hausstätter 2009, Aasen m.fl. 2010). Det vanskespesifikke bør ikke være utgangspunktet, men man må fokusere på den faglige og sosiale læringen i de opplæringstilbudene som gis ved skolene.

Det kategoriske perspektivet er individsentrert, slik at man knytter vanskene eller problemene til den enkelte elev. Identifisering av elevenes lærevanske gir et kategorisk perspektiv i den spesialpedagogiske tiltakskjeden fra å henwise og avdekke lærevanske, til vedtak om spesialundervisning fattes. Det er ikke slik at vedtak om spesialundervisning krever at elevene blir gitt en diagnose, men diagnostikk for å definere og forklare problemene og finne fram til gode metodiske og gjerne universelle løsninger eksemplifiseres oftest som et kategorisk perspektiv. De mest anvendte diagnostiske retningslinjer er ICD-10 og DSM – IV differensialdiagnostikk. Formålet med disse kunnskapssystemene er å skille mellom såkalt normale utviklingsvariasjoner, vansker som er forårsaket av psykiske utviklingshemming, spesifikke lærevansker, sosio-emosjonelle vansker og vansker som har atferdsmessige årsaker. Intelligenstesting er en hovedmetode for å utrede dette, fremhever Pihl (2010:66). Den stadig økende bruken av diagnoser tyder på at diagnostisering og patologisk tilnærming står sterkt også i skolen, når det gjelder

vedtak om spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet presiserer imidlertid at i vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning, er ikke elevens eventuelle diagnose det vesentlige, og diagnose gir ikke automatisk eller nødvendigvis rett til spesialundervisning. Motsatt skal ikke elevens behov for spesialundervisning avvises på grunnlag av en diagnose (Utdanningsdirektoratet 2009:32). I hovedsak anvender PP-tjenesten begrepet lærevansker, men psykiatrien anvender diagnosebegrepet. Betegnelsen er forskjellig, men de diagnostiske retningslinjene er det samme (Pihl 2010:241). Sakkyndige vurderinger med sterkt fokus på lærevansker, gir ofte mindre oppmerksomhet til analyse av læringsmiljøet og de opprettholdende faktorene, både når det gjelder individ, aktør og kontekstuelle betingelser i skolen. I et kategorisk perspektiv vil det lett være slik at hjelp for elevene først iverksettes når vanskene er definerte, kartlagte og etablerte. Hovedproblemstillingen er om elevene «har lærevansker».

Den diagnostiske tradisjonen innebærer at det anvendes betegnelser som opplærings-, lære-, matematikk-, lese- og skrivevansker, samt mer spesifikke diagnostiske termer som atferdsforstyrrelse (CD), hyperkinetiske forstyrrelse (ADHD), og opposisjonell atferdsforstyrrelse (ODD), aspergers syndrom, tourettes syndrom eller de diagnostiske kriteriene for lærevansker som dysleksi og dyskalkuli, som begrunnelse for henvisning eller vedtak for spesialundervisning (Nordahl og Hausstätter 2009, Germeten m.fl. 2010, Aasen m.fl. 2010, Pihl 2010). Når vi i denne kartleggingen ønsker å avdekke kjennetegn ved elevgruppen som mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke vil vi komme inn i samme forklaringsdilemmaer. Betegnelsene og diagnosene uttrykker implisitt en sterk individorientering ved at de beskriver vansker, problemer, avvik, dysfunksjoner eller syndromer som kan forklare den enkelte elevs behov. Det kan hevdes at problemene forstås og forklares som en patologisering av elevene, fremfor en kategorisk ide om en bestemt elevatferd og læringsutbytte av den ordinære undervisningen. I følge det statlige mandatet skal PP-tjenesten utrede elevens utbytte av ordinær undervisning, funksjonsdyktighet, læringsforutsetninger og behov. I veilederen fra Utdanningsdirektoratet fremheves det at under hele sakkyndighetsvurderingen skal PP-tjenesten ha fokus på individ- og systemforutsetningene for elevenes vanske. Med utgangspunkt i de definerte problemene

blir spesialpedagogikkens oppgave å utvikle kunnskap og metoder som i best mulig grad hjelper disse elevene til å klare seg i skolesamfunnet. Men hvordan knyttes denne kompetansen til den bestemte innretning som spesialundervisning?

Innenfor det relasjonelle perspektivet vil tilnærmingen og forståelsen blant annet henviser til et kunnskapsgrunnlag som viser at sammenhengen mellom skolesamfunnets struktur, kontekstuelle betingelser og individuelle problemer er sammensatte (Hattie 2009, Nordahl m. fl. 2005, Persson 1997). Det er fortsatt behov for å føre slike klare skiller mellom ulike kategoriseringer av individene, men vi vil også vektlegge de relasjonene forholdene i skolen. Videre skilles det på kategorier av undervisningen, som for eksempel organisatorisk og innholdsmessig differensiering. Det vil da være snakk om å inkludere de kontekstuelle betingelsene innenfor de ulike opplæringstilbudene som gis. Forenklet kan det handle om hvordan eleven interagerer og forholder seg til sine læringsomgivelser. Her påpekes behovet for deltagelse i det sosiale fellesskapet, og det argumenteres for at skolen skal etablere lærerfellesskap (jf. Nordahl 2008, Dale 2008a, Dale 2008b).

Det eksisterer også forskningsbasert kunnskap som viser at det er klare sammenhenger mellom kontekstuelle betingelser i skolen i form av sosiale strukturer, og problemer elever har i skolen knyttet til både læring og elevatferd (Nordahl m.fl. 2005). Svært mange av de problemene elever har i skolen blir i empirisk forskning i hovedsak forklart av betingelser eller forhold i skolen, og i mindre grad av egenskaper ved den enkelte elev. Spesialpedagogikkens oppgave vil i et relasjonelt perspektiv være avhengig av å finne løsninger som bidrar til å bedre de organisatoriske rammene i skolen for å fremme læring. Fokuset må rettes på læringsmiljøet i skolen, de kontekstuelle betingelsene og undervisningen som gis. Et godt systemrettet arbeid innebærer blant annet en grunnforståelse av at all læring og samhandling i skolen må forstås i lys av kontekstuelle forhold som til enhver tid preger skolen. Et systemperspektiv får som konsekvens at vurderingen av en elevs behov og tiltak alltid må relateres til betingelser i elevenes skoleomgivelser. For å kunne drive et systemrettet arbeid er det nødvendig med systemkompetanse, både teoretisk og praktisk, der man kjenner opplæringskonteksten til elevene.

2. FORSKNING OM SPESIALUNDERVISNING ETTER KUNNSKAPSLØFTET

Den politiske målsetningen om å redusere behovet for spesialundervisning gjennom å øke kvaliteten på en mer generell tilpasset opplæring i skolen, har ikke ført til en reduksjon av vedtak om spesialundervisning gjennom Kunnskapsløftet (Nordahl og Hausstätter 2009). Vurderingen om en elev har rett til spesialundervisning skal skje på bakgrunn av den ordinære opplæringen; det vil si på hvilke måter elevens opplæring må tilrettelegges særskilt utover den ordinære opplæringen. «Spesialundervisning kan derfor kun forstås i lys av den ordinære opplæringen» (Utdanningsdirektoratet 2009: 16). Spesialundervisning fremheves imidlertid som en rettighet til enkelte elever, og skillett mellom lovgivning og undervisningen som gis, presiseres i denne kartleggingen.

2.1 Spesialundervining: omfang, organisering og innhold

Det finnes ingen forskningsrapport som berører vedtak om spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke, heller ikke om det som tidligere er betegnet som spesialundervisning i lite omfang. Retten til spesialundervisning inntreffer når eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. PP-tjenesten angir forslag til timeressurs i sin sakkyndige vurdering, hvordan kompetansen skal settes inn, samt innholdet og organisering av spesialundervisning. Opplæringsloven krever at det fattes enkeltvedtak om tildeling av den spesialundervisningen som gis. I hovedsak er det skoleledere som fatter vedtaket på bakgrunn av PP-tjenestens sakkyndige vurdering, men det forekommer at skoleadministrasjonen fortsatt er vedtaksmyndighet.

Med *omfang* menes andel elever som mottar spesialundervisning etter et bestemt omfang, i denne kartleggingen 1–4 timer eller mer enn 4 timer pr. uke. Dette forutsetter en sakkyndig vurdering og vedtak etter § 5-1 i opplæringsloven (Opplæringsloven 2010). Spesialundervisning blir forstått som bruken av lærertimer til denne opplæringen, men det er ikke kontrollert for at det kan være anvendt andre medarbeidere som gir undervisningstilbudet innenfor den rammen som er vedtatt. Vi antar at det er også er annen kompetanse som anvendes i skolen til å gjennomføre spesialundervisning. I grunnskolens informasjonssystem (GSI) er omfang spesialundervisning registrert som årstimer.

Riksrevisjonens rapport om spesialundervisning i grunnskolen viser til at:

Fra 2006 til 2009 har det vært en liten reduksjon fra 7,9 til 7,0 prosent i andelen elever som får spesialundervisning med undervisningspersonale i lite omfang (≤ 75 timer). I samme periode var andelen elever som får spesialundervisning i stort omfang (≥ 271 timer) med undervisningspersonale, 26 prosent (Riksrevisjonen 2011:30).

Når det gjelder vedtak om 1–4 timer pr. uke kan det utgjøre inntil 152 årstimer (jf. 38 skoleuker), og etter GSI-dataene vil derfor både elever som mottar inntil 75 timer og 76–190 timer inngå i vår gruppe. Når det gjelder andelen eleven som mottar inntil 75 timer, ser vi at andelen er redusert noe fra 2005/06, mens vedtak om spesialundervisning generelt har økt i den nasjonale registrering fra innføringen av Kunnskapsløftet.

Tabell 2.1: Antall elever som får tildelt inntil 75 timer pr. år til spesialundervisning med undervisningspersonale.

Skoleår	Gutter	Jenter	Sum
2010/11	2599	1266	3865
2009/10	2230	1150	3380
2008/09	2128	1049	3177
2007/08	2161	1010	3171
2006/07	2085	962	3047
2005/06	2986	1336	4322

(GSI 2011)

Evaluerer av Kunnskapsløftet viste til at 1/3 av timerressursene definert til spesialundervisning blir dekket av assistenter. Tabellen nedenfor viser til om lag samme fordeling når det gjelder spesialundervisning som gis inntil 75 timer pr. år, men bruken av assistenter til denne formen for spesialundervisning er redusert noe i denne perioden. Når assistentressursen er registrert slik i GSI-statistikken kan det handle om at den inngår i tilpasset opplæring innenfor den ordinære rammen, så vel som i form av spesialundervisning.

Tabell 2.2: Antall elever som får tildelt inntil 75 timer pr. år til spesialundervisning med assistent.

Skoleår	Gutter	Jenter	Sum
2010/11	632	284	916
2009/10	656	315	917
2008/09	530	236	766
2007/08	691	329	1020
2006/07	826	413	1239
2005/06	918	442	1360

(GSI 2011)

For elever som får spesialundervisning fra 76 til 190 timer er imidlertid bruk av assistent noe høyere, enn for elever som får mindre andel timer til spesialundervisning.

Tabell 2.3: Antall elever som får tildelt 76–190 timer pr. år til spesialundervisning med undervisningspersonale.

Skoleår	Gutter	Jenter	Sum
2010/11	16013	7715	23865
2009/10	14939	6670	21909
2008/09	13362	6091	19453

(GSI 2011)

Tabell 2.4: Antall elever som får tildelt 76–190 timer pr. år til spesialundervisning med assistent.

Skoleår	Gutter	Jenter	Sum
2010/11	4126	1736	5862
2009/10	3725	1576	5301
2008/09	3490	1394	4884

(GSI 2011)

Holck (2010) redegjør for de juridiske og pedagogiske vurderinger knyttet til tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning som en særskilt tilpasning. Hun påpeker hvordan spesialundervisning innebærer avvik fra innholdet i læreplanverkene for de ulike skoleslag, hvor barne- og ungdomstrinnet inngår i vår kartlegging. Videre problematiserer hun hvordan opplæringsloven ikke stiller krav til hvordan den enkeltes opplæringstilbud skal vurderes og dokumenteres utover at det utformes en individuell opplæringsplan og halvårsvurdering av den. Det er viktige momenter for vår studie, også med tanke på å få mer kunnskap om resultater av spesialundervisning. Definerings av innholdet i spesialundervisning er overlatt til spesialpedagogen/pedagogens faglige skjønn i kommunene. Alle våre informanter foretar skjønnsmessige vurderinger og legger premissene for innholdet og organiseringen av

spesialundervisningen innenfor den tidsmessige ressursen som gis i form av spesialundervisning. Ressurser og organisatoriske tiltak er administrative forhold som sier lite om hva spesialpedagogen miljømessig skal legge til rette for i praksis. Skillet mellom de administrative rammebetingelsene som skal kvalitetssikre den faglige begrunnede gjennomføringen og den faglige substansen (Holck 2010:11) ved spesialundervisningen, er derfor sentralt for denne studien.

Både nasjonal og internasjonal forskning viser at inkluderende spesialundervisning gir best effekt for de fleste (Nordahl og Hausstätter 2009, Egelund og Tetler 2009). Her forstår vi inkluderende spesialundervisning som spesialundervisning innenfor klassens ramme. Den daglige organiseringen av spesialundervisning kan være fleksibel, men spesialundervisningen skal iverksettes når det er behov for en tilpasning som ikke gis innenfor den ordinære rammen for tilpasset opplæring. Organiseringen kan for eksempel vekse mellom undervisning i enetimer, gruppearbeid, basisgruppe eller klasseromsundervisning eller storgrupper/-klasser. Spesialundervisning i aldersblandede grupper forekommer også. I en studie av spesialundervisning på ungdomstrinnet vises det til at skolene plasserer elever som mottar spesialundervisning i egne grupper i enkelte timer og enkelte fag, eller i klasser/grupper der elever med sammensatte behov er samlet, samt i alternative tilbud med egne klasser for elever klassifisert med atferdsvansker (Germeten, Olsen og Rønbeck 2010:27). Slike permanente segregerte løsninger anbefales generelt ikke, men vi forventet ikke å finne dette i vår kartlegging av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke, da timerressursen er for liten til det.

I Utdanningsdirektoratets veileder presiserer de at grunnlaget for å ta enkeltelever ut av den ordinære basisgruppen/klassen enten vil være at eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning hvor denne formen for organisering er fastsatt, jf. opplæringsloven § 5-1, eller enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Selv i disse tilfellene vil ikke skoleeier/skolen fritt kunne ta eleven ut av den ordinære opplæringen. Også elever som mottar spesialundervisning skal i utgangspunktet gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i den ordinære basisgruppen/ klassen. Et hvert tiltak som strider mot regelen,

må være basert på en faglig vurdering og begrunnes med at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i den ordinære basisgruppen/klassen (Utdanningsdirektoratet 2009:23).

Germeten m.fl. (2010) skilte ikke mellom ulike timeressurstildeling, men fant at en vanlig måte å organisere spesialundervisningen var enetimer. Skolene brukte tolærersystem, når elevene med spesialundervisning var inne i klassen, men det var ikke elevenes spesialundervisningsressurs som ble brukt i klasserommet. Det er heller slik at det ble satt inn ekstra ressurser når det var behov for å støtte elever og lærerne i samlet klasse. I intervjuene av lærere kom det frem at det var en generell aksept blant lærerne for at elever med spesielle behov kunne segregeres; noe som de påpeker er i strid med intensjonene i Kunnskapsløftet (ibid.). Det samme fant man i en tilsvarende studie om spesialundervisning fra Østre-Toten kommune. Noen elever har et inkludert tilbud med all spesialundervisning i klasserommet, noen har et segregert tilbud med alle sine timer til spesialundervisning utenfor, mens andre skoler anvender begge organiseringsformene (Aasen m.fl. 2010:44).

2.2 Ressursmodell, vedtak om spesialundervisning

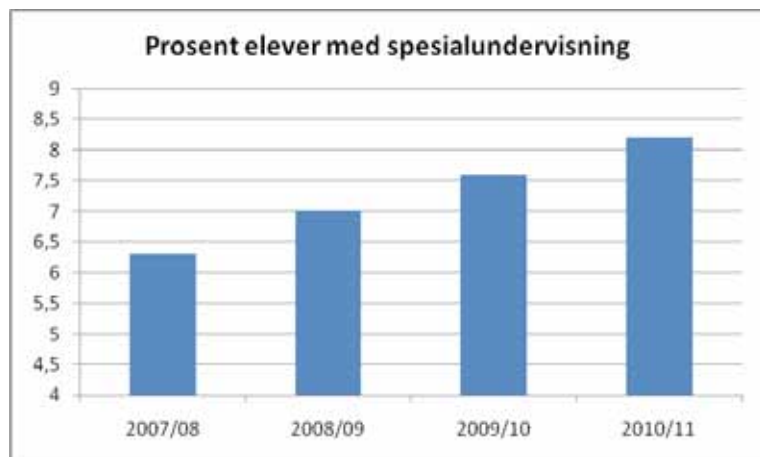
GSI-statistikken viser at det er store variasjoner mellom kommuner når det gjelder omfanget av spesialundervisning som gis, og det er også store variasjoner i hvordan skoleadministrasjonene fordeler ressursene til spesialundervisning i sine respektive skoler. De administrative rammebetingelsene kan kategoriseres som ressurser, rutiner, kompetanse og organisering, samt kvalitetsvurderingssystemer for å vurdere opplæringstilbudet (bl.a. Holck 2010). Utdanningsdirektoratet hadde et modellprosjekt gående i perioden 2003–2006 med målsetning om å redusere vedtak om spesialundervisning ved utprøving av omdefinering av ressurser. De som hadde ansvaret for å evaluere prosjektet, konkluderer med at modellutvikling har bidratt til å sette søkelys på tilpasset opplæring. Deres fokus var særlig på tilpasset opplæring innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og motsatsen var tilpasset opplæring i form av spesialundervisning. Prosjektet handlet om å etablere ny praksis på dette

området, men de kunne ikke konkludere med at modellutprøving hadde redusert vedtak om spesialundervisning. Blant annet fordi arbeidet med å redusere omfang av spesialundervisning dels hadde gått forut for og dels hadde gått parallelt med aktivitetene i modellprosjektet, men vi finner ikke den samme innsatsen opprettholdt gjennom Kunnskapsløftet (Fylling og Rønning 2007, Fylling og Handegård 2009). De ulike ressursmodellene må imidlertid vurderes som vesentlige faktorer, samtidig som de administrative rammebetingelsene inngår i denne kartleggingen av spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke.

Flere kommuner anvender en modell der vedtak etter sakkyndige vurderinger bestemmer ressursen, altså som innmeldte behov og omfang av spesialundervisning. Andre kommuner operer med at elever med lærevansker som får sitt opplæringstilbud på bostedsskolen, ikke utløser ressurser utover ordinær elevfaktor, og midlene tildeles skolen snarere etter sosio-økonomiske kriterier. Unntakene er ressurser til elever som omfattes av § 2-8, *særskild språkopplæring for elever fra språklege minoriteter*, som settes inn som særskilte tiltak uten at det fattes vedtak om spesialundervisning. I slike tilfeller handler det om å øke den norskspråklige kompetansen og elever med store sammensatte lærevansker.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viste at ressurs situasjonen her kan være et viktig område. Skoleleder understreker at ekstra ressurser til spesialundervisningen er avgjørende for om et slikt tilbud blir igangsatt. 25 prosent-regelen utløser ikke ekstra ressurser til undervisningen og dette kan derfor være med på å flytte fokuset over mot spesialundervisning i stedet for tilpasset opplæring ved hjelp av denne regelen (Nordahl og Hausstätter 2009:83). Generelt har det vært en jevn økning i ressursene til spesialundervisning etter Kunnskapsløftet (ibid.). Tabellen nedenfor viser i prosent hvor mange som mottar spesialundervisning.

Figur 2.1: Prosent elever med spesialundervisning.



(GSI 2011)

Ulike ressursmodeller kan være av betydning for ressursbruken til spesialundervisning. I evaluering av Kunnskapsløftet ble det fremhevet at det ut fra fordelingen av vedtak i forhold til resursbruk ikke ser ut til at dette er en rimelig forklaring på forholdet mellom ressurser og antallet elever i spesialundervisning (ibid.). I forhold til spesialundervisningen er det mer sentralt å vurdere hvordan ressursene blir benyttet og hva resultatet blir. I en av våre kommuner tilføres det ikke tilleggsressurser til spesialundervisning, mens i en annen er det skoleeier som fatter vedtak om spesialundervisning. Det er med andre ord store variasjoner i ressursmodellene ved vårt utvalg.

2.3 Spesialundervisning og læringsutbytte

Internasjonal forskning viser at kvaliteten på spesialundervisningen er helt avhengig av en systematisk og kontinuerlig evaluering (Egelund og Tetler 2009). Denne systematikken finnes det generelt lite av i norsk skole utover kravene om dokumentasjon etter Opplæringsloven, som ikke nødvendigvis referer til resultatmål. Det blir derfor sentralt for denne

kartleggingen å innhente informasjon om hvordan slike resultatmål og læringsutbytte generelt er dokumentert for elever som mottar spesialundervisning i omfanget 1–4 timer pr. uke.

Aasen m.fl. (2010) studie i Østre Toten påpeker at skoler med et dårlig læringsutbytte har over dobbelt så mange elever som mottar spesialundervisning. Ut fra slike funn synes det avgjørende at skoleeier, PP-tjenesten og skoleledere ser kritisk på den ordinære undervisningen og iverksetter egnede tiltak før man henviser til PP-tjenesten (Aasen m. fl. 2010:22). Nordahl og Hausstätter (2009) fremhever at innen områder som er relatert til elevenes læringsmiljø og sosiale ferdigheter, er det store forskjeller mellom elever som mottar spesialundervisning og andre elever. Dette gjelder i særlig grad innen motivasjon og arbeidsinnsats, samt sosial kompetanse. Elever som mottar spesialundervisning viser videre en betydelig lavere arbeidsinnsats enn andre elever. Dette må betraktes som bekymringsfullt fordi arbeidsinnsats er en forutsetning for læring. Slik kan elever som mottar spesialundervisning risikere å få større problemer. Sett i forhold til målet om en inkluderende skole ser det ikke ut til at elever som mottar spesialundervisning generelt sett er særlig godt inkludert i grunnskolen. Det er i større grad lærerens evne til å lede læringsarbeidet og etablere læringsmiljøet som gir økt læringsutbytte (Nordenbo m.fl. 2008, Hattie 2009, Nordahl og Hausstätter 2009).

Tidligere analyser av de skolefaglige prestasjonene viser at det er svært store variasjoner mellom skoler i forhold til elevenes skolefaglige prestasjoner og hvorvidt de får tilbud om spesialundervisning. Det har visst seg at elever som mottar spesialundervisning gjør det signifikant dårligere på en rekke områder i skolen, enn elever som ikke mottar spesialundervisning (bl.a. Nordahl og Hausstätter, 2009, Aasen m.fl. 2010). Det er derfor vesentlig å kartlegge hva som er henvisnings- og vedtaksbegrunnelsen, og hvordan skolen dokumenterer resultater av spesialundervisningen som tilbys. Det er imidlertid vanskelig å måle effekten av spesialundervisning i lys av ordinær undervisning, da man ikke vet hva resultatet ville vært om man ikke hadde fattet vedtak. Når det gjelder resultater av spesialundervisningen, blir det primært viktig i denne kartleggingen

å vurdere kvaliteten ved det opplæringstilbudet som gis gjennom spesialundervisning og sekundært i lys av tilpasningen og differensieringen som gis innenfor ordinær undervisning.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at det er betydelige forskjeller mellom elever som mottar og ikke mottar spesialundervisning, men samtidig er det elever som kommer godt ut, særlig elever med hørselshemninger og synsvansker. De elevgruppene som relativt sett kommer dårlig ut er elever med atferdsproblemer og elever med ADHD-diagnose (Nordahl og Hausstätter 2009). Hattie (2009) fremhever at det generelle lave læringsutbytte ikke er så klart når det gjelder kategoriene «i risikozonen» og «fracfalls-»elevene. I et av studiene det vises til, påpekes det at problemet i videregående opplæring snarere handler om elevenes lave selvfølelse og negative mestringsstrategier (Hattie 2009:42). Vi vil komme tilbake til disse forholdene i denne kartleggingen i grunnskolen.

Det er store forskjeller mellom ulike vanskegrupper i skolefaglige prestasjoner, men innen de ulike vanskegruppene er det relativt liten forskjell mellom de elevene som mottar spesialundervisning og de som ikke gjør det. Det er en rekke elever i norsk grunnskole som har et svært dårlig læringsutbytte, men som ikke mottar spesialundervisning. Spesialundervisningen ser derfor ikke ut til kun å gå til de elevene som har et dårlig læringsutbytte, fremhevet Nordahl og Hausstätter (2009) og blir bekreftet i våre kvalitative intervjuer. Det må være andre begrunnelser som ligger til grunn for vurderingene av om elevene skal motta spesialundervisningen.

2.4 Spesialundervisning, kompetanse og systemrettet arbeid

Når det gjelder vedtak om spesialundervisning, skal det som vi har beskrevet foreligge en sakkyndig vurdering av utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta standpunkt til om eleven har behov for spesialundervisning eller annen spesialpedagogisk hjelp, og den skal tilrå hvilket opplæringstilbud som skal gis. Det er skoleeier som er ansvarlig for vedtaket, men vedtaksmyndigheten

er som regel delegert til skoleleder. Dersom vedtak fra kommunen avviker fra sakkyndig vurdering, er det et dokumentasjonskrav at kommunen gjør en vurdering av om elevene likevel får et forsvarlig opplæringstilbud. Det er skoleeier som i siste instans har ansvaret for at den sakkyndige tilrådsrådgivningen gir et forsvarlig opplæringstilbud, at saker om spesialundervisning behandles og at enkeltvedtak fattes. Dersom skoleeier for eksempel mener at den sakkyndige vurderingen ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å utforme et vedtak, skal skoleeier be PP-tjenesten om å utrede dette nærmere før enkeltvedtak treffes (Utdanningsdirektoratet 2009:66).

Aasen m.fl. (2010) studie påpeker at PP-tjenesten og skolene legger mye arbeid i kartlegging, tester og utredning av enkeltelever, men at det ikke er dette lærerne etterspør mer av når de beskriver utviklingsmuligheter. Skolene uttrykker ønske om at det legges mer vekt på systemrettet arbeid fra PP-tjenesten, at skolene har egne kontaktpersoner fra PP-tjenesten å forholde seg til og at PP-tjenesten får en mer veiledende funksjon som virker forebyggende for å motvirke vedtak for enkeltelever. Systemrettet arbeid handler også om at PP-tjenesten arbeider systematisk med de sammenhengene problemene oppstår i. I denne kartleggingen er dette særlig studert som sammenhengene ved tilpasning i vanlig undervisning versus spesialundervisning, og man kan tale om gråsonetiltak i denne sammenheng. Flere tidligere studier viser til at utviklingsmulighetene i PP-tjenesten kan knyttes til mer systemrettet arbeid, rådgivning og veiledning, samt bistand til forebygging; noe som forutsetter tett dialog mellom skole og PPT (bl.a. Nordahl og Hausstätter 2009, Aasen m.fl. 2010, Pihl 2010). Disse spørsmålene er også sentrale for den kvalitative delen av denne undersøkelsen om PP-tjenestens rolle i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. På bakgrunn av tidligere studier ville vi i intervjuene fremheve at det er behov for at PP-rådgivere samarbeider med lærere om å utvikle den ordinære undervisningens innhold og arbeidsmåter før elevene ble henvist, slik at den imøtekommer elevenes forutsetninger behov på en ny og bedre måte (jf. Pihl 2010:241). Det ble derfor sentralt å spørre hva som ble foretatt før henvisning, for eksempel om PP-tjenesten rådfører og veileder skolene i forholdet mellom tilpasset opplæring innenfor den vanlige undervisningen og som spesialundervisning. Det kom frem i

evalueringen av Kunnskapsløftet at PP-tjenestens rolle særlig handlet om å dekke de formelle kravene som følger spesialundervisningen (Nordahl og Hausstätter 2009). Vi vil se nærmere på dette i denne kartleggingen.

Viktige forutsetninger for spesialundervisningen er knyttet til sammenhengen mellom spesialundervisningens differensiering av innhold, individuelle opplæringsmål og elevenes læring. Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at dårlige faglige resultater, lav motivasjon, lite trivsel og noe omfang av problematferd samt diagnose, kan være faktorer som bidrar til at elever får tilbud om spesialundervisning. Gjelder dette også elever som mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke? Kan den generelle trenden som viser at elever trives dårligere og er mindre motiverte på skolen føre til vedtak om spesialundervisning? Nærmere bestemt at elevene utvikler så omfattende problem at skolen velger å møte disse læringsproblemene med vedtak om spesialundervisning, forutsatt at PP-tjenesten vurderer det slik (jf. Nordahl og Hausstätter 2009:177). Vi vil komme tilbake til disse spørsmålet ved hva som kjenntenger de elevene som mottar dette omfanget spesialundervisning.

Når det gjelder denne kartleggingen ville vi også spørre om skoleadministrasjonen har lagt noen føringer for organiseringen av spesialundervisningen, utover lover og forskrifter. Skoleeier har ansvaret for at undervisning ledes av en person som oppfyller kompetansekravene. Kravet gjelder for all opplæring og er knyttet til den som har hovedansvaret for opplæringen. I tillegg kan det brukes assistenter, men det er ikke krav til assistentenes kompetanse. Dette har sammenheng med at assistenter ikke skal ha noe selvstendig ansvar for undervisning. Assistentene kan kun bistå undervisningspersonalet i opplæringen, gi annen praktisk hjelp eller følge opp elevene utenom opplæringen (Utdanningsdirektoratet 2009:26). Som tidligere nevnt viser evaluering av Kunnskapsløftet at 1/3 av timerressursene definert til spesialundervisning blir dekket av assistenter, og GSI-dataene viser at slike tiltak også anvendes i organisering av spesialundervisning i omgang 1–4 timer pr. uke. Evaluering av Kunnskapsløftet antyder at noen assistenter har et omfattende ansvar, og foreldre reiser spørsmål om dette er forsvarlig. Skolelederne stiller også spørsmål ved denne ressursbruken og kvaliteten på dette tilbudet. I mange tilfeller blir ikke spesialundervisning gjennomført pga. mangel

på vikarer, rom og ulike aktiviteter utenom den faste timeplanen osv., og da prioriteres undervisning i klassen. Timer som mistes tas sjelden igjen og foreldrene er lite informert om hvordan gjennomføringen av IOP fungerer i praksis, påpeker Nordahl og Hausstätter (2009:5). Aasen m.fl. (2010) viser til de samme forholdene, men der kommer det frem gjennom intervjuene at det i hovedsak er lærere som har ansvaret for spesialundervisningen. Noen med formell kompetanse innen spesialpedagogikk, men flest uten. Videre brukes også assistenter som spesialpedagoger, men denne løsningen fremkommer mer sjelden i følge informantene (Aasen m.fl. 2010:47). Hvordan skoleeiere, PP-tjenesten og skoleledere vektlegger kompetanse ble derfor et sentralt tema i våre intervjuer.

