



# Hvorfor øker bruken av spesialundervisning?

Balestrand 27.09.2012

Jorun Sandsmark KS

## Problemstillinger

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

# Om prosjektet

- FoU-prosjekt: Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?
  - Gjennomført på oppdrag fra KS
  - Juni 2011 til mai 2012
- Prosjektgruppen – et samarbeid mellom Universitetet i Stavanger og IRIS
  - Gunn Vedøy og Ida Holth Mathiesen fra IRIS har skrevet rapporten med innspill fra Stein Erik Ohna og Anne Nevøy på UiS
- Dokumentstudie og casestudie

# Fokusgruppeintervjuer

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

# Oppsummering av FOU-prosjektet

Spesialundervisning er kostnadskreven og ressursene til skole, inkludert spesialundervisning, må ses i sammenheng med kommunesektorens totale ressursituasjon der skole er en av flere velferdstjenester som trenger ressurser.

Resultatene av prosjektet viser at:

- Spesialundervisningen mest sannsynlig vil fortsette å øke fordi driverne bak økningen er mange og sammensatte.
- Økningen i spesialundervisningen dreier ressursbruken fra fellesskap til enkeltindivid
- Det er mulig å redusere spesialundervisningen, men det vil kreve en kombinasjon av tiltak, blant annet endret regelverksforståelse, mulighet for mer fleksibel organisering av ordinær undervisning og endret undervisningspraksis
- Dersom spesialundervisningen ikke reduseres og målsettingen fortsatt skal være å opprettholde et godt skoletilbud for alle barn og unge, må kommunesektoren tilføres mer budsjettmidler som rammeoverføring
- Det trengs mer forskning om de bakenforliggende årsakene til driverne bak økningen.

# Driverne bak økningen i bruk av spesialundervisning

I rapporten er driverne delt inn i tre hovedgrupper:

1. Endringer i styring av skolen
2. Samfunnsendringer
3. Spesialundervisningens struktur



# 1. Endringer i styring av skolen

- Økonomi
- Kunnskapsløftet
- Nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger
- Skolens praksis og kvalitet
- Tidlig innsats

« ...ressursene blir tatt såpass mye ut av normalskolen, så da får du ikke jobbet godt nok med tilpasset opplæring, som kanskje kunne vært nok, da, for en del elever, for å forhindre spesialundervisning. Og da blir det spesialundervisning som kompensatorisk tiltak»

## Forskernes funn:

- Lavere lærertetthet gir mindre tilpassa opplæring
- Mye spesialundervisning gir mindre fleksibilitet
- Elever henvises til PPT for å synliggjøre behov
- Lærere og rektorer *tror* at det finnes ekstra ressurser
- Økonomiske modeller i seg selv har liten betydning



# Utfordringer


- ❑ Er det drivere i hvordan kommunen tildeler ressurser til skolene?
  - «Tjener» skolene på å ha mange henvisninger? Får skolen mer ressurser dersom spesialundervisningen øker?
  - Hvis noen får mer, hvem får da mindre? Og hvem bestemmer det?
  - Holder kommunen igjen penger til «påkommende tilfeller»? Hvordan påvirker dette atferden i forhold til vedtak om spesialundervisning?
- ❑ Hva slags økonomiforståelse har PP-tjenesten? Hvor går grensen for PP-tjenestens selvstendige rolle? *Skal* PP-tjenesten være i den økonomiske virkeligheten?

