

Christian Wendelborg, Anna Kittelsaa og Joakim Caspersen

Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse?

Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen



Christian Wendelborg, Anna Kittelsaa og Joakim Caspersen

Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse?

Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering
i skolen

Rapport 2017
Mangfold og inkludering



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Mangfold og inkludering
Juni 2017

ISBN 978-82-7570-505-9 (trykk)
ISBN 978-82-7570-506-6 (web)

FORORD

Denne rapporten er initiert av Norges Handikapforbund (NHF) og Handikappede Barns Foreldreforening (HBF) som fikk finansiering til å gjennomføre et større prosjekt for å sette et nytt offentlig fokus på inkludering av funksjonshemmete barn i undervisningsfelleskapet. Denne rapporten er en del av det prosjektet som er finansiert av Utdanningsdirektoratet og Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.

Halvard Arneberg ved Norges handikapforbund har vært kontaktperson i forbindelse med denne rapporten og vi takker han for godt samarbeid. Vi vil også takke alle informanter og respondenter som har tatt seg tid til å stille til intervju eller svart på spørreskjema. Slike rapporter blir ikke til uten dem. Til slutt vil jeg takke referansegruppa og særlig Peder Haug som har kommet med verdifulle innspill til rapporten.

Trondheim, juni 2017
Christian Wendelborg
prosjektleder,
forskningsleder

INNHold

	side
FORORD	iii
INNHold	v
FIGURLISTE	vii
TABELLER	ix
SAMMENDRAG	xi
1. Introduksjon	1
1.1 Rapportens oppbygging	3
2. Datagrunnlag og metode	5
2.1 Casestudier	5
2.2 Breddeundersøkelser	6
2.2.1 Om de statistiske analysene	7
3. Organisering av opplæringstilbudet til elever med særskilte behov – drivere for ekskludering	11
4. Organisering av spesialundervisning - Analyser av Grunnskolens informasjonssystem	19
4.1 Omfang av spesialundervisning	19
4.2 Andel elever med spesialundervisning med undervisningspersonale og assistent	26
4.3 Henvvisning til og tilråding fra PPT	30
4.4 Organisering av spesialundervisning	34
4.5 Kompetanseårsverk i skolene	38
4.6 Oppsummering	41
5. Samarbeid i saksgangen i spesialundervisning	43
5.1 Oppsummering	46
6. Systemrettet arbeid i kommunene	47
6.1 PPTs rolle i systemrettet arbeidet	50
7. Finansieringsmodellens innvirkning på organisering av spesialundervisning	57
8. Innvirkning på læringsmiljøet og læringsutbytte – Analyse av Elevundersøkelsen og grunnskolepoeng	61
8.1 Grunnskolepoeng	62
8.2 Oppsummering	64
9. Holdninger til inkludering	65
10. Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse Gir spesialundervisning rett til deltakelse?	69 71

LITTERATUR

FIGURLISTE

Figur		side
Figur 3.1	Utviklingen av andelen utenfor vanlig klasse i perioden 1999 til 2012 fordelt på type funksjonsnedsettelse. Prosenter. Kilde: Wendelborg (2014)	12
Figur 3.2	Utviklingen av andel elever med spesialundervisning (2002/03-2015/16) og andel elever uten grunnskolepoeng (2009/10-2015/16)	14
Figur 4.1	Andel med spesialundervisning i 1. trinn i 2010 til 5. trinn i 2014 i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (GSI-data, kommunenivå)	24
Figur 4.2	Andel med spesialundervisning i 6. trinn i 2010 til 10. trinn i 2014 i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (GSI-data, kommunenivå)	25
Figur 5.1	Formaloppsett for saksgang i spesialundervisningen	43
Figur 5.2	Rektors rapportering av grad av kontakt med ulike aktører fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (Gjennomsnitt, n=916, 1: ingen kontakt – 5:Kontakt i svært stor grad).	46
Figur 6.1	Rektorer og skoleeiers vurdering av samarbeid mellom barnehage og skoler fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	47
Figur 6.2	Rektorer og skoleeiers vurdering av samarbeid mellom barnehage og skoler fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	48
Figur 6.3	Ungdomsskolerektorer vurdering av samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	49
Figur 6.4	Rektorer og skoleeiers vurdering av rutiner og målsetting for systemrettet arbeid i skolen (kun rektor) og kommunen fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	50
Figur 6.5	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av PPT som sakkyndig og rådgivende organ fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	51
Figur 6.6	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	52
Figur 6.7	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT er faglig kompetent og har tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolen arbeider, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	53
Figur 6.8	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT er tilgjengelig, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	54

Figur 6.9	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering om det er felles møteplasser mellom skoler og PPT, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning(Gjennomsnitt)	55
Figur 9.1	Holdning til inkludering blant rektorer, skoleeiere og PPT fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning	66
Figur 9.1	Holdning til inkludering blant ulike aktører (Gjennomsnitt)	66

TABELLER

Tabell		side
Tabell 2.1	Effektmål og effektstørrelse	9
Tabell 4.1	Folketall og elevtall i 2014 i kommuner med ulik omfang av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, GSI-data)	19
Tabell 4.2	Andel elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak i kommuner med lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	20
Tabell 4.3	Andel elever med spesialundervisning i 1. – 4. trinn* i kommuner med varig lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	21
Tabell 4.4	Andel elever med spesialundervisning i 5. – 7. trinn* i kommuner med varig lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	22
Tabell 4.5	Andel elever med spesialundervisning i 8. – 10. trinn* i kommuner med varig lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	23
Tabell 4.6	Andel barn av alle skoleelever som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven §5-7 i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	24
Tabell 4.7	Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale i kommuner med varig lav, medium eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	27
Tabell 4.8	Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med assistent i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	29
Tabell 4.9	Andel elever skolen har meldt til PPT i kommuner med varig lav, medium eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	31
Tabell 4.10	Andel elever ved skolen som er tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	33
Tabell 4.11	Differanse mellom meldt og tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	34

Tabell 4.12	Andel elever med ulik organisering av spesialundervisningen i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	35
Tabell 4.13	Andel elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning og i Alternativ opplæringsarena i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	37
Tabell 4.14	Antall elever per ulike typer årsverk på skolen i kommuner med varig lav andel, medium eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	39
Tabell 4.15	Antall elever per ulike årsverk på skolen i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)	40
Tabell 5.1	Rektorers rapportering av grad av kontakt med ulike aktører i saksgangen omkring spesialundervisning fordelt på kommuner med lav, medium og høy andel spesialundervisning (Gjennomsnitt, , 1: ingen kontakt – 5:Kontakt i svært stor grad)	44
Tabell 6.1	Rektorers, skoleeieres og PPT lederes rapportering av hvor ofte PPT har dager på skolen hvor de er tilgjengelige for skolens personale, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (prosent)	56
Tabell 7.1	Rektorers, skoleeieres og PPT lederes rapportering av hvilke ressursmodeller som passer best for deres kommune, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (prosent)	58
Tabell 8.1	Gjennomsnittlig skåre på indekser fra Elevundersøkelsen 2016 fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, 7. og 10. trinn)	62
Tabell 8.2	Gjennomsnittlig Grunnskolepoeng i kommuner med lav, medium eller høy andel spesialundervisning (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d Data fra Skoleporten)	63
Tabell 8.3	Andel elever uten grunnskolepoeng i kommuner med lav, medium eller høy andel spesialundervisning (Gjennomsnitt, standardavvik og cohens d, Data fra Skoleporten)	63
Tabell 9.2	Forskjell mellom gruppene (Cohens d)	67

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for rapporten er at Norges Handikapforbund (NHF) og Handikappede Barns Foreldreforening (HBF), ønsket å sette et *nytt offentlig fokus på inkludering av funksjonshemmete barn i undervisningsfelleskapet*, for å undersøke om utviklingen går i feil retning. Årsaken er at det er flere tegn som kan vise at dette er tilfelle. I følge NHF og HBF har det vært en utvikling hvor flere ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære undervisningen og har behov for spesialundervisning for å få fullført grunnopplæringen. Etter en lang periode med en stabil andel elever som mottok spesialundervisning skjedde det en økning som begynte rundt 2006 med 6-7 prosent av elevene til og steg til 8-9 prosent i 2011/2012.

Økningen av andelen som mottar spesialundervisning sammenfaller med etterdønningene av PISA-sjokket. Kunnskapsløftet med mer rapportering og dokumentasjon og bruk av nasjonale prøver og nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger er hevdet å være en av hoveddriverne bak økningen av spesialundervisning i perioden (Mathisen og Vedøy 2012). Andre drivere hevdes å være manglende kompetanse i skolen, hvor økning av enkeltvedtak skyldes at eleven ikke får tilfredsstillende opplæring i den ordinære undervisningen, et økt foreldreengasjement hvor foreldre krever mer av opplæringen, samt økt vektlegging av diagnoser og av PPT som sakkyndig og ressursutløser (Op cit). Skoler med presset økonomi henviser til PPT for å få mer ressurser fordi skolene ikke greier å gi alle et godt nok tilbud innenfor den ordinære undervisningen. Imidlertid har mange kommuner innført rammefinansiering slik at økt bruk av spesialundervisning til en viss grad går ut over ressursene til den ordinære undervisningen (Vaag Iversen, Bonesrønning og Nyhus 2016). Omfang av spesialundervisning og særlig reduksjon av dette kommer i stor grad som følge av politiske målsetninger om at flere utfordringer skal løses innen det ordinære opplæringstilbudet (Op cit.; Wendelborg, Caspersen og Kongsvik 2015).

Parallelt med økningen av andelen som mottar spesialundervisning øker også andelen som mottar opplæringen utenfor den ordinære skolen, altså i spesialskoler eller i forsterkede enheter. Her får elevene lite kontakt med jevnaldrende uten nedsatt funksjonsevne. Videre viser studier at det er en markant utskilling av elever med funksjonshemming fra den ordinære skolen i overgangene fra barnehage til barneskole, fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole. Skolegangen er en vei ut av jevnaldermiljøet for funksjonshemmete barn og unge. Elever som er mest utsatt for en slik ekskludering fra ordinære skoler er elever med sammensatte funksjonsvansker og utviklingshemming, men også elever med bevegelsesvansker opplever ekskludering fra ordinære skoler, særlig etter hvert som de blir eldre. I tillegg til type funksjonsnedsettelse er grad av vanske en av faktorene som forklarer ekskludering fra ordinærskolen. En annen viktig faktor er kommunestørrelse og sentralitet. Mange kommuner ikke har stort nok elevgrunnlag til at et spesialisert tilbud vil være kostnadseffektivt, samt at elever i spredtbygde

kommuner må transporteres lengre til et sentralisert tilbud. Derfor er det flere som overføres til spesialskoler og forsterkede enheter i større kommuner.

Dette er noe av bakgrunnen for at vi i denne rapporten skal fokusere på følgende problemstillinger:

1. Hvordan organiseres spesialundervisningen i kommuner med høyt og lavt omfang av spesialundervisning
 - a. Hvilke drivere finner vi i de ulike kommunene for omfanget av spesialundervisning? (eksempelvis finansieringsmodeller, holdninger etc)
2. Hvilke holdninger til inkludering har aktører som er sentrale i å gi barn med og uten særlige behov tilpasset opplæring.
 - a. Er det forskjell i holdninger til inkludering mellom Skoleeiere, skoleledere, PPT-ledere, Lærerutdannere, samt nyutdanna og erfarne lærere
3. Hvilke konsekvenser har holdninger til inkludering og organisering av spesialundervisning og for ekskludering og inkludering av elever med særskilte behov.

For å belyse disse problemstillingene har vi innhentet data fra ulike datakilder på ulikt nivå og fra ulike aktører. Det er to overordna strategier i den metodiske tilnærmingen. 1) Casestudier i to kommuner med høyt omfang av spesialundervisning og 6 kommuner med lavt omfang av spesialundervisning og 2) Breddeundersøkelser. I tillegg har vi gjennomført registerstudie av Grunnskolens informasjonssystem (GSI) for å belyse organiseringen av spesialundervisningen.

Når det gjelder problemstilling 1 er det er forskjell i organisering av spesialundervisning mellom kommuner med høyt, medium og lavt omfang av spesialundervisning. Hovedkonklusjonen er at kommuner med lavt omfang med spesialundervisning har redusert bruken av spesialundervisning til særlig gutter med «lette vansker», det vil si som ellers ville mottatt 1 til 5 timer undervisning i uka. En annen forskjell er at skoler i kommuner med lavt omfang spesialundervisning henviser i mindre grad til PPT enn kommuner med høy andel. Dette funnet så vi også spor av i casestudiene hvor vi fant at der man har hatt en nedgang i spesialundervisningen har man også endret tilmeldingspraksis. Kommunene beskrev en praksis hvor PPT var tettere på skolen for å rådgi og veilede skolene og hvor det systemrettede arbeidet tilsynelatende prioriteres framfor det individorienterte utredningsarbeidet. Forskjell i henvisningspraksis mellom skoler i kommuner med ulik omfang spesialundervisning kan også være erfaringsbasert i den forstand at skolene bare henviser de elevene en vet eller regner med får tilråding om spesialundervisning. Av dette kan det følge at skoler i kommuner med lavt omfang spesialundervisning har sluttet å henvise elever med «lette vansker» fordi de har erfart at de ikke får en slik tilråding. Utover det er det få og små forskjeller i hvordan skoler i kommuner organiserer spesialundervisningen når vi ser på tall fra GSI.

Dersom vi ser på det systemrettede arbeidet i kommunene viser resultatene i denne rapporten at det generelt rapporteres om tettere kontakt mellom PPT og skoler i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang av spesialundervisning. I kommuner med lavt omfang av spesialundervisning vurderer en også tilgjengeligheten og kompetansen hos PPT som bedre enn i kommuner med høyt omfang. I casestudiene trekker samtlige grupper fram viktigheten av å etablere en tett kontakt mellom PPT og skole for å gi elever med behov for spesialundervisning et best mulig tilbud. I mange av kommunene er også aktører som barnevern, helsesøster og andre støttefunksjoner knyttet inn i slike grupper, og representerer dermed eksterne støttefunksjoner som er tett integrert med skolen. PPTs organisering og arbeidsmåte ser dermed ut til å ha en sammenheng med omfang av spesialundervisning. Der PPT er knyttet organisatorisk tett på skolene, og oppleves som en støtte og en tilgjengelig bidragsyter, ser det også ut til å være mindre omfang av spesialundervisning. Her kan selvsagt årsaksforholdet gå begge veier. Kommuner med lavt omfang i utgangspunktet kan ha mindre behov for tradisjonelt, sakkyndig og utredende arbeid av PPT. Men case-materialet peker i retning av at bevisste omlegginger av PPTs arbeidsmåte gjør at spesialundervisningen kan reduseres, og også at spesialundervisningen kan organiseres på andre måter enn som undervisning rettet mot enkeltelever alene. PPT kan fungere som en støtte inn mot undervisningspraksiser der inklusjon sees som et mål i seg selv.

I denne rapporten dokumenteres forskjeller i organisering og omfang mellom kommuner, men det er få forklaringer i materialet som kan forklare hvorfor vi får disse forskjellene. Organiseringen av undervisningen kan være drevet av økonomiske insentiver, men det er ingen klare funn om at finansieringsmodeller er en driver for spesialundervisning. Det er ingen vesentlige forskjeller i hvilke finansieringsmodeller kommuner med ulikt omfang av spesialundervisning har og i casestudiene våre hadde alle kommunene gått over til en eller annen form for rammefinansiering, med ekstra ressurser utløst ved særskilte behov, eller levekårsjusteringer i større kommuner. I kommunene der man har fått en nedgang i spesialundervisningen har dette ofte skjedd samtidig med en omlegging av finansieringssystemet. Dette har naturligvis ført til en nedgang, men casekommunene viser også en stor variasjon i hvorvidt denne omleggingen har ført til endringer i pedagogisk praksis. Noen steder har endringen i finansieringen kommet først- og deretter har man oppdaget at man skaper et behov for endring i pedagogisk praksis. Andre steder har endring i finansieringsmodell gått hånd i hånd med endringer i pedagogisk praksis. Finansieringsmodellen ser dermed ut til å spille en rolle, selv om det ikke er enkelt å peke på sammenhengen mellom modell og resultat i statistiske analyser. Samtidig viser casestudiene til at omleggingen til rammefinansiering i stor grad har vært drevet av en sammensatt gruppe med motiver, der økonomiske sparetiltak i stor grad også har vært fremme.

Holdninger, som det fokuseres på i problemstilling 2, kan også være en driver til både omfang av spesialundervisning og ekskludering av elever fra ordinær undervisningen. Imidlertid er det ingen vesentlige forskjeller i holdninger til inkludering mellom aktører i kommuner med ulik omfang av spesialundervisning. Forskjellene ligger

heller mellom de ulike gruppene av aktører i kommunene enn mellom kommunene. Lærere i skolen er minst positive, mens de ansatte i PPT er mest positive. Lærerne i klasserommet opplever helt klart et behov for å finne løsninger på praktiske problemer i hverdagen, og dermed ser de i større grad nytten av at elever med store behov får sitt tilbud i mindre grupper eller enkeltvis. Samtidig ser vi at endringer i inkluderingspraksis i stor grad er jobbet fram ovenfra eller i alle fall fra utsiden av klasserommet. Dette gjelder særlig vektlegging av at flere elever skal få sitt behov dekket uten at undervisningen gis i mindre grupper, enkeltvis, eller ikke engang er definert som spesialundervisning. Svarene på holdningsspørsmålene kan i et slikt perspektiv også sees som et uttrykk for at den som har skoen på best vet hvor den trykker.

Det leder oss over til problemstilling 3 *Hvilke konsekvenser har holdninger til inkludering og organisering av spesialundervisning og for ekskludering og inkludering av elever med særskilte behov.* Dette er en utfordrende problemstilling å belyse og å finne svar på. Særlig fordi vi ikke finner overordnede mønster som kan forklare forskjell i omfang av spesialundervisning og hvordan den blir organisert. En forklaring kan være at det ikke finnes klare standarder for spesialundervisning. I en studie av skoleeiers styringsdokumenter og utøvelse av planer og lovverk relatert til nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov, fant Agenda Kaupang (2017) store forskjeller i hvordan kommuner forvalter lovverket og hvilket tilbud som gis barn med særskilt opplæringsbehov. Funnene tyder på at det er svært varierende kvalitet på styringsdokumentene, samt praksis for hvordan spesialundervisning gis og organiseres. Skoleeiere i studien er lite interessert i elever med særskilte opplæringsbehov og det er lite oppfølging og kontroll med om det er samsvar mellom PPT sakkyndige vurdering og tilrådning og rektors vedtak om spesialundervisning. Det er ingen standarder for hvordan spesialundervisning skal gis utover Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet 2014). Fravær av standarder og funnene fra Agenda Kaupang (2017) viser at det er grobunn for svært varierende praksis, organisering og kvalitet i det tilbudet som gis til elever med behov for spesialundervisning. Spesialundervisning kan være en driver for ekskludering, men det kan også være en driver for inkludering.

Funnene til Agenda Kaupang (2017) gjenspeiler annen forskning på feltet (Gillespie, 2016; Nilsen & Herlofsen, 2012). Barneombudsrapporten om spesialundervisning er inne på det samme (Barneombudet, 2017). Likeså var Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen (Riksrevisjonen, 2010). Det samme poenget framgår i forskning og teori som viser at spesialundervisningsfeltet er institusjonalisert på måter som ikke gagnar individet (T. Skrtic, 1992; T. M. Skrtic, 1991), men som fungerer for kommune, institusjon og personale. Det er også en konklusjon i SPEED-prosjektet (Haug, 2017).

Det bildet vi sitter igjen med er at det tilbudet elever med behov for spesialundervisning varierer og fungerer svært ulikt for de som får det. Denne rapporten har vist at det overordna bildet er negativt. Elever med spesialundervisning står i stor fare for å bli marginalisert sosialt og faglig. Men det er variasjoner i dette

bildet. Hovedforklaringen for at elever med nedsatt funksjonsevne og elever med spesialundervisning står i fare for å bli marginalisert faglig og sosialt kan ligge i at de som har ansvaret for spesialundervisningen ikke har den nødvendige kompetansen eller tar de faglige hensynene som en burde ha tatt, men ikke tar. Holdningene til inkludering er en indikasjon på dette. Holdningene til inkludering er som sagt minst positive blant de som er nærmest eleven og som skal gjøre jobben, mens den er høyest blant de som i liten eller ingen grad møter eleven i klasserommet. Dette kan være en indikasjon på en konflikt og motstand mot inkludering i feltet. Det kan synes som om de som står i klasserommet er de som bestemmer retningen for inkluderingsarbeidet i skolen. Dette er også en lederutfordring, hvor skoleeiere, skoleledere og PPT har holdninger som i større grad samsvarer med den vedtatte politikken på feltet, men makter ikke å sette den ut i livet. Dette samsvarer også med institusjonell organisasjonsteori (Thornton og Ocasio, 2015; Larsen, 2014) som peker på at aktørenes handlinger innenfor organisasjoner kan være relativt frikoblet fra de overordnede styringslogikkene og –imperativene organisasjonene møter.

Dessverre er det dermed eleven selv som får ansvar for egen inkludering, hvor systemet og organiseringen av spesialundervisningen står i fare for å motarbeide dette. Resultater som det refereres til i kapittel 3 viser hvordan skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne ofte vanskeliggjør sosial deltakelse, vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende. Resultatene i denne rapporten indikerer at det er store variasjoner i hvordan kommuner møter utfordringene i spesialundervisning og i møte med elever med særlige behov. Opplæringstilbudet kan være avhengig av holdninger og tradisjoner i kommuner, PPT og blant lærere og tilbudet står da i fare for å være svært personavhengig. Dermed bør løsningen være å gjøre feltet mindre avhengig av kommuner og skolars tradisjoner og individenes holdninger. Med klarere standarder for organisering og utøvelse av spesialundervisning kan spesialundervisning være et verktøy som sikrer elever med særlige behov et faglig og sosialt utbytte av opplæringen.

1. Introduksjon

«En skole for alle» er en viktig grunnstein i verdifundamentet i den norske skolen. En skole hvor alle har like muligheter uavhengig av sosial eller geografisk bakgrunn har vært et bærende fundament i norsk utdanningspolitikk og begrepet enhetsskolen vokste fram i begynnelsen av 1900-tallet. Enhetsskolebegrepet ble opprinnelig brukt som en betegnelse på folkeskolen som en felles pliktig skole for alle barn i et geografisk område (Telhaug, 1994, s. 130), mens like muligheter uavhengig av religion, etnisitet og særskilte behov kom først etter hvert (Arnesen & Lundahl, 2006).

Denne rapporten har som mål å belyse situasjonen rundt opplæringen til barn og unge med nedsatt funksjonsevne og barn som får spesialundervisning. Rapporten har som ambisjon å belyse faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen.

Bakgrunnen for rapporten er at Norges Handikapforbund (NHF) og Handikappede Barns Foreldreforening (HBF), ønsket å sette et *nytt offentlig fokus på inkludering av funksjonshemmete barn i undervisningsfelleskapet*, for å undersøke om utviklingen går i feil retning. I følge disse organisasjonene ser ikke forsøkene med å påvirke holdninger og spre pedagogisk og organisatorisk kunnskap om inkluderende praksis ut til å ha endret situasjonen, og fortsatt er fokuset på enkeltbarnets vansker og retten til spesialundervisning.

NHF stiller spørsmål om det er slik at rett til spesialundervisning, gjennom sakkyndig vurdering fra PPT som kan definere barn utenfor ordinære læringsfelleskap, gir legitimitet til utestengning. NHF tror at fokus bør rettes mot utskillings- og ekskluderingsmekanismene, for eksempel praksisen med sakkyndig utredning av enkeltbarnets vansker, diagnostisering og vanskekategorisering, fulgt av sakkyndige rapporter og medfølgende enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette var bakgrunnen for at NHF tok kontakt med NTNU samfunnsforskning for å belyse disse temaene.

Faktorer som påvirker inkludering og ekskludering kan være mangfoldige og det fokuspunktet NTNU Samfunnsforskning har dekket ikke direkte det som skjer inne i klasserommet. Fokuset er på organiseringen rundt eleven og holdninger til aktører som er sentrale i å gi barn med og uten særlige behov/behov for særskilt tilrettelegging en tilpasset opplæring. NTNU Samfunnsforskings tilsvarende svar på bestillingen fra NHF forutsatte at problemstillingene som skulle belyses må være forskbare ut fra de forutsetninger som er gitt, med tanke på tid og ressurser. NTNU Samfunnsforskning utledet derfor tre overordna forskningsspørsmål, med tilhørende underproblemstillinger, som fikk sin tilslutning i prosjektets referansegruppemøte den 10 oktober 2016:

4. Hvordan organiseres spesialundervisningen i kommuner med høyt og lavt omfang av spesialundervisning
 - a. Hvilke drivere finner vi i de ulike kommunene for omfanget av spesialundervisning? (eksempelvis Finanseringsmodeller, holdninger etc)

5. Hvilke holdninger til inkludering har aktører som er sentrale i å gi barn med og uten særlige behov tilpasset opplæring.
 - a. Er det forskjell i holdninger til inkludering mellom Skoleeiere, skoleledere, PPT-ledere, Lærerutdannere, samt nyutdanna og erfarne lærere
6. Hvilke konsekvenser har holdninger til inkludering og organisering av spesialundervisning og for ekskludering og inkludering av elever med særskilte behov.

I 2015 kartla NTNU Samfunnsforskning den systemretta praksisen i kommuner som hadde enten varig lavt omfang av spesialundervisning eller klart redusert bruk av spesialundervisning. I det prosjektet kartla vi eventuelle drivere for reduksjonen og undersøkte eventuelle konsekvenser for læringsmiljø, organisering av spesialundervisning og samarbeid mellom aktører som skole, PPT og skoleeiere. I denne rapporten benytter vi oss av mye av det datamateriale. I forbindelse med rapporten prosjektet i 2015 identifiserte vi også kommuner med høy andel spesialundervisning og vi reanalyserer data hvor vi ser på kommuner med stort omfang av spesialundervisning og sammenligne dataene med data fra kommuner med varig lavt omfang/reduksjon av spesialundervisning.

Casestudier

Vi har gjennomført Case studier i to kommuner som har høyt omfang med spesialundervisning. Disse blir brukt som kontrast til datamaterialet vi allerede har for case studier i seks kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning.

I casestudiene er organiseringen av spesialundervisningen kartlagt inngående gjennom personlige intervju med ulike relevante aktører, nærmere bestemt skoleeier, skoleledere, PPT, lærere, barnehageledere, samt representanter fra Fylkesmannen.

Kvantitative undersøkelser

Når det gjelder kvantitative undersøkelser vil vi benytte oss av tre datakilder/breddeundersøkelser.

- Spørreundersøkelser til skoleeiere, skoleledere og PPT-ledere
- Analyser av GSI
- Analyser av Elevundersøkelsen

Formålet med breddeundersøkelsene er at vi identifiserer kommuner med høyt omfang med spesialundervisning, kommuner med lavt omfang og øvrige kommuner og ser på forskjeller på forskjellige utfallsvariabler og ser om omfang av spesialundervisning kan forklare noe av utfallet, eller rettere sagt samvarierer med utfallet. Eksempelvis om holdning til inkludering samvarierer med omfang av spesialundervisning i kommunen. Om finansieringsmodell (rammetilskudd eller pengene følger antall

enkeltvedtak) har innvirkning på omfang og organisering av spesialundervisningen og holdning til inkludering. Om omfang spesialundervisning i kommunen har innvirkning på elever oppfattelse av ulike deler av læringsmiljøet. Samlet sett forsøker vi gjennom dette å identifisere ulike drivere for omfanget spesialundervisning samt finne faktorer som påvirker organiseringen av spesialundervisning (ekskludering/inkludering.)

I tillegg har NTNU Samfunnsforskning gjennomført flere spørreundersøkelser til Skoleeiere, skoleledere og PPT-ledere og benytter oss av annet datamaterialet hvor vi kartlegger holdninger til inkludering blant lærere og lærerutdannere, skoleeiere,-ledere og PPT-ledere.