3. EVALUERINGSDESIGN OG METODE

For å gi svar på de tre problemstillingene er det satt sammen en forskningsdesign av ulike metoder som skal kunne utfylle hverandre; både kvalitative og kvantitative metoder anvendes. Kjennetegn ved denne elevgruppa kan vi vanskelig få kunnskap om utelukkende gjennom kvalitativ metode. Motsatt er det en del kjennetegn ved selve opplæringsstilbudet, som best kartlegges gjennom bruk av kvalitative metoder. Å kombinere flere forskningsmetoder kan føre til at disse regnes som komplementære, og det å hente informasjon fra både kvantitative og kvalitative data vil sannsynligvis kunne medføre at resultatene som kommer fram er både mer valide og har høyere reliabilitet (Kalleberg 1996). Dette ble valgt som metode også med tanke på tidsrammen for studien. En mer omfattende kartlegging ville være tjent med å supplere studien med observasjoner i klasserommet, samt intervjuer av lærere i skolen, men våre kvantitative data gir oss både lærernes og elevenes vurdering av det spesialundervisningstilbudet som gis. Vi har kartlagt dette opplæringsstilbudet, men forskningsdesignet setter grenser for hvem som kommer til orde. Denne studien handler særlig om aktører man tar hensyn til når det gjelder spesialundervisningen som gis.

3.1 Metode og gjennomføring

Denne kartleggingen evaluerer spesialundervisning i 1 til 4 timer pr. uke. Generelt er tema spesialundervisning omdiskutert, og rapporten berører derfor vesentlige utdanningspolitiske spørsmål om tilpasset opplæring. Formålet med denne formen for evalueringsforskning er å finne frem til gyldige konklusjoner om effekter av spesialundervisning. Det gjelder både resultatevaluering av spesialundervisning og prosessevaluering av

de forholdene som oppstår innenfor den spesialpedagogiske tiltakskjeden, fra henvisning til vedtak. Anvendt forskning med evaluering som siktemål, kan bidra til å redusere gapet mellom politikktutforming, forskning og praksisfeltet (Halvorsen 2008:109). Utfordringene ved slike evalueringsstudier er spørsmålet om effekt, da problemstillingene vi skal belyse omfatter komplekse prosesser i skolen. Ved å kombinere kvantitative og kvalitative metoder mener vi imidlertid at vi kan belyse denne kompleksiteten ved særlig å ha fokus på det opplæringstilbudet elevene mottar med spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke. I det følgende vil vi beskrive innhenting av datamaterialet. Først redergjøres det for det kvantitative datamaterialet, deretter for det kvalitative materialet, samt at sentrale forskningsmetodiske spørsmål ved denne kartleggingen belyses.

3.1.1 Kvantitative data: spørreskjema til lærere og elever

Nedenfor er det gitt en beskrivelse av de spørreskjemaene som er brukt i kartleggingsundersøkelsene (Nordahl 2005). Disse skjemaene er inndelt i to hovedområder. Det ene området er knyttet til kontekstuelle variabler i skolen og handler om læringsmiljøet og undervisningen, mens det andre området er relatert til ulike individvariabler.

Kartlegging av læringsmiljøet og undervisningen: Skolens læringsmiljø og undervisningen er operasjonalisert og kartlagt ut fra følgende områder:

- Undervisningen
- Syn på skolen
- Relasjoner mellom elev og lærer
- Relasjoner mellom elevene

Undervisningens innhold og arbeidsmåter: Innenfor undervisning rettes det søkelys på hva som formidles i skolen og hvilke arbeidsmåter som tas i bruk i formidlingen. Prinsippene for overføring av kunnskaper, ferdigheter og holdninger i skolen er faktorer som tidligere forskning har vist både kan inkludere og ekskludere ulike grupper av elever i skolen (Moos 1990, Lundgren og Bernstein 1983, Goodlad 1984, Rutter 1979). Det er

tatt i bruk to hovedsakelig identiske måleinstrument til lærere og elever for å vurdere undervisningen. Måleinstrumentet bygger på skaler utviklet av (Goodlad 1984, Eccles m. fl.1993, Nordahl 2000).

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Undervisnings innhold og arbeidsmåter	«Undervisningen»	Elever og lærere	Goodlad (1984), Eccles m.fl. (1993), Nordahl (2000)

Relasjoner mellom elev og lærer: Relasjonen mellom elevene og lærerne betraktes som en viktig del av læringsmiljøet, og disse relasjonene viser i ulike studier sterk sammenheng med elevenes atferd i skolen (Nordahl 2000). Skalaen ut fra «Classroom Environment Scale» (Moos og Trickett 1974) og Eccles m. fl. (1993). Informantene i denne skalaen er elevene.

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Relasjoner mellom elev og lærer	«Lærerne»	Elever	Moos og Trickett (1974), Eccles m.fl. (1993)

Relasjoner mellom elevene (klasse miljø): Relasjonene mellom elevene er her målt gjennom en kartlegging av klasse miljøet. Denne klasse miljøskalaen er hentet fra Moos og Trickett (1974).

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Elev–elevrelasjoner	«Klassa og klassekameratene mine»	Elev	Moos og Trickett (1974)

Syn på skolen: Et positivt syn på skolen vil her og innebære trivsel og engasjement. Syn på skolen er operasjonalisert gjennom hva elevene synes er viktig i skolen, og hva de synes om å gå på skolen. Skalaen er utviklet med bakgrunn i Rutter m. fl.(1979), Goodlad (1984), Ogden (1995):

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Syn på skolen	«Hva jeg synes om å gå på skolen»	Elever	Goodlad (1984), Ogden (1995), Rutter m. fl. (1979)

Individvariabler: Elevenes atferd og læring i skolen er operasjonalisert og kartlagt gjennom fire individuelle variabelområder:

- Elevenes atferd i skolen
- Elevenes sosiale kompetanse
- Elevenes skolefaglige kompetanse
- Elevenes arbeidsinnsats og motivasjon

Atferd på skolen: Kartlegging og vurdering av atferd byr på en rekke utfordringer. Atferden kan ofte være situasjonsspesifikk, og i tillegg vil den som vurderer ha sine egne standarder og normer slik at vurderingene lett sier like mye om den som vurderer som den som blir vurdert. Videre vil som oftest vurderingene dreie seg om en relativ forekomst, og ikke bære preg av nøyaktige kvantitative observasjoner og vurderinger. For å imøtekomme noen av disse problemene er det lagt opp til at atferds vurderingene skal foretas av elevene selv og ikke av lærerne. Skalaen som benyttes er en bearbeidet utgave av Gresham og Elliott (1990) og Ogden (1995).

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Atferd på skolen	«Hvordan jeg er på skolen»	Elev	Gresham og Elliott (1990) Ogden (1995)

Sosial kompetanse: I flere studier er det påvist en klar sammenheng mellom sosial kompetanse og problematferd (Ogden 2001). Selv om ferdighetene som vises vil være viktig i en vurdering av sosial kompetanse, er sosial kompetanse også knyttet til kunnskaper og holdninger. Sosial kompetanse innebærer å foreta ulike vurderinger ut fra kunnskaper og holdninger i bestemte kontekstuelle situasjoner, for deretter å gjøre det som er hensiktsmessig. I denne kartleggingen brukes elevversjonen av Gresham og Elliot (1990) «Social skills rating system».

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Sosial kompetanse	«Sosial ferdigheter»	Kontaktlærer	Gresham og Elliott (1990)

Skolefaglig kompetanse: Flere empiriske studier viser en sammenheng mellom lavt skolefaglig prestasjonsnivå og problematferd (Rutter m. fl.1979, Sørli og Nordahl 1998, Ogden 2001). Videre er det også påvist en sammenheng mellom kvaliteter i læringsmiljøet og elevenes skolefaglige prestasjoner (Ogden 2001).

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Skolefaglig kompetanse	Standpunktkarakterer i norsk, matematikk og engelsk	Kontaktlærer	

Motivasjon og arbeidsinnsats: Elevenes motivasjon og arbeidsinnsats må betraktes som avgjørende for læringsutbyttet. Elever som i liten grad arbeider med fagstoff i skolen vil lære mindre enn det de har forutsetninger for. Her er motivasjon og arbeidsinnsats vurdert ved at kontaktlærerne har vurdert hver enkelt elev.

Variabelgruppe	Måleinstrument	Informant	Kilde
Motivasjon og arbeidsinnsats	«Motivasjon og arbeidsinnsats»	Kontaktlærer og alle lærere på skolen	Nordahl (2005)

3.1.2 Utvalg og svarprosent

Elever, kontaktlærere og lærere

Utvalget i denne kartleggingsundersøkelsen består av alle elever fra 5. til og med 10. klassetrinn ved de skolene som arbeider med LP-modellen samt deres kontaktlærere. Svarprosenten i forhold til elever er avhengig av hvor mange foreldre som har gitt skriftlig samtykke til at deres barn kan være med i undersøkelsen, og at elevene faktisk har gjennomført undersøkelsen. Elever som ikke har samtykke fra foreldre eller som har vært syke er ikke med i undersøkelsen. Tabell nedenfor viser utvalget av elever, kontaktlærere i undersøkelsene og svarprosent.

Tabell 3.1: Svarprosent kartlegging elever og lærere.

Undersøkelse	Informanter	Inviterte	Besvarte	Svarprosent
T1 2010	Elever	3441	3163	91,9
T1 2010	Kontaktlærere (vurderer elevene)	3441	3098	90,0

Svarprosenten må betraktes som svært tilfredsstillende, og er et uttrykk for at det er langt enklere å få en høy svarprosent når det er gjort avtaler med skoler om å gjennomføre kartleggingsundersøkelser som i dette tilfellet. I undersøkelsen er det med 45 skoler fra 8 fylker i Norge. Alle kontrakter med skoler om deltagelse i kartleggingsundersøkelsen undertegnet av skoleeier. I praksis innebærer dette at de fleste skolene som er med i denne undersøkelsen deltar fordi skoleeier har ønsket det, men skolene har ikke noen spesifikke kjennetegn som skiller dem som utvalg fra andre skoler i Norge. Dette gjelder særlig i forhold til spesialundervisning fordi utviklingsprosjektet ikke er relatert til dette, men dreier seg om generell skoleutvikling og forbedring av alle elevers læringsutbytte.

Denne sannsynlige representativiteten i utvalget understrekes også når vi sammenligner disse utvalgskolene med annen nasjonal skolestatistikk. Det er en jevn spredning i små og store skoler med fra 20 til 800 elever, skoler fra by og landkommuner er jevnt representert, andel elever som mottar spesialundervisning er som landsgjennomsnittet, andel minoritetsspråklige elever er som landsnittet og det finnes også skoler med egne forsterkede avdelinger for elever med store funksjonshemninger. Dette betyr at det er liten grunn til å tro at skolene i materialet skiller seg veldig fra snittet av norske grunnskoler, og at vi har dermed et representativt materiale når det gjelder spesialundervisning.

Videre er alle elever med i kartleggingen. Det er ikke et utvalg av klasser, trinn eller lærere ved de enkelte skoler. Dette er viktig fordi forskjeller internt i skoler er minst like store som forskjeller mellom skoler. Her er alle klassene og elevene på alle de aktuelle klassetrinnene representert. Analysene i denne evalueringsrapporten består dessuten i hovedsak av å sammenligne eller se på forskjeller og ulikheter mellom ulike grupper av elever i materialet. Det betyr at analysene ikke foregår på skolenivå, og

det er liten sannsynlighet for at forskjeller og likheter mellom elevgrupper samlet i disse skolene skulle skille seg vesentlig fra forskjeller og likheter mellom disse elevgruppene i andre skoler i Norge. Det er ikke den faktiske skåren som vektlegges, men hvilke forskjeller og likheter det er mellom elevgruppene. Samlet understreker dette at det er liten grunn til å tro at dette utvalget av skoler og elever og de analyser som presenteres ikke skulle være representativt for elever i norske grunnskoler enten de mottar 1–4 timer med spesialundervisning pr. uke eller ikke.

3.1.3 Kvalitative data: intervjuer av skoleeiere, PP-ledere og skoleledere

Av kvalitative data er det både gjennomført intervjuer av skoleeiere og PP-tjenesten og fokusgruppeintervjuer av skoleledere. Evalueringsdesignet handlet opprinnelig om å inkludere dokumentanalyse av et antall elevjournaler for å få bredere kunnskap om innholdet i opplæringstilbudet, men vi fikk ikke tak i disse dokumentene innenfor tidsrammen. Oversikten nedenfor skisseres temaene i intervjuene som innebar å få informasjon om de prosesser som foregår på skolene relatert til begrunnelser for, innhold i og gjennomføring av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke.

Kvalitative data	
Intervjuer i fem kommuner Skoleeiere PP-ledere	Andel spesialundervisning Begrunnelser og mål for spesialundervisning Sammenheng med vanlig undervisning Organisering av spesialundervisning Innholdet i spesialundervisning Sakkyndig vurdering Samarbeid med PP-tjenesten og andre instanser Systemer for kvalitetsvurdering Evaluering av spesialundervisning
Fokusgruppeintervju i fem kommuner Skoleledere	Andel spesialundervisning Begrunnelser og mål for spesialundervisning Sammenheng med vanlig undervisning Organisering av spesialundervisning Innholdet i spesialundervisning Sakkyndig vurdering Samarbeid med PP-tjenesten og andre instanser Evaluering av spesialundervisning

Det kvalitative materialet omfatter fem kommuner. Et lite tettsted, tre småbyer og en storby inngår i vårt utvalg der skoleeier og PP-leder er intervjuet, og 3–4 skoleledere fra hver kommune har deltatt i fokusgruppeintervjuer. Når det gjelder det kvantitative materialet er læreres og elevenes vurdering av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke hentet fra andre kommuner. Det er skoler som nettopp har startet å anvende LP-modellen og utvalget kommer fra følgende kommuner; elleve tettsteder, fem småbyer og en storby. Det er således store sosialdemografiske forskjeller.

Det innebærer at et vilkårlig utvalg kommuner inngår i denne kartleggingen av spesialundervisning. Undersøkelser i den norske grunnskolen viser at det er store forskjeller mellom skoler. Samtidig eksisterer det også til dels store forskjeller mellom de ulike klassene i den enkelte skole (Kjærnsli m.fl. 2007, Nordahl, Mausestaden og Kostøl 2009). Dette innebærer at det opplæringstilbudet den enkelte elev mottar, vil kunne være avhengig av hvilken skole eller klasse eleven tilhører. Datamaterialet som er innhentet i denne studien er analysert på både kommunenivå, skolenivå og klassenivå. Videre er det også foretatt komparative analyser, dvs. sammenlikninger med andre skoler og kommuner i Norge. I tillegg til å se etter forskjeller, er det sett etter likheter på ulike nivåer og i forhold til ulike områder. Analysen vil også kunne si noe om forholdet mellom lærerkomponenter og skolekomponenter i organisering og innholdet av spesialundervisningen som gis. På denne måten vil det være mulig å vurdere om det på klasse- og lærernivå finnes faktorer og forhold som har sammenheng med spesialundervisningens innhold, organisering og begrunnelsen for vedtak om spesialundervisning 1–4 timer pr. uke, samt kvalitetsvurderingssystemer og evalueringen av undervisningen som gis.

Med utgangspunkt i intervjuguider er det gjennomført halvstrukturerte intervjuer eller snarere dybdeintervjuer der intervjuguiden har sikret at alle informantene har snakket om de samme temaene (Kvale 1997). Intervjuguidene har ikke vært helt styrende for samtalene, da det har blitt lagt vekt på at den enkelte informant også har fått snakke om og utdype enkelte temaer. Imidlertid har alle intervjuene handlet om å innhente bakgrunnsinformasjon for å få kunnskap om kjennetegn ved elevgruppen, organisering og innhold i spesialundervisningstilbudet som gis

denne elevgruppen, samt kvalitetsvurderingssystemer og evaluering av resultater av undervisningen som gis. Det er videre gjennomgått prosedyrer som kommunen anvender for både å tilfredsstille legalitetskrav og for å sikre kvaliteten på spesialundervisningen, samt resultater av den. Det som kjennetegnet intervjuene var at det ble samtaler rundt disse temaene, og informantens perspektiver ble viktig for hvordan intervjuet tok form (Halvorsen 2008:138). I rapporten blir det referert direkte fra disse samtalene og det kommer frem hvilke instans som uttalte sitatene. Informantene fikk ikke tilgang til intervjuguiden før vi stilte spørsmålene, men hadde fått opplysninger om temaene som skulle belyses i informasjonsskrivet (vedlegg 2). Spørsmålsstillingen har selvfølgelig innflytelse på samtalene (Fontana og Frey 2005:703), men særlig i fokusgruppeintervjuene ble temaene noe utvidet som samtaler. Vi opplevde imidlertid at vi fikk mer informasjon om intensjonene ut fra blant annet lovverket, enn om praksis rundt spesialundervisnings innhold og organisering i de fleste intervjuene.

Dybdeintervjuer av skoleeier handlet om den spesialpedagogiske tiltakskjeden, fra henvisning til vedtak, samt kvalitetsvurdering av den. Intervjuguide (vedlegg 3) var strukturert ut fra temaene som følger; bakgrunnsfaktorer for vedtaket, organisering, innhold, kompetanse og kvalitetsvurdering av vedtaket. Noen av disse intervjuene ble foretatt per telefon, mens andre ble gjennomført ansikt til ansikt.

Dybdeintervjuene av PP-ledere handlet også om rutiner for utredning og sakkyndig vurdering, kjennskap til skolene og mål for spesialundervisningen, kvalitetsvurderingssystemer og systemarbeid forøvrig. Vi intervjuet to PP-ledere i den større kommunen som inngår i vårt utvalg, også her ble de enkelte intervjuene gjennomført over telefon. Hovedformålet med intervjuene av PP-lederne var særlig å få vite når deres sakkyndige vurdering munnet ut i vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Vedtak om spesialundervisning er et produkt av kartlegging og utredning, diagnostikk og kategorisering. PP-tjenestens anbefalinger og utdanningsretorikk om spesialundervisningens er av stor betydning for å forstå vedtaket (Pihl 2010). I denne kartleggingen drøfter vi det særlig i forhold til terskelen for henvisning, begrunnelse for vedtak, samt implementering av spesialundervisning.

Når det gjelder skoleledergrupper er det gjennomført fokusgruppeintervjuer av rektorene for å få informasjon om de prosesser som foregår på skolene relatert til begrunnelser for og gjennomføring av spesialundervisning. Vi har anvendt den samme tematikken i intervjuguiden for fokusgruppeintervjuene, men dette er en annen form for dybdeintervju. Fokusgruppeintervju omtales i metodelitteraturen som kollektive konversasjoner eller gruppeintervju. Kamberelis og Dimitriadis (2005) påpeker at de gir komplekse artikkelasjoner og unikt innsyn i både undervisning, empirisk praksis, policy og effekter. Samhandling mellom de som inngår i intervjuene bidrar til å bringe frem mer informasjon, enn det en informant alene kan gi. Vi mener at vi fikk et rikere datamateriell gjennom fokusgruppeintervjuene (jf. Halvorsen 2008:139). Alle disse ble gjennomført ansikt til ansikt. En av oss ledet samtalen, mens den andre skrev feltnotater og supplerte med enkelte spørsmål i samtalene. Halvorsen påpeker at fokusgruppeintervju er en metode som ofte benyttes når en ønsker å få belyst holdninger og kollektive meninger (ibid.). Det var særlig sentralt i spørsmålene om terskelen for henvisning og vedtak, samt å forstå grenseoppgangen i begrepet tilpasset opplæring når det gjelder forholdene mellom vanlig undervisning og spesialundervisning. Intervjuer med skoleadministrasjonen og PP-tjenesten berører også disse spørsmålene. Vi siterer også skolelederne, men noen ganger blir dette materialet presentert som diskusjoner, hvor våre informanter supplerte hverandre i samtalene. De uformelle samtalene mellom skolelederne vi la opp til i intervjuene stimulerte til deltakelse, og deltakerne supplerte hverandre, motsa eller bekreftet hverandres fremstillinger. Vi konkretiserer noen slike diskusjoner i kapittel 5. Ulempen med fokusgruppeintervjuene kan være at noen perspektiver særlig kommer frem og andre blir glemt, for eksempel ved at enkeltpersoner blir for dominerende og hindrer andre å komme frem med sitt syn, påpeker Halvorsen (2008). Vi kjente ikke skoleledergruppene vi intervjuet, men alle gruppene har regelmessige møter, så en eventuelt slik kultur kan allerede ha vært etablert. Vi opplevde imidlertid at alle informantene bidro til å belyse problemstillingene i vår kartlegging, også i fokusgruppeintervjuene.

I alle intervjuene har vi brukt diktafon, og lydopptakene er delvis transkribert. Det vil si at det er direkte sitater som er nedskrevet og presenteres i anførselstegn i kapitlet der de kvalitative dataene blir presentert.

Vi vil fremheve at selv om vi hadde utformet intervjuguidene, representerte alle intervjuene snarere samtaler mellom oss som forskere og våre informanter, der fokusgruppeintervjuene særlig fanget opp de ulike perspektivene og diskusjonene rundt dette temaet.

3.2 Validitet og reliabilitet

Validitet betyr gyldighet, og innebærer i vid forstand hvilken grad en metode undersøker det den er ment å skulle undersøke. Validiteten i studien vil være avhengig av at det har blitt gjort et grundig arbeid med intervjuguiden, så vel som i de kvantitative målingene og analysene. Dette innebærer at de ulike metodene er tilpasset målet med undersøkelsen slik at man faktisk undersøker det man undersøker. Metodetriangulering mellom den kvalitative og kvantitative undersøkelsen kan være et sentralt aspekt i forhold til validitetsspørsmålet. I forhold til utvalget, utgjør det kvantitative materialet lærere og elevenes vurderinger, men det kvalitative materialet utgjør skoleeier, PP-ledere og skolelederes vurderinger av opplæringstilbudet. Alle disse informantene er avgjørende for å kunne besvare problemstillingene. Vi har intervjuet i andre kommuner enn der de kvantitative dataene er hentet fra, og datamaterialet belyser derfor snarere ulike sider av kartleggingen, enn at de supplerer de samme spørsmålene (Kemper m.fl. 2003:275). Vi skisserer dette i en matrise som illustrerer analysemodellen for denne kartleggingen.

Eksplorerende analyse		Konfirmerende analyse (hypoteser)	
Kvantitative data	Kvalitative data	Kvantitative data	Kvalitative data
Deskriptiv statistikk - Frekvensanalyse - Krysstabeller	Kryss case Innholdsanalyse	ANOVA Diskriminantanalyse	Innholdsanalyse

(jf. Onwuegbuzie og Teddlie 2003:364)

Bruk av både kvantitative analyser og analyse av intervjuene gir derfor et godt utgangspunkt for å undersøke kjennetegn ved spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke, men vi ser at en dokumentanalyse hadde gitt oss mer informasjon om innholdet i spesialundervisningstilbudet

som gis. De kvantitative dataene vil til sammen kunne karakteriseres som et solid materiale, og er således en styrke i forhold til validiteten i denne undersøkelsen. Vi ser imidlertid at den praktiske gjennomføringen av spesialundervisning kunne vært bedre dokumentert gjennom intervjuene, og eventuelt supplert med observasjoner om vi hadde hatt mer ressurser til datainnsamlingen. Det har visst seg at utdanningspolicyen og intensjonsnivået er et sterkt dominerende argument når man drøfter spesialundervisning, og gjennomføringen i praksis kan være noe annen, slik vi drøfter det i kapittel 6.

Refleksivitet rundt egen rolle i forskningsprosessen er også viktig å vurdere i forhold til spørsmålet om validitet. Vi har med oss bestemte førforståelse i studien, men at vi er flere som bidrar i denne rapporten, kan styrke validiteten i så henseende. Neumann (2001) legger vekt på at forskerens kulturelle kompetanse vil være viktig i arbeidet med en analyse, men at det også er viktig at forskeren har en kritisk tilnærming til egne analyser. I denne undersøkelsen er det flere forskere som til sammen har bred erfaring fra det spesialpedagogiske feltet og som sammen har drøftet prosesser og tatt valg, dette styrker validiteten. Svakheten er at skolepraksisen for gjennomføring av spesialundervisning kan være noe annen, enn den utdanningspolicyen som ble kommunisert i intervjuene. Flere forskere har imidlertid samarbeidet om utarbeidelsen av intervjuguidene, to forskere har vært til stede og gjennomført alle fokusgruppeintervjuene, og flere forskere har vært involvert i de ulike analysene som er foretatt av både kvantitative og kvalitative data. Til sammen vil dette kunne bidra til å styrke validiteten.

Ved analyse av de kvantitative dataene og ved utarbeidelsen av intervjuguidene, har begrepsoperasjonaliseringen vært avgjørende. Om begreper er gyldige eller ikke, henger sammen med hva de er gyldige i forhold til. Begrepene i denne studien skal være gyldige i forhold til problemstillingene, da det er disse som er styrende for hva vi faktisk skal studere. Etter innhenting av de empiriske dataene, som både er av kvalitativ og kvantitativ karakter, kan begrepsvaliditeten vurderes.

Når det gjelder de kvantitative dataene er de registrert gjennom et måleinstrument som senter for praksisrettet utdanningsforskning har utviklet over tid, og der spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke er en egen kategori som er representativ. De kvantitative analysene er representative for de problemstillingene vi etterspør om vurdering av elevenes læring, både som elevers og læreres vurderinger av spesialundervisningen som gis. Når det gjelder de kvalitative dataene handler begrepsvaliditet om spørsmålene som stilles informantene. Om det er relevante begreper for gjennomføring av spesialundervisning, at informantene er representative og at vi har samme forståelse av begrepet spesialundervisning. Når begrepsvaliditeten bør vurderes i forhold til empirisk data, betyr det grovt sett å undersøke om det operasjonaliserte begrepet reagerer slik det teoretisk forventes. I denne studien er begrepene operasjonalisert ut fra tidligere forskningsbasert kunnskap, som også ga grunnlag for utforming av problemstillingen. Samsvar mellom teoretisk begrep og gjennomført måling vil kunne tyde på god begrepsvaliditet (Kleven 2002) for denne kartleggingen.

Reliabilitet betyr pålitelighet, og forskningsresultater som har god reliabilitet kan sies å være lite påvirket av tilfeldige målingsfeil. I den kvantitative delen av denne undersøkelsen har vi utarbeidet reliabilitetskårer på alle områder der data blir analysert. Disse reliabilitetsverdiene fremgår av tabellen under:

Tabell 3.2: Reliabilitetsverdier.

Faktorer	Alpha T1	Antall spørsmål
Trivsel	.655	8
Atferd1, Bråk og uro	.825	13
Atferd2, Sosial isolasjon	.521	5
Atferd3, Utagering	.676	4
Atferd4, Alvorlige atferdsproblemer	.757	4
Relasjon Lærer–elev	.875	15
Relasjon Elev–elev1	.680	6
Relasjon Elev–elev2	.763	11
Underv1, Variasjon	.639	6
Underv2, Struktur	.683	6
Underv3, Oppmerk/åpenhet	.737	3
Soskomp1, Tilpasning	.944	9
Soskomp2, Selvkontroll	.909	6
Soskomp3, Selvhevdelse	.904	8
Soskomp4, Empati/rettferdighet	.814	4
Soskomp5, Innordning	.785	3
Motivasjon/arbeidsinnsats	.912	4
Skolefaglige prestasjoner	.918	3
Sumskåre Atferd	.861	25
Sumskåre Relasjon elev–elev	.822	17
Sumskåre Sosial kompetanse	.957	30

Disse reliabilitetsmålene ved Cronbach’s alpha viser i hovedsak at faktorene/begrepsområdene i denne undersøkelsen har et tilfredstillende reliabilitetsnivå. På enkelte områder er det noe lavt reliabilitetsnivå og disse faktorene må behandles med noe forsiktighet.

Ved at forskerne etterstreber gjennomsiktighet og åpenhet i hele prosessen, kan leseren selv foreta vurderinger av de prosesser som er foretatt (Fog 2004). Dette gjør at leseren vil kunne få innsikt i og forståelse for forskernes subjektive påvirkninger, tolkninger som er gjort og valg som

er tatt. Dermed blir eventuelle målingsfeil synliggjort, og kunnskapsproduksjonen kan kvalitetskontrolleres i alle stadier av undersøkelsen (Kvale 1997). I denne studien er det vektlagt at rapporten skal være gjennomsiktig og leservennlig slik at det skal være godt mulig å få forståelse for de valg som er tatt og de prosesser som er gjennomført, selv om man ikke er forsker selv.

Ytre validitet angår i hvilken grad funnene kan generaliseres utover det aktuelle materialet (Lund 2002). De ulike analysene i det kvalitative materialet har nær sammenheng med funnene i det kvantitative materialet. Dokumentanalysene bekrefter også denne sammenhengen og styrker således studiens generaliserbarhet. Dette innebærer at de enkelte funn til sammen kan generaliseres slik at de sannsynligvis er valide for å tilføre forskningsbasert kunnskap om spesialundervisningen i 1–4 timer pr. uke.

3.3 Forskningsetiske refleksjoner

De viktigste forskningsetiske hensyn er at hver enkelt informant skal informeres om formålet med kartlegging og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Informantene skal fritt samtykke og har rett til å trekke seg fra kartleggingen uten å oppgi grunn. Videre har informantene fått informasjon om oppbevaring av data og kravet til anonymisering. Denne informasjonen ble gitt våre informanter i informasjonsbrev og informantene samtykket til deltakelse muntlig.