*«Jeg er vel ikke så veldig i tvil om at noe av den endringen som har vært i skolen inn mot teoretisering, har vært helt tragisk for noen av elevene våre. Jeg synes at fokuset i forhold til innhold og kvalitet av læringsutbytte er veldig bra, det trenger vi og det må vi gjerne ha. Men hvis det fokuset blir så smalt at det ikke rommer det perspektivet at de her ungene og ungdommene vi har skal faktisk bli mennesker som skal gå ut og være levedyktige i samfunnet vårt, da har vi misset»*

## Forskernes funn:

- **Større vekt på læringsutbytte**
- **Økt vekt på elevenes måloppnåelse**
- **Sterkere faglig fokus**
- **Den lokale handlefriheten oppleves som mindre**
- **Økt teoretisering**
- **Færre «pustehull»**
- **Skolene mangler systemer for å møte kravene i kunnskapsløftet – færre og færre elever får tilfredsstillende læringsutbytte**

# Utfordringer

- På hvilke måter og på hvilke arenaer har kommunen undervisningskvaliteten på dagsorden?
  - Har kommunen normer for krevende og utfordrende undervisning?
    - Relevant undervisning
    - Variert undervisning
    - Tydeligere mål (kompetansemål og grunnleggende ferdigheter)
  - Hvordan vurderer kommunen og skolene at planlegging, organisering og gjennomføring av undervisning medvirker til at læreplanenes mål nås?
- 



*«Jeg tror ikke de nasjonale prøvene er med på å øke behovet for spesialundervisning, men de er med på å kartlegge hvem som kanskje trenger litt ekstra»*

---

*«Jeg vil si at læreplanen blir overstyrt av prøveregimet, og prøveregimet overtar læreplanens rolle som veiledningsdokument for store grupper»*

## Forskernes funn

- Økt press på læringsutbytte og oppfølging
- Testene brukes til å «finne» elever som ligger under «bekymringsgrenser»
- Testing og kartlegging synliggjør klarere hvem som trenger ekstra oppfølging
- Prøvene bidrar til spissing mot læreplanens kompetansemål på bekostning av grunnleggende ferdigheter. Elever uten tilfredsstillende måloppnåelse blir mer synlige

# Utfordringer

- Hvordan kan kommunen arbeide for et mer systemrettet perspektiv på bruken av tester, prøver og kartlegginger?
  - Er dette tema i kommunikasjonen mellom fylkeskommunenivå og rektorene?
  - Er dette tema i rektors arbeid med å lede det pedagogiske arbeidet på skolen?
- Har fylkeskommunen en omforent tiltaksrekke for tilpasning av undervisningen?
  - Er det klart definert hva som skal være gjort før PP-tjenesten kommer inn?
- Er måloppnåelse på lavt nivå i seg selv grunnlag for å gi spesialundervisning?
  - Er grensegangene mellom måloppnåelse på lavt nivå og «ikke tilfredsstillende utbytte» drøftet?

# Skolens organisering, praksis og kvalitet

*«Jeg synes det at noe av det viktigste er jo den generelle pedagogikken. Jo flinkere en er i den generelle pedagogikk, jo mindre spesialundervisning blir det behov for»*

*«Jeg har vært kontaktlærer for særlig mange med ADHD-problematikk. (...). Veldig mange av dem har bedre av å være i klassen med kjent voksen (...) enn å være ute med en fremmed lærer og tre andre med samme problematikk som trigger hverandre. (...)»*

## Forskernes funn

- **Lav generell kvalitet på undervisningen gir økning i antall enkeltvedtak**
- **Tendens til å møte problemer i skolehverdagen med individperspektiv i stedet for systemperspektiv**
- **Skolens fysiske utforming og den pedagogiske praksisen spiller ikke på lag**
- **Organisatorisk differensierte tilbud ser ut til å øke bruken av spesialundervisning. Slike tilbud «utarmer» den ordinære undervisningen og trekker til seg elever med behov.**
- **Selv om tilbud innenfor klassen antas å være det beste, tys det til opprettelse av grupper for å optimalisere ressursbruken**



# Utfordringer

- Vurderes effekten av spesialundervisningen?**
  - **Gis organisatorisk differensierte tilbud mer med økonomisk begrunnelse enn med pedagogisk?**
  - **Tys det til organisatorisk differensierte opplegg mer for å få eleven ut av klassen, enn hensynet til læringsutbyttet?**
- Har kommunen påkostede spesialtilbud for noen få elever?**
  - **Vurderes effekten av disse tilbudene jevnlig?**
  - **Er disse tilbudene skjermet for nedskjæringer?**