1.1 Rapportens oppbygging

Denne rapporten har et omfangsrikt datamateriale basert på flere hoved-datakilder. Det er 1) Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), 2) Casestudier i seks kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning og to kommuner med høyt omfang av spesialundervisning 3) Surveys til samtlige skoleledere og skoleeiere i kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene, samt samtlige PPT-ledere og 4) Elevundersøkelsen. I tillegg benytter vi oss av data og resultater fra flere undersøkelser gjennomført ved NTNU Samfunnsforskning.

Videre i rapporten vil vi i beskrive datamaterialet og vår metodiske framgangsmåte. Dette presenteres i kapittel 2. Deretter vil vi i kapittel 3 sette rammene for rapporten ved å vise noe av forskningen og dokumentasjonen rundt organiseringen av opplæringen til barn med nedsatt funksjonsevne og hvilken konsekvenser kan få for inkludering/ekskludering, samt følger av dette. I kapittel 4 analyseres GSI-data for å undersøke på hvordan kommuner med ulik omfang av spesialundervisning organiserer spesialundervisningen. Kapittel 5 til kapittel 7 er resultater fra surveyene og Casestudiene hvor vi fokuserer på forskjeller mellom kommuner med lav, medium og høy andel spesialundervisning innenfor temaene samarbeid i saksgangen i spesialundervisning, systemrettet arbeid i kommunene og finansieringsmodellens innvirkning på omfanget av spesialundervisning. Kapittel 8 er en analyse av data fra Elevundersøkelsen for å undersøke om ulikt omfang av spesialundervisning i kommunene har innvirkning på elevers oppfattelse av læringsmiljøet på skolen, sammenlignet med øvrige kommuner. I kapittel 8 vil vi også se på forskjeller i grunnskolepoeng og andel som ikke har grunnskolepoeng mellom kommuner med ulikt omfang spesialundervisning. Kapittel 9 ser på holdninger til inkludering blant ulike aktører som er sentrale i å gi barn med funksjonsnedsettelse et opplæringstilbud. Kapittel 11 er et oppsummerende og avsluttende kapittel hvor vi vil samle trådene og diskutere problemstillingene i lys av våre resultater.

2. Datagrunnlag og metode

Vår metodiske framgangsmåte gjenspeiler vårt teoretiske og analytiske perspektiv. Det vil si at vi har innhentet data fra ulike datakilder på ulikt nivå og fra ulike aktører for å få et best mulig helhetlig bilde av systemrettet arbeid i kommunen. Prosjektets mål og problemstillinger er komplekse og forutsetter en bred og mangefasettert metodisk tilnærming. Designet er derfor forsøkt utformet på en måte som sikrer dette. Ut fra at prosjektet er komplekst samt vårt analytiske perspektiv vil vi i dette prosjektet legge opp til en kombinerings av metoder slik at vi sikrer et helhetlig bilde av tematikken som ønskes belyst sett fra ulike perspektiv. Dette innebærer ulike framgangsmåter og datatilfangsmetoder som casestudier med personlige intervju og fokusgruppeintervju, surveys, analyse av Elevundersøkelsen samt registerstudier av Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Det er to overordna strategier i den metodiske tilnærmingen. 1) Casestudier i to kommuner med høyt omfang av spesialundervisning og 6 kommuner med lavt omfang av spesialundervisning og 2) Breddeundersøkelser. I tillegg er det nødvendig med registerstudie av GSI for å belyse organiseringen av spesialundervisningen.

2.1 Casestudier

Casestudiedesignet som blir beskrevet her er et ”*multiple-case design*” med ”*multiple embedded cases*” (Yin, 1994, s.51). At designet er et ”*multiple case design*” vil si at det er flere en ett case, at det inneholder ”*multiple embedded cases*” vil si at vi undersøker flere enheter og nivå i hvert case. Hovedcasen i dette prosjektet er kommuner. Kommunene er strategisk valgt. Bakgrunnen for utvelgelsen har vært at to kommuner har i 2014 hatt høyt omfang spesialundervisning. Den ene av disse to kommunene har etter 2014 hatt en reduksjon i omfang spesialundervisning. Videre har to kommuner hatt en klar reduksjon i omfanget av spesialundervisning, to kommuner har hatt varig lavt omfang av spesialundervisning og to kommuner hvor en tar mer hensyn geografiske og demografiske forhold. Det vil si kommuner i andre landsdeler enn de øvrige fire og hvor vi har tatt hensyn til kommuneøkonomi og folketall. Strategien for utvelging av casekommuner er uansett å få en viss spredning på undersøkelsesobjektene. Ved å få en spredning i cases vil vi kunne få det som Mason (2005: 196) betegner som ‘pivotal cases’. Med ”pivotal cases” sikter Mason til ”case” som utmerker seg i den ene eller andre retningen, som er typiske eller utypiske i forhold utvalget (populasjonen) og som slik er relevant i ”a wider body of theory, knowledge or existence” (op.cit.). Ifølge Mason (2005) er det å velge ut strategiske case på denne måten meningsfull både teoretisk og empirisk, fordi de ulike casene vil kunne representere ulike karakteristika som kan bidra til å utvikle og teste en teori eller et argument.

Utvelgingen av kommunene er kort forklart over, men det skal også velges ut ”*embedded cases*” i hver kommune. I motsetning til en kvantitativ undersøkelse som etterstreber representativitet og randomisering, er et kvalitativt design hovedsakelig ute etter et formålstjenlig utvalg av enheter (case) (Miles & Huberman, 1994), men vi

ønsker også en variasjon av case for å forsøke å ivareta en viss representativitet (jf. Schofield, 1990). En slik utvalgsmetode betinger at en ikke er ute etter generalisering til en populasjon, men heller en analytisk eller teoretisk generalisering (Miles & Huberman, 1994).

I casestudiene vil vi kartlegge det systemrettede arbeidet og organiseringen av spesialundervisningen inngående gjennom personlige intervju med ulike relevante aktører, nærmere bestemt skoleeier, skoleledere, PPT, lærere, barnehageledere, foreldre til elever med særskilte behov, samt representanter fra Fylkesmannen. Personlige intervju er en nyttig metode når man ønsker å innhente kunnskap om fenomener og sammenhenger man ikke kan observere direkte (Patton 1990, Kvale 2001, Mason 2005), og vi vil gjennom intervjuene fokusere på informantenes erfaringer, meninger, tanker og refleksjoner tilknyttet ulike aktuelle temaer. Casestudiene i kommunene har vært kvalitativt orientert og fokuserer på erfaringer med prosess, samarbeid, gjennomføring og resultaterfaringer.

2.2 Breddeundersøkelser

I tillegg til den inngående kunnskapskartlegging av prosess, relasjoner, samarbeid og erfaringer som kommer fram i casestudiene, ser vi det som nødvendig å også få kunnskap om konsekvenser, og kontraster til øvrige kommuner. Dette er informasjon vi tar sikte på å få fram i tre ulike breddeundersøkelser.

Registerstudie av GSI

I Registerstudie av GSI vil vi undersøke på kommunenivå hvordan kommuner organiserer spesialundervisningen i samtlige kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene. Antagelsen er her selvsagt at kommuner er i snitt relativt like med tanke på behovet for spesialundervisning, men at man kan løse organiseringen på ulikt vis. Det vil si andel elever i egne faste avdelinger for spesialundervisning, andel som får spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen, andel som får spesialundervisningen i grupper på 6 eller flere; 2 til 5 eller alene. Dersom vi finner skiller mellom kommuner med lav, medium og høy andel med spesialundervisning vil dette gi avgjørende innsikt i kommuners arbeid med å tilrettelegge for elevmangfold. Denne informasjonen vil sammenholdes med det øvrige datamaterialet.

Survey til samtlige skoleeiere, skoleledere og PPT ledere i kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene

Gjennom survey til samtlige skoleeiere, skoleledere og PPT ledere i kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene vil vi se på forhold som grad av samarbeid mellom ulike aktører i kommunen, systemretta praksis, vurdering av finansieringsmodeller for spesialundervisning. Hensiktene er å se om kommuner med lav, medium og høy andel med spesialundervisning skiller seg fra hverandre på disse områdene.

Det er lagt vekt på at spørreskjemaene skal være korte og konsise slik at det ikke tar for mye tid å fylle ut. Surveyene er gjennomført ved hjelp SelectSurvey som er en internettbasert verktøy for spørreskjemaundersøkelser. Kontaktinformasjon til skoleledere/skoler er hentet fra GSI. Epostadresser til PPT ledere er innhentet gjennom nettsøk og i enkelte tilfeller har vi kontaktet kommuner direkte.

Den totale svarprosenten for rektorer er på rundt 52 prosent og 963 rektorer deltar i undersøkelsen. Svarprosenten er akseptabel, men vi må ta høyde for at nærmere halvparten av rektorene har valgt å ikke svare. 65 prosent av skoleeierne deltar i undersøkelsen og 66 prosent av PPT-lederne i landet har svart på spørreskjemaet.

Når det gjelder PPT-ledere så har samtlige PPT-ledere mottatt spørreskjemaet selv om innbyggerantallet i kommunene er under 5000. Grunnen til dette er at det er mange PP-tjenester som er interkommunale og som tjener både større og små kommuner. PPT-ledere for interkommunale tjenester som ikke tjener utvalgskommunene ble bedt om å svare for den kommunen kontoret var plassert, mens PPT-ledere i interkommunale tjenester som tjener en av utvalgskommunene ble bedt om å svare for utvalgskommunen.

Analyse av Elevundersøkelsen

Et viktig aspekt ved tilrettelegging for mangfold av elever er innvirkning på læringsmiljøet i skolen. Det kan tenkes at reduksjon av spesialundervisning kan få følger for trivsel, motivasjon, uro i timene, etc. Ved å analysere data fra elevundersøkelsen kan vi se om elever i kommuner med reduksjon eller varig lavt omfang av spesialundervisning skiller seg fra elever i øvrige sammenlignbare kommuner på ulike læringsmiljøvariabler på et tidspunkt. Det vil si i 2014.

I Elevundersøkelsen vil vi konsentrere oss om 7. og 10. trinn fordi det er obligatorisk for disse trinnene å gjennomføre Elevundersøkelsen. I 10. trinn er karakterer rapportert og vi vil ha et særskilt fokus på de 10 prosent av elevene som rapporterer lavest karakterer og se på hvordan disse elevene opplever de ulike lærermiljøvariabler. Det er en sammenheng mellom karakterer og spesialundervisning og det er naturlig å tro at det er disse elevene som i størst grad opplever konsekvenser av reduksjon av spesialundervisning. Spørsmålet er om lav grad av spesialundervisning gir bedre tilrettelegging. Dersom vi finner skiller i elevers opplevelser i de ulike kommunene gir dette en god indikasjon på kommunenes arbeid med å tilrettelegge for mangfold.

2.2.1 Om de statistiske analysene

Vi bruker ofte gjennomsnittsverdiene når vi presenterer og analyserer og ser på forskjeller mellom grupper og endring over tid. Gjennomsnittsverdiene må relateres til de skalaene som er brukt. Disse skalaene går i positiv retning. Det vil si at skalaene går fra en til fem. I analyser av forskjeller i resultat over tid, og mellom grupper, bruker vi ofte begrepet statistisk signifikante forskjeller. Når vi bruker begrepet statistisk signifikant resultat mener man, enkelt sagt, at forskjellen ikke skyldes tilfeldigheter. Det vil si at det er ikke tilfeldigheter eller målefeil som gjør at vi finner

forskjeller eller sammenhenger, men noen egenskaper i gruppene eller det vi måler. Et statistisk signifikant resultat er altså et mål på hvor sikker vi kan være på at resultatene vi finner i et utvalg kan generaliseres og hvor sikkert vi kan si at resultatene også gjelder en større populasjon. Samtidig er det svakheter ved bare å vise til om resultatene er signifikante eller ikke. Dette gjelder særlig i undersøkelser som Elevundersøkelsen som vi bruker i kapittel 8 hvor det er veldig mange som har svart og selv små forskjeller vil bli signifikante. Det kan bety at signifikante forskjeller kan være trivielle og lite viktige. Derfor kjører vi også analyser som måler effektstørrelse. Dette er analyser som måler styrken på forskjellen eller sammenhengen og gir et bedre mål enn en signifikanstest.

I tillegg er det også slik at Elevundersøkelsen er en populasjonsundersøkelse for 7. og 10. trinn som vi analyserer i kapittel 8. Det vil si at samtlige elever i prinsippet skal delta og det er ikke en utvalgsundersøkelse for disse trinnene. Det betyr at det ikke er nødvendig med slutningsstatistikk og signifikanstester for disse trinnene i og med at vi ikke skal generalisere fra et utvalg til en populasjon. De forskjellene vi finner *er* i populasjonen i og med at vi har målt hele populasjonen. Dette er også tilfelle for analysene av Grunnskolens informasjonssystem (GSI) som er en registeranalyse av hvordan samtlige kommuner organiserer spesialundervisningen. I slike analyser er signifikanstester ikke relevante i og med vi har data for alle og skal ikke generalisere. Likevel vil vi gjerne si noe om størrelsen på forskjellene mellom grupper eller størrelsen på forskjellene i resultat over tid. Er det store og betydningsfulle forskjeller eller er forskjellene små, trivielle og ikke av praktisk betydning? Derfor vil vi benytte oss av et effektmål som heter Cohens d . Når det i denne rapporten refereres til signifikante resultat refereres det ikke til generalisering, men til størrelsen på forskjeller. Cohens d benyttes dermed her som et signifikansmål og er et mål på effektstørrelse. Den beregnes som forskjellen i gjennomsnittsverdi mellom to grupper delt på samlet standardavvik i de to gruppene (Cohen, 1988). Standardavvik er et mål på spredning. Det vil si i hvilken grad svarfordelingen klumper seg rundt gjennomsnittet eller er mer spredt over hele skalaen. Cohens d er derfor et mål som viser om forskjellen mellom gruppene er betydningsfull, triviell eller om den har noen praktisk betydning.

Når det gjelder Cohens d må vi ta noen forbehold. Cohens d er hensiktsmessig å bruke når det er naturlig å bruke gjennomsnittsverdi som mål på sentraltendens og når variablene/indeksene ikke er for skjevfordelt/bryter forutsetningen for normalfordeling.. Vi må derfor være forsiktig med å tolke for mye ut fra Cohens d , men dette effektmålet vil likevel gi oss en indikasjon på størrelsen på forskjellene. I surveyene ser vi også på svarfordeling og krysstabeller og benytter oss da av effektmålet Cramers V , som måler styrken i sammenhengen mellom to fordelinger når det ikke er hensiktsmessig å bruke gjennomsnitt eller når fordelingene er skjeve. Både Cohens d og Cramers V kan gi et inntrykk av størrelsen på forskjeller eller styrken i sammenhenger (se Cohen 1988). Begrepet effektmål gir assosiasjoner til at den ene variabelen har effekt eller er en årsaksforklaring til resultatet på den andre. Dette er ikke intensjonen i denne rapporten. Effekt i denne sammenhengen er styrken i relasjonen mellom to variabler.

Tabell 2.1 viser hvordan vi tolker de ulike effektmålene.

Tabell 2.1 Effektmål og effektstørrelse

Effektmål	Ingen/svak effekt	Liten effekt	Moderat effekt	Stor effekt
Cohens d	0-0.19	0.2-0.49	0.5-.0.79	>0.8
Cramers V ,	0-0.09	0.1-0.29	0.3-0.49	>0.5

3. Organisering av opplæringstilbudet til elever med særskilte behov – drivere for ekskludering

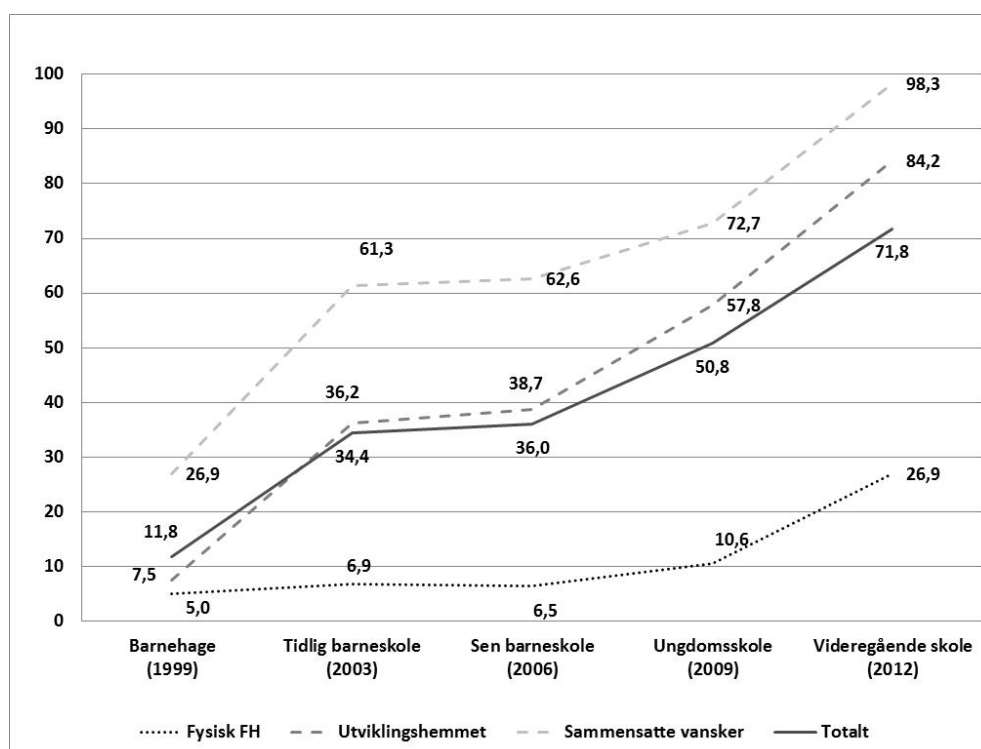
Prinsippet om inkludering er nedfelt i opplæringsloven §1-1, i ulike bestemmelser i opplæringsloven, i forskrift til opplæringsloven og i læreplanverket for Kunnskapsløftet. Inkludering er et krav som retter seg til skolen og til opplæringen, som må organiseres og tilrettelegges slik at den virker inkluderende overfor alle elever. Peder Haug (2004) deler skolens inkluderingsarbeid i fire dimensjoner: (1) Å øke fellesskapet, (2) Å øke deltakelsen i skolen (å både gi til og få noe fra det samme fellesskapet), (3) Øke demokratiseringen og (4) Øke utbytte for hver enkelt elev. Haug fokuser ved en slik forståelse på inkludering på hele skolesystemet og ikke på elever som har særskilte behov. En konsekvens av dette er at opplæringen, så langt det er råd, skal tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av opplæring i en basisgruppe/klasse.

Men selv om med en rådende inkluderingsideologi og «en skole for alle», har det alltid vært noen som ikke har vært med i «alle». Norge var tidlig ute med obligatorisk skolegang for funksjonshemmete elver og allerede i 1881 fikk vi en Abnormskolelov som omhandlet rett til skolegang for døve, blinde eller åndsvake (Simonsen, 2007). Imidlertid gjaldt Abnormskoleloven bare for noen som falt utenfor normalskolen. Den gjaldt for sinkene, ikke idiotene (Haug, 1999, s. 34). I enhetsskolen har det historisk sett alltid vært noen som ikke har blitt ansett som opplæringsdyktige og dermed ikke hatt rett til skolegang. I dag har alle rett til skolegang, men i praksis er det fremdeles elevgrupper som blir sett på som ikke opplæringsdyktig og får et skoletilbud hvor målet er like mye oppbevaring som å gi muligheten til å mestre egne liv.

Ulik statistikk viser at det fra 1960 til 2005 har vært en relativ liten reduksjon av andelen som går i spesialskoler og i spesialgrupper, fra rundt 0,8 prosent på 60 og 70-tallet til 0,6-0,5 prosent fra slutten av 1990-tallet og fram til 2005 (NOS, 1994; Skårbrevik, 1996; Tøssebro, 2003; Wendelborg, 2006). Dette har blitt ansett til å være blant de laveste andelene i Europa (Vislie, 2003). Den registrerte andelen av elever i spesialgrupper og -skoler økte til over 1 prosent i 2006 og 2007 og til 1,3 prosent i skoleåret 2008-09 (Tall fra grunnskolens informasjonssystem – GSI Gjengitt i Wendelborg 2010). I 2012 kontaktet Utdanningsnytt samtlige 479 skoler som rapporterte at de hadde forsterket avdeling. Utdanningsnytt fant at rundt 5000 elever var i forsterket avdeling som er en dobling i antall elever som ble tatt ut av normalskolen sammenlignet med tallene fra 1992 etter at de statlige spesialskolene ble lagt ned. Fra 2012 er det igjen registrert antall elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning (forsterket avdeling) i GSI og antallet har ligget stabilt på rundt 4000 elever etter 2011. Det er uklart hvorfor GSI rapporterer 1000 færre elever i forsterket avdeling enn hva Utdanningsnytt fant i 2011 og det gir grobunn for å tro at tallene er mangelfulle.

Idealet er at funksjonshemmete barn skal vokse opp med sine jevnaldrende og inkluderes på samme arenaer som alle andre barn og unge. Dette idealet er nedfelt i

Opplæringslova § 8-1 første ledd første pkt, der det står at elevene ”*har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til.*” Når barn med nedsatt funksjonsevne er i barnehage, går de stort sett i barnehager sammen med alle andre barn, men når de kommer over i grunnskolen skjer det et skille. Etter hvert som barna blir eldre blir en økende andel tatt ut av vanlig skole, og utskillingen skjer særlig ved overganger fra et skoleslag til neste. Denne utviklingen vises tydelig i figur 3.1, som viser andelen elever utenfor vanlige skole fordelt på ulike type funksjonsnedsettelse. Tallene er hentet fra prosjektet «Å vokse opp med funksjonshemming i Norge» hvor en fulgte et representativt utvalg funksjonshemmede og deres familier fra 1998 til 2012 – fra barnehage til ut videregående skole (se Tøssebro og Wendelborg 2014)



Figur 3.1 Utviklingen av andelen utenfor vanlig klasse i perioden 1999 til 2012 fordelt på type funksjonsnedsettelse. Prosentertall. Kilde: Wendelborg (2014)

Figur 3.1 viser at i barnehagen er det knapt 12 prosent av barna med nedsatt funksjonsevne som ikke er i en avdeling sammen med andre barn. De aller fleste med fysisk funksjonshemming og utviklingshemming er i en vanlig barnehageavdeling. I overgangen til barneskolen skjer det imidlertid en markant økning i andelen som skilles ut. Rundt en tredel har et skoletilbud der de skilles fra jevnaldergruppa. Denne

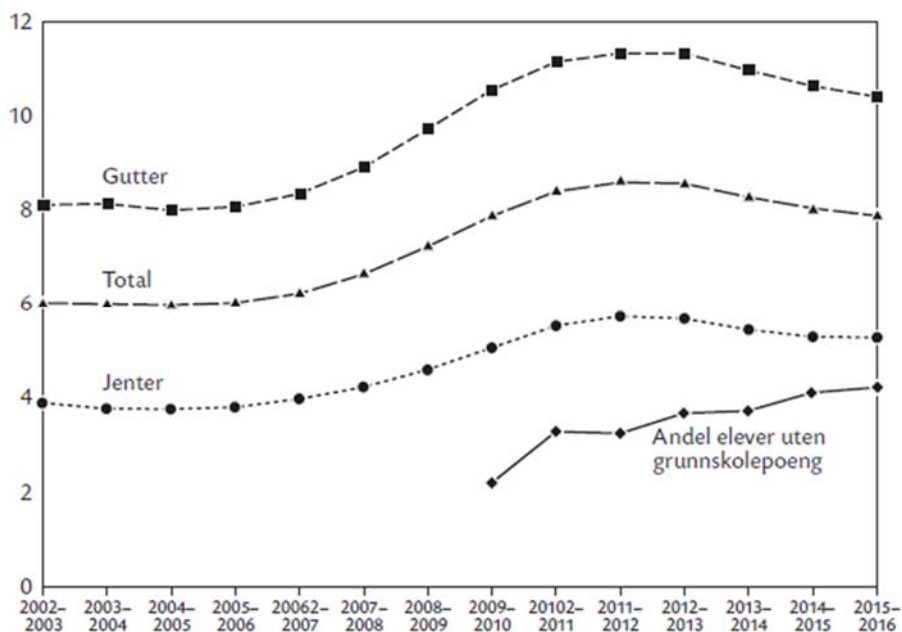
¹ n=558 (1999), n=448 (2003), n=392 (2006), n=364 (2009), n=241 (2012, de som fremdeles går i ungdomstrinnet er tatt ut). Resultatene er, på noen detaljer nær, identisk enten en ser på de som har deltatt det enkelte år, som i figur 3, eller de som har deltatt i undersøkelsen minst fire ganger.

andelen holder seg stabil fram til overgangen til ungdomsskolen, man da skjer en ny økning. I ungdomsskolen er halvparten av de funksjonshemmete barna utenfor vanlig klasse. I videregående skole har godt over to tredeler i vårt material et skoletilbud der de ikke er sammen med jevnaldrende uten funksjonsnedsettelse. Slik sett kan skolegangen ses som veien ut av jevnaldermiljøet for funksjonshemmete barn og unge.

Dersom vi skal identifisere drivere for ekskludering og marginalisering viser figuren at andelen som segregeres henger sammen med type funksjonsnedsettelse. Elever med utviklingshemming eller sammensatte vansker har lettere for å segregeres enn barn med fysisk funksjonshemming. Dette tyder på at skolen i mindre grad greier å tilpasse seg elever med intellektuelle utfordringer enn elever med bevegelingsvansker. Dette gjelder hele skoleløpet, men i videregående skole ser vi at også elever med fysisk funksjonsnedsettelse i større grad tas ut av ordinære skoler og klasser.

Faktorer som påvirker ekskludering handler imidlertid ikke bare om type funksjonsvanske. Det er ikke uventet at de med alvorligere funksjonsvansker oftere blir tatt ut av vanlig klasse. Litt mer overraskende er at antall innbyggere i kommunen har stor betydning for om funksjonshemmete barn er i vanlig skole eller ikke. Dette skyldes trolig både praktiske forklaringer og ulike holdninger til segregering. Det praktiske er rett og slett at mange kommuner ikke har stort nok elevgrunnlag til at et spesialisert tilbud vil være kostnadseffektivt, samt at elever i spredtbygde kommuner må transporteres lengre til et sentralisert tilbud. Samtidig kan ikke det forklare at Oslo segregerer flere enn andre store byer og at mange flere går i vanlig klasse i kommuner med 20-40 tusen innbyggere sammenlignet med de store byene. Det er trolig også et samvirke mellom praktiske forhold og holdninger. Når det er praktisk vanskelig å lage særtilbud, vil en gjøre mer for å sikre at integrerte tilbud fungerer godt. Slik sett er det et element av at tilbudet om særtilbud skaper etterspørsel.

Antallet i spesialskoler eller i forsterka enhet gir et perspektiv av bilde om barn med særskilte behov i skolen. Et annet perspektiv er antall elever med spesialundervisning



Figur 3.2 Utviklingen av andel elever med spesialundervisning (2002/03-2015/16) og andel elever uten grunnskolepoeng (2009/10-2015/16)

Figur 3.2 viser utviklingen av andel elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak fra 2002-03 til 2015-16. På 1990-tallet var det rundt 6-7 prosent som fikk spesialundervisning etter enkeltvedtak og på 2000-tallet har tallet ligget stabilt på 6 prosent fram til skoleåret 2006-07, hvor det var en økning som toppet seg rundt 2011-12 med 8,6 prosent. Økningen av andel som mottar spesialundervisning sammenfaller med etterdønningene av PISA-sjokket og Kunnskapsløftet som kom i 2006. I skoleåret 2015-16 fikk rundt to tredjedeler spesialundervisningen utenfor ordinær klasse. Videre viser Figur 3.2 andel elever som gikk ut grunnskolen uten grunnskolepoeng fra 2009 til 2015. Grunnskolepoeng er elevenes gjennomsnittskarakter multiplisert med ti og er utgangspunkt for opptak til videregående opplæring. Elever som mangler karakterer i mer enn halvparten av fagene får ikke utregnet sine grunnskolepoeng. Figur 1 viser dermed at andelen som mangler karakterer i over halvparten av fagene øker med 2 prosentpoeng fra 2009 til 2015 – fra en andel på 2,2 til 4,2.