Den kvalitative delen av kartleggingen er meldt inn og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) (vedlegg 1). Et forskningsetisk hovedprinsipp er at forskeren skal beskytte og sikre anonymiteten til enkeltpersoner i publikasjoner eller andre presentasjoner (NESH 2006). All informasjon om personlige forhold skal behandles konfidensielt. Det skal ikke være mulig å kjenne igjen personer på grunnlag av forskerens beskrivelse av vedkommende eller ut fra bruk av sitater eller lignende. Datamaterialet er anonymisert, men vi oppgir hvilken instans våre informanter representerer, når vi beskriver våre funn. Løfte om anonymitet inngår i informasjonsskrivene (vedlegg 2).

Ønsket om å synliggjøre og analysere de ulike instansene som er representert handler om at de er representanter for ulike sider av den spesialpedagogiske tiltakskjeden; noe som krever at vi som forskere er sannferdige med å presentere argumentene som ble gitt i intervjuene. De konsistente resonnementene er et absolutt krav (NESH 2006), hvorav man legger vekt på at i humaniora og samfunnsvitenskapelige forskning kan forskernes syn gjenkjennes og er en viktig faktor for analysen og skal være berikende. Vi har valgt å anvende direkte sitater og i presentasjonen av fokusgruppeintervjuene kommer også diskusjonen i gruppene frem. Imidlertid krever dette at forskere vurderer hvordan egne holdninger kan farge deres valg av tema, datakilder og balansen mellom mulige tolkninger (NESH 2006: 8). Innledningsvis har vi gjort rede for skille mellom det kategoriske og relasjonelle perspektivene i spesialpedagogikken, samt vist til tidligere forskning om dette. Nærmere bestemt vil vi i denne kartleggingen finne hvilke begrunnelser og kjennetegn som gjør seg gjeldne for vedtaket om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke.

Faglige og etiske dilemmaer krysser hverandre i vår kartlegging av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, når det gjelder vedtak om 1–4 timer spesialundervisning pr. uke. Våre informanter står overfor fagetiske vurderinger fra man henviser til man fatter vedtak. Når det gjelder de kvalitative intervjuene er alle våre informanter avgjørende som vedtaksmyndighet. Den spesialpedagogiske tiltakskjede handler i stor grad av om avdekke elevenes vansker, mens vi også fremhever de relasjonelle perspektivene i både den kvantitative undersøkelsen og de kvalitative intervjuene i denne kartleggingen. På bakgrunn av vår forkunnskap særlig begrunnet i tidligere forskning ønsker vi altså å belyse begrunnelsene for vedtak både når det gjelder de kategoriale og relasjonelle perspektivene. Vi mener at det vil tilføre ny kunnskap om spesialundervisning ved gjennomføring av denne kartleggingen av omfanget 1–4 timer pr. uke.

Spørsmålet om kvaliteten ved og resultatene av spesialundervisning er imidlertid utfordrende å besvare. De elevene som ikke har tilfredstillende utbytte av den vanlige undervisningen skal etter opplæringsloven motta spesialundervisning. Kvaliteten på og resultatene ved dette opplæringstilbudet blir vurdert utfra en rekke ulike kriterier, inkludert den overordnede målsetningen om en likeverdig og inkluderende skole. De politiske

føringene og intensjonene vil kunne påvirke analysen. Vi må derfor være påpasselig med i hvilken grad de ideologiske rammene styrer våre vurderingene som foretas gjennom drøfting og analysen (jf. Nordahl og Hausstätter 2009:82). Forskningsetisk vil vi fremheve den nære sammenhengen mellom ordinær undervisning og spesialundervisning også når vi har studert dette «lille vedtaket» innenfor den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

4. KVANTITATIVE DATA: SPESIALUNDERVISNINGSTILBUDET

I dette kapitlet presenteres en sammenfatning av resultatene fra kartleggingsundersøkelsen med et særlig fokus på elever som mottar mellom 1 til 4 timer med spesialundervisning pr. uke, og de problemstillingene som er skissert for evalueringen.

4.1 Bakgrunnsvariabler

I undersøkelsen er det flere bakgrunnsvariabler som er av interesse for denne evalueringen. Det gjelder både andel elever som mottar 1–4 timer pr. uke, andel gutter og jenter samt læringsproblematikk.

4.1.1 Andel vedtak om spesialundervisning 1–4 timer

Nedenfor er det en oversikt som viser fordelingen av elever i denne kartleggingen som mottar 1–4 timer pr. uke, mer enn 4 timer med spesialundervisning pr. uke og elever som ikke mottar spesialundervisning.

Tabell 4.1: Andel elever som mottar spesialundervisning.

Pedagogisk tilbud	Antall	Prosent
Ingen spesialundervisning	2 442	88,6
1–4 timer spesialundervisning	175	6,3
Mer enn 4 timer spesialundervisning	146	5,3

Tabellen viser at det er relativt sett noen flere elever i dette materialet som mottar spesialundervisning enn det GSI-statistikk viser, men det skulle ikke nødvendigvis ha innflytelse på fordelingen. Fordelingen viser at det er flere elever som mottar 1–4 timer pr. uke med spesialundervisning enn elever som mottar mer enn 4 timer. På tross av en vektlegging av tidlig innsats i kommunene, finner vi en jevn stigning i antallet elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen, særlig fra 5.–10. klassetrinn. Dette gjelder også elever som mottar 1–4 timer med spesialundervisning i uken.

4.1.2 Forskjeller mellom gutter og jenter

Det er i flere undersøkelser og i GSI-statistikk godt dokumentert at nesten 7 av 10 elever som mottar spesialundervisning, er gutter. I tabellen nedenfor vises kjønnsfordelingen for elever som mottar 1–4 timer pr. uke.

Tabell 4.2: Fordeling gutter og jenter.

	Gutter	Jenter
1–4 timer	67,7 %	32,3 %
Mer enn 4 timer	66,9 %	33,1 %

Denne tabellen viser at guttene er klart overrepresentert i spesialundervisning uavhengig av timetall. Siden det generelt er langt flere gutter enn jenter som mottar spesialundervisning, så kunne det vært grunn til å tro at dette særlig gjaldt 1–4 timer med spesialundervisning pr. uke. Men gutter er like mye overrepresentert enten elevene får lite eller mye spesialundervisning.

4.1.3 Fordeling på vanskegrupper

I tabellen nedenfor vises antallet av elever som mottar spesialundervisning innenfor de ulike vanskegruppene som lærerne har vurdert elevene i forhold til. Det brukes her antall og ikke prosentfordeling siden elevtallet er lavt innen mange vanskegrupper.

Tabell 4.3: Fordeling etter vanskegrupper (N=631).

	Ingen spesialundervisning	1–4 timer	Mer enn 4 timer
Hørselhemming	11 (73,3 %)	4	1
Synsvansker	13 (86,7 %)	1	1
ADHD	22 (38,6 %)	12	23
Atferdsproblemer, men ikke ADHD	80 (77,7 %)	12	11
Spesifikke lærevansker	85 (43,2 %)	72	40
Generelle lærevansker	29 (25,7 %)	35	49
Andre vansker	94 (72,3 %)	23	13

Denne tabellen uttrykker at det er en viss forskjell i vansketyper når det gjelder elever som mottar 1 til 4 timer eller mer spesialundervisning pr. uke. Av elever som mottar 1–4 timer med spesialundervisning pr. uke er det særlig elever med spesifikke lærevansker som dysleksi og dyskalkuli som peker seg ut. Disse utgjør 41 % av elevene som mottar 1–4 timer pr. uke, mens de utgjør 27 % av de elevene som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Det er også relativt flere elever med generelle lærevansker som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Det er ikke overraskende fordi disse elevene står tilbake evnemessig i mange fag og vil ofte ha diagnosen psykisk utviklingshemming.

Videre viser også tabellen at det er en fordel å få en diagnose i forhold til om det fattes vedtak om timer til spesialundervisning. Nesten 62 % av elevene som har en ADHD-diagnose har spesialundervisning, mens kun 22 % av elevene som kun har atferdsproblemer mottar spesialundervisning. Dette til tross for at disse to elevgruppene i hovedsak skårer helt likt innen alle kartleggingsområder.

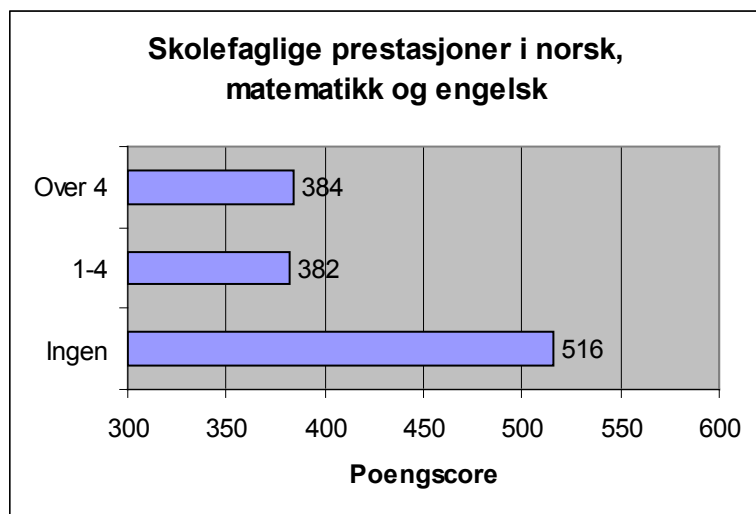
4.2 Elevenes læringsutbytte og situasjon i skolen

I de grafiske framstillingene som benyttes nedenfor vises det skårer ut fra en 500 poengskala. Her er gjennomsnittet 500 poeng og en forskjell mellom elevgruppene på et standardavvik utgjør 100 poeng. På denne måten tas det hensyn til både spredning og gjennomsnittresultater i presentasjonen i data. Dette er samme framstilling av resultater som anvendes i PISA, og det er de samme statistiske prinsippene som brukes i ulike effektundersøkelser av elevenes læringsutbytte (Hattie 2009).

4.2.1 Faglig læring

Innenfor dette området har lærerne vurdert hver enkelt elevs skolefaglige prestasjoner i fagene norsk, matematikk og engelsk på en skala fra 1–5. Dette gjelder for alle elever fra 5.–10. trinn. Framstillingen nedenfor viser hvordan de tre elevgruppene i materialet skårer på skolefaglige prestasjoner.

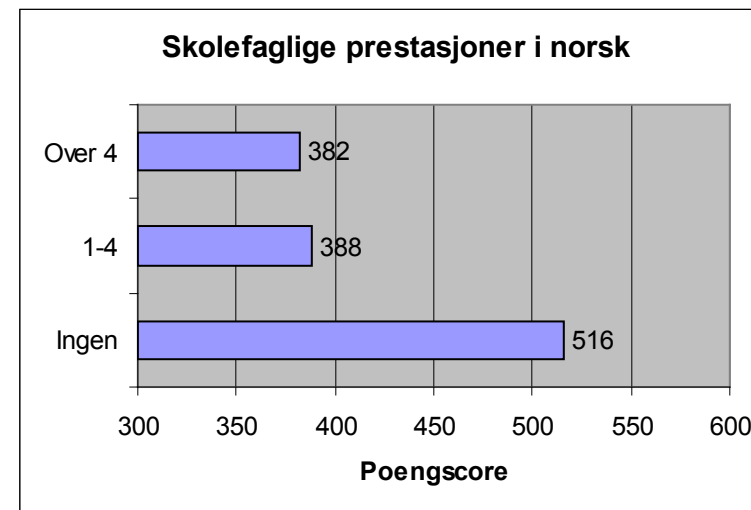
Figur 4.1: Gjennomsnittlige skolefaglige prestasjoner.



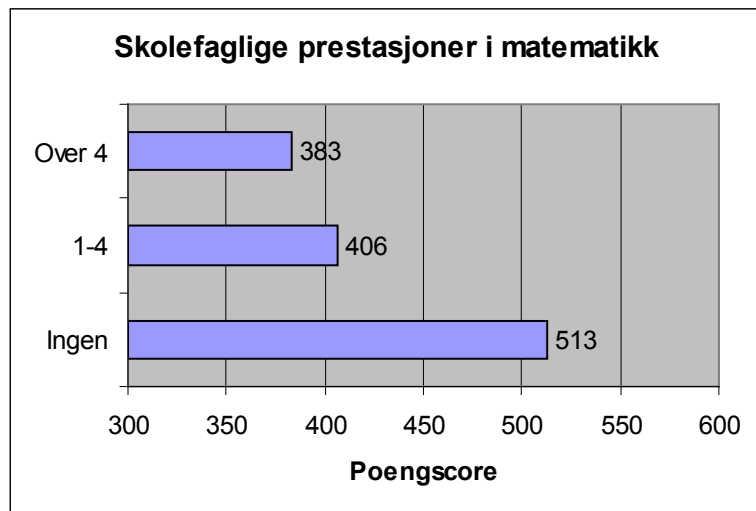
Begge gruppene av elever som mottar spesialundervisning ser ut til å ha et relativt dårlig faglig læringsutbytte i sentrale skolefag sett i forhold til elever som ikke mottar spesialundervisning. I det kvantitative datamaterialet er det imidlertid ingen forskjell mellom elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke og elever som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Dette indikerer at det ikke er elevenes faglige forutsetninger og læringsutbytte som er avgjørende for hvor mange timer spesialundervisning som blir tildelt pr. uke. Det vil si at det sannsynligvis er andre forhold som avgjør omfanget av spesialundervisning.

I fremstillingene nedenfor har vi presentert resultatene i enkeltfagene som reflekterer at det er små forskjeller mellom elever som mottar 1–4 timer og mer enn 4 timer pr. uke. Figurene illustrerer også at de skårer langt dårligere enn elever som ikke mottar spesialundervisning.

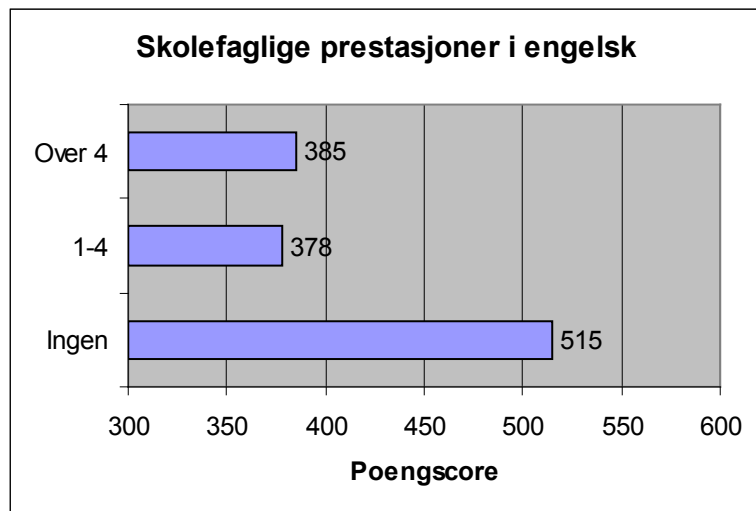
Figur 4.2: Skolefaglige prestasjoner i norsk.



Figur 4.3: Skolefaglige prestasjoner i matematikk.



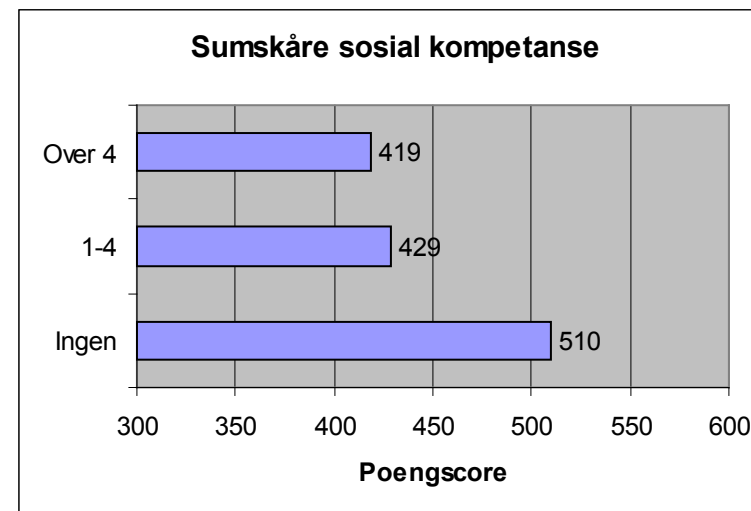
Figur 4.4: Skolefaglige prestasjoner i engelsk.



4.2.2 Sosial kompetanse

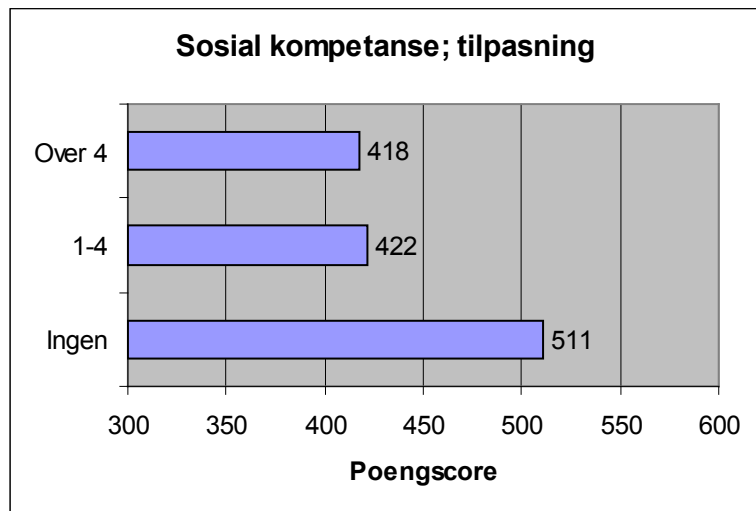
Innenfor dette vurderingsområdet har kontaktlærerne vurdert hvert enkelt elevs sosiale kompetanse ut fra 30 ulike utsagn om sosiale ferdigheter. Figuren nedenfor viser hvordan de tre elevgruppene skårer på sosial kompetanse.

Figur 4.5: Elevenes sosiale kompetanse.

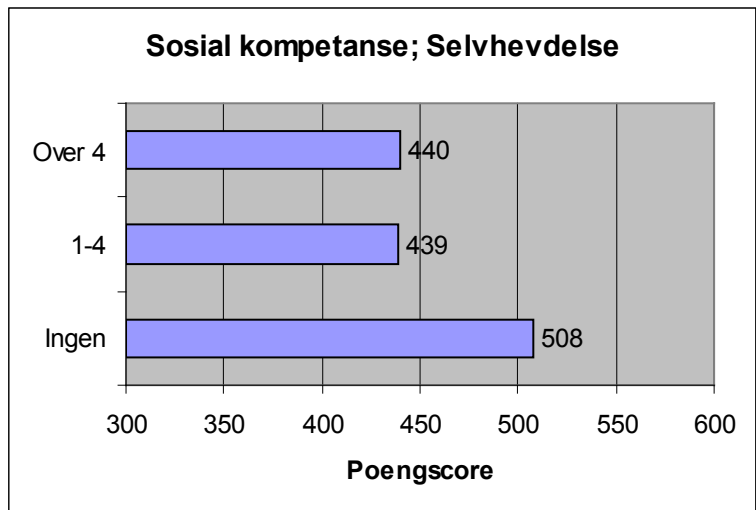


Figuren viser i samsvar med andre evalueringer at elever som mottar spesialundervisning har en signifikant og betydelig lavere sosial kompetanse enn elever som ikke mottar denne type undervisning i skolen (Nordahl og Hausstätter 2009). Samtidig viser det små forskjeller mellom elevene som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke og de som mottar mer enn 4 timer. Begge gruppene av elever har relativt dårlige sosiale ferdigheter, og det er lite grunn til å tro at sosial fungering er en avgjørende betingelse for om du får mer eller mindre enn 4 timer spesialundervisning pr. uke. Generelt viser elever som mottar spesialundervisning, ut fra lærernes vurderinger, lave sosiale ferdigheter tilknyttet både tilpasning, selvkontroll og selvhevdelse. Dette framgår av de grafiske framstillingene nedenfor.

Figur 4.6: Elevenes sosiale kompetanse; tilpasning.



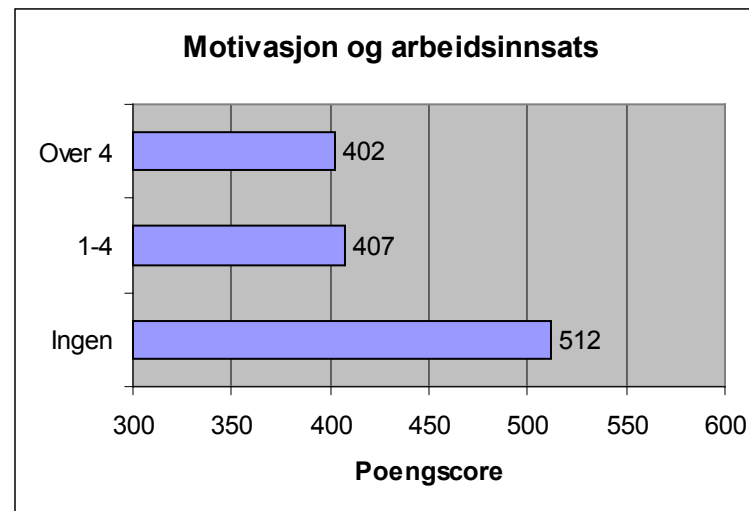
Figur 4.7: Elevenes sosiale kompetanse; selvhevdelse.



4.2.3 Motivasjon og arbeidsinnsats

Innenfor området motivasjon og arbeidsinnsats har kontaktlærerne vurdert hver elevs motivasjon ut fra fire ulike utsagn. Vurderingene baserer seg på den motivasjon og arbeidsinnsats som elevene viser i undervisningen. Framstillingen nedenfor viser hvilken motivasjon og arbeidsinnsats elevgruppene har.

Figur 4.8: Elevenes motivasjon og arbeidsinnsats.



Elevene som mottar spesialundervisning skårer mer enn 100 poeng dårligere på motivasjon og arbeidsinnsats enn elever som ikke mottar spesialundervisning. Det er ikke signifikante forskjeller mellom elever som mottar 1–4 timer pr. uke og elever som mottar mer enn 4 timer spesialundervisning. Det vil si at heller ikke elevenes motivasjon og arbeidsinnsats kan ha noen forklaring på om elevene får mer eller mindre enn 4 timer spesialundervisning pr. uke.

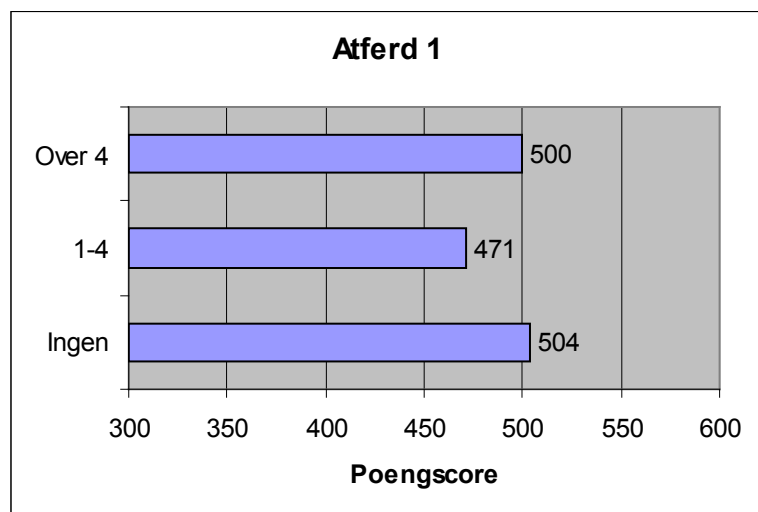
Denne forskjellen på over 100 poeng i motivasjon og arbeidsinnsats sett i forhold til elever som ikke mottar spesialundervisning, er svært stor og kan ha betydelige konsekvenser for elevenes læringsutbytte. Motivasjon

har i flere undersøkelser en sterk forklaringskraft på elevenes faglige prestasjoner (Nordahl m. fl. 2010). Dermed kan elever som mottar spesialundervisning lett bli hengende stadig lengre etter i den faglige utviklingen på skolen sett i forhold til andre elever. Dette kan føre til et behov for mer spesialundervisning og ikke minst vanskeliggjøre en tilbakeføring til ordinær undervisning. Samtidig kan dette også være et uttrykk for at innholdet i spesialundervisningen ikke er kvalitativt god nok til å fremme arbeidsinnsats hos elevene.

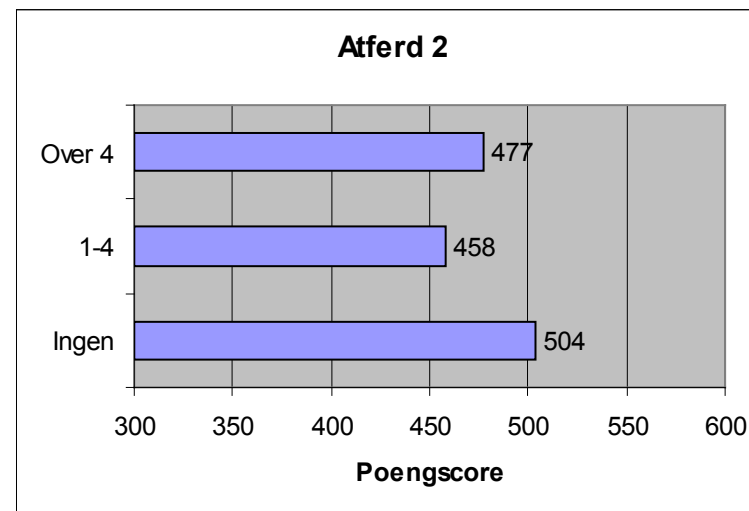
4.2.4 Elevatferd

Innen dette området har elevene selv vurdert sin atferd på skolen ved å ha tatt stilling til 27 ulike utsagn om ulike typer av atferdsproblemer. Disse utsagnene er vurdert ut fra en femgradert skala der 1 er ja, alltid, 2 er ofte, 3 er av og til, 4 er sjelden og 5 er nei, aldri. Innen dette område er det fire faktorer og nedenfor er det vist resultater innen to av dem: Atferd 1 som er grad av bråk og uro i undervisningen og Atferd 2 som er i hvilken grad elevene er sosialt isolert.

Figur 4.9: Elevenes atferd; bråk og uro.



Figur 4.10: Elevenes atferd; sosial isolering.

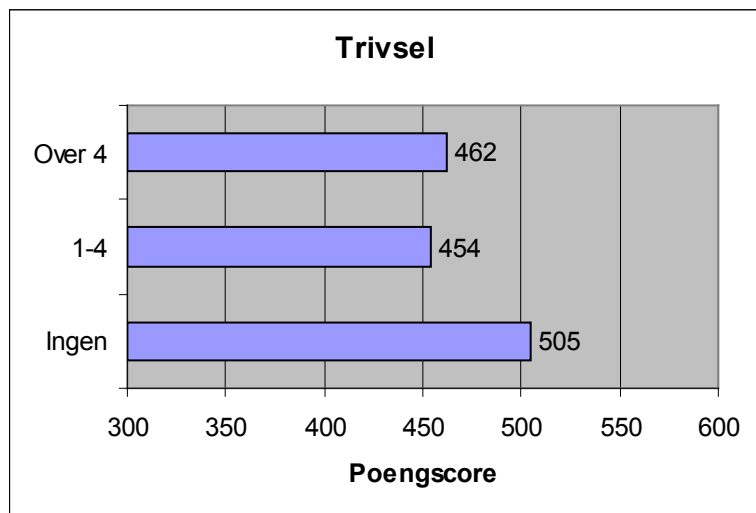


Innen dette området er det noen forskjeller mellom elever som mottar 1–4 timer med spesialundervisning pr. uke og de som mottar mer enn 4 timer. Elevene med 1–4 timer pr. uke med spesialundervisning er både litt mer urolige enn andre elever og de opplever selv også at de er noe mer sosialt isolert. Det kan ha sammenheng med at de som mottar mer enn 4 timer med spesialundervisning er mer i mindre grupper der de har venner og der det er lettere for lærerne å holde ro og orden. Dette understreker at denne elevgruppen kan være i en sårbar situasjon på skolen både faglig og sosialt.

4.2.5 Trivsel på skolen

Trivsel på skolen er vurdert av elevene og er dermed et mer direkte mål på hvordan elevene opplever sin situasjon på skolen. Nedenfor vises en grafisk framstilling innen området trivsel der fokuset er knyttet til hva de ulike gruppene av elever sier om det å gå på skolen og hvordan de trives.

Figur 4.11: Elevenes trivsel.



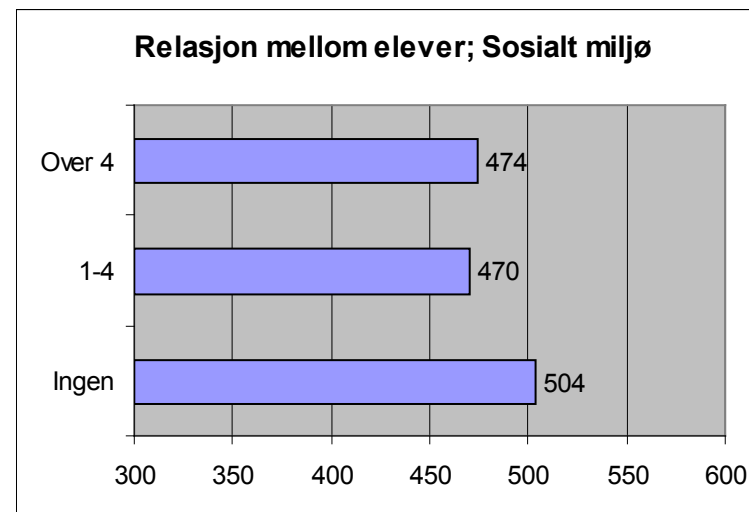
Denne analysen viser at elever som mottar spesialundervisning trives signifikant dårligere på skolen sammenliknet med elever som ikke mottar spesialundervisning. Men det er relativt små forskjeller mellom elevene enten de mottar 1–4 timer pr. uke eller de mottar mer enn 4 timer med spesialundervisning pr. uke.