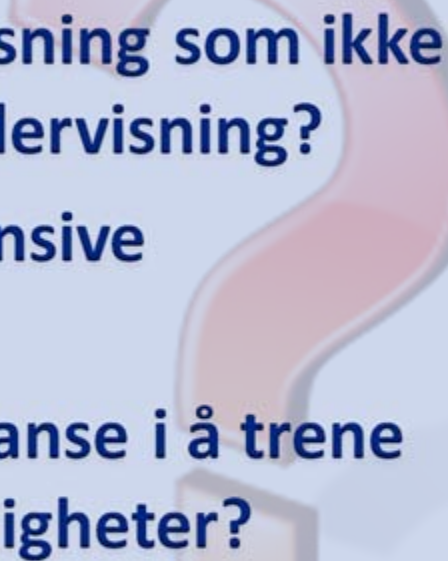
*«... kommunen startet jo opp her for noen år siden med at de skulle ha tidlig innsats, og at en skulle fokusere på å komme tidlig inn, for en av trendene som hadde vært tidligere, det er det at det ble satt i verk tiltak for sent. Og jeg tror jo det at en av årsakene til at det blir en ekstra belastning for kommunen nå, er at man er i den perioden som man har de gamle sakene som ruller og går, pluss at man har lagt på et ekstra fokus på tidlig innsats. Og da blir det en dobbelbelastning...»*

### Forskernes funn

- Kartleggingsprøver i barnehagen og de første årene i skolen har bidratt til mer bruk av spesialundervisning.
- Tidlig innsats kan føre til at elever som en antar kan få problemer gis økt oppmerksomhet gjennom hele skoleløpet
- Tidlig spesialundervisning blir vedvarende
- For å redusere dette presset er det flere steder innført rutiner for å forbedre kvaliteten på skolens arbeid i før-henvisningsfasen og dermed heve terskelen for henvisning til PPT.



# Utfordringer

- 
- ❑ **Hvordan få til en spesialundervisning som ikke skaper behov for mer spesialundervisning?**
    - **Finnes det eksempler på intensive treningsopplegg som virker?**
    - **Har lærerne god nok kompetanse i å trene elevene i grunnleggende ferdigheter?**

## 2. Samfunnsendringer

- Økt kravmentalitet og økt fokus på rettigheter
- Økende bruk av diagnoser og snevrere normalitetsbegrep
- Endringer i hjemmeforhold og familiestruktur
- Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav

## Forskernes funn:

- Tidligere forskning har pekt på at foreldre er blitt mer klar over sine rettigheter og at de antar at mer ressurser til barnet vil være til hjelp.
- ..foreldregruppen har blitt en sterkere interessegruppe og at de ofte mener at behovet for spesialundervisning er større enn det PPT og skolen mener.
- ..foreldrene er mer bevisste i dag enn de var tidligere. Samtidig forteller de at det er relativt sjelden at foreldre faktisk klager(..at det kun var 30 av 2000 enkeltvedtak (1,5 %) som ble påklaget av foreldre).
- Erfaringene som informantene beskriver tilsier at foreldrene som regel fikk medhold av fylkesmannen i de tilfellene de klaget på manglende samsvar mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.
- ..særlig foreldrenes rolle som pådrivere vis-à-vis PPT som ble fremhevet og at det er særlig på denne fronten foreldrene krever mer av opplæringen.

# Utfordringer

- ❑ Hvordan sikrer kommunen at elevenes rettigheter ivaretas?
  - Kjenner kommunen kvaliteten på den enkelte skole?
    - Kjenner rektor kvaliteten på den enkelte lærer?
- ❑ Hvem involverer kommunen i dialogen om hva som er god undervisning/skole?
- ❑ Hvordan involverer kommunen foreldrene i dialogen om hva som er god skole?
- ❑ Hvordan arbeider kommunen med å ha fokus på elevenes rett til læring framfor rett til spesialundervisning?