Bakken og Elstad (2012) beskriver i evalueringen av Kunnskapsløftet en markant økning av elever som går ut av 10. klasse uten karakterer etter Kunnskapsløftet. De beskriver at denne utviklingen sammenfaller i tid med økning av spesialundervisning slik som Figur 1 viser. En tolkning som Bakken og Elstad (op.cit.) presenterer er at Kunnskapsløftets nye læreplaner er for ambisiøse for en del av elevene og at spesialundervisning og fritak fra karakterer må ses som en konsekvens av dette. Samtidig viser det seg at hvem som mangler karakterer er ikke tilfeldig fordelt. Elever fra det lavere sosioøkonomiske sjiktet, samt minoritets elever er overrepresentert i å mangle karakterer etter endt grunnskoleutdanning. Uansett forklaring gir det et sterkt

inntrykk av at skoler sliter med å gi alle elever et tilpasset opplæringstilbud som gjør dem best mulig rustet til å mestre egne liv. Spørsmålet er om spesialundervisningen blir brukt i for stor grad som en sikkerhetsventil for den ordinære undervisningen, på bekostning av det beste for eleven med behov for spesialundervisning.

Mathisen og Vedøy (2012) undersøkte hvorfor bruken av spesialundervisningen har økt i grunnopplæringen. De identifiserer flere drivere kategorisert under de vide kategoriene 1 Endring av styring av skolen, 2. Samfunnsendringer og 3. spesialundervisningens struktur. En markant driver av spesialundervisning har ifølge Mathisen og Vedøy (op cit.) vært innføringen av reformen Kunnskapsløftet med økt fokus på læringsutbytte, mer rapportering og dokumentasjon og bruk av nasjonale prøver og kartlegginger. I tillegg er det økt fokus på internasjonale tester og kartlegginger. Skolens manglende (spesial-) kompetanse ble også identifisert som en årsak til økning av enkeltvedtak fordi eleven ikke får tilfredsstillende opplæring i den ordinære undervisningen. Videre identifiserer forfatterne et økt foreldreengasjement hvor foreldre krever mer av opplæringen som en driver av spesialundervisning, samt økt vektlegging av diagnoser og av PPT som sakkyndig og ressursutløser. Mathisen og Vedøy (op cit) beskriver også at en viktig driver er at på grunn av presset økonomi greier ikke skolene å gi alle et godt nok tilbud innenfor det ordinære og derfor henviser til PPT for å få mer ressurser. Dette poenget kan imidlertid slå ut motsatt vei i og med mange kommuner har rammefinansiering slik at økt bruk av spesialundervisning går ut over ressursene til den ordinære undervisningen (Vaag Iversen, Bonesrønning og Nyhus 2016). Sistnevnte forfattere påpeker at reduksjon av omfang spesialundervisning også i stor grad kommer som følger av politiske målsetninger om at flere utfordringer skal løses innen det ordinære.

Uansett drivere av spesialundervisning skal i prinsippet ikke være en driver av ekskludering, imidlertid viser resultater fra Å vokse opp-prosjektet at det er en slik sammenheng. I Å vokse opp –prosjektet fokuserte de på elever som formelt sett hører til en klasse, men tas mye ut av klassen. Tall fra dette prosjektet viser at i barneskolen er en knapp firedel mindre enn halve tida i klassen, og dette øker med alderen. I ungdomsskolen er godt over 40 prosent mer enn halve tida utenfor klassen. Dette ser ut til å ha en sterk sammenheng med spesialpedagogisk praksis. Når en kontrollerer for grad og type funksjonsnedsettelse har antall timer spesialundervisning en egen og relativt sterk effekt på om en blir tatt ut av klassen eller ikke (Wendelborg 2010). Elevene tilhører en vanlig klasse, men det kan se ut som om organiseringen tilpasses skolen og spesialpedagogiske arbeidsformer. Elevens særlige behov møtes med enetimer og opplæring utenfor klassen. En slik praksis kan tolkes som skolens strategi for å håndtere spenningen mellom den rådende inkluderingsideologien og det å opprettholde eksisterende undervisningspraksis. Samtidig kan det være et resultat av det ideologiske utdanningspolitiske krysspreset skolen kan oppleve, hvor de er satt til å oppnå idealet om inkluderende opplæring, samtidig som dagens utdanningspolitikk blir mer prestasjons- og konkurranseorientert. Det siste kan også være forklaringen på at antall elever som sluses helt ut av vanlige klasser har økt så sterkt fra 2003 til 2010. Dette indikerer at både tradisjon og en mer individualisert og konkurranserettet

utdanningsideologi og forestillinger om dette kan være en driver av ekskludering i skolen.

En organisering av opplæringen til barn med særskilte behov for tilrettelegging som virker marginaliserende og ekskluderende motarbeider viktige nasjonale og internasjonale målsetninger. Prinsippet om inkludering er som nevnt nedfelt i opplæringsloven, men også i internasjonale erklæringer og konvensjoner som Norge har forpliktet seg til. Eksempelvis omhandler Barnekonvensjonens artikkel 28 og 29 retten til utdanning generelt, mens artikkel 23 som omhandler funksjonshemmete spesifikt angir at den skal gis på en måte som støtter sosial integrering. FN konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) omhandler også utdanning og plikt til statlige parter for å sikre at funksjonshemmede barn ikke utelukkes fra det generelle utdanningssystemet (artikkel 24). I tillegg har Norge undertegnet Salamanca erklæringen som er en internasjonal erklæring i regi av FN (UNESCO) som omhandler prinsipper for opplæring av personer med særskilte behov. Det står i Salamanca erklæringen at alle barn med særskilte behov skal ha tilgang til vanlige skoler som skal imøtekomme barnas behov gjennom en barnesentrert pedagogikk.

At ekskludering motarbeider viktige nasjonale og internasjonale mål er en side av saken, men hvilke følger har det for elever som marginaliseres i det norske skolesystemet. Finnvold (2013) gjorde en undersøkelse som viser at for personer med fysisk funksjonshemming født i perioden 65-85, var det hele 64 prosent som kun hadde grunnskole, sammenlignet med 17 prosent for personer i samme aldersgruppe uten funksjonsnedsettelse. Dette funnet sier ingenting om spesialundervisning, men det gir en klar indikasjon på at skolesystemet ikke klarer å favne om alle og at konsekvensen for mange blir frafall fra videregående opplæring, med tilhørende konsekvenser for deltakelse i samfunns- og yrkesliv.

Wendelborg og Paulsen (2014) fant at den sosiale deltakelsen både i skole og i fritid reduseres for elever med nedsatt funksjonsevne i løpet av skoleløpet. Variasjonen kan i stor grad forklares av grad av og type funksjonsnedsettelse. Samtidig fant de at opplæringstilbudet til disse elevene hadde en klar egen effekt på sosial deltakelse. Funksjonshemmete elever i vanlig skole, men som blir tatt mye ut fra skoletimene hvor de andre elevene er, får en lavere sosial deltakelse i skole enn både funksjonshemmete elever som går i spesialskole/forsterket enhet og funksjonshemmete elever som er mye sammen med vanlig klasse. Det vil si at den spesialpedagogiske praksisen ved å ta elever ut av klassen har en klar negativ innvirkning på sosial deltakelse i skolen. I tillegg har opplæringstilbudet en klar innvirkning på sosial deltakelse også i fritiden. Assistentbruk og spesialundervisning har en klar egen effekt på sosial deltakelse i fritiden. Dette kan tyde på at assistenter og spesialpedagoger kna fjerne muligheten for å etablere og vedlikeholde sosiale relasjoner på skolen, som får følger for deltakelse på fritid.

I en studie hvor elever med nedsatt funksjonsevne som gikk i vanlig skole selv fortalte hvordan de opplevde tilhørighet med jernaldrene viser at de som i lav grad deltok i

klasserommet sammen med de øvrige elevene rapporterte om lavere grad av tilhørighet og mer ensomhet (Wendelborg og Kvello 2009). Wendelborg og Kvello (2009) viser også at elever med spesialundervisning ofte blir tatt ut av klasserommet og dermed forklarer redusert klasseroms-deltakelse og videre lavere grad av tilhørighet med jevnaldrende og ensomhet. Wendelborg (2017) fant at elever med nedsatt funksjonsevne har klasseroms-deltakelse klar sammenheng med psykisk velvære, selvbilde og vennskap. For vennskap har også det å ha spesialundervisning i seg selv en negativ effekt.

Så langt har vi fokusert på den sosiale delen av inkludering. Et annet moment er om spesialundervisning i spesialskoler eller forsterka tilbud gjør at eleven har større utbytte av undervisningen – at de lærer mer. I Norge er det lite studier av dette men internasjonalt fins en lang rekke studier. Disse studiene gir ingen klare resultater, men muligens en viss fordel av å gå i vanlige klasser. Denne effekten er imidlertid så svak at en mer rimelig konklusjon er å si at verken spesialundervisning i ordinær undervisning eller i spesialskoler/- grupper ikke er avgjørende for læringsutbyttet (jf. Hegarty 1993, Baker, Wang og Walberg 1995, Lindsay 2007).

4. Organisering av spesialundervisning - Analyser av Grunnskolens informasjonssystem

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan skoler i kommuner med lavt, medium eller høy bruk av spesialundervisning organiserer spesialundervisningen. I Grunnskolens Informasjonssystem har vi hentet ut tall fra samtlige skoler i alle kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fem største byene i årene 2010 til 2014. Samtlige analyser i dette kapittelet er gjort på kommunenivå. Det er 58 kommuner som er kategorisert som lav andel med spesialundervisning. Disse kommunene er identifisert av Utdanningsdirektoratet i forbindelse med et prosjekt for å undersøke hvordan disse kommunene arbeidet med systemrettet arbeid (se Wendelborg, Caspersen og Kongsvik 2015). Kommuner med høy andel spesialundervisning er de 20 prosent av kommunene som har høyest andel spesialundervisning. Det er 40 kommuner. De resterende 99 kommunene er dermed kategorisert som kommuner med medium andel av spesialundervisning.

Tabell 4.1 *Folketall og elevtall i 2014 i kommuner med ulik omfang av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, GSI-data)*

	Lav		Medium		Høy	
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik
Folketall 2014	22726	20992	16925	15345	9711	17206
Elevtall 2014	2844	2709	2073	1851	1337	1006

Dersom vi ser nærmere på kommunene viser tabell 3.1 at kommuner med lav andel spesialundervisning er større når det gjelder folketall og elevtall enn kommuner med medium og høy andel spesialundervisning..

4.1 Omfang av spesialundervisning

Vi skal nå se nærmere hvordan de ulike kommunene og skolene organiserer spesialundervisningen. Først skal vi se på utviklingen av andel elever med spesialundervisning fra 2010 til 2014 i kommuner med ulik omfang av spesialundervisning. Videre skal vi undersøke om det er noen systematiske forskjeller mellom kommunene i fordeling av spesialundervisning på trinn og kjønn.

Tabell 4.2 *Andel elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak i kommuner med lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Alle elever									
2010	7,7	2,5	8,9	2,0	10,7	2,2	0,5	0,8	1,2
2011	7,5	2,2	9,3	1,9	11,2	2,4	0,9	0,9	1,6
2012	7,1	1,8	9,3	1,8	11,5	2,2	1,2	1,1	2,2
2013	6,5	1,0	8,8	1,5	11,3	1,7	1,8	1,6	3,4
2014	6,7	1,3	8,0	1,2	11,2	1,3	1,1	2,7	3,6
Gutter	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	5,24	1,72	6,11	1,39	7,18	1,40	0,6	0,8	1,2
2011	5,03	1,50	6,32	1,34	7,53	1,61	0,9	0,8	1,6
2012	4,78	1,22	6,40	1,28	7,86	1,45	1,3	1,1	2,3
2013	4,40	0,74	6,07	1,06	7,72	1,19	1,8	1,5	3,4
2014	4,52	0,92	5,50	0,82	7,77	0,98	1,1	2,5	3,4
Jenter	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	2,50	0,91	2,79	0,79	3,47	1,00	0,3	0,8	1,0
2011	2,45	0,85	2,96	0,76	3,71	1,04	0,6	0,8	1,3
2012	2,30	0,75	2,94	0,74	3,68	0,98	0,9	0,8	1,6
2013	2,09	0,51	2,75	0,63	3,60	0,87	1,2	1,1	2,1
2014	2,16	0,52	2,47	0,52	3,43	0,75	0,6	1,5	2,0

Dersom vi ser på tallene for Alle elever i tabell 3.2 ser vi, naturlig nok, at det er betydelig lavere andel elever med spesialundervisningen i kommuner med Lav andel enn særlig i kommuner med høy andel spesialundervisning. Vi ser også at forskjellen mellom de ulike kommunegruppene øker fram til 2014 (Cohens d øker fram til 2014). Vi kan selvfølgelig også se endringer i forskjellen mellom kommunegruppene ved å se på differansen i andelen for hvert år, men Cohens d tar hensyn til variasjonen (Standardavviket) i kommunegruppene og er derfor et bedre mål. Størrelsen på Cohens d indikerer at dette er en stor forskjell (jf tabell 1.1). Viser også i tabell 3.2 at omfanget reduseres i kommuner med lav andel og kommuner med medium andel spesialundervisning, mens andelen øker i perioden 2010 til 2014 i kommuner med høy andel.

Tabell 3.2 viser også utviklingen i omfanget av spesialundervisning for gutter og jenter separat. Dersom vi ser på Cohens d så ser vi at det er mindre forskjeller i omfang av spesialundervisning blant jenter mellom de tre kommunegruppene, mens forskjellene er større når vi ser på omfanget blant gutter. Videre ser vi av tabellen at det er andelen gutter med spesialundervisning som øker i kommuner med høy andel spesialundervisning, mens den er mer stabil blant jenter. Ser vi på kommune med lav

eller medium omfang av spesialundervisning er vi at det er andelen grutter som reduseres i disse kommunene.

Vi skal nå gå over til å se på omfanget av spesialundervisning på ulike trinn. Vi begynner med 1. til 4. trinn.

Tabell 4.3 Andel elever med spesialundervisning i 1. – 4. trinn i kommuner med varig lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Alle elever									
2010	1,89	0,82	2,18	0,65	2,77	0,88	0,4	0,8	1,0
2011	1,79	0,63	2,27	0,66	3,02	0,95	0,7	0,9	1,5
2012	1,74	0,52	2,34	0,72	3,12	0,85	1,0	1,0	2,0
2013	1,64	0,46	2,21	0,68	3,10	0,68	1,0	1,3	2,5
2014	1,75	0,58	1,97	0,52	2,99	0,72	0,4	1,6	1,9
Gutter									
2010	1,29	0,60	1,57	0,49	1,97	0,62	0,5	0,7	1,1
2011	1,21	0,51	1,60	0,52	2,16	0,72	0,8	0,9	1,5
2012	1,21	0,42	1,65	0,58	2,23	0,59	0,9	1,0	2,0
2013	1,15	0,37	1,55	0,49	2,25	0,53	0,9	1,4	2,4
2014	1,24	0,46	1,40	0,42	2,20	0,66	0,4	1,5	1,7
Jenter									
2010	0,60	0,29	0,61	0,26	0,80	0,37	0,0	0,6	0,6
2011	0,58	0,25	0,67	0,25	0,86	0,35	0,3	0,6	0,9
2012	0,52	0,22	0,69	0,26	0,89	0,41	0,7	0,6	1,1
2013	0,49	0,20	0,66	0,29	0,85	0,37	0,7	0,6	1,2
2014	0,51	0,23	0,57	0,22	0,79	0,26	0,3	0,9	1,1

**Andelen er regnet ut fra alle skoleelever i kommunen*

Tabell 3.3 viser tilsvarende mønster som forrige tabell. Samlet sett er det en moderat til stor forskjell mellom de ulike kommunegruppene i omfanget av spesialundervisning i 1. til 4. trinn. Selv om forskjellen i andelen som mottar spesialundervisningen mellom kommunegruppene er stor både blant jenter og gutter, viser tabellen at forskjellen mellom kommunegruppene gjelder i størst grad gutter.

Tabell 4.4 *Andel elever med spesialundervisning i 5. – 7. trinn* i kommuner med varig lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Alle elever									
2010	2,60	0,90	3,03	0,86	3,59	1,04	0,5	0,6	1,0
2011	2,61	0,92	3,19	0,77	3,75	0,92	0,7	0,7	1,2
2012	2,47	0,70	3,18	0,80	3,88	1,06	0,9	0,7	1,6
2013	2,29	0,54	3,01	0,69	3,83	1,02	1,2	0,9	1,9
2014	2,23	0,57	2,79	0,62	3,91	0,87	0,9	1,5	2,3
Gutter	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	1,79	0,69	2,05	0,58	2,33	0,71	0,4	0,4	0,8
2011	1,77	0,62	2,17	0,54	2,47	0,60	0,7	0,5	1,1
2012	1,65	0,45	2,20	0,58	2,68	0,77	1,1	0,7	1,6
2013	1,52	0,40	2,09	0,55	2,63	0,75	1,2	0,8	1,8
2014	1,48	0,41	1,92	0,50	2,66	0,64	1,0	1,3	2,2
Jenter	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	0,82	0,35	0,98	0,38	1,26	0,48	0,5	0,6	1,1
2011	0,83	0,39	1,02	0,38	1,28	0,49	0,5	0,6	1,0
2012	0,83	0,36	0,98	0,36	1,21	0,43	0,4	0,6	1,0
2013	0,76	0,24	0,92	0,28	1,19	0,45	0,6	0,7	1,2
2014	0,75	0,23	0,87	0,25	1,24	0,44	0,5	1,0	1,4

*Andelen er regnet ut fra alle skoleelever i kommunen

Tabell 3.4 viser omfanget av spesialundervisning på 5. til 7. trinn i kommunegruppene. Mønsteret er nærmest identisk som for 1. til 4. trinn hvor forskjellen er størst blant gutter.

Tabell 4.5 Andel elever med spesialundervisning i 8. – 10. trinn i kommuner med varig lav andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Alle elever									
2010	3,26	1,05	3,68	0,94	4,29	1,13	0,4	0,6	1,0
2011	3,09	1,04	3,83	0,99	4,47	1,23	0,7	0,6	1,2
2012	2,87	0,99	3,82	0,95	4,54	1,19	1,0	0,7	1,5
2013	2,55	0,65	3,60	0,80	4,40	1,10	1,4	0,8	2,0
2014	2,69	0,71	3,21	0,67	4,30	1,10	0,7	1,2	1,7
Gutter	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	2,17	0,69	2,49	0,67	2,89	0,77	0,5	0,5	1,0
2011	2,05	0,69	2,56	0,71	2,90	0,88	0,7	0,4	1,1
2012	1,92	0,69	2,55	0,71	2,96	0,81	0,9	0,5	1,4
2013	1,72	0,45	2,43	0,53	2,84	0,81	1,4	0,6	1,7
2014	1,80	0,51	2,17	0,46	2,90	0,75	0,8	1,2	1,7
Jenter	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	1,09	0,48	1,19	0,42	1,41	0,53	0,2	0,5	0,6
2011	1,04	0,47	1,27	0,41	1,57	0,56	0,5	0,6	1,0
2012	0,95	0,41	1,27	0,40	1,58	0,56	0,8	0,6	1,3
2013	0,83	0,33	1,17	0,41	1,57	0,55	0,9	0,8	1,6
2014	0,90	0,35	1,03	0,37	1,40	0,51	0,4	0,8	1,1

**Andelen er regnet ut fra alle skoleelever i kommunen*

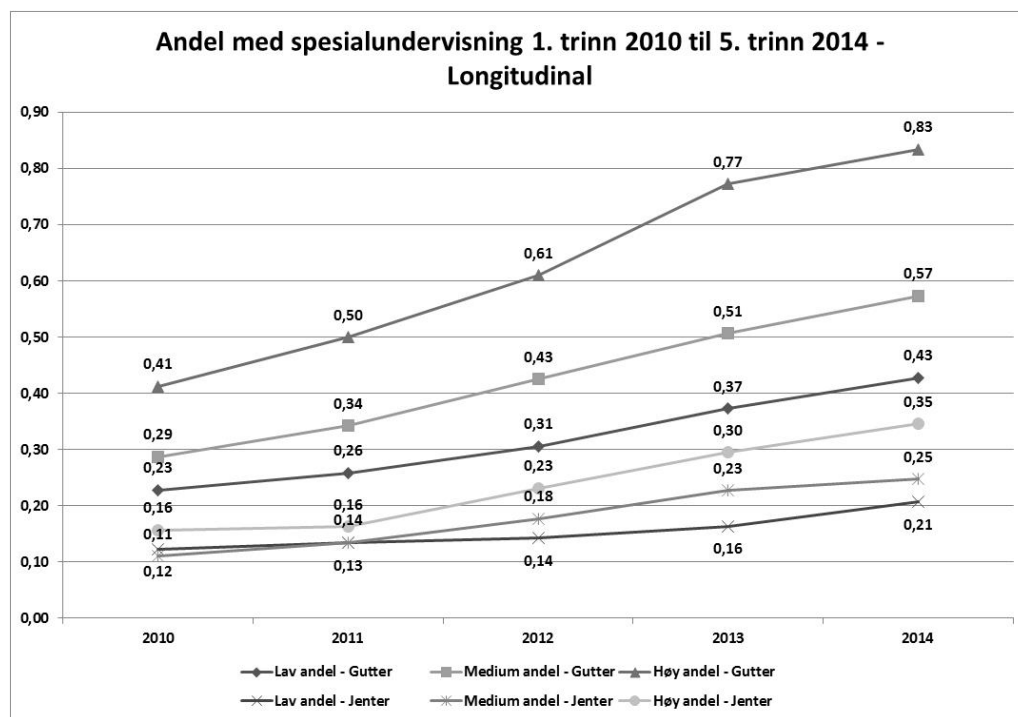
Mønsteret fra de to foregående tabellene gjentar seg i tabell 3.5 hvor forskjellene i omfang av spesialundervisning mellom kommunegruppene er betydelig både for gutter og jenter, men særlig for gutter..

Dersom vi ser på tabell 3.3 til 3.5 under ett, ser vi at forskjell i omfanget av spesialundervisning mellom kommuner med lavt, medium og høyt omfang med spesialundervisning gjelder for samtlige trinn og for begge kjønn. Forskjellene er like store, om ikke større, i tidlige trinn som på ungdomstrinnet. Dette tyder på at årsaken til forskjellen i omfanget av spesialundervisning ikke skyldes at kommuner med lavt omfang setter inn spesialundervisning i tidligere trinn for å forebygge behov for spesialundervisning i senere trinn. Konklusjonen er vel heller at særlig gutter på samtlige trinn i kommuner med høy andel spesialundervisning får i høyere grad spesialundervisning en i øvrige kommuner.

Tabell 4.6 *Andel barn av alle skoleelever som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven §5-7 i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

Alle elever	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	0,85	0,47	0,88	0,40	1,00	0,56	0,1	0,3	0,3
2011	0,94	0,49	0,97	0,46	1,22	0,66	0,1	0,4	0,5
2012	1,01	0,49	1,01	0,48	1,30	0,62	0,0	0,5	0,5
2013	1,04	0,52	1,13	0,56	1,42	0,64	0,2	0,5	0,6
2014	1,07	0,53	1,11	0,59	1,58	1,57	0,1	0,4	0,4

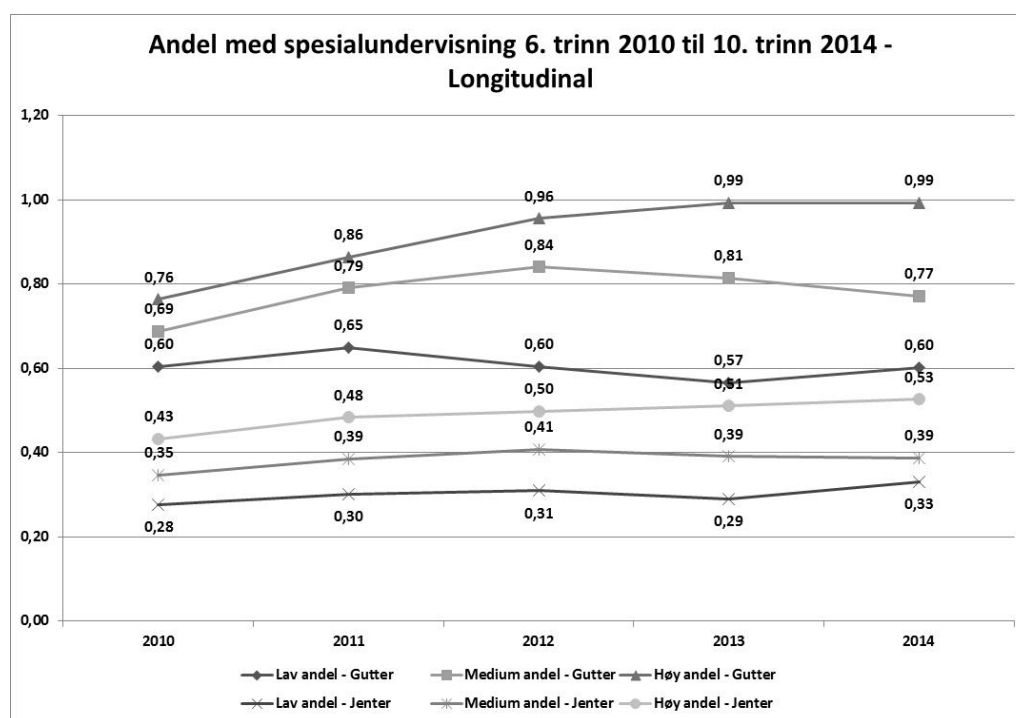
Tabell 3.6 viser andelen av barn under opplæringspliktig alder som mottar spesialpedagogisk hjelp. Andelen er regnet ut fra antallet elever i kommunen, da vi ikke har tallet for antall barnehagebarn for hånden. Tabellen viser at også for barn under opplæringspliktig alder er det en tendens at kommuner som har høy andel spesialundervisning i kommunen også har en høy andel spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Det er ingen særlige forskjeller mellom kommuner med lav og medium andel spesialundervisning.



Figur 4.1 *Andel med spesialundervisning i 1. trinn i 2010 til 5. trinn i 2014 i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (GSI-data, kommunenivå)*

For å tydeliggjøre poenget med hvordan omfanget av spesialundervisning utvikler seg gjennom trinnene, har vi tatt utgangspunkt i ett kull med elever og fulgt de gjennom

flere år. Figur 3.1 viser utviklingen av omfanget av spesialundervisning for kullet som begynte i 1. trinn 2010, og hvordan omfanget av spesialundervisning utvikler seg år for år for det samme kullet, etter hvert som de beveger seg oppover i trinnene. Figuren viser dermed omfanget i det kullet er på 2. trinn i 2011 og til kullet er i 5. trinn i 2014. Figur 3.1 viser at forskjellen i omfanget av spesialundervisningen er liten i starten av skolegangen, da det også er en lav andel med spesialundervisning. Både i kommuner med lav, medium og høy andel øker andelen med spesialundervisning etter hvert som de elevene går oppover i trinnene, men andelen øker mest både for gutter og jenter for kommuner med høy andel spesialundervisning.



Figur 4.2 *Andel med spesialundervisning i 6. trinn i 2010 til 10. trinn i 2014 i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (GSI-data, kommunenivå)*

Figur 3.2 viser samme forhold som figur 3.1 men følger elever som gikk på 6.trinn i 2010, frem til de er på 10. trinn i 2014. Dermed inneholder figuren også overgangen fra mellomtrinn til ungdomsskole. Figuren viser at det er en økning av spesialundervisning fram til elevene starter i ungdomsskolen, men at det er en reduksjon av spesialundervisning for elever, særlig gutter, i kommuner med lav og medium andel, mens den fremdeles øker/stabiliserer seg kommuner med høy andel spesialundervisning.