Forskjellen mellom elever som mottar spesialundervisning og de elevene som er i vanlig undervisning på om lag 50 poeng, må betraktes som en betydelig forskjell innenfor et område der elevene selv har vurdert sin egen situasjon i skolen. Trivsel er vesentlig i skolen og viser i andre undersøkelser nær sammenheng med både opplevelse av undervisningen, relasjon til lærer og sosial kompetanse (Nordahl 2000). Forholdet mellom de som mottar spesialundervisning og de som ikke gjør det, er med andre ord tilsvarende for trivsel og motivasjon. Det er her nødvendig å stille spørsmål ved i hvilken grad det spesialpedagogiske tilbudet kan fungere oppbyggende og trivselskapende eller trivselshekkende.

4.2.6 Relasjon til medelever

Elevene har her vurdert 18 utsagn om sine relasjoner til medelever. I dette området er det en tofaktorløsning, og faktoren som framstilles her er benevnt som sosialt miljø. Her har elevene svart på utsagn knyttet til hvordan han/hun har det i forhold til de andre elevene i klassen eller basisgruppa. I figuren nedenfor vises gjennomsnittskårer for de ulike elevgruppene tilknyttet både de som mottar spesialundervisning og de som ikke gjør det.

Figur 4.12: Relasjoner mellom elevene; sosialt miljø.



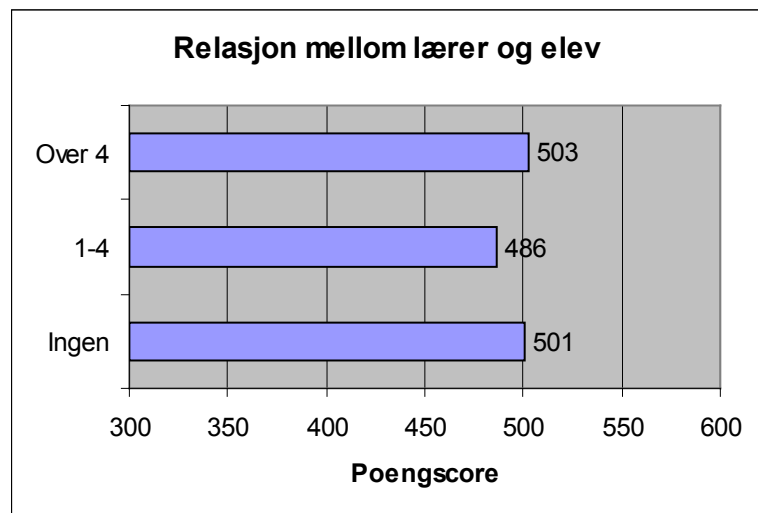
Her ser vi at de elevene som mottar spesialundervisning har et dårligere forhold til sine medelever enn de elevene som kun har vanlig undervisning. Dette er i samsvar med vurderingen tilknyttet sosial isolasjon under atferdsproblematikk. Dette er imidlertid kun en kartleggingsundersøkelse så vi kan ikke uttale oss om eventuelt spesialundervisning er en årsak til dette. Men likevel er det et faktum at elever som mottar spesialundervisning sliter noe sosialt på skolen. Det er ingen forskjeller tilknyttet om elever mottar 1–4 timer eller mer enn 4 timer med spesialundervisning pr. uke. Innen sosial isolasjon skåret imidlertid elever som

mottar mer enn 4 timer noe bedre enn elever som mottar 1–4 timer pr. uke. Det kan ha sammenheng med at spørsmålene innen relasjoner til medelever er mer detaljerte tilknyttet ulike former for relasjoner.

4.2.7 Relasjon til lærer

Elevene har her vurdert 15 utsagn om sine relasjoner til læreren. Utsagnene tilknyttet elev–lærerrelasjon er her knyttet til tema som «læreren liker meg, jeg har god kontakt med læreren, når jeg har problemer eller er lei meg kan jeg snakke med læreren og læreren bryr seg om hvordan jeg har det». Videre er det også utsagn knyttet til at «læreren gjør meg flau hvis jeg ikke vet svarene, læreren behandler noen elever bedre enn andre, læreren bruker liten tid på å snakke med meg». I figuren nedenfor vises gjennomsnittskårer for de elevene som mottar spesialundervisning og de som ikke gjør det.

Figur 4.13: Relasjoner mellom lærer og elev.



Relasjon mellom elev og lærer framstår i en rekke undersøkelser som viktig i forhold til elevenes læringsutbytte (Hattie 2009). Derfor må det betraktes som svært positivt at det er små forskjeller mellom elever som mottar spesialundervisning og de elevene som ikke gjør det. Dette må tolkes i den retning at lærerne som har elever som mottar spesialundervisning klarer å etablere og opprettholde et relativt godt forhold til elevene. I noen grad skårer imidlertid de elevene som mottar 1–4 timer med spesialundervisning dårligere enn andre elever her. Det kan svekke relasjonen til læreren for de elevene som mottar mindre enn 4 timer spesialundervisning pr. uke.

5. KVALITATIVE INTERVJUER: VURDERINGER AV SPESIALUNDERVISNING

Dette kapittelet er en presentasjon av de kvalitative intervjuene som er gjennomført av skoleeiere og PP-ledere, samt fokusgruppeintervjuer av skoleledere fra barne- og ungdomstrinnet i fem kommuner. Vi har delt kapittelet inn i to hoveddeler, hvor det første handler om den spesialpedagogiske tiltakskjeden fra henvisning til vedtak fattes og man tilbyr spesialundervisning. Det andre underkapittelet handler om innholdet og kvalitetsvurdering av undervisningstilbudet til de elevene som mottar spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke.

5.1 Fra henvisning til spesialundervisning

I denne delen vil vi skissere organisering av spesialundervisning, forstått som veien fra henvisning til vedtak fattes og hvordan det gjennomføres og organiseres i skolen. Vi vil presentere funn fra intervjuene når det gjelder forholdene fra henvisning til tilråding som omfang, organisering og vurdering av elevenes opplæringstilbud, før vedtak fattes og organisering på skolen.

5.1.1 Bakgrunnsfaktorer for henvisning

Det var flere faktorer som ble drøftet i intervjuene med skoleeiere og PP-tjenesten, samt i fokusgruppeintervjuene med skoleledere, og time- og ressursmodellen ble et vesentlig moment for å forstå vedtaket. Det handlet om årstimeregnskapet, som innebærer at timetallet for spesialundervisning i liten omfang kan handle om fra 1–1 1/2 til 4 timer. Det er

altså variasjoner i anvendelse av timetallomfang i PP-tjenestens tilrådingen i vårt utvalg. Det ble også uttalt som at vedtak handler om oppfølging av lovverket, læreplanverk og rettigheten til noen elever.

Når vi forespurte om kjennetegn ved denne elevgruppen, ble det aldri gitt noen entydige svar. «Spesialundervisning skal gjelde for de som trenger det, og vedtaket er så lite i timeomfang at det vil gi lite resultater,» formulerte en av våre informanter. Det ble presisert av flere informanter på ulike nivåer av vedtaksmyndighetene. «Vi har spesialundervisning for de som trenger det. Spesialundervisning er et gode for de som trenger det, men ikke for de som ikke trenger det.» Samtalene handlet snarere om å begrunne hvorfor man ønsker å redusere bruken av dette vedtaket, med referanse til at forekomsten av vedtaket har økt gjennom Kunnskapsløftet.

Våre kvalitative intervjuer samsvarer med de kvantitative dataene som viser at det er en sammensatt elevgruppe som mottar dette spesialundervisningstilbudet. I enkelte kommuner blir det omtalt som at «dette vedtaket vil vi helst ikke å snakke om,» sitert fra en skoleledergruppe. Samtidig som flere informanter presiserte at flere elever er blitt henvist til PP-tjenesten etter Kunnskapsløftet, og at dette må man ta på alvor. I den grad denne studien kan ha innvirket på praksis, handler det om å styrke den skolefaglige begrunnelsen for at slike vedtak fattes. Det generelle bilde er imidlertid at begrunnelsen for at slike vedtak anbefales er sammensatt, og tiltakene handler vel så gjerne om sosialpedagogiske, som spesialpedagogiske hensyn. «Av og til blir det vedtak om spesialundervisning på grunn av uroen og uoppmerksomheten, som ikke har noen med spesialundervisning å gjøre, sånn jeg ser det i hvert fall,» fremhever en skoleleder. En PP-leder uttalte som følger: «Når jeg ser at det er for elever med atferdsvansker, konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker så har det etter min personlige oppfatning enn tendens til å vedvare alt for lenge. Jeg ønsker at så og si alle elever med sosiale vansker, vansker med motivasjon og atferdsvansker blir håndtert innenfor tilpasset opplæring. Du får jo ikke noe mer, du får de samme tiltakene og de samme rådene, men da er vi avhengig av at PP-tjenesten er tett på, som kan gi de rådene.» Det argumenteres for at henvisningsgrunnlaget skal handle om fagvansker som blir knyttet til grunnleggende ferdigheter. Det handler om at det er et periodisk behov for spesialundervisning. «1–4 timer er mesteparten

rent fagvansker, de når ikke målene. Norsk og matte, kanskje litt engelsk. Det går på grunnleggende ferdigheter. Det kan også være tilrettelagte samtaler med en voksen, der det går på struktur og tilrettelegging av dagen,» formulerte en informant.

Henvisningsgrunnlaget ble av en annen skoleledergruppe omtalt som at: «Mange blir også henvist på grunn av ME, fravær, konsentrasjonsvansker, og også på grunn av stort uttak av ferie.» Sitatet illustrerer at det ikke nødvendigvis er læreplansvansker som er henvisningsgrunnlaget, og det kjennetegner utvalgets argumentasjon. Det iverksettes vedtak for elever med sosiale vansker, konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker. Det handlet om at man setter inn spesialundervisning i lite omfang for å strukturere dagen eller at det ble satt av timer til å følge læringsarbeidet med individuelle samtaler, samt å tilrettelegge for tilleggsstruktur i elevens læring. Generelt mottar flere gutter enn jenter dette opplæringstilbudet. Det finnes også noen unntak i dette forholdet mellom gutter og jenter i vårt utvalg; for eksempel ble det på en barneskole fremhevet at guttene skårer høyere enn jentene på nasjonale prøver i lesing.

Vi presenterte noen funn fra den kvantitative undersøkelsen for noen av informantgruppen for å eksemplifisere våre spørsmål. Til spørsmålet om at lærere vurderte at kun 16 % av elevene mottok spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke grunnet skolefaglige presentasjoner, fremhevet også våre informanter at vedtak om spesialundervisning ikke bare omhandler lave skolefaglige presentasjoner. De to hovedvanskene som dominerer tilmelding til PP-tjenesten er spesifikke fagvansker og psykososiale vansker. Dette er to vanskekategorier som sterkt aktualiserer spørsmålet om ikke systemrettet innsats mer effektivt kunne bidra til å løse problemene, enn vedtak som munner ut i individrettede tiltak.

PP-tjenesten i en større kommune uttaler at man vil motvirke denne trenden om at spesialundervisning 1–4 timer pr. uke utgjør slike sosialpedagogiske tiltak for å legge til rette for strukturering av skoledagen. Vedtak om spesialundervisning skal handle om fag- og timefordeling knyttet til spesifikke fagvansker. Når det gjelder det periodiske behovet eksemplifiserte flere informanter dette som tiltak for å fremme grunnleggende ferdigheter, som det like gjerne kunne vært organisert innenfor den

ordinære ramme for klassen i form av tilpasset opplæring. Det periodiske aspektet ble også problematisert, da det viser seg at få vedtak om spesialundervisning tas bort. Det generelle bildet er snarere som en skoleleder uttalte «det har jo hendt at når de skal ha ny sakkyndig vurdering etter to eller tre år, at PP-tjenesten har sagt at nå er det ikke noe, men jeg kan ikke huske at det har skjedd meg». Et tydelig argument fra flere informanter var at man ville motvirke dette lille vedtaket og ønsket å anbefale et større timetall for de som trenger spesialundervisning, enn hva rammen 1–4 timer kan gi som et spesialundervisningstilbud.

Etter endringer i opplæringsloven i 2009 har skoleeier en særlig plikt vedrørende tilpasset opplæring i de første skoleårene; § 1-3:

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten. På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning (Opplæringsloven 2010).

Dette spesifikke kravet om tilpasset opplæring som tidlig innsats fra 1. til 4. trinn innebærer at skolen har krav på høy lærertetthet. En PP-leder uttalte at «vi kan ikke anbefale organisatoriske avvik etter loven for elever i 1.–4. trinn, så derfor handler spesialundervisning om avvik fra kompetansemålene». Generell problematiseres dette med vedtak om spesialundervisning i form av organisatoriske avvik. Når det gjelder lovformuleringen kan det være en faktor til at vedtak om spesialundervisning 1–4 timer pr. uke øker oppover i trinnene. Det kan også forklares slik en annen informant uttalte det, at «når fagtrykket i skolen øker, blir flere henvist til PP-tjenesten».

En skoleeier presiserte at «vi ønsker tidlig innsats, vi ønsker å kjøre inn ressursene tidlig, men da må vi nesten ta oss råd til å kjøre dobbelt løp en periode». Våre kvantitative data viser at vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke øker på ungdomstrinnet. Noe som ikke samsvarer med prinsippet om tidlig innsats. En PP-leder sa: «Vi har nesten til gode å se at spesialundervisning i ungdomsskolen har vært en betinget suksess.

Kanskje det går vel så bra hvis vi tar vekk spesialundervisningen og lar eleven få være i fred. Det er noe med miljøet vi dyrker opp i forhold der grupper med umotiverte og uvillige elever blir satt sammen. Det er et regnestykke som ikke er fornuftig, for å si det sånn.»

Det generelle bildet informantene gir oss er at man vil motvirke spesialundervisningstiltak 1–4 timer pr. uke, gjennom å styrke tilpasset opplæring innenfor den ordinære undervisning og heller sette inn vedtak om spesialundervisning i større omfang for de som trenger det. Økningen i vedtak om spesialundervisning etter Kunnskapsløftet forklares av våre informanter som at fagtrykket har økt i norsk skole, samtidig som det er etablert kvalitetsvurderingssystemer gjennom Kunnskapsløftet som gjør at man fanger opp de elevene som har manglende faglig utbytte. En skoleeier sier det slik «Vi har et helt annet fokus nå, i forhold til det med å utvikle det faglige da. Det kan jo og forsterke problemene, altså har du det, så synliggjør du ting mer. Men jeg velger nok å tro at vi gir kanskje bedre hjelp nå ved å spisse det og har mer å bygge på, enn det vi hadde før. Håper jeg da.» En PP-leder uttalte: «Det at du måler elever, er helt klart at du vil oppdage flere, da vil du også oppdage de som faktisk trenger mer hjelp. Jeg er helt bestemt på at vi anbefaler ikke spesialundervisning uten at det er en grunn til at elevene trenger det. Vi har blitt gjort i stand til, også via nasjonale prøver og Kunnskapsløftet som krever annen dokumentasjon til undervisvurdering og alt dette som inngår her, så er det klart at vi oppdager flere. Vi ser at de ikke holder den standarden som man nasjonalt har sagt at man skal ha på de ulike målestasjonene eller trinnene.»

Det blir anvendt ulike kartleggingsundersøkelser som skolene utfører før enkeltelever henvises til PP-tjenesten, og det er generelt etablert gode prosedyrer for skolens forebyggende arbeid ved å sette inn tiltak før henvisning, fremhever flere av våre informanter. Enkelte kommuner har etablert en sjekklister for hva som skal gjøres på skolen før henvisning, hvor PP-tjenesten har skolert lærere i bruk av kartleggingsmateriell og der PP-tjenesten anbefaler tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før henvisning. Økningen i vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer

pr. uke reiser imidlertid spørsmål om arbeidet er godt nok, da bedre tilpasset opplæring antas å kunne bidra til å motvirke dette lille vedtaket om spesialundervisning.

Skoleadministrasjonene har ikke lagt noen føringer for organisering av spesialundervisningen utover lovverket og forskriftene. De har utarbeidet rutiner for hva som skal skje ute på den enkelte skole før en sak henvises til PP-tjenesten, og flere informanter presiserer at PP-tjenesten bør veilede skolen til å iverksette tilpasningen og differensiering innenfor den ordinære opplæringen før skolen henviser elevene. Med unntak av en av våre utvalgskommuner, er det generelle bildet at timer til spesialundervisning har økt, samtidig som ressursen til ordinær undervisning har gått ned. «Spesialundervisning handler om ressursmangel... er det en effektiv måte å bruke ressurser på er et annet spørsmål og det må vi stadig ta opp... Det handler om hvordan man bruker voksenressursene på de ungene vi har.»

Lav terskel for henvisning og anbefaling og økningen av vedtak til spesialundervisning kjennetegner debatten etter Kunnskapsløftet. Det vises også til en betydelig økning i omfanget av sakkyndighetsarbeid og tiltak på det spesialpedagogiske området, men det har vært en nedgang i saksbehandlingstiden til PP-tjenesten, påpeker våre informanter. Opplæringsloven sier ikke noe om dette, men i Utdanningsdirektoratets veileder heter det nå at:

I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid (Utdanningsdirektoratet 2009:77).

Enkelte elevsaker forventes å ha kortere behandlingstid, mens det for enkelte saker vil kunne være gode begrunnelser for en saksbehandlingstid på over tre måneder, fremhever en PP-leder. Videre fremhever våre informanter at ikke alle henvisninger fører frem til vedtak. Slike saker tyder på at skoleeiere og skoleledere også kan bidra sterkere til å redusere henvisningene. Trykket for vedtak om spesialundervisning skapes i

skolen og en viktig forklaring er nok den reduserte tidsrammen til styrking av den ordinære undervisningen, når det gjelder den lave terskelen for henvisning.

5.1.2 Sakkyndig vurdering og tilråding

Sakkyndig vurdering av elevens behov omhandler at PP-tjenesten gjennomfører en utredning og en tilråding. Både PP-lederne og skoleeierne påpekte at de arbeidet systematisk for at henvisning foretas slik at PP-tjenesten kan gjennomføre sin sakkyndige vurdering og fatte vedtak for hvert skoleår, men det fattes også vedtak senere i skoleåret når det er behov for det. Etter dette gjøres det enkeltvedtak, individuell opplæringsplan utarbeides og eleven mottar spesialundervisning.

Dersom den sakkyndige vurderingen er utarbeidet for en tidsperiode på for eksempel tre år, mens skoleeier treffer enkeltvedtak for kun ett år, må det i forbindelse med et nytt enkeltvedtak neste år vurderes om den samme sakkyndige vurderingen også kan legges til grunn, eller om ny sakkyndig vurdering må utarbeides. Det vil her være skoleeiers ansvar å avgjøre om det er forsvarlig å legge den allerede utarbeidede sakkyndige vurderingen til grunn. Her må det blant annet ses på om eleven har utviklet seg på en slik måte at det er grunn til å tro at elevens behov har endret seg fra da den sakkyndige vurderingen ble utarbeidet. (Utdanningsdirektoratet 2009:73).

Informantene ga oss opplysninger om at det var variasjoner i de sakkyndige anbefalingenes konkretiseringsgrad. I en kommune arbeidet man systematisk med å konkretisere læringsmålene fra Kunnskapsløftet i tilrådingene, slik at disse kunne anvendes direkte i utformingen av en individuell opplæringsplan. I en annen kommune ble det uttalt at sakkyndige tilrådinge fra PP-tjenesten hadde et tolkningspotensial, både når det gjaldt omfang, organisering og innhold ved spesialundervisningen skolen skulle vedta. Da blir ansvaret i stor grad tillagt vedtaket og læreren som skal implementere spesialundervisningen ut fra en individuell opplæringsplan. I en annen kommune fremhevet skoleeier at «praksisen

fra sakkyndig tilråding er også forskjellig fra saksbehandler til saksbehandler, derfor endrer vi nå litt i forhold til sakkyndig tilråding slik at de skal gjøre det mer i team. For det har vært den enkelte saksbehandler, – det har vi fått tilbakemelding fra skolene, at enkelte saksbehandlere skriver med gaffel, som de sier, mens andre er mer restriktive, så der har vi gått inn for å se på kvalitetssikringen og at det gjøres mer i team.» Det at sakkyndige råd fra PP-tjenesten oppfattes som personavhengig er svært problematisk i forhold til de faglige kriteriene for sakkyndighetsvurderingene vi etterlyser i anbefalingene fra PP-tjenesten, og spesialundervisningen som implementeres i skolen på bakgrunn av denne.

Den sakkyndige vurderingen skal angi omfanget av spesialundervisning ut i fra en vurdering om elevens opplæringsbehov. Å avgi en sakkyndig vurdering uten å angi omfanget vil være en ufullstendig vurdering, påpekes det i veilederen fra Utdanningsdirektoratet (2009:63). Omfanget forstås som timetallet av alle informanter, men det er variasjoner om man regner det ut i skoletimer eller klokketimer. I hovedsak vil vi fremheve at man anvender klokketimer. PP-tjenesten gir imidlertid opplysninger om ulike timetallstilrådinge, og dette er av betydning for vår kartlegging av spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke. I noen tilrådinge brukes fortsatt termer som i liten (en til tre timer), middels (tre til seks timer) eller stort omfang (mer enn seks timer). Videre forekommer det fortsatt at PP-tjenestens tilråding kan være generell, eksempelvis som et gitt omfang fra tre til fem timer. En PP-leder uttaler det som at «våre anbefalinger handler mer om fag og fagområder, ikke timetall. I gamle dager var det fokus på timetall og å holde timene nede.» En skoleleder uttaler det som at tilråding i timeomfang «har variert år for år,» mens PP-leder i samme kommune uttalte det som at «jo mer vi spesifiserer omfanget, jo tydeligere og klarere blir skolen på den rettigheten eleven har».

Rett til spesialundervisning omhandler at eleven «ikke har» eller «ikke kan få» tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf. § 5-1. Utdanningsdirektoratet presiserer at elevens totale opplæringstilbud må være likeverdig med det opplæringstilbudet andre elever får gjennom sin ordinære opplæring (Utdanningsdirektoratet 2009:64). En PP-leder omtalte vurderingen: «Vi bruker de samme punktene for å vurdere

1–4 timer som vi bruker i forhold til de andre. Vi ser på vurdering, kartlegging og hvilke behov som dekkes innenfor den ordinære opplæringen og hva som skal dekkes ellers. I forhold til de som har 1–4 timer, da kan vi si at det er under en håndfull som kunne hatt tilpasset opplæring i stedet for spesialundervisning. Det har vært foreldre som ønsket å sikre at eleven får det de trenger.» Pihls (2010) undersøkelse viser imidlertid til at foresattes og elevs stemmer sjelden kommer til uttrykk eller er vektlagt i sakkyndighetsarbeidet. Vi fikk ikke tilgang til slike sakkyndighetsdokumenter i denne kartleggingen, men vi vil fremheve at når våre informanter presiserte de nære samarbeidsrelasjonene mellom PP-tjenesten og skole fra henvisning til vedtak, kan det bidra til at eleven og deres foresatte kan oppleve maktlesløshet gjennom denne institusjonelle praksisen.

PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven og særlig deres foresatte i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og legge stor vekt på synspunktene deres, jf. § 5-4. En skoleleder uttalte det snarere som et problem. «PP-tjenesten skaper urealistiske forventninger, spesialundervisning krever ressurser og vi har ikke de ressursene.» Generelt kom ikke dette frem i intervjuer med skoleledere i de andre kommunene. Det var etablert et nært samarbeid med PP-tjenesten og skolene også før eleven ble henvist gjennom blant annet kontinuerlige møter i ressursteam. «Dette med ressursteam er en organisering som er veldig bra. Det består av ledelsen, teamet, helsesøster og PP-tjenesten. Da får du den muntlige kontakten som gjør at dokumenter ikke får lov til å sovne i mappa,» påpeker en annen skoleledergruppe. Det innebærer at skolene har faste kontaktpersoner i PP-tjenesten, og dette kan gjøre at tjenesten har god kunnskap om skolene de betjener. De fleste av skoleledere sier at samarbeidet er godt, men at de gjerne skulle sett PP-tjenesten ute i virksomhetene, som observatører og rådgivere knyttet til skolehverdagen. En PP-leder sier at de har jobbet tett på skolene for å finne tiltak for de elever med behov for tilpasset opplæring, og videre at de har fulgt opp elever med spesialundervisning. Som et resultat av dette, oppga lederen at de fikk færre henvisninger og dermed reduksjon i vedtak i kommunen.

Uansett er det viktig å presisere at foreldrene og elevene har rett til å få kjennskap til innholdet i den sakkyndige vurderingen (Utdanningsdirektoratet 2009:42), og det vil være avhengig av samarbeidsflaten

mellom PP-tjenesten og skolen, samt skole–hjem samarbeid forøvrig. Nordahl (2007) har tidligere vist til at samarbeidet mellom skole og hjem er behovsstyrt. Blant våre informanter ble det forstått som at foreldrene vil fremme sine barns rettigheter og at skolen holder nede vedtak; noe foreldrene kan argumentere i mot. Det argumenteres her for at det er avhengig av at man involverer foreldrene, slik at de vet innholdet i tiltakskjeden for å tilpasse opplæringen innenfor den ordinære rammen eller i form av spesialundervisning.

I de fleste kommunene ble det presisert at elevenes foreldre var en betydelig pådriver for henvisning til PP-tjenesten, men at man i enkeltsaker motvirket dette i ressursgruppemøter som var etablert for de fleste utvalgsskolene, selv om det var noe ulikt representert. I en kommune presiserer informantene at det iverksettes en rekke tiltak på skolen før elevene henvises, og disse tiltakene, som implementeres i den ordinære undervisningen, anbefales utviklet i samråd med PP-tjenesten. Det kan innebære systemrettet arbeid slik vi drøfter senere, men når det gjelder terskelen for henvisning uttalte en skoleleder i en annen kommune at «hvis vi kunne si at vi har ressurser og barnet ditt skal få hjelp,» kunne vi unngå henvisninger og redusere vedtak om spesialundervisning. I den samme kommunen ønsker man nå å styrke grunnbemanningen i klasserommet ved å omdisponere ressurser fra spesialundervisning til kravet om tilpasset opplæring innenfor den ordinære rammen.

En annen skoleleder som lå rundt landsgjennomsnittet for vedtak fremhevet at «terskelen er relativt høy i forhold til å henvise fra eget hus». En av skolelederne som representerte kommunen som holder slike vedtak nede, tilføyde at en annen pådriver for at barneskolen henviser eleven, er ungdomsskolen. Henvisning til PP-tjenesten og det å fatte vedtak på barnetrinnet, slik det særlig øker fra 5. trinn, kan handle om «å holde ryggen fri».

Etter dagens ordning skal det på det tidspunktet hvor enkeltvedtaket treffes, foreligge en sakkyndig vurdering som tar stilling til de faglige spørsmålene som skisseres i anbefalingen fra PP-tjenesten. Våre informanter fremhevet i hovedsak at det var et nært samarbeid mellom vedtaksmyndighetene. Det innebærer at det var samsvar mellom PP-tjenestens tilrådning

og vedtak som ble fattet, og det er svært få klagesaker fra foreldrene i vårt utvalg. Et unntak var at foreldrene ikke ønsket spesialundervisning, og skolen vurderte å sende bekymringsmelding til barnevernet. Dette viser uansett at veien fra henvisning til vedtakene om spesialundervisning fattes på skolen kan innebære komplekse prosesser.

En PP-leder problematiserte dette i forhold til Midtlyngutvalgets forslag om at «vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagens § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten» (NOU 2009:28).

Samtidig er jeg jo også redd for, hvis du ser på Midtlyngutvalgets forslag om at rektoren skal fatte spesialundervisning for de letteste vanskene, så tror jeg absolutt ikke vedtakene 1–4 kategorien kommer til å forsvinne, de kommer til å eksplodere. I forhold til at de kan fatte vedtak over en lav sko, uten å ha den sakkyndige bakgrunnen i forhold til å knytte det til innholdet i undervisningen. Så det tenker jeg at enten fikk man heller tatt bort § 5-1 og inkludert rettigheten til særskilt tilrettelegging under § 1-3, også ta konsekvensene av det. Istedenfor å lage en sånn hybrid, fordi man vet at det ikke går gjennom likevel, for det har man prøvd to ganger før og Stortinget stemmer det ned. Det er også en personlig vurdering. Jeg er redd for at det kan føre til en stor økning for å ha et alibi for at det faktisk er fattet et enkeltvedtak.

5.1.3 Vedtak om spesialundervisning

I veilederen om spesialundervisning heter det at skoleeier kan, dersom skoleeier finner det hensiktsmessig, delegere adgangen til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning til skolen. Dersom skoleeier har delegert adgangen til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning til skolen, er det skolen selv som må innhente sakkyndig vurdering (Utdanningsdirektoratet 2009:50). Dette gjelder for fire av fem kommuner i vårt utvalg, men vi ser ikke at det har betydning for hvor mange vedtak som fattes primært. I de kommunene der det ikke følger ressurser

med vedtaket, holdes vedtaket nede. Når skolen likevel ligger over gjennomsnittsvedtaket, er bekymringen knyttet til hvor mye av rammebevilgningen som går til spesialundervisningen på bekostning av det ordinære opplæringstilbudet.

Grunnlaget for å ta elever ut av det ordinære opplæringstilbudet vil enten være at eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning hvor denne formen for organisering er fastsatt, jf. opplæringsloven § 5-1, eller enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Det har også betydning om ressurstildeling knyttes til vedtak om spesialundervisning. I de fleste kommunene er det gitt en rammetildeling til skolen som et kronebeløp pr. elev, og vedtak om spesialundervisning gir ikke tilleggsressurser. Problemet i så henseende blir uttalt av en gruppe skoleledere som at: «Dette er en ond sirkel. Dess mindre rammen blir, desto flere faller ut.» I grunntildelingen har man gjort en utregning av hvor mange som kan ha behov for spesialundervisning. I en annen kommune blir rammetildelingen presisert som at man har foretatt en sosio-demografisk utjevning i forhold til visse deler av byen, befolkningstetthet osv. Rammetildeling handler om en utredning av sannsynlighet for behov for spesialundervisning eller andre tiltak, fremfor utregning av vedtak om spesialundervisning. Uansett er det slik at vedtak om spesialundervisning binder ressursen, og enkelte informanter uttrykker at det begrenser muligheten til å gi tilpasset opplæring innenfor den ordinære rammen.