# Økende bruk av diagnoser og snevrere normalitetsbegrep

«(...) har man fått en diagnose og jommen meg, da skal man også ha rettigheter.»

## Forskernes funn:

- Økende bruk av diagnoser bidrar til å forklare økningen i bruk av spesialundervisning. Dette er omtalt i tidligere forskning, men ikke i de offentlige dokumentene.
- På samme måte som noen snakker om rettighetssamfunnet, brukes også formuleringen diagnosesamfunnet.
- den økte bruken av diagnoser bidrar til å redusere tidligere tiders sosiale stigmatisering knyttet til spesialundervisning.
- en diagnose forstås som noe positivt i første omgang, fordi det vil kunne innebære spesialundervisning for eleven. Men diagnosen er ikke nødvendigvis positiv på lengre sikt, i elevens videre vei ut i samfunns- og arbeidsliv.
- Åpner for en hypotese om at norsk skole er på vei mot et mer kategoribasert tildelingssystem for spesialundervisning.



## Økende bruk av diagnoser og snevrere normalitetsbegrep forts.

*Normalitetsbegrepet blir smalere og smalere. Vi må diskutere hva det er som er normalt. "Alt som ikke er A4 må settes diagnose på".*

- ..forståelsen av hva som er normal utvikling og læring for elever, har blitt smalere de siste årene.
- ..en innsnevring av normalitetsbegrepet i skolen er betinget av samfunnets mål for vellykkethet. Når dette målet er for snevert definert er det fort å falle utenfor. Flere blir da kategorisert som å ha spesielle behov.
- Et snevrere normalitetsbegrep fører til at flere elever "dyttes" ut i spesialundervisning heller enn å bli inkludert i skolens fellesskap.

# Utfordringer

- ❑ Hvilke rutiner har kommunen vedrørende forholdet mellom diagnoser og rettigheter?
  - Fører diagnoser automatisk til spesialundervisningsrett og vedtak uten at en vurdering av læringsutbyttet(i henhold til §5.1) er gjort?
  - Hva betyr det å få en diagnose?
    - Økonomisk?
    - Mentalt?
    - Samfunnsmessig?
- ❑ Hvordan organiserer kommunen spesialundervisningen slik at den er en del av skolens inkluderende fellesskap?



# Inkludering





## Inkludering 1

- ”En begrepsforståelse av ordet inkludering forutsetter at det etableres et opplæringsfellesskap med rom for alle. Fellesskapet må konstitueres på en måte som gjør at den som deltar der, opplever seg som en fullverdig deltaker. Fullverdig deltakelse er et sentralt moment innenfor menneskerettighetsprinsippene.”

## Inkludering 2

- ”Menneskerettighetsperspektivet og en rettighetsbasert tilnærming fordrer at fokuset rettes mot målsettinger som skal sikre et minoritetsvern og at en tar i bruk termen: «positiv diskriminering».”

# Segregering eller positiv diskriminering?

- ”Et meget interessant spørsmål dukker opp i kjølvannet av denne problematisering, og det er det forhold at positiv diskriminering forveksles eller oppfattes synonymt med segregering. Det er mange som er ute av stand til å se hva som er hva, og som ved å ta avstand fra segregering, kommer til å ta med alle tiltak som har karakter av positiv diskriminering i samme slengen. ”



# Felleskap

- Fylkeskommunen (§ 13-3)
- Skole
- Klassen/gruppa (§ 8-2)





## Endringer i hjemmeforhold og familiestruktur

«..et tema som skoleaktørene løfter frem, samtidig er det lite omtalt både i tidligere forskning og politikkdokumenter på feltet»

### Forskernes funn:

- Skilsmisser og fragmenterte hjem skaper en usikkerhet for barna som igjen gjør det vanskelig å konsentrere seg om læring.
- Skolesituasjonen kan ikke frakobles elevens totale livssituasjon.
- .. Til tross for at skole og utdanning har fått større betydning generelt, henger det i enkelte miljøer igjen at skolegang har lav verdi. Med bakgrunn i dette nedprioriteres skolearbeid i hjemmet. Følgelig kan mange elever få behov for spesialundervisning.
- Elever med flyktningebakgrunn kan slite med traumer og psykiske lidelser, noe som også kan skape særlige vilkår for opplæringen.
- Foreldre har mindre tid til å følge opp elevenes arbeid i skolen.
- *“Det blir større avstand til de som tidligere var de gode hjelperne”* De gode hjelperne PPT henviser til her er den utvidede familien, besteforeldre og naboer som de mener familier i mindre grad nå enn tidligere har å spille på for avlastning og hjelp med barna.