4.2 Andel elever med spesialundervisning med undervisningspersonale og assistent

Vi har så langt sett på omfanget av spesialundervisning blant gutter og jenter på ulike trinn i kommuner med ulik andel spesialundervisning. Vi skal nå gå over til å se på fordelingen av timer med undervisningspersonale og med assistent.

Tabell 4.7 *Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale i kommuner med varig lav, medium eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
1-75 timer									
2010	0,44	0,32	0,64	0,64	0,77	0,56	0,4	0,2	0,7
2011	0,36	0,27	0,62	0,70	0,90	0,88	0,5	0,3	0,8
2012	0,37	0,34	0,62	0,60	0,75	0,61	0,5	0,2	0,8
2013	0,28	0,24	0,58	0,67	0,82	0,66	0,6	0,4	1,1
2014	0,27	0,27	0,48	0,45	0,86	0,70	0,6	0,7	1,1
76-190 timer	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	3,34	1,60	4,11	1,54	5,03	1,80	0,5	0,6	1,0
2011	3,35	1,58	4,43	1,74	5,44	2,04	0,7	0,5	1,2
2012	3,21	1,26	4,44	1,59	5,80	2,17	0,9	0,7	1,5
2013	3,00	1,00	4,43	1,57	5,59	1,82	1,1	0,7	1,8
2014	3,10	0,98	3,97	1,36	5,56	1,60	0,7	1,1	1,9
191-270 timer	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	1,48	0,84	1,57	0,72	1,75	0,94	0,1	0,2	0,3
2011	1,45	0,60	1,59	0,73	1,72	0,80	0,2	0,2	0,4
2012	1,27	0,58	1,73	0,91	1,84	0,79	0,6	0,1	0,8
2013	1,31	0,65	1,51	0,73	2,05	0,77	0,3	0,7	1,0
2014	1,26	0,66	1,32	0,61	1,91	0,86	0,1	0,8	0,9
271 timer eller mer	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	2,03	1,34	2,15	1,27	2,43	1,36	0,1	0,2	0,3
2011	1,98	1,35	2,23	1,31	2,67	1,93	0,2	0,3	0,4
2012	1,87	1,05	2,18	1,23	2,72	1,58	0,3	0,4	0,6
2013	1,70	0,90	2,00	1,08	2,55	1,33	0,3	0,5	0,7
2014	1,78	0,80	1,94	1,03	2,51	1,49	0,2	0,4	0,6
Sum elever	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	7,29	2,29	8,46	2,04	9,98	2,09	0,5	0,7	1,2
2011	7,14	2,04	8,87	1,93	10,74	2,35	0,9	0,9	1,6
2012	6,72	1,75	8,99	1,83	11,12	2,05	1,3	1,1	2,3
2013	6,29	0,99	8,52	1,56	11,00	1,61	1,7	1,6	3,5
2014	6,41	1,18	7,71	1,14	10,86	1,22	1,1	2,7	3,7

Tabell 3.7 viser andelen elever av samtlige elever i kommunen som mottar enten 1-75 timer, 76—190 timer, 191-270 timer og 271 timer spesialundervisning eller mer med

undervisningspersonale i perioden 2010 til 2014. Nederste del av tabellen er totalrader, altså summen av de øvrige radene i tabellen.

Dersom vi ser på totalradene først ser vi at jevnt over er det en stor forskjell mellom kommunegruppene i antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale. Noe annet er ikke å forvente i og med vi har kategorisert kommunene etter andel spesialundervisning. Dersom vi ser på resten av tabellen ser vi at det er størst forskjell mellom kommuner med lav og høy andel, for elever som får 1-75 timer og 76-190 timer spesialundervisning med undervisningspersonale. 190 timer i året tilsvarer fem timer i uka. Forskjellen er ikke like markant mellom kommunegruppene i andelen som får mer enn fem timer i uka med undervisningspersonale i uka. Det vil dermed si at kommuner som har lavt omfang av spesialundervisning i størst grad har redusert andelen spesialundervisning til elever som har under fem timer spesialundervisning med undervisningspersonale per uke.

Tabell 4.8 *Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med assistent i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
1-75 timer									
2010	0,14	0,19	0,15	0,22	0,15	0,17	0,0	0,0	0,0
2011	0,12	0,16	0,13	0,15	0,18	0,25	0,1	0,2	0,3
2012	0,14	0,23	0,14	0,21	0,18	0,27	0,0	0,2	0,1
2013	0,11	0,18	0,12	0,14	0,15	0,18	0,0	0,2	0,2
2014	0,13	0,20	0,10	0,14	0,20	0,24	0,2	0,5	0,3
76-190 timer	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	0,78	0,51	0,98	0,66	1,32	0,81	0,3	0,5	0,8
2011	0,81	0,57	1,02	0,66	1,27	0,90	0,3	0,3	0,6
2012	0,73	0,56	1,03	0,77	1,37	0,95	0,4	0,4	0,8
2013	0,64	0,47	0,89	0,76	1,38	0,89	0,4	0,6	1,0
2014	0,67	0,50	0,80	0,60	1,43	1,08	0,2	0,7	0,9
191-270 timer	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	0,78	0,51	0,98	0,66	1,32	0,81	0,3	0,5	0,8
2011	0,81	0,57	1,02	0,66	1,27	0,90	0,3	0,3	0,6
2012	0,73	0,56	1,03	0,77	1,37	0,95	0,4	0,4	0,8
2013	0,64	0,47	0,89	0,76	1,38	0,89	0,4	0,6	1,0
2014	0,67	0,50	0,80	0,60	1,43	1,08	0,2	0,7	0,9
271 timer eller mer	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	2,26	1,52	2,64	1,09	3,03	1,03	0,3	0,4	0,6
2011	2,33	1,43	2,64	1,09	3,15	1,27	0,2	0,4	0,6
2012	2,24	1,28	2,63	1,14	3,09	1,25	0,3	0,4	0,7
2013	2,10	1,05	2,50	1,05	3,28	1,27	0,4	0,7	1,0
2014	2,14	1,09	2,34	0,97	3,07	1,04	0,2	0,7	0,9
Sum elever	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	3,68	1,72	4,44	1,53	5,15	1,85	0,5	0,4	0,8
2011	3,77	1,73	4,38	1,54	5,33	2,00	0,4	0,5	0,8
2012	3,63	1,56	4,38	1,62	5,51	2,12	0,5	0,6	1,0
2013	3,29	1,21	4,04	1,47	5,64	1,95	0,6	0,9	1,5
2014	3,37	1,30	3,72	1,28	5,46	1,87	0,3	1,1	1,3

Tabell 3.8 viser tilsvarende forhold som forrige tabell, men tabellen omhandler andel elever som mottar spesialundervisning med assistent i motsetning til tabell 3.7 som omhandlet timer med undervisningspersonale. Det vi legger merke til i tabell 3.8 er at

forskjellen mellom kommunegruppene er at forskjellen samlet sett er mindre enn i forrige tabell. Særlig gjelder det 1-75 timer hvor det ikke er store forskjeller. Vi ser også at for alle kommunegrupper er det lite bruk av assistenter blant elever som har færre enn 270 timer i året. Det ser ut til at assistenter blir satt i første rekke på elever som har 271 timer eller mer. Rundt 60 prosent av elevene som får spesialundervisning med assistent får over 271 timer. I og med at det ser ut til at kommuner med lavt omfang spesialundervisning i størst grad har redusert andelen av elever med under fem timer spesialundervisning med undervisningspersonale (jf. tabell 3.7), er det naturlig at det er mindre forskjell i assistentbruk siden assistenter i størst grad blir satt inn der hvor elever har over 271 timer eller mer.

4.3 Henvisning til og tilråding fra PPT

En forklaring på forskjell i omfanget av elever som har spesialundervisning i kommuner med varig lavt eller redusert omfang av spesialundervisning, kan være at PPT har en annen tilrådningspraksis i disse kommunene enn øvrige kommuner. For å prøve å belyse en slik hypotese har vi sett på forskjellen i andel tilmeldinger/henvisninger fra skoler i utvalgskommunene og øvrige kommuner og andel tilrådninger fra PPT². Først skal vi se på andel tilmeldinger til PPT fra skoler.

² Det kan settes spørsmålstegn ved om en kan belyse forskjellen i andel tilmeldinger/henvisninger fra skoler i utvalgskommunene og øvrige kommuner og andel tilrådninger fra PPT, ved bruk av dataene fra GSI. Dataene omhandler 1) elever skolen har meldt til PPT og 2) elever som er tilrådd spesialundervisning av PPT. Når det gjelder elever skolen har meldt til PPT (punkt 1) er det en blanding av elever som er meldt og vurdert, elever som er meldt og fortsatt venter på utredning og elever med videreføring fra tidligere år. Når det gjelder punkt 2, elever som er tilrådd spesialundervisning av PPT gir det en oversikt over alle elever som er tilrådd spesialundervisning, inkludert elever som har en tilråding som gjelder for flere år. Analysene gir dermed ikke entydig informasjon om hvor stor andel av tilmeldingene til PPT som fører til vedtak om spesialundervisning. Imidlertid er vi ute etter overordna mønster hvor vi ser på forskjeller mellom kommunetyper og mellom år og analysene kan gi indikasjoner på henvisning og tilrådningspraksis. Uansett må vi ta et forbehold i konklusjonene av analysene i dette kapittelet.

Tabell 4.9 *Andel elever skolen har meldt til PPT i kommuner med varig lav, medium eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Alle elever									
2010	10,18	2,72	11,59	2,29	13,31	2,75	0,6	0,7	1,1
2011	10,15	2,48	11,87	2,32	13,79	2,84	0,7	0,7	1,4
2012	9,58	2,19	11,83	2,31	13,85	2,28	1,0	0,9	1,9
2013	9,22	2,24	10,98	2,02	13,85	2,21	0,8	1,4	2,1
2014	9,04	2,16	10,56	2,06	13,28	1,82	0,7	1,4	2,1
Gutter							Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	6,83	1,82	7,92	1,51	8,96	1,84	0,7	0,6	1,2
2011	6,82	1,64	8,03	1,55	9,20	1,92	0,8	0,7	1,3
2012	6,46	1,51	8,06	1,57	9,29	1,56	1,0	0,8	1,8
2013	6,25	1,53	7,48	1,40	9,31	1,46	0,8	1,3	2,1
2014	6,09	1,43	7,21	1,48	9,09	1,31	0,8	1,3	2,2
Jenter							Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
2010	3,35	1,10	3,68	0,97	4,35	1,14	0,3	0,6	0,9
2011	3,33	1,03	3,84	0,96	4,58	1,13	0,5	0,7	1,2
2012	3,11	0,86	3,77	0,96	4,56	1,02	0,7	0,8	1,5
2013	2,98	0,85	3,50	0,83	4,53	1,16	0,6	1,0	1,5
2014	2,95	0,87	3,35	0,78	4,20	0,95	0,5	1,0	1,4

Tabell 3.9 viser at det er en klar forskjell av andelen elever som blir meldt til PPT fra skoler i kommuner høyt omfang av spesialundervisning sammenlignet med både kommuner med medium og lavt omfang. Vi ser av tabellen at i kommuner med lav og medium andel spesialundervisningen reduseres tilmeldingen til PPT fra 2010 til 2014, mens det ikke er tilfelle i kommuner med høy andel spesialundervisning. Rundt regnet er det i 2014 rundt 4 prosentpoeng høyere andel som blir meldt til PPT i kommuner med høy andel spesialundervisning sammenlignet med kommuner med lav andel. . Forskjellen gjelder både for gutter og jenter, men den er størst blant gutter.

Disse funnene støttes også opp i case-studiene våre. Vi ser at der man har hatt en nedgang i spesialundervisningen har man også endret tilmeldingspraksis. Eksempelvis hadde man i én kommune etablert en to-steps prosedyre for henvisninger til PP-tjenesten. I første omgang brukes det et enkelt skjema for første kontakt med PPT, der utfordringene beskrives og man også innhenter samtykke fra foresatte. Dersom det senere er behov for ytterligere tiltak utover hva man kan klare å tilpasse innen det ordinære opplæringstilbudet meldes det så inn et behov for spesialundervisning. Det er på dette tidspunktet en sakkyndig utredning gjennomføres. Arbeidsmodellen finnes i flere varianter i kommunene, og kjennetegnes av at PPT gjennom å være tett på skolene, og å kunne rådgi og veilede, får anledning til å representere et

«lavterskeltilbud» for skolene. Det systemrettede arbeidet prioriteres fremfor det individorienterte utredningsarbeidet.

I en case-kommune med høy andel spesialundervisning har de fått sterkere samarbeid med PP-tjenesten og mer felles målsetting. De begynte med de yngste årskullene og valgte å sette inn ekstra ressurser i den ordinære opplæringen. Dette har ført til nedgang i spesialundervisning for elever i 1. til 3. klasse mens antallet fremdeles er høyt for skolen totalt. Forarbeidet sammen med PP-tjenesten ses på som vesentlig for den endringen de har fått til. Nå prøves det ut ulike tiltak over tid slik at flere elever kan ha utbytte av ordinær undervisning med tilpasning. Rektor sier at de ser en tydelig endring i kontakten med PP-tjenesten. Tidligere gikk en til PPT hvis et barn trengte hjelp, og da var svaret ofte spesialpedagogiske tiltak. Nå handler det mer om å utvide begrepet ordinær undervisning slik at flere elever skal ha utbytte av det. Det er særlig de som tidligere fikk få timer spesialundervisning som det kan tilrettelegges for innenfor den ordinære undervisningen. Samtidig er et klart for skolen at det er noen elever som skal ha spesialundervisning og som kommer til å trenge tilrettelegging gjennom hele livet. De ser også at behovet for spesialpedagogiske tiltak kan komme til å øke når elevene blir eldre. Hvis det viser seg at tilpasset opplæring etter hvert ikke er tilstrekkelig, kan en henvise til PP-tjenesten for utredning og mulige spesialpedagogiske tiltak. Rektor tilføyer at i slike tilfeller vil tildelingen av spesialpedagogiske ressurser gjøres på et bedre grunnlag.

Det finnes også eksempler fra case-kommuner hvor det sies at det har vært for lett å henvise elever til PPT. En grunn til dette kan være at skolens generelle ressursituasjon er for dårlig til at en lykkes med å styrke den ordinære opplæringen for elever som trenger mer tilrettelegging. Det sies videre at en at en ikke har lykkes godt nok med å prioritere tidlig innsats. Dermed kan vansker utvikle seg i negativ retning og kreve mer omfattende tiltak når de endelig tas tak i. Rektor ved en ungdomsskole sier at det er en forutsetning for å få ned omfanget av spesialundervisningen, at det må være kortere avstand mellom ulike instanser. Kommunen har tatt i bruk noen av de midlene som tidligere ble brukt til spesialundervisning til å etablere et grunnskoleteam. Her jobber to spesialpedagoger i hver sin halve stilling Teamet er et lavterskeltilbud som er tett på skolene både på individ- og systemnivå. Her kan lærere diskutere saker som de opplever som utfordrende og få hjelp til å vurdere hvordan en kan legge til rette i skolen eller om en bør henvise til PP-tjenesten.

Oppvekstsjefen i en case-kommune med høyt omfang av spesialundervisning sier at det ikke er et mål for kommunen å redusere antall enkeltvedtak i og for seg. Det sentrale er å påse at vedtakene er reelle, gode og godt forankret. Det må også være gode prosedyrer fram til vedtakene blir fattet; noe som betyr at en må ha god samhandling mellom skolen og PP-tjenesten, godt forarbeid fra skolens side og gode tilmeldingsrutiner. Før tilmelding må en også sikre at det ordinære skoletilbudet er på plass fordi spesialundervisning er det som kommer i tillegg til tilpasset opplæring.

Tabell 4.10 *Andel elever ved skolen som er tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Alle elever									
2010	7,82	2,54	8,97	2,04	10,77	2,23	0,5	0,8	1,2
2011	7,57	2,27	9,38	1,93	11,30	2,41	0,9	0,9	1,6
2012	7,15	1,92	9,47	1,87	11,63	2,19	1,2	1,1	2,2
2013	6,62	1,20	8,94	1,57	11,38	1,76	1,7	1,5	3,2
2014	6,76	1,36	8,14	1,19	11,30	1,33	1,1	2,5	3,4
Gutter									
2010	5,29	1,76	6,18	1,37	7,26	1,44	0,6	0,8	1,2
2011	5,08	1,52	6,39	1,35	7,57	1,58	0,9	0,8	1,6
2012	4,83	1,29	6,49	1,33	7,89	1,45	1,3	1,0	2,2
2013	4,48	0,86	6,16	1,09	7,75	1,22	1,7	1,4	3,1
2014	4,56	0,99	5,62	0,88	7,84	1,02	1,1	2,3	3,3
Jenter									
2010	2,52	0,93	2,80	0,80	3,51	0,99	0,3	0,8	1,0
2011	2,48	0,88	2,99	0,75	3,73	1,06	0,6	0,8	1,3
2012	2,33	0,76	2,98	0,77	3,75	1,02	0,9	0,8	1,6
2013	2,13	0,55	2,79	0,66	3,64	0,88	1,1	1,1	2,1
2014	2,20	0,55	2,52	0,52	3,46	0,79	0,6	1,4	1,9

Tabell 3.10 viser at det også er en markant forskjell i andel som blir tilrådd spesialundervisning fra PPT i de ulike kommunegruppene. Det er rundt regnet 4 prosentpoeng høyere andel elever som blir tilrådd spesialundervisning fra PPT i 2014 i kommuner med høy andel spesialundervisning sammenlignet med kommuner med lav andel. Resultatene i tabell 3.10 kan ikke tolkes som at PPT i kommuner har strengere en strengere tildelingspraksis i og med at de forholdsmessig hadde færre tilmeldinger sammenlignet med kommuner med høy andel. For å belyse dette skal vi i neste tabell se nærmere på differansen mellom andelen som er meldt til PPT og andelen som er tilrådd spesialundervisning fra PPT i utvalgskommuner og øvrige kommuner.

Tabell 4.11 *Differanse mellom meldt og tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Alle elever									
2010	2,36	1,70	2,62	1,77	2,54	1,88	0,2	0,0	0,1
2011	2,58	1,95	2,49	1,88	2,48	1,88	0,1	0,0	0,1
2012	2,43	1,76	2,35	1,52	2,22	1,51	0,0	0,1	0,1
2013	2,61	2,14	2,04	1,12	2,46	1,86	0,3	0,3	0,1
2014	2,28	2,18	2,42	1,73	1,98	1,48	0,1	0,3	0,2
Gutter									
2010	1,53	1,05	1,74	1,17	1,70	1,26	0,2	0,0	0,1
2011	1,74	1,26	1,64	1,20	1,63	1,20	0,1	0,0	0,1
2012	1,64	1,18	1,57	0,97	1,40	0,99	0,1	0,2	0,2
2013	1,77	1,46	1,32	0,78	1,56	1,09	0,4	0,3	0,2
2014	1,52	1,44	1,59	1,19	1,25	0,84	0,1	0,3	0,2
Jenter									
2010	0,83	0,69	0,88	0,68	0,84	0,76	0,1	0,1	0,0
2011	0,85	0,74	0,84	0,74	0,85	0,74	0,0	0,0	0,0
2012	0,79	0,63	0,78	0,62	0,81	0,57	0,0	0,1	0,0
2013	0,84	0,73	0,71	0,43	0,90	0,85	0,2	0,3	0,1
2014	0,76	0,77	0,83	0,64	0,74	0,69	0,1	0,1	0,0

Tabell 3.11 viser at det er ingen forskjeller av betydning i differansen mellom andelen elever skoler har meldt til PPT og andelen som har fått tilrådd spesialundervisning fra PPT mellom kommunegruppene. Det vil si at vi finner ingen tegn til forskjeller i PPTs tilrådningspraksis i data fra GSI som kan forklare forskjellen i omfanget av spesialundervisning mellomkommunene. Men vi finner altså en klar forskjell i andelen som henvises til PPT. Årsakene til dette vil bli belyst i senere kapitler.

4.4 Organisering av spesialundervisning

I GSI-dataene er det informasjon om hvorvidt spesialundervisningen gis i egne forsterka enheter, i ordinær undervisning, i grupper eller alene en til en. Vi skal nå undersøke om det er forskjeller i slik organisering av spesialundervisningen mellom kommunegruppene.

Tabell 4.12 *Andel elever med ulik organisering av spesialundervisningen i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)*

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
I ordinær klasse									
2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2013	1,87	1,21	2,72	1,74	3,25	2,24	0,6	0,3	0,8
2014	2,17	1,19	2,75	1,58	3,98	2,39	0,4	0,6	1,0
I grupper 6 eller flere									
2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2013	0,53	0,68	0,90	0,90	1,06	1,15	0,5	0,2	0,6
2014	0,43	0,61	0,73	0,90	1,22	1,47	0,4	0,4	0,7
I grupper 2 til 5									
2010	4,81	1,94	5,68	2,12	6,33	2,72	0,4	0,3	0,6
2011	5,02	1,87	6,11	1,99	7,45	2,28	0,6	0,6	1,2
2012	4,68	1,59	6,16	1,87	7,41	2,43	0,9	0,6	1,3
2013	3,13	1,31	4,06	1,74	5,29	2,27	0,6	0,6	1,2
2014	3,08	1,22	3,38	1,62	4,55	2,22	0,2	0,6	0,8
Alene									
2010	1,04	0,62	1,26	0,75	1,68	1,01	0,3	0,5	0,8
2011	1,11	0,60	1,39	0,82	1,75	1,08	0,4	0,4	0,7
2012	1,11	0,56	1,34	0,77	1,70	0,99	0,3	0,4	0,7
2013	0,96	0,49	1,14	0,75	1,72	1,10	0,3	0,6	0,9
2014	1,00	0,55	1,12	0,65	1,46	0,93	0,2	0,4	0,6
Organisert på annen måte									
2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	1,36	1,14	1,79	1,51	2,04	1,51	0,3	0,2	0,5
2012	1,29	1,17	1,85	1,37	2,43	2,23	0,4	0,3	0,6
2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabell 3.12 viser hvor elever får sin spesialundervisning fordelt på de ulike kommunegruppene. Som vi ser er det flere tall som mangler og vi må derfor konsentrere oss om år 2013 og 2014, med unntak av variabelen «organisert på annen

måte», som har tall for 2011 og 2012. Tabellen viser at jevnt over er det færre elever i kommuner med lav andel som får spesialundervisning alene, i grupper og i ordinær undervisning. Dette skyldes selvsagt at det er færre elever totalt sett som får spesialundervisning i disse kommunene. Dersom vi ser nærmere på andelen som får enten spesialundervisning alene eller i mindre grupper på to til fem elever ser vi at dette er rundt fire prosent av samtlige elever i kommuner med lav andel i både 2013 og 2014, mens tallet er 5,2 prosent i 2013 og 4,5 prosent i 2014 for kommuner med medium andel og 7 prosent og 6 prosent i henholdsvis 2013 og 2014 i kommuner med høy andel. Dette indikerer at det er færre elever i kommuner med lav andel spesialundervisning som blir tatt ut av klassen. Tallene sier derimot ingenting om det er mer tilpasset undervisning i disse kommunene.

I case-kommunene så vi flere eksempler på en fleksibel bruk av lærerressursene for å sikre en god, tilpasset opplæring for alle. To-lærersystemer i undervisningen, altså at man har flere lærere på samme gruppe med elever, ser ut til å brukes for å skape fleksibilitet og muligheter for at elever med behov for særskilt tilpasning kunne få sitt behov dekket i de ordinære gruppene i skolen. Denne muligheten for å skape bedre oppfølging av enkeltelever er ved én skole som har hatt et svært høyt omfang spesialundervisning, men som nå har redusert det til middels høyt omfang tatt inn som en del av virkemiddelapparatet som benyttes av PPT i sine sakkyndige vurderinger, og i enkeltvedtakene som skolen gir. Her presiseres det i enkeltvedtaket at elev x vil få dekket sitt behov for spesialundervisning ved at det tilføres ressurser til den aktuelle klassen, og at bruken av ekstra lærerressurser til alle er med på å oppfylle tilbudet for den aktuelle eleven.

I én case-kommune har tolærersystemet vært brukt svært fleksibelt, og det har vært opp til lærerne å organisere ordningen slik de finner det best. Det betyr at de noen ganger deler opp klassen, andre ganger kan de ta ut en gruppe elever, eller begge lærere kan være til stede i klassen samtidig. Det kan også være assistent tilknyttet dersom en eller flere elever har vedtak om det. Med noen få unntak får elever som har vedtak om spesialundervisning, all undervisning i klasserommet. Både elever og lærere opplever at ordningen fungerer godt. For elever som ellers ville motsatt seg å bli tatt ut av klassen, fungerer det ekstra godt. Disse rapporterer om langt mindre grad av stigmatisering enn dersom de skulle ha vært i en spesialgruppe.

Rektor ved en barneskole i en annen case-kommune svarer på spørsmål om organisering av spesialundervisningen at det handler mer om holdninger enn om organisering. Tidligere foregikk den spesialpedagogiske opplæringen utenfor ordinær klasse. Nå vil de ha elevene inne i klassen fordi prinsippet om inkludering alltid skal ligge til grunn for måten de organiserer på. Rektor har hele potten med midler til spesialpedagogikk og kan bruke dem til å forsterke det ordinære skoletilbudet. Det vil ikke si at timer med spesialpedagogikk tas bort, men timene kan gå til styrking over tid. Rektor mener at det er viktig å sikre at elevene får det de har rett på og at de skal ha forsvarlig utbytte av opplæringen.

Når det er fattet vedtak om spesialundervisning, vurderes det alltid om det skal være forsterkning i klassen eller om elever skal tas ut av og til. Det kan for eksempel hende at elever tas ut i korte økter, for eksempel for å fokusere på lesning, men da tar en ofte med seg flere elever. Skolen har som et organisatorisk grep ansatt en lærer som har spesielt ansvar for leseopplæring med tanke på at de fleste elevene skal få gode leseferdigheter. Læreren har startet i de minste klassene. Leseopplæringen er en form for kursvirksomhet over en fem ukers periode. Opplegget starter i første klasse og går videre til andre og tredje. Stillingen til denne læreren er skjermet; det vil si at læreren så godt som aldri er brukt som vikar. Leseopplæringen legger opp til at elevene skal være i vanlig klasse med støtte. Skolen har ikke muligheter til full tolæreropplekking, men poenget er at de har snudd trenden slik at flere får utbytte av styrkingen.

Tabell 4.13 Andel elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning og i Alternativ opplæringsarena i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning									
2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	0,42	0,38	0,45	0,56	0,22	0,40	0,1	0,5	0,5
2013	0,40	0,37	0,41	0,57	0,22	0,50	0,0	0,3	0,4
2014	0,40	0,37	0,39	0,56	0,18	0,42	0,0	0,4	0,6
Elever i alternativ opplæringsarena									
2010	0,36	0,50	0,28	0,36	0,36	0,40	0,2	0,2	0,0
2011	0,29	0,46	0,23	0,29	0,36	0,46	0,2	0,4	0,1
2012	0,27	0,52	0,25	0,35	0,27	0,34	0,0	0,1	0,0
2013	0,29	0,43	0,23	0,31	0,22	0,21	0,1	0,1	0,2
2014	0,31	0,36	0,23	0,31	0,33	0,37	0,3	0,3	0,1

Tabell 3.13 viser at det er en lavere andel elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning i kommuner med høy andel spesialundervisning sammenlignet med begge de øvrige kommunegruppene, mens det er ingen forskjell når det gjelder alternativ opplæringsarena. Vi har tidligere vist at kommuner med høy andel spesialundervisning er mindre målt i folketall enn kommuner i de to øvrige kommunegruppene. Bruk av fast organisert avdeling henger i stor grad sammen med folketall (Wendelborg og Tøssebro 2008).