Et unntak er vedtak § 2-8 om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter som er stykkevis finansiert, men det gjelder altså i all hovedsak ikke for vedtak om spesialundervisning. Unntaket er for elever med et helhetlig behov for spesialundervisning, men denne gruppen inngår ikke i vår kartlegging. I en annen kommune er fordelingsmodellen lik, men man kan fortsatt få tilleggsbevilgning til enkeltvedtak. Skoleeieren påpekte at det blir en selvforsterkende effekt: «når en skjærer ned på ordinære tilbudet blir det trykk på spesialundervisning som en måte å kompensere på». Et annet forhold som den samme informanten vektla var at tilsynet fra fylkeskommunen påpekte avvik fordi det stod

omfang spesielt for den enkelte elev. Det har på skolen blitt forstått som den enkelte elev eier timene og skal ha dette antallet timer, selv om spesialundervisning i all hovedsak organiseres i grupper på skolene.

Opplæringsloven regulerer ikke hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men de fleste informantene uttaler at sakkyndige vurdering gjelder for tre skoleår, mens vedtak fattes for hvert skoleår. Etter Utdanningsdirektoratets veileder heter det om enkeltvedtakets varighet: «Vedtaketets varighet må fremgå av enkeltvedtaket. Som hovedregel bør vedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen. Hvor lang gyldighet et enkeltvedtak har, må vurderes konkret for hvert enkeltvedtak.» (Utdanningsdirektoratet, 2009:77). Det er som om vedtaket fremheves, fremfor vurderingen av behovet for om vedtaket bør opprettholdes, uttaler en PP-leder om denne formuleringen i veilederen.

En annen PP-leder omtalte at det er lite heldig at tidsbestemmelsen for vedtak gjelder for et år, da dette innebærer at de fleste skolene, også i vårt utvalg, opprettholder tiltaket gjennom hele skoleåret. Alle informanter påpeker at timetallet vi kartlegger er lite, og at det er et vedtak man argumenterer for er et periodevis tiltak. Dette kommer vi også nærmere inn på under presentasjon av innholdet i spesialundervisningen som gis etter slike vedtak.

Dette med tid er en vesentlig faktor i skolen og generelt vil vi anbefale at PP-tjenesten blir mer konkret i å tidsangi varigheten for tilrådning og vedtak, dersom man ønsker å motvirke de store variasjonene i organisering av spesialundervisning. Når det gjelder spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke bør man ha adgang til å sette dette inn periodisk, om man ikke har råd til å gi dette opplæringstilbud innenfor den ordinære rammen om tilpasset opplæring. Når det gjelder denne formen for spesialundervisning presiserer flere at slike vedtak også kan vedvare: «Noen kan ha nytte av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke over tid, hvis de har en vedvarende nedsatt funksjonshemming. Hvis det er på sikt, kan jeg forsvare at det er på sikt,» uttaler en PP-leder.

Det er som nevnt variasjoner i hvordan skoleledere omtaler PP-tjenesten tilrådning og konkretiseringsgrad. I en kommune ble det uttalt om anbefalingen som at «det står ofte veldig rundt, det er forskjellig, det er personavhengig... alt kan stå». Det ble uttalt videre som «at det gir oss fleksibilitet». Skoleledere i alle kommunene var i dialog med PP-tjenesten under sakkyndighetsarbeidet, og en skoleledergruppe uttalte at det også handlet om unngå eller motvirke vedtaket om spesialundervisning 1–4 timer. «Vi vil ikke at de med lite omfang skal ha vedtak. Det er ikke noe poeng, det gir ingen effekt». En av informantene supplerte med at «min erfaring er at hvis man har fått lite omfang, øker det etter hvert». En annen informant supplerer «men som regel setter vi heller inn spesialundervisning i større omfang».

I fokusgruppeintervjuet i en kommune ble vedtak om spesialundervisning også drøftet i forholdet normalisering versus stigmatisering, «Du stigmatiserer når du må ha et vedtak, kanskje vi bør se på organiseringen... For å få ressursen nå, sitter vi og drar frem egentlig negative utviklingstrekk hos unger hele veien, og fokuserer på alt de ikke får til og alt de ikke kan. Det er jo feil utgangspunkt. Det er en ond sirkel. Hvis vi kunne fokusere på at barn er forskjellige og lærer i ulikt tempo kan vi snu fokuset». Flere skoleledere fremhever særlig at organisering av denne formen for spesialundervisning ligger i grensegangen mellom hvordan man tilpasser opplæringen og vedtak om spesialundervisning. Det generelle bildet viser at vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke har økt etter Kunnskapsløftet og økt oppover i trinnene når fagtrykket øker, fremhever flere av våre informanter. Hva skjer når man da nivå-differensierer opplæringen gjennom spesialundervisning?

5.1.4 Organisering av spesialundervisning på skolene

På spørsmålet om hvordan spesialundervisningen organiseres på den enkelte skole, er svaret generelt både fra skoleadministrasjonen, PP-tjenesten og skoleledere, at spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke, både gis i samlet klasse, i grupper og i enetimer. Videre kan det også handle om at læreren sitter med en elev i klassen. Riksrevisjonens gjennomgang viser også til dette. «Elevmappegjennomgang har vist at

det i 24 prosent av enkeltvedtakene ikke tas stilling til hvordan spesialundervisningen skal organiseres. En formulering som gjentas i flere enkeltvedtak, er at opplæringen kan gis som enetimer, i smågrupper eller sammen med klassen» (Riksrevisjonen 2011:43). Våre informanter fremhever imidlertid fellesskapet, «de trenger en voksen, så organiseres de i små grupper, sjelden alene med en elev. Fellesskap eller gruppe er viktig,» uttaler en skoleleder. Når det gjelder unntakene om spesialundervisning som eneundervisning, handler slike anbefalinger om det vi kaller sosialpedagogiske tiltak. Det er eksemplifisert til å omhandle struktur og oppfølging, der særlig elever med sosiale vansker, konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker inngår. En PP-leder argumenterer mot slike organisatoriske vedtak og sier at «elever med atferdsvansker lærer jo ikke stort ved å bli isolert». I de unntakene der elevene mottar eneundervisning i 1–4 timer pr. uke. Når anbefaling og vedtak gjelder fagvansker, kan det være knyttet til for eksempel læring av grunnleggende ferdigheter. Anvendelse av eneundervisning handler imidlertid i hovedsak om vedtak med større omfang spesialundervisning enn i denne kartleggingen. Slik organisering kan anvendes for elever med utviklingshemning, aspergers syndrom og autismespekteret, fremhever våre informanter.

En PP-leder omtaler at det er to elevkategorier som inngår i vedtak 1–4 timer pr. uke. For det første er det elever med fagvansker som har behov for spesialundervisning og som fortsatt vil ha det, men det kan også være vedtak som blir fattet for en periode. Den andre gruppen er elever med sosiale vansker, konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker, men da handler det ikke om fag- og timefordeling.

Når vi nå ser på organisering av spesialundervisning kan vi generelt antyde at det er lite tro på at spesialundervisningen bør gis en til en, blant våre informanter. Det er stor tro på at organisatorisk differensiering i mindre grupper er læringseffektive for de elevgruppene som mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. En informant uttalte at «spesialundervisning skal ikke skje alene, det gjennomføres i smågrupper», som et sentralt aspekt ved forståelse av læring (Bachmann og Haug 2006, Nordahl og Hausstätter 2009, Dale 2008a og 2008b). En skoleleder presiserte organiseringen av virksomheten slik:

Vedtaket er individuelt det er veldig klart, men organiseres i halvparten av tilfelle handler om samordning av spesialundervisning til elever i grupper, da man forsøker å unngå en til en undervisning. Det er ikke noe bestemt mønster eller begrunnelse for hvordan man organiserer spesialundervisningen inne i klassen eller i egen gruppe. Det står i sakkyndig vurdering hvordan det bør organiseres, men skolelederne er opptatt av å sikre at det blir organisert variert for å sikre ulike undervisningsmetoder anvendes i sosialpedagogiske tiltak... Det hender at PPT sier at det skal være slik eller slik og at vi argumenterer med PP-tjenesten også om hvordan undervisningen burde organiseres, for vi må ha frihet til å handle.

Skolen organiserer små grupper av elever for de som har vedtak. Noen ganger blir det blandet med elever uten vedtak, men som trenger instruksjoner i for eksempel grunnleggende ferdigheter innenfor den ordinære rammen om tilpasset opplæring.

Organisering av spesialundervisning på skolene ble problematisert i forhold til at noen elever ble tatt ut av en fagtime for å få et annet fag, og således mister kunnskap i det andre faget. Det er vesentlige organisatoriske krav til spesialundervisning på skolenivå, og lærere har ikke vært våre hovedinformanter. Skolelederne fremhever generelt at det er viktig at PP-tjenesten ikke er for generelle i sin tilrådning, men er presise på hvordan spesialundervisningen bør organiseres. Samtidig vektla flere informanter skolens behov for fleksibilitet i organiseringen av spesialundervisning. En skoleleder fremhevet at vi «legger til rette for ulike typer organisering, det må være fleksibelt ut fra behov... Vi tenker mål og ikke organisering og det vil variere etter innhold. Alle ressurser er lagt ut flatt på trinnet, og lærerne organiserer dette selv.» I hovedsak ble spesialundervisningsressursen lagt ut på trinnet i vårt utvalg, så det er lærerkollegiet som organiserer og gir innhold til spesialundervisning, og det er læreren som har ansvaret for å gjennomføre spesialundervisning.

Våre informanter presiserer at spesialundervisning gjennomføres av pedagogisk personell. Det er ikke krav til sosialpedagogisk kompetanse på skolene etter loven, men i noen tilfeller presiserer PP-tjenesten at de kan

anbefale særskilt kompetanse innenfor den bestemte lærevansken, men at det er skoleleder som fatter vedtaket og setter inn kompetansen som er tilgjengelig på skolen. «Det å styrke grunnbemanning i norsk skole, ville kunne bidra til både å få tilpasset opplæringen for alle og spesialundervisning for de få,» fremhevet en skoleledergruppe. Skolelederens ønske om spesialpedagogisk kompetanse i skolen var i hovedsak allmennlærere med fordypning i spesialpedagogikk. I en annen kommune ble det uttalt at «det er vanskelig å få tak i spesialpedagoger»... En annen skoleleder i samme kommune påpeker at «det handler også om utdanningen, du kan jo ha master i spes.ped. uten å ha vært i et klasserom». Generelt ble dette kompetansebehovet i vårt utvalg fremhevet som at allmennlæreren har fokus på gruppen og læring i gruppen, og flere lærere med etter- og videreutdanning innen spesialpedagogikk ville ha vært et kompetanseløft for flere av skolene i vårt utvalg.

I enkelte av de større skolene har man også organisert den spesialpedagogiske kompetansen i team, samtidig som læreren har ansvaret for spesialundervisningen i 1–4 timer pr. uke. Når det gjelder ressursen et spesialpedagogisk team kan gi skolen, omtaler en skoleleder det slik: «Vi har tre lærere nå med spesialpedagogisk kompetanse. Det har gjort noe veldig bra for skolen vår. Det er så mye bedre enn før. De sitter sammen og organiserer sin undervisning, men de er også ressurspersoner for de andre. De har så mye med seg som vi kan benytte oss av, også om tilpasset opplæring. Vi skiller jo ikke dette.» Det blir også omtalt av skoleledere som et ønske å ha en spesialpedagog tilhørende teamet på trinnet, slik at den personen blir inkludert i lærerkollegiet. En skoleleder beskrev det som at «suksessfaktoren for læring er læreren, og den relasjonen du får til læreren. Det samme gjelder for spesialundervisningen.» Vi ser at spesialpedagogisk kompetanse kan være avgjørende, «da spesialpedagogene klarer å lese ut tiltakene og sakkyndig vurdering for så vidt også å overføre det på andre arenaer,» fremhevet en annen skoleleder. Et eksempel ble gitt ved at spesialundervisningen i 1–4 timer pr. uke som regel ble gitt i et fag, da er kompetanse avgjørende for at de samme tilpasningene kan overføres til andre fag innenfor den ordinære undervisningen. Også her ble de personavhengige faktorene påpekt.

En PP-leder uttalte at «vi anbefaler aldri assistenter til å utføre spesialundervisning». Den nasjonale statistikken viser at assistenter anvendes til å gjennomføre spesialundervisning, men alle våre informanter påpeker at assistentene ikke gjennomfører spesialundervisning, og at de må veiledes i de oppgavene de skal utføre. En av skoleledere presiserer det som at: «Vi har ingen bruk av assistent når det gjelder 1–4 timer, kun der det er barn med store sammensatte vansker. Der er det pedagog og assistent, og pedagogen har ansvaret.» Assistenter anvendes særlig når det gjelder organisatoriske avvik, ikke som selve spesialundervisningstilbudet, fremhever en annen informant. De fleste bruker assistenten i klassen. PP-tjenestene er nøye med å presisere at «spesialundervisning skjer ikke i form av bruk av assistenter». En skoleleder sa at «det forekom at PP-tjenestens tilrådning anbefalte en faglært assistent, som et helt urealistisk krav til assistenter i skolen». En PP-leder presiserer at «assistenter skal ikke drive med undervisning, de skal drive med assistanse. Hva som skjer ute i praksis er en annen ting, som jeg ikke kategorisk kan si noen ting om, men det er klart at vi følger veilederen og anbefaler ikke bruk av assistenter til undervisningen. De kan hjelpe til å assistere, selv under veiledning skal de ikke undervise.»

En annen skoleleder omtalte spesialundervisning som at «det er ikke bare elevens behov, men det er også læreren som styrer spesialundervisningen... Det er usikkerhet blant lærere om hva som er best for ungene.» En skoleeier presiserte, «man plasserer ansvaret på eleven på et vis, også er ideologien din om bred tilnærming og inkludering litt vanskelig i den situasjonen du er i». Tidligere forskning har vist til at noe av spesialundervisningen gis for å avlaste læreren og for å gi flertallet av elevene i klassen bedre læringsbetingelser. En skoleleder fremhevet det som at «spesialundervisning ivaretar også klassen og læreren». Noen elever har et inkludert tilbud med all spesialundervisning i klasserommet, noen har et segregert tilbud med alle sine timer til spesialundervisning utenfor, mens andre igjen har litt av begge former. Begrunnelsen for organiseringen er ulik, også når det gjelder de som mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke.

En skoleeier presiserer at «vi har en god dokumentasjon, men om vi fortsatt er flinke nok da til å spisse det og gi det som er rett for den enkelte. Det tyder forskning og erfaring på at vi ikke gjør da. Veldig mye er jo bortkastet blir det jo sagt etterpå, jeg vet ikke om jeg kan svelge alt dette, men en del spesialundervisning er nok litt for tradisjonell muligens, og ikke spisset nok inn. Det går jo mye på å utvikle på å utvikle skrive- og leseferdigheter i fra tidlig av, det er jo på den største utfordringen på barnetrinnet.» I tidligere studier er et høyt pedagogisk refleksjonsnivå både hos skolens ledelse og ansatte identifisert som et suksesskriterium for å lykkes med spesialundervisningen, og at dette er en vel så viktig faktor som diskusjonen innenfor og utenfor klassens ramme (Markussen m.fl. 2003, Markussen m.fl. 2009, Nordahl og Hausstätter 2009). De grunnleggende og gjennomgående pedagogiske prinsippene for organisering og gjennomføring av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke kan også etterlyses gjennom denne kartleggingen. En informant presiserte at «det er viktig å skille mellom spesialundervisning, som undervisning, som kan sammenlignes med all annen undervisning og det juridiske». Vi vil særlig drøfte dette rettighetsperspektivet i forhold til hva dette undervisningstilbudet gir.

5.2 Kvalitetsvurdering av spesialundervisning

I denne delen vil vi presentere våre funn når det gjelder innholdet i spesialundervisningen som tilbys i 1–4 timer pr. uke, samt systemer for kvalitetsvurdering. Kvalitetsbegrepet handler både om struktur, prosess og resultat, og vi vektlegger særlig innholdet og kompetansen som tilbys innenfor den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

5.2.1 Innholdet i spesialundervisningen

En av våre informanter fra PP-tjenesten uttalte at «spesialundervisningen her i kommunen styres av opplæringsloven og læreplanene». Vårt generelle inntrykk er at alle våre informanter er opptatt av at opplæringsloven og læreplanverket er styrende og gjeldene for den spesialundervisningen som gis ved kommunenes skoler. Det er imidlertid større behov for å

se på innholdet i de vedtakene som fattes, og hva vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer inneholder. En av våre skoleledergrupper påpeker at «læringsmålene er formulert på et lavere nivå i IOP». Innholdet i spesialundervisning handler i hovedsak om å definere avvik fra kompetansemål i lærerplanene, og knytter seg særlig til utforming og bruken av individuelle opplæringsplaner, samt vurdering av opplæringstilbudet som dokumenteres i halvårsvurderingene. Dette kan innebære at vedtak og IOP blir et administrativt saksdokument, fremfor et pedagogisk redskap i planlegging og gjennomføring av spesialundervisning. Hvis IOP kun utformes for å dekke formalkravene og kravet til dokumentasjon kan det være fare for at planene ikke fungerer særlig godt for den faktiske spesialundervisningen (Nordahl og Overland 1992:220).

Vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke settes i nær sammenheng med ordinær undervisning på skolene, slik som tiltak der man setter inn vedtak for å arbeide systematisk med elevenes grunnleggende ferdigheter i små grupper. En skoleeier påpekte at «det som på en skole er spesialundervisning er på en annen skole innenfor ordinær undervisning, og er i innhold det samme». En skoleleder i en annen kommune påpeker også at arbeidet med grunnleggende ferdigheter gjerne ordnes innenfor den ordinære undervisningen, blant annet kan tiltak for å fange opp de som strever ved å gi tidlig hjelp kan motvirke behovet for vedtak. «Innholdet ligner i stor grad på ordinær tilpasset opplæring,» presiserer en skoleleder da det er små avvik fra læreplanen for vedtaket fra 1–4 timer spesialundervisning pr. uke.

Kjennskap til den ordinære opplæringsinnhold er også viktig ettersom den tilpasningen som eleven gis i enkeltvedtaket om spesialundervisning, kan variere. Det kan være ulike sider av opplæringen der eleven har behov for særskilt tilrettelegging for å få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det vil også være ulik grad av avvik fra den ordinære opplæringen og ulik grad av hvor mye hjelp eleven trenger (Utdanningsdirektoratet 2009:16).

En av våre informanter presiserte at «mulighetene som ligger i § 1-3 er mye større enn det som blir utnyttet», og «en systematisk innsats kunne innebære og motvirke anbefaling og vedtak om spesialundervisning

i 1–4 timer pr. uke». Det er mange tiltak man kan iverksette innenfor tilpasset opplæring uten vedtak om spesialundervisning, fremhevet den samme informanten. I en annen kommune har man organisert arbeidet for å forebygge vedtak. «Vi har en gråsonesplan som sier noe om tilpasset opplæring. Det kan evt. føre til henvisning, men først drøftes det hvordan en kan tilpasse innen det ordinære læringsmiljø.»

For elever som har rett til spesialundervisning skal det etter at det er truffet et enkeltvedtak utformes en individuell opplæringsplan som skal bidra til å sikre at eleven får et forsvarlig, likeverdig og tilpasset opplæringstilbud (Utdanningsdirektoratet 2009). Opplæringsloven § 5-5 presiserer at «planen skal vise mål for og innholdet i opplæringa og korleis ho skal drivast» (Opplæringsloven 2010). Våre informanter fremhevet at det er store variasjoner i hvordan individuelle opplæringsplaner anvendes i norsk skole. Utfordringen er i «første omgang å få en IOP på plass som er koordinert eller samsvarer med sakkyndig tilråding og vedtak og ikke minst det neste steget, at den, når halvåret er omme, får en evaluering i halvårsrapporten som sier noe om målformuleringene er nådd.» «Veldig konkrete mål, slik at de er målbare, det er et vanskelig arbeid og en stor oppgave,» påpeker en skoleleder. Arbeider med dette pågår og begynner å komme på plass etter Kunnskapsløftet, men det er fortsatt et stykke igjen, og det er variasjoner på skolene fremhever våre informanter. Lærere mangler kompetanse i å skrive individuelle opplæringsplaner for elevene. Mange lærere er usikre i dette arbeidet, på samme måte som man er usikre på hvordan man kan anvende PP-tjenestens tilråding i dette arbeidet.

Individuelle opplæringsplaner gir bestemmelsene for spesialundervisning, og den sakkyndige anbefalingen kan legge prinsipper til grunn både for innholdet og utformingen av individuelle opplæringsplaner. Særlig en kommune i vårt utvalg ga PP-tjenesten konkrete målformuleringer til avvik fra lærerplanen i sin sakkyndige tilråding som skolene kunne anvende direkte i utformingen av sine individuelle opplæringsplaner. Vi vil fremheve at dette kan være et betydningsfylt grep for å utforme bedre IOP-er, som fungerer. Nærmere bestemt som pedagogiske redskap

i gjennomføringen av spesialundervisning. Det forutsetter et godt samarbeid mellom PP-tjenesten og skolen, samt at PP-tjenesten anvender læreplanverket i sine tilrådninger.

Utdanningsdirektoratet beskriver i sin veileder at:

Dersom avvikene ikke er bestemt i enkeltvedtaksform, vil det være en formell feil knyttet til avviket. Dersom det ikke fremgår av enkeltvedtaket at eleven skal ha avvik fra læreplanverket for Kunnskapsløftet, kan heller ikke dette fastsettes i IOP-en. IOP-en er ikke en del av enkeltvedtaket, men bygger på det som er fastsatt i enkeltvedtaket. IOP-en skal bare utfylle/operasjonalisere enkeltvedtaket og være et arbeidsverktøy for skolen/lærerne (Utdanningsdirektoratet 2009:73).

Det er bekymringsfullt også med tanke på at disse planene skal være arbeidsverktøy i planlegging og gjennomføringen av undervisningen. En i skoleledergruppen påpeker det slik: «Det er jo noe med å bruke IOP-en som et arbeidsdokument;» «Ja, hvis det ikke er kaffeflekker på denne når halvåret er omme, da har det vært dårlig med IOP-arbeid,» sier den andre litt ironisk.

En annen informant fra skoleledergruppen påpekte at man «ikke forsto hva som står i PP-tjenestens sakkyndige vurdering». I Nordahl og Overland (1998) evaluering av spesialundervisning i Oslo kommune kom det frem at lærerens engasjement var den viktigste faktoren knyttet til effekt av spesialundervisning slik skoleledelsen vurderte det. Deretter kom formell spesialpedagogisk kompetanse og lærerens erfaring med spesialundervisning. Disse tre faktorene er knyttet til personlig egnethet, egenskaper og kompetanse, som vi vil komme tilbake til i neste underkapittel. Dette kan imidlertid også ha betydning for den pedagogiske anvendelsen av IOP'en.

En skoleeier sier at det «å skrive gode IOP-er og halvårsrapporter synes skolene er litt vanskelig, og de trenger mer kompetanse i å skrive konkrete mål. Vi har hatt en dag i år sammen med PPT der vi har jobbet med akkurat dette med alle lærere». PP-lederen i samme kommune sier at

«det er veldig synlig hvem som bruker IOP i det daglige arbeidet i skolen i halvårsvurderingene». Vi kommer nærmere inn på dette under spørsmålet om systemer for kvalitetsvurdering. Dersom IOP kun skal dekke formalkravene indikerer det at man også da hadde utfordringer med å implementere IOP i spesialundervisningen. I denne undersøkelsen ble det også avdekket at ikke alle elever som mottok spesialundervisning hadde en IOP (Nordahl og Overland 1998:86), men det har ikke vært et tema for våre intervjuer, da vi forventet at dette formalkravet er dekket (Nordahl og Overland 1998:95). Riksrevisjonen (2011) viser til en analyse av resultatene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 at om lag 25 prosent av kommunene omfattet av tilsynene imidlertid fikk påpekt svakheter ved innholdet i IOP-ene.

Riksrevisjonen påpeker at

Svakheterne er i hovedsak knyttet til mangelfulle beskrivelser av opplæringsmål. Dette fører til at det blir vanskeligere å vurdere måloppnåelsen i halvårsrapportene... Mangelfull planlegging og rapportering av spesialundervisningen kan bidra til å svekke mulighetene for å gjøre nødvendige justeringer i opplæringstilbudet (Riksrevisjonen 2011:57).

Det vises også til at IOP ikke klart nok definerer spesialundervisningens omfang og organisering. Den særskilte organisering må være fastsatt i et enkeltvedtak om spesialundervisning og i den individuelle opplæringsplanen, slik de fremhever. Når det gjelder spesialundervisning som gis handler likeverdighetsvurderingen særlig om kvalitet. Det er skolen som har hovedansvaret for å utarbeide IOP for den enkelte elevene. Skolen har ansvaret for å legge til rette for et godt planarbeid og å sikre at planene er utarbeidet innenfor lovens formalkrav, men når vi vektlegger bruken av planen i våre intervjuer handler det om kjennetegn og kvaliteten ved opplæringstilbudet til den enkelte elev. Utdanningsdirektoratet (2009) anbefaler at de som arbeider med eleven, utarbeider IOP-en i samarbeid. Når det gjelder innholdet i IOP ble ikke dette særlig godt belyst i vår undersøkelse fordi lærere ikke var våre hovedinformanter. Likevel viser annen forskning at det fortsatt er en lang vei å gå før individuelle opplæringsplaner brukes som et vurderingsverktøy for læring. En skoleleder

presiserte at «kvalitetsvurdering følger det ordinære opplæringssystemet». De har et halvårsvurderingsskjema for alle elever, også de som har IOP. De har elevsamtale ut fra sine mål og en foreldresamtale med barnet og lærere, det blir også en dokumentasjon. Eksempelvis som at elevsamtaler kan gjennomføres som læringssamtaler som gir elevene tilbake- og framovermeldinger som fremmer dialog om læring. Vi vil presisere at slike tiltak bør inngå som en del av denne ordinære opplæringen.

Halvårsvurderingene beskriver hva det er arbeidet med innholdsmessig og hvordan spesialundervisningen er gitt, men det foreligger ingen reell vurdering av hva som gir og ikke gir ønsket effekt av spesialundervisning i denne dokumentasjonen. Skolen viderefører slik en praksis på et skjønsmessig grunnlag av hva de mener gir elevene et tilfredsstillende læringsutbytte. Slike vurderinger kunne være om eleven kan oppnå læring etter de ordinære kompetansemålene og ferdighetsbeskrivelsene i Kunnskapsløftet etter en periode med spesialundervisning. Slike vurderinger burde kunne vært dokumentert i blant annet halvårsvurderingene.

Hattie (2009) metastudie viser at man anvender det samme repertoaret i spesialundervisning, som innenfor den ordinære undervisningen. Den viktigste oppgaven er å bestemme innholdet i undervisningen i det enkelte fag, og hvordan innholdet og læringsmiljøet skal tilrettelegges i en bestemt klasse (Pihl 2010:275). Vi referer til dette også med tanke på den svake innholdskomponenten vi har funnet når det gjelder spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Det å angi avvik fra læreplanverket gjennom individuelle opplæringsplaner er ikke tilstrekkelig for gi spesialundervisningen et godt innhold. Det gjennomføres naturligvis også god spesialundervisning, men vi må ha større fokus på innholdet, instruksjoner, arbeidsmåter og metoder også når det gjelder denne undervisningen. Hattie (2009) antyder at for elever med lære vansker vil instruksjoner gi læringseffekt. Han fremhever det å uttale intensjonen med læringsaktivitetene og suksesskriterier for å engasjere elevene i egen læring (Hattie 2009:206–207). Generelt viser denne internasjonale metastudien til at lærere overfører den samme metodikken og innhold som gis innenfor ordinær undervisning til spesialundervisning i små grupper, og vi kan ikke se at vi har funnet noe annet i denne kartleggingen.

Når det gjelder den konkrete innholdsdifferensieringen, blir det blant annet eksemplifisert som stasjonsundervisning med spesialpedagog og assistent i mindre grupper på mellomtrinnet av våre informanter. Generelt blir nivå-differensiering av innholdet omtalt som at progresjonen er saktere og at det blir brukt tilleggsmetoder som konkretiseringsmaterieell. Andre rammefaktorer kan være behov for særskilt tilrettelegging i det fysiske miljøet og tekniske hjelpemidler i klasserommet. Det kan antydes som at lærere i hovedsak overfører de samme metodene som i ordinær undervisning ved organisering av spesialundervisning i små grupper. I Utdanningsdirektoratets veileder er det presisert som:

Et opplæringstilbud anses likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene til å nå de målene som det er realistisk å sette for vedkommende, som andre elever har for å realisere sine mål innenfor det ordinære opplæringstilbudet (Utdanningsdirektoratet 2009:18).

I en annen kommune i vårt utvalg foretar PP-tjenesten en likeverdighetsvurdering av den individuelle opplæringsplanen, så snart den foreligger. Når man likeverdighetsvurderer IOP-en, kan det bidra til å styrke den individuelle opplæringsplanen, men det er ikke et krav etter opplæringsloven eller eksemplifisert i veilederen fra Utdanningsdirektoratet. Denne kommunen presiserer imidlertid også at det er variasjoner i hvordan IOP blir brukt i undervisningstilbudet som gis ved skolene i kommunen. Likeverdighetsvurderingen gir ikke nødvendigvis grunnlag for å sikre vurdering av elevenes læringsutbytte i de spesialundervisningstilbudene som gis. En skoleeier i en annen kommune uttaler at «det er vanskelig å måle læringsutbytte når det er så lite omfang. Noen ganger må en utvide omfanget, andre ganger spiller andre ting inn og i noen sammenhenger der det handler om samtaler har en følelsen av at det gir resultater.»

En skoleleder problematiserer dette ved å påpeke at det ikke står noe sted at eleven skal ha optimalt undervisningstilbud, men et likeverdig og forsvarlig opplæringstilbud. Utdanningsdirektoratets veileder presiserer at sakkyndigheten også handler om å vurdere elevens totale opplærings-situasjon, det vil si at spesialundervisning må være likeverdig med det opplæringstilbudet andre elever får gjennom sin ordinære opplæring.

Det er viktig at PP-tjenesten i sin tilråding ser på det samlede opplæringstilbudet som eleven bør ha, og ser den opplæringen eleven har i ordinær gruppe i sammenheng med eventuell eneundervisning, påpeker Utdanningsdirektoratet (2009:64). Gjennom denne kartleggingen kan det antydes at vurderingene om tilfredsstillende utbytte handler mer om vurdering av den vanlige undervisningen, enn av spesialundervisningen som gis.