# Utfordringer

- ❑ Har kommunen beredskap mot de «vanlige» problemene?
  - Problemstillinger som er så vanlige at de er skjulte
    - «Vanlig, men vondt»  
[www.kristiansand.kommune.no/no/.../Prosjekter/Vanlig-men-vondt/](http://www.kristiansand.kommune.no/no/.../Prosjekter/Vanlig-men-vondt/)
    - Skilsmisser, syke foresatte/søsken(fysisk og psykisk), rusbruk
  - Tverrtjenestlig samarbeid som naturlig går inn?
  - Skolens taklingskompetanse?
  - Hva kan og tør vi snakke om når det gjelder elevenes hjemme- og familieforhold?



## Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav

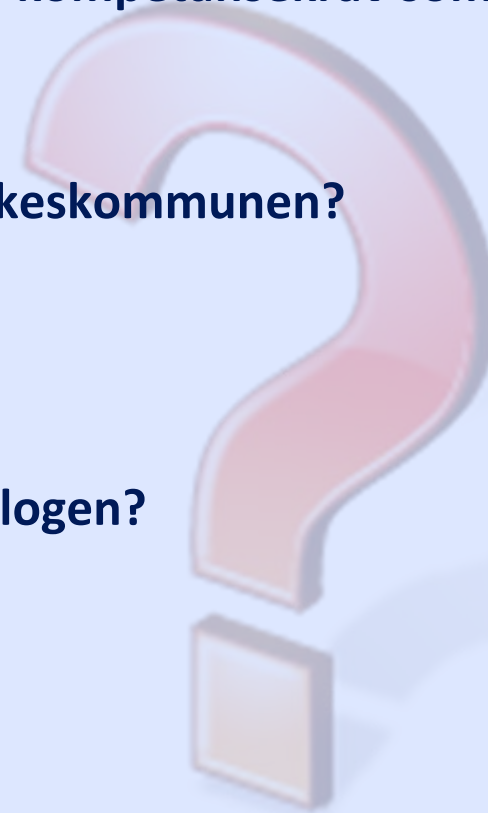
*«Det du var inne på nå nylig, det med endret arbeidsliv og krav i arbeidslivet, det kan nok ha ført til mer spesialundervisning, fordi de fins ikke de jobbene hvor mange av disse ungene kunne få. Det er nå mer ensretting i arbeidslivet, som gjør at du må kunne en del av de grunnleggende teoretiske tingene»*

### Forskernes funn:

- Et endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav fører til økte forventninger om hva elever skal mestre. Det følger logisk av dette at det da blir flere elever som ikke mestrer etter forventningene og at behovet for spesialundervisning øker i neste omgang.
- Kravene i arbeidsmarkedet og kravene for å kunne fungere godt i samfunnet, har økt i takt med at antallet ufaglærte arbeidsplasser har minket.
  - Sammenkobling mellom økt bruk av spesialundervisning og situasjonen i arbeidsmarkedet er lite beskrevet i forskning og offentlige dokumenter.

# Utfordringer

- Har kommunen en strategi i forhold til økte kompetansekrav som følge av endret arbeidsmarked?
  - Samarbeid med lokalt næringsliv?
- Hvilke standard er det på rådgivningen i fylkeskommunen?
  - Videregående skole?
  - NAV?
  - Karrieresentra?
- Tas problemstillingen opp i skole – hjemdialogen?