I et par case-kommuner med høy andel av spesialundervisning finnes det spesielle skolegrupper og / eller spesialscole. Disse tiltakene er rettet mot elever med utviklingshemming eller med omfattende atferdsutfordringer. I en case-kommune sendte de et par elever til en spesielt tilrettelagt enhet i en nabokommune. Det viste seg at elevene ikke trivdes, og de kom derfor tilbake til skolen som måtte legge til

rette for dem. Utgangspunkt for den særskilte tilretteleggingen er tilhørighet til en ordinær klasse. Rundt barn med omfattende hjelpebehov etableres det et team som består av spesialpedagog, barne- og ungdomsarbeider og eventuelt en barnevernspedagog. Erfaringene er at dette fungerer godt. I 7. klasse er det flere elever med utviklingshemming. Disse har tilhørighet til klassen, men har samtidig mulighet for å være i en egen gruppe tilknyttet klassen. Dermed kan de gå ut av og inn i klassen etter behov.

I en ungdomsskole i en annen case-kommune er enkelte elever med utviklingshemming en del ute av klassen og får mer gruppepreget undervisning. En av spesialpedagogene sier at den ene eleven ønsker dette selv og sier at hun ikke forstår noe av det som foregår i klasserommet. Hun er likevel sammen med klassen i praktiske fag. I denne kommunen finnes det en privat spesialscole. At den er privat innebærer at skolene må medfinansiere tilbudet til elever som blir overført dit. Øvrige utgifter dekkes av skoleadministrasjonen. Enkelte elever går på spesialscolen allerede fra barnetrinnet av. Spesialscolen gir hovedsakelig tilbud til elever som har psykiske vansker eller utfordrende atferd. Etter at ressursene til spesialpedagogikk ble skåret ned, har spesialscolen blitt brukt i mindre omfang.

4.5 Kompetanseårsverk i skolene

For å se om kommuner med varig lavt eller redusert omfang av spesialundervisning har kompensert for omfang av spesialundervisning med styrking av den ordinære undervisningen skal vi nå se på kompetanseårsverk ved skolen i utvalgte kommunene sammenlignet med øvrige kommuner.

Tabell 4.14 Antall elever per ulike typer årsverk på skolen i kommuner med varig lav andel, medium eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Årsverk med godkjent undervisningskompetanse									
2010	13,0	1,6	12,7	1,6	12,0	1,2	0,2	0,5	0,7
2011	12,8	1,6	12,6	1,7	11,8	1,2	0,1	0,5	0,7
2012	12,9	1,6	12,6	1,6	11,8	1,4	0,2	0,6	0,8
2013	12,8	1,4	12,5	1,5	11,7	1,4	0,2	0,6	0,8
2014	12,7	1,6	12,6	1,6	11,8	1,6	0,1	0,5	0,6
Årsverk uten godkjent undervisningskompetanse									
2010	1147,3	2877,7	847,0	1448,9	1186,2	3150,0	0,1	0,1	0,0
2011	1198,2	2142,9	903,2	1884,3	731,3	772,0	0,1	0,1	0,3
2012	1441,5	2755,7	1581,9	7951,0	1656,4	4399,4	0,0	0,0	0,1
2013	1627,7	2802,1	1159,0	2098,4	810,6	860,9	0,2	0,2	0,4
2014	1063,4	1408,6	1470,7	6117,3	977,2	1243,9	0,1	0,1	0,1
Årsverk til undervisning									
2010	12,5	1,4	12,2	1,4	11,6	1,4	0,3	0,4	0,7
2011	12,4	1,4	12,1	1,6	11,5	1,3	0,2	0,5	0,7
2012	12,5	1,3	12,1	1,5	11,4	1,4	0,3	0,5	0,8
2013	12,4	1,3	12,1	1,4	11,4	1,4	0,2	0,5	0,8
2014	12,3	1,4	12,1	1,5	11,5	1,5	0,2	0,4	0,6
Årsverk til spesialundervisning									
2010	78,1	26,8	69,8	20,9	60,3	15,8	0,3	0,5	0,8
2011	76,2	26,3	69,2	23,1	57,3	16,0	0,3	0,6	0,9
2012	79,3	25,9	69,2	23,2	57,0	15,3	0,4	0,6	1,0
2013	80,0	22,2	70,3	22,2	57,9	15,4	0,4	0,7	1,2
2014	79,8	23,7	74,5	21,5	59,8	17,2	0,2	0,8	1,0
Årsverk til spesialundervisning eller særskilt språkopplæring									
2010	57,8	17,6	55,5	16,0	47,6	12,3	0,1	0,6	0,7
2011	56,6	16,9	55,3	16,2	47,1	13,1	0,1	0,6	0,6
2012	59,1	18,1	55,5	17,1	46,9	12,8	0,2	0,6	0,8
2013	61,0	14,9	56,9	17,7	48,3	13,8	0,3	0,5	0,9
2014	61,5	17,3	60,7	17,2	47,2	11,6	0,0	0,9	1,0
Årsverk til ordinær undervisning									
2010	16,3	1,8	15,9	1,7	15,5	1,8	0,2	0,2	0,5
2011	16,1	1,8	15,8	1,9	15,4	1,6	0,2	0,2	0,4
2012	16,1	1,8	15,7	1,9	15,2	1,7	0,2	0,3	0,5
2013	15,7	1,6	15,6	1,7	15,1	1,6	0,1	0,3	0,4
2014	15,7	1,8	15,4	1,8	15,3	1,8	0,2	0,0	0,2

Tabell 4.15 Antall elever per ulike årsverk på skolen i kommuner med varig lav eller redusert andel, medium andel eller høy andel av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d, GSI-data, kommunenivå)

	Lav andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d		
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	Lav vs medium	Medium vs høy	Lav vs høy
Årsverk til assistent i alt									
2010	87,2	32,3	74,4	37,2	69,7	24,7	0,4	0,1	0,6
2011	82,3	32,0	70,3	28,7	65,9	15,1	0,4	0,2	0,7
2012	84,9	37,6	74,2	28,7	71,0	32,2	0,3	0,1	0,4
2013	87,0	35,9	72,5	25,4	63,9	16,6	0,5	0,4	0,8
2014	86,4	33,3	74,3	23,9	64,9	16,6	0,4	0,5	0,8
Årsverk til assistent i spesped									
2010	222,3	187,2	168,0	124,8	195,5	267,1	0,3	0,1	0,1
2011	127,7	64,4	104,5	46,7	145,7	341,8	0,4	0,2	0,1
2012	132,4	86,2	110,1	66,8	185,7	575,5	0,3	0,2	0,1
2013	136,7	63,1	111,2	56,3	91,2	45,7	0,4	0,4	0,8
2014	136,8	54,1	128,4	76,6	95,8	44,4	0,1	0,5	0,8

I GSI er ett årsverk 100, mens her er ett årsverk 1.

Tabell 3.14 og 3.15 viser antall elever per ulike typer årsverk på skoler i kommuner med lav, medium eller høy andel spesialundervisning. Dersom tallet er høyt vil det si at det er flere elever per årsverk enn dersom tallet er lavt. Altså høy lærertetthet vil ha et lavt antall elever per årsverk. Tabell 3.14 viser at i kommuner med lavt omfang spesialundervisning er elevtallet per årsverk i de ulike kategoriene jevnt over høyere enn i de øvrige kommuner. Dette betyr altså at det er litt lavere lærertetthet i kommuner med lav andel spesialundervisning. Dersom vi ser på årsverk til undervisning og årsverk til ordinær undervisning er elevtallet litt høyere i kommuner med lav andel spesialundervisning enn i kommuner med høy andel. Samtidig er Cohens d lav, så forskjellen er ikke veldig stor, men den er av betydning. Når det gjelder årsverk til spesialundervisning er forskjellen litt større, men igjen er ikke det annet enn å forvente i og med at andelen elever med spesialundervisning er forskjellige.

Det er likevel verdt å merke seg at man i en av casekommunene var svært tydelige på at hvordan man benyttet årsverkene til spesialundervisning var mer interessant enn hvor mange. Ved den aktuelle skolen knyttet man spesialpedagogen fast inn til et trinn, noe som gjorde at det ble et tett samarbeid mellom kontaktlærer og spesialpedagog omkring å tilrettelegge den ordinære undervisningen for alle. Det var en tydelig arbeidsfordeling, der kontaktlæreren var kontaktlærer for alle elever, noe de opplevde at styrket tilhørigheten i gruppa. Men samtidig gjorde også denne fleksible bruken av ressursene at man hele tiden fikk en faglig diskusjon omkring tilrettelegging. Ved denne skolen hadde også rektor på eget initiativ satt av tid for spesialpedagogisk koordinator til å drive faglig styrking og oppdatering, med tanke på å skape et bedre og mer forskningsbasert tilbud til alle elever med særlige behov.

4.6 Oppsummering

Dette kapittelet fokuserer hovedsakelig på problemstilling 1 i denne rapporten:

*Hvordan organiseres spesialundervisningen i kommuner med høyt og lavt omfang av spesialundervisning
Hvilke drivere finner vi i de ulike kommunene for omfanget av spesialundervisning? (eksempelvis Finaniseringsmodeller, holdninger etc)*

Det er funnet ulikheter og organisering og praksis, men det er få spor av hva som egentlig driver omfanget av spesialundervisning og forskjellene mellom kommunene. Våre analyser av GSI data har vist at forskjellen i omfanget av spesialundervisning mellom kommuner med ulik andel spesialundervisning gjelder for samtlige trinn og for begge kjønn. Forskjellene ser ut til å være noe større i tidlige trinn enn på ungdomstrinn. Dette tyder på at årsaken til forskjellen i omfanget av spesialundervisning ikke skyldes at en i kommuner med lavt omfang setter inn spesialundervisning i tidligere trinn for å forebygge behov for spesialundervisning i senere trinn. Konklusjonen er vel heller at særlig gutter på samtlige trinn har fått redusert omfanget av spesialundervisning i kommuner med lavt omfang spesialundervisning sett i forhold til elever i øvrige kommuner, og at dette i noe større grad har skjedd på barnetrinnet. Videre har vi sett at forskjellene mellom kommunegruppene er størst blant elever som får tildelt under 5 timer spesialundervisning med undervisningspersonale i uka. Kort oppsummert og på et overordna nivå kan det se ut til at forskjellen ligger særlig i at det er flere gutter med relativt få timer spesialundervisning med undervisningspersonalet som får spesialundervisning i kommuner med høy andel spesialundervisning. Om dette betyr at det er flere gutter med relativt «lette» vansker som ikke får et tilbud i kommuner med lavt omfang spesialundervisning eller om de får et tilpasset tilbud innen den ordinære undervisningen gjenstår å se, og dette er et hovedspørsmål utover i rapporten.

Når det gjelder andel elever som er meldt til melding til PPT og andel elever som har fått tilrådd spesialundervisning fra PPT, viser analysene at det jevnt over er fire prosentpoeng lavere andel i begge kategoriene i kommuner lavt omfang av spesialundervisning sammenlignet med kommuner med høyt omfang. Differansen mellom andel meldt og andel tilrådd er ikke nevneverdig forskjellig mellom kommunegruppene. Dette tyder på at det er ikke tilrådningspraksisen i PPT som er utslagsgivende for at omfanget av spesialundervisning er forskjellig mellom kommunegruppene. Det kan være at skolene melder færre elever til PPT på grunn av erfaringer om hvilke elever som blir tilrådd spesialundervisning og hvilke som får avslag i kommuner med lavt omfang spesialundervisning, men vi har ikke grunnlag for å si at det er tilfelle her. Samtidig kan det også være at skolene har god tilpasset undervisning og et godt forebyggende samarbeid med PPT. Slike spørsmål er ikke mulig å svare på ut i fra GSI-analysene, men vi skal i neste kapittel gå nærmere inn på spørsmålene når vi presenterer funn fra casestudien.

Når det gjelder organisering av spesialundervisning, forstått som hvor elever får sin spesialundervisning, viser analysene at jevnt over er det færre elever i kommuner med lav andel spesialundervisning som får spesialundervisning alene, i grupper og i ordinær undervisning. Dette skyldes at det er færre elever totalt sett som får spesialundervisning i disse kommunene. Videre viser analysene at det er færre elever i utvalgskommunene som blir tatt ut av klassen. Tallene sier derimot ingenting om det er mer tilpasset undervisning i utvalgskommunene, tvert imot ser vi at det jevnt over er flere elever per årsverk i kommuner med lavt omfang enn i de to øvrige kommunegruppene, selv om forskjellen ikke er særlig stor.

I sum ser vi spor av at det kan være elever med lette vansker (tildelt under fem timer i uka) og særlig gutter som ikke får spesialundervisning i kommuner med lavt omfang spesialundervisning sammenlignet med de øvrige kommunene og da særlig kommuner med høyt omfang spesialundervisning. En kan bare spekulere i om de ville ha fått spesialundervisning dersom de hadde bodd i en av de øvrige kommunene. Det kan som nevnt tenkes at det arbeides bedre med tilpasset undervisning i utvalgskommunene. Imidlertid ser vi ikke spor av dette i GSI analysene. Tvert imot ser det ikke ut til at utvalgskommunene har styrket den ordinære undervisningen gjennom høyere lærertetthet. Videre i rapporten skal vi se på hvordan kommunene arbeider og hva som kan være med å forklare funnene i GSI analysene, samt om praksis i *ordinærundervisningen* i kommuner med lavt omfang spesialundervisning kan kompensere for lavere omfang av spesialundervisning.

5. Samarbeid i saksgangen i spesialundervisning

I dette kapittelet skal vi se nærmere på saksgangen omkring spesialundervisningen, med utgangspunkt i surveyene gjort som en del av prosjektet og med informasjon og inntrykk innhentet gjennom casestudiene. I spørreskjemaene til skoleledere har vi bedt dem anslå grad av kontakt med ulike aktører i de ulike fasene i saksgangen i spesialundervisning. Vi definerte saksgangen i spesialundervisning som vist i figur 6.1.



Figur 5.1 Formaloppsett for saksgang i spesialundervisningen

I spørreskjemaet beskrev vi at saksgangen i spesialundervisningen kan deles opp i fem overordna faser:

1. Fasen før henvisning til PPT(Fra bekymring om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte til henvisning til PPT).
2. Vurderingsfasen (Sakkyndig vurdering)
3. Vedtaksfasen (Skolen vurderer og avgjør om eleven har rett til spesialundervisning)
4. Gjennomføringsfasen (Eleven får spesialundervisning)
5. Evalueringsfasen.

Vi ba respondentene vurdere omfang og form på samarbeidet. Dette er et krevende spørsmål å svare på, da det kan være store variasjoner mellom saker. I casekommunene så vi som tidligere nevnt flere eksempler på at førstekontakten mellom lærere og PPT var organisert på ulikt vis, for eksempel gjennom «rådgruppe», «tiltakskjede», 2-steps søknad til PPT og andre løsninger. Variasjonen understreker at det er store forskjeller mellom kommunene. Gjennomsnittstallene må derfor tolkes med litt forsiktighet, med formål om å få frem et overordnet mønster. I analysene vil vi i stor grad fokusere på forskjeller mellom respondenter i kommuner med lavt omfang og høyt omfang av spesialundervisning.

Tabell 5.1 *Rektorers rapportering av grad av kontakt med ulike aktører i saksgangen omkring spesialundervisning fordelt på kommuner med lav, medium og høy andel spesialundervisning (Gjennomsnitt, 1: ingen kontakt – 5:Kontakt i svært stor grad)*

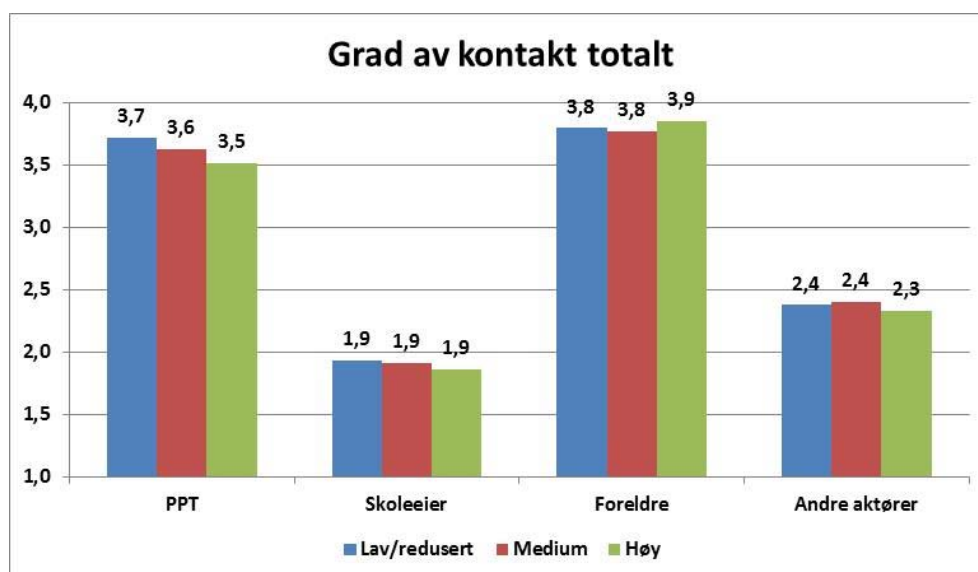
Før henvisning	Lav/reduisert andel		Medium andel		Høy andel		Cohens d Lav vs høy
	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	
PPT	4,04	0,71	3,92	0,74	3,72	0,90	0,39
Skoleeier	1,88	1,01	1,85	0,89	1,69	0,71	0,22
Foreldre	4,38	0,64	4,36	0,55	4,49	0,56	0,19
Andre aktører	2,61	0,84	2,64	0,81	2,46	0,88	0,17
I vurderingsfasen	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	
PPT	3,90	0,78	3,84	0,81	3,77	0,79	0,17
Skoleeier	1,76	0,94	1,76	0,85	1,74	0,74	0,03
Foreldre	3,56	0,99	3,50	1,05	3,62	0,97	0,06
Andre aktører	2,37	0,91	2,31	0,85	2,27	0,90	0,11
I vedtaksfasen	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	
PPT	3,40	1,11	3,28	1,05	3,21	1,03	0,18
Skoleeier	2,08	1,11	2,12	1,03	2,22	1,07	0,13
Foreldre	3,17	1,12	3,14	1,01	3,22	1,04	0,05
Andre aktører	2,00	0,92	2,01	0,86	2,02	0,91	0,03
I gjennomføringsfasen	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	
PPT	3,50	0,81	3,48	0,82	3,40	0,76	0,12
Skoleeier	1,95	0,92	1,90	0,84	1,87	0,82	0,09
Foreldre	3,86	0,71	3,88	0,66	3,96	0,70	0,14
Andre aktører	2,46	0,84	2,56	0,79	2,45	0,81	0,01
I evalueringsfasen	Snitt	SA	Snitt	SA	Snitt	SA	
PPT	3,66	0,93	3,58	0,88	3,46	0,88	0,22
Skoleeier	1,93	1,01	1,92	0,86	1,81	0,80	0,13
Foreldre	3,94	0,72	3,92	0,71	3,89	0,75	0,07
Andre aktører	2,37	0,91	2,48	0,87	2,42	0,89	0,06

Tabell 5.1 viser rektorers vurdering av kontakt med ulike aktører i de ulike fasene i saksgangen for spesialundervisning. Dersom vi først ser på fasen før henvisning ser vi at rektorer i kommuner med lavt og medium andel spesialundervisning svarer gjennomsnittlig nærmest identisk på grad av kontakt med skoleeier, foreldre eller andre aktører. Vi ser en liten forskjell mellom disse to kommunegruppene når det gjelder rektorers vurdering av grad av kontakt med PPT i fasen før henvisning. Rektorer i kommuner med høy andel spesialundervisning vurderer at de gjennomsnittlig har mindre kontakt med kontakt med PPT i denne fasen enn rektorer i kommuner med lav andel (Cohens $d=0,39$). Rektorene i kommuner med høy andel spesialundervisning rapporterer også om mindre kontakt med skoleeier i fasen før henvisning (Cohens $d=0,22$).

Disse funnene stemmer godt overens med hva som kom frem i case-studiene, der det fra de fleste rektorene i kommuner med lavt omfang spesialundervisning ble oppgitt at det var vanlig praksis å drøfte saker med PPT før en eventuell henvisning. De hadde også etablert forum for å prøve ut ulike tiltak med eleven før man gikk inn i en eventuell «formell» sakkyndig vurdering. Dette gjorde at PPT i mange tilfeller hadde svært god oversikt over hvilke elever som var aktuelle for utredning. En av lederne for PPT sa at de «aldri fikk henvist et barn de ikke visste om på forhånd». De kanskje tydeligste eksemplene fant vi i to kommuner med lavt omfang av spesialundervisning der PPT i det ene tilfellet var samlokalisert med skolen, og i det andre tilfellet lå vegg i vegg med skolen. Denne fysiske nærheten gjorde at lærerne traff på PPT-ansatte i gangen, at man hadde en god oversikt fra begge sider over hvem som gjorde hva og hadde hvilken type kompetanse. Denne typen oversikt så vi også i svært små kommuner der «alle kjente alle», men en av de to nevnte kommunene var også relativt stor, men hadde altså overkommet dette med et fysisk grep om lokaliseringen. Ved en annen kommune, der PPT og skole ikke var så tett koblet, ble det påpekt at dette nettopp var et savn: «Hvorfor kan ikke vi ha et kontor på skolen, på samme måte som helsesøster har det?» (PPT-leder). Dette ville være med på å kunne utføre arbeidet nærmere lærerne og elevene, uttrykte lederen.

I en case-kommune med høyt omfang av spesialundervisning etterlyste rektor ved en ungdomsskole tettere samarbeid med PP-tjenesten. Han mente at hvis de var mer til stede på skolen, kunne de ta egne initiativ, følge opp klasser direkte og være mer uavhengig av administrasjonen. For eksempel mener han at ansatte i PP-tjenesten kunne ha observert i klassen før eventuell henvisning og gitt lærere tilbakemelding på hva en ser. Kanskje lærere da kunne få hjelp til å se ting på en litt annen måte. Oppvekstsjefen i denne kommunen mener at PP-tjenesten er en god del ute i skolene og observerer i forbindelse med utredningsarbeid, og hun sier at hun vet at skolene godt kan tenke seg mer av dette.

I vurderingsfasen er det ingen forskjeller mellom rektorers vurdering mellom kommunegruppene. Heller ikke i vedtaks eller gjennomføringsfasen er det forskjeller mellom rektorer i kommuner med lav, medium eller høy andel spesialundervisning sin rapportering av grad av kontakt med de ulike aktørene. Til slutt ser vi at det i evalueringsfasen er få forskjeller, foruten at rektorer i kommuner med høy andel spesialundervisning rapporterer om mindre kontakt med PPT enn rektorer i kommuner med lav andel (Cohens $d=0,22$).



Figur 5.2 Rektors rapportering av grad av kontakt med ulike aktører fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (Gjennomsnitt, $n=916$, 1: ingen kontakt – 5: Kontakt i svært stor grad).

Figur 5.2 viser rektors vurdering av grad av kontakt med de ulike aktører i samtlige faser. Som vi ser er det få forskjeller mellom rektorer i de ulike kommunene. Det eneste er at rektorer i kommuner med høy andel spesialundervisning rapporterer om mindre kontakt med PPT enn rektorer med lav andel spesialundervisning (Cohens $d=0,35$).

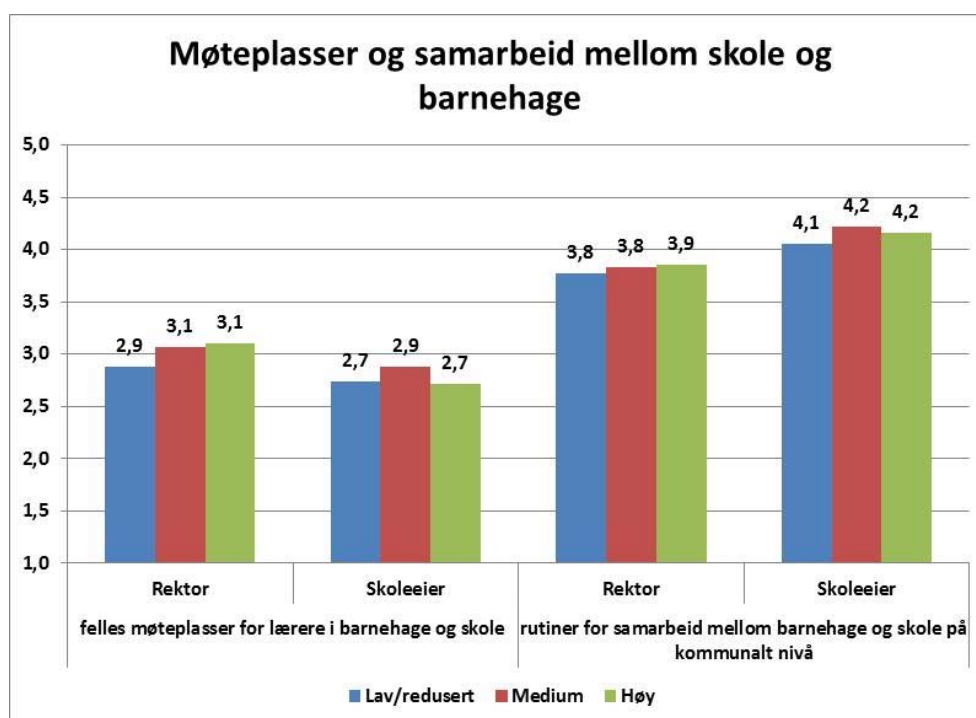
5.1 Oppsummering

Til sammen peker analysene av vurdering av saksgangen at det er små forskjeller i hvordan rektorer i kommuner med ulikt omfang spesialundervisning vurderer kontakt med ulike aktører. Imidlertid rapporterer rektorer i kommuner med høy andel spesialundervisning om mindre kontakt med PPT i fasen før henvisning og i evalueringsfasen enn rektorer i kommuner med lav andel spesialundervisning. Fra case-kommunene våre ser det også ut til at det å få til en god nedgang i omfanget av spesialundervisning (altså at man ikke bare kutter tilbudet uten å erstatte det med noe annet) henger sammen med nettopp det å kunne organisere samarbeidet mellom PPT og skole på en slik måte at det bygger relasjoner og tillit mellom enhetene – og ikke minst personene i enhetene.

6. Systemrettet arbeid i kommunene

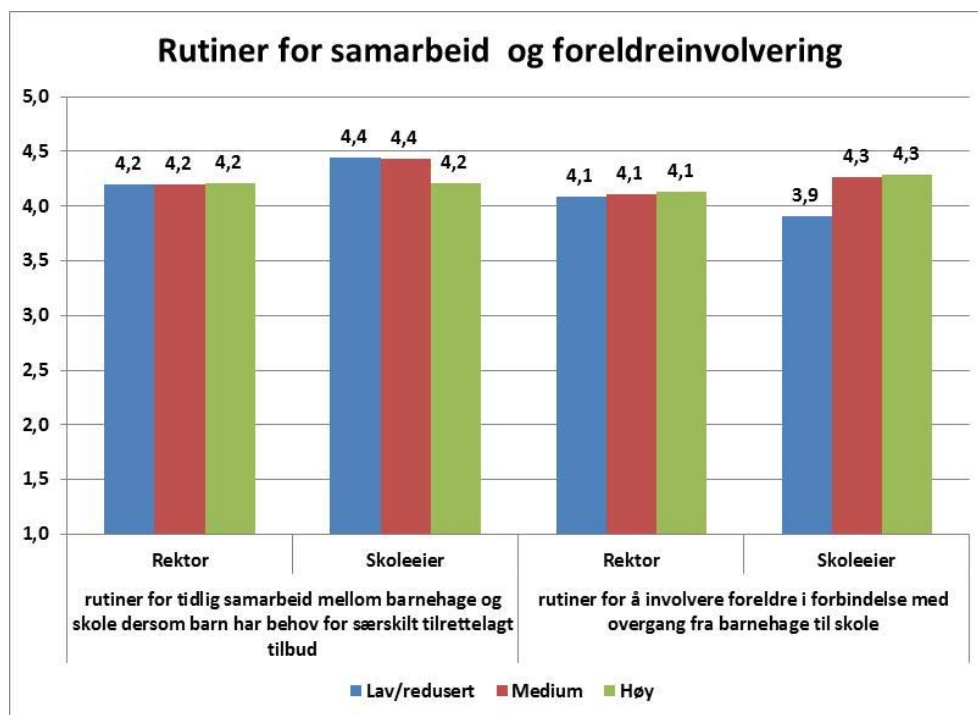
Et viktig aspekt ved systemrettet arbeid er samarbeid med andre aktører og arenaer for å forebygge, samt understøtte og øke kvaliteten på tilpasset opplæring, få til bedre oppfølging av enkeltelever og på den måten redusere behovet for spesialundervisning. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan skolene jobber systemrettet og i hvilken grad de samarbeider med andre aktører.