Vurdering av spesialundervisningen skal skje løpende gjennom året, men det formelle kravet til dokumentasjon er at skolen skal utarbeide halvårsrapporter som gir oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven, særlig i forhold til læringsmålene formulert i IOP-en. Disse rapportene skal sendes til eleven og dens foresatte, samt til skoleeier. Rapporten skal gi grunnlag for å vurdere om eleven gjennom den spesialundervisningen som er satt i gang, får et forsvarlig læringsutbytte, og om det er behov for å justere, videreføre eller avslutte vedtaket. For skoleeier gir også halvårsrapporten en dokumentasjon om hvilke tiltak som er gjennomført. PP-tjenesten påpeker at halvårsvurderinger «brukes i forhold til den enkelte, men det brukes ikke i forhold til den totale vurdering av kommunenes arbeid når det gjelder spesialundervisning». Nærmere bestemt handler det om at halvårsvurderingen også er knyttet til den enkeltes læring og utvikling, men kunne gitt oss bedre gjengivelse av gjennomføringen av spesialundervisningen og resultater av den.

Det presiseres av flere informanter at PP-tjenesten, gjennom sin rådgivning gir de viktigste premissene for utformingen av spesialundervisningen. De bør så langt det er mulig delta i halvårsvurderingene, både for å bli informert om hvordan deres tilrådninger virker og for å kvalitetssikre elevenes læringsutbytte. Dette kan også være nødvendig for å vurdere om det er behov for en ny sakkyndig utredning. Utdanningsdirektoratet presiserer at:

Ved gjentatt tilmelding til PP-tjenesten er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen. Blant annet vil tidligere utredningsarbeid, IOP-er og halvårsrapporter ha betydning for hvor mye utredningsarbeid som til enhver tid er påkrevd. Dette

gjøres ved at den sakkyndige vurderingen gjennomgås, og det blir vurdert om det er behov for endringer. Hvor store endringer som må gjøres i den sakkyndige vurderingen, vil avhenge av hvor stort behovet for oppdatering er. Dersom det ikke er behov for dette, kan det lages en kort tilbakemelding hvor dette meddeles til skoleeier/skolen før enkeltvedtak treffes (Utdanningsdirektoratet 2009:52).

5.2.2 Systemer for kvalitetsvurdering

Før elevene blir henvist krever de fleste PP-kontorene at skolen har kartlagt eleven og at man har iverksatt tiltak for å tilpasse opplæringen. I vårt utvalg er det utviklet god kartleggingskompetanse i skolene gjennom Kunnskapsløftet, fremhever våre informanter. De presiserer også at en stor andel av kartleggings- og kvalitetsvurderingene skjer innenfor den ordinære skolerammen. «Kommunene har en kartleggingsguide som går på de ulike trinn. Det er kartlegging på skolene hvert halvår, så vi bruker det som er i det ordinære»... «Og så kan det bli en drøfting om det er noe å gå videre med,» uttaler en annen i skoleledergruppen. I tillegg til de kartleggingene skolen selv kan foreta, har PP-tjenesten en kartleggingskjede avhengig av lærevanske og om eleven skal henvises videre til diagnostisering. Vi har tidligere vært inne på at sakkyndig vurdering og skolens halvårsvurdering ikke er tilstrekkelig for å få til en kvalitativ god spesialundervisning. Formalkravene som knytter seg til rett til spesialundervisning, gir kategoriske perspektiver på eleven, og kravene tar i liten grad hensyn til de kontekstuelle forholdene i skolen som også kan være en viktig faktor for at eleven har behov for spesialundervisning. Nærmere bestemt må formalkravene være innfridd, men det er ikke tilstrekkelig for å få god kvalitet på spesialundervisningen.

Forskning viser til at skolen tradisjonelt sett har hatt et sterkt fokus på ferdigheter som kan måles (Nordahl og Hausstätter 2009). Kunnskapsløftet har bidratt til at det både på nasjonalt og lokalt nivå er iverksatt tiltak som skjerper det faglige kravene i skolen, fremhever våre informanter. Nye finansieringsmodeller for skolen, innføring av nasjonalt system for resultatkontroll, nasjonale prøver, innføring av kompetanse- og

læringsmål i form av minimumskrav i alle lærerplaner, samt offentliggjøring av rangering mellom skolene er eksempler på denne systemendringen i skolen. Skolen kartlegger, evaluerer og kontrollerer særlig elevenes grunnleggende ferdigheter gjennom tester og nasjonale prøver etter Kunnskapsløftet. Anvendelse av kartlegginger, tester og prøver kan være en viktig forklaring på at flere elever blir henvist til PP-tjenesten etter innføring av Kunnskapsløftet (bl.a. Nordahl og Hausstätter 2009, Aasen m.fl. 2010, Pihl 2010). Løvlie (2005) omtaler Kunnskapsløftet som at skolen er i ferd med å bli en bedrift for produksjon og testing av elementære kunnskaper og ferdigheter, men hva har skjedd med elever som mottar spesialundervisning?

Generelt har Kunnskapsløftet og anvendelse av nasjonale prøver bidratt til at skolene måler elevenes læringsutbytte og oppnåelse av de grunnleggende ferdighetene, og dermed får skolene mer kunnskap om elevenes faglige ståsted enn før. «Tester og kartleggingsverktøy må betraktes som hjelpemidler for å beskrive et mestrings- og utviklingsnivå, slik at de blir et funksjonelt verktøy for å hjelpe eleven videre i utviklingen» (jf. Aasen m. fl. 2010:96). Våre informanter påpekte også dette som at lærere vegrer seg for å gi elever prøver de ikke kan mestre.

Vårt generelle inntrykk er at det er etablert gode strukturer for henvisning og sakkyndighetsarbeid i alle kommunene i vårt utvalg i henhold til lovverket, men kvalitetsspørsmålet omfatter også en vurdering av den spesialundervisning som gis ved skolene, og dette synes å ha et stort forbedringspotensial. Forutsetningen for at tester kan være læringseffektive er at elevene får tilbakemelding, og at resultatene bidrar til å endre praksisen (Hattie 2010:178–179). Det samme gjelder PP-tjenestens tilråding til skolene, da det er behov for å konkretisere anbefalingene og gi råd til hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres ved skolene, både når det gjelder organisering og innhold. Her er samarbeidet med skole og PP-tjenesten den viktigste suksessfaktoren, slik vi vurderer det. PP-tjenesten er den instans som skal kvalitetssikre spesialundervisning som gis til elevene, men det krever at man systemretter arbeidet, også for å motvirke trenden som handler om at man individualiserer problemene.

Utdanningsdirektoratet presiserer at halvårsvurderingene må knyttes til de ordinære vurderingssystemene, både når det gjelder elevenes vurdering av sitt opplæringsstilbud og skolens vurdering av elevenes læring i halvårsvurderingen;

Elevene bør trekkes aktivt med i vurderingen av sin trivsel, læring og utvikling. En rekke elever med særskilte behov synes å ha lite selvtillit og opplever stadig at de ikke strekker til. Derfor er det en særlig utfordring for skolen å undersøke hvordan eleven faktisk opplever sin skoledag og bidra til at eleven får positive erfaringer.

Prinsippet om inkluderende opplæring forutsetter at skolen legger til grunn en helhetsvurdering i planleggingen av tiltak hvor man vurderer både elevens læring og opplæringens kvalitet. Derfor er det viktig at individuell vurdering og skolebasert vurdering knyttes sammen (Utdanningsdirektoratet 2009:87).

Elevens vurdering av egen undervisning var ikke et tema for intervjuene, men presenteres i det kvantitative materialet. Flere informanter var som nevnt inne på at det var store variasjoner i konkretiseringsgraden i sakkyndighetsarbeidet, noe som også kan være regulert av hvordan PP-tjenesten mener de kan innvirke på hvordan skolen organiserer spesialundervisningen. Når PP-tjenesten konkretiserer målene kan det også bidra til at man får mer informasjon om utbytte av spesialundervisning som gis ved at målformuleringene utformes som resultatmål. Slike vurderinger av læringsutbytte og effekter av spesialundervisning i skolens halvårsvurderinger forekommer sjelden i dag. En kommune holder nå på å etablere et kvalitetsvurderingssystem for å kartlegge måloppnåelse, der halvårsvurderingen blir knyttet til spørsmålet om man kan gå over til ordinær undervisning etter måloppnåelse, men slike systemer er ikke implementert i våre utvalgte kommuner på det nåværende tidspunkt.

Når vi drøftet kvalitetsvurdering av spesialundervisning som gis ble det snarere fremhevet som at det er en fortløpende prosess. «Evaluering blir gjort gjennom dialog om hva som fungerer og ikke fungerer, og gjennom

IOP og halvårsrapport. De får jeg. Det er jeg som skriver enkeltvedtakene, som også drøftes med rektorene,» sier en skoleeier. Uansett skal halvårsvurderingene til skoleeier, så tilsynet er av avgjørende betydning.

En av våre informanter uttaler at «er IOP-ene god blir halvårsvurderingene gode», og det kan innebære at man blir mer presise på å kartlegge resultater av spesialundervisning. Denne kartleggingen viser også at det er svak empirisk dokumentasjon for effekt av spesialundervisning med hensyn til elevenes læringsutbytte. Spesialundervisning kan virke positivt i forhold til den enkelte læringsbehov, men det er lite dokumentasjon om resultatene av spesialundervisningen som gis ved skolene. Effekten av spesialundervisningen viser imidlertid negative resultater når svært få elever blir tatt ut igjen av spesialundervisningstiltaket etter at det først er vedtatt. En skoleleder med 20 års fartstid i rollen sa at han hadde «friskmeldt to elever», med det menes at spesialundervisningsvedtaket ble fjernet etter en tid. Aasens m.fl. nærgående kartlegging av en kommune antyder at halvårsrapporter viser at spesialundervisningen vurderes til å ha liten effekt, og likeledes at den forsterker behovet for spesialundervisning (Aasen m.fl. 2010).

Det var et formål for denne kartleggingen å kunne si noe om resultatene ved spesialundervisning som gis i 1–4 timer pr. uke, og da sto spørsmål om systemene for kvalitetsvurdering sentralt i våre intervjuer. Det viser seg imidlertid at det ikke finnes noen bestemte resultatmålinger for spesialundervisning etter dagens ordning, utover den individuelle opplæringsplanen og halvårsvurderingene av den. Det står ikke i den sakkyndige vurderingen «hva slags vurdering eleven kan ha utbytte av, hvis eleven får spesialundervisning,» etterlyser en av våre informanter. Innenfor den ordinære opplæringen anvendes kartleggingsprøvene i utstrakt grad, og de har betydning både for terskelen for henvisning og dokumentasjon om læringsutbytte i norsk skole i dag. Noen av skoleledergruppene fremhever også at vurderingsarbeidet innenfor den ordinære opplæring, kan bidra til å supplere halvårsvurderingene, men det er ikke etablert gode nok systemer for det.

En klar tendens våre informanter trakk frem var forestillingen om at spesialundervisning kan gi bedre resultater på barnetrinnet som tidlig innsats, enn at spesialundervisning tilbys på ungdomstrinnet. Vi bør få mer forskningsbasert kunnskap om disse forholdene. Det henspiller også til at noen skoler velger å henvise eleven for å motvirke klagesaker. Nå nevnte ingen av våre informanter at klagesaker var et omfattende problem, men en økning i henvisning kan være en forklaring. Med mange henvisninger blir PP-tjenestens arbeid fortsatt sakkyndighet, fremfor systemrettet arbeid.

Videre ble overgangen mellom skoleslag svært sentralt tema, med tanke på at vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer øker gjennom skoleslagene. Vi har vært inne på ulike aspekter om tidlig innsats, og særlig vil vi fremheve dette punktet med at enkelte PP-rådgivere tolker opplæringsloven § 1-3 som om man ikke kan iverksette organisatoriske vedtak om spesialundervisning før på 5. trinn. Dersom skolen ikke klarer å tilpasse opplæring innenfor den ordinære rammen, er det bekymringsfullt, når det har vist seg at en stor andel av elevene mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke nettopp handler om deres grunnleggende ferdigheter og fagvansker i spesifikke fag. Når det gjelder overgangen mellom skoleslag er overføringsmøter en viktig møteplass for partene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Alle våre informanter presiserte at overføringsmøte er organisert for alle elever som mottar spesialundervisning, men ingen av våre informanter kommer inn på Midtlyngutvalgets forslag om at Læringsboka innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka skal følge barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring (NOU 2009:28).

I spørsmålet om bedre prosedyrer for oppfølging av spesialundervisning, bør det settes et klarere krav til vurdering av læringsutbytte og øvrige resultater av den spesialundervisning som tilbys hver enkelt elev. «For å vurdere kvaliteten på spesialundervisning må vi ha evne til å se hele eleven. Vi avpasser læringsmål i IOP, uten å stille spørsmål til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen som gis. Vi trenger kompetanse til å gjøre grep, bli handlingsrettet, som kan være med på å styre både retning og innhold i spesialpedagogens arbeid. Slik kompetanse

må føres inn i klasserommet.» Det er uansett lite systematikk i vurderingene av læringsutbytte til elever som mottar spesialundervisning. Vurderingene i halvårsrapportering er basert på en skjønnsmessig vurdering, og kravet til dokumentasjon er ikke eksplisitt. PP-tjenesten fremhever at sakkyndighetsarbeidet så godt som mulig skal få frem fakta som er relevante i saken, slik at uttalelsen skal være basert på et objektivt faglig skjønn. I forholdet mellom de som representerer partene og forvaltningsorganet som skal fatter vedtak, skal den sakkyndige også være nøytral, men informantene presiserer at det ikke alltid er enkelt. Vi vil fremheve at sakkyndig vurdering bør være faglig fundert og basert på at effektive tiltak iverksettes, men det er samtidig klart at det personlige og subjektive skjønn alltid vil kunne påvirke vurderingene og tilrådingene.

Ressurser knyttet til lærertettheten, bruken av assistenter og tilgangen til lærere med spesialpedagogisk kompetanse vil være av betydning for kvaliteten på spesialundervisningen som gis, fremhever særlig skoleledergruppen. Riksrevisjonens undersøkelse ved implementering av Kunnskapsløftet viste også til at lærertetthet er en sentral faktor for å sikre tilpasset opplæring, men at det må være en skjønnsmessig vurdering som blant annet kan handle om skolefagets egenart eller andre kontekstuelle betingelser på en bestemt skole (Riksrevisjonen 2006:58). Dette tema berøres imidlertid ikke i den nye rapporten fra Riksrevisjonen, men de slår fast at fra 2006 til 2009 har andelen av lærertimer som brukes til spesialundervisning, økt fra 15,2 til 17,1 prosent. I 2009 ble 13 prosent av det totale antallet lærertimer på 1.–4. trinn brukt til spesialundervisning, 18 prosent av timene på 5.–7. trinn og 21 prosent av timene på 8.–10. trinn (Riksrevisjonen 2011:31). Uansett vil det være en nær sammenheng mellom hvordan læreren er i stand til å tilpasse opplæringen innenfor de ordinære rammene i skolen og behovet for spesialundervisningsvedtak 1–4 timer pr. uke. Det handler også om en skjønnsmessig vurdering av hva som er et forsvarlig opplæringstilbud og elevenes utbytte av den ordinære undervisningen.

5.2.3 Kompetanse om systemrettet arbeid

PP-tjenestens tosidige arbeidsoppgaver handler om at de skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og tjenesten skal bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov blant annet som systemrettet arbeid, fremhever Utdanningsdirektoratet (2009). Systemet for spesialundervisning «er helt avhengig av kvaliteten på PP-tjenestens arbeid,» fremhever en skoleleder. De påpeker imidlertid at det systemrettede arbeidet kommer i annen rekke etter sakkyndighetsarbeid. Enkelte fremhever at PP-tjenesten arbeider systemrettet i sitt sakkyndighetsarbeid, blant annet ved at det foretas en del systemhenvisninger, og at man arbeider systematisk for å iverksette forebyggende tiltak for å motvirke vedtak. Når vi diskuterer PP-tjenestens rolle som veileder av skolen, påpeker en PP-leder følgende: «PP-tjenesten har ikke et undervisningsoppdrag, vi skal ikke ut å undervise, men vi skal hjelpe skolene med å kartlegge, komme med metodisk forslag både gjennom sakkyndig vurdering og gjerne lenge før, slik at skolen blir i stand til å iverksette tiltak gjerne før eleven blir henvist. PP-tjenesten kan hjelpe til med organisering, og tiltak kan like gjerne handle om å tilpasse opplæringen.»

Internasjonal forskning viser at høy kompetanse hos de ansatte er avgjørende for å få en positiv effekt av spesialundervisningen (Egelund og Tetler 2009), og i våre intervjuer har det særlig vært spurt om skolens kompetanse i forhold til å få vite mer om hvordan spesialundervisning gjennomføres i praksis. Dette har vi tidligere omtalt under organisering av spesialundervisning (kap. 5.1.4). PP-tjenestens kompetanse ble særlig drøftet i forhold til systemrettet arbeid og samarbeidskompetanse med skolene, samt som vi har presisert hvordan sakkyndig vurdering og tilrådning fungerer for praksisfeltet (kap. 5.1.2).

Pihl (2010) fremhever at det er oppsiktsvekkende at man gjennom lover og forskrifter ikke stiller kompetansekrav til personalet i PP-tjenesten. Vi vil særlig supplere dette i forhold til de manglende faglige kriteriene vi finner for sakkyndighetsarbeidet. PP-tjenesten kjennetegnes av en profesjonsspesifikk og tidstypisk retorikk som er utviklet innenfor

spesialpedagogikk, testteori, kartleggingsmetoder og innenfor institusjonene selv (Pihl 2010:211). PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Organiseringen av tverrfaglig kompetanse i ressursteam kan til dels sikre dette, men vi finner at det er et langt stykke å gå. Det er ikke samsvar når våre informanter ønsker å holde vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke nede, og den tiltakende anvendelse av dette vedtaket gjennom skoleløpet etter Kunnskapsløftet. Betydningen av systematikken i arbeidet kan også handle om prosedyrebeskrivelser og standardmaler for henvisning, sakkyndig vurdering, opplæringsplaner, rapporter, enkeltvedtak, forvaltningsmeldinger ved forsinkelse og mer, fremhever enkelte av PP-lederne.

De fleste informantgruppene trekker frem ressursteam som sentralt i å iverksette tiltak før skolen henviser eleven til PP-tjenesten. Dette kan øke kvaliteten på veiledning innenfor spesialpedagogiske spørsmål. Det er viktig at de har tid til veiledning av lærere for å sikre god kvalitet ved tilpasset opplæring. Dette gjelder spesielt i ventetiden mens man utreder eleven og fram til et eventuelt vedtak om spesialundervisning blir fattet. Det kan videre fungere forebyggende når det gjelder antall henvisninger til PP-tjenesten. Et godt fungerende ressursteam kan bidra i fordelingen av ressursen, slik at flere problemer kan avhjelpes innenfor den ordinære rammen av tilpasset opplæring; eksempelvis at skolen kan tilby språk-opplæring og lesetrening. Ressursteamet kan også være avgjørende for å vurdere kvaliteten ved spesialundervisningen når vedtak fattes. Det vil anbefales at man arbeides mer systematisk for å kartlegge kvaliteten ved spesialundervisning i disse teamene. Et godt systemrettet arbeid innebærer blant annet en grunnforståelse av at all læring og samhandling i skolen må forstås i lys av kontekstuelle forhold som til enhver tid preger skolen. Et systemperspektiv får som konsekvens at vurderingen av en elevs behov og eventuelle tiltak alltid må relateres til betingelser i elevens omgivelser. For å kunne drive et systemrettet arbeid er det nødvendig med systemkompetanse, både teoretisk og praktisk, der man kjenner opplæringskonteksten til elevene.

En skoleeier sier at «vi trenger en PP-tjeneste som utfordrer praksis... På enkelte skoler nå arbeider de mer med klassen, istedenfor med enkeltindivider.» En skoleledergruppe påpeker det som at «PP-tjenesten

kjenner skolen er veldig viktig for systemtenkning. At vi har den samme PP-rådgiver som veileder over lang tid, som kan si at den og den organiseringa er bra, jeg var der og så det». Det er imidlertid fortsatt usikkerhet i hva PP-tjenestens systemrettede arbeid skal handle om, da også dette arbeidet i hovedsak knyttes til sakkyndighetsarbeidet. «PP-tjenesten sier at systemrettet arbeid er sakkyndighetsarbeid,» uttaler en PP-leder. En skoleeier fra en annen kommune fremhevet at «systemforståelsen blant PP-tjenesten og lærerne oppfatter jeg som god, og jeg vet at i vanskelige saker er det formøter og hjelpeinstansen møter foreldrene med en stemme.» Vi vil fremheve at det fortsatt er store variasjoner i PP-tjenestens systemrettede arbeid. Våre informantgrupper begrunner individorientering i sakkyndig vurdering i følgende punkter: For det første at elevrettigheten etter opplæringsloven innrettet på individuelle tiltak. Det andre er at PP-tjenesten tradisjonelt har arbeidet individrettet og det tredje forholdet handler om at skolen forstår læringsproblemer som uttrykk for individuelle egenskaper. Når det gjelder perspektivet som en elevs rett til spesialundervisning, er PP-tjenesten den viktigste aktøren og forvalter et stort ansvar.

Vi vil fremheve at PP-tjenesten inngår i skolens ressursteam og har kontinuerlig og jevn dialog med skolen både om enkeltsaker, klasse- og skolemiljøet i alle kommunene vi har intervjuet. Vårt inntrykk er at det er etablert et nært samarbeid mellom skolen og PP-tjenesten, og en av våre skoleledergrupper sier det slik: «Vi har et veldig tett samarbeid med PP-tjenesten. Alle skoler har egen person i PP-tjenesten å forholde seg til, og vi har møte hvert 14. dag. Og med foreldre og PP-tjenesten to ganger i året». Vi vil imidlertid fremheve at sakkyndighetsarbeidet er prioritert, fremfor systemrettet arbeid, selv om organisering av ressursteam kan arbeide forebyggende i skolen. I en kommune etablerer man nå også et eget fagteam for systemrettet arbeid av fem prioriterte områder. I en annen kommune i vårt utvalg arbeidet de for å videreutvikle og sette PP-tjenesten inn i et felles system, da PP-tjenesten i mange år ikke hadde vært styrt og man ønsket også å styrke samarbeidet med skolene. Det er altså noen variasjoner i vårt utvalg, men flere skoleeiere uttaler at de i større grad vil følge PP-tjenestens arbeid for å oppnå den overordnede målsetning om en tilpasset og likeverdig opplæring.

Kravene til den sakkyndige vurderingen innebærer også krav til kvalitet på det arbeidet PP-tjenesten utfører. Indirekte stiller § 5-3 også krav til kompetansen og krav til hvordan PP-tjenesten er organisert. Det er en forutsetning at PP-tjenesten er organisert slik at den er tilgjengelig for de gruppene den særlig skal stå til tjeneste for, det vil si barn, unge og voksne som har rettigheter etter opplæringsloven. Sakkyndighetsarbeidet er som nevnt tidkrevende, og dette kan hindre PP-tjenestens i å virke i praksisfeltet. PP-tjenesten kan ikke avvise noen som har krav på tilbud fra tjenesten med begrunnelsen at det er for liten kapasitet. Når henvisningene til PP-tjenesten har økt betydelig gjennom Kunnskapsløftet, blir utredningsoppgavene prioritert.

Bemanning i PP-tjenesten og stor gjennomtrekk ble nevnt som utfordringer ved PP-tjenestens kompetanse, særlig i forhold til deres kjennskap til skolene. Dersom PP-tjenesten selv ikke har nok fagkompetanse i en sak, må det innhentes kompetanse utenfra, for eksempel fra statlig kompetansesenter, privat sakkyndige eller kommunehelsetjenesten. Innhentede sakkyndige uttalelser fra andre instanser inngår i PP-tjenestens helhetlige vurdering av saken når det gjelder vedtak om spesialundervisning. Skolelederne la særlig vekt på at et viktig kvalitetskriterium var at skolens støttesystem kunne samarbeide og hadde kunnskap om skolen og systemet om spesialundervisning. Dette bør trekkes inn i vurderingen av hva som vil gi et likeverdig opplæringstilbud og den spesialundervisningen som gis.

I veilederen om spesialundervisning presiseres også at:

Det er nær sammenheng mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet. Tjenesten kan for eksempel gi råd både på individuelt og på generelt grunnlag om hvordan man kan avhjelpe vanskene elevene har innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Å forbedre det ordinære opplæringstilbudet, blant annet gjennom generelle styrkingstiltak, kan også bidra til å forebygge vansker av ulik art og dermed redusere behovet for spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet 2009:55).

Det bør faktisk ikke være noe motsetning mellom et individ og systemrettet arbeid når det gjelder den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Rettigheten etter opplæringsloven er knyttet til et individuelt behov, mens elevenes læring og utvikling må ta hensyn til systemrettede forhold i undervisningen, i klassen og på skolen. Systemteorien tar både hensyn til eleven som individ, eleven som aktør i læring og de kontekstuelle forholdene i skolen som gjør at elevene utvikler særskilte behov. Vi vil fremheve at de relasjonelle perspektivene er avgjørende for å vurdere kvaliteten på den spesialundervisning som gis ved skolene. Læringsmiljøet har en klar sammenheng med både lærernes undervisning og elevenes sosiale og faglige læring. Videre er relasjonen til læreren også avgjørende for utbyttet av spesialundervisning. Elever med de samme forutsetninger for læring vil kunne ha et tilfredsstillende utbytte av undervisningen hos en lærer, men ikke hos en annen lærer. Derfor vil den pedagogiske kompetansen hos lærere i den ordinære opplæringen være avgjørende for elevenes behov for spesialundervisning og for lærerens behov for hjelp og støtte (Hattie 2009). For å motvirke vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke bør PP-tjenestens systemrettede virksomhet handle om at skolene og PP-tjenesten sammen arbeider forebyggende med utviklingen av elevenes grunnleggende ferdigheter innenfor rammen av tilpasset opplæring i klassen, og at spesialundervisning knyttes til fag- og timefordeling i skolen. Når det gjelder systemer for kvalitetsvurdering må en tenke operasjonaliserte læringsmål i den sakkyndige vurderingen og IOP, den pedagogiske bruken av IOP og halvårsvurderingene. Kravene til kvalitet handler imidlertid også om prosesser og strukturer som må inngå i kvalitetsvurderinger av spesialundervisning.

6. ET TILFREDSTILLENDE OPPLÆRINGSTILBUD?

I dette kapittelet vil vi særlig analysere våre funn i lys av de tre problemstillingen som er gjenstand for denne kartleggingen. De kvantitative dataene er basert på lærere og elever sine vurderinger av opplæringstilbudet som gis i skillet mellom spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke, mer enn 4 timer med spesialundervisning pr. uke og elever som ikke mottar spesialundervisning. Det kvalitative materialet er basert på intervjuer av skoleeiere og PP-ledere og fokusgruppeintervjuer av skoleledere om spesialundervisning innenfor rammen av 1–4 timer pr. uke, med særlig fokus på hva dette opplæringstilbudet omfatter.

6.1 Kjennetegn ved elevene

I kartleggingen har det vært vesentlig å finne fram til kjennetegn ved denne elevgruppen som mottar spesialundervisning 1–4 timer pr. uke ut fra en sammenligning med andre elevgrupper i skolen. Problemstillingen er formulert på følgende måte:

- Hva kjennetegner de elevene som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr uke både når det gjelder felles kjennetegn og variasjon mellom skoler innenfor områder som skolefaglige prestasjoner, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd på skolen, relasjoner og opplevelse av undervisningen?

Svaret på denne problemstillingen baserer seg i hovedsak på de kvantitative dataene. Nedenfor er det en oversikt som viser fordelingen av elever som omfattes av denne kartleggingen;

Tabell 6.1: Andel elever som mottar spesialundervisning.

Pedagogisk tilbud	Prosent
Ingen spesialundervisning	88,6
1–4 timer spesialundervisning	6,3
Mer enn 4 timer spesialundervisning	5,3

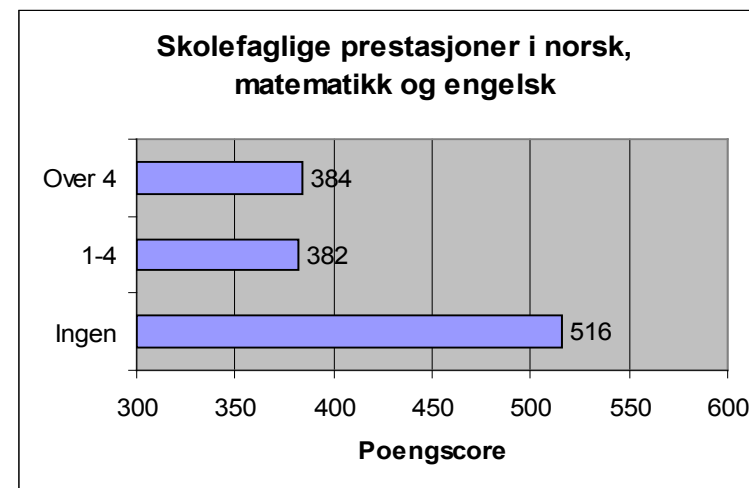
Tabell 6.1 viser at det er relativt sett noen flere elever i dette materialet som mottar spesialundervisning enn det GSI-statistikk viser. Fordelingen viser at det er flere elever som mottar 1–4 timer pr. uke med spesialundervisning, enn elever som mottar mer enn 4 timer. Økningen i vedtak om spesialundervisning etter Kunnskapsløftet forklares av våre informanter med at fagtrykket har økt i norsk skole. På tross av en vektlegging av tidlig innsats i kommunene, finner vi en jevn stigning i antallet elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen, særlig fra 5.–10. klassetrinn. Dette gjelder også elever som mottar 1–4 timer med spesialundervisning i uken.