## 3. Spesialundervisningens struktur

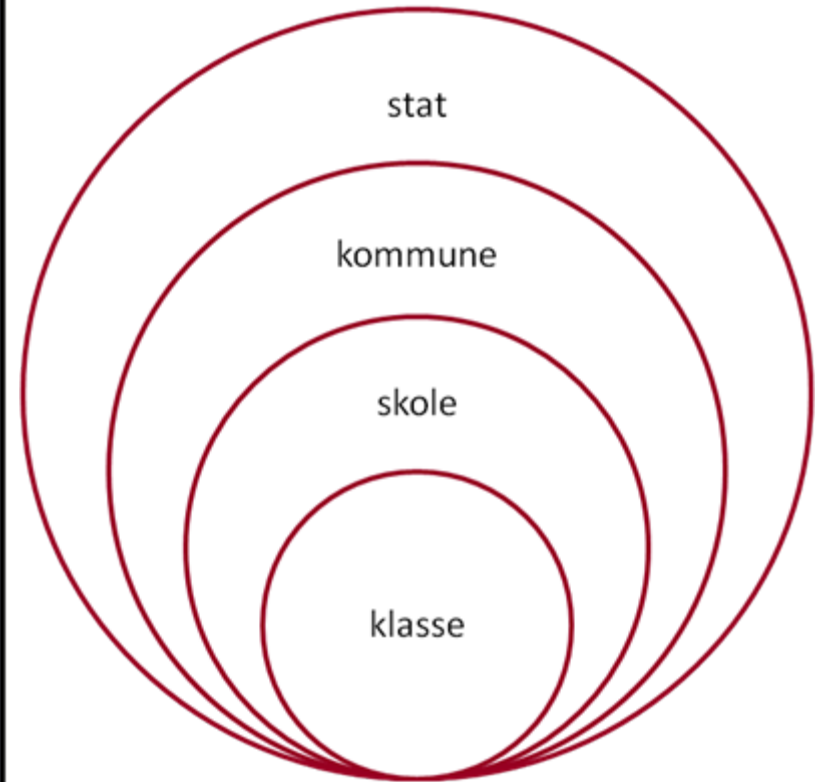
- **Økt bruk av PPT som sakkyndig instans og ressursutløser**
- **Økte profesjonsinteresser**
- **Bruk av individperspektiv og ikke systemperspektiv**
- **Manglende kunnskap om flerspråklighet**
- **En gang spesialelev, alltid spesialelev**

*-Når en melder opp til PPT, så ender du opp med en sakkyndig vurdering om spesialundervisning eller ikke (...) hensikten har kanskje vært å finne ut hvordan en skal møte barnet”*

### Forskernes funn:

- Antallet henvisninger til PPT har økt, primært etter press fra lærere og foreldre
- PPT bruker som en konsekvens av dette mer tid på sakkyndighetsarbeid og får ikke tid til systemarbeid

- ❑ Hvordan se økt bruk av PPT i sammenheng med:
  - Økonomiske drivere
  - Juridiske drivere
- ❑ Hvilken kompetanse skal de ulike nivåene i vår kommune ha for å kunne takle ulike læringsutfordringer?
  - Hva skal kontaktlærer/faglærer kunne takle
  - Hva skal den enkelte skole kunne takle
  - Hva skal kommunen kunne takle
  - Når og hvor skal kommunen be om hjelp når den ikke takler det selv?



## Økte profesjonsinteresser

*“For jeg tenker på at det her en sånn profesjonsgreie, for det er jo samme profesjon lærere og spesialpedagoger, men det er liksom ... spesialpedagogene er litt mer profesjonell. Det er i hvert fall sånne mekanismer, de er eksperter.*

*Foreldrene ser på de som mer eksperter enn en vanlig lærer”*

*“Det at mange har tatt spes.ped og den har blitt mer alminneliggjort, tror jeg har vært bra. Samtidig, så er det ikke tvil om at jo mer spesialisert du blir, og jo smalere perspektivet ditt blir, jo tyngre blir diagnostiseringen og sykeligjøringen av enkeltelever som blir satt under lupen, og det er der vi misser underveis”*