Figur 6.1 og 6.2 viser hvordan rektorer og skoleeiere har svart på spørsmål som angår samarbeid med barnehage. Spørsmålene er formulert som i hvilken grad er det etablert (1) felles møteplasser for lærere i barnehage og skole, (2) rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå, (3) rutiner for tidlig samarbeid mellom barnehage og skole dersom barn har behov for særskilt tilrettelagt tilbud og (4) rutiner for å involvere foreldre i forbindelse med overgang fra barnehage til skole. Rektorer og skoleeier vurderte dette samarbeidet på en skala fra en til fem hvor en var i svært liten grad og 5 i svært stor grad. Høyere gjennomsnitt vil dermed si jo mer eller i større grad etablert rutiner og møteplasser etc.



Figur 6.1 Rektorer og skoleeiers vurdering av samarbeid mellom barnehage og skoler fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)

Det vi kan legge merke til i figur 6.1 er at det er små forskjeller mellom rektorer og skoleeiere i kommuner med lav, medium og høy andel spesialundervisning på spørsmål om felles møteplasser og rutiner for samarbeid mellom skole og barnehage på kommunalt nivå. Det er noen forskjeller, men forskjellene er ikke av betydning (Cohens $d < 0.2$).

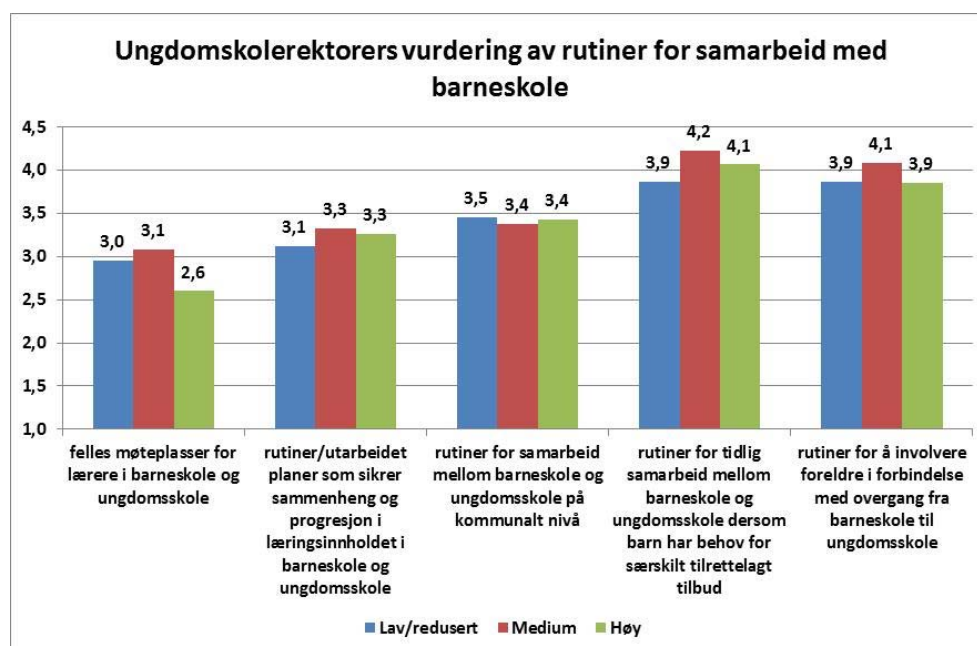


Figur 6.2 Rektorer og skoleeiers vurdering av samarbeid mellom barnehage og skoler fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)

I figur 6.2 ser vi at rektorene i de tre ulike kommunetyperne svarer identisk på spørsmålet om rutiner for tidlig samarbeid og å involvere foreldre i overganger. På skoleeiersiden derimot ser vi at skoleeier i kommuner med høy andel spesialundervisning svarer i lavere grad enn skoleeiere i kommuner med lav (Cohens d 0.30) og medium (Cohens d 0.28) at de har rutiner for tidlig samarbeid mellom barnehage og skole dersom barn har behov for et særskilt tilrettelagt tilbud. Videre ser vi i figur 6.2 at skoleeier i kommuner med lav andel spesialundervisning rapporterer i lavere grad enn skoleeiere i kommuner med medium andel (Cohens d 0.46) og høy andel (Cohens d 0.48) spesialundervisning at de har rutiner for å involvere foreldre i forbindelse med overgang fra barnehage til skole. På dette spørsmålet legger skoleeiere fra kommuner med lav andel seg på en gjennomsnittsverdi på 3,9, mens skoleeiere fra de øvrige kommunene har en gjennomsnittsverdi på 4,3. Rektorer i samtlige tre kommunetyper plasserer seg på 4,1 som gjenspeiler at de mener at de involverer foreldre i stor grad.

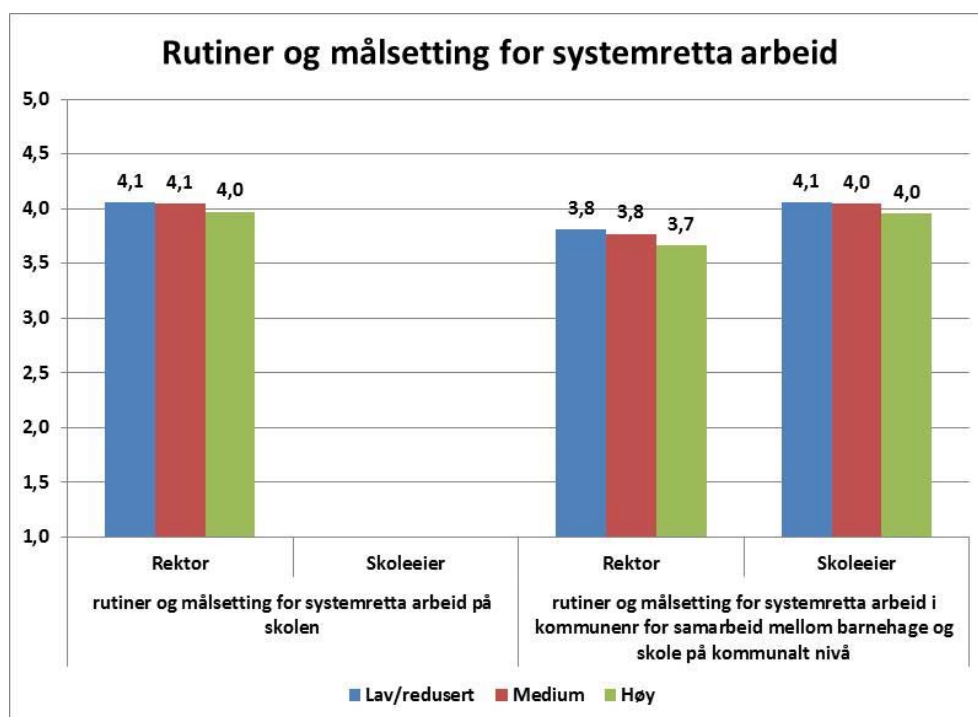
Dersom vi ser på figur 6.1 og 6.2 under ett ser vi at samtlige rektorer og skoleeiere opplever i mindre grad at det er felles møteplasser for lærere i barnehage og skole, enn hva som er tilfelle for de øvrige spørsmålene. På dette spørsmålet plasserer alle grupper seg gjennomsnittlig litt under midt på treet. Når det gjelder rutiner for samarbeid mellom barnehage og skoler på kommunalt nivå plasserer rektorene i alle tre kommunetyper seg på litt under 4 (I stor grad). Skoleeiere skårer 4,1-4,2 på samme

spørsmål. Samtlige grupper oppgir at de i størst grad har rutiner for tidlig samarbeid mellom barnehage og skole dersom barn har behov for særlig tilrettelagt tilbud.



Figur 6.3 Ungdomsskolerektorer vurdering av samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)

Figur 6.3 viser Rektorer på ungdomsskoler sin vurdering for tilsvarende spørsmål som figur 6.1 og 6.2, men her er det relatert til samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole. Figur 6.3 viser at rektorene i kommuner med lav andel og medium andel spesialundervisning plasserer seg midt på treet på spørsmålet om i hvilken grad det er felles møteplasser for lærere i barneskole og ungdomsskole. Rektorer i kommuner med høyt andel spesialundervisning derimot skårer betydelig lavere enn med en gjennomsnittsverdi på 2,6. Dette gir en Cohens d verdi på 0.32 (lav andel) og 0.48 (medium andel). Rektorene oppgir samlet sett at det i litt større grad at er etablert rutiner/planer som sikrer progresjon i læringsinnholdet i barneskole og ungdomsskole. Her er det en liten forskjell mellom rektorer i kommuner med medium andel og lav andel, hvor rektorer i kommuner med lav andel oppgir dette i mindre grad enn rektorer i kommuner med medium andel (Cohens $d=0,21$). Det er ingen forskjell mellom rektorgruppene når det gjelder rutiner for samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole på kommunalt nivå. Imidlertid ser vi at rektorer i kommuner med lav andel spesialundervisning oppgir i mindre grad at det er etablert rutiner for tidlig samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole dersom barn har behov for tilrettelagt tilbud. Forskjellen er på 3,9 mot 4,2 (Cohens $d=0,45$; medium andel) og 4,1 (Cohens $d=0,45$; høy andel). Når det gjelder om det er etablert rutiner for foreldreinvolvering ved overgangen fra barneskole til ungdomsskole skårer rektorer i kommuner med medium andel spesialundervisning høyere enn både rektorer i kommuner med lav andel (Cohens $d=0,28$) og høy andel (Cohens $d=0,24$).

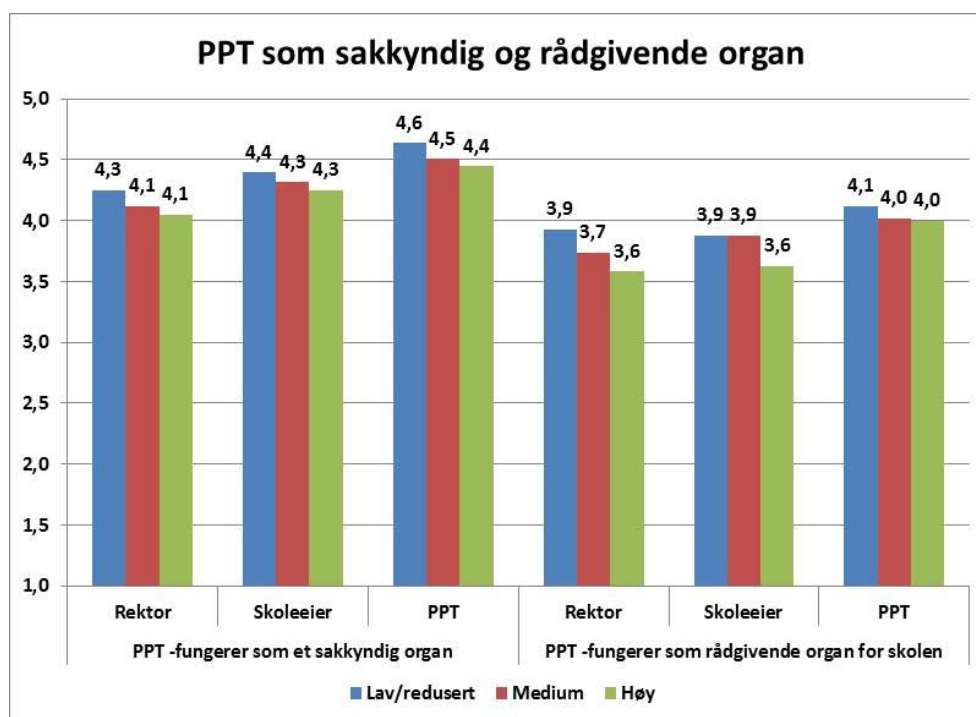


Figur 6.4 Rektorer og skoleeiers vurdering av rutiner og målsetting for systemrettet arbeid i skolen (kun rektor) og kommunen fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)

Figur 6.4 viser hvordan rektorer har svar på spørsmålet om det er utarbeidet rutiner og mål for systemrettet arbeidet på skolen og i kommunen. Spørsmålet om rutiner og mål i kommunen har skoleeiere også svart på. Figuren viser at det er knapt noen forskjell mellom respondentene i de ulike kommunene når det gjelder hvordan de har svart på spørsmålene. Vi kan se at rektorer oppgir at de har mer etablerte rutiner og mål for systemrettet arbeid på skolen enn hva som er tilfelle på kommunalt nivå. Videre ser vi at skoleeiere mener i større grad at det er etablert rutiner og målsetting for systemrettet arbeid i kommunen enn rektorer.

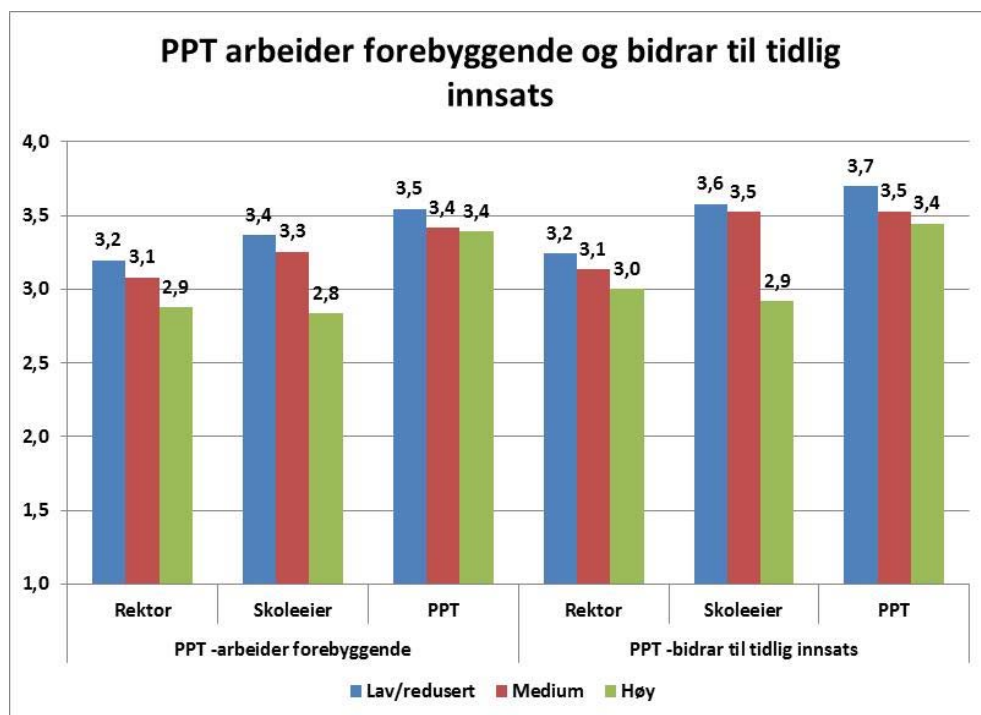
6.1 PPTs rolle i systemrettet arbeidet

PPT er en svært sentral aktør i arbeid relatert til spesialundervisning i skolene og vi ønsker å se nærmere på hvordan de ulike aktørene i utvalgskommuner og øvrige kommuner vurderer PPT sin rolle, kompetanse og tilgjengelighet.



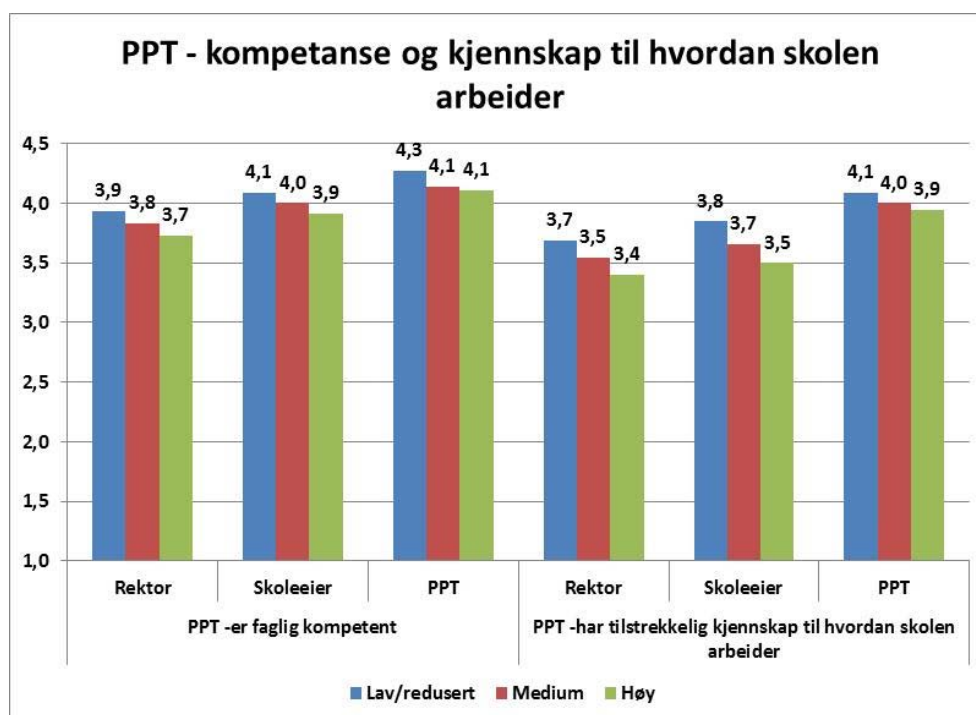
Figur 6.5 Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av PPT som sakkyndig og rådgivende organ fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)

I figur 6.5 kommer det klart fram at samtlige grupper både i utvalgskommunen og øvrige kommuner oppgir at PPT i større grad fungerer som et sakkyndig organ enn et rådgivende organ for skolen. Jevnt over viser figuren også et trappetrinn mønster hvor rektorer, skoleeiere og PPT i kommuner med lav andel spesialundervisning skårer høyere enn de tilsvarende aktørene i kommuner med medium andel som igjen skårer høyere enn respondentene fra kommuner med høy andel spesialundervisning. Det er størst forskjell mellom svarene til rektorer i de ulike kommunene. Det er særlig spørsmålet om PPT fungerer som et sakkyndig organ for skolen hvor forskjellen er stor. Her gir forskjellen mellom rektorer i kommuner med lav andel spesialundervisning og rektorer i kommuner med høy andel en Cohens d verdi på 0.4.



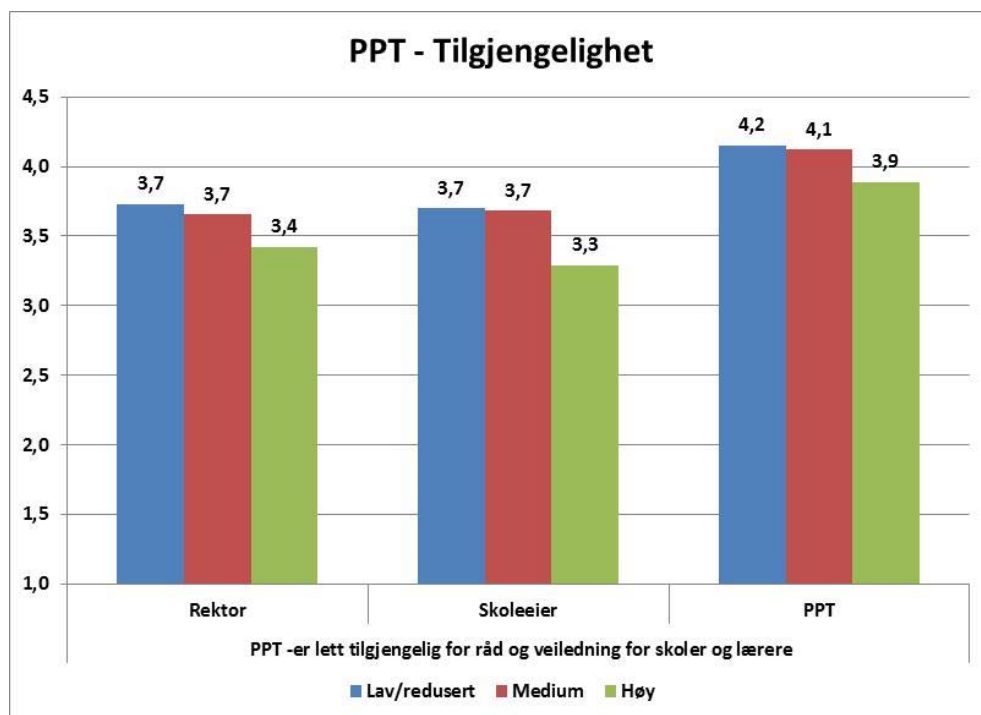
Figur 6.6 *Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)*

Også figur 6.6 viser et trappetrinn mønster hvor respondenter i kommuner med lav andel spesialundervisning vurderer PPT høyest, mens respondenter i kommuner med høy andel vurderer PPT lavest. Figur 6.6 viser at særlig skoleeiere i kommuner med høy andel spesialundervisning skårer lavere enn skoleeiere i kommuner med lav andel når det gjelder om PPT arbeider forebyggende (Cohens $d=0,69$) og om PPT bidrar til tidlig innsats (Cohens $d=0,88$). Tilsvarende mønster ser vi blant rektorer og PPT, men forskjellene til øvrige rektorer og PPT ansatte er ikke like stor.



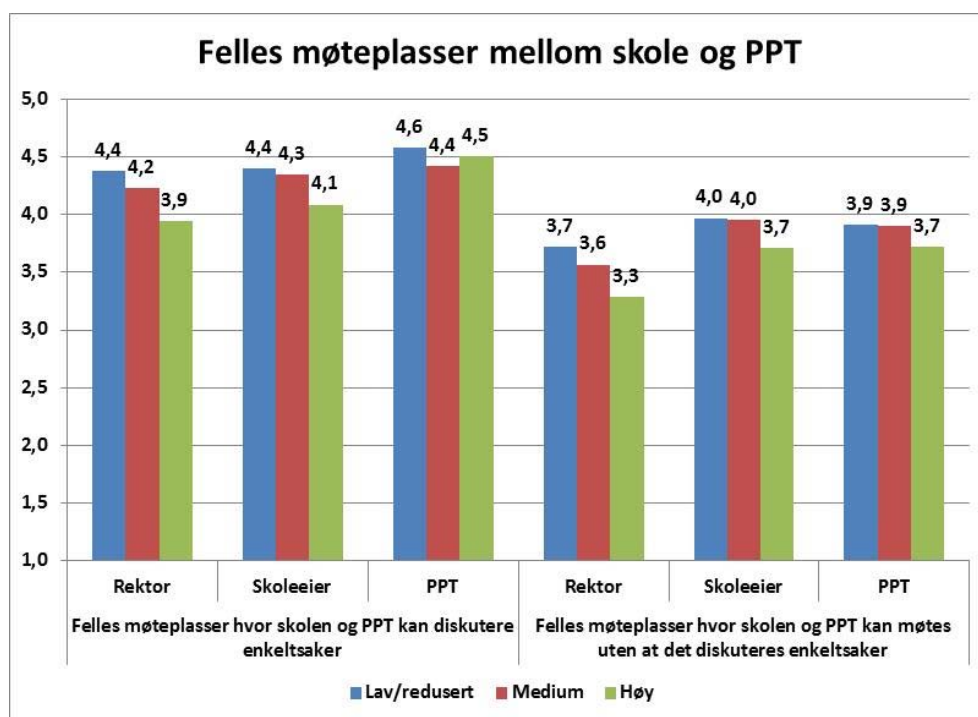
Figur 6.7 *Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT er faglig kompetent og har tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolen arbeider, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)*

Som for de foregående figurene viser figur 6.7 at aktørene i kommuner med lav andel spesialundervisning jevnt over vurderer PPT høyere enn aktørene i øvrige kommuner. Det vil si at aktørene i kommuner med lav andel spesialundervisning oppgir at PPT er i høyere grad er faglig kompetent (Lav vs høy: Cohens $d=0,27$ [rektor]; Cohens $d=0,24$ [Skoleeier]; Cohens $d=0,28$ [PPT]) og har tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolen arbeider (Lav vs høy: Cohens $d=0,33$ [rektor]; Cohens $d=0,53$ [Skoleeier]) enn hva aktørene i kommuner med høy andel..



Figur 6.8 Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT er tilgjengelig, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)

Figur 6.8 viser at aktørene at i kommuner med lav andel spesialundervisning oppgir at PPT er lett tilgjengelig for råd og veiledning for skoler og lærere, enn hva aktørene særlig i kommuner med høy andel spesialundervisning gjør. (Lav vs høy: Cohens $d=0,33$ [rektor]; Cohens $d=0,49$ [Skoleeier]; Cohens $d=0,33$ [PPT]).



Figur 6.9 *Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering om det er felles møteplasser mellom skoler og PPT, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt)*

Figur 6.9 viser hvordan rektorer, skoleeiere og PPT-leder vurderer om det er felles møteplasser hvor skoler og PPT kan diskutere enkeltsaker og møteplasser mellom skoler og PPT uten at det diskuteres enkeltsaker. Som tidligere vist er dette noe vi har sett flere eksempler på i våre case-studier, og ser ut til å være noe alle grupper vi har snakket med trekker frem som et viktig element for å få en tett kontakt mellom PPT og skole. I mange av kommunene er også aktører som barnevern, helsesøster og andre støttefunksjoner knyttet inn i slike grupper, og representerer dermed eksterne støttefunksjoner som er tett integrert med skolen. Igjen ser vi at aktørene i kommuner med lav andel spesialundervisning, skårer høyere på skalaen enn aktørene i øvrige kommuner. Forskjellen er ikke alltid like stor, men analyser av Cohens d viser at rektorer og skoleeiere i kommuner med lav andel oppgir i høyere grad at det er møteplasser for å diskutere enkeltsaker enn hva rektorer i kommuner med høy andel (Cohens $d=0,50$ [rektor]; Cohens $d=0,43$ [Skoleeier]). Tilsvarende funn finner vi når det gjelder møteplasser skolene og PPT kan møtes uten at det diskuteres enkeltsaker (Cohens $d=0,39$ [rektor]; Cohens $d=0,29$ [Skoleeier]). For PPT er det ingen forskjeller av betydning mellom kommunegruppene..

Tabell 6.1 Rektorer, skoleeieres og PPT ledes rapportering av hvor ofte PPT har dager på skolen hvor de er tilgjengelige for skolens personale, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (prosent)

Har PPT dager på skoler i kommunen hvor de er tilgjengelige for skolens personale	Rektorer			Skoleeier			PPT		
	Lav	Medium	Høy	Lav	Medium	Høy	Lav	Medium	Høy
Ja, hver dag	2,9	0,2	0,9	3,2	0,0	4,5	3,0	0,0	5,6
Ja, ukentlig	24,2	23,0	15,7	29,0	23,1	22,7	18,2	41,4	11,1
Ja, månedlig	43,2	40,0	32,2	51,6	55,4	54,5	51,5	32,3	38,9
Ja, en sjelden gang	11,6	18,0	20,9	12,9	9,2	9,1	12,1	10,1	16,7
Nei	18,1	18,7	30,4	3,2	12,3	9,1	15,2	16,2	27,8

Tabell 6.1 viser svarfordeling på spørsmålet om PPT har dager på skolen (rektorer)/skoler i kommunen (Skoleeiere og PPT) hvor de er tilgjengelige for skolens personale. Svarfordelingen viser at blant rektorer i kommuner med lav andel spesialundervisning oppgir rundt 27 prosent at PPT er daglig eller ukentlig på skolen. Tilsvarende andel blant rektorer i medium og lav andel er henholdsvis 23,2 og 16,6 prosent. Videre ser vi at rundt 50 prosent av rektorene i kommuner med høy andel spesialundervisning oppgir at PPT er på skolen en sjelden gang eller ikke, hvor den tilsvarende andelen i kommuner med lav andel er 30 prosent. Svarfordelingen er signifikant forskjellig mellom rektorene i de utvalgskommunene og øvrige kommuner ($K_{ji}=29,80$; $p=.001$; Cramers $V=0,13$). Når det gjelder svarfordelingen blant skoleeiere og PPT er den ikke signifikant forskjellig mellom de ulike kommunetypene.