Det er ikke tilfeldig påpeker våre informanter «det er som at avvik fra lærerplanen blir et økende problem på ungdomstrinnet ser vi, for hvis du ikke makter å ha karakter, eller har betydelig med praksis tilrettelegging, fordi du har motivasjonsproblemer er det vanskelig å gi karakterer i alle fag». Spesialundervisning handler om avvik fra målene i læreplanverket. Det sies videre at vedtaket «kalles spesialundervisning selv om det er elever som bare har begrenset fagkrets, men ikke har store lærevansker. Det er elever som har små fagvansker, men store motivasjonsproblemer.» Det handler da særlig om organisatorisk differensiering i mindre grupper, slik at elevene kan makte det skolefaglige arbeidet, fremheves det. Begrunnelsene for vedtak handler imidlertid ikke utelukkende om lærevansker. Vi vil presisere at vårt datamateriell viser til at det er en mindre andel elever som blir henvist til PP-tjenesten grunnet fagvansker, og at tilrådning og vedtak utelukket er begrunnet i elevens skolefaglige prestasjoner.

De kvantitative resultatene viser videre at elever som mottar spesialundervisning har et dårlig læringsutbytte, både faglig og sosialt i skolen, og at disse elevene også har relativt lav motivasjon og en noe dårlig atferd i

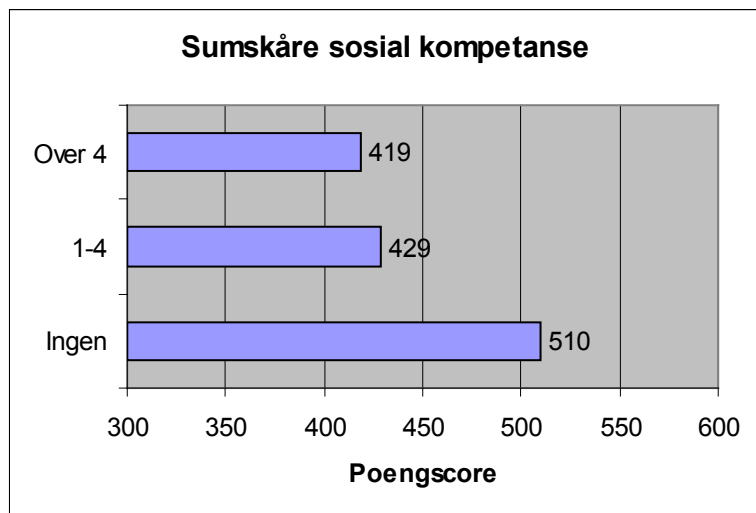
skolen. Men sammenlignet med de elevene som mottar mer enn 4 timer med spesialundervisning pr. uke er det overraskende små forskjeller mellom gruppene. Framstillingen nedenfor viser hvordan de tre elevgruppene i materialet skårer på skolefaglige prestasjoner i norsk, matte og engelsk, slik vi tidligere har presentert.

Figur 6.1: Gjennomsnittlige skolefaglige prestasjoner.



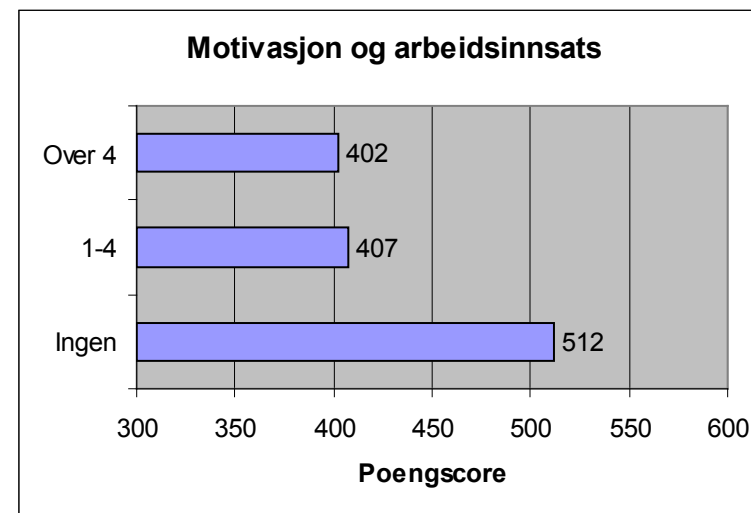
Begge gruppene av elever som mottar spesialundervisning ser ut til å ha et relativt dårlig faglig læringsutbytte i sentrale skolefag sett i forhold til elever som ikke mottar spesialundervisning. I våre intervjuer kom det frem at spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke som regel gis i tilknytning til et fag, utvikling av grunnleggende ferdigheter eller i form av sosialpedagogiske tiltak. I det kvantitative datamateriellet er det imidlertid ingen forskjell mellom elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke og elever som mottar mer enn 4 timer pr uke. Dette indikerer at det ikke er elevenes faglige forutsetninger og læringsutbytte som er avgjørende for hvor mange timer spesialundervisning som blir tildelt pr. uke. Figuren nedenfor viser hvordan de tre elevgruppene skårer på sosial kompetanse.

Figur 6.2: Elevenes sosiale kompetanse.



Det er også her små forskjeller mellom elevene som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke og de som mottar mer enn 4 timer. Begge gruppene av elever har relativt dårlige sosiale ferdigheter, og det er lite grunn til å tro at sosial fungering er en avgjørende betingelse for om du får mer eller mindre enn 4 timer spesialundervisning pr. uke. Innenfor området motivasjon og arbeidsinnsats har kontaktlærerne vurdert hver elevs motivasjon ut fra fire ulike utsagn. Framstillingen nedenfor viser hvilken motivasjon og arbeidsinnsats elevgruppene har.

Figur 6.3: Elevenes motivasjon og arbeidsinnsats.



Det er ingen forskjeller i motivasjon mellom elever som mottar 1–4 timer pr. uke og elever som mottar mer enn 4 timer spesialundervisning. Det vil si at heller ikke elevenes motivasjon kan være noen god forklaring på om elevene får mer eller mindre enn 4 timer spesialundervisning pr. uke. Denne forskjellen på over 100 poeng i motivasjon og arbeidsinnsats sett i forhold til elever som ikke mottar spesialundervisning, er svært stor og kan ha betydelige konsekvenser for elevenes læringsutbytte.

Disse kvantitative funnene blir i stor grad støttet gjennom intervjuer av ansatte i PP-tjenesten og skoleledere. Disse informantgruppene uttrykker at det er stor variasjon i skolefaglige prestasjoner blant de elevene som mottar spesialundervisning, og at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom elever som mottar 1–4 timer pr. uke og de som mottar mer enn 4 timer pr uke. Elevenes skolefaglige prestasjoner utgjør bare en liten andel av begrunnelsen for de som blir henvist, og det uttales av informantene som at spesialundervisning i 1–4 timer per uke kan vedtas for elever med gode, så vel som svake skolefaglige prestasjoner. Vedtak i 1–4 timer pr. uke kan fattes for elever som trenger mer struktur i opplæringen

grunnet konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker, enn hva som gis i enkelte klasserom. Vi vil presisere at det kan betraktes som å være sosio-pedagogiske tiltak, mer enn en form for spesialundervisning.

6.2 Sammenheng mellom ordinær undervisning og spesialundervisning

I flere undersøkelser er det tidligere påvist en relativt klar sammenheng mellom kvaliteten på den vanlige undervisningen og behovet for spesialundervisning (Bachmann og Haug 2006, Egelund og Tetler 2009, Nordahl og Hausstätter 2009). Det er jo ikke alle som blir henvist det fattes vedtak for, men vi ser at vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke snarere øker oppover trinnene. Som «når fagtrykket i skolen øker, blir flere henvist til PP-tjenesten». En forklaring på at vedtaket fattes utover i skoleløpet kan være at disse elevene omfattes av den ordinære rammen for tilpasset opplæring der man arbeider for å fremme de grunnleggende ferdighetene de første årene på barnetrinnet, før elevene blir henvist.

Det er god forskningsmessig dokumentasjon for at tidlig innsats gir gode resultater (Egelund og Tetler 2009). Aasen m.fl. (2010) viser også til at en utilsiktet effekt av tidlig innsats er at flere blir henvist til PP-tjenesten i barnehagen. Vår kartlegging har ikke omfattet barnehagen. En skoleledergruppe kommer inn på det som at «vi må gjøre noe fra starten av, men man får det travelt med å lykkes fort» etter dagens ordning. En PP-leder presiserte det som at «jeg tror det er bedre resultater på barnetrinnet som tidlig innsats, enn å gi spesialundervisning på ungdomstrinnet, dette bør vi få mer kunnskap om». Tidlig involvering forstås som at man setter inn «et større omfang spesialundervisning, for eksempel 7 timer tidlig og tar vedtaket bort etter hvert. Det er også knyttet til hvordan sammensetningen av elevgruppene er,» fremhever denne informanten. Våre informanter fremhever imidlertid at det bare er unntaksvis at vedtak om spesialundervisning tas bort. De innholdskomponentene våre informanter eksemplifiserer vedtaket 1–4 timer pr. uke, kan like gjerne organiseres innenfor rammen av ordinær tilpasset opplæring.

Den andre problemstillingen i denne evaluering er rettet mot å undersøke en slik mulig sammenheng:

- Hvilken sammenheng er det mellom kvaliteten på den vanlige undervisningen og omfanget av elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke?

Sakkyndig vurdering handler i utgangspunktet om hvilke av elevenes læringsbehov som kan dekkes innenfor den ordinære rammen om tilpasset opplæring og hva denne eventuelt ikke kan gi. Utdanningsdirektoratets veileder understrekes at eleven ikke har en individuell rett til å nå kompetansemålene, men at skoleeier har plikt til å legge opplæringen til rette på en slik måte at elevene skal ha en rimelig mulighet til å nå kompetansemålene. Det vil si at spesialundervisningen også skal være egnet slik at eleven kan nå kompetansemålene. Skoleeier har ikke adgang til å trekke inn økonomiske hensyn i vurdering av hvilket opplæringstilbud som vil gi elevene et forsvarlig læringsutbytte av opplæringen som gis.

Rettigheten er likevel ikke en rett til et optimalt opplæringstilbud, tilbudet skal gi et forsvarlig læringsutbytte. Det er ikke noe entydige kriterium for hva som er tilfredsstillende utbytte av opplæringen, da spørsmålet omfatter ulike skjønnsmessige vurderinger som foretas av det opplæringstilbudet som gis. I vår kartlegging har det særlig handlet om å forstå henvisningsgrunnlaget, den sakkyndige vurderingen og dokumentasjonskravet om læringsutbytte ved det opplæringstilbudet som gis innenfor rammen spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. De kvantitative dataene gir oss også informasjon om lærere og elevenes vurderinger av opplæringstilbudet. Det gir en indikasjon på kvaliteten ved undervisningen elevene mottar. Vi har vist til at elever som mottar spesialundervisning 1–4 timer pr. uke opplever kvaliteten på opplæringstilbudet som dårligere enn de som ikke mottar spesialundervisning.

Et forsvarlig opplæringstilbud handler også om at undervisningstilbudet i form av spesialundervisning oppfyller kravet om likeverdighet i forhold til opplæringen andre elever mottar. Våre informanter påpeker at i de aller fleste tilfelle må man regne med at det vil være nødvendig å sette inn en større timerressurs enn 1–4 timer spesialundervisning pr. uke for

elever med særlige behov skal nå sine læringsmål. Vi avdekker også forhold der det reises tvil om at det alltid er vedtak om spesialundervisning som er best egnet til å gi elever en bedre lærings situasjon. En PP-leder uttaler det som at i 5 av litt over 80 saker i kommunen, «kunne de like gjerne ha tilpasset opplæring etter min oppfatning». Dette er en interessant uttalelse i forhold til hvordan man begrunner tilpasset opplæring i klassen som spesialundervisning. Sitatet kan imidlertid handle om at PP-tjenesten snarere kunne gått inn systemrettet, og gjennom observasjon, rådgivning og dialog med lærere funnet frem til bedre egnede strategier og tiltak innenfor den ordinære rammen om tilpasset opplæring. PP-tjenesten i en annen utvalgskommune fremhever at de arbeidet forebyggende på tilsvarende måte, for å unngå at enkelte elever blir henvist til PP-tjenesten.

6.2.1 Sammenligning mellom skoler med gode og svake resultater

I tabellen nedenfor har vi sammenlignet de tre skolene som har best skolefaglige prestasjoner med de tre skolene som har lavest skolefaglige prestasjoner og andel elever som mottar spesialundervisning i det kvantitative materialet.

Tabell 6.2: Skolefaglige prestasjoner og andel elever med 1–4 timer med spesialundervisning.

Skoler	Skolefaglige prestasjoner	Andel elever 1–4 timer
Gode skoler	10,97	6,0 %
Mindre gode skoler	9,27	10,6 %

Forskjellen i skolefaglige prestasjoner i norsk, matematikk og engelsk mellom disse to gruppene av skoler må betraktes som relativt stor (0,62 standardavvik), og det er i liten grad bakgrunnsvariabler tilknyttet foreldrenes utdanningsnivå som kan forklare forskjellene. Skoler med lave skolefaglige prestasjoner har en langt høyere andel elever som mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke, enn skoler med gode faglige prestasjoner. Det kan derfor sies å være en sammenheng mellom kvaliteten

på den vanlige undervisningen og omfanget av elever som mottar en til 1–4 timer spesialundervisning pr. uke. Det handler om at enkelte skoler kan iverksette de samme tiltakene innenfor den ordinære rammen for tilpasset opplæring. Ut fra intervjuene iverksettes det periodiske tiltak som intensive opplæringskurs i lesing, skriving og regning, samt en generell vektlegging av elevenes språkutvikling.

Henvvisning fra skolen kan imidlertid handle om å holde rettighetsperspektivet oppe. Ungdomsskolen og videregående opplæring kan også være dommere dersom vedtak ikke fattes på barnetrinnet, da enkelte elever får problemer senere i skoleløpet når læringstrykket øker, slik våre informanter påpeker. Spesialundervisning handler om en rettighet eleven og deres foresatte har, og timetallet har betydning for hvilken form for spesialundervisning som gjennomføres. Det bør bli presise kriterier for omfang av spesialundervisning, som etter lovverket særlig knyttes til fag- og timestfordeling og avvik fra lærerplanens kompetansemål. Det er verken utviklet nasjonale eller lokale kriterier for hva spesialundervisning i liten, middels og stort omfang innebærer. Det er relativt bred enighet om at den kanskje aller viktigste forutsetningen for omfanget av spesialundervisning er hvordan den ordinære undervisningen er tilrettelagt (Dalen 2003, Haug 2003, Nordahl 2003, Fylling og Handegård 2009, Nordahl og Hausstätter 2009, Nordahl m.fl. 2009, Pihl 2010).

Alle våre informanter påpeker at de ønsker å holde vedtaket nede, men det er langt fra intensjoner til praksis. Det er elevenes utbytte av den ordinære undervisningen som avgjør om den enkelte elev har behov for spesialundervisning. Er den vanlige undervisningen kvalitativt sett lite tilfredsstillende, så ser det ut til at flere elever får behov for spesialundervisning i enten stort eller lite omfang. Dette vil også innebære at en elev som har behov for spesialundervisning i omfang 1–4 timer pr. uke i en skole, ikke nødvendigvis vil ha det i en annen skole. Det bør være et mål for norsk skole å inkludere den målgruppen vi har kartlagt innenfor den ordinære tilpassete opplæringen.

Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes læring i basisferdigheter, og denne kartleggingen viser at spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke oftest iverksettes

for sent i utdanningsløpet. Når det gjelder opplæring i grunnleggende ferdigheter, som leseintensive kurs eller regnekurs, kan dette organiseres innenfor den ordinære rammen som tilpasset opplæring, forutsatt at skolene har blitt bevilget midler til det. Sammenhengen mellom på den ene siden læringsmiljøet i en skole og klasse og på den andre siden behovet for spesialundervisning er avgjørende. Skolens læringsmiljø stiller krav til læring og elevens læringsutbytte og muligheter til å innfri kravene til læring er forskjellig (bl.a. Nordahl 2008, Egelund 2009). Gjennom denne kartleggingen finner vi at det er behov for at PP-tjenesten må arbeide mer systematisk mot elevens læringsmiljø, samt være en forebyggende instans, dersom intensjonen er å holde vedtak om spesialundervisning nede og fremme tilpasset opplæringen innenfor et inkluderende læringsmiljø i klassen.

6.3 Kjennetegn ved kvaliteten på spesialundervisning og kompetanse

Den tredje problemstillingen i evalueringen er rettet mot hvilke kjennetegn som eksisterer ved innhold, organisering og evaluering av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke og hvilken kompetanse det er hos de ansatte. Problemstillingen er formulert på følgende måte:

- Hva kjennetegner innhold, organisering, kompetanse hos ansatte og evaluering av spesialundervisningen til elever som mottar 1–4 timer pr. uke?

Gjennom intervjuene formidles det at innholdet i spesialundervisning knyttes til fag- og timefordelingen, og at det er relativt små avvik fra læreplanen når det gjelder spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Etter vedtak om spesialundervisning har elevene krav på en individuell opplæringsplan, og denne planen knyttes ofte innholdet i spesialundervisningen til et bestemt fag. Innholdet kjennetegnes særlig av å intensivere undervisningen, for eksempel å arbeide med utvikling av bestemte grunnleggende ferdigheter. PP-tjenesten er imidlertid ikke sikker på om det er et klart samsvar mellom innholdet i den individuelle opplæringsplanen og den faktisk gjennomførte undervisningen. Prosedyrer for

å sikre kvaliteten på spesialundervisningen handler i all hovedsak om utarbeidelse av individuelle opplæringsplaner og vurdering av måloppnåelse i halvårsrapportene, og det reises i denne kartleggingen spørsmål om dette som et kvalitetsvurderingssystem kan gi en god vurdering av elevenes læringsutbytte ved spesialundervisningen som gis, utover at det beskriver opplæringstilbudet. I de kommunene der skoleeier, skoleledere og PP-tjenesten er intervjuet, har de ikke noe praksis knyttet til å vurdere gjennomføring av spesialundervisning og læringsutbyttet til elevene utover halvårsvurderingene.

PP-tjenesten skal sette opp realistiske opplæringsmål for eleven i sine sakkyndig anbefalinger, men vi antyder som nevnt at konkretiseringsgraden i tilrådingene varierer. Sakkyndig vurdering er overordnet og gir uansett retningen for vedtak og videre utforming av individuelle opplæringsplaner.

Organisering av spesialundervisning i 1–4 timer i uken ser ut til å variere sterkt. Gjennom intervjuene argumenteres det for at undervisningen foregår i små grupper, men spesialundervisning gis også som eneundervisning og i klassen med ekstra lærer eller assistent. Våre informanter vektlegger at det er lærere med godkjent lærerutdanning som gjennomfører spesialundervisningen, mens de nasjonale statistikkene viser at assistenter uten formell pedagogisk utdanning også anvendes i gjennomføringen av undervisningen. Det er her ikke samsvar mellom uttalelser på intensjonsplanet fra skoleledere og PP-tjenesten og den faktiske gjennomføringen av spesialundervisningen. Det eksisterer også uklare oppfatninger hva formell og reell spesialpedagogisk kompetanse innebærer. Våre informanter uttrykker at de vektlegger personlig egnethet hos de som skal gjennomføre undervisningen, men uten å definere dette nærmere eller spesifisere hvilken egnethet eller kompetanse elevene kan ha behov for.

Gjennom intervjuene kom det frem at grunnleggende og gjennomgående pedagogiske refleksjoner om spesialundervisningens innhold er mangelfull. Det blir lagt mer vekt legalitetskravet som rettigheten til spesialundervisning, enn det faktiske innholdet ved den. Det innebærer videre at det individuelle sakkyndighetsarbeidet blir prioritert og systemrettet arbeid som forebygging, kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling

kommer i annen rekke. Sakkyndig vurdering er tidkrevende prosedyrer og er som regel individrettet. På den måten flytter man oppmerksomhet bort fra læringsmiljøet, og problemer og vansker knyttes til egenskaper hos eleven. Gjennom systemrettet arbeid med elevenes læringsmiljø er det forventet at man møter vansker på nye måter og i andre sammenhenger, og at det kan bidra til endre formen av tradisjonelt individrettet arbeid i PP-tjenesten.

Rasmussen (2004) påpeker at alle former for undervisning, også spesialundervisning, har betydelig kompleksitet, og pedagoger og spesialpedagoger vil nødvendigvis ha behov for å redusere kompleksiteten. En måte å redusere kompleksitet på er å benytte forenklete individorienterte forklaringer på de komplekse sammenhenger som i stor grad finnes i undervisning. I tradisjonell individrettet problemløsning letes det etter årsaker i det enkelte individ eller i individets bakgrunn ut fra en lineær forståelse av forholdet mellom årsak og virkning. Ut fra systemperspektivet er det helheten og samspillet med omgivelsene som kan gi forståelse og forklaringer for problemer knyttet til enkeltindivider og sosiale fellesskap. Vi er vant til å tenke i enkelthet, som for eksempel at det er enkle årsaker til den læring eller mangel på læring som enkeltelever viser i skolen. Denne forenklete tenkningen utfordres av den kompleksitet som finnes i alle sosiale systemer (Nordahl 2008:150). Den spesialpedagogiske tiltakskjeden må forstås ut fra denne kompleksiteten. Vi har blant annet vist til hvordan ulike aktører er pådrivere for henvisning av elever. PP-tjenestens sakkyndige vurdering synes imidlertid å være den viktigste faktoren for vedtak om spesialundervisning i skolen. Nærmere bestemt er det et grunnleggende og gjennomgående funn at PP-tjenesten er sterkt individorientert i sitt sakkyndighetsarbeid, og at deres tilrådning har stor gjennomslagskraft på den enkelte skole.

Det må betraktes som påfallende hvor lite kunnskap skoleledere, PP-tjenesten og skoleeier har om gjennomføring og resultater av spesialundervisningen som gis. Denne manglende kunnskapen gjør det vanskelig å vurdere om elevene faktisk får sine rettigheter realisert i denne kartleggingen av spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Rettighetene til

spesialundervisning handler ikke bare om juridiske prosedyrer, men også om kvaliteten på den gjennomførte undervisningen og det læringsutbytte elevene får av undervisningen som tilbys på deres respektive skoler.

Gjennom Kunnskapsløftet har man økt bruken av kartleggingssystemer; noe som innebærer at flere informanter påpeker at man innhenter bedre kunnskap om elevenes læring. Det kan være en sentral faktor for at flere elever blir henvist og flere mottar spesialundervisning etter Kunnskapsløftet. Hattie (2009) påpeker imidlertid at bruk av tester og kartleggingsverktøy har liten effekt på elevenes læringsutbytte når praksis ikke endrer seg i forhold til testresultatene. Spesialundervisning synes å være vedtaket som fattes når det avdekkes lærevarer generelt, men når det gjelder spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke synes det snarere å være et vedtak man fatter når det faglige trykket i skolen øker. PP-tjenestens og skolens omfattende bruk av tester vil verken gi elevene et økt eller et tilfredsstillende læringsutbytte, så lenge testene kun beskriver vanskene og legitimerer behovet for spesialundervisning. Sannsynligheten for at elevene videreutvikler sine lese- og skriveferdigheter vil være større om lærerens ressurser ble brukt i direkte arbeid med språkutvikling og lese- og skriveopplæring. De kommunene som arbeider systematisk for å motvirke spesialundervisning etter denne timeressursen setter gjerne slike tiltak inn før henvisning finner sted, eller de bruker spesialundervisningsressursen intensivt for å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter. Det er imidlertid lang vei fra et vedtak om spesialundervisning fattes til man tilbakeføres til ordinær undervisning. Nærmere bestemt er det viktig at vedtak ikke bare fornyes, men at man vurderer elevenes læringsutbytte. Systemer for kvalitetsvurdering er avgjørende. Det kan se ut til at IOP og halvårsvurderingene bare til dels dekker formalkravene (Riksrevisjonen 2011), og det bør uansett etableres bedre kvalitetsvurderingssystemer for å sikre et kvalitativt og likeverdig opplæringstilbud.

Det er generelt en manglende systematisk evaluering av resultatene av spesialundervisning, utover det dokumentasjonskravet som gjelder vedtaket. Dette kan føre til at lite effektiv spesialundervisning opprettholdes over flere år. Derfor bør det stilles krav til systematisk og regelmessig evaluering av spesialundervisningen. Måloppnåelsen bør dokumenteres

og ikke bare knyttes til læreres subjektive vurderinger. I en kommune anvendte PP-tjenesten en mal for opplæringsmål og tiltak, struktur og innhold med konkrete forslag i sin sakkyndige vurdering, som skolele-derne påpekte var direkte anvisninger til den individuelle opplæringsplanen. Dette bør videreutvikles som en standard for å få bedre samsvar mellom sakkyndig vurderinger med felles faglige og entydige kriterier for tilrådingen og den spesialundervisning som gjennomføres.

Spesialundervisning kan være et kompensatorisk tiltak for å hjelpe noen elever til bedre skolefaglige resultater, enn de ellers forventes å kunne oppnå innenfor ordinær tilpasset opplæring. Denne kartleggingen viser at vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke fattes for sent i utdanningsløpet. Ønsket om å tilby et kvalitativt godt spesialundervisningstilbud er et viktig pedagogisk område for å sikre den skolefaglige utvikling til elever i skolen, og det vil være vesentlig å studere det faktiske innholdet i spesialundervisningen, slik den gjennomføres i skolen.

Det betyr imidlertid ikke at den praktiske spesialundervisningen er av dårlig kvalitet. Det foregår helt sikker mye spesialundervisning som er av høy faglig kvalitet og som gir elevene et godt læringsutbytte, men det eksisterer ikke et tiltrekkelig system for kvalitetsvurdering i kommunene utover kravet til halvårsvurdering. Våre informanter mener også at kvaliteten ved disse vurderingene er varierende. Vi finner at alle våre informanter argumenterer for å holde vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer nede, og PP-tjenesten fremhever at de i liten grad anbefaler dette vedtaket fordi spesialundervisning skal være for de som trenger det, og som innebærer en større timerressurs. Det at slike vedtak likevel anbefales og fattes kan vi kun forklare i spenningsforholdet mellom policy og praksis. Det er ikke etablert noen tydelige kriterier for hvilket omfang spesialundervisning som anbefales og fattes bør ha, men alle informantene påpeker at de følger loven og læreplanverket, og at tilsynet følger vedtaket. Vi ser at det kan være behov for at tilsyns- og vedtaksmyndighetene i kommunen skulle kunne utforme klarere kriterier for vedtak om spesialundervisning, både når det gjelder omfang og innhold. Det er store variasjoner ved de skjønsmessige tilrådingene som gis.

Henvisningsgrunnlaget fra skolene kan være variert. Når PP-tjenesten anbefaler spesialundervisning etter sakkyndig vurdering skjer det på grunnlag av samspill mellom politiske retningslinjer som er nedfelt i opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning og forutsetningene som PP-tjenesten legger til grunn. Det sakkyndige blikket på elevene er et produkt av politiske, vitenskaplige og profesjonelle føringer på et gitt sted og tidspunkt (Pihl 2010:62). Sakkyndighet produserer bestemte forståelser av elevenes lærevansker og individperspektivet fremdyrkes gjennom formalkravene til vedtak om spesialundervisning. Spesialundervisning bygger på en spesialpedagogisk innretning som fremhever et kategorisk perspektiv om å avdekke lærevansker. Retten til spesialundervisning er kategorisk, og eleven må ha svakheter, vansker eller diagnose for å få innfridd denne rettigheten.

Den sakkyndige vurderingen som kunnskapsgrunnlag holder ikke for å oppnå en kvalitativ god spesialundervisning, og det er der de relasjonelle perspektivene ved gjennomføringen av spesialundervisning kommer inn. Man må altså anvende andre kunnskaper for å implementere en kvalitativ god praksis. De systemteoretiske perspektivene har både individ, aktør og kontekst for øye. Dette er viktige perspektiver for å få kunnskap om å fremme læring. Blant annet Nordahl (2008) påpeker disse perspektivene. Det foregår en kontinuerlig interaksjon mellom elever og mellom elever og lærere i skolen. Disse interaksjonene foregår regelmessig og over tid, og på den måten vil det bli konstituert et miljø eller system som både elever og lærere må forholde seg til. I dette systemet inngår også vurderinger av elevenes læring. Dette miljøet vil inneholde blant annet relasjoner, verdier, regler og oppfatninger som vil ha sammenheng med den kommunikasjon, atferd og læring som foregår der. I pedagogiske institusjoner med et klart mandat om å bidra til læring hos barn og unge, kan vi kalle dette miljøet for læringsmiljøet. Læringsmiljøet har en klar sammenheng med både lærernes undervisning og elevenes sosiale og faglige læring. (Nordahl m.fl. 2005, Nordenbo m.fl. 2008, Nordahl 2008). For å forstå elevatferd og læring blir læreren en vesentlig faktor. Det handler i tillegg til læring, om å fremme motivasjon og mestringsopplevelser for elevene innenfor rammen av spesialundervisning. Motivasjon fremstår

som en av de viktigste faktorene for å forklare elevenes læringsutbytte (Nordahl m.fl. 2010). Derfor er det bekymringsfullt at denne elevgruppen har lavere motivasjon og arbeidsinnsats enn øvrige elever i skolen.

PP-tjenesten må også vurdere hvilke betingelser læringsmiljøet gir for elevenes opplæring, og ved sin rådgivning påpeke og bidra til å forbedre disse. Det kan også skje gjennom kompetanseutvikling og medvirkning i skoleutvikling. Dette må sees i sammenheng med sakkyndighetsarbeid, og slik kan PP-tjenestens individrettede og systemrettede arbeid knyttes nærmere sammen i virksomheten. De manglende mønstrene og tilfældighetene vi finner når det gjelder spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke gjør at vi må etterlyse en klarere utdanningspolicy på dette området. Videre er det også grunn til å understreke at det eksisterer lite forskningsbasert kunnskap om hva som faktisk foregår når det gjelder gjennomføring av spesialundervisningen.

6.4 Konkluderende betraktninger

Grunnlaget for henvisning til spesialundervisning varierer mye utfra analyse av både de kvalitative intervjuene og kvantitative dataene. Elevenes skolefaglige prestasjoner utgjør bare en liten andel av begrunnelsen for henvisning, og det uttales av informantene at spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke kan vedtas for elever med gode og svake skolefaglige prestasjoner. Vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke kan fattes for elever som trenger mer struktur i opplæringen grunnet konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker, enn hva som gis i enkelte klasserom.