### Forskernes funn

- Spesialpedagoger framstår som eksperter til fortrenkning for kontaktlærers/faglærers kompetanse
- Økt spesialisering kan føre til et smalere perspektiv: Spesialister ser problemet og ikke hele eleven og læringsmiljøet
- Diagnostisering – det er blitt større etterspørsel etter diagnoser, gjerne medisinske

# Utfordringer

- Hvordan bruker kommunen sin spesialpedagogiske lærerkompetanse både samlet og på den enkelte skole?
- Hvordan kan kommunen organisere PPT og lærere med spesialpedagogisk kompetanse slik at disse bygger opp under kontaktlærers/faglærers kompetanse og legitimitet?
- Hvordan sikrer kommunen at den har riktig og nødvendig kompetanse for å kunne gi god undervisning til alle elever?
- Hvordan arbeider kommunen for at skolenes personale deler og utvikler kompetanse sammen?
- Diagnoser – forenkling eller utfordring?
  - Hvordan skal kommunen agere i forholdet mellom diagnose og spesialundervisning?
  - Skal en diagnose automatisk medføre spesialundervisning?
  - Hvilke andre muligheter finnes?





## Individrettet eller systemrettet perspektiv

*“stort fokus på individ, og lite på system. Hva er det som er galt med denne ungen, mer enn hva er det vi gjør her som gjør at denne ungen eller disse ungene ikke fungerer”*

### **Forskernes funn:**

- **Individfokuset dominerer i skolen**
- **Foreldrenes ønsker fører til fokus på individ og spesialundervisning**
- **Lærernes forstår tilpasset opplæring og spesialundervisning ut fra en individrettet perspektiv**

# Utfordringer

- Hvordan skal vi forstå tilpasset opplæring i vår kommune?
  - Trenger vi noen kjøreregler om forholdet mellom individ og fellesskap?
- Er problemstillingen individ – system et spørsmål om enten – eller, eller både – og?
  - Hvilke konsekvenser får dette for hvordan vi organiserer den ordinære undervisning og spesialundervisningen?
- Hvis alle elever er inkludert i skole fellesskapet, hvordan må da dette fellesskapet se ut?
  - Hvordan organiserer vi undervisningen på kommune-, skole- og klassenivå?
- Hvem i kommunen er aktuelle aktører i samtalene om tilpasset opplæring?
  - Hvordan involvere elever, foreldre, ansatte, administrasjon, politikere, nærmiljø osv.



## En gang spesialelev, alltid spesialelev

*“For det som er det skumle, er en begynnende spesialundervisning, så blir det en heftelse. Og jeg spør, jeg spør deg (...), hva tid er det noen som har blitt bedre, som er ferdige, som har fått det de trenger?”*

Forskernes funn:

Spesialundervisning er noe elever får og svært sjelden slutter med



# Utfordringer

Elever har svært ulike behov. For noen vil det være behov for særskilt tilrettelagt opplæring gjennom hele skoleløpet. For andre kan behovet være av kortere varighet inntil eleven har lært det hun sliter med.

- Hvilke rutiner har kommunen i forhold til å gi og å slutte å gi spesialundervisning?
- Har kommunen rutiner for hvordan kompetansemål og mål for grunnleggende ferdigheter skal gjenspeiles i en IOP slik at man vet om - og eventuelt når - eleven får tilstrekkelig utbytte av undervisningen?
- Hvilke rutiner har kommunene som ivaretar samspillet mellom reglene om elevvurdering og vurdering av undervisningen.
  - Når eleven ikke lærer, fortsetter man å vurdere eleven videre eller vurderer man undervisningen?

# Ettertanke

## Mange problemstillinger - ingen enkle løsninger

- Velg ut én problemstilling
- Hold fast på den over tid
- Hvem er det klokt å involvere i drøftingene?
- Bruk allerede eksisterende fora til drøftinger, fra klasseråd til kommunestyre.







Takk for meg.