7. Finansieringsmodellens innvirkning på organisering av spesialundervisning

Organiseringen av undervisningen av kan være drevet av økonomiske incentiver. Dersom skolene får tilskudd for hver elev med enkeltvedtak, og det i tillegg er rektor som fatter vedtaket (slik det er i de fleste tilfeller), ligger det en mulighet for at man kan vedta spesialundervisning for å utløse ekstra ressurser til skolene. I surveyene ønsket vi derfor å få kartlagt om ressursfordelingsmodellene for spesialundervisning er forskjellig i de tre ulike kommunetypene.

Det er flere ulike ressursmodeller og vi skisserte opp fire ulike overordna modeller og ba rektorer, skoleeiere og PPT-ledere vurdere hva som passet best for deres kommune. De ulike modellene var:

1. Skolene får ressurser basert på antall barn med vedtak om spesialundervisning
2. Skolene får ressurser basert på vedtak om antall timer spesialundervisning
3. Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på omfanget av forrige/tidligere års spesialundervisning
4. Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på andre kriterier enn vedtak om spesialundervisning

For hver av de fire modellene ble samtlige rektorer, skoleeiere og PPT-ledere bedt om å vurdere om modellen ikke stemmer, delvis stemmer, eller stemmer bra med hvordan ressursene til spesialundervisning fordeles i kommunen. De to første modellene er ressursfordelingsmodeller hvor ressurser avhenger av antall elever og timer med spesialundervisning, mens de to siste kjennetegnes av at de er rammetilskudd hvor skolene må finne ressurser til spesialundervisning fra en allerede tildelt ramme. Formålet med spørsmålene er å se om det er slik at kommuner med høy andel spesialundervisning i lavere grad har rammetilskudd enn kommuner med lav andel og om det kan være med å forklare forskjellen i omfanget av spesialundervisning.

Tabell 7.1 *Rektors, skoleeiers og PPT lederes rapportering av hvilke ressursmodeller som passer best for deres kommune, fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (prosent)*

1. Skolene får ressurser basert på antall barn med vedtak om spesialundervisning									
	Rektorer			Skoleeier			PPT		
	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy
Stemmer ikke	66,9	61,7	61,0	68,8	60,0	66,7	81,8	71,7	66,7
Stemmer delvis	23,9	29,7	28,0	25,0	30,8	29,2	18,2	25,3	27,8
Stemmer bra	9,2	8,6	11,0	6,3	9,2	4,2		3,0	5,6
2. Skolene får ressurser basert på vedtak om antall timer spesialundervisning									
	Rektorer			Skoleeier			PPT		
	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy
Stemmer ikke	59,2	59,2	48,3	50,0	52,3	54,2	66,7	60,6	55,6
Stemmer delvis	25,8	25,1	33,9	28,1	33,8	25,0	21,2	27,3	33,3
Stemmer bra	15,0	15,8	17,8	21,9	13,8	20,8	12,1	12,1	11,1
3. Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på omfanget av forrige/tidligere års spesialundervisning									
	Rektorer			Skoleeier			PPT		
	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy
Stemmer ikke	63,4	59,4	63,6	75,0	63,1	58,3	57,6	47,5	50,0
Stemmer delvis	23,6	28,3	23,7	15,6	26,2	25,0	24,2	35,4	11,1
Stemmer bra	13,1	12,3	12,7	9,4	10,8	16,7	18,2	17,2	38,9
4. Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på andre kriterier enn vedtak om spesialundervisning									
	Rektorer			Skoleeier			PPT		
	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy	Lav	Med.	Høy
Stemmer ikke	31,8	29,7	33,9	28,1	23,1	33,3	27,3	21,2	22,2
Stemmer delvis	22,0	26,2	33,1	31,3	40,0	33,3	18,2	26,3	38,9
Stemmer bra	46,2	44,1	33,1	40,6	36,9	33,3	54,5	52,5	38,9

Tabell 7.1 viser at modell fire, det vil si at skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd som er basert på andre kriterier enn vedtak om spesialundervisning er det som stemmer best med hvordan kommunene tildeler ressurser til spesialundervisning. Det er også verdt å merke seg at det er en ikke ubetydelig andel som oppgir at finansieringen er avhengig av antall elever med enkeltvedtak eller antall timer med spesialundervisning.

Tabell 7.1 gir ingen klar indikasjon på hvordan ressurstildelingen egentlig ser ut i kommunene, da det er en stor andel som svarer at det stemmer delvis og det er overlapp mellom hvordan aktørene svarer. Det vil si at en har svart at det stemmer delvis på både rammetilskudd og om ressursene følger enkeltvedtak. Det tabellen indikerer er at det er små forskjeller mellom ressurstildelingsmodeller i de ulike kommunene. Dette gjenspeiles i kommentarfeltene til spørreskjemaet hvor flere

respondenter har utdypet ressursfordelingsmodellen. Det er mange forskjellige modeller som spenner seg fra rene rammetilskudd til mer midler som følger enkeltvedtak. Det betyr at det er ikke grunnlag å hevde at forskjeller i ressurstilodelingsmodell for spesialundervisning er forklaringen på at omfanget av spesialundervisningen er forskjellige i de ulike kommunene. Dette utelukker selvsagt likevel ikke at økonomiske begrunnelser kan ha vært tilstede i de tilfellene hvor man har lagt om ressurstilodelingsmodellene.

For videre å undersøke om det kan være underliggende økonomiske motiv som har vært drivkraften for lavt eller redusert omfang av spesialundervisning i utvalgte kommuner har vi analysert KOSTRA-tall av kommuners frie inntekter og driftsresultat. Analysene viste at det var ingen forskjeller i kommunenes driftsresultat og frie inntekter mellom kommuner med lav, medium eller høy andel spesialundervisning. Det betyr at det ikke er systematisk forskjeller i de to økonomiske målene mellom kommunegruppene som kan forklare omfanget av spesialundervisning. Eventuelle økonomiske begrunnelser for reduksjon av omfanget i spesialundervisning knytter seg dermed ikke direkte til kommunenes økonomiske handlingsrom, men dreier seg heller om ønsker om å omdisponere midler innenfor trange kommunebudsjetter.

Som tallene over viser har de fleste kommunene organisert seg med finansieringsmodeller for spesialundervisning som i stor grad er knyttet til modeller med rammefinansiering, med enkelte justeringer (se også Vaag Iversen, Bonesrønning og Nyhus 2016 for en gjennomgang av finansieringsmodeller for spesialundervisning i storbyene i Norge og leveårsjustering). I casestudiene våre hadde alle kommunene gått over til en eller annen form for rammefinansiering, men med ekstra ressurser utløst ved særskilte behov. I kommunene der man har fått en nedgang i spesialundervisningen har dette ofte skjedd samtidig som en omlegging av finansieringssystemet, for eksempel ved å fjerne «småtimer», det vil si elever som har fått 2-3 timer spesialundervisning per uke. Dette har naturligvis ført til en nedgang, men casekommunene viser også en stor variasjon i hvorvidt denne omleggingen har ført til endringer i pedagogisk praksis. Noen steder ser endringen i finansieringen kommet først- og deretter har man oppdaget at man skaper et behov for endring i pedagogisk praksis. Andre steder har endring i finansieringsmodell gått hånd i hånd med endringer i pedagogisk praksis. Man har vektlagt at «forskning viser» at elever har lite utbytte av småtimer med spesialundervisning, og at det derfor har vært viktig med en omlegging av praksis. Fra skoleeier og skolesiden generelt legges det vekt på at omleggingene har skjedd samtidig som det har vært god kommunikasjon med foreldre om omleggingene. Samtidig viser intervjuene med foreldre som vi har gjort at endringene i stor grad oppfattes som fjerning av et tilbud, uten at noe nytt har kommet til.

En slik historie fikk vi presentert i en av kommunene med en nedgang i spesialundervisning: foreldrene vi intervjuet opplevde at tilbudet de hadde tidligere var fjernet. I tillegg mente de at sønnen i utgangspunktet ikke fikk de timene med spesialundervisning som var beskrevet i enkeltvedtaket. Vedtaket dreide seg om

spesialundervisning i matematikk, men tidligere hadde de også hatt vedtak som omfattet andre fag. Foreldrene hadde på et tidspunkt fått beskjed om at tilbudet skulle bli kuttet og at hjelpen skulle finne sted «innen ordinær undervisning». I denne perioden var foreldrene svært skeptiske til i hvilken grad tilbudet egentlig var godt nok for sønnen, og de opplevde å få lite informasjon om omleggingene. Foreldrene mente at noe av grunnen til utfordringene i skolen var at sønnen hadde opplevd mobbing opp gjennom hele barnetrinnet, noe som etter hvert også hadde gitt seg utslag i svake skoleresultater, særlig i matematikk. Dette hadde bedret seg opp gjennom årene, også i andre fag enn matematikk, men endringen kom heller når sønnen selv hadde blitt fysisk stor nok til å «ta igjen» på mobberen, enn når skolen satte inn tiltak. Moren opplevde sønnens egen håndtering som helt nødvendig da skolen ikke gjorde noe for å stoppe mobbingen.

Eksempelet viser at det å fjerne «små timer» ved å legge om undervisningen kan virke som effektivt og virkningsfullt sett fra skolens ståsted, samtidig som det kan oppfattes svært annerledes av de som omfattes av endringene. At økonomi spiller en rolle i organisering av spesialundervisning og hvilket tilbud som gis, kommer også til uttrykk i en kommentar fra en rektor i en kommune med høy andel spesialundervisning.

Fra kommunalt nivå er det betydelige krav til rapportering av rutiner og beskrivelse av hvordan tilpasset undervisning gjennomføres. Krav om å redusere antall enkeltvedtak er uttrykt. Reduserte ressurser gjør det stadig vanskeligere å oppfylle mesteparten av anbefalingene fra sakkyndig instans. (rektor høy andel)

8. Innvirkning på læringsmiljøet og læringsutbytte – Analyse av Elevundersøkelsen og grunnskolepoeng

I dette kapittelet skal vi se nærmere på elevenes oppfatning av hvordan det er å gå på skole i de tre ulike kommunetypene. Dette gjør vi å analysere resultatene fra Elevundersøkelsen fra 2014 (Wendelborg, Røe og Federici 2014). Som nevnt tidligere i rapporten er det en klar sammenheng mellom karakterer og spesialundervisning, og det er naturlig å tro at det er elevene med dårligst karakterer som i størst grad opplever konsekvenser av reduksjon av spesialundervisning. Ved å sammenligne gjennomsnittene for kommuner med lavt omfang av spesialundervisning med kommuner med medium og høyt omfang av spesialundervisning får vi en indikasjon på om lav grad av spesialundervisning gir bedre tilrettelegging og undervisningsmiljø, om det kanskje tvert i mot er motsatt, eller om elevenes svar på Elevundersøkelsen ikke viser forskjeller mellom kommuner med ulikt omfang av spesialundervisning. Elevundersøkelsen er med andre ord med på å løfte frem elevenes stemme i undersøkelsen.

I alle analysene har vi tatt utgangspunkt i 7. og 10. trinn, da det er obligatorisk å gjennomføre Elevundersøkelsen på disse trinnene. I analysene av Elevundersøkelsen har vi brukt to forskjellige fremgangsmåter. For det første har vi tatt utgangspunkt i *de 10 prosent av elevene med svakest karakterer*. Dette vil da nødvendigvis utelukke elever på 7. trinn, da man ikke får karakterer før på åttende trinn. For det andre har vi også sammenliknet *alle* elevene på 7. og 10. trinn i kommunene, altså uten å ta hensyn til karakterene de har.

I Elevundersøkelsen 2014 har vi sett på Trivsel, Støtte fra lærerne, Støtte hjemmefra, Faglig utfordring, vurdering for læring (VFL), Mestring, Motivasjon, Medvirkning og felles regler. Se Wendelborg mfl, (2014) for nærmere beskrivelse av spørsmål og oppbygging av indeksene.

Tabell 8.1 Gjennomsnittlig skåre på indekser fra Elevundersøkelsen 2016 fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning (Gjennomsnitt og standardavvik, 7. og 10. trinn)

		Trivsel	Støtte Lærer	Skole- hjem	Faglig utfordr- ing	VFL	Mestri- ng	Motiva- sjon	Medvir- kning	Felles regler
7.trinn										
Lav	GJ.	4,57	4,47	4,41	4,07	3,99	4,11	4,03	3,87	4,35
	SA	0,53	0,58	0,72	0,89	0,71	0,55	0,71	0,74	0,62
Medi- um	GJ.	4,55	4,44	4,39	4,06	3,95	4,10	3,99	3,80	4,31
	SA	0,54	0,59	0,72	0,89	0,71	0,55	0,71	0,74	0,63
Høy	GJ.	4,52	4,41	4,35	4,00	3,89	4,03	3,91	3,75	4,29
	SA	0,56	0,63	0,75	0,91	0,73	0,58	0,75	0,77	0,66
Cohens d Lav vs høy		0,09	0,10	0,09	0,07	0,14	0,15	0,16	0,16	0,10
10.trinn										
Lav	GJ.	4,44	3,96	3,95	4,20	3,26	3,93	3,52	3,20	3,86
	SA	0,67	0,76	0,97	0,85	0,78	0,71	0,83	0,82	0,82
Medi- um	GJ.	4,43	3,97	3,93	4,19	3,25	3,92	3,54	3,22	3,85
	SA	0,67	0,76	0,97	0,85	0,78	0,73	0,84	0,81	0,82
Høy	GJ.	4,40	3,94	3,90	4,18	3,19	3,89	3,45	3,19	3,81
	SA	0,68	0,76	0,97	0,85	0,79	0,73	0,85	0,83	0,82
Cohens d Lav vs høy		0,05	0,03	0,06	0,02	0,08	0,06	0,08	0,02	0,05
10. trinn svake karakterer										
Lav	GJ.	4,06	3,70	3,55	4,07	3,17	3,30	3,04	3,07	3,66
	SA	0,98	1,00	1,11	1,02	0,94	0,94	0,98	0,95	1,03
Medi- um	GJ.	4,03	3,66	3,49	4,03	3,16	3,23	3,01	3,06	3,64
	SA	0,99	1,04	1,14	1,07	0,96	0,96	0,99	0,98	1,04
Høy	GJ.	4,07	3,67	3,47	4,08	3,14	3,22	2,97	3,08	3,60
	SA	0,96	1,00	1,11	1,01	0,94	0,96	0,97	0,96	1,05
Cohens d Lav vs høy		0,01	0,03	0,08	0,01	0,03	0,09	0,07	0,01	0,05

Tabell 8.1 viser at et små eller ingen forskjeller i elevenes svar i Elevundersøkelsen, avhengig av om de er i en kommune med lav, medium eller høy andel spesialundervisning. Det er ingenting som tyder på at elevene oppfatter lærings- og undervisningsmiljøet særlig annerledes i de ulike kommunene.

8.1 Grunnskolepoeng

Elevundersøkelsen gir innsikt i opplevd læringsmiljø. For å få en indikasjon på om det er forskjell i læringsutbytte har vi analysert data om gjennomsnittlig grunnskolepoeng og andelen elever som ikke har grunnskolepoeng. Dataene om grunnskolepoeng er

hentet fra Skoleporten for samtlige kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene. Grunnskolepoeng regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet for 10.trinn, legges sammen og deles på antall karakterer slik at en får et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med 10. Elever som har færre enn halvparten gyldige karakterer er ikke med i beregningene. I Skoleporten er det oppgitt antall elever som er med i beregningen av grunnskolepoeng. Dette antallet er trukket fra det totale antallet elever på 10. trinn i kommune. Det tallet vi står igjen med da er antallet elever som ikke er med i beregningen av grunnskolepoeng. Vi har delt dette tallet på antall elever på 10. trinn i kommunen. Dette bruker vi som en indikasjon på andel som ikke har grunnskolepoeng i kommunen.

Tabell 8.2 Gjennomsnittlig Grunnskolepoeng i kommuner med lav, medium eller høy andel spesialundervisning (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d Data fra Skoleporten)

Alle elever	Lav		Medium		Høy	
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik
Skoleåret 2010/11	39,8	1,5	39,5	1,4	39,5	1,3
Skoleåret 2011/12	39,8	1,6	39,6	1,3	39,7	1,4
Skoleåret 2012/13	39,9	1,2	39,7	1,4	39,5	1,7
Skoleåret 2013/14	40,2	1,5	39,9	1,5	40,0	1,4

Tabell 8.2 viser at kommuner med lav andel spesialundervisning har litt høyere gjennomsnittlig grunnskolepoeng enn kommuner med medium andel eller høy andel. Forskjellene er imidlertid små.

Tabell 8.3 Andel elever uten grunnskolepoeng i kommuner med lav, medium eller høy andel spesialundervisning (Gjennomsnitt, standardavvik og cohens d, Data fra Skoleporten)

Alle elever	Lav		Medium		Høy	
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik
Skoleåret 2013/14	4,67	3,30	4,24	2,53	3,31	2,56
	Lav vs medium		Medium vs Høy		Lav vs Høy	
Cohens d	0,15		0,36		0,46	

Tabell 8.3 viser i motsetning til forrige tabell det er en forskjell i andel som ikke har grunnskolepoeng ved utgangen av 10.trinn i kommuner med lav og medium andel spesialundervisning og kommuner med høy andel spesialundervisning. Tabellen viser at det er en lavere andel som mangler grunnskolepoeng i kommuner med høy andel spesialundervisning i skoleåret 2013/14, sammenlignet med kommuner med lav andel spesialundervisning; 4,67 mot 3,31 prosent (Cohens d= 0,46) med kommuner med medium andel spesialundervisning; 4,24 mot 3,31 prosent (Cohens d= 0,36).

Vi kan ikke hevde at denne forskjellen skyldes omfanget av spesialundervisning, men det stiller seg i rekken av flere funn som indikerer at redusering av omfanget av spesialundervisning ikke nødvendigvis medfører styrking av den ordinære undervisningen.

8.2 Oppsummering

Denne overordnede analysen av elevenes oppfatning av sin skolehverdag i kommuner med ulik omfang spesialundervisning gir få pekepinner på om kommunene skiller seg ut i noen særlig retning. Det er få eller ingen forskjeller å peke på.

Konklusjonen på dette kan peke i retning av at kommunene med lavt omfang av spesialundervisning klarer å sørge for et opplæringstilbud som ikke oppfattes av annerledes av elevene i skolene. Dette underbygges av de manglende forskjellene mellom kommunene når vi ser på de ti prosent av elevene med svakest karakterer. Man kunne anta at det var nettopp (deler av) denne gruppen som havnet i «gråsonen» mellom tilpassing i ordinær undervisning og spesialundervisning etter enkeltvedtak. Dersom det var slik at kommuner med lavt omfang av spesialundervisning utelukkende kuttet omfanget for slike gråsoneelever uten å gjøre endringer innen den ordinære undervisningen, kunne man anta at det jevnt over ville være en dårligere vurdering av skolehverdagen. Dette finner vi altså ikke.

Samtidig må det understrekes at analysene fra Elevundersøkelsen er relativt overordnede, og at vi ikke har mulighet til å knytte informasjon om enkeltvedtak eller annen relevant informasjon til elevene. Slik informasjon kunne gjort det mulig med større presisjon i analysene, men er foreløpig ikke mulig innenfor rammene av Elevundersøkelsen.

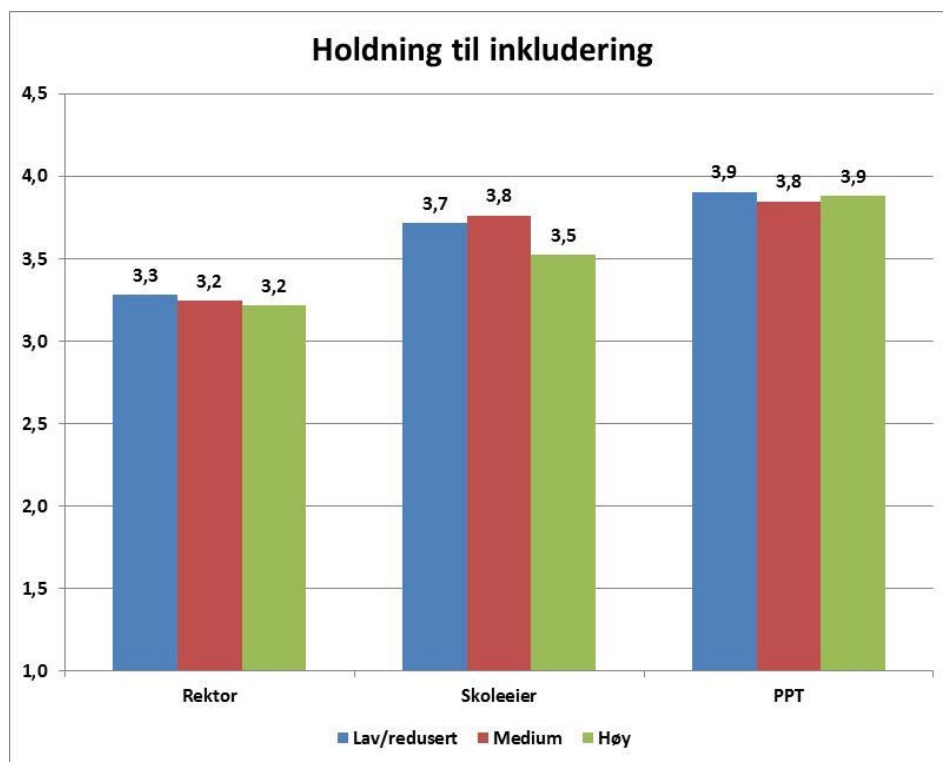
Analysene av grunnskolepoeng i kommuner viser at de kommunene med ulikt omfang av spesialundervisning ikke skiller seg fra hverandre i gjennomsnittlig grunnskolepoeng, men det er en høyere andel i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning som ikke mottar vitnemål etter 10. trinn. Dette kan indikere at redusering av omfanget av spesialundervisning ikke har ført til styrking av den ordinære undervisningen. Imidlertid er spredningen i utvalgs kommunene høyere enn i øvrige kommuner, noe som kan indikere at det er noen kommuner som redusert spesialundervisning uten å ha kompensert for det i ordinær undervisning, mens andre utvalgs kommuner har gjort det.

9. Holdninger til inkludering

En utfordring når ulike grupper skal samhandle, for eksempel ansatte i PPT og ansatte i skolen, er at man kan ha svært ulik tilnærming til det feltet man skal jobbe opp mot, og det formålet man skal innfri. I norsk skole er inkludering et overordnet mål, men dette betyr ikke nødvendigvis at man følger opp idealene med handling, og kanskje heller ikke med holdning. Goodlad (1979) skilte mellom læreplanens ulike nivåer, og pekte på hvordan læreplanens ideer ikke trengte å manifestere seg i den utførte læreplanen. Tilsvarende peker man i det som ofte kalles institusjonell organisasjonsteori (Thornton og Ocasio, 2015; Larsen, 2014) på at aktørenes handlinger innenfor organisasjoner kan være relativt frikoblet fra de overordnede styringslogikkene og –imperativene organisasjonene møter.

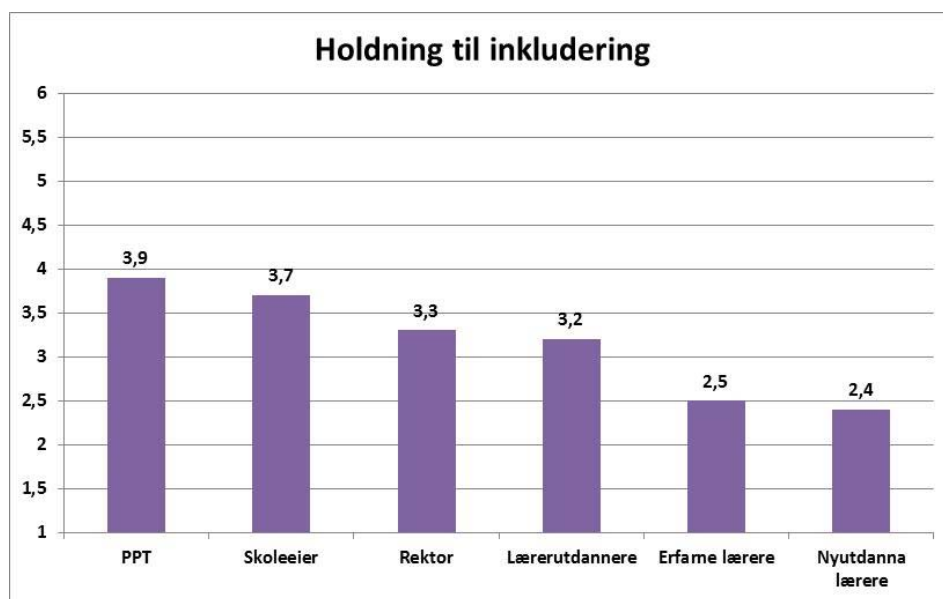
Med et slikt perspektiv som utgangspunkt kan man si at det er kulturelle forskjeller, eller ulike profesjonelle og institusjonelle logikker eller som møtes når eksterne aktører som PPT skal foreslå endringer i skolehverdagen og undervisningens organisering. Institusjonelle logikker kan forstås som «the complicated, experientially constructed, and thereby contingent set of rules, premiums and sanctions that men and women in particular contexts create and recreate in such a way that their behavior and accompanying perspective are to some extent regularized and predictable. Put succinctly, an institutional logic is the way a particular social world works” (Jackall 1988: side 112). Forstått i lys av PPT og skole, handler det om de innforståtte måter organisasjoner fungerer på, som gjør det vanskelig å samhandle på tvers av systemene.

En tydeliggjøring av dette kan vi finne i et relativt enkelt spørsmål som holdning til inklusjon i skolen. Inklusjon er som tidligere nevnt en villet politikk, og lagt som en føring på skolers og kommuners arbeid. Spørsmålet er om de ulike aktørene ser likt på inklusjon – er det forstått som et mål? Tidligere undersøkelser har vist at lærerutdannere er mer positive til inklusjon enn lærere i skolen (Caspersen 2013). Men hvordan går skillene mellom PPT og de som arbeider i skolen? I spørreundersøkelsene som er gjort i dette prosjektet har vi tatt med et spørsmålsbatteri som handler om holdning til inklusjon, og som også er benyttet i andre undersøkelser. Resultatene er presentert i figur 9.1 og 9.2 og i tabell 9.1 (differanse mellom ulike grupper). Batteriet består av følgende spørsmål: Elever som er faglig svake får best dekket sitt opplæringsbehov utenfor klasserommet, Elever med store atferdsvansker har det ikke godt i vanlige elevgrupper, Elever med store lærevansker har det ikke godt i vanlige elevgrupper, Når læreren legger vekt på å tilrettelegge for faglig svake elever, går det ut over de flinke, Noen elever krever så mye av en lærer at de bør ha et spesialtilbud utenfor klasserommet, Inkludering er fint som prinsipp, men det er vanskelig å gjennomføre i praksis. Spørsmålene er vurdert på en skala fra 1 til 5, der høy score angir at man er enig i påstanden. Jo høyere gjennomsnitt, jo mer positiv til inkludering.