Hovedkonklusjonen er at det er svært vanskelig å finne spesifikke kjennetegn ved elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning når vi sammenligner med elever som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Det er ikke slik at vi finner noen klare sammenhenger mellom antall timer til spesialundervisning og elevenes behov og forutsetninger. Det finnes i dette materialet ingen empirisk støtte for at elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning pr. uke har noe mindre behov for spesialundervisning, enn de som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Dette indikerer at det ikke

bare er elevenes behov, men i like stor grad ulike betingelser i den enkelte skole og i den ordinære undervisningen som er bestemmende for det antallet timer med spesialundervisning elevene får.

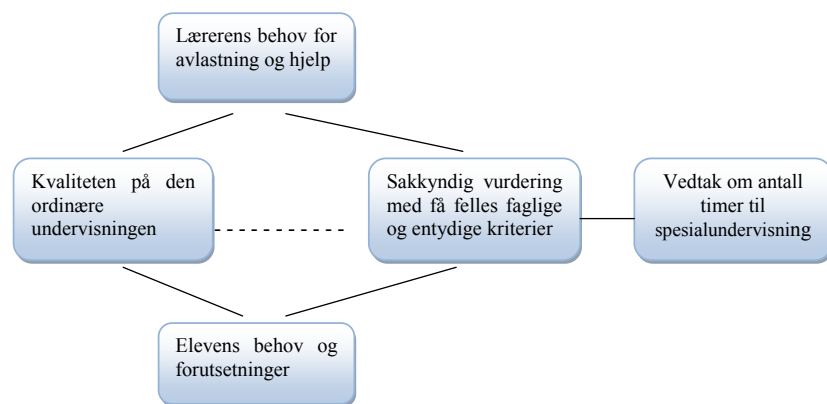
Innholdet i spesialundervisning 1–4 timer pr. uke kjennetegnes av å intensivere undervisningen i bestemte grunnleggende ferdigheter. Organiseringer varierer, det argumenteres som at opplæringen foregår i små grupper både i og utenfor klassen, men spesialundervisning gis også en til en. Våre informanter vektlegger at det er lærere som gjennomfører spesialundervisning, mens de nasjonale statistikkene viser at assistenter også anvendes i gjennomføringen. Flere informanter påpeker at de ønsker å styrke den spesialpedagogiske kompetansen hos sine allmennlærere både for å bedre tilpasset opplæring innenfor det ordinære tilbudet og som spesialundervisning.

Det er ikke utviklet gode kvalitetssystemer for dokumentasjon av den spesialundervisningen som gis, utover halvårsvurdering av de individuelle opplæringsplanene. Kvalitetsvurdering handler snarere mer om oppfølging av lovverket, læreplanverk og rettigheten til noen elever i våre intervjuer, og ikke så mye om kvalitetsvurdering av spesialundervisningen som gis. Prosedyrer for å sikre kvaliteten på spesialundervisningen handler i hovedsak om utarbeidelse av individuelle opplæringsplaner og vurdering av måloppnåelse i halvårsrapportene. Dette er et uttrykk for et individperspektiv som i liten grad vurderer kvaliteten på undervisningen (Persson 1997). Det er derfor viktig å se hva som kan gjøres innenfor skolens ordinære system for å dokumentere elevresultater også når det gjelder de som mottar spesialundervisning (Tetler og Egelund 2009).

Ut fra denne evalueringen mener vi at det er gode argumenter for å påstå at det er relativt tilfeldig om en elev får mer eller mindre enn 4 timer spesialundervisning i uken. Videre ser det ikke ut til at PP-tjenesten har felles entydige og faglige kriterier blant annet knyttet til det omfang av spesialundervisning som anbefales. Dermed blir det personlig skjønn til hver enkelt ansatt i PP-tjenesten avgjørende for vurdering av timetall og behov.

I vurderingen av antallet timer med spesialundervisning til den enkelte elev vil også lærerens behov for støtte og hjelp være av relativt stor betydning (Bachmann og Haug 2006). Det er lærerne som oftest tar initiativ til en henvisning, og behovet for spesialundervisning som læreren opplever handler i stor grad om kvaliteten på egen undervisning. Elever med de samme forutsetninger for læring vil kunne ha et tilfredsstillende utbytte av undervisningen hos en lærer, men ikke hos en annen lærer. Derfor vil den pedagogiske kompetansen hos læreren i den ordinære undervisningen være avgjørende for elevenes behov for spesialundervisning og for lærerens behov for hjelp og støtte. Vi har nedenfor forsøkt å sette opp en figur som antyder hvilke faktorer som har betydning for sakkyndig vurdering og vedtak om antallet timer til spesialundervisning.

Figur 6.4: Faktorer som påvirker antallet timer til spesialundervisning.

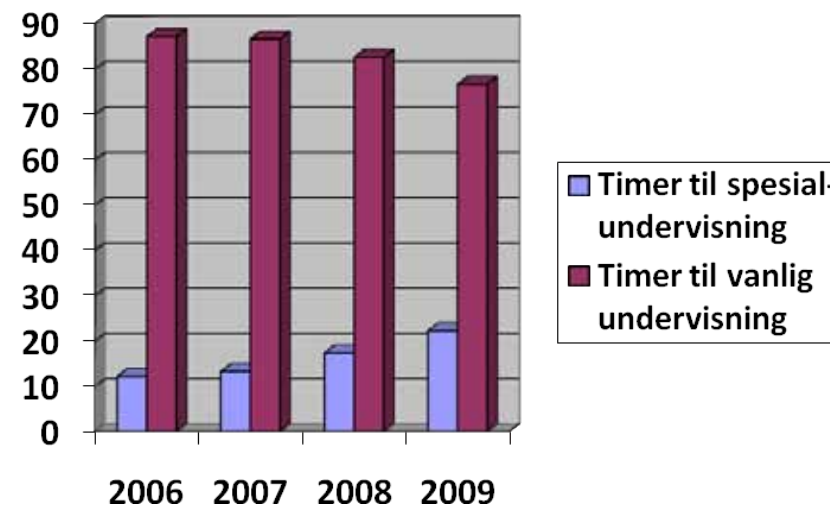


Den stiplede linjen mellom kvaliteten på den ordinære undervisningen og sakkyndig vurdering uttrykker at PP-tjenesten bekrefter at de i liten grad vurderer den vanlige undervisningen i sine sakkyndige vurderinger (Aasen m.fl. 2010). Det kan ha som konsekvens at PP-tjenesten gjennom sitt sakkyndighetsarbeid legitimerer og opprettholder kvalitativt lite tilfredsstillende vanlig undervisning. Dette vil ha konsekvenser for både elevenes læringsutbytte og kommunenes fordeling av økonomiske ressurser.

Denne relative tilfeldigheten i timer tilknyttet spesialundervisning og det manglende fokuset på en kvalitetssikring av innhold og resultater, er ikke bare problematisk for den enkelte elevs rettigheter. Dette får også konsekvenser for bruken av de økonomiske ressursene til og i skolesektoren i den enkelte kommune.

Figuren nedenfor viser fordelingen av økonomiske ressurser (timer) i prosent mellom vanlig undervisning og spesialundervisning i en av kommunene i denne evalueringen.

Figur 6.5: Fordeling av ressurser mellom vanlig undervisning og spesialundervisning.



En stadig økning i timetallet og dermed ressursbruken i spesialundervisningen får som konsekvens at det brukes mindre ressurser på den vanlige undervisningen i kommunene. Dette kan innebære en utvikling som bidrar til en stadig økning i behovet for spesialundervisning, og utviklingen er heller ikke gunstig knyttet til retten til en likeverdig og tilpasset opplæring for alle elever.

På skolene er det manglende systematisk vurdering av resultatene fra spesialundervisning. Dette kan føre til at lite effektiv spesialundervisning opprettholdes over flere år. Derfor bør det stilles krav til systematisk og regelmessig evaluering på alle skoler relatert til spesialundervisningen. Denne evalueringen må både ha fokus på i hvilken grad tilbudet realiseres og ikke minst på måloppnåelse hos den enkelte elev.

Lærere bør i felleskap reflektere over de utfordringer de har i hverdagen, når det gjelder elever som mottar spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Det er åpenbart at skolen ikke lykkes med å realisere mulighetene for læring hos alle elever og dette bør drøftes ved skoler og mellom lærere. Det er gjennom å gjøre nye ting og variere undervisningen i det enkelte klasserom, at elevene kan erfare noe nytt og dermed ha større mulighet for å øke sitt læringsutbytte. Det bør foretas etter en analyse for å finne frem til nye refleksjoner om spesialundervisning i et relasjonelt perspektiv (Persson 1997).

Denne evalueringen viser at det er et klart behov for å ha et langt sterkere fokus på hvilke faktorer i skolen og undervisningen som bidrar til at elever får behov for spesialundervisning, enten det er mellom 1 til 4 timer eller mer enn 4 timer. Videre er det et klart behov for både innen forskning og i den enkelte kommune og skole, å få mer kunnskap om gjennomføringen av spesialundervisningen og elevenes læringsutbytte.

Det er etablert gode strukturer for henvisning og sakkyndighetsarbeid i alle kommunene i vårt utvalg for å tilfredsstille lovverket, men kvalitetsspørsmålet omfatter også en vurdering av den spesialundervisning som gis ved skolene, og her synes det å være et stort forbedringspotensial. Det samme gjelder PP-tjenestens tilrådning til skolene, og behovet for å konkretisere anbefalingene i forhold til den spesialundervisningen som skal gjennomføres ved skolene. Her er samarbeidet med skole og PP-tjenesten den viktigste suksessfaktoren, slik vi vurderer det.

Det er en nær sammenheng mellom kvaliteten på den vanlige undervisningen og behovet for spesialundervisning, og dette innebærer at en styrking av kvaliteten på tilpasset opplæring innenfor den ordinære undervisningen kan være et godt pedagogisk grep. I enkelte kommuner arbeider man

systematisk for å motvirke vedtak om spesialundervisning i 1–4 timer pr. uke. Flere tiltak kan iverksettes for denne elevgruppen innenfor den ordinære rammen, som for eksempel instruksjoner og intensive kurs for å fremme grunnleggende ferdigheter. Videre bistår PP-tjenesten i enkelte kommuner skolene i å iverksette tiltak før henvisning. Økningen i vedtak om spesialundervisningen gjennom Kunnskapsløftet kan handle om at terskelen for henvisning er senket slik det ble presisert av vedtaksmyndighetene. En intensiv strategi for etter- og videreutdanning for å fremme kvalitativ god vanlig undervisning kan motvirke økning av vedtak om spesialundervisningen i 1–4 timer pr. uke. Spesialundervisning skal være for de få, og et systematisk arbeid med å heve kvaliteten på læringsmiljøet og ordinær undervisning synes å kreve et systematisk løft i norsk skole.

Det er behov for forskningsbasert kunnskap om hvordan spesialundervisning blir praktisert i skolen, innenfor hvilke kontekster den gjennomføres og i forhold til hvilke resultater som oppnås. I alle hovedsak mangler man resultatmålinger av spesialundervisning nasjonalt og lokalt.

LITTERATURLISTE

- Aasen, A. M., Kostøl, A., Nordahl, T. og Wilson, D. (2010): «*Onger er rare*»
Evaluering av spesialundervisning i Østre Toten kommune. Elverum:
Høgskolen i Hedmark, rapport nr. 4/2010.
- Bachmann, K. E. og Haug, P. (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda:
Høgskulen i Volda, forskingsrapport nr. 62/2006.
- Befring, E. og Tangen, R. (2008): *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen akade-
miske forlag.
- Bjørnsrud, H. og Nilsen, S. (2008): *Tilpasset opplæring: intensjoner og skoleut-
vikling*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag.
- Dale, E-L. (2008a): *Fellesskolen: reproduksjon av sosial ulikhet*. Oslo: Cappelen
akademiske forlag.
- Dale, E-L. (2008b): *Fellesskolen: skolefaglig læring for alle*. Oslo: Cappelen
akademiske forlag.
- Dalen, M. (2003): Hvis spesialpedagogikk ikkje fantes. Vedlegg 1 *NOU 2003:16
I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnskoleopplæringen for alle*.
Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- De nasjonale forskningsetiske komiteer (2006): *Forskningsetiske retnings-
linjer for samfunnsvitenskap, humaniora, jus og teologi*. Tilgjengelig
fra [internett]: [http://www.etikkom.no/no/Forskningsetikk/Etiske-
retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/](http://www.etikkom.no/no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/) [lest: 01.02.11].

- Eccles, J. S., Midgley, C., Wigfield, A., Buchanan, C. M., Reuman, D., Flanagan, C. og Douglas, I. (1993): Development during adolexcents. The impact of stage-environment fit on young adolescents' experiences in schools and in families. *American Psychologist* 1.
- Egelund, N. (2009): *Det ved vi om læringsmilø og spesialundervisning*. Fredrikshavn: Dafolo forlag, LP serien.
- Egelund, N. og Tetler, S. (2009): *Effecter av spesialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte lærings situasjoner og elevenes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Fog, J. (2004): *Med samtalen som utgangspunkt: det kvalitative forskningsinterview*. København: Akademisk Forlag.
- Fontana, A. og Frey, J. H. (2005): The interview: From Neutral Stance to Political Involvement. I Denzin, N. K. og Lincoln, Y. S. (ed.) *The Sage handbook of Qualitative research*. London: Sage Publication, s. 695–728.
- Fylling, I. og Handegård, T. L. (2009): *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. Nordlandsforskning: NF rapport nr. 5/2009.
- Fylling, I. og Rønning, W. (2007): *Modellutvikling eller idédugnad? En studie av modellprosjektet «Tilpasset opplæring og spesialundervisning»*. Nordlandsforskning: NF rapport nr. 6/2007.
- Germeten, S., Olsen, M. H. og Rønbeck, A. E. (2010): Spesialundervisning: Ett skritt fram og to tilbake? I *Spesialpedagogikk*, 09/2010, s. 22–29.
- Gilje N. og Grimen H. (1995): *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Goodlad, J. I. (1984): *A place Called School. Prospects for the future*. New York: McGraw Hill Book Company.
- Gresham, F. M og Elliott, S. N. (1990): *Social skills rating system*. Manual. Circle Pines, American Guidance Service.
- Grunnskolen informasjonssystem (2011): *Spesialundervisning etter enkeltvedtak*. Tilgjengelig fra [internett]: <http://www.wis.no/stat09/application/main.jsp?languageId=1> [lest: 01.02.11].
- Halvorsen, K. (2008): *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Haug, P. (2003): Om spesialundervisninga ikkje fant. Vedlegg 2 *NOU 2003:16 I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnskoleopplæringen for alle*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Hattie, J. (2009): *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Holck, G. (2010): Juridiske og pedagogiske vurderingar knyttet til tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning. I *Spesialpedagogikk*, 10/2010, s. 10–16.
- Kamberelis, G. og Dimitriadis, G. (2005): Focus Groups: Strategic Articulations of Pedagogy Politics and Inquiry. I Denzin, N. K. og Lincoln, Y. S. (ed.) *The Sage handbook of Qualitative research*. London: Sage Publication, s. 887–908.
- Kalleberg, R. (1996): Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbelt-dialog. I Holter, H. og Kalleberg, R. (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 26–72.
- Kemper, E. A., Stringfield, S. og Teddlie, C. (2003): Mixed Methods Sampling Strategies in Social Science Research. I Tashakkori, A. og Teddli, C. (ed.) *Handbook of Mixed Methods. In Social & Behavioral Research*. London: Sage Publication, s. 273–296.
- Kleven, T. A. (red.) (2002): *Innføring i pedagogisk forskningsmetode: en hjelp til kritisk tolking og vurdering*. Oslo: Unipub.

- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lund, T. (red.) (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Lundgren, B. og Bernstein, U. (1983): *Makt, kontroll och pedagogik : studier av den kulturella reproduktionen*. Lund: Liber.
- Løvlie, L. (2005): Ideologi, politikk og læreplan. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*. 4/2005, s. 269–278.
- Markussen, E., Strømstad, M., Carlsten, T. C., Hausstätter, R. og Nordahl, T. (2007): *Inkluderende spesialundervisning ?* NIFU Step: rapport nr. 19/2007.
- Moos, R. H. og Trickett, E. J. (1974): *The classroom Environment Scale*. California: Consulting psychology Press.
- Moos, R. H. (1990): Connections Between School, Work and Family Settings. I: B. J. Fraser & H. J. Walberg (red). *Educational environments. Evaluation, Antecedents and Consequences*. NY: Pergamon Press, s. 29–53.
- Neumann, I. B. (2001): *Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordahl, T. og Overland, T. (1997): *Individuelle opplæringsplaner: om tilpasset opplæring i en inkluderende skole*. Oslo: Ad notam Gyldendal forlag.
- Nordahl, T. og Overland, T. (1998): *Idealer og realiteter: evaluering av spesialundervisningen i Oslo kommune*. Oslo: NOVA rapport nr. 20/1998
- Nordahl, T. (2000): *En skole – to verdener: et teoretisk og empirisk arbeid om problematferd og mistilpasning i et elev- og lærerperspektiv*. Oslo: NOVA rapport nr. 11/00.
- Nordahl, T. (2003): Hvis spesialundervisning ikke fantes – tilpasset opplæring i en skole for alle. Vedlegg 3 *NOU 2003:16 I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnskoleopplæringen for alle*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig fra [internett]: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2003/nou-2003-16.html?id=147077> [lest: 01.02.11].
- Nordahl, T. (2005): *Læringsmiljø og pedagogisk analyse. En beskrivelse og evaluering av LP-modellen*. Oslo: NOVA rapport nr. 19/2005.
- Nordahl, T. (2007): *Hjem og skole. Hvordan skape et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. (2008): Klassen som læringsmiljø og lærerens ansvar. I Krejsler, J. B. og Moos, L. (red.) *Klasseledelse: magtkampe i praksis, pedagogik og politik*. Frederikshavn: Dafolo, s. 145–162.
- Nordahl, T., Sørli, M-A., Manger, A. og Tveit, A. (2005): *Atferdsproblemer blant barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordahl, T. og Sunnevåg, A. K. (2008): *Trekk ved spesialundervisningen i grunnskolen*. Elverum: Høgskolen i Hedmark, rapport nr. 2/2008.
- Nordahl, T. og Hausstätter, R. (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater*. Elverum: Høgskolen i Hedmark, rapport nr. 9/2009.
- Nordahl, T. og Egelund, N (2009): *Bilder av situasjonen i dansk grunnskole*. Fredrikshavn. Dafolo forlag.
- Nordahl, T., Mausestaden, S. og Kostøl, A. K. (2009): *Skoler med liten og stor forekomst av atferdsproblemer / en kvantitativ og kvalitativ analyse av forskjeller og likheter mellom skolene*. Elverum: Høgskolen i Hedmark, rapport nr. 3/2009.

- Nordahl, T., Sunnevåg, A.-K., Aasen, A. M. og Kostøl, A. K. (2010): *Uligheder og variationer : Danske elevers motivation, skolefaglig læringsudbytte og sociale kompetencer*. Aalborg: Professionshøjskolen University College Nordjylland.
- Nordenbo, S. E., Søgaard Larsen, M., Tiftikci, N., Wendt, R. E. og Østergaard, S. (2008): *Lærerkompetencer og elevers læring førskole og skole – et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet*, Oslo I: Evidensbasen. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, DPU, Aarhus Universitet.
- NOU (2009:18): *Rett til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Ogden, T. (1995): *Kompetanse i kontekst. En studie av risiko og kompetanse hos 10- og 13-åringer*. Oslo: Barnevernets Utviklingssenter.
- Ogden, T. (2001): *Sosial kompetanse og problematferd i skolen: Kompetanseutviklende og problemløsende arbeid i skolen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Onwuegbuzie, A. J. og Teddlie, C. (2003): A Framework for Analyzing Data in Mixed Methods Research. I Tashakkori, A. og Teddli, C. (ed.) *Handbook of Mixed Methods. In Social & Behavioral Research*. London: Sage Publication, s. 351–383.
- Opplæringsloven (2010): Tilgjengelig fra [internett]: <http://www.lovdatabasen.no/all/nl-19980717-061.html> [lest: 01.03.11].
- Overland, T. (2007): *Skolen og de utfordrende elevene: om forebygging og reduksjon av problematferd*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Persson, B. (1997): *Den motsagelsesfulle spesialpedagogikken. Motivering, gjennomførte og konsekvenser*. Göteborg: Göteborg Universitet, spesialpedagogiske rapport nr. 4/1997.
- Phil, J. (2010): *Etnisk mangfold i skolen. Det sakkyndige blikket*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasmussen, J. (2003): *Undervisning i det reflekstivt moderne : politik, profes-sion, pædagogik*. København : Reitzel forlag.
- Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005–2006). Tilgjengelig fra [internett]: http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2005-2006/Dok_3_10_2005_2006.pdf [lest: 01.03.11].
- Riksrevisjonen (2011): *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen*. Dokument nr. 3:7 (2009–2010). Tilgjengelig fra [internett]: http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2010-2011/Dokument%203/Dokumentbase_3_7_2010_2011.pdf [lest: 11.03.11].
- Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P., Ouston, J. og Smith, A. (1979): *Fifteen Thousand Hours. Secondary schools and their effects on children*. London: Open Books.
- St. melding nr. 30 (2003–2004): *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2009): *Veileder til Opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra [internett]: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledn_Spesialundervisn_2009.pdf [lest: 15.01.11].
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2006): *Kunnskapsløftet*. Oslo: Departementet.

7. VEDLEGG

Vedlegg 1. Godkjenning fra NSD	136
Vedlegg 2. Informasjonsskrivene	137
Vedlegg 3. Intervjuguide	141

Vedlegg 1. Godkjenning fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES

Hege Knudsmoen
Senter for praksisrettet utdanningsforskning
Høgskolen i Hedmark
Postboks 400
2418 ELVERUM

NSD
Hovedtårnet gate 19
01502 Bergen
Norge
Tel: +47 55 58 51 13
Fax: +47 55 58 60 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org. nr. 905 271 984

Vår dato: 26.01.2011 Vår ref: 20007 / 3 / KS Dens dato: Dens ref:

TILRÅDING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 12.01.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

20007	Spesialundervisning i en til fire timer pr uke
Behandlingsansvarlig	Høgskolen i Hedmark, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Hege Knudsmoen

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsloven. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrepondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helsepersonelloven 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_sjal/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, 31.12.2011, sette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vestlig tilfelse
Bjørn Henriksen

Katrine Utsaker Segedal
Katrine Utsaker Segedal

Kontaktperson: Katrine Utsaker Segedal tlf: 55 58 55 42
Vedlegg: Prosjektvurdering

NSD er medlem av Dataforbundet i Norge og Dataforbundet i Norden. NSD er medlem av Dataforbundet i Norge og Dataforbundet i Norden. NSD er medlem av Dataforbundet i Norge og Dataforbundet i Norden. NSD er medlem av Dataforbundet i Norge og Dataforbundet i Norden.

Vedlegg 2. Informasjonsskrivene

Informanter – intervju

Informasjonsskriv: Forespørsel om deltakelse i Senter for praksisrettet utdanningsforskning kvalitative del av studien om kartlegging av spesialundervisning i en til fire timer per uke

Hovedmålsetning med kartleggingen er å utvikle kunnskap om hva som kjennetegner undervisningstilbudet og elevene som mottar en til fire timer med spesialundervisning pr uke. I prosjektet skal man se på spesialundervisningen i forhold til faglig læring, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd og relasjoner på skolen, samt innhold i og organisering av undervisningstilbudet. Studien skal gjennomføres ved hjelp av både kvalitative og kvantitative metoder. Forespørselen gjelder om du ønsker å bidra som informant i form av et intervju for å gi informasjon om de prosesser som foregår på skolene relatert til begrunnelser for og gjennomføring av spesialundervisning, samt systemer for kvalitetsvurdering av opplæringstilbudet.

Informantene vil være skoleeiere, ansatte i PP-tjenesten og skoleledere. Det er formulert følgende overordnede problemstillinger; Hva kjennetegner innhold, organisering, kompetanse hos ansatte og evaluering av spesialundervisningen til elever som mottar 1–4 timer pr uke. I tillegg til intervjuene vil det bli foretatt en dokumentanalyse av følgende typer av dokumenter; sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter.

Dersom du ønsker å delta i studien, gir du ditt samtykke muntlig. Det vil benyttes lydopptak under intervjuet. Informasjonen vi får i intervjuene vil anonymiseres, men det vil komme frem hvilken instans du tilhører i det som publiseres. Vi er underlagt taushetsplikt og data behandles konfidensielt. Vi understreker at deltakelse er frivillig og at et samtykke kan trekkes tilbake så lenge studien pågår uten at man må oppgi noen grunn.

Prosjektet er finansiert av Kunnskapsdepartementet. Det er professor Thomas Nordahl, høskolelektor Gro Løken og høskolelektor Hege Knudsmoen som er involvert i studien ved senter for praksisrettet utdanningsforskning. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Intervjuene vil gjennomføres så snart som mulig, da prosjektet skal sendes departementet i mars 2011. Lydopptakene slettes senest innen utgangen av 2011.

Med vennlig hilsen

Hege Knudsmoen

Hamar, 25. januar 2011

Informanter – fokusgruppeintervju

Informasjonsskriv: Forespørsel om deltakelse i Senter for praksisrettet utdanningsforskning kvalitative del av studien om kartlegging av spesialundervisning i en til fire timer per uke

Hovedmålsetning med kartleggingen er å utvikle kunnskap om hva som kjennetegner undervisningstilbudet og elevene som mottar en til fire timer med spesialundervisning pr uke. I prosjektet skal man se på spesialundervisningen i forhold til faglig læring, sosiale ferdigheter, motivasjon, atferd og relasjoner på skolen, samt innhold i og organisering av undervisningstilbudet. Studien skal gjennomføres ved hjelp av både kvalitative og kvantitative metoder. Forespørselen gjelder om du ønsker å bidra som informant i form av fokusgruppeintervju med 3–4 andre skoleledere for å gi informasjon om de prosesser som foregår på skolene relatert til begrunnelser for og gjennomføring av spesialundervisning, samt systemer for kvalitetsvurdering av opplæringstilbudet.

Informantene vil være skoleeiere, ansatte i PP-tjenesten og skoleledere i 5 kommuner. Det er formulert følgende overordnede problemstillinger; Hva kjennetegner innhold, organisering, kompetanse hos ansatte og evaluering av spesialundervisningen til elever som mottar 1–4 timer pr uke. I tillegg til intervjuene vil det bli foretatt en dokumentanalyse av følgende typer dokumenter; sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter.

Dersom du ønsker å delta i studien, gir du ditt samtykke muntlig. Det vil benyttes lydopptak under intervjuet. Informasjonen vi får i intervjuene vil anonymiseres, men det vil komme frem hvilken instans du tilhører i det som publiseres. Vi er underlagt taushetsplikt og data behandles konfidensielt. Vi understreker at deltakelse er frivillig og at et samtykke kan trekkes tilbake så lenge studien pågår uten at man må oppgi noen grunn.

Prosjektet er finansiert av Kunnskapsdepartementet. Det er professor Thomas Nordahl, høskolelektor Gro Løken og høskolelektor Hege Knudsmoen som er involvert i studien ved senter for praksisrettet utdanningsforskning. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning,

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Intervjuene vil gjennomføres så snart som mulig, da prosjektet skal sendes departementet i mars 2011. Lydopptakene slettes senest innen utgangen av 2011.

Med vennlig hilsen

Hege Knudsmoen

Hamar, 25. januar 2011

Vedlegg 3. Intervjuguide

Eksempel

Bakgrunnsinformasjon

Hvor mange elever har spesialundervisning etter enkeltvedtak i kommunen?

Hvor mange elever har spesialundervisning i 1–4 timer?

Fordelt på barnetrinn og ungdomstrinn?

Fordeling gutter og jenter?

Våre data viser at under tjue prosent av forklaringen på vedtak om spesialundervisning er begrunnet av lærere som mangel på skolefaglige prestasjoner? Hva mener dere kan være andre forklaringer på vedtak om spesialundervisning?

Organisering

Hvordan er spesialundervisningen for de som mottar 1–4 timer i hovedsak organisert ute i skolene?

Hvordan fordeles ressursen til spesialundervisning, da særlig med tanke på spesialundervisning 1–4 timer?

Er det enkeltvedtak som styrer ressurstilgangen til skolen?

Har skoleeier gitt noen føringer på hvordan dette skal organiseres?

Hvilken rolle har PPT i forhold til organisering for de elevene som mottar 1–4 timer?

Er det stort avvik mellom PPT s anbefalte ressurs 1–4 timer og enkeltvedtak?

Hvilke kriterier fordeles ressursene til spesialundervisning etter?

Finnes det spes-ped.-team ute på skolene, evt. annen organisering rundt spesialundervisning?

Innhold

Er det noen overordnede styringsprinsipper for spesialundervisning i denne kommunen?

Har kommunen noen intensjoner om hva det spesialpedagogiske tilbudet for de som mottar 1–4 timer skal innebære?

Hva gjøres ev. for å nå disse målene?

Er det satt inn systemtiltak i forhold til de som trenger spesialundervisning 1–4 timer?

Foreligger det noe strategi for tidlig innsats?

Våre data viser at elever med høye skolefaglige prestasjoner mottar spesialundervisning, hva kan være forklaringen?

Hva er hovedbegrunnelsen for at spesialundervisning er det beste tiltak for elever med svake skolefaglige prestasjoner?

Kompetanse

Har lærere med ansvar for spesialundervisningen 1–4 timer spesialpedagogisk kompetanse?

Hvilken rolle har assistentene i dette?

Har skoleeier egne fagansvarlige for spesialundervisning?

Hvilke behov dekker spesialundervisningen?

Evaluering

Vet skoleeier om spesialundervisningen 1–4 timer gir resultater?

Finnes det resultatmålinger?

På hvilken måte har skoleeier innsyn i evaluering av spesialundervisningen 1–4 timer?

Er det forskjell på den dokumentasjon som kreves i forhold til omfattende spesialundervisning og spesialundervisning 1–4 timer?

Brukes evalueringen i det videre arbeid med spesialundervisningen?

Klagesaker?

Er det noen kommunikasjon mellom skoleeier og skolene der denne typen spørsmål drøftes?

Prosedyrer for bedre oppfølging?

Hva mister eller får dere uten vedtak om spesialundervisningen 1–4 timer?