Figur 9.1 Holdning til inkludering blant rektorer, skoleeiere og PPT fordelt på kommuner med lav, medium og høy grad av spesialundervisning

Figur 9.1 viser at det er ikke store forskjeller mellom eksempelvis rektorer i kommuner med lavt, medium eller høyt omfang av spesialundervisning. Forskjellene ser heller å gå mellom rektorer og skoleeiere og PPT enn mellom kommuner. Dette tydeliggjøres i figur 9.2.



Figur 9.2 Holdning til inkludering blant ulike aktører (Gjennomsnitt)

Tabell 9.1 Forskjell mellom gruppene (Cohens d)

	Rektor Vs PPT	Rektor vs S.eierr	Rektor vs Nyutd	Rektor vs Erfarn	Rektor vs L.utd.	PPT Vs S.eierr	PPT vs Nyutd	PPT vs Erfarn	PPT vs L.utd.	S.eier Vs Nyutd	S.eier vs Erfarn	S.eier vs L.utd.	Nyutd vs Erfarn	Nyutd vs L.utd.	Erfarn. vs L.utd.
Elever som er faglig svake får best dekket sitt opplæringsbehov utenfor klasserommet	0,28	0,48	0,90	0,61	0,16	0,24	1,25	0,90	0,07	1,41	1,06	0,24	0,24	0,96	0,69
Elever med store atferdsvansker har det ikke godt i vanlige elevgrupper	0,71	0,39	0,78	0,78	0,02	0,34	1,66	1,66	0,70	1,28	1,28	0,38	0,00	0,80	0,80
Elever med store lærevansker har det ikke godt i vanlige elevgrupper	0,36	0,21	0,92	0,84	0,27	0,15	1,35	1,26	0,63	1,16	1,08	0,48	0,08	0,62	0,54
Når læreren legger vekt på å tilrettelegge for faglig svake elever, går det ut over de flinke	0,68	0,42	0,65	0,43	0,27	0,26	1,39	1,13	0,91	1,11	0,86	0,67	0,21	0,34	0,14
Noen elever krever så mye av en lærer at de bør ha et spesialtilbud utenfor klasserommet	0,65	0,44	0,38	0,29	0,05	0,18	1,23	1,07	0,65	0,91	0,79	0,42	0,09	0,49	0,38
Inkludering er fint som prinsipp, men det er vanskelig å gjennomføre i praksis	0,42	0,27	0,50	0,41	0,06	0,16	0,97	0,86	0,48	0,80	0,69	0,32	0,07	0,44	0,36
Holdning til Inkludering	0,76	0,52	0,93	0,78	0,05	0,21	1,84	1,60	0,78	1,50	1,31	0,55	0,11	0,84	0,70

Som det fremkommer i figur 9.2 varierer holdningen til inklusjon mellom de ulike gruppene. Lærere i skolen er minst positive, mens de ansatte i PPT er mest positive. Det er ikke en enkel øvelse å si hva som er den «riktige» holdningen til inklusjon. Lærerne står i et praktisk arbeidspres der de skal være både mentor, master og mor (eller far) (Hansen og Simonsen 2001), og skal tilrettelegge for tilpasset opplæring for elever med ulike forutsetninger på en og samme tid. PPT arbeider på sin side med enkeltelevers behov i førersetet (dersom de arbeider individrettet), eller med systemet fremfor 20-30 elever på en gang dersom de arbeider systemrettet. Tallene er dermed like mye en illustrasjon av de ulike betingelsene, og institusjonelle logikkene, som det er et mål på faktiske holdninger. At ulike måter å forstå skolens mulighetsrom kan være med på å skape utfordringer i samhandlingen mellom PPT og skole/lærere er dermed ikke særlig overraskende.

Dette er også noe vi ser i case-kommunene våre, og forskjellene ligger heller mellom de ulike gruppene av informanter som mellom kommunene. Lærerne i klasserommet opplever helt klart et behov for å finne løsninger på praktiske problemer i hverdagen, og dermed ser de i større grad nytten av at elever med store behov får sitt tilbud i mindre grupper eller enkeltvis. Dette er selvsagt også et uttrykk for et profesjonelt skjønn, der kompetansen brukes til å gjøre avgjørelser om hvordan undervisningen best kan tilrettelegges for alle. Samtidig ser vi at endringer i inkluderingspraksis, og da særlig vektlegging av at flere elever skal få sitt behov dekket uten at undervisningen gis i mindre grupper, enkeltvis, eller heller ikke er definert som spesialundervisning, i stor grad er jobbet fram ovenfra eller i alle fall fra utsiden av klasserommet. Svarene på holdningsspørsmålene kan i et slikt perspektiv også sees som et uttrykk for at den som har skoen på best vet hvor den trykker. Dette understreker at spesialundervisning, og hvordan man best skal organisere undervisningen for alle elever, ligner på det man noen ganger kaller «an essentially contested concept» i filosofien (Gallie 1956). Dette dilemmaet kommer vi også tilbake til i diskusjonen i siste kapittel.

10. Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse

I denne rapporten har vi sett på organisering av spesialundervisning og hvordan dette henger sammen med inkludering i og ekskludering fra læringsfellesskapet. Det er verken et entydig eller skapt bilde som tegner seg. I rapporten har vi sett nærmere på hvordan spesialundervisning organiseres i kommuner med høyt, medium og lavt omfang av spesialundervisning for å undersøke nærmere drivere for spesialundervisning. Videre har vi sett nærmere på holdninger til inkludering blant ulike aktører i skolen. Dette danner grunnlag for å se nærmere på drivere av spesialundervisning og eventuelle faktorer som påvirker ekskludering eller inkludering av elever. I arbeidet med denne rapporten har vi i lagt særlig vekt på spesialundervisningens finansiering, PPTs organisering og arbeid inn mot skolen, og holdninger til inklusjon i ulike grupper som jobber inn mot skolen og i skolen.

Vi har analysert data fra Grunnskolens Informasjonssystem for å se om det er forskjell i organisering av spesialundervisning mellom kommuner med høyt, medium og lavt omfang av spesialundervisning. Hovedkonklusjonen er vel at forskjellen ligger i at kommuner med lavt omfang med spesialundervisning har redusert bruken av spesialundervisning til særlig gutter med «lette vansker», det vil si som ellers ville mottatt 1 til 5 timer undervisning i uka. En annen forskjell er at skoler i kommuner med lavt omfang spesialundervisning henviser i lavere grad til PPT enn kommuner med høy andel. Dette funnet så vi også spor av i casestudiene hvor vi fant at der man har hatt en nedgang i spesialundervisningen har man også endret tilmeldingspraksis. Kommunene beskrev en praksis hvor PPT var tettere på skolen for å rådgi og veilede skolene og hvor tilsynelatende det systemrettede arbeidet prioriteres framfor det individorienterte utredningsarbeidet. Forskjell i henvisningspraksis mellom skoler i kommuner med ulik omfang spesialundervisning kan også være erfaringsbasert i den forstand at skolene bare henviser de elevene en vet eller regner med får tilrådning om spesialundervisning. Av dette kan det følge at skoler i kommuner med lavt omfang spesialundervisning har sluttet å henviser elever med «lette vansker» fordi de har erfart at de ikke får en slik tilrådning. Utover det er det få og små forskjeller i hvordan skoler i kommuner organiserer spesialundervisningen når vi ser på tall fra GSI.

Når det gjelder saksgangen omkring spesialundervisningen det er små forskjeller i hvordan rektorer i kommuner med ulikt omfang spesialundervisning vurderer kontakt med ulike aktører. Den forskjellen som en finner er at rektorer i kommuner med høy andel spesialundervisning rapporterer om mindre kontakt med PPT i fasen før henvisning og i evalueringsfasen enn rektorer i kommuner med lav andel spesialundervisning. Fra case-kommunene våre ser det også ut til at det å få til en god nedgang i omfanget av spesialundervisning henger sammen med nettopp det å kunne organisere samarbeidet mellom PPT og skole på en slik måte at det bygger relasjoner og tillit mellom enhetene og personene i enhetene.

I det systemrettede arbeidet i kommunene viser resultatene i denne rapporten at det generelt rapporteres om tettere kontakt mellom PPT og skoler i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang av spesialundervisning. I kommuner med lavt omfang av spesialundervisning vurderer en også tilgjengeligheten og kompetansen hos PPT som bedre enn i kommuner med høyt omfang. I casestudiene trekker samtlige grupper fram viktigheten av å etablere en tett kontakt mellom PPT og skole for å gi elever med behov for spesialundervisning et best mulig tilbud. I mange av kommunene er også aktører som barnevern, helsesøster og andre støttefunksjoner knyttet inn i slike grupper, og representerer dermed eksterne støttefunksjoner som er tett integrert med skolen. PPTs organisering og arbeidsmåte ser dermed ut til å ha en sammenheng med omfang av spesialundervisning. Der PPT er knyttet organisatorisk tett på skolene, og oppleves som en støtte og en tilgjengelig bidragsyter, ser det også ut til å være mindre omfang av spesialundervisning. Her kan selvsagt årsaksforholdet gå begge veier. Kommuner med lavt omfang i utgangspunktet kan ha mindre behov for tradisjonelt, sakkyndig og utredende arbeid av PPT. Men case-materialet peker i retning av at bevisste omlegginger av PPTs arbeidsmåte gjør at spesialundervisningen kan reduseres, og også at spesialundervisningen kan organiseres på andre måter enn som undervisning rettet mot enkeltelever alene. PPT kan fungere som en støtte inn mot undervisningspraksiser der inklusjon sees som et mål i seg selv.

En slik arbeidsmåte må understøttes av tillit mellom skole og PPT, og resultatene våre tyder på at man i kommuner med høyt omfang også har mindre tillit til at PPT har god kjennskap til skolen og skolens arbeidsmåter. Like viktig er at det ser ut til å være et «holdningsgap» mellom ulike grupper med tanke på inklusjon, der skolens ansatte ser ut til å være mer skeptiske til inklusjon enn gruppene som arbeider inn mot skolen. Dette er selvsagt enkelt å forklare i lys av hvem som skal iverksette vedtak og hvilken støtte lærerne opplever i situasjonen i klasserommet, men understreker også arbeidet som må gjøres for å bringe ulike grupper som arbeider i og inn mot skolen tettere sammen. Dette krever konkrete organisatoriske grep, slik det er beskrevet flere steder i rapporten.

Organiseringen av undervisningen av kan være drevet av økonomiske insentiver, men det er ingen klare funn om at finansieringsmodeller er en driver for spesialundervisning. Det er ingen vesentlige forskjeller i hvilke finansieringsmodeller kommuner med ulikt omfang av spesialundervisning har og i casestudiene våre hadde alle kommunene gått over til en eller annen form for rammefinansiering, med ekstra ressurser utløst ved særskilte behov. I kommunene der man har fått en nedgang i spesialundervisningen har dette ofte skjedd samtidig som en omlegging av finansieringssystemet. Dette har naturligvis ført til en nedgang, men casekommunene viser også en stor variasjon i hvorvidt denne omleggingen har ført til endringer i pedagogisk praksis. Noen steder ser endringen i finansieringen kommet først- og deretter har man oppdaget at man skaper et behov for endring i pedagogisk praksis. Andre steder har endring i finansieringsmodell gått hånd i hånd med endringer i pedagogisk praksis. Finansieringsmodellen ser dermed ut til å spille en rolle, selv om

det ikke er enkelt å peke på sammenhengen mellom modell og resultat i statistiske analyser. De fleste kommuner opererer med en eller annen form for rammefinansiering, med justeringer for enkeltelever med kostnadskrevende behov, eller levekårsjusteringer i større kommuner. Samtidig viser casestudiene til at omleggingen til rammefinansiering i stor grad har vært drevet av en sammensatt gruppe med motiver, der økonomiske sparetiltak i stor grad også har vært fremme. Samtidig har den finansielle omleggingen vært med på å føre skolene inn i nye måter å organisere undervisningen på, som igjen oppleves å gi positive resultater for alle, selv om foreldrene vi har intervjuet kan fortelle en noe annen historie her. Finansieringsmodellen kan altså sees som en driver for eksklusjon, dersom det er foreldre- og elevperspektivet vi legger til grunn. Men i et lengre tidsperspektiv, med fokus på endring av praksis i skolen, ser det ut til at endringer i spesialundervisning (med mindre penger til hver enkelt) i større grad brukes for å legge til rette for en inkluderende undervisningspraksis.

Våre analyser viser ingen forskjell i opplev læringsmiljø i kommuner med ulik omfang spesialundervisning. Det er heller ingen forskjeller i gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng i kommuner med ulikt omfang av spesialundervisning. Det er imidlertid en høyere andel i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning som ikke mottar vitnemål etter 10. trinn. Dette kan indikere at redusering av omfanget av spesialundervisning ikke har ført til styrking av den ordinære undervisningen. Imidlertid er spredningen i utvalgskommunene høyere enn i øvrige kommuner, noe som kan indikere at det er noen kommuner som redusert spesialundervisning uten å ha kompensert for det i ordinær undervisning, mens andre utvalgskommuner har gjort det.

Når det gjelder holdninger til inkludering er det ingen vesentlige forskjeller mellom aktører i kommuner med ulik omfang av spesialundervisning. Forskjellene ligger heller mellom de ulike gruppene av aktører enn mellom kommunene. Lærere i skolen er minst positive, mens de ansatte i PPT er mest positive. Lærerne i klasserommet opplever helt klart et behov for å finne løsninger på praktiske problemer i hverdagen, og dermed ser de i større grad nytten av at elever med store behov får sitt tilbud i mindre grupper eller enkeltvis. Samtidig ser vi at endringer i inkluderingspraksis, og da særlig vektlegging av at flere elever skal få sitt behov dekket uten at undervisningen gis i mindre grupper, enkeltvis, eller heller ikke er definert som spesialundervisning, i stor grad er jobbet fram ovenfra eller i alle fall fra utsiden av klasserommet. Svarene på holdningsspørsmålene kan i et slikt perspektiv også sees som et uttrykk for at den som har skoen på best vet hvor den trykker.

Gir spesialundervisning rett til deltakelse?

Tanken om Enhetsskolen og lik rett til utdanning er en viktig del av vår felles nasjonale identitet. Vi har et samfunn preget av små forskjeller og utdanning er et viktig mål for at alle skal ha like muligheter til å mestre sine egne liv. Imidlertid har det vært en utvikling hvor flere ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære

undervisningen og har behov for spesialundervisning for å få fullført grunnopplæringen. Etter en lang periode med en stabil andel elever med behov for spesialundervisning eller retttere sagt andel elever som mottok spesialundervisning skjedde det en økning som begynte rundt 2006 og kumulerte rundt 2011/12 med en økning på en par prosentpoeng. Fra rundt 6-7 til 8-9 prosent. Økningen av andel som mottar spesialundervisning sammenfaller med etterdønningene av PISA-sjokket. Kunnskapsløftet med mer rapportering og dokumentasjon og bruk av nasjonale prøver og nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger er hevdet å være en av hoveddriverne bak økningen av spesialundervisning i den perioden (Mathisen og Vedøy 2012). Andre drivere hevdes å være manglende kompetanse i skolen hvor økning av enkeltvedtak skyldes at eleven ikke får tilfredsstillende opplæring i den ordinære undervisningen, et økt foreldreengasjement hvor foreldre krever mer av opplæringen, samt økt vektlegging av diagnoser og av PPT som sakkyndig og ressursutløser (Op cit). Skoler med presset økonomi henviser til PPT for å få mer ressurser fordi skolene ikke greier å gi alle et godt nok tilbud innenfor den ordinære undervisningen.. Imidlertid har mange kommuner innført rammefinansiering slik at økt bruk av spesialundervisning går til en viss grad ut over ressursene til den ordinære undervisningen (Vaag Iversen, Bonesrønning og Nyhus 2016). Omfang av spesialundervisning og særlig reduksjon av dette kommer i stor grad som følge av politiske målsetninger om at flere utfordringer skal løses innen det ordinære opplæringstilbudet (Op cit.; Wendelborg, Caspersen og Kongsvik 2015).

I denne rapporten er det identifisert forskjeller i organiseringen av spesialundervisning og hvordan den er gjennomført i kommuner med høyt, medium og lavt omfang av spesialundervisning. Selv om det er til dels klare forskjeller mellom kommunene er det få forklaringer om hva forskjellene skyldes. Forskjellene i omfang i kommuner kan være økonomisk motivert, men vi finner ikke at kommuneøkonomi i seg selv er en forklaringsfaktor. Det vil si at det er ikke kommuner med dårlig økonomi som har lavest omfang med spesialundervisning eller omvendt. Grunnen til at vi ikke finner noen klare forklaringer for omfanget av spesialundervisning kan være at det ikke er noen overordna systematikk i det hele. Sannsynligvis fordi forklaringene er svært sammensatte slik som blant andre Mathisen og Vedøy (2012) viser.

Drivere av spesialundervisning er ikke automatisk en driver for ekskludering eller marginalisering av elever som mottar spesialundervisning. Imidlertid viser studier at spesialundervisning og bruk av assistenter har en egen effekt på sosial deltakelse i skole og fritid, samt mulighet for etablering av vennskap og jevnalderskontakt. I tillegg viser det seg at parallelt med økningen av andelen som mottar spesialundervisning øker også andelen som mottar opplæringen utenfor den ordinære skolen. Det vil si i spesialskoler eller i forsterkede enheter uten mye kontakt med jevnaldrende uten nedsatt funksjonsevne. Videre viser studier at det er en markant utskilling av elever med funksjonshemming fra den ordinære skolen i overgangene fra barnehage til barneskole, fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole. Skolegangen er en vei ut av jevnaldersmiljøet for funksjonshemmete barn og unge. Elever som er mest utsatt for en slik ekskludering fra ordinære skoler er elever

med sammensatt funksjonsvansker og utviklingshemming, men også elever med bevegelsesvansker opplever ekskludering fra ordinære skoler, særlig etter hvert som de blir eldre. I tillegg til type funksjonsnedsettelse er grad av vanske en av faktorene som forklarer ekskludering fra ordinærskolen. En annen viktig faktor er kommunestørrelse og sentralitet. Mange kommuner ikke har stort nok elevgrunnlag til at et spesialisert tilbud vil være kostnadseffektivt, samt at elever i spredtbygde kommuner må transporteres lengre til et sentralisert tilbud. Derfor er det flere som overføres til spesialskoler og forsterkede enheter i større kommuner. I tillegg er det sannsynlig at holdninger til inkludering og bruk av spesialtilbud en medvirkende årsak til forskjeller mellom kommuner. Det er trolig et samvirke mellom praktiske forhold og holdninger.

En annen dimensjon av inkluderinger elevens faglige utbytte av undervisningen. Å være inkludert betyr ifølge Haug (2004) blant annet at en får utbytte av opplæringen både sosialt og faglig. Denne rapporten har vist hovedsakelig at spesialundervisning har negativ innvirkning på den sosiale dimensjonen av inkludering. Dessverre er det ingen klare holdepunkter for å si at elever med spesialundervisning får et bedre faglig utbytte enn om de ikke hadde fått det. Wendelborg (2010) viste flere eksempler på at for barn og unge med nedsatt funksjonsevne at deres opplæringstilbud ofte bar mer preg av oppbevaring enn at det dekket det behov de hadde. Et høyt omfang av bruk av assistenter kan være en indikasjon på dette. Tilsvarende eksempler finner Wendelborg og Kittelsaa (kommer) for utviklingshemmete elever i videregående skoler, hvor opplæringen ofte bærer preg av lave forventninger for hva elevene kan lære seg. I tillegg er det ingen klare indikasjoner på at spesialundervisning i ordinær undervisning eller i spesialskoler/- grupper er avgjørende for læringsutbyttet (jf. Hegarty 1993, Baker, Wang og Walberg 1995, Lindsay 2007). Dette kan tyde på at læringsutbyttet ikke reflekterer verken omfanget eller hvordan spesialundervisningen er organisert. Det er dermed ikke gitt at elever som får spesialundervisning har utbytte av den opplæringen som de kunne ha hatt.

Spørsmålet som vi sitter igjen med er hvorfor finner vi ingen overordna mønster som kan forklare omfang av spesialundervisning og hvordan den blir organisert. En forklaring kan være at det er ingen klare standarder for spesialundervisning. I en studie av skoleeiers styringsdokumenter og utøvelse av planer og lovverk relatert til nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov, fant Agenda Kaupang (2017) store forskjeller i hvordan kommuner forvalter lovverket og hvilket tilbud som gis barn med særskilt opplæringsbehov. Funnene tyder på at det er svært varierende kvalitet på styringsdokumentene, samt praksis for hvordan spesialundervisning gis og organiseres. Skoleeiere i studien er lite interessert i elever med særskilte opplæringsbehov og det er lite oppfølging og kontroll om det er samsvar mellom PPT sakkyndige vurdering og tilrådning og rektors vedtak om spesialundervisning. Det er ingen standarder for hvordan spesialundervisning skal gis utover Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet 2014). Fravær av standarder og funnene fra Agenda Kaupang (2017) viser at det er grobunn for svært varierende praksis, organisering og kvalitet i

det tilbudet som gis til elever med behov for spesialundervisning. Spesialundervisning kan være en driver for ekskludering, men det kan også være en driver for inkludering.

Funnene til Agenda Kaupang (2017) gjenspeiler annen forskning på feltet (Gillespie, 2016; Nilsen & Herlofsen, 2012). Barneombudsrapporten om spesialundervisning er inne på det samme (Barneombudet, 2017). Likeså var Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen (Riksrevisjonen, 2010). Det samme poenget framgår i forskning og teori som er viser at spesialundervisningsfeltet er institusjonalisert på måter som ikke gagnar individet (T. Skrtic, 1992; T. M. Skrtic, 1991), men som fungerer for kommune, institusjon og personale. Det er også en konklusjon i SPEED-prosjektet (Haug, 2017).

Det bildet vi sitter igjen med er at det tilbudet elever med behov for spesialundervisning varierer og fungerer svært ulikt for de som får det. Denne rapporten har vist at det overordna bildet er negativt. Elever med spesialundervisning står i stor fare for å bli marginalisert sosialt og faglig. Men det er variasjoner i dette bildet. Hovedforklaringen for at elever med nedsatt funksjonsevne og elever med spesialundervisning står i fare for å bli marginalisert faglig og sosialt kan ligge i at de som har ansvaret for spesialundervisningen ikke har den nødvendige kompetansen eller tar de faglige hensynene som en burde ha tatt, men ikke tar., Holdningene til inkludering er en indikasjon på dette. Holdningene til inkludering er lavest blant de som er nærmest eleven og som skal gjøre jobben, mens den er høyest blant de som i liten eller ingen grad møter eleven i klasserommet. Dette kan være en indikasjon en konflikt og motstand mot inkludering i feltet. Det kan synes som om de som står i klasserommet er de som bestemmer retningen for inkluderingsarbeidet i skolen. Dette er også en lederutfordring, hvor skoleeiere, skoleledere og PPT har holdninger som i større grad samsvarer med den vedtatte politikken på feltet, men makter ikke å sette den ut i livet. Dette samsvarer også med institusjonell organisasjonsteori (Thornton og Ocasio, 2015; Larsen, 2014) som peker på at aktørenes handlinger innenfor organisasjoner kan være relativt frikoblet fra de overordnede styringslogikkene og –imperativene organisasjonene møter.

Dessverre er det dermed eleven selv som får ansvar for egen inkludering, hvor systemet og organiseringen av spesialundervisningen står i fare for å motarbeide dette. Resultater som det refereres til i kapittel 3 viser hvordan skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne ofte vanskeliggjør sosial deltakelse, vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrene. Resultatene i denne rapporten indikerer at det er store variasjoner i hvordan kommuner møter utfordringene i spesialundervisning og i møte med elever med særlige behov. Opplæringstilbudet kan være avhengig av holdninger og tradisjoner i kommuner, PPT og blant lærere og tilbudet står da i fare for å være svært personavhengig. Dermed bør løsningen være å gjøre feltet mindre avhengig av kommuner og skolers tradisjoner og individenes holdninger. Med klarere standarder for organisering og utøvelse av spesialundervisning kan spesialundervisning være et verktøy som sikrer elever med særlige behov et faglig og sosialt utbytte av opplæringen.

LITTERATUR

- Arnesen, A.-L., & Lundahl, L. (2006). Still Social and Democratic? Inclusive Education Policies in the Nordic Welfare States. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 285-300.
- Baker, E.T., Wang, M.C. & Walberg, H.J. (1995). The effects of inclusion on learning. *Educational Leadership*, 52 (4), 33–35
- Caspersen, Joakim. 2013. "The valuation of knowledge and normative reflection in teacher qualification: A comparison of teacher educators, novice and experienced teachers." *Teaching and Teacher Education* nr. 30:109-119. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.tate.2012.11.003>.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. 2 utg. New York: Psychology Press.
- Gallie, W. B. 1956. "Essentially contested concepts." *Meeting of the Aristotelian Society*:167-198.
- Goodlad, John I. 1979. "Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice."
- Hansen, Arvid, og Birte Simonsen. 2001. "Mentor, master and mother: the professional development of teachers in Norway." *European Journal of Teacher Education* nr. 24 (2):171-182.
- Haug, P. (2002). *Forskning om spesialundervisning. Innlegg på fagseminar om tilpasset opplæring og spesialundervisning for elever med særskilte behov*. Utdannings- og forskningsdepartementet 10.10.2002.
- Haug, P. (2004). Hva forskningen forteller om integrering og inkludering i skolen. I J. Tøssebro (Red.), *Integrering och inkludering* (s. 169-198). Lund: Studentlitteratur.
- Hegarty, S. (1993). Reviewing the literature on integration. *European Journal of Special Needs Education*, 8 (3), 194–200
- Jackall, Robert. 1988. "Moral mazes: The world of corporate managers." *International Journal of Politics, Culture, and Society* nr. 1 (4):598-614.
- Kvale, S (2001): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.
- Larsen, Annelise Brox. 2014. "Språkfagenes fremtid i et organisasjonsteoretisk perspektiv. Er det liv laga for fremmedspråk?" *Acta Didactica Norge* nr. 8 (2):Art. 13, 14 sider.
- Lindsay, G. (2007). Educational psychology and the effectiveness of inclusive education/mainstreaming. *British Journal of Educational Psychology*, 77, 1–24
- Mason, J. (2005): *Qualitative Researching*. London: Sage.
- Mathiesen, I. H., & Vedøy, G. (2012). *Spesialundervisning - drivere og dilemma* (Vol. 2012/017). Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- Miles, B. H., A. M. Huberman, (1994). *Qualitative Data Analysis*, (2.utg.). London: Sage Publications.
- Patton, M. Q. (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2nd ed.). Newbury Park,

- Schofield, J. W. (1990). Increasing the Generalizability of Qualitative Research. I: E. W. Eisner og A. Peshkin (red.), *Qualitative Inquiry in Education – The Continuing Debate* (201-232). London: Teachers College, Columbia University.
- Telhaug, A. O. (1994a). Norsk skoleutvikling etter 1945: utdanningspolitikk og skolereformer 1945-1994. Oslo: Didakta.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio, og Michael Lounsbury. 2015. "The Institutional Logics Perspective." I *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. John Wiley & Sons, Inc.
- Tøssebro, J. (2003). Utviklingshemmede i norsk skole. I: SOU 2003:35 *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning*. Bilaga 5.
- Vaag Iversen, J. M., Bonesrønning, H. og Nyhus, O.H (2016) *Spesialundervisning i storbyene*. SØF-rapport nr. 04/16
- Wendelborg, C. (2010): *Å vokse opp med funksjonshemming i skole og blant jevnaldrende*. Trondheim, Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet, NTNU. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap. PhD Avhandling.
- Wendelborg, C., Caspersen, J. og T. Kongsvik (2015) *Mot et større mangfold? Kartlegging av systemretta praksis i et utvalg kommuner*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C., Røe, M & R.A. Federici (2014). *Elevundersøkelsen 2013*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*, (2.utg.). London: Sage Publications.

978-82-7570-505-9 (trykk)
978-82-7570-506-6 (web)

Dragvoll allé 38 B
7491 Trondheim
Norge

Tel: 73 59 63 00
Web: www.samforsk.no

 **NTNU**
Samfunnsforskning